



Nota Duurzaam Grondbeleid

Gemeente Midden-Groningen

Nota
Gemeente

Nota Duurzaam Grondbeleid
Gemeente Midden-Groningen

Inhoudsopgave

1	Voorwoord	5
2	Samenvatting en beleidsregels	6
3	Grondpolitiek	9
3.1	Doel, ambitie, sturing.....	9
3.2	Historie van het grondbeleid.....	9
3.3	Doel blijkt middel.....	9
3.4	Ambitie.....	10
3.4.1	Fysieke leefomgeving en infrastructuur.....	10
3.4.2	Woningbouw	10
3.4.3	Economie.....	11
3.4.4	Energie.....	11
3.4.5	Sociaal domein	11
3.4.6	Milieu en duurzaamheid.....	11
3.5	Conclusie grondpolitiek	11
4	Sturing op het ontwikkelproces	12
4.1	Beleidsontwikkeling	12
4.2	Concrete ontwikkeling	12
4.3	Actief grondbeleid (A in het schema)	14
4.3.2	Proactief faciliterend grondbeleid.....	16
4.3.3	Faciliterend grondbeleid.....	17
4.3.4	Geen grondbeleid	18
4.4	Onderbouwing specifieke grondbeleidskeuze	18
4.5	Conclusie sturing ontwikkelproces	19
5	Instrumenten, middelen en voorwaarden	20
5.1	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het grondbeleid.....	20
5.2	Bestuurlijke instrumenten in het publiekrecht, faciliterend grondbeleid	20
5.2.1	Omgevingswet	20
5.2.2	Wro	21
5.2.3	Planschade	23
5.2.4	Voorkeursrecht en onteigening	24
5.3	Privaatrechtelijke instrumenten voor actief grondbeleid.....	24
5.3.1	Samenwerking	25
5.4	Verwerving.....	26
5.5	Verwervingsmethodes	27
5.5.1	Vrijwillige verwerving.....	27
5.5.2	Voorkeursrecht en Onteigening	27

5.5.3	Interne overdrachten en terug leveringen	27
5.6	Uitgifte.....	28
5.6.1	Gronduitgifte projectmatige bouw	28
5.6.2	Enkelvoudige onderhandse procedure	28
5.6.3	Meervoudige onderhandse procedure	28
5.6.4	Tenderen (openbaar (Europees) aanbesteden).....	28
5.6.5	Keuze uitgiftevariant	29
5.6.6	Individueel particulier opdrachtgeverschap	29
5.6.7	Collectief particulier opdrachtgeverschap	29
5.6.8	Bedrijfsterreinen, tuingrond en overige gronden.....	29
5.6.9	Bebouwde onroerende zaken	30
5.6.10	Erfpacht (uitgifte).....	30
5.6.11	Tijdelijk gebruik gemeentegrond: geliberaliseerde pacht	31
6	Grondprijzen	32
6.1	Introductie	32
6.2	Opbouw	32
6.2.1	Klimaat, duurzaamheid en aardbevingsbestendigheid.....	32
6.2.2	Grondprijzen woningbouw.....	34
7	Financiële aspecten grondbeleid.....	38
7.1	Stellige uitspraken	38
7.2	Aanbevelingen	39
7.2.1	Bovenwijkse voorzieningen.....	39
7.2.2	Vorbereidingskosten	40
7.3	Grondprijzenbrief – interne leveringen	40
7.4	Winst nemen.....	41
7.5	Risico bij langlopende exploitaties.....	43

Bijlage 1 Notitie grondexploitaties BBV

Bijlage 2 Notitie faciliterend grondbeleid BBV

1 Voorwoord

Per 1 januari 2018 is de gemeente Midden-Groningen gevormd uit de voormalige gemeenten Menterwolde, Slochteren en Hoogezand-Sappemeer. Voor zover er grondbeleid aanwezig was in de voormalige gemeenten, is deze toe aan vernieuwing. Deze nota zet de koers uit voor het grondbeleid tot en met 2024.

De nota grondbeleid is een beleidsdocument dat concrete richting geeft aan hoe de nieuwe gemeente omgaat met haar rol en positie in de ruimtelijke ontwikkeling. Een pragmatisch kader, dat de gemeente helpt bij de uitvoering en is geen theoretische verhandeling over alle vormen van grondbeleid.

Voor meer informatie over de mogelijkheden van grondbeleid en grondpolitiek heeft de VNG een informatief document opgesteld: "Grondbeleid voor raadsleden: wat u als raadslid moet weten over grondbeleid" van 2018. Deze is te downloaden op de site van de VNG of via de [deze link](#).

Tijdens de voorbereiding op deze nota heeft de gemeente haar Woonvisie Nieuw Midden-Groningen 2019-2028 vastgesteld. Dit is op het moment van schrijven van deze nota het belangrijkste ambitiesdocument om het grondbeleid op te vormen. Als in deze nieuwe gemeente ook de Omgevingsvisie en andere beleidsplannen op het gebied van economie, energie, milieu en recreatie zijn vastgesteld, dan kan dat aanleiding zijn om deze nota te actualiseren. Echter biedt deze nota vooral een afwegingskader welk grondbeleid passend is voor elke situatie.

We hebben ter illustratie enkele projecten in de gemeente langs het theoretisch kader gelegd. Hieruit volgt wat de werking van deze nota is in de praktijk.

Op grond van wetgeving is de gemeente verplicht om elk jaar haar grondbeleid toe te lichten bij de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Hier wordt meer gericht ingegaan op koers die is ingezet bij de concrete gevallen. Deze nota beschrijft op welke wijze in de toekomst met het grondbeleid in de gemeente wordt omgegaan.

2 Samenvatting en beleidsregels

De gemeente Midden-Groningen staat aan de vooravond van beleidsontwikkeling en planontwikkeling op grotere schaal. Hierin past niet zozeer een voorgeschreven wijze van grondbeleid, maar een afwegingskader hoe in welk geval tot het juiste grondbeleid wordt gekomen.

De eerste beleidsregel die hierbij hoort is:

De gemeente voert situationeel grondbeleid in overeenstemming met haar doelen en ambities. Zij sluit geen grondbelevorm op voorhand uit.

In een matrix is samengevat hoe de gemeente tot een keuze komt.

Hierin staat A voor actief grondbeleid, PF voor proactief faciliterend beleid en F voor faciliterend beleid.

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie.

Bij Proactief en Faciliterend grondbeleid doet zij dat niet.

Echter zal bij hoge beleidsurgentie een exploitatieplan bij een bestemmingsplan niet worden uitgesloten.

Bij faciliterend grondbeleid wordt uitsluitend met een exploitatieovereenkomst gewerkt waarin de afspraken en het kostenverhaal zijn vastgelegd.

		- complexiteit +			
		gemeente, ontwikkelend	particulier, ontwikkelend	particulier, niet ontwikkelend	meerderde eisen, niet ontwikkelend
+ wettelijk verplicht	+ gemeentelijk belang	A	A	A	A
algemeen nut		A	PF	A	A
gemengd		A	PF	A/PF	A
gewenst		PF	PF	PF	A
passend		PF	F	PF	F
- eigen gebruik particulier	- gemeentelijk belang	F	F	F	F

Gelet op de risico's van (grond-)exploitatie is voorgeschreven in het BBV dat de gemeente bij elke ontwikkeling, groter dan € 10.000 aan verhaalbare kosten, tevoren krediet moeten vragen om haar eigen kosten van medewerking of exploitatie te kunnen verantwoorden.

Hoofdstuk 5 Instrumentarium gaat in op de mogelijkheden zijn bij de uitvoering van grondbeleid. Ook hierin zijn enkele keuzes te maken welke leiden tot de volgende beleidsregels:

Beleidsregel 2

Bij actief grondbeleid zal de gemeente zelf haar planontwikkelingskosten terug moeten verdienen uit de bouwgrondexploitatie. Bij faciliterend beleid moet dit plaatsvinden met een exploitatieovereenkomst of exploitatieplan. Dit leidt tot de bestendige beleidslijn dat hoe geringer het belang van de gemeente is bij de voorgenomen ontwikkeling, hoe meer planontwikkelingsproducten door de initiatiefnemer zelf moeten worden vervaardigd.

Beleidsregel 3

De gemeente meet haar rechtspositie altijd af aan de mogelijkheden die zij heeft om langs de publiekrechtelijke weg van een exploitatieplan alsnog de voorzieningen en het programma tot stand te brengen. Anterieure exploitatieovereenkomsten bieden voor beide partijen (gemeente en marktpartij) altijd meerwaarde ten opzichte van een exploitatieplan.

Beleidsregel 4

De initiatiefnemer tot een mogelijk planschade veroorzakend besluit dient een planschaderisicobeoordeling uit te voeren en vervolgens aan te tonen dat hij eerst met de omgeving waar schade wordt verwacht, in overleg is gegaan om tot een vergelijk te komen, voordat een planschadeverhaalsovereenkomst wordt afgesloten.

Beleidsregel 5

Aan iedere aankoop van (verhuurd) onroerend goed ligt een juridische check ten grondslag en een bouwkundig onderzoek indien het bebouwd vastgoed betreft. Ook wordt de financiële haalbaarheid van de aankoop inzichtelijk gemaakt door middel van een tentatieve grondexploitatieopzet, dan wel door middel van een rendementsberekening, waarbij zo nodig ook alternatieve scenario's worden betrokken. Het onderhandelingsresultaat is in overeenstemming met de waardebepaling van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur.

Hoofdstuk 6 gaat over het grondprijzenbeleid. Hier wordt inzichtelijk gemaakt dat een grondprijs enerzijds is opgebouwd uit een kostprijs van aankoop gronden, planontwikkeling en bouw- en woonrijp maken, waarbij extra eisen op het gebied van klimaatadaptatie en circulair materiaalgebruik in de openbare ruimte kunnen leiden tot hogere grondprijzen. Aan de andere kant wordt de grondprijs ook bepaald door van de verkoopprijs/marktprijs de bouwkosten af te trekken. En juist aan de bouw worden nieuwe eisen gesteld op het gebied van aardbevingsbestendig bouwen, betere isolatie, minder energie en geheel elektrische installaties. Tel daarbij wensen op het gebied van duurzaamheid bij op en de ruimte voor een goede grondprijs komt onder druk te staan. We bevelen aan tijdig en vooraf het gemeentelijke duurzaamheidsbeleid vast te stellen, opdat het tijdig "ingeprijsd" kan worden in de gebiedsontwikkeling.

De grondprijzen zelf worden in deze nota, zo is het voorstel, jaarlijks door het college vastgesteld met een grondprijzenbrief. In alle gevallen waar marktwerking nodig of gewenst is, worden prijzen door middel van taxatie vastgesteld. Voor interne leveringen (bijvoorbeeld voor onderwijs) stellen wij voor de gemiddelde kostprijs van de afgelopen vijf jaren toe te passen. Noodzakelijk om wettelijk te kunnen bepalen of er sprake is van "winst" bij interne leveringen. Anders moet er immers vennootschapsbelasting over de exploitatiewinsten worden betaald.

De prijzen voor sociale woningbouw zijn eveneens afgeleid van de kostprijs en liggen in deze nota vrijwel gelijk met het huidige prijsniveau. Het voorstel is om er niet aan te verdienen, noch er geld op toe te leggen.

Beleidsregel 6

De grondprijzen worden jaarlijks door het college vastgesteld op basis van de principes die zijn vastgelegd in deze Nota Duurzaam Grondbeleid.

Hoofdstuk 7 gaat over de financiële aspecten van grondbeleid. Dit onderwerp is in de crisisjaren sterk gereguleerd door de Commissie BBV met aanbevelingen en "stellige uitspraken" waar gemeenten en accountants rekening mee moeten houden. Op enkele onderdelen wordt gevraagd om een keuze te maken. Dat betreft het afdekken van voorbereidingskosten op initiatieven, de grondprijs van interne leveringen en hoe de gemeente om gaat met exploitaties die langer dan 10 jaar duren.

Kosten voor voorbereidingen van projecten met kostenverhaal moeten apart worden verantwoord en dat kan, aldus het BBV, alleen met een bestuursbesluit. We hebben benaderd dat dit in de gemeente Midden-Groningen om € 200.000 gaat binnen bestaande budgetten (het werk wordt nu ook uitgevoerd). We stellen voor dit bedrag af te zonderen en per project door het college het grondbeleid en het budget vast te laten stellen. De mutaties worden als gebruikelijk aan de raad gerapporteerd.

Beleidsregel 7

Binnen de bestaande budgetten wordt € 200.000 afgezonderd om planontwikkelingskosten van initiatieven te verantwoorden en de dekken met kostenverhaal op exploitaties. De hoogte van het budget wordt jaarlijks aangepast aan de prognose van het komend jaar.

Om vast te kunnen stellen of er winst of verlies wordt geleden, nodig voor het bepalen van de hoogte van vennootschapsbelasting, moet de gemeente een prijs vaststellen voor interne leveringen. Bijvoorbeeld een perceel voor onderwijsdoeleinden dat om niet aan de school beschikbaar moet worden gesteld.

Beleidsregel 8

De prijs van gronden voor maatschappelijke doeleinden en interne levering is gebaseerd op de gemiddelde kostprijs, inclusief verkrijging, in de afgelopen jaren of de verkrijgingsprijs vermeerderd met de cultuurtechnische kosten zoals berekend door de afdeling IBOR. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kavels met een bouwbestemming en kavels zonder bouwbestemming.

3 Grondpolitiek

3.1 Doel, ambitie, sturing.

Het grondbeleid is een middel om de doelstellingen en ambities van andere beleidsterreinen mede tot stand te brengen. De doelstellingen en ambities van de gemeente voor wonen zijn in de woonvisie geformuleerd. De andere beleidsterreinen zullen binnenkort volgen. Echter alleen al de ambities op het gebied van wonen, maken het nodig om alle instrumenten van grondbeleid in te zetten. Deze inzet is per opgave waar anders in te richten. We spreken dan over situationeel grondbeleid.

3.2 Historie van het grondbeleid

Grondbeleid was van oudsher het domein van de overheid. Rijk en gemeenten ontwikkelden bouwlocaties en samen met de corporaties werd de woningbouw tot stand gebracht. Met de toenemende welvaart werd eind vorige eeuw ook de marktsector actief op de woningmarkt. De financiële crisis in 2008 was voor veel gemeenten een moment om zich af te vragen of zij het actieve grondbeleid moeten verlaten en beter een faciliterende rol konden innemen. Deze omslag kwam enerzijds door de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) waarmee een verbetering van de mogelijkheden voor kostenverhaal op ontwikkelaars mogelijk werd, anderzijds door de verliezen op grondposities in de crisis. Sindsdien pleit de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2015¹) voor een 'faciliterend grondbeleid, tenzij'. De raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli, 2017)² deelt echter de opvatting van Rfv niet en onderschrijft juist situationeel grondbeleid, waarbij de specifieke situatie de keuze voor het toe te passen grondbeleid bepaalt. In deze nota wordt het keuzemodel uitgewerkt.

3.3 Doel blijkt middel

Het verkrijgen van grond is geen doel voor een gemeente. Het grondbeleid is dan ook een verzameling middelen om de gemeentelijke ambities van andere beleidsterreinen en bestuurlijke ambities uit bijvoorbeeld een coalitieakkoord te realiseren. Het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten is daarom onoverkomelijk als het doel dat noodzakelijk maakt. Het is dus zaak om bij het opstellen van beleid rekening te houden met het instrumentarium uit het grondbeleid.

Hieronder volgen voorbeelden van beleidsterreinen, waar grondbeleid als middel wordt ingezet om de ambities te realiseren.

- fysieke leefomgeving, vastgelegd in de omgevingsvisie, voor inrichting, beheer en onderhoud;
- infrastructuur (wegen, fietspaden, water, kabels- en leidingen);
- volkshuisvesting (woningbouw in de volle breedte);
- economie (bedrijventerreinen, handel);
- energie (zonneweide, transport, winning);
- sociaal domein (locaties voor levering zorg);
- milieu en duurzaamheid (bodem, water, ecologie, natuur).

Het grondbeleid geeft richting aan de wijze, waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij grond en grondposities een rol spelen. Het grondbeleid is

¹ Raad voor de financiële verhoudingen (2015). Grond, geld en gemeenten. De betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhouding. Den Haag.

² Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2017). Grond voor gebiedsontwikkeling 'Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving'. Den Haag.

doelgericht ingrijpen van de overheid op de grondmarkt om te komen tot een efficiënte en rechtmatige verdeling van gronden, en van kosten en baten bij de ontwikkeling ervan³. Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van onderstaande doelstellingen:

- het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen;
- het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening, op te volgen door Hoofdstuk 12 van de Omgevingswet (geconsolideerde versie januari 2019);
- het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en (bouw)projecten.

3.4 Ambitie

De gemeente Midden Groningen heeft haar woonvisie vastgesteld in 2019. De omgevingsvisie en beleidsnota's op andere terreinen volgen nog. Daarom hebben we voor de totstandkoming van deze nota diverse interviews gehouden met stakeholders binnen en buiten de gemeente. Hieruit volgt kort samengevat de opgave waar Midden-Groningen voor staat of komt te staan.

3.4.1 Fysieke leefomgeving en infrastructuur

In de visie wordt aandacht gevraagd voor de gevolgen voor de infrastructuur in relatie tot regionale energiestrategieën. Het is nog niet duidelijk wat de consequenties zijn. Voor de fysieke leefomgeving stelt de visie dat er sterk ingezet moet worden op kwaliteitsverbetering. Dit heeft een indirecte relatie met grondbeleid, het bezit van grond is geen voorwaarde om kwaliteit te creëren. De gemeenten kan in alle gevallen eisen stellen aan de te maken kwaliteit van de openbare ruimte. Aspecten van duurzaamheid en het toepassen van circulaire materialen horen daar ook toe. Een helder beleidskader is echter nog niet geschreven.

3.4.2 Woningbouw

Uit de regionale afspraken volgt een maximale toename met 1.100 woningen (na aftrek sloop). De gemeente gaat eerst uit van een toename met 600 woningen. De opgave is zeer divers. Beperkte uitbreiding, nieuwe woonmilieus, excellent wonen, maar ook vernieuwen, verdichten of juist verdunnen. Er liggen opgaves op het gebied van verduurzaming en zorg, maar ook voor betaalbare huur en het anticiperen op lokale overschotten.

Hieruit volgt dat de gemeente verwacht dat de ontwikkelingen "niet vanzelf" gaan maar dat zij actief gaat sturen om de gewenste ontwikkeling tot stand te brengen en de ongewenste ontwikkelingen te bestrijden. Verder blijkt uit de visie dat de gemeente niet altijd grondpositie heeft om haar beleid actief uit te voeren. De opgave in het programma ligt ook op gronden in het bezit van particulieren en bedrijven.

Uit de interviews met de marktsector volgt dat hoe dichter de ontwikkeling bij de stad Groningen is gelegen, hoe eerder de markt bereid zal zijn het op te pakken. Aan de oostzijde van de gemeente zou het aanbod gedoseerd moeten worden, zo er al vraag is. Ook ziet de markt kansen bij complexe opgaven waarin diverse functies samen gehuisvest worden.

³ Grond voor gebiedsontwikkeling "Instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving, Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017

Voor het grondbeleid betekent dit dat de markt kansen ziet aan de westzijde, maar niet zal investeren aan de oostzijde. Teneinde te voorkomen dat de markt de winst neemt aan de westzijde en de gemeente met de onrendabele toppen aan de oostzijde blijft zitten, zou zij zich actief kunnen opstellen voor de ontwikkelingen dicht bij Groningen. Voor het grondbeleid komt het er op neer dat er op voorhand geen middelen moeten worden uitgesloten.

De gevolgen van de aardbevingen zijn dat een deel van de woningbouwvoorraad vervangen moet worden. Dit kan niet altijd op dezelfde locatie. Hier ligt een taak voor de gemeente om tijdig bouwgrond voor vervangende nieuwbouw zeker te stellen.

3.4.3 Economie

De gemeente Midden-Groningen heeft de komende jaren voldoende aanbod aan bouwkvavels en bedrijfshuisvesting om in de vraag te voorzien. Wel wordt verwacht dat over enkele jaren, binnen de tijdsspanne van deze nota, nieuwe bedrijventerreinen aangewezen moeten worden. Het ontwikkelen van bedrijventerrein in Noord-Nederland is vrijwel altijd een gemeentelijke taak omdat het voor de markt te risicovol is. Hier is een actieve grondhouding van de gemeente noodzakelijk.

3.4.4 Energie

Het is nog vroeg om de relatie tussen energie en grondbeleid goed te duiden. Wel kan de gemeente stimuleren om gebieden aan te wijzen die voor energieopwekking gebruikt kunnen worden. Ook is het nog niet duidelijk wat de ruimtelijke gevolgen en de gevolgen voor het grondgebruik zijn van de energietransitie. Maar het leggen van kabels en leidingen is wettelijk geregeld, daar is geen grondbeleid voor nodig.

3.4.5 Sociaal domein

Zorgzame wijken en dorpen is een apart onderdeel van de woonvisie. Hier kan met grondbeleid mede gestuurd worden op de nabijheid van voorzieningen en de toegankelijkheid, veiligheid van de openbare ruimte. Ook kan bij de prijsstelling in het grondbeleid hiervoor een aparte paragraaf worden geschreven. Hiervoor is het noodzakelijk dat het beleid wordt uitgewerkt en geconcretiseerd.

3.4.6 Milieu en duurzaamheid

In de transitie van gronden van het huidige gebruik naar het voorgenomen gebruik, kan de gemeente kaders stellen aan het gebruik van duurzame en circulaire materialen. Ook het wegnemen of weggopen van hinder of gebruik binnen hindercontouren hoort tot de mogelijkheden. Het Uitvoeringsprogramma Bedrijvig en Leefbaar Hoogezand-Sappemeer is daar een goed voorbeeld van. Het grondbeleid heeft middelen om het programma te ondersteunen zoals het verwerven en ruilen van vastgoed en gronden. Enkele van deze middelen zijn dwingend van aard.

3.5 **Conclusie grondpolitiek**

De gemeente Midden-Groningen heeft een sterk gemêleerde opgave waar alle instrumenten van grondbeleid nodig zijn om haar ambities waar te kunnen maken. Er is dan ook niet zozeer sprake van één vorm van grondbeleid die passend is, maar eerder een grondbeleid dat per opgave aansluit op de ambitie. Dit wordt "situationeel" grondbeleid genoemd.

Beleidsregel

De gemeente voert situationeel grondbeleid in overeenstemming met haar doelen en ambities. Zij sluit geen grondbeleidsvorm op voorhand uit.

4 Sturing op het ontwikkelproces

Regeren is vooruitzien is een bekend credo, voor grondbeleid geldt timing als een belangrijk aspect in de ontwikkeling. Is een gemeente te vroeg met ingrijpen dan blijft onzeker wanneer de positie te gelde kan worden gemaakt, is de gemeente te laat, dan ontstaan er situaties die niet of alleen tegen hoge kosten te veranderen zijn.

Het ontwikkelen van grond en vastgoed betreft projecten met een “lange adem” die vaak meerdere raadscycli beslaan. Het is daarom zaak om geregeld te rapporteren over de ingeslagen weg en de kosten van het afwijken daarvan, scherp voor ogen te houden.

4.1 Beleidsontwikkeling

Bij het ontwikkelen van een visie op de fysieke leefomgeving wordt aandacht geschonken aan de economische haalbaarheid er van. Het grondgebruik en het grondbeleid is één van de wegingsfactoren bij het beoordelen van die haalbaarheid. In eerste instantie gaat het om de fysieke gesteldheid en de bodemkwaliteit om te beoordelen of de locatie fysiek geschikt is om te bebouwen, of dat er extra kosten verwacht mogen worden om de locatie droog te leggen of de grond te verbeteren of zelfs te saneren.

Daarna past een strategische haalbaarheidstoets waarbij onderwerpen overwogen worden als:

- de kosten om het bestaande grond en bodemgebruik op te heffen;
 - de verwerfbaarheid van de benodigde gronden voor de transitie;
 - de benodigde bovenwijkse voorzieningen (verkeer, mitigatie);
 - de waardecreatie op deze gronden.
-
- hieruit volgt strategische informatie waarop voorstellen gebaseerd worden voor:
 - de inzet van verwervingsinstrumenten (voorkeursrecht, onteigening, minnelijk);
 - vormen van reserves ten behoeve van compensatie en investeringen in bovenwijkse voorzieningen;
 - toetsen aan de draagkracht, de vermogenspositie van de gemeente;
 - ontwikkelen van voorkeursrichting van het grondbeleid actief of faciliterend voor de transitielocaties.

Bovendien kan de uitkomst van dit onderzoek aanleiding geven om voor bepaalde opgaven steun te zoeken bij de markt of hogere overheden voor het toevoegen van expertise en middelen om de opgave tot stand te brengen.

4.2 Concrete ontwikkeling

Op enig moment ontstaat de urgentie om in de gemeente een ontwikkeling in het vastgoed tot stand te brengen of er is sprake van een initiatief dat de gemeente wenst te honoreren.

Er zijn vier situaties mogelijk die in oplopende volgorde leiden tot grotere complexiteit:

1. de gemeente is zelf eigenaar;
2. een of meer particulier(-en) is/zijn eigenaar en kan wel zelf de voorgenomen ontwikkeling tot stand brengen (ontwikkelaar);
3. een particulier is eigenaar en deze kan niet zelf de voorgenomen ontwikkeling tot stand brengen (burger);
4. er zijn meerdere eigenaren in het plangebied, waarvan geen van allen in de positie verkeerd om de ontwikkeling tot stand te brengen.

Als de gemeente of een ontwikkelaar eigenaar is van de ontwikkellocatie, dan sluit dat precies aan op de wetgeving en het kader waarbinnen afspraken moeten vallen.

Is de eigenaar niet in staat het te ontwikkelen, dan gaat er een verwervingstraject aan vooraf, waarbij het nog de vraag is of de gemeente of de markt gaat verwerven. Alleen de gemeente heeft daarbij de mogelijkheid tot onteigenen.⁴

Zijn er meerdere eigenaren in een gebied dan is sprake van een complex traject, waarbij onzeker is wanneer alle percelen verworven zijn. Vanwege dit risico zal de gemeente hierin vaak het voortouw nemen.

Verder is het nodig om vast te stellen wat het gemeentelijke belang is bij de voorgenomen ontwikkeling, gelet op de aard van de ontwikkeling:

- A. wettelijk verplicht: ontwikkeling van sociale woningbouw, infrastructuur of andere wettelijk geduide ontwikkeling;
- B. algemeen nut/belang: noodzakelijke ontwikkeling van maatschappelijke en/of gemeentelijke functies;
- C. gemengd: een mix van de belangen onder A en B;
- D. gewenst: ontwikkeling van particuliere woningbouw en bedrijvigheid;
- E. passend: een private ontwikkeling zonder gemeentelijke of maatschappelijke functies;
- F. overig particulier: ontwikkeling van (bedrijfs-)onroerend goed voor eigen gebruik.

Tot slot moet het rendement worden berekend of de voorgenomen ontwikkeling een geprognoseerd tekort vertoont, of een overschot. Ontwikkelingen met tekorten komen wettelijk gezien alleen tot stand als de gemeente in het tekort voorziet of het programma aan past. Het kan echter ook zijn dat het maatschappelijk rendement opweegt tegen de investering die nodig is om het programma uit te voeren.

De kans dat een particulier bereid is om een voorzienbaar verlies bij aanvang te nemen is niet zo groot.

Op basis van een beoordeling van de grondpositie, het gemeentelijk belang en het rendement volgt een aanbeveling voor het toepasselijk grondbeleid en kostenverhaal, dat in de volgende matrix is gevisualiseerd. Dwars daar door heen staat "mate van gemeentelijke inzet". Waarbij de omstandigheden links bovenin maken dat de gemeente flinke inzet pleegt als het om grondbeleid gaat en rechts onderin het initiatief vooral overlaat aan de particulier die wat wenst.

In de matrix staan afkortingen, die wij verderop uitwerken:

- A = Actief grondbeleid;
- PF = Proactief faciliterend grondbeleid;
- F= Faciliterend grondbeleid.

Aan de hand van deze matrix zal de gemeente per situatie kunnen argumenteren waarom in het concrete geval het daarbij behorende grondbeleid wordt voorgestaan.

⁴ De Aanvullingswet Grondeigendom op de Omgevingswet stelt voor om in bepaalde gevallen onteigening te delegeren aan de markt.

		gemeente, ontwikkelend	particulier, ontwikkelend	particulier, niet ontwikkelend	meerdere eigenaren, niet ontwikkelend
		- complexiteit +			
wettelijk verplicht	+	A	A	A	A
algemeen nut	gemeentelijk belang -	A	PF	A	A
gemengd		A	PF	A/PF	A
gewenst		PF	PF	PF	A
passend		PF	F	PF	F
eigen gebruik particulier		F	F	F	F
		-			

4.3 Actief grondbeleid (A in het schema)

Onder actief grondbeleid wordt verstaan dat de gemeente zelf bouwgrond produceert en optreedt als private partij, ondernemer, op de grondmarkt. Volgens het schema is dat het geval als de gemeente al eigenaar is van de grond, het wettelijk moet verwerven en in alle min of meer urgente gevallen dat één of meer particulieren het plan niet zelf kunnen realiseren. Alleen in het geval dat de gemeente zelf eigenaar is, maar alleen een particulier belang heeft bij de grond, dan kan de gemeente er voor kiezen alle inzet aan de particulier over te laten en de positie gewoon te verkopen tegen marktconforme condities. Net als een ontwikkelaar moet de gemeente over de exploitatie van actief grondbeleid vennootschapsbelasting betalen als er winst wordt gemaakt. Daarom wordt dit ook wel "het grondbedrijf" genoemd.

Actief wil zeggen dat de gemeente panden en gronden verwerft en deze in productie neemt om er uitgeefbare bouwgronden van te maken. De vorm van ontwikkelen heeft projectmatig werken nodig en heldere rapportagelijnen naar management en bestuur. Afdelingen op het gebied van wonen, economie, openbare ruimte en omgevingsrecht zijn allen nauw betrokken. De ontwikkeling is sterk privaatrechtelijk gestuurd met contracten voor aankoop, realisatie en verkoop. Daarnaast heeft de gemeente een eigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheid bij het afstemmen met de omgeving en het doorlopen van procedures.

Actief grondbeleid is in eerste instantie een keuze. De gemeente kan zelf grond aankopen en als enige op de grondmarkt voorkeursrecht vestigen en zelfs onteigenen. Kijken we naar het schema dan zal de gemeente dat altijd doen voor taken die zij wettelijk verplicht moet uitvoeren, zoals het aanleggen van infrastructuur, nutsvoorzieningen en onderwijshuisvesting.

Een dergelijke actieve houding is bijna onontkoombaar als de ontwikkeling moet plaats vinden op particuliere gronden van particulieren die zelf niet kunnen of willen ontwikkelen. Hiervoor geldt dat hoe urgenter het eigen (beleids-)belang en hoe complexer de eigendomssituatie hoe eerder naar de gemeente gekeken wordt om zelf met actief grondbeleid de beoogde ontwikkeling tot stand te brengen.

Alleen als de eigenaar zich kan beroepen op het recht van zelfrealisatie, doordat hij aantoonbaar in staat is om het bestemmingsplan uit te voeren, dan kan de gemeente geen actief grondbeleid voeren. Hierop is één uitzondering als de gemeente wettelijk verplicht is om zelf het werk te realiseren. Dan is er een onteigeningstitel te verkrijgen.

Is de grond eenmaal in eigendom van de gemeente is, dan heeft zij de keuze in welke mate zij de ontwikkeling zelf wenst uit te voeren:

- zelf bouwgronden produceren: vervolgens verkopen per stuk of per blok;
- het bouwplan opknippen en delen door de markt laten aanleggen;
- het hele plan ineens verkopen voor een voorgenomen ontwikkeling.

De gemeente heeft de regie en kan de wenste ontwikkeling in gang zetten en sturen op ambities (bijvoorbeeld programmering, kwaliteit en duurzaamheid). Vanuit haar eigendom kan de gemeente de markt uitdagen om met bijzondere bouwwerken te komen door middel van prijsvragen en tenders. Bijvoorbeeld om duurzamer of meer circulair te bouwen dan de minimumeisen in het bouwbesluit. Dat zijn eisen die zij vanuit haar publiekrechtelijke rol, dus bij faciliterend grondbeleid, niet kan verlangen: als een project voldoet aan het bouwbesluit, dan heeft de initiatiefnemer recht op de omgevingsvergunning.

4.3.1.1 Voorbeeld: Stadsrandzone Hoogezand (Welkoop)

De entree van Hoogezand, de Kerkstraat en de zone langs Winschoterdiep met de Welkoop is een gebied dat in de Woonvisie is aangeduid voor transformatie. Het gebied heeft veel verschillende eigenaren, die geen van alleen in staat moeten worden geacht om zelf deze transformatie tot stand te brengen. Alleen de gemeente heeft het juiste instrumentarium om eigenaren en gebruikers alternatieven in de gemeente aan te bieden en positie in te nemen door aankopen. Ook heeft zij de doorzettingsmacht en daarmee de zekerheid dat zij uiteindelijk alles zou kunnen verwerven om een nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken. Qua grondbeleid is actief grondbeleid de passende beleidsvorm om te transformeren.

Dat wil niet zeggen dat de gemeente ook als enige het risico moet lopen. Het is goed mogelijk om op enig moment samenwerking te zoeken met de markt waarbij tegenover investeringen ook zekerheden worden geplaatst in de vorm van afzet.

4.3.1.2 Voorbeeld: Stadshart Noord

De gemeente heeft hier gedeeltelijk grondbezit. Een ontwikkelende particulier heeft eveneens grondbezit en er zijn eigenaren in het gebied waarmee nog geen overeenstemming is. Alleen de gemeente heeft de doorzettingsmacht om waar nodig ontwikkeling af te dwingen. Zonder actieve opstelling van de gemeente komt dit plan nooit helemaal van de grond. Voor het afdekken van de risico's is samenwerking met de markt gezocht.

4.3.1.3 Voorbeeld: Aardbevingsgebieden

Door de aardbevingen moeten de getroffen woningen vervangen worden door nieuwbouw. Als dat niet op de eigen kavel kan, dan zal dat elders moeten plaatsvinden. Van de nood kan een deugd worden gemaakt door nieuwbouw goed in te passen in de bestaande structuur of deze zelfs te verbeteren. Door de aardbevingen ligt de woningmarkt echter stil en zal de markt het niet als vanzelf kunnen invullen. Het is aan de gemeente om gronden te verwerven en bestemmingsplannen vast te stellen. Per kern kunnen dan voldoende nieuwe bouwkvavels geproduceerd worden om de mensen kansen te bieden op aardbevingsbestendige nieuwbouw.

4.3.1.4 Kwaliteitsfonds versterking dorpen

In de visie wordt genoemd dat er zich situaties voor doen in de dorpen dat het wenselijk is om de kavels achter de woningen te verlengen voor meer ruimte en kwaliteit. Geen van de bewoners is zelfstandig in staat om die grond te verwerven en te verdelen over de burens, juist een gemeente kan dat wel.

4.3.1.5 Voorbeeld "rotte kiezen beleid".

In de woonvisie ligt het accent bij dit beleid op de geïntegreerde sociaal maatschappelijke aanpak. Voor grondbeleid speelt mee dat het kopen en vernieuwen van het vastgoed ook bij kan dragen aan een oplossing. Door een portefeuille op te bouwen, kunnen verlieslatende aankopen verevend worden met renderende ontwikkelingen. Voorzichtigheid is hier belangrijk,

4.3.1.6 Voorbeeld: bedrijventerreinen

De exploitatie van een bedrijventerrein is bijna altijd een gemeentelijke aangelegenheid en daarmee onderdeel van actief grondbeleid. De markt is niet geïnteresseerd omdat er geen koppeling kan worden gemaakt met de bouw van het vastgoed. Het gaat alleen om de afzet van grond en dan worden daarover in regionaal verband ook nog afspraken gemaakt waar de markt geen invloed op heeft.

De Gouden Driehoek is strikt genomen ook actief grondbeleid, omdat het eigendom van de grond nog altijd bij de gemeente ligt. De samenwerking met de markt bestaat hier uit de aanleg van de openbare voorzieningen en de acquisitie. De markt neemt de gronden pondspondsgewijs af al naar gelang de belangstelling en loopt weinig risico.

4.3.1.7 Voorbeeld: scholenprogramma

Het scholenprogramma zorgt voor vernieuwing in de onderwijshuisvesting. De vrijkomende scholen gaan intern over naar het grondbedrijf voor herontwikkeling. Hier moeten keuzes voorbereid worden wat er met het vastgoed gedaan wordt. Dat kan van alles zijn van sloop en groen laten, bij opbod verkopen of herontwikkelen naar bouwkavels. De gemeente voert hier altijd actief grondbeleid.

Omgekeerd is de gemeente voor nieuwe schoollocaties wettelijk verplicht percelen beschikbaar te stellen. Verwerven, bestemmen en bouwrijp te maken is onoverkomelijk. Ter vermijding van misverstanden: de wet luidt voor Primair Onderwijs gelijk aan Voortgezet Onderwijs.

4.3.2 Proactief faciliterend grondbeleid

De basis van deze beleidsvorm is dat de gemeente niet de exploitatie doet, maar deze faciliteert aan de markt. Proactief wil zeggen dat de gemeente actief meedenkt met private partijen en bij het ontbreken van marktinitiatieven private partijen stimuleert, verbindt, een makelaarsfunctie inneemt en het klimaat schept om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen.

Toegepast in het schema zien we dat ook bij gemeente-eigendom deze keuze bestaat. Door de markt uit te nodigen om met plannen te komen voor haar gronden. Bijvoorbeeld de gemeente geen belang heeft bij het risico of de specifieke kennis ontbreekt om het zelf te doen.

	gemeente, ontwikkelend	particulier, ontwikkelend	particulier, niet ontwikkelend	meerdere eigenaren, niet ontwikkelend
+	A	A	A	A
	A	A	A	A
	A	PF	A/PF	A
	PF	PF	PF	A
	PF	F	PF	F
-	F	F	F	F

- complexiteit +

+ gemeentelijk belang
- gemeentelijke inzet

De gemeente kan voor deze rol kiezen bij ontwikkelingen die in belangrijke mate bijdragen aan gemeentelijke ambities. De gemeente kent haar eigen gemeente, bewoners en beleid als geen ander en kan de markt attenderen op de kansen.

De gemeente kan het ruimtelijke ordeningsproces actief ondersteunen en ook initiëren. In deze regierol is zij bereid om beperkt risico te nemen, vooral in de sfeer van planvoorbereidingskosten.

De afspraken met de particulier worden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst die wettelijk het karakter heeft van een exploitatieovereenkomst waarin het kostenverhaal is geborgd.

Als er en gemengd eigendom is van particulieren en gemeente, dan kan de gemeente ook het middel van een exploitatieplan inzetten om de particulieren te dwingen mee te werken en bij gebrek aan medewerking zal het een onteigeningstitel opleveren.

4.3.2.1 Voorbeeld: Stadshart Noord

Dit project is ook genoemd als voorbeeld van actief grondbeleid. Vooral om het gemeentelijke instrumentarium van doorzettingsmacht in te brengen. Maar het is ook een goed voorbeeld van samenwerking met de markt, waarbij juist de gemeente veel inzet heeft gepleegd en niet achterover is gaan leunen.

4.3.2.2 Voorbeeld: Kalverkampen II – Siddeburen

De gemeente had zelf niet veel oren naar het ontwikkelen van een volgende fase van dit bedrijventerrein, maar het plaatselijke bedrijfsleven heeft er wel vertrouwen in. De gemeente is actief mee gaan denken op welke wijze het plan ingepast kan worden en is bereid om dat te faciliteren. Echter gaat de gemeente hier geen kavels bouwrijp maken.

4.3.2.3 Harkstede, herontwikkeling na brand

De gemeente heeft er belang bij dat een gat in de bebouwing, ontstaan na brand, kwalitatief hoogwaardig wordt ingevuld. In plaats van de markt af te wachten is de gemeente actief aan de slag gegaan met zowel het programma als ook de stedenbouwkundige kwaliteit. Juist door duidelijk te maken wat de gemeente wil, komen er passende plannen. Maar de gemeente heeft geen aandeel in de exploitatie.

4.3.3 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid wil zeggen dat de gemeente het initiatief over laat aan de markt, haar kosten uitsluitend verhaald bij overeenkomst.

Weinig gemeentelijke inzet wil zeggen dat de gemeente niet proactief onderzoeken gaat verrichten of suggesties doet hoe het zou kunnen, maar de gebiedstoetsen, onderzoeken en bestemmingsplannen of projectafwijkingbesluiten door de particulier zelf laat opstellen.

De gemeente toetst een en ander aan het beleid en als het past, werkt zij mee. Als het niet past dan moet er gemotiveerd worden of in het specifieke geval kan worden afgeweken, maar ook die motivatie kan de markt vaak zelf aanleveren.

	gemeente, ontwikkelend	particulier, ontwikkelend	particulier, niet ontwikkelend	meerdere eigenaren, niet ontwikkelend
gemeentelijk belang +	A	A	A	A
A	A	* gemeentelijke inzet -	A	A
A	A	PF	A/PF	A
PF	PF	PF	PF	A
PF	F	PF	PF	F
F	F	F	F	F

- complexiteit +

In de praktijk van alledag is dit onderdeel bijzonder belangrijk. De gemeente wordt continu bevraagd door de markt of zij mee wil werken aan een particulier initiatief. Telkens moet afgewogen worden of dit passend is. De woonvisie bevat om die redenen toetsingscriteria voor de vele initiatieven.

4.3.3.1 Voorbeeld ontwikkeling Westerbroek

Deze planontwikkeling is helemaal door de particuliere eigenaar uitgevoerd. De gemeente neemt na afloop de openbare ruimte over als deze voldoet aan haar kwaliteitseisen. In de Woonvisie is aangekondigd dat de gemeente mee wil werken aan bijzondere woonvormen. De gemeente heeft zelf geen belang bij de exploitatie en het zijn geen grote aantallen woningen. De gemeente zal faciliteren.

4.3.3.2 Voorbeeld Hoofdweg Siddeburen

Aan de Hoofdweg in Siddeburen is een garagebedrijf teloor gegaan. Een plaatselijke huisarts heeft in samenwerking met derden hier een ontwerp voor een praktijk en woningen op laten maken en deze ontwikkeling zelf verder ter hand genomen.

4.3.4 Geen grondbeleid

Er zijn in de voorbereidingen op deze nota vraagstukken genoemd die geen onderwerp zijn van grondbeleid. Om dat kader helder te stellen noemen we ze toch even.

4.3.4.1 Zonneparken

Een zonnepark is geen "bouwplan" in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening. Het kostenverhaal, exploitatieplan, exploitatieovereenkomst is hier niet aan de orde. Aanvragen worden planologisch getoetst en de kosten verbonden aan eventuele bestemmingsplanwijzigingen vallen onder de legesverordening. Verder heeft de gemeente zelf geen ambitie om producent te worden van zonne-energie. Aankopen van percelen voor zonneparken is daardoor eveneens niet aan de orde.

4.3.4.2 Herijking programma

Er zijn gemeentelijke grondexploitaties waar de feitelijke afzet achter blijft bij de prognose. Hier past een bezinning op alle onderdelen van het plan omdat het niet meer aansluit op de vraag. Dat is geen onderwerp voor deze beleidsnota, maar moet van geval tot geval beoordeeld worden. Het geeft wel aan dat aan actief grondbeleid risico's zijn verbonden. In welke behoefte voorziet een plan? Een politieke wens is niet altijd gelijk aan een vraag uit de markt.

4.4 Onderbouwing specifieke grondbeleidskeuze

Nu wil het geval dat vanuit de financiële regelgeving de eis aan gemeente is opgelegd dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan of daaraan gelijk te stellen besluit waarbij van het vigerende planologisch kader wordt afgeweken, het bestuur een krediet beschikbaar moet stellen voor de verantwoording van de te maken en te verhalen kosten. Bij actief grondbeleid is dat een "ontwikkelingskrediet", waarbij de voorbereidingskosten aanvankelijk gedekt moeten worden uit de algemene dienst totdat de raad een exploitatieopzet heeft vastgesteld. Bij (proactief) faciliterend beleid wordt de kosten ook eerst gedekt in de algemene dienst maar later vergoed met de nog af te sluiten anterieure grondexploitatieovereenkomst of met een exploitatiebijdrage op grond van een exploitatieplan bij afgifte van de omgevingsvergunning. De "adder" onder het gras is dat alleen kosten tot vijf jaar oud mogen worden verrekend.

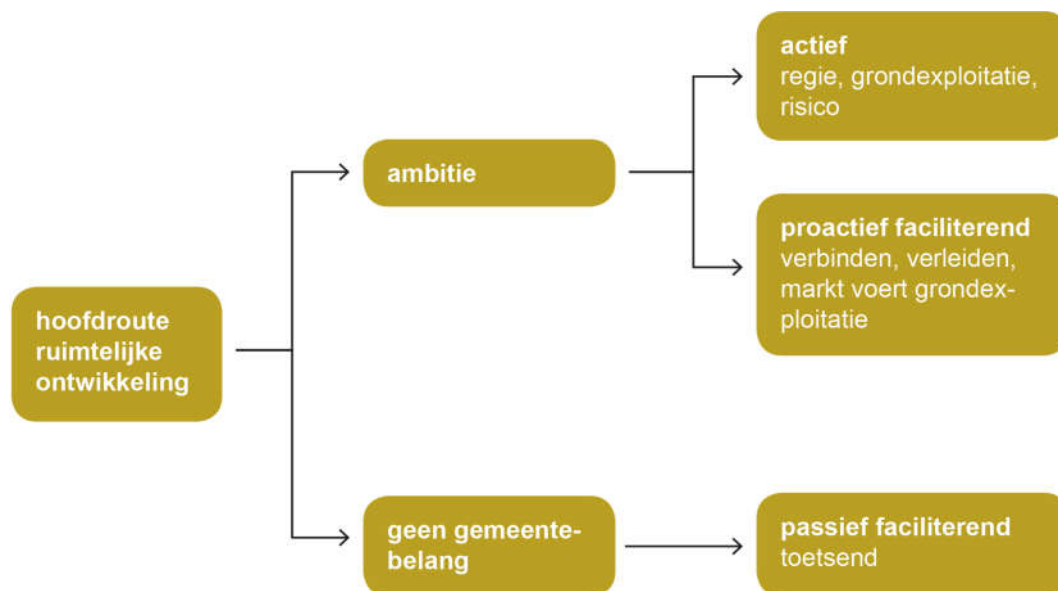
We noemen dat hier zo nadrukkelijk omdat er een “besluit” genomen moet worden over de wijze waarop het grondbeleid in het concrete geval wordt ingericht en op welke manier de gemeente denkt haar kosten te verhalen. In hoofdstuk 7, financiële aspecten, gaan we dieper in op de interne verantwoording van de te maken kosten.

Bij de onderbouwing van het specifiek in te zetten grondbeleid horen de volgende onderwerpen aan de orde te komen:

- relatie met gemeentelijk beleid, programma en ambitie;
- eigendomspositie in het exploitatie/ontwikkelgebied;
- wie de initiatiefnemer is en de leiding over het project heeft;
- rol van de gemeente;
- het verwachte maatschappelijke rendement;
- de risico's voor de gemeente;
- begroting van de gemeentelijke (plan-)kosten en het benodigde budget;
- de veronderstelde wijze van kostenverhaal;
- de (grondbeleids-) instrumenten die worden ingezet om de ambitie te realiseren.

4.5 Conclusie sturing ontwikkelproces

Langs diverse modellen hebben we in deze nota aangegeven dat situationeel grondbeleid een bewuste keuze betekent per locatie over het toepasselijke grondbeleid. In alle gevallen is het noodzakelijk om daarvoor middelen te reserveren bij de raad of gemandateerd aan het college. Dat betekent dat er een motivering ten grondslag ligt aan het voorstel die in voorgaande modellen is aangereikt. Samengevat is het als volgt te verbeelden:



5 Instrumenten, middelen en voorwaarden

5.1 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het grondbeleid

Het instrumentarium van de gemeente voor het grondbeleid bestaat zowel uit publiekrechtelijke (bijvoorbeeld exploitatieplan) als privaatrechtelijke (exploitatieovereenkomst) instrumenten. De gemeente is niet vrij in haar keuze tussen de verschillende instrumenten, vaak bepaalt niet alleen het beleid, maar ook de situatie, welk instrument van toepassing is.

Ook geldt in algemene zin dat de gemeente niet vrij is in de keuze voor een privaatrechtelijke weg, als er ook een publiekrechtelijke weg open staat⁵. Aangezien een publiekrechtelijke regeling meer rechtswaarborgen kent dan de privaatrechtelijke, moet de gemeente in voorkomend gevallen kiezen voor de publiekrechtelijke weg.

Verder vergen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, voorkomend uit jurisprudentie en deels vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht, dat de gemeente uitsluitend onderwerpen privaatrechtelijk mag vastleggen als dat wettelijk is vastgelegd⁶. De gemeente mag geen onderwerpen contracteren waarvoor geen grondslag in de wet bestaat.

Om bovenstaande redenen kan de exploitatieovereenkomst als instrument voor kostenverhaal worden gekozen omdat nu eenmaal artikel 6.24 Wro dit instrument specifiek noemt als alternatief voor het exploitatieplan. Echter kan zij in een exploitatieovereenkomst geen onderwerpen opnemen waartoe zij wettelijk niet bevoegd is. De exploitatieovereenkomst moet zich beperken tot de onderwerpen die ook langs publiekrechtelijke weg geregeld kunnen worden. Wel kan de inhoud van de afspraken afwijken van de publiekrechtelijke regeling. Bijvoorbeeld de betalingsregeling, zekerheden en de koppeling met ontwikkeling van het gebied.

5.2 Bestuurlijke instrumenten in het publiekrecht, faciliterend grondbeleid

5.2.1 Omgevingswet

De bestuurlijke instrumenten voor het grondbeleid worden momenteel samengebracht in de nieuwe Omgevingswet, specifiek in de Aanvullingswet Grondeigendom. Het betreft:

- wet ruimtelijke ordening;
- besluit ruimtelijk ordening;
- besluit omgevingsrecht;
- regeling plankosten;
- onteigeningswet;
- wet voorkeursrecht gemeenten.

In de Aanvullingswet blijft het kader van het verhalen van kosten gelijk: de kostensoortenlijst en de regeling plankosten zijn vooralsnog ongewijzigd. Maar de onderwerpen waarvoor kostenverhaal mag worden toegepast, nu bouwplannen in een grondexploitatie, kan worden uitgebreid met een lijst met activiteiten die mogelijk worden door functietoedeling in het omgevingsplan en waarvoor geen bouwactiviteiten verricht hoeven te worden.

Verder mag er gekozen worden voor een kostenverhaalsplafond als de kosten nog niet goed kunnen worden ingeschat. Dit moet organische gebiedsontwikkeling bevorderen. Ook de wijze van innen en vaststellen van bijdragen wordt anders.

⁵ Tweewegenleer

⁶ Legaliteitsbeginsel

De wet introduceert een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld, ook wel “kostenverhaalsbeschikking” genoemd. Noodzakelijk omdat niet meer in alle gevallen een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is. De beschikking wordt aangevraagd door de initiatiefnemer.

Andere wetgeving die van invloed is op het grondbeleid is het “Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten”. Dit besluit bevat financiële voorschriften die gemeenten in acht moeten nemen bij het grondbeleid. Die voorschriften hebben tot doel de transparantie van de besluitvorming te vergroten en dragen eraan bij dat gemeenten en provincies bewust en verantwoord omgaan met de financiële risico's die het grondbeleid met zich brengt. Op grond van het BBV is er een Commissie BBV, met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Naast het BBV zijn voor kostenverhaal de notitie Grondexploitaties en de notitie Faciliterend grondbeleid van de Commissie BBV relevant. De notitie Grondexploitaties ziet op actief grondbeleid. De notitie Faciliterend grondbeleid bevat een concrete uitwerking van de algemene voorschriften uit het BBV voor gevallen waarin de gemeente kostenverhaal toepast. Het kostenverhaal brengt voor de gemeente baten en lasten met zich mee die moeten worden verwerkt in de begroting, de jaarrekening en de balans van de gemeente. De Omgevingswet en het BBV staan naast elkaar. Omwille van de leesbaarheid wordt er niet verder in gegaan op het BBV en zijn de genoemde notities als bijlage toegevoegd.

5.2.2 Wro

De Wet ruimtelijke ordening en haar besluit ruimtelijke ordening bevatten hoofdstukken die toezien op het kostenverhaal van openbare werken en voorzieningen in een bestemmingsplan. Het kostenverhaal is gelimiteerd in het besluit tot een “kostensoortenlijst”⁷. Op deze lijst staan de kosten die de gemeente mag en moet verhalen op de eigenaar van particuliere gronden waar een bouwplan is voorgenomen. De werking van de lijst reikt echter veel verder. Zo is in het BBV het niet toegestaan om in gemeentelijke grondexploitaties bij actief grondbeleid andere kosten op te nemen dan de kostensoortenlijst. Het maakt dus niet meer uit of u zelf een exploitatie opstelt of voor het kostenverhaal op een particulier, de kostenposten zijn eender. Ook moet in beide gevallen voldaan worden aan de “PPT”-criteria. Dat wil zeggen dat van elke post moet worden vastgesteld of de kosten toerekenbaar zijn en zo ja, of ze proportioneel en pro rata worden toegerekend naar het profijt dat het exploitatiegebied of kostenverhaalsgebied er van heeft. Voor het deel dat het gebied er niet van profiteert, moet elders dekking worden gevonden en tussentijds worden afgeschreven.

De Wro bevat ook uitgebreide mogelijkheden om eisen te stellen aan het (sociale) woningbouwprogramma, de fasering, de kwaliteit van de openbare werken en voorzieningen en de koppeling daartussen in de uitvoering.

Het verhaal van de kosten om een plan te ontwikkelen en de uitvoering te monitoren is geregeld in de regeling plankosten⁸. Uit een uitgebreide lijst volgt een vast bedrag aan planontwikkelingskosten die verhaald moeten worden op de initiatiefnemer. Het zijn deze kosten waar de raad tevoren een krediet voor beschikbaar moet stellen, met het risico dat bij het beëindigen van het initiatief, de kosten niet verder verhaald kunnen worden. Hier ligt een relatie met het voorgestane beleid:

⁷ Afdeling 6.2 Bro

⁸ Regeling van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 30 januari 2017 nr. IENM/BSL-2016/303999, houdende regels met betrekking tot de hoogte en begrenzing van de plankosten in een exploitatieplan (Regeling plankosten exploitatieplan).

Beleidsregel 2

Bij actief grondbeleid zal de gemeente zelf haar planontwikkelingskosten terug moeten verdienen uit de bouwgrondexploitatie. Bij faciliterend beleid moet dit plaatsvinden met een exploitatieovereenkomst of exploitatieplan. Dit leidt tot de bestendige beleidslijn dat hoe geringer het belang van de gemeente is bij de voorgenomen ontwikkeling, hoe meer planontwikkelingsproducten door de initiatiefnemer zelf moeten worden vervaardigd.

Voorbeelden van dergelijke producten zijn alle stukken die noodzakelijk zijn voor het nemen van een planologisch besluit, zoals een bestemmingsplan en gebiedsonderzoeken. Deze kan een marktpartij prima zelf verzorgen. Naarmate de gemeente een meer proactieve houding aanneemt, kan zij de markt “faciliteren” door dergelijke onderzoeken voor eigen risico uit te voeren, waarbij uiteindelijk de kosten, fictief volgens de Regeling plankosten exploitatieplan, verhaald gaan worden op de initiatiefnemer. Het is mede om deze reden dat college en raad vroegtijdig een besluit nemen over het voorzien van deze voorbereidingskosten en het risico dat deze uiteindelijk niet (geheel) verhaald kunnen worden.

Hieronder vallen overigens niet de kruimelgevallen⁹ waarin de verhaalbare kosten lager zijn dan € 10.000,00 er geen maatregelen buiten het plangebied nodig zijn en de initiatiefnemer kan volstaan met een inrit en/of een rioolaansluiting. Deze initiatieven vallen onder de legesverordening¹⁰.

De plankostenregeling is een rekenkundig format voor het benaderen van de plankosten. In de praktijk vallen plankosten hoger en lager uit. Het kan niet uitgesloten worden dat zelfs bij volledig kostenverhaal in een anterieure overeenkomst, de interne kosten hoger blijken dan de vergoeding volgens de plankostenregeling waar de gemeente recht op heeft.

Aanbeveling

Het verdient aanbeveling om in de begroting een vaste voorziening op te nemen voor “initiatieven” in het facilitair domein en het college te mandateren om hieruit de voorbereidingskosten te dekken.

Dit kan aan de hand van een schatting van het aantal initiatieven in het facilitair domein en de uren die de organisatie kwijt is om deze te begeleiden. Jaarlijks zal een aanzienlijk deel van deze kosten terugvloeien door getekende exploitatieovereenkomsten.

Op basis van de op te doene ervaring kan de organisatie bepalen wat het moment is waarop eerst afspraken met de initiatiefnemer en het college vastgelegd moeten worden, voordat er nog meer kosten gemaakt gaan worden. Bijvoorbeeld:

- als er externe adviseurs ingeschakeld moeten worden;
- als er meer dan € 10.000,00 aan verhaalbare kosten worden verwacht (groter dan kruimelgeval);
- als er meer dan 100 uren aan ambtelijke uren zijn gemaakt/worden verwacht (vergelijkbaar met de € 10.000,00 – grens voor kruimelgevallen).

Het ultieme remedium om eigenaren te dwingen conform de eisen van de gemeente een bestemmingsplan uit te voeren is een exploitatieplan. Hierin wordt nauwkeurig beschreven welke openbare werken en voorzieningen in het plan nodig zijn en op welke wijze de kosten, samen met de plankosten, worden verhaald op de eigenaren.

⁹ Artikel 6.2.1a Bro

¹⁰ Verordening op de heffing en de invordering van leges van de gemeente Midden-Groningen 2019, Titel 2, Hoofdstuk 2 en Hoofdstuk 3 onder 2.3.7 en verder.

Mochten eigenaren niet starten met de ontwikkeling in de tijdsspanne die in het exploitatieplan is opgenomen, dan verwerken zij hun recht op zelfrealisatie en kunnen zij onteigend worden. Deze publiekrechtelijke “stok achter de deur” is zeer bepalend voor de houding en het gedrag van de partijen aan de onderhandelingstafel. Uiteindelijk trekt de overheid altijd aan het langste eind. Het is van belang om die doorzettingsmacht voor het netvlies te hebben bij contractvorming.

Juist door zijn sterke rechtskracht worden er hoge eisen gesteld aan een exploitatieplan. Het is tijdrovend en kostbaar om er eentje op te stellen, ook al behoren de kosten tot de verhaalbare kosten van de kostensoortenlijst. Het opstellen van een contract is veel eenvoudiger, maar geen reden om de eisen af te zwakken.

Het exploitatieplan is nu nog een afzonderlijk document wat vermeden kan worden door voor de bestemmingsplanprocedure een (anterieure) exploitatieovereenkomst te sluiten. Als het exploitatieplan eenmaal onherroepelijk is vastgesteld, kan alleen binnen dat kader een (posterieure) exploitatieovereenkomst gesloten worden.

Beleidsregel 3

De gemeente meet haar rechtspositie altijd af aan de mogelijkheden die zij heeft om langs de publiekrechtelijke weg van een exploitatieplan alsnog de voorzieningen en het programma tot stand te brengen. Anterieure exploitatieovereenkomsten bieden voor beide partijen (gemeente en marktpartij) altijd meerwaarde ten opzichte van een exploitatieplan.

5.2.3 Planschade

De Wro afdeling 6.1 verlangt dat de schade die een bestemmingsplan, of daarmee gelijk gesteld besluit, veroorzaakt, wordt betaald door de eigenaar van de gronden waarop bouwplannen zijn voorgenomen.

Het verhalen van schade vindt plaats door middel van het exploitatieplan of daaraan voorafgaand door middel van een planschadeverhaalsovereenkomst met of namens de eigenaar. De planschadeverhaalsovereenkomst kan onderdeel zijn van een anterieure exploitatieovereenkomst.

De mate waarin planschade wordt verwacht moet, voor dat het bestemmingsplan of de planologische maatregel is vastgesteld, geïnventariseerd worden. Deze zogenoemde planschaderisicobeoordeling vormt de grondslag voor de planschadeverhaalsovereenkomst.

Er zijn worden twee soorten schade te onderscheiden: schade direct ten gevolge van de voorgenomen bouw van een object en planschade als gevolg van ontwikkeling van met elkaar samenhangende bouwwerken op een locatie. Schade als gevolg van de totale locatieontwikkeling wordt normaliter ten laste gebracht van de exploitatie, terwijl schade als gevolg van een enkel object, verhaald wordt op de indiener van de omgevingsvergunning van het object.

Een nieuw bestemmingsplan kan in zijn geheel planschade veroorzaken, als gebouwen in de omgeving als gevolg van het bestemmingsplan in een ongunstigere positie komen als gevolg van bijvoorbeeld toenemende verkeersdruk of het verwijderen van natuurwaarden. Maar er kan ook planschade ontstaan door een individueel object zoals een flatgebouw.

Het is overigens niet mogelijk om de kosten van bezwaar en beroep op een planschadeverzoek te verhalen op de veroorzaker van het besluit, alleen de uiteindelijk toegekende planschade zelf. De kans op juridische kosten als gevolg van een planschadeprocedure is te beperken door in voorkomende gevallen er op aan te dringen dat de initiatiefnemer een serieuze poging doet om zelf een afspraak te maken met de omgeving over dit onderwerp, voordat de gemeente het verzoek om een planologische maatregel ter instemming voor legt aan college of raad.

De volgorde is dan als volgt:

- de initiatiefnemer laat een planschaderisicobeoordeling opstellen over zijn plan;
- de initiatiefnemer benadert zelf de omgeving waarvan is aangetoond dat zij mogelijk schade lijden als gevolg van de voorgenomen planologische wijziging;
- de initiatiefnemer komt zoveel als mogelijk tot een goede schriftelijke afspraak met de omgeving over de wijze waarop de schade definitief wordt vastgesteld, of indien mogelijk, de schade vooraf overeen wordt gekomen;
- de gemeente stelt een planschadeverhaalsovereenkomst op voor de initiatiefnemer en voegt deze bij de anterieure exploitatieovereenkomst.

Door goed te communiceren met de omgeving wat de gevolgen zijn van het voorgenomen plan en op welke wijze men gecompenseerd gaat worden voor schade, kan het aantal verzoeken en beroepen op planschade worden verminderd.

Beleidsregel 4

De initiatiefnemer tot een mogelijk planschade veroorzakend besluit dient een planschaderisicobeoordeling uit te voeren en vervolgens aan te tonen dat hij eerst met de omgeving waar schade wordt verwacht, in overleg is gegaan om tot een vergelijk te komen, voordat een planschadeverhaalsovereenkomst wordt afgesloten.

Deze beleidsregel werkt ook richtinggevend naar de gemeente zelf.

5.2.4 Voorkeursrecht en onteigening

In tijden van opkomende markten, voor de crisis, was het welhaast noodzakelijk om voorkeursrecht te vestigen om niet in een lastige discussie met projectontwikkelaars te verzanden. Het kostenverhaal en instrumentarium in de Wro heeft dit grotendeels overbodig gemaakt. Indien een ontwikkelaar niet mee werkt, dan is de werking van de Wro voldoende om toch af te dwingen wat de gemeente wil. Uiteindelijk volgt bij consequente tegenwerking een onteigeningstitel, ook bij gronden in eigendom van een ontwikkelaar die zelf had kunnen realiseren.

In urgente gevallen waarbij binnen afzienbare termijn geproduceerd moet worden verdient het aanbeveling toch het tempo aan de gemeente te laten en voorkeursrecht te vestigen opdat derden het grondproductieproces verder niet verstoren. Het voorkeursrecht vergt een gedegen voorbereiding in stilte, waarbij beseft moet worden dat bij vestiging de grond veelal onmiddellijk wordt aangeboden en de daarvoor benodigde kredieten ook met vertrouwen door de raad worden goedgekeurd.

Hierop valt geen beleid te ontwikkelen en is sterk afhankelijk van de situatie en ambitie.

Onteigening zal evenmin de voorkeur genieten, toch komt het voor dat een eigenaar pertinent weigert mee te werken aan de getoonde ambitie zodat onteigening de enige mogelijkheid is. De gronden waarop onteigend kan worden, worden met de voorstellen in de Omgevingswet flink verruimd. Overeind blijft echter het motiveringsvereiste waaronder de onderbouwing van de urgentie dat juist dit stuk grond noodzakelijk is te verwerven voor een goede ruimtelijke ordening. Onteigening is pas mogelijk op basis van een vastgesteld bestemmingsplan, met in het geval van woon- en bedrijfsbestemmingen, een exploitatieplan. Dit is dermate incidenteel dat daarvoor geen beleid wordt ontwikkeld.

5.3 **Privaatrechtelijke instrumenten voor actief grondbeleid**

Het privaatrechtelijke instrument is de overeenkomst. In de praktijk is de uitvoering van het grondbeleid sterk overeenkomst gedreven. Voor de aan- en verkopen van gronden, uitvoeringsovereenkomsten onder de UAV en voor het uitvoeren van werken.

Aanbestedingen, tenders, prijsvragen en opdrachten behoren ook tot dit instrumentarium.

Maar ook intentie-, samenwerkings- en exploitatieovereenkomsten. Het is dan ook belangrijk om naast alle publiekrechtelijke kennis en ervaring ook kennis en ervaring op dit private gebied te betrekken bij gebiedsontwikkeling. Daarbij komt dat overeenkomsten tot stand komen op basis van overeenstemming. Dat is een wezenlijk verschil met de publiekrechtelijke wijze van werken waarbij een beschikking wordt afgegeven na toetsing van een aanvraag.

5.3.1 Samenwerking

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

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

Bekende vormen van samenwerking zijn:

- Bouwclaim: gemeente neemt de grond van de ontwikkelaar over, maakt deze bouwrijp en zet een deel van de vrije sector kavels weer af aan de ontwikkelaar, andere delen worden gebruikt voor andere doelgroepen zoals sociale huur. Deze werkwijze is vooral geschikt voor aannemers die goed huizen kunnen bouwen, maar minder affiniteit hebben met de grond-, weg- en waterbouw.
- Samenwerking: al dan niet geïnstitutionaliseerd in een rechtspersoon (joint venture), treden gemeente en ontwikkelaar gezamenlijk op. Er is een gezamenlijke projectorganisatie en verantwoordingsstructuur en elke partij doet hetgeen is overeengekomen. Daarbij wordt ingezet op "best of both worlds". De exploitatieovereenkomst Stadshart Noord is hiervan een goed voorbeeld.
- Concessie of ontwikkelovereenkomst: deze overeenkomst is meestal het sluitstuk van een tender of aanbesteding waarbij een marktpartij onder specifieke voorwaarden het recht krijgt om een ontwikkeling uit te voeren. U kunt daarbij denken aan een "knarrenhof" met specifieke bouw voor ouderen, of bijzondere woonmilieus waarvan nog niet zeker is of er voldoende belangstelling bestaat. Als het project niet slaagt, valt het toe aan de gemeente om het op meer reguliere wijze in te richten.

5.3.1.1 Keuze samenwerkingsvorm en selectie van marktpartijen

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

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

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

5.4 Verwerving

Strategische aankopen

Met situationeel grondbeleid blijft er ruimte om indien nodig als gemeente actief grondbeleid te voeren. Eventuele verwerving van gronden en/of bebouwd onroerend goed vindt voor concrete lopende projecten dan plaats op grond van de vastgestelde grondexploitatie. Verwervingen kunnen daarnaast ook van strategische aard zijn met het oog op de middellange en lange termijn. Dat betekent dat de gemeente zelf, vooruitlopend op verwachte planvorming, proactief gronden verwerft en daarmee de regie op de ontwikkeling neemt. Uiteraard dient daartoe vooraf een zorgvuldige afweging plaats te vinden. Tot de afweging behoort een verkenning van de exploitatieopzet en een rendementsberekening. Mochten deze negatief uit vallen, dan is er een nadere motivering nodig waarom deze gronden toch als strategisch moeten worden beschouwd, aangezien de markt er evenmin rendement op zal behalen en niet snel genegen zal zijn het te kopen.

Transparantie

De EU-wetgeving schrijft voor dat er vermijding van een vermoeden van staatssteun, grondtransacties tot stand horen te komen op basis van een taxatie uitgevoerd door een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De uiteindelijke verkrijgingsprijs mag hier in geringe mate van afwijken. Onafhankelijk wil zeggen dat de taxateur in het algemeen niet geregeld werkzaam is voor één van de partijen. Certificatie vindt plaats bij VastgoedCert. Daarnaast is wetgeving als Bibob van toepassing waardoor een rechtmatigheidstoets noodzakelijk is. Mocht er sprake zijn van bebouwd vastgoed dan moet er ook een bouwkundig onderzoek plaats vinden naar eventuele verborgen gebreken.

Beleidsregel 5

Aan iedere aankoop van (verhuurd) onroerend goed ligt een juridische check ten grondslag en een bouwkundig onderzoek als het bebouwd vastgoed betreft. Ook wordt de financiële haalbaarheid van de aankoop inzichtelijk gemaakt door middel van een tentatieve grondexploitatieopzet, dan wel door middel van een rendementsberekening, waarbij zo nodig ook alternatieve scenario's worden betrokken. Het onderhandelingsresultaat is in overeenstemming met de waardebeoordeling van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur.

Bevoegdheid

Op grond van artikel 160, lid e, Gemeentewet is het College bevoegd tot het besluiten tot, en het verrichten van, privaatrechtelijke rechtshandelingen. De uitoefening van deze bevoegdheid kan echter pas plaatsvinden wanneer de Raad hiervoor voldoende middelen beschikbaar heeft gesteld. Het is mogelijk om hiervoor een “Grondbank” in te stellen waarbij het college gemandateerd wordt om tot een bepaald bedrag aan- en verkopen te doen. Gelet op de opgave in de woonvisie, zien wij hier geen aanleiding toe. In voorkomende gevallen kan per opgave over project een raamkrediet en bijbehorende mandaten worden afgegeven door de raad.

5.5 Verwervingsmethodes

5.5.1 Vrijwillige verwerving

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

5.5.2 Voorkeursrecht en Onteigening

Zoals onder het publiekrecht is aangegeven, wordt in deze nota geen beleid gemaakt voor incidenten als voorkeursrecht en onteigening.

5.5.3 Interne overdrachten en terug leveringen

Naast verwervingen van derden komt het ook voor, dat ten behoeve van een grondexploitatie of uit strategische overwegingen gronden of opstallen worden verworven van of geleverd aan andere organisatieonderdelen van de gemeente.

Grondlevering vanuit de grondexploitatie aan een ander onderdeel van de gemeente is in fiscale termen een belaste opbrengst (fiscaal wordt dit gezien als levering aan een fictieve derde). In het BBV wordt een interne levering verantwoord tegen de boekwaarde van het betreffende complex of de kavel. Er wordt dan geen positief exploitatieresultaat verantwoord. Dit zou immers een herwaardering van de gronden bij de gemeente betekenen. Herwaardering van gronden is binnen het BBV niet toegestaan. De boekwaarde dient wel te worden getoetst aan de marktwaarde.

Ten behoeve van de fiscale winstbepaling verdient het aanbeveling om een normgrondprijs te hanteren, gelijk aan de systematiek die wordt gehanteerd voor maatschappelijk vastgoed. De Commissie BBV adviseert gemeenten daarom een grondprijzenbrief op te stellen met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren grond, waar bij interne levering alleen fiscaal gezien winsten of verliezen worden gerealiseerd.

Opname van openbare gronden naar de exploitatie van Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR) vindt altijd plaats “om niet”, zoals dit andersom ook plaatsvindt bij oplevering aan IBOR van nieuw gereed openbaar gebied vanuit een grondexploitatie. Is het openbaar gebied nog niet gereed, dan worden de in de exploitatie voorziene kosten bij afsluiting aan IBOR beschikbaar gesteld ter afronding van de openbare werken.

5.6 Uitgifte

5.6.1 Gronduitgifte projectmatige bouw

Het uiteindelijke doel van actief grondbeleid is om bouwrijpe grond te produceren en over te dragen. Dat kan aan een particulier zijn, maar ook een projectontwikkelaar, ondernemer, bedrijf of woningbouwcorporatie, die vervolgens woningen, kantoren, bedrijven of een andere functie realiseert op de uitgegeven kavel. Kostenverhaal vindt hierbij volledig plaats via de grondprijs. De meest gebruikte uitgiftelvorm is verkoop van het volle eigendomsrecht. Erfpacht komt in de gemeente niet voor bij projectmatige bouw. Er wordt een koopovereenkomst gesloten, die wordt gekoppeld aan de standaard algemene uitgift voorwaarden. Verder wordt gewerkt met model- koopovereenkomsten, zodat er, zoveel als mogelijk, sprake is van gelijke voorwaarden in gelijke situaties. Gronduitgifte is niet aanbesteding plichtig tenzij er eisen worden gesteld, die verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk.

Verkoop van kavels ten behoeve van projectmatige bouw vindt van oudsher vooral enkelvoudig onderhands plaats. Verkoop van kavels ten behoeve van projectmatige bouw kan echter ook plaatsvinden door partijen in concurrentie op bouwgrond te laten bieden. Deze methode kent verschillende uitwerkingsvarianten, waarbij ook andere gemeentelijke ambities als duurzaamheid en circulariteit kunnen spelen naast het voor de gemeente in financiële zin optimale resultaat te bereiken.

De verschillende uitgiftvarianten worden hieronder op hoofdlijnen nader uitgelegd.

5.6.2 Enkelvoudige onderhandse procedure

Hier wordt met een door de gemeente geselecteerde partij op basis van een multidisciplinair programma van eisen en met inachtneming van selectiecriteria in onderhandeling gegaan. De te stellen eisen mogen hierbij niet verder gaan dan randvoorwaarden die zijn te herleiden tot de wettelijk toegekende bevoegdheden. Anders is er op grond van jurisprudentie al snel sprake van een aanbesteding plichtige opdracht die onderhands niet gegund mag worden, mits ook aan de overige criteria wordt voldaan. Voor locaties met een specifiek beleidsdoel, programma of complexiteit kan ook voor deze methode worden gekozen. Na een onderhandeling en overeenstemming, wordt een overeenkomst aangegaan. Het grootste voordeel van deze procedure is dat deze vorm vrij is, snel kan worden doorlopen en lage procedurekosten heeft.

Als nadeel kan worden genoemd dat deze procedure niet transparant is en er een risico bestaat dat veelal bekende partijen worden geselecteerd.

5.6.3 Meervoudige onderhandse procedure

Bij deze methode wordt een aantal partijen gevraagd een bouwplan, vergezeld van een bod op de locatie, in te dienen. Deze partijen dienen op objectieve gronden uit te worden gekozen.

Daarna wordt de opdracht gegund aan de aanbieder die het meest passende voorstel doet. Deze procedure kent vrijwel dezelfde voor- en nadelen als de vorige. En daarnaast is een objectieve beoordeling van de partijen een aandachtspunt.

5.6.4 Tenderen (openbaar (Europees) aanbesteden)

Tenderen betekent feitelijk aanbesteden en is een methode die ook bij gronduitgifte enigszins in opkomst is. Bij deze methode kan de gehele (inter-)nationale markt meedingen. Vooraf worden per locatie de uitgangspunten voor de selectieprocedure bepaald. Naast de opbrengst kunnen ook andere beleidsambities meewegen bij de aanbesteding, zoals bijvoorbeeld programma, architectuur, circulariteit, omgang met water en groen, energie en duurzaamheid, bepaalde kennis en/of kwaliteiten van de wederpartij.

Het belangrijkste voordeel van tenderen is dat er een maximale opbrengst kan worden gehaald in combinatie met deze vooraf vastgelegde beleidsambities.

Grootste risico is dat de markt in Midden-Groningen niet groot genoeg is om voldoende zekerheid te bieden op afname, waardoor er in het geheel geen belangstelling is. Het is dan een instrument om op kleine schaal, op bijzonder goed gelegen locaties, iets bijzonders tot stand te brengen.

5.6.5 Keuze uitgiftevariant

Per opgave dient bepaald te worden welke uitgiftevariant het best bij de opgave past. In de praktijk zal enkelvoudig onderhands het meest blijven voorkomen vanwege de eenvoud en doeltreffendheid van de methode. Voor aanbesteding kan eerder worden gekozen bij grotere en bijzondere opgaven. Ook de economische en de marktsituatie kunnen een rol spelen bij de keuze van de methodiek.

5.6.6 Individueel particulier opdrachtgeverschap

Uitgifte van individuele bouwkavels voor particuliere woningbouw vindt plaats volgens een vaste procedure en tegen een tevoren vastgestelde prijs. De uitgifte vindt in eerste instantie plaats door middel van loting en daarna op volgorde van aanmelding.

5.6.7 Collectief particulier opdrachtgeverschap

Naast de traditionele en populaire vorm van het individuele particuliere opdrachtgeverschap, is sinds begin deze eeuw ook het collectief particulier opdrachtgeverschap ontstaan. In de uitwerking is dit in verschillende vormen denkbaar en is daar landelijk mee geëxperimenteerd. De vorm die het meest succesvol is, ook voor de gemeente, is de vorm waarbij het project wordt getrokken door een professionele organisatie die in samenspraak met een groep zich aandienende, of te werven gegadigden, de bouwplanontwikkeling ter hand neemt en coördineert. Die werkwijze brengt vaak meer stabiliteit, kennis en structuur in het proces en kan mutaties in de groep beter opvangen.

5.6.8 Bedrijfsterreinen, tuingrond en overige gronden.

Verkoop van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en tuingrond vindt onderhands plaats aan gegadigden die zich aandienen. Hetzelfde geldt voor overig onroerend, zoals grond ten behoeve van bijvoorbeeld leisure en bijzondere voorzieningen.

5.6.8.1 *Bedrijventerreinen*

Indien een ondernemer belangstelling toont voor één of meer percelen bedrijventerrein dan zijn de volgende stappen aan de orde:

1. *Reservering*

Aanhouding van één of meer percelen voor oriëntatie door een ondernemer gedurende maximaal drie maanden, zonder kosten.

2. *Optie*

Recht van koop op een concrete kavel tegen de omslagrente in het betreffende jaar van de koopsom. Gedurende deze periode krijgt de ondernemer de gelegenheid om de haalbaarheid te onderzoeken en een principebeslissing te nemen over de investering op deze gronden. Indien tot koop wordt overgegaan, dan wordt de betaalde rente over deze optie in mindering gebracht op de koopsom. De looptijd is afhankelijk van de omvang in het concrete geval en ter beoordeling van het college. De optierente moet minimaal eenmaal per jaar betaald worden.

3. *Koopovereenkomst*

Een koopovereenkomst wordt pas opgesteld als er een besluit is genomen over het verlenen van een omgevingsvergunning voor de bouw. De levering (aktepassering) vindt niet eerder plaats dan nadat de omgevingsvergunning onherroepelijk is. De keuze voor het notariskantoor is aan de koper.

Het college kan gemotiveerd afwijken van deze procedure.

5.6.8.2 *Tuingrond, snippergroen*

Particuliere eigenaren van woningen en bedrijven kunnen hun bezit vergroten door openbare ruimte, veelal groen, die aan hun bezit grenst, over te nemen of formeel in gebruik te nemen.

Een verzoek van de eigenaar wordt beoordeeld op:

- Verkeersveiligheid;
- stedenbouw planologie;
- beheermogelijkheid;
- beheerkwaliteit;
- duurzaamheid (indien gronden zijn aangewezen voor infiltratie);
- maatschappelijke wenselijkheid;
- als op alle aspecten betreffende afdeling positief reageert dan is verkoop of “in gebruik geven” mogelijk. De grond wordt “in gebruik gegeven” als er een kans is dat deze gronden in de toekomst nog worden uitgegeven voor een ander doel;
- gronden boven kabels en leidingen worden nooit uitgegeven, deze moeten in gemeentegrond liggen;
- de prijs wordt jaarlijks door het college vastgesteld in de grondprijzenbrief.

5.6.9 Bebouwde onroerende zaken

Naast verkoop van bouwrijpe grond, worden incidenteel ook bebouwde onroerende zaken verkocht. Het kan hierbij gaan om herontwikkeling van panden, om panden die in het kader van een strategische verwerving zijn aangekocht, maar waarvan de herontwikkeling om wat voor reden dan ook niet doorgaat of om panden die resteren na ontwikkeling van de omgeving. Dit bebouwd onroerend goed wordt in beginsel verkocht bij openbare inschrijving. Aan de inschrijving gaat een taxatierapport met bouwtechnische inspectie vooraf, waarin de relevante gebruiksmogelijkheden zijn opgenomen.

Aan verkoop bij openbare inschrijving worden soms voorwaarden gesteld, zoals bijvoorbeeld aan het programma, waarbij de hoogste bieder het onroerend goed zal mogen verwerven. Deze werkwijze kan in veel gevallen leiden tot een optimaal financieel resultaat.

Burgemeester en wethouders kunnen een andere transparante wijze van verkoop voorstaan en zullen in dat geval de raad daarover informeren.

5.6.10 Erfpacht (uitgifte)

Erfpacht wordt in de gemeente Midden-Groningen niet actief toegepast. Het heeft als kenmerk en als voordeel dat bij uitgifte geen grondwaarde hoeft te worden betaald, maar alleen vanaf dat moment een jaarlijkse vergoeding (canon) voor het gebruik van de grond. Daardoor ontvangt de gemeente altijd inkomsten, ook als bijvoorbeeld over 50 jaar het gebied geherstructureerd moet worden; investeringen waar nu geen dekkingsmiddelen tegenover staan anders dan voor vervanging van de riolering.

Deze vergoeding (canon) is een afgeleide van de grondwaarde, die mede wordt bepaald door de locatie en de functie en bij eerste uitgifte met in achtneming van het grondprijzenbeleid.

Gevolg daarvan is dat bij periodieke herijking van de canon deze opnieuw wordt vastgesteld op de dan geldende grondprijzen en daardoor mee stijgt met de waarde van het vastgoed. Dat is goed voor de gemeente, maar wordt als een groot nadeel beschouwd door de erfpachter, omdat de hoogte van de canon ook de waarde van het vastgoed beïnvloed: hoe hoger de canon, hoe minder er beschikbaar is voor de woonlasten voor de hypotheek op het vastgoed en dus een afwaardering van het opstal.

Tot op heden is er onvoldoende aanleiding om erfpacht toe te passen voor reguliere gronduitgifte voor woningbouw en bedrijventerreinen.

Toch zijn er omstandigheden waarin erfpacht overwogen kan worden zoals bij vastgoed met een voor de gemeente belangrijke maatschappelijke functie of bij functies met een tijdelijk karakter. Dit omdat het erfpacht mogelijkheden bevat om invloed uit te oefenen op het gewenste gebruik en het wordt beëindigd, als het gebruik eindigt.

Als de erfpachter het vastgoed voor andere doeleinden wenst te gebruiken, dan biedt het erfpacht andere mogelijkheden dan bestuurlijke handhaving op grond van het publiekrecht. Zo kan bijvoorbeeld het erfpacht worden opgezegd en het vastgoed teruggehaald worden naar de gemeente. Voor belangrijke maatschappelijke voorzieningen die niet in gemeenteeigendom zijn, is erfpacht te overwegen, maar ook voor zonneparken bijvoorbeeld.

5.6.11 Tijdelijk gebruik gemeentegrond: geliberaliseerde pacht

Percelen van de gemeente die in afwachting van ontwikkeling of verkoop niet nodig zijn voor het beoogde doel, worden ter bestrijding van de beheerkosten tijdelijk in gebruik gegeven. Afhankelijk van de omstandigheden zal het gaan om een "geliberaliseerde pacht" waarbij elk jaar opnieuw wordt nagegaan of de gronden kunnen worden verpacht of nodig zijn voor eigen gebruik. De pachtprijs wordt afgestemd op het gebruik en de pachtnormen zoals aangegeven door het RVO (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland).

6 Grondprijzen

6.1 Introductie

De prijs van een perceel onbebouwde grond komt in Nederland op verschillende manieren tot stand. Gemeenten zijn van oudsher daarin sterk sturend omdat zij verantwoordelijk zijn voor vraag en aanbod in met hun ruimtelijk beleid. Daarbij is er vaak geen sprake van een open en transparante markt. Soms omdat de bestemming maatschappelijk gewenst is, zoals voor een MFA en in andere gevallen omdat de risico's groter zijn dan marktpartijen kunnen dragen, zoals bij bedrijventerreinen.

Er zijn wettelijk gezien drie aanleidingen om grondprijzen vast te stellen:

- het BBV¹¹ verlangt dat de gemeente de prijzen vastlegt voor interne levering voor maatschappelijke grond binnen de gemeente;
- het Bro¹² verlangt dat u de prijs van een “sociale koopwoning” vaststelt voor de in uw verordening omschreven doelgroep;
- het vaststellen van de “Pari Passu” bij grondtransacties met het bedrijfsleven waarbij het ontbreken van staatssteun moet worden bevestigd.¹³

Daarnaast is het gebruikelijk om de wijze waarop grondprijzen tot stand komen zowel inhoudelijk als organisatorisch in deze nota vast te stellen.

6.2 Opbouw

In de nota komt de totstandkoming van grondprijzen als volgt aan de orde:

- klimaat, duurzaamheid en aardbevingsbestendigheid;
- woningbouw;
- bedrijventerreinen;
- maatschappelijke en overige doeleinden;
- verpachtingen;
- overige;
- vervolgens wordt de wijze waarop de prijzen worden vastgesteld behandeld.

6.2.1 Klimaat, duurzaamheid en aardbevingsbestendigheid

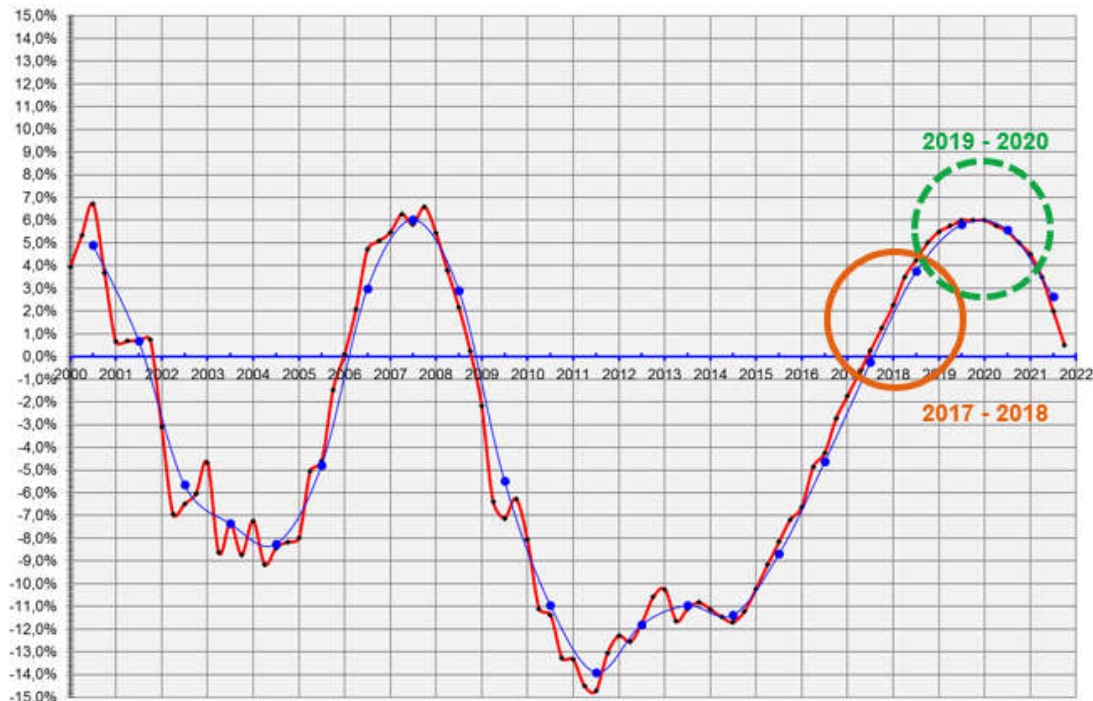
Misschien staan we er niet altijd bij stil, maar de context waarin locatieontwikkeling van het bouwen van vastgoed plaats vindt is de laatste 10 jaar enorm veranderd. De economische crisis van 2008-2018, het akkoord van Parijs over CO2 reductie, verdergaande verlaging van de EPC-normen in het bouwbesluit, BENG (bijna energie neutrale gebouwen), circulair bouwen, het gasbesluit of beter gezegd gasloos besluit en daarbovenop de aardbevingen en de eisen tot aardbevingsbestendig bouwen. En dan hebben we het nog niet over het tekort aan vaklieden in de bouw.

Het resultaat van dit beleid is dat de kosten voor het bouwen van vastgoed sterk zijn gestegen.

¹¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

¹² Besluit ruimtelijke ordening, art 1.1.1. lid e en j.

¹³ Notion of State aid (paragraaf 4.2.3) o.b.v. artikel 107, lid 1 van het Verdrag. Publicatie (2016/C 262/01)



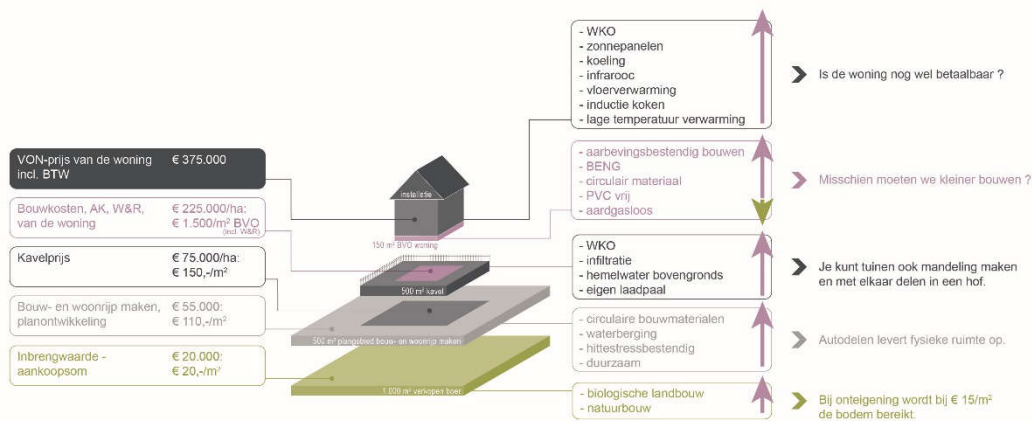
Figuur 1 bouwkosten - bron Cobouw mei 2018

En dat nog zonder rekening te houden met de nieuwe NPR 9998:2018 norm voor aardbevingsbestendig bouwen, waarvan de kosten nog niet bekend zijn.

De productie van vastgoed beslaat een hele keten van maagdelijke gronden (agrarisch, natuur), grondverbetering, bouw- en woonrijp maken, de bouw van het vastgoed tot uiteindelijk de verkoop- of huurprijs waartegen het in gebruik wordt genomen. De waarde daarvan wordt mede bepaald door de gebruikslasten zoals energiekosten.

Bij het vaststellen van maatregelen op het gebied van klimaat, duurzaamheid en aardbevingsbestendigheid is het actueel van belang om na te gaan in welk stadium deze maatregelen worden geïntroduceerd en wie vervolgens verderop in de productiekolom nog de rekening kan betalen van deze maatregel. Normaliter is de rekensom van aankoop gronden tot en met de verkoop van de woningen één doorlopende businesscase. De waarde van de aan te kopen gronden wordt in hoge mate bepaald door de waarde van het uiteindelijk te realiseren vastgoed op de grond minus de vervaardigingskosten. Als echter de spelregels halverwege de ontwikkeling worden gewijzigd, bijvoorbeeld door een nieuwe bouwnorm voor aardbevingsbestendig bouwen, dan worden verschillende partijen betrokken bij de ontwikkeling, voor lastige opgaven gesteld. Wie betaalt uiteindelijk de rekening?

Voor dieper inzicht in de materie is onderstaand schema opgesteld:



Aan de linkerkant ziet u de een “residuele waarde berekening”. Deze berekening pelt de prijs van een nieuwbouwwoning af door van de VON-prijs van bijvoorbeeld een ontwikkelaar, de stichtingskosten af te trekken. Wat overblijft is de kavelprijs. Deze wordt vervolgens weer afgepeld met de kosten van planontwikkeling en bouw- en woonrijp maken tot de prijs die voor de aankoop van de oorspronkelijke, veelal agrarische, locatie betaald kan worden.

Aan de rechterkant ziet u recente beleidsvoornemens en maatregelen af de afgelopen paar jaar die invloed uitoefenen op die residuele som. Sommige landbouwgronden zijn kostbaar geworden, klimaat adaptieve maatregelen vereisen andere inrichting, BENG en aardbevingsbestendig bouwen leiden tot hogere bouw- en installatiekosten. Daar staat soms een lager energieverbruik tegenover, maar inclusief afschrijving van de kostbare installaties hoeft dat nog niet tot netto lagere woonlasten te leiden.

Het geheel betekent dat de prijsvorming rondom grondexploitaties veel dynamischer en veel complexer is geworden. Daardoor is de huidige trend (2018-2019) dat weliswaar de prijzen van woningen stijgen, maar van bouwgrond nauwelijks. Daarom stellen we voor om in deze nota de principes te beschrijven en jaarlijks in een “brief” door het college de actuele grondprijzen vast te stellen. Deze brief moet voor het volgende kalenderjaar bekend worden gemaakt, opdat alle grondexploitaties daar bij hun herziening rekening mee kunnen houden.

Beleidsregel 6

De grondprijzen worden jaarlijks door het college vastgesteld op basis van de principes die zijn vastgelegd in deze Nota Duurzaam Grondbeleid.

6.2.2 Grondprijzen woningbouw

6.2.2.1 Vrije sector en projectmatige bouw.

Voor een exploitatieplan is het verplicht om niet alleen de in exploitatie te brengen gronden te taxeren, maar ook de te verkopen vrije sector kavels. Een taxatie leidt tot een objectieve waarde van hetgeen er aan kavels te koop wordt aangeboden. We stellen voor om bij deze wettelijk afgedwongen systematiek aan te sluiten. Voor nieuwe grondexploitaties zal de verkoopprijs van de kavels mede onderbouwd worden door een taxatie. Voor lopende grondexploitaties is er aanleiding voor een taxatie als het verkooptempo sterk afwijkt van de prognose in de exploitatieopzet (geen of trage verkoop, maar ook bij snellere verkoop dan geprognosticeerd). Temeer dat dit ook de opbrengstenprognose van een grondexploitatie legitimeert.

Wel past het hier om op te merken dat in de vrije sector het gebruikelijk is dat tenminste één parkeerplaats per woning te realiseren op eigen terrein, of de kosten daarvan ten laste van de kavel te brengen.

Bij het opzetten van een eerste tentatieve exploitatieopzet is een taxatie enigszins voorbarig en kunnen de prijzen langs twee wegen benaderd worden:

- vergelijking met dergelijke plannen in de omgeving;
- residuele grondwaardeberekening.

Voordat de exploitatieopzet definitief door de raad wordt vastgesteld, dient er een onderbouwing van de grondprijzen door middel van een taxatie te worden bijgevoegd.

Deze regeling strekt er ook toe om bij projectmatige bouw vermoeden van staatssteun op voorhand uit te sluiten.

6.2.2.2 *Sociale huur*

Voor sociale woningbouw ligt dit minder eenvoudig. Het begint al met de definitie wat daaronder te verstaan. In het Bro, art 1, staat dat een sociale huurwoning een huurwoning is met een aanvangshuurprijs onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.

De gemeente Midden-Groningen heeft geen verordening waarin de doelgroep is omschreven. Aangezien een dergelijke verordening vooral tot doel heeft om tot een eerlijke woonruimteverdeling te komen, hetgeen geen issue is in een groot deel van het land buiten de randstad, is er geen aanleiding om zo'n verordening op te stellen, anders dan de verhaalbaarheid van kosten in exploitatieplannen en onderbouwingen van grondprijzen.

We definiëren daarom in deze nota dat sociale huurwoningen woningen zijn die worden geëxploiteerd door "toegelaten instellingen" op grond van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting, met een aanvangshuurprijs onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag.

Gangbaar zijn prijzen tussen € 16.000 en € 20.000 per huurwoning. Dit gaat echter voorbij aan de kavelgrootte. De gemeente hoeft niet te verdienen aan sociale bouw en winst er op maken gaat voorbij aan de doelstelling. We stellen daarom voor uit te gaan van de gemiddelde kostprijs op een gestandaardiseerde kavel voor een rijwoning. Standaard een kavel van 130 m²: 5,5 meter breed en ca. 23,5 meter diep (3,5 meter voortuin, 10 m woning en 10 meter achtertuin).

We stellen voor een vast prijs te hanteren gebaseerd op de kostprijs van een kavel tot 130 m² en deze te hanteren voor kavels tot 150 m² grootte. Indien de kavels voor sociale huurwoningen of de gemiddelde kavels voor sociale huur in een blok of bestemmingsplan, groter zijn dan 150 m² gemiddeld, dan moet voor het meerdere de marktprijs worden betaald.

Voor een sociaal huurappartement, gestapeld in twee of meer bouwlagen, stellen wij voor om uit te gaan van 90% van de prijs voor sociale huur, omdat de bouwkosten van een appartement een 10% hoger liggen dan van een grondgebonden woning.¹⁴

¹⁴ Bron: bouwkostenkompas: sociale huurwoning € 834,-/m² BVO, gestapelde sociale huurwoningen € 924,-/m² BVO.

Over het parkeren voor de sociale sector moet worden opgemerkt dat het gebruikelijk is om de kosten van het parkeren in het openbaar gebied op te lossen en niet op eigen terrein. Als het parkeren wel op eigen terrein wordt opgelost door de corporatie, dan kan dat aanleiding geven tot verrekening (verlaging) met de grondprijs. Het college zal ter zake een standpunt per geval bepalen.

6.2.2.3 *Middenhuur*

Middenhuur is een nieuwe categorie woningen waarvan de huurprijs niet vrij door de markt bepaald wordt, maar gereguleerd tussen sociaal en vrije sector in. Omdat we hier nog geen concrete ervaring mee hebben stellen we voor om voor middenhuur een taxatie uit te laten voeren, als dit aan de orde is. Zodra het prijsbeeld door de jaren heen zich ontwikkeld heeft, kunnen we aan de prijzen een uitgangspunt toekennen.

6.2.2.4 *Sociale koop*

Ook voor sociale koop geldt dat deze niet is omschreven in een verordening, ook zijn daarover geen afspraken gemaakt met de woningbouwcorporaties. Wettelijk gezien is een sociale koopwoning: koopwoning met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste € 200.000, waarbij de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor een in de verordening vastgesteld tijdvak van ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname is verzekerd.

We stellen voor om deze prijs over te nemen met dien verstande dat we hier "prijspeil 01-01-2019" aan koppelen. Actueel bedragen de bruto maandlasten van een hypotheek van € 200.000, 10 jaar rentevast met Nationale Hypotheek Garantie namelijk € 710,- per maand¹⁵, vrijwel gelijk aan de maximale huur van een sociale huurwoning.

Voor het bepalen van de grondprijs stellen wij voor deze in een vaste verhouding tot de VON prijs te stellen van 20%, met dien verstande dat de grondprijs exclusief BTW wordt berekend door de VON prijs inclusief BTW te vermenigvuldigen met 20%. Hieraan wordt de voorwaarde verbonden in de uitgifte overeenkomst, dan indien de woning binnen 10 jaar wordt verkocht, aan de gemeente het verschil tussen de oorspronkelijke grondprijs en de grondprijs op basis van de feitelijke verkoopprijs maal nogmaals 20% vergoed moet worden.

De maximale kavelgrootte die hierbij geleverd wordt bedraagt 200 m². Dat is een kavel van 6 m bij 33 m groot, ruim passend voor een rijwoning. Over het meerdere dient de marktprijs betaald te worden.

6.2.2.5 *Bedrijventerrein*

Voor bedrijventerreinen zal altijd een taxatie aan de prijsvorming ten grondslag moeten liggen om staatssteun op voorhand uit te kunnen sluiten.

Als er een bedrijfswoning is toegestaan op het bedrijventerrein, een woon-werk locatie, dan wordt de bedrijfswoning belast met een toeslag per woning.

6.2.2.6 *Kantoren en overige commerciële functies*

Deze prijzen worden per object door middel van taxatie vastgesteld.

¹⁵ Bron: hypotheekrente.nl d.d. 24-04-2019

6.2.2.7 *Maatschappelijke functies – interne leveringen.*

Maatschappelijke functies zijn functies:

- waarbij de gemeente het terrein voor eigen gebruik gebruikt;
- het terrein door de gemeente beschikbaar wordt gesteld aan een derde;
- terreinen die geclausuleerd geleverd worden waarbij de clause is dat het vastgoed niet vrij aanwendbaar of verhandelbaar is;
- terreinen en gronden te leveren aan rechtspersonen met de ANBI-status.

De grondprijs voor kavels waarop bebouwing is toegestaan is gelijk aan de gemiddelde kostprijs van bouwgronden in de gemeente over de afgelopen jaren. Indien de terreinen vrij verhandelbaar worden aangeboden, dan dient de overeenkomst een correctie (kettingbeding) te bevatten voor een verrekening naar marktwaarde bij vrije verkoop. Een dergelijke clause kan niet werken indien de koper tot dezelfde doelgroep behoort.

De grondprijs voor kavels en gronden waarop geen bebouwing is toegestaan is gelijk aan de gemiddelde verkrijgingsprijs verhoogd met de kosten van cultuurtechnische werken om de kavel in de juiste conditie te krijgen voor het beoogde gebruik.

In deze voorstellen wordt uitgegaan van gemiddelden om uit te sluiten dat er gelegenheidsplanologie ontstaat waarbij historisch of anderszins verkregen terreinen met lage boekwaarden in een meer aantrekkelijke positie komen te verkeren dan gronden die tegen hogere kosten zijn verworven. Van dit beleid hoort een egaliserende werking uit te gaan waarbij de keuze voor een locatie vooral op basis van een goede ruimtelijke inrichting wordt gebaseerd.

6.2.2.8 *Snippergroen, overhoeken, openbaar groen.*

De prijzen van snippergroen liepen in de oorspronkelijke gemeenten waaruit Midden-Groningen is ontstaan sterk uiteen. De hoogste prijs was de prijs in Hoogezand-Sappemeer met € 30,00/m² exclusief BTW. We zien geen aanleiding om deze prijs te verlagen en stellen voor deze algemeen toe te passen voor groen waarop of waarmee geen bouwplan kan worden gerealiseerd.

Als er gemeentegrond wordt verkocht waardoor er wel bouwplannen mogelijk worden, dan moet deze prijs worden getaxeerd. Dit kan ook het geval zijn bij bouwkavels waarop in het bestemmingsplan een procentueel maximaal bebouwingspercentage is opgenomen welke concreet is bereikt. Toevoegen van extra grond kan dan aanleiding zijn om het bouwwerk verder te vergroten, wat in de prijs van de tuingrond, alsdan bouwgrond, verdisconteerd moet worden.

6.2.2.9 *Overige functies*

Naast de hiervoor genoemde algemeen voorkomende categorieën zijn er bijzondere categorieën zoals locaties voor zendmasten, algemeen nut beogende bouwwerken, zonneweides, parkeervoorzieningen en ga zo maar door.

Het beleid in algemene zin is dat locaties voor gebouwen van algemeen nut, zoals trafo's, gasreducerstations e.d. worden uitgegeven tegen een vaste prijs per m² die de kosten dekt van het opstellen van het bod.

Voor specifieke commerciële functies als zonneweides moet altijd een taxatie worden opgesteld.

Voor zendmasten wordt een retributie gevraagd. Als er meer dan één provider gebruik maakt van dezelfde mast, wordt per provider een extra retributie gevraagd. De gemeente tracht op dit onderdeel aan te sluiten bij hetgeen in Nederland gebruikelijk is.

7 Financiële aspecten grondbeleid

7.1 Stellige uitspraken

In deze nota wordt geregeld verwezen naar het BBV en de notities grondexploitatie van de commissie BBV. De regels en toelichting zijn sterk richtinggevend voor de wijze waarop het grondbeleid financieel wordt verwerkt en verantwoord. In de bijlage zijn twee notities van de commissie opgenomen. Hieronder vatten we de “stellige uitspraken” samen:

Er kan op de volgende onderdelen beleidsmatig niet meer iets worden gewijzigd:

- het startpunt van een exploitatie is het raadsbesluit inclusief grondexploitatiebegroting (altijd in combinatie met een (bestemmings-)plan waarop de begroting betrekking heeft);
- grondexploitaties mogen niet langer dan 10 jaar duren, tenzij de raad gemotiveerd besluit dat het in het concrete geval anders is;
- jaarlijks moeten de grondexploitaties worden herzien, als daarbij planinhoudelijke wijzigingen of autonome wijzigingen met materiële (lees: financiële) gevolgen aan de orde zijn, dan moet de exploitatieopzet opnieuw door de raad worden vastgesteld;
- grondexploitaties mogen alleen kosten van de Bro-kostensoortenlijst bevatten;
- er mag alleen rente over vreemd vermogen worden toegerekend, niet over eigen vermogen van de gemeente, behalve bij projectfinanciering;
- het deel van een investering in een bovenwijkse voorziening dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vast activa, veelal “maatschappelijk nut” (wegen e.d.). In de periode van activering moet op het actief worden afgeschreven;
- het is niet toegestaan om een voorziening bovenwijkse bijdragen te vormen. Sparen voor voorzieningen kan alleen via een bestemmingsreserve en toevoegingen daaraan kunnen alleen plaatsvinden via een resultaatsbestemming (winstneming);
- voorbereidingskosten mogen alleen worden geactiveerd als:
 - zij op de Bro-kostensoortenlijst staan, én;
 - plannen tot ontwikkeling vooraf zijn gegaan door een bestuurlijk besluit, én;
 - zij tot 5 jaar voor start van de ontwikkeling gemaakt zijn (kosten ouder dan 5 jaar worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat).
- de disconteringsvoet (percentage waarmee het resultaat contant wordt gemaakt) is gelijk aan het maximale meerjarig streefpercentage van de ECB voor de inflatie binnen de Eurozone;
- baten en lasten van de grondexploitaties worden naar de balans gemuteerd. Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) hierop in mindering te brengen;
- de presentatie van de te verwachten resultaten uit de grondexploitatie dient te gebeuren tegen nominale waarde. Indien een andere waarde gebruikt wordt (contante waarde is gebruikelijk), dan moet het effect worden toegelicht;
- bij een geprognosticeerd verlies in de grondexploitatie moet dit verlies direct en geheel worden afgeboekt of een voorziening worden getroffen. Als er een voorziening wordt getroffen, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie, dit naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

7.2 Aanbevelingen

De commissie geeft drie aanbevelingen die nadere uitwerking behoeven:

1. de wijze waarop met toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan vast te leggen in de financiële verordening;
2. opstellen van een grondprijzenbrief met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren grond, waar bij interne levering alleen fiscaal gezien eventuele resultaten worden gerealiseerd;
3. het uitwerken van de wijze van tussentijdse winst nemen uit te werken in de financiële verordening, waarbij de POC-methode de voorkeur geniet.

7.2.1 Bovenwijkse voorzieningen

Op basis van de BRO-kostensoortelijst kunnen bovenwijkse voorzieningen nog immer aan grondexploitaties worden toegerekend voor zover:

- er profijt of nut is van de kosten voor de locatie;
- er een causaal verband bestaat tussen de kosten en de grondexploitatie (m.a.w. dat zonder het plan deze voorziening niet zou worden aangelegd);
- als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato verdeeld over de betrokken locaties.

De aanbeveling van de commissie om e.e.a. in de financiële verordening verder uit te werken nog geen gemeengoed, zo leert een rondgang langs financiële verordeningen in de omgeving. Alleen de gemeente Groningen heeft de volgende specifieke passage opgenomen:

Artikel 14. Bovenwijkse voorzieningen in grondexploitaties

Investerings met een meerjarig maatschappelijk nut die worden uitgevoerd in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling, worden geactiveerd indien de raad vaststelt dat het algemeen nut van de investering(en) hoger is dan het specifieke nut voor de grondexploitatie. Naast de integrale begroting van de ruimtelijke ontwikkeling ontvangt de raad per ruimtelijke ontwikkeling een grondexploitatie waarin de uitgaven met een overwegend specifiek nut zijn opgenomen en een investeringsbegroting waarin de investeringen met een overwegend algemeen nut zijn opgenomen. Indien investeringen gedeeltelijk toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie wordt het toerekenbare gedeelte meegenomen in de grondexploitatie en het overige gedeelte in een investeringsbegroting. Jaarlijks wordt de integrale herziene begroting tezamen met de afzonderlijke investeringsbegroting en grondexploitatie ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad. De eerste vaststelling van de grondexploitatie is startpunt van een grondexploitatiecomplex. De indeling wordt gemotiveerd. Bijdragen van derden in de grondexploitatie worden in mindering gebracht op de aanschafwaarde van de investering naar rato van de kosten van de investering in de totale kosten van de grondexploitatie. Van deze wijze van toerekening kan gemotiveerd bij raadsbesluit worden afgeweken.

Er zijn op dit moment geen (majeure) bovenwijkse voorzieningen opgenomen in de woonvisie. Of deze in de Omgevingsvisie komen te staan, is nog niet bekend. In ieder geval is de kwestie niet urgent. We stellen daarom voor om bij de eerstvolgende herziening van de Financiële Verordening op te nemen:

Investerings met een meerjarig maatschappelijk nut die worden uitgevoerd in het kader van een ruimtelijke ontwikkeling, worden geactiveerd indien de raad vaststelt dat het algemeen nut van de investering(en) hoger is dan het specifieke nut voor de grondexploitatie.

Naast de integrale begroting ontvangt de raad per ruimtelijke ontwikkeling een grondexploitatie waarin de uitgaven met een overwegend specifiek nut zijn opgenomen en een investeringsbegroting waarin de investeringen met een overwegend algemeen nut zijn opgenomen. Indien investeringen gedeeltelijke toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie wordt het toerekenbare gedeelte meegenomen in de grondexploitatie en het overige gedeelte in een investeringsbegroting. Jaarlijks wordt de integrale herziene begroting tezamen met de afzonderlijke investeringsbegroting en grondexploitatie ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad.

De overige onderdelen van de tekst van de gemeente zijn ook vastgelegd in het BBV en kunnen achterwege blijven. De definitieve tekst in het concrete voorstel van de herziening zal dan bekend worden gemaakt.

7.2.2 Vorbereidingskosten

Eén van de uitspraken is dat kosten alleen mogen worden geactiveerd als ze vooraf zijn gegaan door een bestuurlijk besluit. Nu is het treffen van voorbereidingen voor de uitvoering van een project in het kader van grondbeleid dagelijks werk voor grotere organisaties als Midden-Groningen. We stellen dan ook voor om een budget “voorbereidingskosten initiatieven” in de begroting op te nemen en het college, eventueel gemandateerd naar het management, te laten besluiten over het voorbereiden en de wijze van uitvoering. In de rapportagecyclus wordt een lijst opgenomen van lopende voorbereidingen inclusief toelichting. Op deze wijze kunnen de voorbereidingskosten verantwoord worden en rechtmatig worden toegewezen naar betreffende exploitatie of overeenkomst als het besluit tot vaststelling van een exploitatieovereenkomst of kostenverhaalovereenkomst (/beschikking in de omgevingswet) is genomen.

In paragraaf 5.2.2. is toegelicht dat het gaat om voorbereidingen waarbij meer dan 100 uren of € 10.000 aan kosten worden verwacht. Er is nu geen overzicht of inzicht in het aantal uren of medewerkers dat betrokken is bij de voorbereiding van “initiatieven”. We hebben een “best guess” opgesteld op basis van de woonvisie en het voorgenomen woningbouwprogramma en ervaring bij ander gemeenten en dan schatten we in dat er jaarlijks gemiddeld 10.000 uren voor alle ontwikkelingen wordt gemaakt waarvan circa 20% zich in de voorbereidingsfase bevinden. Het budget daarvoor is jaarlijks circa € 200.000,-. Dat is geen verhoging, maar een verbijzondering van de kosten bij planologie en civiel die nu op “algemeen” wordt weggeschreven als er geen kostenplaats is aangewezen. Inzicht in de kosten van ambtelijke ondersteuning helpt bij het motiveren van een keuze waarom de gemeente meer of minder inspanning pleegt om een ontwikkeling of initiatief actief of faciliterend te benaderen.

Beleidsregel 7

Binnen de bestaande budgetten wordt € 200.000,00 afgezonderd om voorbereidingskosten van initiatieven te verantwoorden en de dekken met kostenverhaal op exploitaties. De hoogte van het budget wordt jaarlijks aangepast aan de prognose van het komend jaar.

7.3 Grondprijzenbrief – interne leveringen

We stellen voor de prijs van leveringen aan maatschappelijke doeleinden en voor interne leveringen (zoals grond voor schoolgebouwen, gemeentelijke sportterreinen e.d.) aan de grondprijzenbrief toe te voegen.

Daarbinnen zal onderscheid gemaakt worden tussen te bebouwen terreinen en onbebouwd blijvende terreinen zoals sportvelden en begraafplaatsen c.a..

Teneinde te voorkomen dat er “toevallige” selecties ontstaan van goedkope en dure gronden stellen wij voor het volgende uitgangspunt te nemen:

De prijs voor bouwgronden met een maatschappelijke bestemming, kavel bouwgrond inclusief aan het gebruik toerekenbare entree, tuin en parkeren c.a.: de gemiddelde kostprijs van bouwgrond over de afgelopen vijf jaren in de gemeente.

De prijs voor onbebouwd blijvende gronden voor openbaar algemeen toegankelijk gebruik zoals sportvelden, parken en begraafplaatsen: de gemiddelde verwervingsprijs voor onbebouwde in exploitatie te nemen gronden vermeerderd met de gemiddelde kosten voor cultuurtechnische werken ten behoeve van de ingebruikneming (drooglegging e.d.).

Voor en zover de gemiddelde kostprijs niet uit de grondexploitaties afgeleid kunnen worden, zal de afdeling IBOR opgave kunnen doen welke kosten hieraan als gebruikelijk toegerekend mogen worden.

Beleidsregel 8

De prijs van gronden voor maatschappelijke doeleinden en interne levering is gebaseerd op de gemiddelde kostprijs, inclusief verkrijging, in de afgelopen jaren of de verkrijgingsprijs vermeerderd met de cultuurtechnische kosten zoals berekend door de afdeling IBOR.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen kavels met een bouwbestemming en kavels zonder bouwbestemming.

7.4 Winst nemen.

Na de constatering in de Notitie Grondexploitaties 2016 heeft de Commissie BBV in 2018 een aanvulling Notitie Grondexploitatie: tussentijds winst nemen, gepubliceerd.

Tussentijds winst nemen

Bij het stelsel van baten en lasten zoals geformuleerd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten. Baten en lasten – en het daaruit vloeiende resultaat – moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze maar een verplichting die voortvloeit uit het realisatiebeginsel. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten.

Voorzichtigheid

Het pakket aan maatregelen dat vanaf 2016 voor grondexploitatie van kracht is geworden zorgt er in zijn algemeenheid voor dat afdoende rekening wordt gehouden met het voorzichtigheidsbeginsel en risico's beter kunnen worden beheerst. In het kort wordt hierna gerefereerd aan de belangrijkste maatregelen die in het wijzigingsbesluit en de Notitie Grondexploitaties zijn opgenomen:

- aanscherping van de definitie van grondexploitatie: eliminatie investeringen, lasten en te treffen voorzieningen die (te) ver verwijderd zijn van de feitelijke productie van bouwgrond;
- beperking van de looptijd tot 10 jaar;
- kostentoe rekening conform WRO/BRO;
- jaarlijkse herziening/actualisatie van de grondexploitatie(begroting);
- verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.

Daarnaast wordt bij de bepaling van de tussentijdse winst rekening gehouden met de risico's die specifiek samenhangen met de nog te realiseren kosten en opbrengsten van de individuele grondexploitaties. Voorbeelden hiervan zijn onzekerheden/risico's over de aanbesteding van een (of meer) infrastructurele voorziening(en), die in een grondexploitatie zijn opgenomen (bouw- en woonrijp maken) of onzekerheden/risico's over de in de betreffende begrotingen van individuele grondexploitatie(s) opgenomen verwachtingen over afzetmogelijkheid of prijs van grond voor te bouwen vastgoed in een dynamisch marktsegment. Bij grondexploitaties waarbij nog veel kosten moeten worden gemaakt en/of nog veel kavels moeten worden verkocht, zullen de project specifieke risico's en onzekerheden in de regel hoger zijn. Het gaat bij het bepalen van risico's uitdrukkelijk niet om risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatie zoals de verwachtingen op het gebied van economische groei of de vastgoedmarkt in zijn algemeenheid. Het gaat ook niet om risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van een grondexploitatie waarover de gemeenteraad nog moet besluiten. Dergelijke risico's horen (eventueel) thuis bij de weging van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente.

Percentage of completion (Poc)

Voor het bepalen van de tussentijdse winst is aansluiting gezocht bij een algemeen aanvaardbare methodiek (bedrijfsleven, fiscaal) , waarbij rekening is gehouden met de bijzondere kenmerken van gemeentelijke grondexploitaties. De doelstelling van het gemeentelijk grondbeleid is immers niet primair gericht op het behalen van financieel rendement, maar op het bereiken van het gewenste voorzieningenniveau voor inwoners en bedrijven . De Poc-methode houdt rekening met de fase waarin de grondexploitatie, zowel wat betreft de opbrengsten als de kosten, verkeert. Daarnaast is deze methode eenvoudig toepasbaar en kan eenduidig worden gehanteerd voor alle positieve grondexploitaties die door gemeenten worden uitgevoerd. Hiermee wordt aangesloten bij de doelstelling van de vernieuwing van het BBV, namelijk vereenvoudiging en eenduidigheid en daarmee een betere onderlinge vergelijkbaarheid tussen gemeenten.

Voldoende zekerheid

Voor het tussentijds verantwoorden van winst is het noodzakelijk dat voldoende zekerheid bestaat over het (verwachte) resultaat van de grondexploitatie, ofwel het resultaat moet op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Het gaat hierbij niet om het hebben van zekerheid over alle aspecten die bij het uitvoeren van grondexploitatie spelen en macro ontwikkelingen die zich kunnen voordoen. Aan schattingen kleven in alle gevallen inherente onzekerheden. Uitgangspunt is het hebben van een degelijke onderbouwing van de schattingen voor de te verrichten werkzaamheden, te maken kosten en te realiseren opbrengsten in overeenstemming met de specifieke invulling van het grondexploitatiecomplex. Deze onderbouwing is nodig voor de grondexploitatiebegroting zoals deze ter besluitvorming wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. Voorts moet deze onderbouwing (grondexploitatiebegroting) jaarlijks worden herzien/geactualiseerd en moeten de specifieke projectrisico's worden benoemd, onderbouwd en gemonitord. Een dergelijke basis geeft voldoende zekerheid over het verwachte resultaat. Dit verwachte resultaat is niet te positief en ook niet te negatief bepaald (best estimate).

Poc-methode in praktijk

Naar rato van de voortgang van het project wordt tussentijds winst verantwoord. Hierbij wordt voor wat betreft de berekeningsmethodiek en de planinhoudelijke uitgangspunten niet afgeweken van de grondexploitatie of herziening zoals deze tot en met het verslagjaar door de raad zijn vastgesteld. De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie.

Hiermee wordt de totale winst over de individuele grondexploitatie opgedeeld/toegerekend aan de reeds verkochte kavels.

Indien nog geen gronden zijn verkocht is er dus nog geen sprake van gerealiseerde winst. Maatgevend is de realisatie tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. In formule: % kostenrealisatie x % opbrengstrealisatie = % Poc. (ingeval de kosten voor 50% zijn gerealiseerd en de gronden voor 50% zijn verkocht, dan is de Poc dus 25%.)

7.5 Risico bij langlopende exploitaties

Het BBV stelt dat grondexploitaties niet langer mogen duren dan 10 jaar, gelijk aan de werkingsduur van een bestemmingsplan. Enige jaren voorloop en/of uitloop zijn acceptabel maar de actieve periode van investeren en verkoop dient binnen deze 10 jaar te liggen. Afwijking van deze 10-jaars periode is mogelijk als de motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico-beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren. Ook stelt het BBV dat opbrengsten na deze 10 jaar niet meer met inflatie mogen worden verhoogd, omdat daarmee al te snel een rooskleurig beeld van de toekomst kan worden berekend.

In de toelichting zet de commissie BBV het nog wat scherper aan door te stellen dat een grondexploitatie een maximale voortschrijdende periode van 10 jaar mag zijn. Bij actualisatie in een volgend jaar, mag er dan weer een jaar worden toegevoegd. In antwoorde op een concrete vraag¹⁶ stelt de commissie: *“De insteek van de 10-jaarstermijn is het beperken van de risico's omtrent de waardering van de grondexploitatie. De wettelijk mogelijke langere perioden van ruimtelijke maatregelen zoals bij de Crisis- en herstelwet hebben een juridische invalshoek rond planvorming en staan daar los van. De basis voor de bedrijfseconomische balansbeoordeling blijft onverlet: 10 jaar voortschrijdend.”*

Een goed voorbeeld van een exploitatie die langer dan 10 jaar duurt is Rengerspark. Dit bedrijventerrein, overgenomen van de samenwerking met Groningen en voormalig gemeente Slochteren, heeft een looptijd van 20 jaar. De prijs waarvoor de gemeente Midden-Groningen het heeft overgenomen is ook gebaseerd op het exploitatieresultaat na 10 jaar. Het saldo van de overname komt overeen met een sluitende exploitatie (nul) over 10 jaar. Eventuele winsten en verliezen na deze periode zijn niet meegerekend. Door echter het saldo over 10 jaar aan te houden, zal zelfs het achterwege blijven van enige ontwikkeling over 10 jaar, nog geen risico voor de gemeente inhouden. Accountants volgen deze redeneerlijn en wensen het exploitatiesaldo na 10 jaar exploiteren te zien.

Dit standpunt knelt echter met de komende Omgevingswet, waarin de 10-jaars periode voor een omgevingsplan wordt losgelaten. En de wereld bestaat niet alleen uit plannen voor 10 jaar. Is het wijs om deze in de crisistijd ontstane richtlijn over te nemen als beleid? De commissie BBV geeft zelf enige uitzonderingen aan:

- het hebben van afzetcontracten voor de periode verder dan 10 jaar;
- het hebben van herleidbare afspraken voor de periode verder dan 10 jaar met bijvoorbeeld ontwikkelaars, corporaties;
- het hebben van harde opbrengsten, die de kosten over de volledige looptijd al dekken.

¹⁶ Antwoord 2016.174 van de Secretaris Commissie BBV op 2 januari 2019

In het geval van een bedrijventerrein is de uitgifte altijd aan fluctuaties van de markt onderhevig. Het wordt vrijwel altijd eens verkocht, maar wanneer. Het is wel noodzakelijk om snel uitgiftebaar terrein op voorraad en bestemd te hebben om te voldoen aan de regionale opgave om “die grote vis” direct te kunnen bedienen voor meer werkgelegenheid.

Teneinde te voorkomen dat de gemeente zich financieel op slot zet bij ontwikkelingen die langer dan 10 jaar duren, door het (veelal negatieve) saldo over 10 jaar volledig te moeten afdekken stellen we voor om te focussen op risico beperkende maatregelen. Risico beperkende maatregelen zijn:

- de investeringen in het bestemmingsplan zodanig op te knippen dat zij dienstbaar zijn aan een uitgifteperiode van minder dan 10 jaar (gefaseerde aanleg);
- de uitgifte zodanig in te regelen dat niet slechts de gunstig gelegen delen worden verkocht, maar dat er pas aan een volgende fase mag worden begonnen als het merendeel van de voorgaande fase is verkocht;
- de nog te maken kosten wel met inflatie worden verhogen, maar de nog te realiseren opbrengsten na 10 jaar afwaarderen naar een lage prijs totdat zij voortschrijdend binnen de 10 jaar periode komen te vallen of contractuele zekerheid over afname is zeker gesteld.
- nagaan of er andere bronnen zijn die de risico's van bovenregionale opgaven mede kunnen afdekken.

Zoals gebruikelijk zal dit per “geval” in voorstellen aan de raad worden toegelicht hoe de risico's te beperken en de betaalbaarheid zeker te stellen.

Bijlage 1: notitie grondexploitaties BBV

Bijlage 2: notitie faciliterend grondbeleid BBV