

NOTA GRONDBELEID 2025

Vorbereid door de afdeling Leefomgeving

Vastgesteld door de gemeenteraad op 25 september 2025

SAMENVATTING

Met de Nota grondbeleid wordt duidelijkheid verschaft over het grondbeleid dat de gemeente wenst te voeren. De Nota grondbeleid 2025 borduurt deels voort op de nota grondbeleid van 2021 en gaat uit van dezelfde hoofdlijnen.

Het grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is dus een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Deze doelstellingen zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de Omgevingsvisie. Momenteel is sprake van grote opgaven op het gebied van wonen, energie, natuur, infrastructuur, bedrijvigheid, onderwijs, cultuur en transitie gebouwen, wijken, dorpskernen en bedrijventerreinen. Daarnaast heeft de gemeente de verplichting om huisvesting te realiseren voor bijzondere doelgroepen.

Gemeentelijk grondbeleid heeft primair tot doel om voldoende grond tijdig, tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en met zo hoog mogelijke kwaliteit beschikbaar te maken voor functies als:

- Woningbouw
- Zorg
- Bedrijvigheid
- Infrastructuur
- Maatschappelijke voorzieningen zoals bijvoorbeeld sportparken en milieustraten

Met het gemeentelijk grondbeleid kan daarbij waar mogelijk en wenselijk ook worden bijgedragen aan andere doelstellingen van de gemeente. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan doelstellingen op het gebied van duurzaamheid (circulariteit, biodiversiteit, klimaatbestendigheid), beheer, sociale cohesie enzovoort. De gemeente streeft naar zoveel mogelijk eenvoud in haar grondbeleid.

Op hoofdlijnen wordt actief en faciliterend grondbeleid onderscheiden. Bij actief grondbeleid pakt de gemeente de ontwikkeling van de locatie zelf op. Ze koopt dan gronden en gebouwen, zorgt voor een plan op basis waarvan vergunningen kunnen worden verleend, maakt het gebied bouwrijp, verkoopt kavels aan marktpartijen en particulieren en maakt tenslotte het gebied woonrijp. Bij faciliterend grondbeleid wordt de ontwikkeling aan marktpartijen overgelaten. Wel is de gemeente betrokken bij het opstellen van het plan. En de kosten die de gemeente maakt worden verhaald (veelal via een anterieure overeenkomst).

Met de Nota grondbeleid van 2016 was sprake van een trendbreuk met de grondbeleidsnota's uit eerdere jaren. Vóór 2016 werd expliciet gekozen voor een actief grondbeleid inclusief een proactief verweringsbeleid en een beleid gericht op het ontmoedigen en tegengaan van verwerving van ruwe bouwgronden door marktpartijen. Dit uitgangspunt werd met de nota van 2016 verlaten. Voor nieuwe ontwikkelingen was een actief grondbeleid geen vanzelfsprekendheid meer. Op een aantal locaties bleef per definitie sprake van een actief grondbeleid omdat de gemeente op deze locaties eigendom had. Voor gevallen waarin de gemeente geen gronden, of niet alle benodigde gronden, in bezit had, zou van geval tot geval worden bezien welk grondbeleid wordt voorgestaan. Een situationeel grondbeleid. De achtergrond van deze keuze was vooral ingegeven door het niet meer of in mindere mate willen lopen van financiële risico's die met actief grondbeleid gemoeid zijn.

Het situationeel grondbeleid blijft met deze nota gehandhaafd. Per geval zal worden bekeken welk grondbeleid de voorkeur heeft. De strekking van deze nota is wel dat eerder een actieve benadering wordt voorgestaan. De belangrijkste reden hiervan is dat een actieve benadering meer mogelijkheden tot regie biedt. Het biedt ook meer zekerheid geeft dat de beoogde doelstellingen worden gerealiseerd omdat belangrijke gewenste ontwikkelingen minder, of niet, afhankelijk worden gemaakt van de eigenomsposities van marktpartijen. Met een actief grondbeleid kunnen bovendien zaken gerealiseerd worden die door de markt alleen niet opgepakt (kunnen) worden vanwege complexiteit of onvermijdelijke financiële verliezen.

Omdat de mogelijkheden van de gemeente (zowel financieel als qua capaciteit) ook niet onbeperkt zijn zal de gemeente gaan werken met een zogenaamde ontwikkelagenda. Hierin wordt aangegeven aan welke ontwikkelingen de gemeente prioriteit geeft, welke ze zelf actief zal oppakken en welke in beginsel aan de markt worden overgelaten. Jaarlijks zal deze ontwikkelagenda worden herzien. Als eenmaal

ontwikkelingen gestart zijn en/of afspraken met derden gemaakt, dan is sprake van lopende (contractuele) verplichtingen waaraan de gemeente zich niet zomaar via de ontwikkelagenda kan onttrekken. Ontwikkelingen die geen groot maatschappelijk belang dienen krijgen een lage prioriteit en daar zal dan ook geen of heel beperkt capaciteit of geld voor ingezet worden. Afwegingspunten voor de prioritering op de ontwikkelagenda, en het kiezen voor een faciliterende dan wel een actief grondbeleid, zijn :

- De mate waarin de gemeente gehouden is om een ontwikkeling te realiseren (bv een opdracht van een hogere overheid, wettelijke verplichtingen).
- Al dan niet gemaakte afspraken en contracten met derden.
- Het maatschappelijk belang/effort van een ontwikkeling. De mate waarin met een ontwikkeling een maatschappelijk probleem wordt opgelost.
- De mate waarin een ontwikkeling bijdraagt aan de realisatie van de Omgevingsvisie en past binnen de uitvoeringsagenda van de Omgevingsvisie.
- De omvang van de ontwikkeling. Grotere ontwikkelingen krijgen de voorkeur boven kleinere ontwikkelingen, omdat het maatschappelijk effect groter is.
- De mate waarin een ontwikkeling kansrijk is. Ontwikkelingen waarvan de verwachting is dat deze heel moeilijk te realiseren zijn en een lange ontwikkeltijd vragen krijgen een lagere prioriteit dan ontwikkelingen waarvan de verwachting is dat deze snel gerealiseerd kunnen worden.
- De mate van financieel risico. Ontwikkelingen met een beperkt financieel risico hebben de voorkeur boven ontwikkelingen met een groot financieel risico.
- De mate waarin verwacht wordt dat de markt de gewenste ontwikkeling zelf zal op (kunnen) pakken en een actief grondbeleid geen toegevoegde waarde heeft. Waar dat het geval is, is actief grondbeleid niet noodzakelijk.
- De mate waarin sprake is van een breed politiek draagvlak

Per ontwikkeling wordt naar deze afwegingspunten gekeken. Sommige zullen met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld grotere locaties met een bestaande problematiek en vele eigenaren zullen wellicht moeilijker te realiseren zijn en meer financieel risico met zich brengen. Er zal een politieke afweging gemaakt moeten worden waaraan de beschikbare middelen worden toegekend.

Een voorwaarde voor het toepassen van actief grondbeleid is dat eventuele tekorten op grondexploitaties vooraf zijn afgedekt en dat er voldoende weerstandsvermogen in de reserve grondbedrijf is om de risico's die dan nog overblijven op te kunnen vangen. Daarbij is van belang dat er goed van tevoren wordt nagedacht en de bereidheid bestaat om een consistent beleid te voeren over een groot aantal jaren. Het ontwikkelen van een locatie duurt vaak zeven jaar of langer. In die periode hebben er een of meerdere gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden is de samenstelling van de gemeenteraad gewijzigd. De kans dat het goed gaat is het grootst als er bij de start een breed politiek en maatschappelijk draagvlak is voor de te realiseren ontwikkeling. De ervaring uit het verleden is dat het grote financiële gevolgen kan hebben als er eerst grote hoeveelheden gronden worden aangekocht en er vervolgens geen consistent beleid om te komen tot ontwikkeling wordt gevoerd..

In deze nota wordt verder aandacht besteed aan de wijze van gronduitgifte, de verkoop van gronden en gebouwen, de plan-economische sturing en risicobeheersing van plannen en de financiële beleidskaders voor het grondbedrijf.

1. AANLEIDING EN INLEIDING

Conform wat hierover in de geldende verordening ex artikel 212 Gemeentewet (uitgangspunten financieel beleid, beheer en organisatie) is opgenomen wordt de Nota grondbeleid elke vier jaar herzien. Op 21 april 2021 is de meest recente Nota grondbeleid (2021) vastgesteld door de gemeenteraad. Daarna heeft geen herziening plaatsgevonden.

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden, nadat de invoering daarvan verschillende keren was uitgesteld. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet werd de gemeente verplicht om een Omgevingsvisie vast te stellen. Daarnaast is door de invoering van de Omgevingswet regelgeving gewijzigd, worden andere termen gebruikt en zijn bestaande termen vervallen. Voor de herziening van de nota grondbeleid is de Omgevingsvisie afgewacht/

Grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is dus een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Om te kunnen bepalen welk grondbeleid het meest wenselijk zou zijn, was het dan ook in de eerste plaats van belang om deze doelstellingen goed in beeld te krijgen. De doelstellingen zijn in de Omgevingsvisie in beeld gebracht.

Gemeentelijk grondbeleid heeft primair tot doel om voldoende grond tijdig, tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten en met zo hoog mogelijke kwaliteit beschikbaar te maken voor functies als :

- Woningbouw
- Zorg
- Bedrijvigheid
- Infrastructuur
- Maatschappelijke voorzieningen zoals bijvoorbeeld sportparken en milieustraten

Met het gemeentelijk grondbeleid kan daarbij waar mogelijk en wenselijk ook worden bijgedragen aan andere doelstellingen van de gemeente. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan doelstellingen op het gebied van duurzaamheid (circulariteit, biodiversiteit, klimaatbestendigheid), beheer, sociale cohesie enzovoort. Verder streeft de gemeente naar zoveel mogelijk eenvoud in haar grondbeleid.

De Omgevingsvisie Middelburg 2025 is inmiddels vastgesteld. De nieuwe nota sluit aan op dit stuk. De Omgevingsvisie stevige ambities. Deze ambities hebben, in tegenstelling tot hun voorlopers, de eerdere kwaliteitsatlassen uit 1998 en 2010, beperkt betrekking op het grondbedrijf. De Omgevingsvisie is meer gericht op beleidsvelden als vergroening, verduurzaming, participatie en sociaal beleid.

In de Omgevingswet is ook het wettelijk instrumentarium waarover de gemeente kan beschikken aangepast. Tevens heeft de landelijke commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), die belast is met de rechtmatigheidsverantwoording van onder meer gemeenten, haar notitie grondexploitatie ook aangepast op de Omgevingswet. In verband daarmee heeft deze commissie nieuwe stellige uitspraken gedaan en adviezen gegeven. Ook deze aanpassingen zijn verwerkt in de nota grondbeleid.

Ook andere ontwikkelingen hebben gevolgen voor het grondbeleid. De belangrijkste daarvan is de rechtsvorming die tot stand is gekomen door, en in navolging van, de twee zogeheten 'Didam'-arresten van de Hoge Raad van 2021 en 2024.

We constateren dat het bestaande grondbeleid (situationeel, soms actief soms faciliterend/terughoudend) in de afgelopen periode geen groot punt van politieke discussie is geweest. Ook de Omgevingsvisie vraagt niet noodzakelijkerwijs om een fundamenteel ander grondbeleid. Met voortzetting van de hoofdlijnen van het bestaande grondbeleid, eventueel nog aangevuld met instrumenten die het Rijk in voorbereiding heeft zoals de Wet Versterking Regie Volkshuisvesting, zou de gemeente voldoende regie moeten kunnen houden om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Met name het toenemende tekort aan geschikte woningen maakt het desondanks toch wenselijk om voordat doel, voor nieuwe situaties, nadrukkelijker een actiever grondbeleid te overwegen. Bij een louter faciliterend grondbeleid zal het in veel gevallen langer duren voordat er woningen gebouwd worden, als er al woningen gebouwd gaan worden. Daarover bestaat bij een faciliterende benadering geen zekerheid. Wat wel zeker is dat in deze situatie meer risicovolle, en/of op voorhand verlieslatende locaties, niet tot ontwikkeling zullen komen. Daarbij is het bij een actieve benadering eenvoudiger om te sturen op programma's (aantallen en typen woningen). Ook op andere terreinen (denk aan energie, natuur, infrastructuur, bedrijvigheid, onderwijs, cultuur en transitie van gebouwen, wijken, dorpskernen en bedrijventerreinen zijn de opgaven groter geworden waardoor ook op dit gebied een actievere rol overwogen kan worden. Bovenstaande past overigens in een situationeel grondbeleid zoals beschreven in de nota's grondbeleid vanaf 2016, voor het laatst in 2021.

In de eindevaluatie van het actieplan grondbedrijf 2024 (door de gemeenteraad vastgesteld op 17 april 2025) is hier ook al op ingegaan. Geconstateerd werd dat het actieplan grondbedrijf inmiddels 10 jaar oud was en dat de omstandigheden en inzichten sterk veranderd zijn ten opzichte van 10 jaar geleden. Zo wordt er geen krimp meer verwacht van de woningmarkt en is het niet meer voldoende om bestaande locaties af te bouwen maar juist nodig geworden om steeds nieuwe locaties te ontwikkelen. De belangrijkste doelstelling van het actieplan grondbedrijf (om in 2030 een saldo van de reserve grondbedrijf dat hoger is dan de resterende boekwaarde te hebben), was daarmee niet meer relevant. In verband daarmee was in de nota grondbeleid 2021 al een nieuwe norm vastgesteld om de omvang van de reserve grondbedrijf op een verantwoorde manier af te stemmen op de risico's die worden gelopen. Het actieplan grondbedrijf is dan ook ingetrokken als beleidsdocument.

Gelet op het bovenstaande wordt met deze nota in hoofdlijnen het beleid uit de nota's grondbeleid vanaf 2016 voortgezet, met dit belangrijke verschil dat in nieuwe situaties nadrukkelijker een actieve aanpak zal worden overwogen, met name waar het woningbouw betreft. In de nieuwe nota is nader uitgewerkt welke afwegingspunten bij deze keuze worden gebruikt en wordt ook het instrument Ontwikkelagenda geïntroduceerd. Verder is de nota geactualiseerd waar het gaat om aangepaste regelgeving

zoals de Omgevingswet, de 'Didam'-arresten en de meest recente stellige uitspraken van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

De Nota grondbeleid 2025 is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat actief en faciliterend (passief) grondbeleid inhoudt en wordt ingegaan op de mogelijkheid van tussenvormen. Ingezoomd wordt op de voor- en nadelen van deze vormen van grondbeleid. Vervolgens wordt aangegeven hoe tot een keuze voor grondbeleid en een ontwikkelagenda wordt gekomen. Tot slot wordt aangegeven welke instrumenten er bij de verschillende vormen van grondbeleid zijn en hoe we hiermee om zullen gaan.

In het hoofdstuk daarna wordt ingegaan op het gronduitgiftebeleid en het grondprijnsbeleid dat de gemeente voert. Beschreven wordt hoe gekomen wordt tot selectie van partijen/kopers en op welke manier de prijsvorming van bouwgrond plaats vindt. Ingegaan wordt op aspecten als welke partijen in aanmerking komen, de wijze waarop vrije bouwkwavels worden uitgegeven, particulier opdrachtgeverschap et cetera. De gevolgen van de 'Didam'-arresten zijn in dit hoofdstuk verwerkt.

In hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de plan-economische sturing van plannen plaats vindt. Hierbij wordt aangesloten op de systematiek van het projectmatig werken, die in Middelburg in principe bij locatieontwikkeling wordt gehanteerd.

Tenslotte zijn in hoofdstuk 5 financiële beleidskaders opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen in verband met de grondexploitatie, winst- en verliesnemingen bij grondexploitaties, welke kosten en opbrengsten deel uitmaken van een grondexploitatie, de waardering van gronden en het risicomanagement. Beleid dat aansluit op de bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en stellige uitspraken die de commissie BBV hierover heeft gedaan, die tevens in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

2. ACTIEF EN FACILITEREND GRONDBELEID

2.1 Verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Het gaat de gemeente niet per se om de hoogste grondopbrengst maar om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, maatschappelijk rendement en de meest optimale prijs/kwaliteitsverhouding.

Het verschil tussen actief en faciliterend (passief) grondbeleid is gelegen in het gegeven dat bij een actieve grondpolitiek de gemeente ook een rol speelt als grondeigenaar. Deze privaatrechtelijke rol biedt naast de publiekrechtelijke rol, meer mogelijkheden tot sturing (meer regie zowel op kwaliteit als tijd) en tevens meer mogelijkheden tot verevening, tot combineren van zoet en zuur, het realiseren van bijvoorbeeld maatschappelijk en sociale doelstellingen, en soms tot het realiseren van winst in plaats van uitsluitend kostenverhaal. Winst die dan weer kan worden ingezet voor publieke doelen of om tekorten op andere exploitaties af te dekken. De mogelijkheden om winst te genereren met grondexploitatie zijn de afgelopen jaren sterk afgenomen. Met een actief grondbeleid kunnen ook ontwikkelingen tot stand worden gebracht die van hoog maatschappelijk belang zijn, maar die de markt nog niet zelf heeft opgepakt.

Bij een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden aan en heeft daarmee zelf de privaatrechtelijke mogelijkheden van regie. Dit impliceert dat de gemeente zelf kan bepalen op welke wijze er ontwikkeld wordt, of de gemeente het zelf doet of met partners en in dat laatste geval met welke partners (wijze van selectie). Verder kan de gemeente in alle vrijheid afwegingen tussen en/of in combinatie met andere locaties maken. Dergelijke mogelijkheden zijn alleen bij een actief grondbeleid aanwezig. In het klassieke model maakt de gemeente zelf de gronden bouwrijp, verkoopt de bouwgrond aan particulieren of ontwikkelaars en werkt zelf het plan af (het woonrijp maken). Varianten hierop zijn het organiseren van ontwikkelings- en/of prijscompetities waarop verschillende partijen met elkaar in concurrentie treden op aspecten als prijs en plankwaliteit. Een plan(deel) wordt dan als geheel verkocht.

Bij een faciliterend grondbeleid speelt de gemeente geen rol als eigenaar van de grond. De gemeente verleent al dan niet medewerking aan de wijziging van gebiedsaanwijzingen/functies. Het realiseren hiervan wordt geheel aan de eigenaren en aan marktpartijen overgelaten. In de Omgevingswet is hiervoor regelgeving opgenomen. De gemeente kan haar kosten (deels of volledig) verhalen door het sluiten van een overeenkomst met de grondeigenaren. Er kunnen nooit meer kosten verhaald worden dan er mogelijke, in dit geval private, grondopbrengsten in een plan zijn (verbod op betaalplanologie). Indien ten tijde van het vaststellen van het gewijzigde omgevingsplan of de vergunning voor een BOPA (Buitenplanse Omgevings Plan Activiteit) het kostenverhaal volledig is geregeld hoeft er verder niets meer te gebeuren. Is het echter niet gelukt om met alle eigenaren een overeenkomst te sluiten dan moeten in het gewijzigde Omgevingsplan of de BOPA kostenverhaalsregels worden opgenomen. Op

het moment dat een initiatiefnemer een omgevingsvergunning verkrijgt bevat deze ook een kostenverhaalsbeschikking. Een eigenaar mag dan niet eerder beginnen met planrealisatie dan nadat hij het verschuldigde bedrag heeft betaald. Dat geldt zowel in het geval van kostenverhaal middels een overeenkomst (privaatrechtelijk) als in geval van kostenverhaal via een kostenverhaalsbeschikking (publiekrechtelijk)

2.2 Voor- en nadelen van actief grondbeleid

Ten opzichte van een faciliterend grondbeleid biedt een actief grondbeleid de volgende voordelen:

- a. De regiefunctie van de gemeente is zeker gesteld. De gemeente kan optimaal haar doelstellingen bereiken en wordt daarbij niet gehinderd door belangen van een derde partij (ontwikkelaar) die toevallig eigenaar is van de grond.
- b. Er zijn maximale mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren.
- c. Optimaal kostenverhaal door middel van gronduitgifte. Bij een faciliterend grondbeleid is het moeilijker en ook niet altijd mogelijk om alle kosten te verhalen. Bovendien is de gemeente in dit geval afhankelijk van regelgeving op rijksniveau.
- d. Geen problemen met overdracht van wegen, rioleringen en andere voorzieningen. Indien een ontwikkelaar zelf deze voorzieningen aanlegt ontstaan, ondanks goede afspraken, toch vaak meningsverschillen over de geleverde kwaliteit of de vraag wie, als de voorzieningen er al een tijdje liggen, verantwoordelijk is voor in die tijd ontstane gebreken. Tevens is in dat geval sprake van extra kosten doordat zowel de ontwikkelaar als de gemeente toezicht/inspectie moet uitvoeren.
- e. Wanneer er op locaties positieve financiële resultaten worden geboekt kunnen deze worden ingezet om andere, verliesgevendende locaties te ontwikkelen (zoet en zuur), waardoor ook financieel niet rendabele maar maatschappelijk wel gewenste plannen gerealiseerd kunnen worden.
- f. Indien er per saldo winst is op de bouwgrondexploitatie kan deze worden ingezet voor publieke doeleinden.
- g. Bij een actief grondbeleid, waarbij het innemen van posities door ontwikkelaars wordt ontmoedigd en tegengegaan, wordt voorkomen dat marktpartijen tegen elkaar opbieden om de grondeigendom over te kunnen nemen van een particuliere eigenaar. Dit leidt tot prijsopdrijving en een situatie waarin de oorspronkelijke eigenaar profiteert en er als gevolg daarvan minder financiële ruimte overblijft om kwaliteit te realiseren.
- h. Actief grondbeleid biedt de mogelijkheid om lange termijnafwegingen te maken zowel op locatie niveau als tussen locaties. Marktpartijen zullen begrijpelijkerwijs veelal gericht zijn op het meest gunstige resultaat op de korte termijn en dan voor de eigen locatie(s).
- i. Door een integrale benadering kan meer kwaliteit worden gerealiseerd. Juist de gemeente is een partij die belang heeft bij het geheel en de lange termijn en niet alleen bij bepaalde stukjes en de korte termijn.
- j. De gemeente kan zelf de meest passende partijen selecteren voor ontwikkelingen en is daarbij niet afhankelijk van wie toevallig eigenaar is van de grond. Dit maakt het ook eenvoudiger om bij voorbeeld doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting (vastgelegd in afspraken met corporaties) te realiseren.
- k. Actief grondbeleid biedt meer mogelijkheden om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren door uitgifte van vrije bouwkavels aan particulieren en/of het vastleggen van inspraak van kopers met betrekking tot hun woning. Marktpartijen zijn meestal vooral geïnteresseerd in het zelf bouwen van de woningen (in veel gevallen gaat het om bouwers die aan projectontwikkeling zijn gaan doen om zeker te zijn van bouwvolume).
- l. De continuïteit van projecten ook in tijden dat het economisch slechter gaat is beter gegarandeerd. Er kan geschakeld worden tussen locaties en er kunnen alternatieven worden bedacht zonder daarbij gehinderd te worden door grondposities en belangen van partijen die uitsluitend belang hebben bij een of enkele stukjes grond.

De nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- a. Om succesvol een actief grondbeleid te kunnen voeren is proactieve verwerving noodzakelijk. Indien gewacht wordt met verwerving totdat de nieuwe gebiedsaanwijzing/functie is verkregen, zal blijken dat marktpartijen al de krenten uit de pap hebben verworven en dat alleen de verlieslatende delen nog te koop zijn en een hogere prijs betaald moet worden of anderszins concessies moeten worden gedaan om de al door marktpartijen aangekochte gronden te kopen. Verwerving dient dus bij voorkeur in een vroeg stadium plaats te vinden en dat betekent dat er, afhankelijk van de ambities, al in een vroeg stadium stevig geïnvesteerd moet worden, wat financieel risico met zich meebrengt. Bijvoorbeeld als de marktvraag achter blijft, de gewenste functies niet of langzamer dan gepland tot stand komen of als, nadat de grondaankopen gedaan zijn, de wenselijkheid van een bepaalde ontwikkeling ter discussie komt te staan.
- b. Bedrijfsmatig handelen vraagt om snelle, consequente besluitvorming en slagvaardig handelen. Een bestuurlijk besluitvormingsproces is daar niet altijd even geschikt voor waardoor sprake is van grote risico's. De afgelopen jaren zijn diverse besluiten om reeds aangekochte gronden bedoeld voor ontwikkeling, toch niet te ontwikkelen, waarna forse afwaarderingen noodzakelijk waren.

- c. De gemeente heeft bij een actief grondbeleid meerdere belangen, zowel het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening als het specifieke belang van een zo hoog mogelijk rendement op grondexploitaties. In theorie zou hierdoor de ruimtelijke ordening teveel geleid kunnen worden door (eigen) grondexploitatie-motieven. Het is zeer de vraag of het grondexploitatie-motief sterker speelt bij actief grondbeleid dan bij faciliterend grondbeleid (zie ook onder kopje b). Het is voor de gemeente meestal gemakkelijker om te kiezen voor meer kwaliteit ten koste van een extra opbrengst in een eigen plan dan dat hierover overeenstemming kan worden bereikt met en voor een plan van een marktpartij.

2.3 Voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid

De voordelen van een faciliterend grondbeleid corresponderen in het algemeen met de nadelen van een actief grondbeleid en de nadelen ervan met de voordelen van actief grondbeleid.

Voordelen zijn:

- a. Er hoeft vooraf niet in grondposities geïnvesteerd te worden en hierover wordt dan ook geen financieel risico gelopen.
- b. Als marktpartijen in staat en bereid zijn om de ontwikkelingen conform de gemeentelijke ambities te realiseren is hiervoor vanuit de gemeente minder ambtelijke capaciteit nodig.
- c. Indien sprake is van beperkte ambities en de gemeente zich wil laten leiden door initiatieven vanuit de markt, kunnen deze afgewacht worden.
- d. De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid geen rechtstreeks belang bij een zo winstgevend mogelijke grondexploitatie. In theorie zou ze hierdoor op een zuiverdere manier met ruimtelijke ordening om kunnen gaan.

Nadelen zijn:

- a. De gemeente heeft minder zeggenschap over de ontwikkeling en is voor de uitvoering afhankelijk van derden, wiens belangen niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met die van de gemeente.
- b. De mogelijkheid om maatschappelijke doelen te realiseren wordt beperkt, doordat rekening gehouden moet worden met de belangen van de verschillende eigenaren.
- c. Als de eigenaren niet meewerken zullen de plannen niet gerealiseerd worden en gemeentelijke doeltellingen niet gehaald worden.
- d. In de praktijk lukt het niet altijd om alle kosten te verhalen.
- e. Indien het niet lukt om voorafgaand aan de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan of Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA) tot overeenstemming te komen, moet een kostenverhaalbeschikking worden opgesteld. Deze moet worden afgegeven voordat begonnen wordt met realisatie en er moet ook betaald zijn voordat met realisatie is begonnen. Het betekent een grotere administratieve last waarbij de kosten die gemoeid zijn met het afgeven van de beschikking niet tot de plankosten mogen worden gerekend. Als geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd, komt er ook geen aanvraag voor de kostenverhaalbeschikking en blijft de gemeente met gemaakte kosten zitten.
- f. Indien de ontwikkelaar gemeenschapsvoorzieningen als wegen en riolering aanlegt, moeten deze voldoen aan de door de gemeente te stellen eisen. Bij overdracht, zeker bij grotere meerjarige ontwikkelingen, bestaat het risico dat hierover verschillen van inzicht ontstaan, waardoor extra kosten gemaakt moeten worden.
- g. Marktpartijen zullen alleen de winstgevende (delen van) locaties oppakken. De locaties met een financieel tekort zullen niet opgepakt worden.
- h. Baatafoming bij private grondexploitaties is niet toegestaan. De gemeente kan dus geen middelen genereren om locaties met een tekort toch te ontwikkelen of om andere maatschappelijke doelen te realiseren en moet meer uit algemene middelen betalen.
- i. Indien er concurrentie om de grond plaatsvindt wordt de prijs van ruwe bouwgrond omhoog gedreven, waardoor exploitaties van marktpartijen onder druk komen te staan en er minder ruimte is om kwaliteit te leveren en/of alle gemeentelijke kosten te betalen.
- j. De partij die het meest voor de grond kan betalen en eigenaar wordt is niet per sé altijd de meest geschikte partij om de ontwikkeling te realiseren.
- k. Marktpartijen kunnen de gemeente onder druk zetten door problemen te creëren (bijvoorbeeld verwaarlozing, leegstand) om op die manier hun zin te krijgen. Dat risico is gestegen doordat de rente erg laag is. Marktpartijen hebben hierdoor lage rentelasten en ervaren geen tijdsdruk.
- l. Op het moment dat overeenkomsten zijn gesloten is de gemeente hieraan gebonden en kan zij niet, zonder financiële gevolgen (schadevergoeding) eenzijdig besluiten om bijvoorbeeld als gevolg van marktontwikkelingen het aanbod te verminderen door plannen te schrappen of te herzien. Dit beperkt dus de flexibiliteit.

- m. De gemeente heeft beperkt invloed op de wijze waarop (en de mate waarin) de initiatiefnemer belanghebbenden betreft bij de planvorming (de wijze waarop participatie wordt toegepast).

2.4 Voor- en nadelen tussenvormen

Er zijn veel verschillende tussenvormen die meestal onder de noemer publiek private samenwerking (PPS) worden geschaard. Een vrij vergaand model van PPS is dat van een gemeenschappelijke grond-exploitatie. In Mortiere is indertijd gekozen voor een concessiemodel wat een andere tussenvorm is. PPS kan aan de orde zijn als de gemeente niet alle gronden in handen heeft, maar er ook eigendom is van een of meerdere ontwikkelaars. Ook vanuit een situatie waarin sprake is van volledige eigendom van de gemeente kan gekozen worden voor een PPS.

Voordelen:

- a. Bundeling van kennis en kunde. Het is dan wel van belang dat de partij met wie wordt samengewerkt betrouwbaar is en ook over de gewenste kennis en kunde beschikt.
- b. Delen van het risico.

Nadelen:

- a. In de praktijk blijkt dat het wel mogelijk is om winsten en kleinere risico's te delen, maar dat als het gaat om grote risico's deze uiteindelijk toch bij de gemeente terecht komen en dat marktpartijen in een dergelijk scenario mogelijkheden zoeken en vinden om onder de PPS uit te komen. Veelal wordt bijvoorbeeld een financiering aangegaan met als sluitpost een gemeentegarantie. De bedoeling hiervan is om de rentelast voor het project zoveel mogelijk te beperken. Als het echt fout gaat, komt het risico dan toch weer bij de gemeente terecht. Ook veel vertoond is een model waarbij de gemeente de gronden koopt en voorgefinanciert waarbij als puntje bij paaltje komt er toch geen overeenstemming kan worden bereikt over de afname door de gemeenschappelijke exploitatie (GEM) en de gemeente dus met de grond blijft zitten.
- b. Vaak moeizame en ingewikkelde organisatie, waardoor niet snel en slagvaardig kan worden opgetreden.
- c. Verlies van flexibiliteit. Als de gemeente in een PPS zit is ze hier aan gebonden. Voor de marktpartij is de PPS meestal het enige plan binnen de gemeente. Voor de gemeente wordt het hierdoor heel lastig om ten nadele van het PPS-project te schuiven, ook al zou het gemeentelijk en algemeen belang hierdoor beter gediend zijn.

2.5 Principe keuze grondbeleid en Ontwikkelagenda

Bij veel locaties zal het bij ontwikkeling de komende jaren nog steeds gaan om gronden die al (geruime tijd) in bezit zijn van de gemeente. Bij deze gronden is per definitie sprake van een actief grondbeleid.

Voor nieuwe locaties wordt per situatie beoordeeld welke vorm van grondbeleid (facilitair, een tussen-vorm of actief) de voorkeur heeft. Overwegingen die daarbij gemaakt kunnen worden zijn :

1. Grotere locaties, met een groot maatschappelijk belang, waar nieuwe openbare ruimte gerealiseerd moet worden en/of waar verschillende eigendomsposities zijn, waar sterke regie vanuit de gemeente wenselijk/noodzakelijk wordt geacht en die rendabel te ontwikkelen zijn kunnen actief worden opgepakt mits de gemeenteraad het risico acceptabel acht. Indien marktpartijen op deze locaties gronden hebben verworven wordt ingezet op aankoop daarvan door de gemeente verkopen tegen een marktconforme prijs waarbij, met inachtneming van de Didam-regelgeving, aan de marktpartij het verkrijgen van bouwrijpe grond in het ontwikkelgebied tegen een marktconforme prijs kan worden toegezegd (bouwclaim, eventueel vormgegeven middels een ruilvereenkomst). Deze toezegging is maximaal een percentage van 70% over de naar rato inbreng in het totaal. Voorbeeld: als een partij eigenaar is van 20% van de grond in een exploitatiegebied en er in dit exploitatiegebied 100 woningen gebouwd kunnen worden kan deze partij, onverminderd de Didam-regelgeving, een toezegging voor een grondaanbieding krijgen voor maximaal 70% van 20% van 100 woningen = 14 woningen. Een andere strategie kan zijn om in het kader van de stedelijke herverkaveling ruiltransacties op te zetten, eveneens binnen de mogelijkheden van de Didam-ar-resten.
2. Bij locaties zoals onder 1 waar de gemeenteraad het risico te hoog acht voor de gemeente en/of het maatschappelijk belang minder groot is, en marktpartijen de ontwikkeling zelf willen en kunnen realiseren zal faciliterend te werk worden gegaan waarbij de gemeente zo min mogelijk risico zal lopen. In deze gevallen wordt als voorwaarde gesteld dat de openbare ruimte door de gemeente wordt gerealiseerd waarbij de marktpartijen de kosten hiervan zullen vergoeden aan de gemeente.
3. Bij locaties die niet rendabel ontwikkeld kunnen worden, kan niet verwacht worden dat de markt deze, zonder bijdragen van de gemeente, zal oppikken. Hier zal een afweging gemaakt moeten

worden of tegenover het verwachte verlies voldoende maatschappelijk rendement staat, de gemeente wel voldoende middelen heeft om het verwachte verlies op de ontwikkeling af te dekken en de gemeenteraad de risico's aanvaardbaar acht. In dat geval kan een actief grondbeleid worden toegepast. Als dat niet zo is, gaat deze ontwikkeling niet door. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan overwogen worden om de ontwikkeling in deze situatie toch aan een marktpartij over te laten en hiervoor een bijdrage te verlenen, in geld of in natura (bijvoorbeeld door een aantal kosten voor eigen rekening te nemen). Eén en ander moet dan wel zo geregeld kunnen worden dat geen sprake is van onrechtmatige staatssteun en ook moet rekening gehouden worden met de "Didam"-regelgeving.

4. Kleinere locaties zonder groot maatschappelijk belang en waar geen of nauwelijks nieuwe openbare ruimte nodig is, en waar geen bezwaren tegen ontwikkeling bestaan, zullen altijd aan de markt worden overgelaten (tenzij de gemeente eigenaar is) waarbij de gemeente de door haar te maken kosten verhaalt door middel van een overeenkomst (zuiver faciliterend).

Omdat de mogelijkheden van de gemeente (zowel financieel als qua capaciteit) ook niet onbeperkt zijn, zal de gemeente gaan werken met een zogenaamde ontwikkelagenda. Hierin wordt aangegeven aan welke ontwikkelingen de gemeente prioriteit geeft, welke ze zelf actief zal oppakken en welke in beginsel aan de markt worden overgelaten. Als eenmaal ontwikkelingen gestart zijn en/of afspraken met derden gemaakt, dan is sprake van lopende (contractuele) verplichtingen waaraan de gemeente zich niet zomaar via de ontwikkelagenda kan onttrekken. zullen deze ook uitgevoerd moeten worden. Ontwikkelingen die geen groot maatschappelijk belang dienen, krijgen een lage prioriteit en daar zal dan ook geen of heel beperkt capaciteit of geld voor ingezet worden. Afwegingspunten voor de prioritering op de ontwikkelagenda, en bij het kiezen voor een faciliterende dan wel een actief grondbeleid, zijn:

- De mate waarin een ontwikkeling onvermijdbaar is (b.v. een opdracht van een hogere overheid, wettelijke verplichtingen).
- Al dan niet gemaakte afspraken en contracten met derden. Afspraken en overeenkomsten worden nagekomen. Afspraken en overeenkomsten worden nagekomen, zoals bijvoorbeeld de prestatieafspraken met Woongood Middelburg
- Het maatschappelijk belang/effect van een ontwikkeling. De mate waarin met een ontwikkeling een maatschappelijk probleem wordt opgelost. Bijvoorbeeld probleemlocaties in de bestaande bebouwde omgeving zullen eerder worden opgepakt dan een ontwikkeling op een weiland.
- De mate waarin een ontwikkeling aansluit op en bijdraagt aan de realisatie van de Omgevingsvisie en past binnen de uitvoeringsagenda van de Omgevingsvisie.
- De omvang van de ontwikkeling. Grotere ontwikkelingen krijgen de voorkeur boven kleinere ontwikkelingen, omdat het maatschappelijk effect groter is. Bijvoorbeeld een locatie met 100 woningen zal eerder prioriteit krijgen dan een locatie met 5 woningen.
- De mate waarin een ontwikkeling kansrijk is. Ontwikkelingen waarvan de verwachting is dat deze heel moeilijk te realiseren zijn en een lange ontwikkeltijd vragen krijgen een lagere prioriteit dan ontwikkelingen waarvan de verwachting is dat deze snel gerealiseerd kunnen worden. Te denken valt hierbij aan locaties met sterk versnipperd grondbezit. Deze zullen als kansarm worden aangemerkt. Bij locaties die pas op langere termijn ontwikkeld kunnen worden bestaat de kans dat het politiek draagvlak voor een bepaalde ontwikkeling afkalft.
- De mate van financieel risico. Ontwikkelingen met een beperkt financieel risico hebben de voorkeur boven ontwikkelingen met een groot financieel risico.
- De mate waarin verwacht wordt dat de markt de gewenste ontwikkeling zelf zal op (kunnen) pakken. Waar dat het geval is, is actief grondbeleid niet noodzakelijk.
- De mate waarin sprake is van een breed politiek draagvlak

Per ontwikkeling wordt naar deze afwegingspunten gekeken. Sommigen zullen met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld grotere locaties met een bestaande problematiek en vele eigenaren zullen wellicht moeilijker te realiseren zijn en meer financieel risico met zich mee brengen. In dat geval zal een politieke afweging gemaakt moeten worden waaraan de beschikbare middelen worden toegekend.

Een voorwaarde voor het toepassen van actief grondbeleid is dat eventuele tekorten op grondexploitatie vooraf zijn afgedekt en dat er voldoende middelen in de reserve grondbedrijf zijn om de risico's die dan nog overblijven op te kunnen vangen.

Daarbij is van belang dat er goed van tevoren wordt nagedacht en de bereidheid bestaat om een consistent beleid te voeren over een groot aantal jaren. Het ontwikkelen van een locatie duurt vaak zeven jaar of langer. In die periode hebben er een of meerdere gemeenteraadsverkiezingen plaatsgevonden is de samenstelling van de gemeenteraad gewijzigd. De kans dat het goed gaat is het grootst als er bij de start een breed politiek en maatschappelijk draagvlak is voor de te realiseren ontwikkeling. De ervaring

uit het verleden is dat het grote financiële gevolgen kan hebben als er eerst grote hoeveelheden gronden worden aangekocht en er vervolgens geen consistent beleid om te komen tot ontwikkeling wordt gevoerd.

De ontwikkelagenda zal jaarlijks geactualiseerd worden.

2.6 Instrumenten actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid worden de volgende instrumenten onderscheiden:

a. Minnelijke verwerving

In hoofdzaak wordt bij actief grondbeleid uitgegaan van zogenaamde minnelijke verwerving waarbij, op initiatief van een eigenaar of de gemeente, beiden het eens worden over ver- respectievelijk aankoop. Uitgangspunt voor de besprekingen is in beginsel de waarde in het vrije economische verkeer, met name in situaties waarin het initiatief van derden komt. Veelal is het echter de gemeente die het initiatief neemt. In dat geval speelt ook de volledige schadeloosstelling die iemand zou kunnen krijgen in het kader van onteigening een rol. Dit bedrag is hoger dan de waarde in het economisch verkeer. Gelet daarop is het niet vanzelfsprekend dat een partij in deze situatie genoeg zal nemen met een lager bedrag, tenzij daar andere voordelen tegenover staan.

In uitzonderlijke situaties kan verwerving plaatsvinden tegen een iets hogere waarde dan een volledige schadeloosstelling. Daarbij kan vooral gedacht worden aan situaties waarin snelheid voor de gemeente van groot belang is. Indien hier sprake van is zal, als van bedrijven wordt aangekocht, wel opgelet moeten worden dat geen sprake is van onrechtmatige staatssteun.

Uiteindelijk gaat het hier om een onderhandelingsproces waarbij een koper en een verkoper het beiden eens worden over de voorwaarden.

b. Voorkeursrecht

In de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen voor de gemeente om een voorkeursrecht te vestigen (tot 2024 was dat geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)). Het voorkeursrecht geeft gemeenten een wettelijk recht (geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Als een voorkeursrecht is gevestigd zal de grondeigenaar die de grond wil verkopen deze eerst aan moeten bieden aan de gemeente. Aan het vestigen van het voorkeursrecht zit de verplichting om binnen een vastgestelde periode (op moment van schrijven drie jaar maar de nationale wetgever overweegt om deze termijn te verlengen) met een omgevingsplan voor de betreffende gronden te komen. Nadeel van het instrument is dat het behoorlijk arbeidsintensief is en dat geheimhouding bij de voorbereiding van de vestiging van het recht essentieel is. Daarnaast legt ook de verplichting om binnen een bepaalde periode met een plan te komen de nodige claims op de beschikbare capaciteit (ambtelijke uren) en is het risico dat dit niet lukt substantieel. Indien de grond voor de vestiging van het voorkeursrecht al was verkocht aan een ontwikkelaar en deze een beroep doet op zelfrealisatie biedt het voorkeursrecht hiervoor geen soelaas. Ook kan sprake zijn van prijsopdrijvende werking. Eigenaren van gronden waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd zijn niet verplicht om grond te verkopen. In die zin is ook het instrument voorkeursrecht onderdeel van de minnelijke verwerving. Het vestigen van een voorkeursrecht kan wel direct gevolgen hebben voor de financieringsmogelijkheden van bedrijven en het al dan niet kunnen doen van investeringen. Het is daarmee een beperking van het eigendomsrecht die nadelige gevolgen kan hebben voor de eigenaar. Het voorkeursrecht wordt van de kant van eigenaren van grond daarom ervaren als het begin van dwang wat de sfeer waarin uiteindelijk besprekingen plaatsvinden nadelig kan beïnvloeden. Per situatie waarin verwerving wordt voorgestaan zal een afweging worden gemaakt of het wenselijk is en/of zinvol kan zijn om met een voorkeursrecht te werken.

c. Onteigening

De Onteigeningswet is grotendeels komen te vervallen (op enkele hele bijzondere gevallen na) en is nu geregeld in de Omgevingswet. Tevens is er een belangrijke wijziging in die zin dat niet langer de Kroon het bevoegd gezag is voor het nemen van de onteigeningsbeschikking maar de gemeente. Onteigening biedt mogelijkheden in situaties waarin grondeigenaren niet mee willen of kunnen werken aan een nieuwe gebiedsaanwijzing/functie en gedwongen worden hun grond te verkopen. Grondeigenaren die een beroep kunnen doen op zelfrealisatie kunnen niet onteigend worden. De gemeente Middelburg zal alleen in uitzonderlijke situaties van het instrument gebruik maken. Toch kan het noodzakelijk zijn het in te zetten, bijvoorbeeld in de situatie dat de uitvoering van een plan wacht op de verwerving van een laatste perceel (bijvoorbeeld voor de ontsluiting van het gebied) en de eigenaar niet of alleen tegen onacceptabele voorwaarden wil verkopen. Als de grond in een dergelijke situatie niet minnelijk verworven kan worden, zal worden nagegaan of een onteigeningsprocedure kans van slagen heeft en indien dat het geval is worden gestart.

Een onteigeningsprocedure is tijdrovend en kost veel geld. Het is dan ook van belang om tijdig met de voorbereiding van zo'n procedure te beginnen, eventueel parallel aan de minnelijke verwerving, om zo weinig mogelijk tijd te verliezen. Voor een eigenaar heeft een onteigeningsprocedure ook nadelen. Een schadeloosstelling bij onteigening bestaat uitsluitend uit een geldelijke vergoeding waar bij min-

nelijke verwerving ook mogelijkheden kunnen bestaan om ruilgronden te verkrijgen. Verder duurt het ook voor de eigenaar erg lang voordat duidelijk is waar hij aan toe is en de vergoeding kan ook tegenvallen.

Om een onteigeningsprocedure daadwerkelijk te kunnen voeren zijn een belang (planologisch vastgesteld beleid, bijvoorbeeld een omgevingsplan waarbij sprake is van functiewijziging), noodzaak en urgentie vereist. De ervaring is dat als eenmaal een onteigeningsprocedure wordt ingezet, het in de meeste gevallen niet nodig is deze volledig te voeren omdat al eerder overeenstemming wordt bereikt. De laatste keer dat in Middelburg het onteigeningsinstrument is ingezet was in 2008 op Ramsburg om de nieuwe entree van de N57 mogelijk te maken. Ook in deze situatie is deze procedure niet tot het einde gevoerd omdat in de tussentijd minnelijk overeenstemming werd bereikt.

d. *Inzet Ruilgronden*

Met name bij verwerving van agrarische percelen ten behoeve van een ontwikkeling komt het in de onderhandelingen in de regel sterk ten goede indien de gemeente goede ruilgronden kan aanbieden. Tot 2016 beschikte de gemeente nog over een behoorlijke voorraad ruilgronden, maar deze zijn in het kader van het Actieplan Grondbedrijf allemaal verkocht. Nu een actief grondbeleid nadrukkelijker overwogen gaat worden en er daadwerkelijk ook stappen zijn gezet om actief gronden te verwerven, met name met het oog op woningbouw, is het belang van een voorraad goede ruilgronden weer actueel. De gemeente streeft er dan ook naar om een voorraad ruilgronden weer op te bouwen. De verplichtingen uit de 'Didam'-arresten maken een weldoordachte aanbieding van ruilgronden wel noodzakelijk. Uit lagere rechtspraak is tot nog toe evenwel gebleken dat het, zeker in het kader van een integrale gebiedsontwikkeling, mogelijk blijft om ruilgronden onderhands in te zetten.

In beginsel vindt verwerving van dergelijke gronden plaats tegen de agrarische waarde met een kleine plus (om het voor de eigenaar aantrekkelijk te maken deze gronden aan de gemeente te verkopen en niet aan iemand anders). Veelal worden ruilgronden ook verkregen als onderdeel van een totale aankoop waarin zowel gronden liggen die nodig zijn voor ontwikkeling als gronden die daar niet nodig zijn. Omdat ruilgronden ook weer tegen agrarische waarde verkocht kunnen worden is het risico op het aanhouden van een voorraad beperkt. Indien sprake is van kavelruil in landelijk gebied kunnen er fiscale voordelen zijn. De voorraad ruilgrond moet in verhouding staan tot de oppervlakte aan grond die de gemeente actief wil ontwikkelen.

e. *Stedelijke herverkaveling – kavelruil*

Stedelijke herverkaveling, ook wel bekend als stedelijke kavelruil, is een (nieuw) instrument binnen de Omgevingswet waarbij de eigendomsverhoudingen van percelen in een stedelijk gebied worden gewijzigd door grondruil tussen verschillende partijen, met als doel gebiedsontwikkelingen te faciliteren. Dit kan zowel op vrijwillige basis als via een wettelijke regeling, maar in Nederland is er nog weinig ervaring met de verplichte variant.

Mogelijke voordelen van stedelijke herverkaveling:

- Door het ruilen van gronden kunnen complexe eigendomssituaties worden vereenvoudigd, waardoor de ontwikkeling van nieuwe projecten vlotter kan verlopen.
- Stedelijke herverkaveling kan leiden tot een optimalisatie van de kavelstructuur, waardoor de ruimte beter benut kan worden en nieuwe functies mogelijk worden gemaakt.
- Door het ruilen van grond kan de overheid mogelijk ook besparen op de kosten van grondverwerving en compensatie, wat resulteert in een betere financiële situatie voor het project. Zo kunnen er bijvoorbeeld fiscale voordelen zijn.

In voorkomende gevallen zal bezien worden of het gewenst is van deze methode gebruik te maken.

f. *Strategische grondaankopen*

Het college is op basis van de Gemeentewet (art. 160, lid 1, sub d) bevoegd te besluiten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder ook aankoop van onroerende zaken. De gemeenteraad heeft echter het budgetrecht. Het college kan dus alleen handelen binnen de door de Raad beschikbaar gestelde kredieten. Een overeenkomst wordt, als er nog geen exploitatieopzet is vastgesteld door de gemeenteraad, dan ook veelal gesloten onder voorbehoud van beschikbaar stellen van de benodigde middelen door de gemeenteraad. In een aantal situaties waarin snelheid geboden is kan dit in theorie problemen opleveren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het deelnemen aan een veiling (bijvoorbeeld bij een faillissement) waar een onvoorwaardelijke bieding wordt vereist om mee te kunnen doen.

Verschillende gemeenten hebben om deze reden een strategisch aankoopbudget vastgesteld waarover het college, onder een aantal randvoorwaarden, vrij kan beschikken om grond die strategisch van belang is aan te kopen. Later wordt dan verantwoording afgelegd. In de gemeente Middelburg bestaat zo'n budget niet. Ook in de hoogtijdagen van het actieve grondbeleid (periode 2003-2010 waarin heel veel gronden werden aangekocht) bestond een dergelijk budget niet en het heeft tot op heden ook nog nooit tot problemen geleid.

Indien een uitzonderlijke gelegenheid zich voordoet waarin het college tot aankoop wenst over te gaan en er geen mogelijkheid is om een voorbehoud te maken voor wat betreft het beschikbaar stellen van middelen door de gemeenteraad, zal voordat de aanbidding gedaan wordt door het college een extra, besloten, vergadering van de gemeenteraad worden georganiseerd om het benodigde krediet vast te stellen.

2.7 Instrumenten faciliterend grondbeleid

2.7.1 Kostenverhaal

De Omgevingswet bevat regels op het gebied van kostenverhaal voor ruimtelijke ontwikkelingen. Voor aangewezen bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op grond van een nieuw toegedeelde functie, is de gemeente verplicht de kosten voor de aangewezen kostensoorten te verhalen op de initiatiefnemer. Het gemeentelijk kostenverhaal is verbonden aan de wijziging/herziening van het Omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het Omgevingsplan aan een locatie toegedachte functie.

Bij actief grondbeleid gebeurt dat door de kosten op te nemen in een grondexploitatie en deze zoveel als mogelijk te dekken uit opbrengsten van gronduitgifte.

Bij faciliterend grondbeleid kan dat door middel van het sluiten van een overeenkomst met de initiatiefnemer/eigenaar (de zogenaamde anterieure overeenkomst) of (indien geen overeenstemming wordt bereikt over een overeenkomst en de gemeente het plan toch willen laten doorgaan) met het toepassen van publiekrechtelijk kostenverhaal door middel van het opnemen van kostenverhaalsregels in een herziening van het Omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een BOPA. Indien er uiteindelijk geen vrijwillige overeenkomst tot stand komt wordt het kostenverhaal publiekrechtelijk opgelegd als betalingsverplichting bij een vergunning voor bouwen op grond van kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan (door het nemen van een kostenverhaalsbeschikking).

Kostenverhaalsregels zijn gebaseerd op aangewezen kostenverhaalsgebieden. Het kostenverhaalsgebied is het gebied waarin alle onderdelen van de beoogde ontwikkeling vallen. Een kostenverhaalsgebied kan bestaan uit verschillende delen die niet aaneengesloten zijn of uit één perceel. Per kostenverhaalsgebied moeten verder een tijdvak, een raming van de kosten, een evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft, een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden, een verdeling van de kosten over de aangewezen activiteiten en regels over de eindafrekening van de kosten worden opgesteld.

Er kunnen alleen kosten verhaald worden die voorkomen op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit. Vervolgens moet aan de hand van de PTP-criteria bepaald worden of de kosten geheel of gedeeltelijk aan een kostenverhaalsgebied kunnen worden toegerekend. De PTP-criteria houden in dat een kostenverhaalsgebied profijt moet ondervinden van de werken, maatregelen of voorzieningen die getroffen zijn. De kosten moeten ook toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied. De kosten moeten (mede) gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling en de kosten mogen niet via een andere weg gefinancierd worden. Tot slot moet worden bepaald in welke mate de kosten toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied: de toe te rekenen kosten moeten proportioneel zijn. Dit criterium speelt voor voorzieningen waar ook andere kostenverhaalsgebieden of bestaande gebieden nut van ondervinden, zoals een nieuwe weg.

Belangrijk is ook dat er nooit meer kosten verhaald kunnen worden dan de opbrengsten van de gronden binnen het kostenverhaalsgebied kunnen dragen. Dit wordt 'macroaftopping' genoemd. Bij kostenverhaal met tijdvak worden daarvoor de totale kosten vergeleken met de totale opbrengsten. De toets vindt plaats bij de vaststelling van het omgevingsplan of de BOPA. Bij kostenverhaal zonder tijdvak is de macroaftopping vervangen door een waardevermeerderingstoets. De kostenverhaalbijdrage kan niet hoger zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van de activiteit. De waardevermeerderingstoets wordt pas uitgevoerd nadat de kostenverhaalbeschikking is aangevraagd, omdat de kosten dan het best berekend kunnen worden en het risico op een afwijking ten opzichte van de daadwerkelijke kosten het kleinst is.

Kostenverhaal voor plankosten moet niet verward worden met leges. Plankosten zijn de kosten die de gemeente maakt voor het opstellen, vaststellen en uitvoeren van plannen en besluiten waarmee bouwactiviteiten mogelijk worden gemaakt. Het zijn de kosten voor de werkuren van ambtenaren of externen ingehuurd door de gemeente. Dat zijn onder meer de kosten voor het opstellen van het stedenbouwkundig plan, de herziening van het omgevingsplan of de ruimtelijke onderbouwing van de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, projectmanagement of voorbereiding, directievoering en toezicht voor het bouw- en woonrijpmaken. Ook onderzoeken die nodig zijn voor het vaststellen van het plano-

logisch besluit zijn plankosten, bijvoorbeeld bodemonderzoek of flora- en faunaonderzoek. Plankosten zijn algemene kosten en worden gedragen door de initiatiefnemer(s) van bouwactiviteiten. De afgifte van een kostenverhaalbeschikking of een omgevingsvergunning voor de planologische aspecten van een bouwactiviteit zijn individuele diensten die via de leges behoren te worden verrekend. Uiteraard geldt dat kosten die via de afdeling kostenverhaal worden verhaald, niet ook nog eens via de leges in rekening gebracht mogen worden.

Het privaatrechtelijke spoor via een anterieure overeenkomst heeft de voorkeur. Voor partijen die geen overeenkomst wensen te sluiten met de gemeente geldt dat kostenverhaal plaats vindt bij de afgifte van de omgevingsvergunning. De eigenaar/initiatiefnemer moet dan een kostenverhaalbeschikking aanvragen bij burgemeester en wethouders. Er kan pas gestart worden met werkzaamheden als het in de beschikking opgenomen bedrag betaald is. Het publiekrechtelijke spoor biedt geen garantie dat de gemaakte kosten ook daadwerkelijk worden verhaald. Als er geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd, kan er geen betalingsverplichting worden opgelegd en kan de gemeente met kosten blijven zitten. In deze situatie kan de gemeente een procedure inzetten tot onteigening van de gronden van de eigenaar mits de realisatie van de functie een onteigeningsbelang oplevert en sprake is van urgentie en noodzaak in de zin van de Omgevingswet.

In de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedsontwikkeling met en zonder tijdvak. Bij gebiedsontwikkeling met een tijdvak gaat het om integrale planvorming met een duidelijk eindbeeld en looptijd. Bij gebiedsontwikkeling zonder tijdvak gaat het om organische gebiedsontwikkeling zonder duidelijk eindbeeld en zonder vaste looptijd. Voor beide vormen gelden verschillende kostensoorten. Kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen plaats vinden met een omgevingsplan en dus niet via een BOPA. Bij kostenverhaal zonder tijdvak moet in het omgevingsplan een kostenplafond worden bepaald, door allerlei scenario's door te rekenen, van wat maximaal aan kosten verhaald kan worden. Het blijft echter, omdat onzeker is of, hoe en in welke mate er een ontwikkeling van de grond komt, onzeker of en in welke mate er daadwerkelijk kosten verhaald kunnen worden. Gelet hierop zal in de gemeente Middelburg uitsluitend met plannen met tijdvak gewerkt worden.

Op hoofdlijnen kunnen zich twee situaties voordoen:

- a. Faciliterend grondbeleid op initiatief van een eigenaar
- b. Faciliterend grondbeleid op initiatief van de gemeente of een niet-eigenaar met instemming van de gemeente

Ad a : Faciliterend grondbeleid op initiatief van een eigenaar

De werkwijze in deze situatie is dat eerst een globale beoordeling plaatsvindt van het initiatief. Als er geen ruimtelijke redenen zijn om medewerking te weigeren, dan zal de gemeente meewerken op voorwaarde dat de eigenaar bereid is een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente, met als uitgangspunt dat de initiatiefnemer alle kosten voor zijn rekening neemt. Indien deze bereidheid er is, zal deze overeenkomst eerst worden gesloten voordat de gemeente werkzaamheden gaat uitvoeren om tot de gewenste aanpassing van het Omgevingsplan, c.q. BOPA, te komen. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente veel kosten maakt en dat uiteindelijk toch geen overeenkomst wordt gesloten en de gemeente met de kosten blijft zitten. De overeenkomst gaat uit van betaling voorafgaand aan de uitvoering van werkzaamheden.

Voor grootschalige ontwikkelingen en/of ontwikkelingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de gemeente zal vooraf aan de gemeenteraad een principebesluit gevraagd worden, dan wel de gelegenheid worden gegeven wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Indien een initiatiefnemer vooraf geen overeenkomst wenst te sluiten, zou de gemeente het kostenverhaal nog publiekrechtelijk kunnen afdwingen. Dit heeft echter een aantal nadelen die genoemd zijn bij de bovenstaande bespreking van het instrument. De gemeente zal er dan ook in principe van uit gaan dat als het niet lukt om vooraf een overeenkomst te sluiten, de economische uitvoerbaarheid van een plan niet gewaarborgd is en derhalve in beginsel niet overgaan tot wijziging/vaststelling van het omgevingsplan en hier in ieder geval geen prioriteit aan geven.

Ad b : Facilitair grondbeleid op initiatief van de gemeente of een niet-eigenaar met instemming van de gemeente

In een aantal gevallen is het denkbaar dat de gemeente een ontwikkeling voorstaat die maatschappelijk van belang is (denk bijvoorbeeld aan de herontwikkeling van een winkelcentrum) en waarbij de gemeente zelf geen actief grondbeleid wenst te voeren, maar dit wil uit laten voeren door een betrouwbare deskundige marktpartij die nog (geen) eigenaar is van (alle) benodigde gronden. Het initiatief kan ook komen van een ontwikkelaar zelf die nog geen (volledige) eigendomspositie heeft. De gemeente kan in dit geval besluiten tot samenwerking met deze partij. Nu deze partij nog geen eigenaar is en er nog geen zekerheid is dat hij dat gaat worden, kan er nog geen anterieure overeenkomst gesloten worden. Wel

kan in dit geval een intentieovereenkomst gesloten worden waarin het streven van de marktpartij om eigenaar te worden is opgenomen en dat in dat geval beide partijen een anterieure overeenkomst wensen te sluiten. Ook kunnen afspraken gemaakt worden in het geval het niet lukt om met alle eigenaren tot overeenstemming te komen (bijvoorbeeld over het in die situatie opnemen van kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan of het toepassen van instrumenten voor actief grondbeleid).

2.7.2 Plankosten bij kleine bouwactiviteiten

Plankosten zijn de kosten van werkuren van ambtenaren of van deskundigen die door de gemeente zijn ingehuurd. In de Omgevingsregeling is bepaald dat voor de zogenaamde 'kleine bouwactiviteiten' maximumbedragen aan plankosten kunnen worden verhaald. De achtergrond hiervan is dat het voor kleine bouwactiviteiten te ver zou voeren om alle plankosten te berekenen. Kleine bouwactiviteiten zijn activiteiten waarop een of enkele bouwwerken met een beperkte oppervlakte worden gerealiseerd (zie de lijst hieronder). Uitgezonderd op de maximumbedragen zijn de plankosten van de producten en activiteiten die genoemd zijn in de onderdelen 2.6a tot en met 2.6d van bijlage XXXIV en 2.6a tot en met 2.6c van bijlage XXXIVa. In die onderdelen staan de kosten voor voorbereiding, toezicht en directievoering bij civieltechnische werken. Die kosten kunnen van geval tot geval verschillen en behoren daarom niet tot de maximaal te verhalen bedragen.

De maximum te verhalen bedragen aan plankosten bij kleine bouwactiviteiten zijn als volgt:

- Bij het bouwen van kassen met een bruto-oppervlakte van niet meer dan 3.000 m², kan maximaal € 7.718,- aan plankosten worden behaald.
- Voor de volgende kleine bouwactiviteiten kan maximaal € 10.252 worden verhaald:
- Het bouwen van een gebouw met één woonfunctie en nevengebruiksfuncties als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Het bouwen van een hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden zonder bijeenkomstfunctie, kantoorfunctie of winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m², of een bedrijfswoning op hetzelfde perceel waarop zelfstandige, bij elkaar horende bebouwing is toegestaan;
- Een uitbreiding met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte van een gebouw met een industriefunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, of een uitbreiding met niet meer dan een bedrijfswoning op hetzelfde perceel waarop zelfstandige, bij elkaar horende bebouwing is toegestaan;
- Een uitbreiding van een ander gebouw dan bij de drie hiervoor genoemde bouwactiviteiten met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met niet meer dan een gebouw met één woonfunctie of nevengebruiksfuncties daarvan als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 3.000 m² en niet meer dan 10.000 m²;
- Een verbouwing van een gebouw of meerdere aaneengesloten gebouwen tot gebouwen met een woonfunctie, zoals omschreven in artikel 8.13 onder e van het Omgevingsbesluit;
- Een verbouwing van een gebouw of meerdere aaneengesloten gebouwen die een functieverandering ondergaan, zoals omschreven in artikel 8.13 onder f van het Omgevingsbesluit.
- Bij het bouwen van kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 10.000 m² en niet meer dan 30.000 m², is het maximum te verhalen bedrag € 12.196,-.

Alle bovengenoemde bedragen zijn exclusief de plankosten van de producten en activiteiten waarvoor het maximum niet geldt. Voor kostenverhaalsgebieden waarvoor geen tijdvak is vastgesteld, worden de kosten van de producten en activiteiten zoals weergegeven in bijlage XXXIVa van de Omgevingsregeling, tabel 1, onder 2.6a tot en met 2.6c, opgeteld bij de maximumbedragen zoals genoemd in de alinea hierboven. Voor kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak is vastgesteld, worden de kosten van de producten en activiteiten zoals weergegeven in bijlage XXXIV, tabel 1, onder 2.6a tot en met 2.6d, opgeteld bij de maximumbedragen zoals genoemd in de alinea hierboven. Voor de kosten van de producten en activiteiten die worden opgeteld bij de plankosten, geldt dat artikel 13.2 van de Omgevingsregeling van overeenkomstige toepassing is.

Alle tarieven en kosten in bijlage XXXIV, tabellen 1, 3 en 7, en bijlage XXXIVa, tabellen 1, 3 en 7, en de bedragen in de lijst hierboven, worden jaarlijks geïndexeerd en bekendgemaakt in de Staatscourant.

Als er sprake is van zelfrealisatie door de initiatiefnemer, en die initiatiefnemer kosten heeft gemaakt die gelijk zijn of lager zijn dan de raming van de kosten in het omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor zover sprake is van een activiteit die in strijd is met een in het omgevingsplan aan een locatie toegedeelde functie, worden die kosten in mindering gebracht op de door initiatiefnemer verschuldigde geldsom. Voor het onderdeel plankosten geldt dat voor het in mindering te brengen bedrag, de vermindering ten hoogste 60% bedraagt van de te verhalen kosten voor producten

en activiteiten als bedoeld in bijlage XXXIV, tabel 1, onder 1.1.a en 1.1.b, de vermindering ten hoogste 80% bedraagt van de te verhalen kosten voor producten en activiteiten als bedoeld in bijlage XXXIV, tabel 1, onder 2.6a tot en met 2.6d, en de vermindering ten hoogste 90% bedraagt van de te verhalen kosten voor de overige producten en activiteiten als bedoeld in bijlage XXXIV.

2.7.3 Financiële bijdragen

De Omgevingswet kent naast kostenverhaal de mogelijkheid van de afdwingbare financiële bijdrage en de vrijwillige financiële bijdrage.

Afdwingbare financiële bijdrage

De 'Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering' is een nieuw financieel instrument voor gemeenten. Deze bijdrage komt bovenop eventueel verschuldigd kostenverhaal. In bepaalde gevallen kan deze afdwingbare financiële bijdrage worden opgelegd voor kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, het bereiken van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad en het slopen van opstellen in het geval van een krimpoppave. Enkele voorbeelden zijn:

- Herstel van bijzondere provinciale landschappen zoals beekherstel;
- Aanleg van in de omgevingsverordening aangewezen gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland of door gemeenten in een omgevingsplan aangewezen natuurgebieden;
- Aanleg van onder andere bijenlandschappen, vistrappen, faunapassages, natuurvriendelijke oevers of herstellen van houtwallen;
- Compensatie voor realiseren sociale woningbouw buiten de locatie, door een bedrag te vragen voor het aantal sociale huurwoningen dat op de locatie niet is gerealiseerd maar op grond van het woningbouwprogramma wel wenselijk wordt geacht (momenteel 30%), waarbij het bedrag ten gunste komt van een locatie waar extra sociale huurwoningen gebouwd worden;
- Stedelijke herstructurering in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen.

De afdwingbare bijdrage vereist een grondslag in het Omgevingsplan, kan alleen worden geheven bij aangewezen activiteiten en uitsluitend worden besteed aan aangewezen categorieën ontwikkelingen uit het Omgevingsbesluit. Er moet sprake zijn van een functionele samenhang tussen de activiteit en de ontwikkeling en de bekostiging van de ontwikkeling mag niet anderszins zijn verzekerd. Functionele samenhang houdt onder meer in dat een initiatiefnemer objectief gezien voordeel moet hebben van een beoogde ontwikkeling, dat is bijvoorbeeld het geval als toekomstige bewoners daarvan gebruik kunnen maken. Belangrijk is dat er geen sprake is van toerekenbaarheid, dan zou de ontwikkeling immers onder het kostenverhaal vallen en moet de bijdrage op grond daarvan in rekening worden gebracht. Een nieuwe rondweg die niet noodzakelijk is voor de ontsluiting van een nieuwe woonwijk maar waar die woonwijk wel profijt van heeft, is een voorbeeld van een ontwikkeling waarvoor de afdwingbare financiële bijdrage kan worden opgelegd. Er kan geen financiële bijdrage worden opgelegd als de bekostiging anderszins verzekerd is, naast kostenverhaal is dat het geval wanneer de ontwikkeling via heffingen, belastingen of verbruikersbijdragen bekostigd wordt. Ook als slechts een klein percentage kan worden verhaald, is een financiële bijdrage niet mogelijk, doordat kostenverhaal en een financiële bijdrage voor dezelfde voorziening uitgesloten is. Verder geldt dat een bijdrage niet kan worden opgelegd als een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten. In dat geval moet in de anterieure fase een afspraak over de afdwingbare financiële bijdrage worden gemaakt.

Bij het opleggen van de bijdrage, wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de activiteit. Als de opbrengst van de activiteit de inbrengwaarde plus het kostenverhaal niet overstijgt, kan geen bijdrage worden opgelegd. Net als bij het publiekrechtelijk kostenverhaal, wordt de afdwingbare financiële bijdrage opgelegd bij beschikking. Als een kostenverhaalbeschikking nodig is, wordt de bijdrage bij die beschikking vastgesteld. De gemeente is verplicht de besteding van de bijdrage periodiek te verantwoorden en een eindafrekening op te stellen. Als de bijdrage niet is besteed aan de doelen, moet de bijdrage geheel of gedeeltelijk worden terugbetaald. Regels daarover moeten worden opgenomen in het omgevingsplan. Een 'spaarsysteem' is niet toegestaan.

Vrijwillige financiële bijdrage

De Omgevingswet biedt een expliciete grondslag voor een overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage bij een herziening van het omgevingsplan of een BOPA. Net als bij de afdwingbare financiële bijdrage, gaat het om een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar de kwaliteit van een gebied wel vergroten. Hiervoor kan gedacht worden aan belangrijke maatschappelijke functies zoals sport, waterberging, culturele voorzieningen of reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied.

De vrijwillige financiële bijdrage vereist een grondslag in een omgevingsvisie of een programma. Het verband tussen de activiteit en de ontwikkeling moet worden aangegeven en het moet steeds gaan om ontwikkelingen in het gebied van de omgevingsvisie of het programma. Daarin moet ook ingegaan worden op de financiering van de ontwikkeling, een indicatie voor de gewenste bijdrage en de planning en realisatie van de ontwikkeling. De gebieden moeten buiten het potentiële kostenverhaalsgebied vallen, omdat anders regulier kostenverhaal aan de orde is. De bijdrage is nadrukkelijk vrijwillig en staat los van de financieel-economische uitvoerbaarheid van een project voor de gemeente. De gemeente kan medewerking aan een project niet weigeren als geen overeenstemming is bereikt over de vrijwillige financiële bijdrage.

De bijdrage mag worden gesloten bij de kostenverhaalplichtige activiteiten en daarnaast ook nog voor een reeks andere activiteiten, zoals bij de bouw van een bouwwerk voor recreatie of een nieuw toegevoegde functie voor een of meer bestaande gebouwen mits aan de oppervlakte-eis wordt voldaan. De bijdrage mag alleen worden besteed aan de ontwikkeling van een gebied, niet voor gebruik of beheer. Tevens moet aannemelijk zijn dat de activiteiten ten laste waarvan de bijdrage wordt gevraagd, nog wel financieel uitvoerbaar blijven.

Toepasbaarheid

Vooralsnog maakt de gemeente Middelburg geen gebruik van het in rekening brengen van genoemde financiële bijdragen omdat :

- De Omgevingsvisie en het daaruit voortvloeiende investeringsprogramma onvoldoende concreet is om op basis hiervan financiële bijdragen in de fysieke leefomgeving in rekening te kunnen brengen;
- De verwachting is dat rekening houdend met wat aan de bestaande voorraad kan worden toegevoegd en de eigen exploitaties, en rekening houdend met macro-aftopping (er kunnen nooit meer kosten in rekening worden gebracht dan de grondexploitatie kan dragen) deze bijdragen voor de fysieke leefomgeving niet substantieel kunnen zijn. Daarentegen kunnen zij wel extra administratieve lasten met zich mee brengen;
- Grotere locaties, met een groot maatschappelijk belang, waar nieuwe openbare ruimte gerealiseerd moet worden en/of verschillende eigendomsposities zijn, waar sterke regie vanuit de gemeente wenselijk/noodzakelijk wordt geacht en die rendabel te ontwikkelen zijn, door de gemeente actief worden opgepakt mits de gemeenteraad het risico acceptabel acht, waardoor kostenverhaal niet aan de orde is en de eventuele winst op de grondexploitatie ingezet kan worden voor de bekostiging van ontwikkelingen waar het exploitatiegebied profijt van heeft. Wanneer een grote ontwikkeling wel door een private partij wordt opgepakt, is de afdwingbare financiële bijdrage een mogelijkheid mits voldaan wordt aan de eisen uit de wettelijke regelingen;
- Voor plannen vanaf 10 woningen als uitgangspunt wordt genomen dat deze moeten voldoen aan het door de gemeente gewenste woningbouwprogramma om een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad te bereiken.

2.74 Woningbouwcategorieën

Met het nationale programma Woningbouw wordt ingezet op de realisatie van 981.000 woningen in de periode van 2022 tot en met 2030. Van de nieuwe woningen moet 30% een sociale huurwoning zijn en 40% woningen in de midden-huur en betaalbare koopwoningen (in 2025 is de bovengrens van betaalbare koop € 405.000), zodat twee derde van de nieuwe woningen betaalbaar is. Voor het bereiken van de doelen zijn voor elke regio in Nederland Woondeals ondertekend. In de Zeeuwse Woondeal is afgesproken dat de gemeente Middelburg zich inzet voor de realisatie van 2.282 woningen.

Onder de oude wetgeving (Wro) was het mogelijk om in een bestemmingsplan percentages op te nemen voor de woningcategorieën sociale huur, sociale koop, midden-dure huur en vrije kavels. In een exploitatieplan konden de aantallen en de situering daarvan worden bepaald. Het opnemen van woningbouwcategorieën was daarmee gekoppeld aan het exploitatieplan en daarmee aan het verhalen van de kosten. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestaat het exploitatieplan niet meer. Onder de Omgevingswet kunnen regels over woningbouwcategorieën los van het kostenverhaal worden opgenomen. Dat is aan de orde wanneer een grote behoefte bestaat aan woningen in de betreffende categorie, maar deze zonder overheidssturing onvoldoende gerealiseerd worden.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat een instructieregel voor het opnemen van woningbouwcategorieën in een omgevingsplan. Dit kan voor de volgende categorieën:

- Sociale huurwoningen zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;

- Sociale koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de kostengrens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie;
- Geliberaliseerde woningen voor midden-huur, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, met inbegrip van, voor zover van toepassing, de vermeerdering, bedoeld in artikel 8a, eerste, derde, vierde of vijfde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte;
- Woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap, individueel of collectief

Met het opnemen van (één van) die woningbouwcategorieën in het omgevingsplan, blijven sociale huurwoningen ten minste tien jaar na ingebruikname voor de doelgroep in stand, voor sociale koopwoningen is dat ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar en voor midden-huurwoningen ten minste tien jaar na ingebruikname.

Een omgevingsplan kan een percentage voor een categorie bevatten voor de gehele gemeente, voor gebieden of voor een enkel gebied. Er kunnen ook kavels worden aangewezen voor een bepaalde categorie.

3. GRONDUITGIFTEBELEID EN VERKOOP VAN GRONDEN EN PANDEN

3.1 Selectie van partijen/kopers

Bij de uitgifte van gronden, de vestiging van beperkte rechten en de verkoop van panden wordt gestreefd naar:

- Maatschappelijk rendement;
- Het realiseren van kwaliteit, ook op langere termijn en vanuit oogpunt van beheer en onderhoud;
- Het realiseren van een optimale prijs/kwaliteitsverhouding;
- Transparante en heldere procedures. Aan de beschikbaarheid van de onroerende zaak wordt een passende mate van openbaarheid verleend zodat potentiële gegadigden de ruimte krijgen om daarnaar mee te dingen in een selectieprocedure, tenzij redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor het te vergeven recht in aanmerking komt.
- Passende selectiecriteria bij de selectieprocedures. Deze kunnen bestaan uit prijs, of een combinatie van prijs en kwaliteit en zijn objectief, toetsbaar en redelijk. Indien de uitgifteprijs gefixeerd is (minimaal een marktconforme prijs) kunnen ook enkel kwalitatieve selectiecriteria worden gehanteerd.
- Voorafgaande gemotiveerde bekendmaking op de gemeentelijke website en/of in het Gemeenteblad indien geen selectieprocedure wordt gevoerd omdat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.
- Samenwerking met betrouwbare partijen met wie op een prettige manier kan worden samengewerkt, die openstaan voor overleg en participatie (door kopers en omwonenden) en die streven naar duurzaamheid. Bij met name openbare selectieprocedures kunnen daartoe geschiktheidseisen en/of uitsluitingsgronden worden gehanteerd.
- Het voldoen aan de Didam-arresten en de daarop gebaseerde rechtspraak – of de daarvoor in de plaats tredende wet- en regelgeving – , ook bij het vergeven van koopopties, bouwclaims, huur- en gebruiksrechten en het vestigen van zakelijke rechten. Ingeval van duurovereenkomsten wordt gestreefd naar een looptijd die zich verhoudt tot het belang van een effectieve mededinging.
- Het beperken van administratieve lasten. Hoe beperkter in omvang of waarde het te vergeven recht is, hoe eerder de mogelijkheid tot onderhandse contractering dient te worden overwogen.

Verder moeten uitgifte- en verkoopprocessen praktisch en efficiënt zijn.

Uitgifte van bouw kavels aan bedrijven/kantoren

Partijen die zich melden voor een bouw kavel op een bedrijventerrein hebben keuze uit het op dat moment beschikbare aanbod. Aan dit aanbod wordt een passende mate van openbaarheid verleend. Informatie over de selectieprocedure wordt op de gemeentelijke website bekendgemaakt. Selectie criterium is de volgorde van aanmelding.. Aan aanmeldingen van bedrijven kunnen, zeker op het moment dat er weinig uitgiftebare grond is, minimumeisen worden gesteld (bijvoorbeeld een minimum aantal arbeidsplaatsen per hectare). Dergelijke minimale aanmeldingsvoorwaarden of uitvoeringseisen worden door

het college vastgesteld en gepubliceerd. Aan de partij die op basis van het selectiecriterium voor de bouwka­vel in aanmerking komt kan op diens verzoek eerst een reservering en/of koopoptie worden verleend. De bepalingen bij de gevoerde selectieprocedure vermelden de voorwaarden daarvoor alsook de duur en eventuele verlengingsmogelijkheden.

Voor specifieke kavels (bijzondere ligging, indien er slechts één of enkele kavels beschikbaar zijn of andere omstandigheden van het geval) kan van het algemeen uitgiftebeleid worden afgeweken en kan een selectieprocedure met een ander selectiecriterium dan de volgorde van aanmelding worden georganiseerd. Ook aan deze selectieprocedures wordt een passende mate van openbaarheid verleend, die afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Eveneens kunnen minimale inschrijvingsvoorwaarden of uitvoeringseisen worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit en/of duurzaamheid en kunnen de voorwaarden van de selectieprocedure mogelijkheden tot reservering en/of koopoptie vermelden.

Uitgifte van bouw­kavels voor particulieren (woningen)

Per plan wordt de wijze van uitgifte van vrije bouw­kavels door het college vastgesteld. Typen van selectieprocedures die in aanmerking komen zijn:

- Loting na inschrijving per kavel (enkel bij een gefixeerde prijs);
- Bepaling volgorde na inschrijving op basis van (vooraf aangegeven) selectiecriteria die bestaan uit een combinatie van prijs en kwaliteit of, bij een gefixeerde (ten minste) marktconforme prijs, enkel uit kwaliteit;
- Verkoop aan hoogste bieder bij inschrijving;
- Indien er daarna nog resterende kavels zijn op volgorde van binnenkomst (gewijzigd selectie­criterium).

Bij een lotingprocedure krijgen belangstellenden een bepaalde periode de gelegenheid om zich in te schrijven. . Aan de lotingprocedure wordt een passende mate van openbaarheid verleend, bijvoorbeeld door bekendmaking daarvan in De Middelburgse en Veerse Bode, via een bewonersbrief, de gemeentelijke website, een website specifiek voor het plan et cetera. Na het sluiten van de inschrijvingstermijn verricht, indien nodig, een notaris de loting van de volgorde van belangstelling voor een specifieke kavel.

Na toewijzing van een kavel wordt deze – geheel vrijblijvend en kosteloos – gedurende drie maanden voor de gegadigde gereserveerd. Na deze termijn kan men overgaan tot koop of nog een (betaalde) koopoptie nemen van drie maanden (1% van de koopsom). Vervolgens dient een koopovereenkomst te worden ondertekend met daarin een mogelijkheid voor ontbindende voorwaarden (financiering, onherroepelijke vergunning) voor een termijn van maximaal zes maanden na afloop optietermijn. Levering dient plaats te vinden uiterlijk zestig kalenderdagen na ondertekening overeenkomst (conform algemene verkoopvoorwaarden) of – indien van toepassing – binnen drie weken na uitwerking van de in de koopovereenkomst opgenomen ontbindende voorwaarde(n). Als de levering/betaling later plaatsvindt wordt de wettelijke rente in rekening gebracht. Deze methode is praktisch goed uitvoerbaar, wordt meestal als rechtvaardig ervaren en wordt dan ook vaak toegepast.

Een variant is dat niet wordt geloot, maar op basis van andere selectiecriteria een volgorde wordt bepaald. Belangrijk is in dat geval dat de criteria op basis waarvan de volgorde wordt bepaald vooraf duidelijk zijn en objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Deze methode is ingewikkelder en leidt ook gemakkelijker tot discussie dan de eerste methode. Deze methode zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij een bijzonder experiment op een of ander gebied.

Verkoop aan de hoogste bieder bij inschrijving is een methode die gebruikt kan worden als er sprake is van een heel beperkt en/of bijzonder aanbod en er veel belangstelling verwacht wordt. In dat geval kan met deze procedure de maximale opbrengst worden gerealiseerd. Als het om een groter aanbod gaat, is de procedure tijdrovend. De methode kan ook gebruikt worden voor restkavels die tegen de vastgestelde prijzen niet verkoopbaar blijken.

Indien er na toepassing van een van bovenstaande procedures nog kavels resteren worden deze verkocht aan personen die zich na deze procedure hebben aangemeld. Gewerkt wordt dan op volgorde van binnenkomst. Dit wordt aangemerkt als een wijziging van het selectiecriterium binnen dezelfde selectieprocedure.

In de huidige situatie, die naar verwachting de komende vier jaar niet heel veel zal veranderen, wordt als standaard gekozen voor inschrijving per kavel waarbij als er meerdere kandidaten per kavel zijn, wordt geloot. Deze werkwijze biedt het snelst duidelijkheid voor zowel kandidaat kopers als voor onszelf en heeft dan ook de voorkeur.

Collectief particulier opdrachtgeverschap

Tussen uitgifte aan particulieren en uitgifte voor projectmatige bouw is een tussenvorm ontstaan in de vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo). Particulieren werken in dit geval in groepsverband aan een woningbouwplan. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, die als opdrachtgever naar architect en aannemer van het project optreedt. Uiteindelijk worden de woningen dus in groepsverband gerealiseerd; de grond wordt meestal wel individueel afgenomen. In de praktijk blijkt dat deze wijze van uitgifte veel tijd vraagt. Daarnaast is het afbreukrisico hoog. Gelet hierop zal de gemeente in beginsel geen kavels specifiek bestemd voor cpo aanbieden. Uiteraard kunnen individuele kopers van kavels met elkaar samenwerken om op die manier tot voordelen te komen in de sfeer van aanbesteding of het leveren van maatwerk in het eigen woningontwerp.

Uitgifte van bouw kavels voor projectmatige bouw

Als het gaat om projectmatige bouw zijn in elk geval de volgende aspecten van belang:

- a. Welke partijen (ontwikkelaars) komen in aanmerking om kavels af te nemen;
- b. Hoe vindt de selectie van deze ontwikkelaars plaats;
- c. Hoeveel partijen worden benaderd in een selectieproces;
- d. Het voorkomen van onrechtmatige staatssteun aan bedrijven.

Ad a : Partijen

Om in aanmerking te kunnen komen voor gronduitgifte in een gemeentelijke grondexploitatie moet een ontwikkelaar in principe voldoen aan de volgende geschiktheidseisen respectievelijk uitvoeringsvoorwaarden:

- De ontwikkelaar moet in beschikken over goede referenties vanuit andere projecten (dat kunnen zowel projecten binnen als buiten de gemeente Middelburg zijn) of (in het geval van nieuwe partijen) op een andere manier objectief onderbouwd kunnen overtuigen dat een goede samenwerking mogelijk is.
- Bij woningbouw wordt de voorkeur gegeven aan projectontwikkelaars die woningen gaan realiseren die met betrekking tot energieprestatie verder gaan dan de minimale wettelijke vereisten.
- Bij woningbouw moet met een afdoende garantiecertificaat gebouwd worden waarbij voor de eindgebruikers ten minste de kosteloze volledige afbouw van de woning gegarandeerd is.

Aanvullend daarop zal ook gelet worden op de mate waarin een ontwikkelaar bereid is risico te nemen. Bovendien kunnen er specifieke eisen zijn die voortvloeien uit de aard van het project. Ook is er een verband tussen de omvang van de uitgifte en de grootte van een ontwikkelende partij. Met het stellen van geschiktheidseisen in de vorm van omzeteisen wordt evenwel terughoudend omgegaan.

Het is van belang niet te lichtvaardig te denken over de selectie van partijen. In de praktijk is het niet zo eenvoudig om, als eenmaal gekozen is voor samenwerking met een partij, deze samenwerking weer te beëindigen en met een nieuwe partij opnieuw te beginnen. In het beste geval levert dat veel tijdsverlies op en in het slechtste geval komt hier nog discussie over intellectuele eigendom en mogelijk een juridisch traject bij.

Ad b : Selectiemethoden

Per project zal door het college een expliciete keuze gemaakt worden voor een selectiemethode. Onder meer de volgende methoden kunnen worden overwogen:

- Loting na inschrijving op basis van een vaste prijs en vastgesteld kwaliteitsniveau.
- Bepaling volgorde op basis van vooraf aangegeven selectiecriteria na inschrijving op basis van een vaste prijs.
- Concurrentie op basis van prijs bij vastgestelde kwaliteitseisen.
- Concurrentie op basis van kwaliteit bij vastgestelde prijzen.
- Concurrentie op basis van optimale prijs/kwaliteitsverhouding.
- In uitzonderlijke gevallen, bijvoorbeeld na een eerdere selectieprocedure die géén of geen geschikte inschrijvingen heeft opgeleverd, kan een ontwikkelaar één-op-één worden geselecteerd. De selectie vindt zo veel mogelijk plaats op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria waarbij ook de originaliteit van het initiatief/plan van een bepaalde ontwikkelaar een rol kan spelen. Indien in de contractering van de ontwikkelaar de aanspraak op de verwerving van (een recht op) een onroerend besloten ligt, wordt één en ander vormgegeven met inachtneming van de Didam-arresten en de daarop gebaseerde rechtspraak.

De keuze voor een bepaalde selectiemethode hangt onder meer af van hoeveel belangstelling er in de markt voor een project is, of kwaliteit en prijzen vooraf goed te bepalen zijn, de complexiteit en omvang van een project, de mate van creativiteit die gevraagd wordt en de inbreng op voorhand van originele

ideeën door een marktpartij. Ook kan ervoor worden gekozen om, als in een eerste fase van een project de samenwerking goed is verlopen en een goed product is opgeleverd, de samenwerking in een volgende fase door te zetten zonder dat opnieuw een selectieproces met daarbij ook andere partijen plaatsvindt. In dat geval vermelden de bepalingen van de initiële selectieprocedure deze fasering en wordt op transparante wijze beschreven hoe deze plaatsvindt.

Ad c : Aantal partijen in een selectieproces

Het aantal partijen dat in een selectieproces zal worden betrokken hangt af van:

- De gekozen selectiemethode: in concurrentie of niet?
- De omvang van het project: hoe groter de omvang van het project hoe meer partijen in principe betrokken kunnen worden in de selectie.
- De complexiteit van het project: hoe complexer het project en hoe meer vooraf wordt gevraagd van de ontwikkelaar voordat deze geselecteerd wordt, hoe lager het aantal te betrekken partijen.

Bij grotere projecten kan aan meerdere partijen een deel gegund worden. In dat laatste geval is afstemming wel een belangrijke zaak. We willen voorkomen dat partijen tegelijkertijd met een zelfde product voor het zelfde plan op de markt komen, waardoor beide ontwikkelingen kunnen stagneren. Verder is van belang om te zorgen voor een goede afstemming in beeldkwaliteit en zodanig afspraken te maken dat partijen geen hinder hebben van elkaar, maar juist synergie ontstaat. Ook gezamenlijke promotie voor hetzelfde product (de ontwikkeling van een nieuw gebied) is van belang, omdat dit voor de uiteindelijke koper duidelijkheid biedt. Een andere mogelijkheid is een samenwerkingsconstructie tussen verschillende partijen, iets waar bijvoorbeeld in Essenveld afspraken over zijn gemaakt.

Ad d : Het voorkomen van onrechtmatige staatssteun aan bedrijven

Bij elk selectieproces zal er aandacht moeten zijn voor het voorkomen van onrechtmatige staatssteun. Als gebruik wordt gemaakt van de hierboven Ad b genoemde vijf methoden en niet steeds dezelfde partijen in het selectieproces worden betrokken, kan er geen sprake zijn van onrechtmatige staatssteun. Als bij concurrentie op basis van kwaliteit marktconforme prijzen worden berekend geldt hetzelfde. Bij één op één transacties zoals bij de laatste twee methoden is dit risico mogelijk groter. De onderbouwing van de gehanteerde grondprijs is in dit geval cruciaal. In geval van twijfel kan een taxateur worden ingeschakeld.

Verkoop van gemeentelijke gronden, gebouwen et cetera

Regelmatig komt het voor dat de gemeente gebouwen afstoot of gronden aankoopt waarop gebouwen staan die buiten een plan gehouden worden en separaat doorverkocht worden.

Als de gemeente een pand zelf niet (meer) nodig heeft kan het worden verkocht. Dat geldt ook voor gronden die niet langer nodig zijn voor ontwikkeling. Hierbij wordt in principe de volgende werkwijze gevolgd:

- a. Bepaald wordt of het gewenst is het te taxeren object op basis van huidig gebruik en functie te taxeren dan wel op basis van een nieuw gewenst gebruik en gebiedsaanwijzing/functie.
- b. Het object wordt getaxeerd.
- c. Er wordt een marktconsultatie gehouden, vooruitlopend op een eventuele selectieprocedure dan wel onderhandse verkoop. Daartoe wordt een advertentie geplaatst (via een makelaar) dat het betreffende perceel of gebouw te koop is met daarbij een prijsindicatie. In het geval het maatschappelijke gewenste gebruik en/of functie afwijkt van de huidige gebiedsaanwijzing/functie wordt aangegeven wat het gewenste gebruik en functie is. In het geval van een pand wordt aan geïnteresseerden gevraagd zich te melden met ideeën die zij hebben voor het gebruik van het pand. Duidelijk zal daarbij worden gemaakt dat het college deze ideeën zal beoordelen en dat over deze beoordeling geen correspondentie mogelijk is.
- d. Als er één serieuze gegadigde is zal het college bezien of zij kan instemmen met dit gebruik en, indien nodig, bereid is een procedure in het kader van de Omgevingswet te voeren om dit gebruik mogelijk te maken (In het geval het gewenste gebruik en functie afwijkt van het huidige is dit besluit al eerder genomen).
- e. Als het antwoord hierop bevestigend is, zal worden onderhandeld met deze gegadigde waarbij de getaxeerde waarde de ondergrens vormt. Indien de kandidaat wel wil kopen, maar niet bereid is minimaal de getaxeerde waarde te betalen en het college toch wenst te verkopen dan is hiervoor instemming van de gemeenteraad noodzakelijk. Wanneer er een onderhandelingsresultaat is wordt het voornemen tot verkoop aan de enige serieuze gegadigde tevoren gemotiveerd op de gemeentelijke website en/of in het Gemeenteblad bekendgemaakt.
- f. Als er meerdere serieuze gegadigden zijn, bepaalt het college of zij een voorkeur hebben voor een bepaald gebruik.
- g. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er is één serieuze gegadigde voor dit gebruik zal de werkwijze onder d. en e. gevolgd worden.

- h. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er zijn meerdere serieuze gegadigden voor dit gebruik, zal een selectieprocedure plaatsvinden waarbij het verkocht zal worden aan de hoogste inschrijver, waarbij het bedoelde gebruik een minimale inschrijvingsvoorwaarden c.q. uitvoeringseis is. Indien de hoogste inschrijving ligt onder de getaxeerde waarde en het college toch wenst te verkopen is instemming van de gemeenteraad noodzakelijk.
- i. Als het college geen voorkeur heeft voor een bepaald gebruik zal het perceel of pand eveneens door middel van een selectieprocedure worden verkocht.
- j. Indien er in eerste aanleg geen geïnteresseerde gegadigden c.q. geen inschrijvers zijn, is het selectie criterium de volgorde van aanmelding en zal met de eerste belangstellende die zich daarna aandient onderhandeld worden over verkoop.

Deze werkwijze wordt ook gevolgd in een situatie dat het perceel of pand nog niet officieel te koop is gezet maar zich al wel belangstellenden hebben gemeld. Als er veel belangstelling wordt verwacht, kan ook gekozen worden voor het organiseren van een veiling.

In een aantal situaties kan het college besluiten om van bovenstaande procedure af te wijken. Dit kan het geval zijn:

- Als een zittende huurder of pachter het perceel of pand wenst te kopen. In dat geval kan één op één met deze huurder worden onderhandeld.
- Als het om een object gaat waarvan de functie en het voorgenomen gebruik hetzelfde blijven. In dat geval zal bij een zeer courant perceel of pand waarvoor naar verwachting veel belangstelling is een inschrijving worden gehouden waarbij wordt verkocht aan de hoogste inschrijver. Is het perceel of pand minder courant, of gaat het om een reguliere woning, dan zal het via een makelaar met een vraagprijs in de markt worden gezet waarbij met de eerste belangstellende die een serieus bod doet onderhandeld zal worden.
- Als er al een gegadigde is en het college er van overtuigd is dat met verkoop aan deze gegadigde, direct of indirect (bijvoorbeeld als ruilobject of ter oplossing van een huisvestingsprobleem van een maatschappelijke organisatie), het meest optimale maatschappelijk rendement bereikt kan worden.
- Als er sprake is van een origineel particulier initiatief met een meerwaarde voor de gemeente. In dit laatste geval is het niet erg netjes en stimulerend om de indiener te bedanken en vervolgens het initiatief in de markt te zetten. In deze gevallen zal dan ook geprobeerd worden om één op één overeenstemming te bereiken met de initiatiefnemer.

In alle voornoemde gevallen geldt dat het voornemen tot verkoop aan de enige serieuze gegadigde tevoren gemotiveerd op de gemeentelijke website en/of in het Gemeenteblad bekend wordt gemaakt. Partijen die vinden dat zij ook in aanmerking moeten komen kunnen in dat geval gedurende twintig (20) kalenderdagen na de datum van bekendmaking van het voornemen een kort geding tegen dit voornemen aanhangig maken bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant. Deze termijn is een vervalttermijn. Als de termijn ongebruikt verstrijkt kan de verkoop plaatsvinden. Als er tijdig een kort geding aanhangig is gemaakt wordt de uitspraak van de voorzieningenrechter afge wacht.

Indien de omstandigheden van het geval, met name ingeval van spoedeisendheid, aanleiding vormen voor een kortere rechtsbeschermingstermijn kan een kortere termijn worden gehanteerd. In geen geval zal de rechtsbeschermingstermijn echter korter zijn van zeven (7) kalenderdagen.

In alle gevallen waarin sprake is van voorgenomen verkoop tegen een bedrag dat ligt onder de taxatie-waarde is een raadsbesluit noodzakelijk. In dat geval zal er tevens aandacht voor moeten zijn dat er geen sprake is van onrechtmatige staatssteun aan ondernemingen. Indien een pand wordt verkocht met het oog op een andere functie, kan het college er voor kiezen om in plaats van een taxatie op te laten stellen, een residuele waarde berekening op basis van deze functie uit te laten voeren.

Bij gronduitgifte en verkoop van eigendom gaat de voorkeur in principe uit naar verkoop van het volledig eigendom. Indien er redenen zijn waardoor het wenselijk en/of economisch aantrekkelijk is om gebruik te maken van uitgifte in erfpacht is dit ook een mogelijkheid.

3.2 (Grond)prijsbeleid

Hoofdpijn in het gemeentelijk grondprijsbeleid is de functionele grondprijspolitiek en de marktwaarde. Dat betekent dat de waarde/prijs van de grond in belangrijke mate bepaald wordt door de functie van de grond en wat een redelijk denkend koper ('de markt') over heeft voor de kavel + eventuele toekomstige opstal. Het verschil tussen deze marktprijs en de stichtingskosten van de opstal, de zogenaamde residuele waarde, is de waarde die aan de grond toegekend kan worden. Als de gemeente een lagere prijs zou vragen dan krijgt de toevallige koper van de kavel een voordeel en wordt de gemeenschap in

feite benadeeld. Indien een hogere prijs gevraagd wordt kan de kavel niet verkocht worden (er is dan niemand die hem wil betalen). De residuele waarde kan ook negatief uitvallen. In die situatie zou de betreffende functie niet realiseerbaar zijn zonder subsidiëring.

Hieronder volgt een eenvoudig voorbeeld ter verduidelijking.

Voorbeeld vereenvoudigde residuele waardeberekening			
Prijs woning vrij op naam			€ 400.000,00
Af : 21% omzetbelasting			€ 69.421,49
Marktprijs exclusief omzetbelasting			€ 330.578,51
Hiervan gaan af :			
Bouwkosten van het object		200.000,00	
Overige stichtingskosten (ontwikkeltkosten, verkoopkosten, architect etc)		24.000,00	
Ontwikkeltwinst/risicovergoeding		16.000,00	
Totaal			€ 240.000,00
Residuele waarde			€ 90.578,51

Het is te bewerkelijk om voor elke individuele uitgifte in de gemeente een residuele grondprijs te bepalen. Verder kent de markt voor zowel bouwkosten als woningbouwmarktprijzen een enorme dynamiek waarbij deze snel veranderen. Omdat met een grondexploitatie meestal geruime tijd is gemoeid en het belangrijk is om zekerheid te verkrijgen over opbrengsten aan de zijde van de gemeente enerzijds en over de kosten aan de zijde van de andere partij is het wenselijk dan wel noodzakelijk al in een redelijk vroeg stadium een vaste prijs af te spreken, die geïndexeerd wordt. Dergelijke prijzen worden per plan bepaald. Een residuele waarde berekening zien wij dan ook als een hulpmiddel, een benadering, om tot een uiteindelijke prijs te komen.

Om deze prijzen te bepalen wordt naast de residuele waarde ook gekeken naar:

- Hoe verhoudt zo'n berekening tot prijzen per m² die op andere locaties en andere gemeenten worden gerekend c.q. zijn gerealiseerd?
- Hoe verhoudt de betreffende locatie zich ten opzichte van andere locaties qua (te verwachten) populariteit op de woningmarkt?
- Is het gewenst binnen de locatie te differentiëren in grondprijzen per m², rekening houdend met ligging en vorm van bepaalde kavels, grootte van de kavels (de eerste m² zijn meestal de duurste), et cetera?

Naast de residuele methode en de vergelijkingsmethode is het uitgangspunt dat grond, zelfs in vervuilde staat, altijd een bepaalde waarde heeft, omdat het nu eenmaal onmogelijk is om zonder grond iets te realiseren. Uitgaande van een vaste grondwaarde kan vervolgens nagegaan worden bij welk type woningen en volume van deze woningen een haalbare casus gemaakt kan worden. In feite worden de bouw- en andere stichtingskosten en/of de ontwikkeltwinst c.q. risicovergoeding dan als residu beschouwd.

Voor sociale woningbouw wordt gerekend met vaste bedragen die zijn overeengekomen met de in de gemeente actieve corporaties (Woongood Middelburg en Woningbouwvereniging Arnemuiden) Deze prijzen worden met enige regelmaat herijkt en vervolgens jaarlijks geïndexeerd.

Voor bedrijven blijft het belangrijk om vooral aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden te bieden. Bedrijfsobjecten zijn onderling zeer verschillend en in het algemeen weinig courant. Om deze reden is het moeilijk om hiervoor residuele grondwaarde berekeningen te maken. Bij bedrijventerreinen wordt de prijs vooral vastgesteld door vergelijking met bedrijventerreinen en gehanteerde grondprijzen in de omgeving. Daarnaast is de specifieke ligging van de kavel van belang (zicht, ontsluiting, uitstraling) en de gebruiksmogelijkheden.

Voor commerciële voorzieningen zal maatwerk worden geleverd. In principe geldt hiervoor hetzelfde als voor woningbouw. De prijs hangt af van de functie/marktwaarde van de grond. Ook hier geldt het uitgangspunt dat grond altijd een waarde zal hebben.

Voor niet-commerciële voorzieningen is het niet mogelijk om een residuele grondprijs te bepalen. In de gemeente Middelburg is het gebruikelijk om als uitgangspunt voor de grondprijs voor niet-commerciële voorzieningen in een plan 80% van de gemiddelde uitgifteprijs aan te houden, waarbij parkeren op eigen erf moet worden opgelost.

Voor interne leveringen (bijvoorbeeld grond voor een schoolgebouw of gemeentewerf) wordt conform de BBV-uitgangspunten primair uitgegaan van de boekwaarde/kostprijs van de betreffende gronden, tenzij de marktwaarde lager is, in welk geval intern tegen deze laatste waarde moet worden geleverd. In geval van inbreng van gronden buiten de sfeer van het grondbedrijf in de sfeer van het grondbedrijf komt het verlies in dat geval niet ten laste van het grondbedrijf. Dit komt ten laste van de begrotingspost waar het betreffende object onder valt. Op intern aan het grondbedrijf geleverde gronden kan dus binnen het grondbedrijf nooit bij voorbaat sprake van een verlies zijn. Als de marktomstandigheden zich in ongunstige zin ontwikkelen kan zo'n verlies wel ontstaan.

Per plan worden steeds, bij het vaststellen c.q. actualiseren van de exploitatieopzet, de ondergrenzen van de te hanteren grondopbrengst vastgelegd. In het kader van de exploitatieopzet wordt toegelicht hoe deze prijzen tot stand zijn gekomen. De opzet wordt vertrouwelijk ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

3.3 Beleid met betrekking tot reststroken

Het beleid met betrekking tot (verhuur en verkoop van) groen- en reststroken is vastgelegd in een afzonderlijke beleidsnotitie Groen- en reststroken. Ook de plaatsing van nutsvoorzieningen van derden in de openbare ruimte wordt door deze beleidsnotitie of een actualisatie daarvan bestreken. In deze Nota grondbeleid wordt volstaan met een verwijzing hiernaar. Dit beleid, inclusief de onderliggende nota, is gepubliceerd op de webpagina middelburg.nl/groen-en-reststroken-kopen-of-huren. Bij de eerstvolgende herziening zal hierin ook beleid ten behoeve van de verkoop of het vestigen van beperkte rechten voor nutsbedrijven (voor bijvoorbeeld trafohuisjes) worden meegenomen.

4. PLANECONOMISCHE STURING

Om bij actief grondbeleid voldoende rendement op winstgevende grondexploitaties te garanderen c.q. te voorkomen dat bij verlieslatende locaties verliezen hoger uitvallen dan nodig is, is het belangrijk om het financiële aspect in het gehele planproces voortdurend aandacht te geven. Vooral in de beginfase, bij het opstellen van randvoorwaarden en het ontwerp, kan hierdoor veel geld bespaard c.q. verdiend worden. Rekenen en tekenen dient gelijk op te gaan zodat de financiële gevolgen van bepaalde keuzes steeds duidelijk zijn.

Voor faciliterend grondbeleid geldt dat er uitsluitend kostenverhaal mag plaatsvinden zodat winst, afgezien van meevallers ten opzichte van de geraamde kosten, niet mogelijk is. Indien kosten te laag worden geraamd is er sprake van een verlies dat niet meer op de initiatiefnemers kan worden verhaald. Verlies kan ook ontstaan indien en voor zover er kosten worden gemaakt voordat een overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. De inzet is om in een zo vroeg mogelijk stadium een overeenkomst te sluiten om dit risico te beperken. De kosten van een eerste beoordeling van een initiatief en vervolgens de voorbereiding van de overeenkomst kunnen echter niet anders dan voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst worden gemaakt.

Bij actief grondbeleid wordt aangesloten op de systematiek van het projectmatig werken. In de initiatiefase, veelal een aankoopvoorstel, wordt een globale haalbaarheidsberekening opgesteld, op basis waarvan een krediet kan worden gevraagd voor de voorbereiding, eventueel inclusief verwerving. In de definitiefase worden vervolgens de financiële kaders opgesteld, op basis waarvan een eerste exploitatieopzet aan de gemeenteraad kan worden aangeboden, waarbij een krediet voor de verdere ontwikkeling wordt gevraagd. In de fases die daarop volgen wordt de exploitatieopzet steeds bijgesteld, waarmee tevens het krediet wordt bewaakt en de risico's worden gemonitord. Als het project (voor het overgrote deel) gereed is, wordt het plan afgesloten waarbij rekening wordt gehouden met eventuele nakomende kosten en indien van toepassing nog te verkopen restkavels. Voor de exploitatie van de restkavels wordt, gelet op de beperkte dynamiek, de exploitatieopzet alleen geactualiseerd indien ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven.

5. FINANCIËEL KADER

5.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De financiële kaders rond het grondbeleid, zowel voor faciliterend grondbeleid als actief grondbeleid, worden bepaald door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Op 31 juli 2019 heeft de commissie BBV een nieuwe notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' gepubliceerd, waarmee alle

voorgaande notities kwamen te vervallen. In december 2023 heeft de commissie BBV een geactualiseerde versie van dit stuk uitgebracht.

De Commissie BBV geeft met door haar zelf zo genaamde “stellige uitspraken” in de in december 2023 gepubliceerde notitie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is dan van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past die ook ‘BBV-bestendig’ is), zij dit expliciet moet motiveren en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarstukken.

Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die ‘steun en richting geven aan de praktijk’. De Commissie BBV spoort gemeenten en provincies aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

Met betrekking tot actief grondbeleid doet de Commissie BBV in de meest recente notitie een aantal stellige uitspraken die in bijlage 2 van deze nota grondbeleid verkort zijn weergegeven. In beginsel worden deze uitspraken door ons volledig gevolgd tenzij beargumenteerd wordt waarom daar van af wordt geweken. In bijlage 2 wordt bij elke stellige uitspraak in cursief aangegeven in hoeverre deze in het grondbeleid van de gemeente Middelburg wordt gevolgd of daar van wordt afgeweken.

5.2 Voorziening grondbedrijf en reserve grondbedrijf

Uitgangspunt is dat het grondbedrijf voldoende middelen moet hebben om verwachte verliezen op huidige exploitaties op te kunnen vangen, niet verwachte verliezen (risico's) op huidige exploitaties op te kunnen vangen en om tijdig een voorziening te kunnen vormen voor verwachte verlieslatende exploitaties in de toekomst.

Voor de verwachte verliezen wordt conform het BBV een voorziening gevormd die als correctie op de actiefpost (boekwaarde) op de balans wordt opgenomen. Deze verliezen zijn daarmee afgedekt. Voor risico's, die tot niet verwachte verliezen kunnen leiden, moet een buffer aanwezig zijn. Deze buffer is de reserve grondbedrijf. De reserve grondbedrijf kan tevens gebruikt worden als een soort spaarpot voor verwachte verlieslatende exploitaties in de toekomst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan toekomstige herstructureringsoperaties. Er moet dan voor gezorgd worden dat ten tijde van het in exploitatie nemen van een dergelijk plan voldoende middelen beschikbaar zijn, zodat voor het volledige verwachte verlies een voorziening kan worden gevormd. Het BBV schrijft overigens niet voor dat er een reserve grondbedrijf moet zijn. Gelet op de specifieke (meerjarige) aard van grondexploitatie ten opzichte van andere begrotingsposten en de omvang hiervan in Middelburg is een zelfstandige reserve grondbedrijf gewenst. Het grondbedrijf zou in principe haar eigen broek op moeten kunnen houden, zodat de overige bedrijfsvoering zo min mogelijk wordt beïnvloed. In het verleden kon dit uitgangspunt wel worden gevolgd maar anno nu, en naar verwachting, ook in de toekomst staan de mogelijkheden om tot een winstgevende grondexploitatie te kunnen komen sterk onder druk. De kosten van zowel verwerving, aanleg van voorzieningen als plankosten zijn sterk toegenomen, de gewenste programma's (30% sociaal, 40% betaalbaar) zetten een rem op de mogelijke gronduitgifteprijs, de locatie ontwikkeling moet aan steeds meer eisen voldoen en de locaties waar het om gaat zijn steeds moeilijker te ontwikkelen. Gelet daarop is het steeds belangrijker geworden om tekorten aan de voorkant meteen af te dekken en te zorgen voor voldoende buffer om risico's op te kunnen vangen. In de jaarlijkse doorrekening van het grondbedrijf zal in beeld gebracht worden in hoeverre bijdragen van buiten het grondbedrijf hiervoor nodig zijn.

Voorziening grondbedrijf

De voorziening wordt gevormd:

- Voor onvermijdbare verliezen;
- Op basis van door de gemeenteraad vastgestelde exploitatieopzetten;
- Op basis van contante waarde; dus jaarlijkse toevoeging van rente;
- Ten laste van het jaarresultaat c.q. de reserve grondbedrijf.

Jaarlijks wordt beoordeeld of de voorziening toereikend is voor de verwachte verliezen. Naast bedragen voor verliezen op lopende grondexploitaties zijn in de voorziening grondbedrijf ook nog bedragen opgenomen voor nakomende kosten van afgesloten exploitaties.

Reserve grondbedrijf

De reserve grondbedrijf is bedoeld als buffer om risico's in de grondexploitatie (niet zekere maar wel mogelijke verliezen) op te kunnen vangen, om tijdig voorzieningen te kunnen vormen voor in de toekomst verwachte financieel nadelige (maar wel maatschappelijk gewenste) exploitaties en om onvermijdbare verliezen op strategische aankopen op af te boeken.

De gemeente moet zelf bepalen en onderbouwen welk weerstandsvermogen zij noodzakelijk acht voor grondexploitatie. Hieraan zijn door andere overheden geen specifieke eisen gesteld.

De eisen die aan de reserve worden gesteld zijn ongewijzigd ten opzichte van de vorige nota

- Op eindwaarde is het saldo van de reserve positief;
- Bij doorberekening van een risicoscenario is het saldo eveneens positief op eindwaarde;
- Bij doorberekening van een risicoscenario wordt de reserve de eerstkomende vijf jaar niet negatief;
- De reserve grondbedrijf dient minimaal 10% van de netto boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie + 10% van de nog te maken kosten voor deze bouwgrond in exploitatie te zijn. Bij een hogere reserve kan desgewenst afgewogen worden om het meerdere in te zetten voor andere doeleinden door dit meerdere saldo of een deel daarvan toe te voegen aan de algemene reserve van de gemeente.
- De reserve grondbedrijf is maximaal gelijk aan de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie plus de nog te maken kosten voor deze bouwgrond in exploitatie. Als de reserve boven deze norm komt vindt in elk geval afdracht plaats aan de algemene reserve van de gemeente.

Om te bepalen of de reserve aan de eisen voldoet wordt jaarlijks een doorrekening gemaakt welke (vertrouwelijk) ter kennisname van de raad wordt gebracht. Indien blijkt dat het saldo te laag is, zal moeten worden aangegeven hoe en op welke termijn dit saldo weer aangevuld zal worden. In beginsel is dat vanuit de activiteiten van het grondbedrijf tenzij het niet aannemelijk meer is dat het grondbedrijf dit volledig zelf kan oplossen. Een negatieve reserve is niet toegestaan en dient, als zich dat voordoet, altijd aangevuld te worden met middelen van buiten het grondbedrijf.

Conform het BBV is er geen toerekening van rente aan de reserve..

5.3 Winst- en verliesneming

Indien een verlies op een grondexploitatie wordt voorzien, wordt het verlies op dat moment direct genomen door een bedrag ter hoogte van het verwachte verlies toe te voegen aan de voorziening grondbedrijf. Zodra het plan wordt afgesloten, wordt het verlies verrekend met deze voorziening.

Voor winstneming geldt als uitgangspunt dat op grond van het BBV winsten pas genomen mogen/moeten worden als deze gerealiseerd zijn. De commissie BBV hanteert hiervoor de "percentage of completion" (POC)-methode. In de notitie van juli 2019 zijn eerder gedane stellige uitspraken door de commissie hierover nader verduidelijkt. Tevens is een bijlage toegevoegd hoe de berekening plaats dient te vinden. Dit dient te gebeuren op basis van de volgende formules:

% kostenrealisatie x % opbrengstrealisatie = % POC;

% POC x berekende winst in grondexploitatie = tussentijdse winstneming

Bij deze systematiek kan het voorkomen dat later blijkt dat teveel winst is genomen. Dit dient dan in het betreffende jaar te worden teruggedraaid.

Blijkens de bijlage die aan de notitie is toegevoegd, is het mogelijk om de winstberekening te corrigeren voor eventuele risico's. Die moeten dan wel goed onderbouwd worden waarbij in de praktijk het risico bestaat dat de accountant zal oordelen dat de grondexploitatieberekening zelf wellicht te optimistisch is. Omdat een al te voorzichtige benadering ook weer risico's heeft (grote kans op extra Vpb-heffing in de toekomst, "dood rekenen" van projecten) is het uitgangspunt in Middelburg om de exploitatieberekening zo zuiver en getrouw als mogelijk te maken en op basis hiervan te handelen.

Sinds 2017 wordt, op aangeven van de accountant, de vanuit de commissie BBV voorgeschreven POC-methode al door de gemeente Middelburg toegepast.

Bij grondexploitaties waarbij de te verwachten winst niet substantieel is, wordt gelet op de geringe bedragen die daar mee gemoeid zijn en het risico wat daar nog op kan zitten geen tussentijdse winstneming toegepast. Tussentijdse winstneming op een grondexploitatie vindt alleen plaats als deze substantieel is. Terugdraaien van eerder genomen winst vindt alleen plaats als het terug te draaien bedrag substantieel is. De bepaling of een berekend bedrag aan tussentijdse winst substantieel is vindt zowel plaats in absolute zin (minimaal € 20.000; berekende bedragen van meer dan € 100.000 worden altijd als winst genomen) als in relatieve zin (berekende winst onder € 100.000,- wordt alleen genomen indien deze minimaal 10% bedraagt van de totale winst).

Een grondexploitatiecomplex kan pas worden afgesloten indien de gehele grondexploitatie is afgerond, dat wil zeggen als de laatste verkoop heeft plaatsgevonden en de laatste kosten zijn gemaakt. Wel is het mogelijk om te werken met een restplan, ingeval het afsluiten van een omvangrijke grondexploitatie

onevenredig lang zou gaan duren vanwege een langlopende resterende activiteit, die van beperkte waarde is voor de grondexploitatie als geheel. Indien het gaat om een af te sluiten plan met nog een beperkt bedrag aan nakomende kosten wordt hiervoor een bedrag in de voorziening grondbedrijf opgenomen. Indien het gaat om de verkoop van een of enkele restpercelen wordt een restplan gemaakt zoals bijvoorbeeld bij Veldzicht en Arnestein is gebeurd.

5.4 Op te nemen kosten en opbrengsten in grondexploitaties

Op grond van het BBV kunnen uitsluitend kosten worden opgenomen die op de kostensoortenlijst van kostenverhaal zijn opgenomen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit (artikel 8.15). Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE

Van belang is dat uitsluitend kosten worden opgenomen van zaken waarvan de grondexploitatie profijt heeft, dat er sprake is van een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan of worden (mede) gemaakt ten behoeve van het plan) en dat er sprake is van proportionaliteit (als meerdere plannen profijt hebben van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld). Bij grondexploitatie bevinden gronden zich in een transformatieproces waarbij gronden en eventueel aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Investerings in de openbare ruimte in een groter gebied dan het exploitatiegebied, behoren niet tot grondexploitatie en moeten afzonderlijk administratief worden verwerkt en met andere dekkingsbronnen worden bekostigd. Kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, bijvoorbeeld via verbruikstarieven (nutsbedrijven), zijn, voor zover dat het geval is, niet toerekenbaar. Het moet gaan om kosten van aanleg. Kosten van beheer behoren niet, ook niet in gekapitaliseerde vorm, tot de grondexploitatie.

Op basis van het BBV is het niet meer toegestaan om bijdragen aan reserves (fondsstortingen) op te nemen als kostenelement in een grondexploitatie. Deze bijdragen en stortingen kunnen alleen nog plaatsvinden als resultaatsbestemming.

Op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit komt geen post onvoorzien voor. Dat is in zoverre ook logisch dat een post onvoorzien een stelpost is waar geen daadwerkelijke kosten op geboekt kunnen en mogen worden. Wel is gebruikelijk om in de raming voor civieltechnische en cultuurtechnische werken een percentage voor onvoorzien op te nemen. In het kader van de transparantie voor gemeenteraadsleden vinden wij het helderder om deze post expliciet op te nemen dan elke afzonderlijke raming met het percentage voor onvoorzien te verhogen. In grondexploitaties wordt standaard uitgegaan van 10% over de nog resterende civieltechnische en cultuurtechnische werken tenzij hier beargumenteerd van afgeweken wordt. Het gaat hier dus om kosten van bouw- en woonrijp maken.

Op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit komen geen algemene kosten grondbedrijf voor, maar uitsluitend direct toe te rekenen plankosten. Ook hier is het gegeven dat het grondbedrijf wel deze kosten heeft en dat het erg bewerkelijk is om elke factuur en urenverantwoording voor deze kosten rechtstreeks te verdelen over en te boeken op de verschillende plannen. Daarnaast kan het ook nuttig zijn om te weten om welk bedrag het in totaal gaat. Vandaar dat deze kosten tot en met 2020, als een soort overhead, eenmaal bij het afsluiten van het boekjaar werden verdeeld over alle complexen op basis van de hierop geboekte interne uren. Het gaat hier dus om kosten van planvoorbereiding en planbegeleiding. Omdat ook deze wijze van toerekening voor discussie vatbaar is, is er sinds 2021 voor gekozen om deze kosten elk jaar rechtstreeks als verlies ten laste van de reserve grondbedrijf te nemen.

De op grond van het BBV toegestane toe te rekenen rente is de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV

5.5 Waardering

Conform het BBBV werd in het verleden het volgende onderscheid gemaakt in gronden:

- a. In exploitatie genomen gronden;
- b. Niet in exploitatie genomen gronden waarvoor een reel en stellig voornemen bestaat dat deze in de nabije toekomst zullen worden bebouwd (niegg);
- c. Overige gronden.

Daarnaast werden in het grondbedrijf ook een aantal gebouwen opgenomen die tijdelijk verhuurd worden.

Per 1 januari 2016 is sprake van de volgende indeling:

- a. Bouwgrond in exploitatie
- b. Materiële vaste activa
- c. Voorraden

Voor de in exploitatie genomen gronden is een exploitatieopzet vastgesteld. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische aankoopprijs + bijgeschreven kosten. Voor zover deze verlieslatend is, zal een bedrag in de voorziening grondbedrijf worden opgenomen zodat de boekwaarde nooit hoger is dan de marktwaarde. Indien gronden/objecten vanuit een ander deel van de gemeente worden ingebracht in een grondexploitatie, zal dit moeten gebeuren tegen de boekwaarde van deze gronden. Herwaardering van gronden is binnen het BBV namelijk niet toegestaan. Deze boekwaarde dient wel getoetst te worden aan de marktwaarde; indien deze lager is, worden de gronden/objecten ingebracht tegen marktwaarde. Een nadelig verschil komt in dat geval ten laste van de functie waarvoor deze gronden eerder gebruikt werden. Ook voor leveringen vanuit het grondbedrijf aan andere delen van de gemeente geldt dat dit tegen boekwaarde dient te gebeuren tenzij de marktwaarde lager is. In dat geval is sprake van een verlies bij het grondbedrijf.

De categorie niegg is verdwenen. De gronden die hier vroeger onder vielen vallen nu onder de materiële vast activa. Het gaat volgens de BBV dan om "gronden zonder vaste bestemming die (op dit moment) geen onderdeel zijn van een transformatieproces". Het is niet toegestaan om kosten bij te schrijven op de boekwaarde van deze gronden zolang geen exploitatieopzet is vastgesteld. Voorbereidingskosten om tot een plan en exploitatieopzet te komen worden jaarlijks ten laste gebracht van de reserve grondbedrijf zolang er nog geen exploitatieopzet is vastgesteld. Daarnaast worden ruilgronden in het grondbedrijf onder deze categorie opgenomen.

Onder voorraden zijn gronden opgenomen waarvoor geen voornemen tot functiewijziging (meer) bestaat. Dit zijn gronden buiten het grondbedrijf.

Zolang aan gronden geen werkzaamheden ten behoeve van een grondexploitatie worden verricht worden deze gronden tijdelijk beheerd. Bij agrarische percelen gebeurt dit door uitgifte door middel van geliberaliseerde pacht (deze kan snel opgezegd worden indien de gronden nodig zijn voor ontwikkeling. Beheer van opstallen en overige grond vindt in beginsel plaats door middel van anti-kraak of gebruik. Verhuur is minder geschikt voor een tijdelijke situatie omdat huurders dan rechten verkrijgen en opbouwen waardoor de snelle beschikbaarheid ten behoeve van ontwikkeling niet is gewaarborgd.

Voor ontwikkelingen waarbij sprake is van een faciliterend grondbeleid geldt dat deze op de balans worden opgenomen onder de overlopende posten conform de stellige uitspraken van de commissie BBV. Indien er al kosten zijn gemaakt en de kostenverhaalsbijdrage is nog niet ontvangen, worden deze kosten opgenomen als overige nog te ontvangen bijdrage. Indien de kostenverhaalsbijdrage al is ontvangen en de kosten deels nog gemaakt moeten worden, wordt het verschil tussen de bijdrage en de al gemaakte kosten opgenomen als vooruit ontvangen bedragen.

5.6 Risicomanagement

Het risicomanagement van het grondbedrijf maakt deel uit van het totale risicomanagement van de gemeente. Jaarlijks wordt hier in de paragrafen weerstandsvermogen van de begroting en jaarrekening aandacht aan besteed. Voortdurend worden risico's geïnventariseerd, gemonitord en zo nodig beheersmaatregelen genomen.

In de paragrafen wordt vooral aandacht besteed aan algemene risico's voor grondexploitaties. Het in het openbaar communiceren over specifieke risico's is niet gewenst omdat dit het bedrijfsbelang zal schaden. Een voorbeeld is het in het openbaar praten over de kans dat een bepaalde verwerving duurder zal uitvallen dan geraamd en hiermee in een risicovoorziening rekening houden. Gevolg zal zijn dat deze verwerving altijd duurder zal uitvallen nu de tegenpartij weet wat de marges zijn.

Aanvullend op, en tevens dienend als inbreng voor, het algemene risicomanagement van de gemeente wordt aan het begin van het jaar een doorrekening van het grondbedrijf gemaakt waarin naast een basisscenario een risicoscenario wordt doorberekend. In dit risicoscenario wordt zowel met algemene (doorlooptijd, rente, prijs- en opbrengststijging) als met bekende specifieke (projectgebonden) risico's rekening gehouden. Op basis van deze berekening wordt beoordeeld hoe het grondbedrijf ervoor staat, of de algemene reserve van het grondbedrijf voldoende saldo heeft en of en in hoeverre er in de toekomst mogelijkheden ontstaan voor afroeping van de reserve van het grondbedrijf. Deze berekening wordt aangeboden aan het college en daarna vertrouwelijk aan de gemeenteraad verzonden. De conclusies worden verwerkt in de paragrafen Weerstandsvermogen van respectievelijk jaarrekening en begroting van de gemeente. De te gebruiken uitgangspunten voor basis- en risicoscenario worden vooraf afgestemd met en expliciet geaccordeerd door afdeling Bedrijfsvoering-Financiën. De planeconoom is verantwoordelijk voor deze risicoanalyse. Bij het opstellen wordt tevens gebruik gemaakt van de kennis van de projectleider en andere betrokkenen.

Bij de vaststelling van nieuwe exploitatieopzetten dient een eventueel tekort bij voorbaat afgedekt te zijn (dat was al zo), maar dienen tevens voldoende middelen aanwezig te zijn om (resterende) risico's op te kunnen vangen. Dit wordt op de schaal van het grondbedrijf beoordeeld. Bij voorstellen tot vaststelling van exploitatieopzetten zal hieraan expliciet aandacht worden besteed en indien er onvoldoende middelen in de reserve grondbedrijf zijn zal bij gelegenheid van vaststelling van zo'n exploitatieopzet tevens gevraagd worden deze middelen beschikbaar te stellen en toe te voegen aan de reserve grondbedrijf.

6. Overzicht beleidsregels

Uit voorgaande nota kunnen de volgende beleidsregels worden afgeleid :

1. De gemeente Middelburg voert situationeel grondbeleid en kijkt per geval welk grondbeleid wordt voorgestaan;
2. De gemeente Middelburg stelt een ontwikkelagenda op waarin wordt aangegeven welke locaties actief dan wel faciliterend worden ontwikkeld en waarin wordt aangegeven aan welke ontwikkelingen prioriteit wordt gegeven. Deze ontwikkelagenda wordt jaarlijks geactualiseerd;
3. Nieuwe grondexploitaties kunnen alleen starten indien verwachte tekorten volledig zijn afgedekt en tevens geregeld is dat er voldoende middelen in de reserve grondbedrijf beschikbaar zijn om (resterende) risico's op te vangen
4. Bij actief grondbeleid is het uitgangspunt van de gemeente Middelburg om gronden minnelijk te verwerven;
5. In situaties waarin dat wenselijk wordt geacht kan de gemeente Middelburg besluiten om gebruik te maken van het vestigen van een voorkeursrecht;
6. Alleen in uitzonderlijke situaties overweegt de gemeente Middelburg gebruik te maken van het onteigeningsinstrument;
7. De gemeente Middelburg streeft naar het verkrijgen van een portefeuille met goede ruilgronden om met inzet hiervan minnelijke verwerving van te ontwikkelen gronden te bevorderen;
8. De gemeente Middelburg heeft geen krediet voor strategische aankopen. Indien het college een strategische aankoop wenst te doen zal hiervoor eerst aan de gemeenteraad krediet gevraagd worden. In gevallen waarin een snelle en onvoorwaardelijke bieding noodzakelijk is, zal indien nodig een extra vergadering van de gemeenteraad worden gehouden;
9. In situaties waarin sprake is van faciliterend grondbeleid is het uitgangspunt van de gemeente Middelburg dat een anterieure overeenkomst wordt gesloten waarin het kostenverhaal wordt geregeld;
10. Alleen in uitzonderlijke situaties zal de gemeente Middelburg ervoor kiezen om een ontwikkeling waarbij het niet mogelijk is een anterieure overeenkomst te sluiten, toch door te laten gaan en publiekrechtelijk kostenverhaal toe te passen.
11. Bij de selectie van partijen/kopers van grond streeft de gemeente Middelburg naar optimaal maatschappelijk rendement en een optimale prijs/kwaliteitsverhouding, waarbij aan de beschikbaarheid van de onroerende zaak een passende mate van openbaarheid wordt verleend zodat potentiële gegadigden de ruimte krijgen om daarnaar mee te dingen, tenzij redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor de overeenkomst in aanmerking komt;
12. Bij de selectie van partijen streeft de gemeente Middelburg naar transparante en heldere procedures waarbij iedereen de kans krijgt mee te doen tenzij er goede redenen zijn om met een beperkt aantal partijen of slechts één partij zaken te doen (passende mate van openbaarheid);
13. Indien de prijzen niet door middel van een veiling tot stand komen wordt door de gemeente Middelburg gewerkt met vaste grondprijzen die per plan en per kavel bepaald worden. Voor de bepaling van deze prijzen wordt onder meer gekeken naar residuele waarden, prijzen die elders in de gemeente en daar buiten zijn gerealiseerd, en specifieke locatiekenmerken. Prijzen worden jaarlijks bezien en in dien daar mogelijkheden voor zijn bijgesteld;
14. Voor de plan-economische sturing van de gemeente Middelburg wordt aangesloten op de systematiek van het projectmatig werken;
15. Bij facilitair grondbeleid wordt door de gemeente Middelburg in een zo vroeg mogelijk stadium een anterieure overeenkomst gesloten met de eigenaar/initiatiefnemer;
16. Bij actief grondbeleid wordt in de initiatieffase, als er nog geen exploitatieopzet door de gemeenteraad is vastgesteld, door het college krediet gevraagd voor aankopen en voorbereidingskosten;
17. In de definitiefase wordt een eerste exploitatieopzet opgesteld op basis waarvan het college aan de gemeenteraad krediet vraagt voor de gehele ontwikkeling;
18. Exploitatieopzetten worden jaarlijks herzien;

19. De gemeente Middelburg is qua financieel kader gebonden aan de voorschriften vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en volgt de stellige uitspraken van de commissie BBV op de wijze zoals aangegeven in de deze nota grondbeleid;
20. Jaarlijks wordt een doorrekening van het grondbedrijf van de gemeente Middelburg gemaakt die de basis vormt voor de paragrafen grondbeleid in de jaarrekening en begroting;
21. Indien sprake is van verwachte verliezen wordt conform het BBV, op basis van de betreffende exploitatieopzetten en de doorrekening van het grondbedrijf, een voorziening gevormd ter grootte van deze verwachte verliezen. De voorziening wordt gevormd op contante waarde. Het benodigde saldo van de voorziening grondbedrijf wordt jaarlijks gezien bij het opstellen van de doorrekening grondbedrijf;
22. De gemeente Middelburg kent een reserve grondbedrijf die bedoeld is als buffer om risico's in de grondexploitatie (niet zekere maar wel mogelijke) verliezen op te kunnen vangen. In het kader van de jaarlijkse doorrekening van het grondbedrijf wordt gezien of deze reserve aan de gestelde normen voldoet. Indien het saldo te laag is dienen maatregelen te worden getroffen en indien het saldo (op langere termijn) boven de normen ligt kan desgewenst afoming plaats vinden;
23. Alleen kostensoorten die zijn opgenomen in de Bijlage IV van het Omgevingsbesluit kunnen worden opgenomen in grondexploitaties;
24. De jaarlijkse doorrekening van het grondbedrijf wordt tevens betrokken bij het risicomanagement van de gemeente Middelburg.

Bijlage 1 : Stellige uitspraken Commissie BBV

Met betrekking tot actief grondbeleid doet de Commissie BBV in de meest recente nota (december 2023) de volgende, hieronder verkort weergegeven, stellige uitspraken. In beginsel worden deze uitspraken door ons volledig gevolgd tenzij beargumenteerd wordt waarom daar van af wordt geweken. In de bijlage wordt bij elke uitspraak in cursief aangegeven in hoeverre deze in het grondbeleid van de gemeente Middelburg wordt gevolgd of daar van wordt afgeweken.

- a. Er moet jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting plaats vinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
Dit wordt gevolgd. Exploitatieopzetten worden in beginsel jaarlijks herzien en aan de gemeenteraad voorgelegd. Alleen bij plannen waar geen of nauwelijks ontwikkelingen plaats hebben plaatsgevonden wordt daar van af gezien. En ook bij exploitaties waar wel ontwikkelingen plaatsvinden maar die nog niet voldoende concreet zijn om op basis hiervan al een nieuwe exploitatieopzet aan de gemeenteraad aan te bieden kan van herziening in een boekjaar worden afgezien. Deze ontwikkelingen worden wel betrokken bij het opstellen van de jaarlijkse doorrekening van het grondbedrijf die ter kennis van de gemeenteraad wordt gebracht.
- b. Een Bouwgrond in exploitatie (BIE) moet worden geopend vanaf het moment van het vaststellen van het raadsbesluit met daarin de vaststelling van het grondexploitatiecomplex inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment is de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk op de balans.
Dit wordt gevolgd
- c. Voor een grondexploitatie met een looptijd langer dan 10 jaar is de volgende aanvullende informatie verplicht.: de motivatie voor de langere looptijd en een overzicht met onderbouwing van de risicobeperkende maatregelen. Deze moeten in de begroting en jaarstukken worden vermeld.
Dit wordt gevolgd
- d. Er moet jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
Dit wordt grotendeels gevolgd. In beginsel worden alle grondexploitaties jaarlijks door de gemeenteraad herzien. Een uitzondering wordt gemaakt voor complexen waarbij nauwelijks of geen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden. En ook een uitzondering voor complexen waarvoor een discussie loopt over een andersoortige invulling die nog niet is afgerond. In een dergelijke situatie heeft het geen zin om een herziening te doen op basis van de oorspronkelijke uitgangspunten maar wordt de uitkomst van de discussie afgewacht.
- e. Voor de bepaling van kosten van de BIE die tot de vervaardigingskosten kunnen worden gerekend, moet worden aangesloten op de verhaalbare kostensoorten zoals opgenomen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit (artikel 8.15). Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE.
Deze uitspraak wordt gevolgd
- f. De rentelasten worden toegerekend aan een BIE op basis van A13 in de tabel van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit. Hierbij wordt de omslagrente gehanteerd conform de notitie Rente van de commissie BBV of de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering).
Deze uitspraak wordt gevolgd. De gemeente Middelburg kent geen projectfinanciering en hanteert derhalve de omslagrente.
- g. Het doen van dotaties en/of bijdragen aan een voorziening (fonds) voor bovenwijkse voorzieningen ten lasten van een BIE is niet toegestaan.
Deze uitspraak wordt gevolgd. Dit betekent dat als de gemeente zou besluiten om financiële bijdragen voor investeringen in de fysieke leefomgeving of bijdragen ten behoeve van het bereiken van een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad ten laste van ook de eigen grondexploitatie te brengen deze bedragen niet rechtstreeks ten laste van deze grondexploitatie gebracht kunnen worden maar via de reserve grondbedrijf moeten worden verrekend.

- h. Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa. In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 BBV, vanaf de ingebruikname van het actief worden afgeschreven op basis van de verwachte gebruiksduur.
Deze uitspraak wordt in beginsel gevolgd. Met de opmerking dat de afgelopen jaren nooit bovenwijkse voorzieningen zijn toegerekend aan grondexploitaties en dat waarschijnlijk de komende jaren ook niet het geval zal zijn.
- i. Het is niet toegestaan om dotaties te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie zullen worden aangelegd, is wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatsbestemming of via een ander specifiek daartoe door de raad genomen besluit.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- j. Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:
1. De voorbereidingskosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit; en
 2. De voorbereidingskosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
 3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.
Deze uitspraak wordt gevolgd met dien verstande dat de huidige werkwijze, waarbij voorbereidingskosten voor mogelijke toekomstige exploitaties niet worden geactiveerd maar jaarlijks ten laste van het resultaat worden gebracht. Deze werkwijze is eenvoudiger en voorzichtiger dan de hierboven beschreven toegestane werkwijze. In bijzondere gevallen kan voor omvangrijke en gecompliceerde projecten wel activering plaatsvinden als hiertoe uitdrukkelijk wordt besloten door de gemeenteraad.
- k. De toe te rekenen rentelasten aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie betreft de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV of betreft de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering). Deze rentelasten mogen worden toegevoegd aan de post voorraden, bouwgronden in exploitatie (BIE)
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- l. De toegerekende rentelasten moeten als volgt worden bepaald:
- In het geval van projectfinanciering van een grondexploitatie; het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering.
 - Indien er geen sprake is van projectfinanciering van een grondexploitatie: de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV.
Deze uitspraak wordt gevolgd. Omdat in Middelburg geen sprake is van projectfinanciering wordt de omslagrente gehanteerd.
- m. Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan is het niet toegestaan rente toe te rekenen aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (BIE).
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- n. De rentetoerekening vindt plaats op basis van de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties van de BIE per 1 januari. Ook over grondexploitaties waarbij de verantwoorde opbrengsten hoger zijn dan de kosten, waardoor de boekwaarde van een BIE negatief is, wordt rente (in dit geval een baat) toegerekend.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- o. De disconteringsvoet die met worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten bepaald op 2% zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank (ECB) voor inflatie binnen de Eurozone.
Deze uitspraak wordt gevolgd.

- p. Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de onderhanden werk positie van de bouwgronden in exploitatie.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- q. Alle baten en lasten die verband houden met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- r. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid bestaat over de tussentijdse winstneming, de winst te worden genomen. Op grond van het voorzichtigheidsprincipe is de commissie BBV van oordeel dat tussentijdse winstneming niet verantwoord is bij een grondexploitatie met een looptijd van meer dan tien (10) jaar. Voor de tussentijdse winstneming dient de Percentage of Completion-methode te worden gevolgd.
Deze uitspraak wordt gevolgd. Daarbij gaan we er vanuit dat de commissie BBV hier doelt op grondexploitaties met een resterende looptijd van meer dan tien jaar (zie ook de volgende uitspraak).
- s. Er is volgens het realisatiebeginsel sprake van winst op een grondexploitatie indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
1. De resterende looptijd van de grondexploitatie is tien (10) jaar of minder; én
 2. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
 3. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
 4. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen)
- Deze uitspraak wordt gevolgd.*
- t. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid en de toelichting op de balans dient te gebeuren op eindwaarde. Wanneer bij de waardering van de voorziening voor verliesgevende grondexploitaties niet wordt geopteerd voor de nominale waarde maar voor de contante waarde, dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor de negatieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid.
Deze uitspraak wordt wel gevolgd maar daarnaast worden tevens contante waarden gepresenteerd omdat resultaten op eindwaarde die in verschillende jaren verwacht worden eigenlijk niet goed met elkaar te vergelijken zijn, een soort van appels en peren. Een winst van een bepaald bedrag die over twee jaar wordt verwacht heeft een andere waarde dan winst die over tien jaar wordt verwacht.
- u. Als er sprake is van een voorziening ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die maximaal voor de boekwaarde van het onderhanden werk van betreffende bouwgrond in exploitatie worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post bouwgrond in exploitatie.
Deze uitspraak wordt gevolgd. Dit betreft het verschil tussen bruto boekwaarde en netto boekwaarde.
- v. Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor omgevingsplannen met faciliterend grondbeleid of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen is toegestaan onder de volgende voorwaarden:
1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit; en
 2. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan; na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
 3. Er is een besluit door de raad of het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor faciliterend grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het omgevingsplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst; en
 4. In de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties
- Deze uitspraak wordt gevolgd.*
- w. Kosten die de gemeente heeft gemaakt op basis van een overeenkomst of, die via publiekrechtelijk kostenverhaal en een afdwingbare financiële bijdrage kunnen worden verhaald op en verrekend met derden, zijn vorderingen die opgenomen moeten worden bij de balanspost overige vorderingen op de balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten' en 'financiële bijdrage faciliterend grondbeleid'

Deze uitspraak wordt gevolgd.

- x. Als een gemeente een eindafrekening moet opstellen, dan moeten vooruit ontvangen bedragen, in een voorziening voor van derden verkregen middelen worden opgenomen. Dit is het geval als de gemeente kostenverhaalsbijdragen of afdwingbare financiële bijdragen in rekening brengt op basis van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit dan wel in de anterieure overeenkomst heeft afgesproken een eindafrekening te zullen maken. Als in de anterieure overeenkomst niet is opgenomen dat de gemeente een eindafrekening opstelt van het kostenverhaal en de financiële bijdragen, dan moet het vooruit ontvangen bedrag worden opgenomen bij de 'overige vooruit ontvangen bedragen'.

Deze uitspraak wordt gevolgd.

- y. Als de gemeente reeds gemaakte kosten kan verhalen en/of een financiële bijdrage kan opleggen (publiek- of privaatrechtelijk), maar kostenverhaal en/of verrekening nog niet kan plaatsvinden, dan dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten en/of de gerealiseerde kosten waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd te worden verantwoord als overige nog te ontvangen bedragen. In de toelichting op de balanspost moeten deze overlopende activa als zijnde 'nog te verhalen kosten' en 'nog te verrekenen financiële bijdrage faciliterend grondbeleid' worden gespecificeerd en toegelicht.

Deze uitspraak wordt gevolgd

- z. Als de gemeente reeds gemaakte kosten niet kan verhalen en/of geen financiële bijdrage kan opleggen (publiek- of privaatrechtelijk) dan rest slechts een vermelding als 'niet in de balans opgenomen recht' bij de toelichting op de balans

Deze uitspraak wordt gevolgd. De tekst van de stellige uitspraak is op zichzelf niet helemaal helder. Uit de nota zelf volgt dat bedoeld wordt dat deze vermelding plaats kan vinden als er nog geen concreet zicht is op een toekomstige verrekening. Als immers vaststaat dat er geen verrekening kan en zal zijn heeft vermelding bij de toelichting op de balans geen zin.

Bijlage 2: Kostensoortenlijst bijlage IV Omgevingsbesluit

- A. *Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak*
- A1. De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
 - A2. De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
 - A3. De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
 - A4. Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
 - A5. De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
 - A6. De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
 - A7. De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
 - A8. De kosten van de aanleg of wijziging van:
 - 1. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
 - 2. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
 - 3. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
 - 4. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
 - 5. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
 - 6. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
 - 7. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
 - 9. De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
 - 10. De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
 - 11. Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
 - 12. Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
 - 13. De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
 - 14. De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen
- B. *Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A*
- B1. De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
 - B2. De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
 - B3. De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1
 - B4. De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1