

Nota grondbeleid 2021-2024
“Grondbeleid in Transitie”

Gemeente Borger-Odoorn
No. 9923-2021

DEFINITIEF



Gemeente Borger-Odoorn



Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
1.1	Leeswijzer	5
1.2	Bevoegdheden en verantwoordelijkheid	5
2	Grondbeleid	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Actief grondbeleid.....	7
2.3	Faciliterend grondbeleid	8
2.4	Tussenvorm: Actief-faciliterend grondbeleid	8
2.5	Afwegingskader.....	9
3	Samenwerkingsvormen.....	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Bouwclaimmodel	11
3.3	Joint Venture	11
3.4	Concessiemodel.....	12
4	Instrumenten voor actief-faciliterend grondbeleid.....	13
4.1	Inleiding kostenverhaal.....	13
4.2	Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor).....	13
4.3	Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor).....	14
4.4	Planoverschrijdende kosten.....	14
	4.4.1 Bovenplanse verevening/bijdrage ruimtelijke ontwikkeling	14
	4.4.2 Bovenwijkse voorzieningen.....	15
5	Verwerven van gronden	16
5.1	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	17
5.2	Onteigening.....	17
6	Beheer van gronden	18
6.1	Inleiding.....	18
6.2	Beheer verworven ontwikkelingsgronden	18
6.3	Verhuur van gronden ten behoeve van de jacht	18
7	Uitgifte gronden en uitgifteprijzen.....	19
7.1	Inleiding.....	19
7.2	Grondprijnsbeleid	19
7.3	Gehanteerde grondprijzenmethodiek.....	20
7.4	Optie tot koop.....	21
7.5	Verkoop van Overhoeken (snippergroen/reststroken).....	21
7.6	Verhuur van gronden.....	22
	7.6.1 Terughoudend verhuur snippergroen.....	22
	7.6.2 Hobbygrond.....	22
	7.6.3 Uiteenlopende functies	22
	7.6.4 Verhuur standplaatsen woonwagens	22
7.7	Erfpacht.....	23
7.8	Collectief opdrachtgeverschap	23

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

8	Wettelijk kader	24
8.1	Europees beleid	24
	8.1.1 Aanbesteding.....	24
	8.1.2 Staatssteun.....	24
8.2	Nationaal beleid.....	25
	8.2.1 Omgevingswet.....	25
	8.2.2 Wet Markt en Overheid	25
9	Grondexploitaties	27
9.1	Inleiding.....	27
9.2	Indeling grondexploitaties.....	28
9.3	Bouwgrond in exploitatie (BIE)	29
9.4	Parameters.....	30
9.5	Risicobeheersing.....	30
9.6	Voorzieningen verwachte verliezen (BIE)	31
9.7	Weerstandsvermogen	32
9.8	Bufferreserve.....	32
9.9	Tussentijds winst nemen	32
9.10	Bovenwijkse voorzieningen	33
9.11	Vennootschapsbelasting	33
9.12	Afsluiten complexen	34

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

1 Inleiding

Ambitie

De vorige nota Grondbeleid is in 2010 vastgesteld. In de afgelopen 10 jaren hebben er ontwikkelingen plaatsgevonden op gebied van wetgeving en economie. Zo is de vraag naar bouwkavels in korte tijd veranderd van laag naar hoog. Door deze veranderingen is ook het grondbeleid zonder meer “in transitie”; in de gemeente Borger-Odoorn is nadrukkelijk behoefte om te kunnen inspelen op de situatie in de markt. Daarom wordt in deze grondnota gekozen voor situationeel grondbeleid (zie ook paragraaf 2.5 op pagina 9 en *Tabel 3*. op pagina 10). Zo kan de ambitie van dit college, een groei van het inwonertal, per situatie worden vertaald.

Minder risico

Eenzijds hebben veel gemeenten in Nederland door de economische crisis van het begin van de 21^{ste} eeuw de waarde van hun grondposities zien dalen. Anderzijds heeft de toen ingevoerde Grondexploitatiewet ervoor gezorgd, dat gemeenten ook zonder grondposities ontwikkelingen mogelijk kunnen maken. Beide zaken leiden ertoe, dat veel gemeenten minder bereid zijn grondposities en zo risico's te nemen. Dit veroorzaakt een tendens naar een faciliterende rol in plaats van een actieve rol.

Toevoegen plancapaciteit

Het in stand houden van voorzieningen is belangrijk en daarom zal, indien plancapaciteit wordt toegevoegd, deze in principe gericht zijn op hoofdkernen en minder op kleine kernen. Dit staat los van het onderzoeken en eventueel ontwikkelen van mogelijke inbreidingslocaties.

Doel

Het doel van deze nota grondbeleid is tweeledig. Enerzijds stelt het een kader met betrekking tot de (on)mogelijkheden, risico's en keuzen van het gemeentelijk grondbeleid. Anderzijds geeft het een beeld van de stand van zaken en ontwikkelingen rondom het grondbeleid.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

1.1 Leeswijzer

Als eerste geven we hieronder de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie weer. In hoofdstuk 2 worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. Hoofdstuk 3 behandelt de verschillende samenwerkingsvormen. In hoofdstuk 4 volgen de instrumenten bij actief-faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 5, 6 en 7 besteden we aandacht aan de instrumenten bij actief grondbeleid. Hoofdstuk 8 behandelt de wijzigingen op het gebied van wetgeving, zoals de ingrijpende Omgevingswet en jurisprudentie. Tenslotte omschrijft hoofdstuk 9 het financiële kader.

1.2 Bevoegdheden en verantwoordelijkheid

De Wet dualisering gemeentebestuur regelt dat de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak heeft. Het college heeft tot taak te besturen en verantwoording af te leggen. Daarnaast definieert het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nadere regels voor de begroting, meerjarenprognose, jaarverslag en jaarrekening.

In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur en de herziene Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e) is het college bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder ook het aankopen van onroerend goed. In de begrotingscyclus legt het college in de jaarstukken verantwoording af over de realisatie van de door de gemeenteraad in de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens.

Voor het grondbeleid zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie van de gemeente Borger-Odoorn opgenomen in de volgende tabel.

Tabel 1. Bevoegdheden grondbeleid

	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren nota Grondbeleid	Opstellen nota Grondbeleid
Verwerving en beheer	Controle op aankopen vanuit budgetrecht	Besluiten over aankopen onroerende zaken binnen krediet	Aankopen onroerende zaken Verhuren en verpachten onroerende zaken

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Bouw- en woonrijp maken		Actualiseren aanbestedingsbeleid, op basis van de Financiële verordening gemeente Borger-Odoorn	Aanbesteding werken en diensten
			Opdrachtverlening tot een nader te bepalen bedrag
Uitgifte	Vaststellen uitgiftebeleid	Vaststellen algemene verkoop voorwaarden	Het uitgeven van bouwrijpe grond
		Keuze selectiemethode op projectniveau	Uitvoeren van het selectieproces
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Sluiten van anterieure overeenkomsten	Onderhandelen inzake anterieure overeenkomsten
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming in een privaat- rechtelijke rechtspersoon	Besluit tot aangaan van een samenwerkingsovereenkomst	Opstellen van een samenwerkingsovereenkomst
Grond-Exploitatie	Vaststellen (herziening) grondexploitatie	Besluiten grondexploitatie binnen krediet en bij niet majeure afwijkingen	Opstellen (herziening) grondexploitatie en scenarioanalyse (risico's)
	Verstrekken krediet voor uitvoering grondexploitatie		Risico- en project beheersing
	Afsluiten grondexploitatie		Maken tussentijdse management rapportages

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

2 Grondbeleid

2.1 Inleiding

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen en ambities op het gebied van bijvoorbeeld wonen, maar ook duurzaamheid, natuur en groen te verwezenlijken.

In structuurvisies, beleidsnota's, en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. De nota grondbeleid is een manier om het ruimtelijk beleid op een verantwoorde en inzichtelijke manier uit te voeren.

In de volgende paragrafen worden de vormen van grondbeleid behandeld.

2.2 Actief grondbeleid

Er is sprake van actief grondbeleid, indien de gemeente de voor de realisatie van een bestemmingsplan benodigde gronden in eigendom verkrijgt en vervolgens die gronden zelf bouw- en woonrijp maakt. Hierna worden de gronden aan derden uitgegeven. De gemeente voert zelf de grondexploitatie, kan winst maken, maar heeft ook het financiële risico.

Daarbij kan zij in vergaande mate bepalen voor wat en voor wie c.q. welke doelgroep de gronden worden uitgegeven. Bij verkoop van haar gronden is het door aanbesteding mogelijk aan de bouwkavels nadere eisen te stellen zoals het realiseren van levensloopbestendige/ duurzame woningen. De gemeente speelt hierop in door projectmatige bouw alleen te gunnen aan de ondernemer/ontwikkelaar die, naast andere criteria, bereid is de meest vergaande duurzame maatregelen op te nemen in de plannen.

In ieder geval gaan de mogelijkheden om nadere eisen te stellen bij actief grondbeleid verder dan bij het publiekrechtelijk instrumentarium van het faciliterend grondbeleid. Echter is met de invoering van de Grondexploitatiewet actief grondbeleid niet langer de enige optie om het kostenverhaal te garanderen en locatie-eisen te stellen.

De gemeente Borger-Odoorn voerde formeel in het verleden actief grondbeleid, alhoewel dit sinds 2016 passief is uitgevoerd door de gevolgen van de recessie. De drie belangrijkste projecten waar de gemeente gronden exploiteert zijn:

- Daalkampen II Borger (woningbouw)
- Aan de Strengen Borger (bedrijventerrein)
- Nieuw-Veenlanden Nieuw-Buinen (woningbouw)

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

2.3 Faciliterend grondbeleid

In de gevallen dat minnelijke verwerving of onteigening niet mogelijk of wenselijk is, komt de gemeente in een faciliterend grondbeleid terecht. Van faciliterend grondbeleid is sprake, indien het initiatief tot exploiteren van (bouw) grond wordt overgelaten aan private partijen, zoals bouwbedrijven, projectontwikkelaars maar ook woningbouwcorporaties. Bij het voeren van faciliterend grondbeleid verandert de gemeentelijke rol van initiator in een voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol.

Het kostenverhaal bij particuliere planontwikkeling vindt plaats binnen de kaders van de Grondexploitatiewet.

Tabel 2. Kostenverhaal bij actief vs faciliterend grondbeleid



Het voeren van faciliterend grondbeleid heeft vooral financiële voordelen, omdat geen risico's worden genomen (marktontwikkelingen, renteverliezen en dergelijke).

De nadelen van faciliterende grondpolitiek zijn:

- De gemeente heeft geen initiërende, maar (slechts) een voorwaardenscheppende rol;
- Er zijn geen mogelijkheden tot het behalen van winst.

2.4 Tussenvorm: Actief-faciliterend grondbeleid

In de afgelopen jaren is de situatie ten aanzien van het grondbeleid van de gemeente verder veranderd. De gemeente zal veel meer moeten kijken naar de gewenste ontwikkelingen in het licht van haar maatschappelijke doelstelling en visie op de gemeente. Wanneer een initiatiefnemer zich

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

meldt zal de gemeente toetsen op wenselijkheid en haalbaarheid om te bepalen of een initiatief ruimte krijgt.

Een vorm van actief-faciliteren kan in dit geval een goede manier zijn om ontwikkelingen te stimuleren. Actief-faciliteren betekent dan ook dat de gemeente de benodigde randvoorwaarden dan wel het kader aangeeft op basis waarvan de “markt” met initiatieven kan komen. De gemeente probeert de markt met het opstellen van een kader als het ware uit te nodigen.

2.5 Afwegingskader

Om in het situationeel grondbeleid, dus per situatie een keuze te kunnen maken tussen de verschillende vormen van grondbeleid zijn de volgende afwegingen van belang (zie ook *Tabel 3.* op pagina 10):

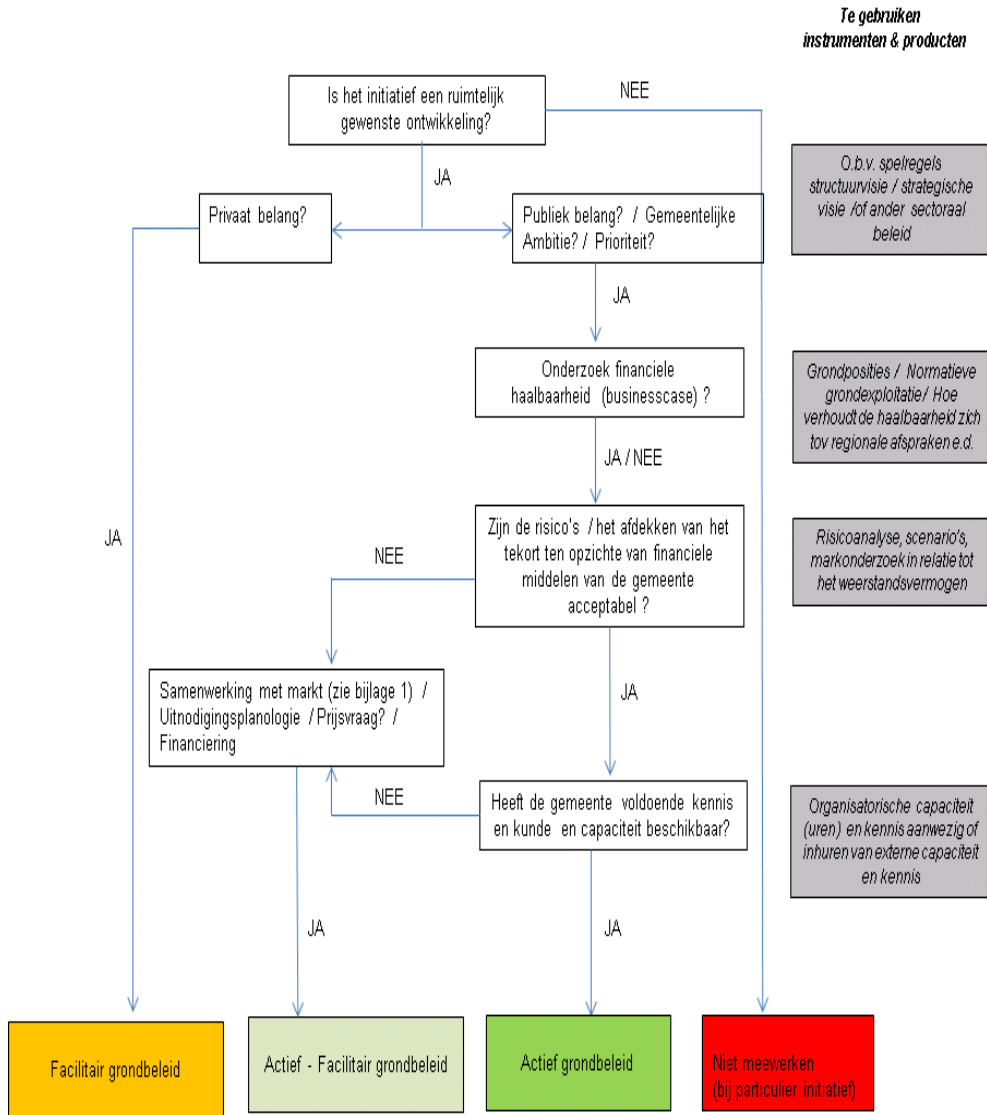
- 1) De eerste afweging is de vraag of het initiatief een ruimtelijk gewenste ontwikkeling is. Hierbij dient het initiatief te worden getoetst aan de spelregels zoals vastgelegd in de Toekomstvisie Borger-Odoorn en het diverse sectorale beleid.
- 2) In de tweede, belangrijke afweging wordt de vraag gesteld of een ontwikkeling van zodanig belang is voor het goed kunnen wonen, werken, leven en recreëren in de gemeente, dat de gemeente daarin het initiatief wil nemen. Deze ontwikkelingen behoren tot de gemeentelijke ambities, waarvoor de gemeente bereid is zich 'extra' in te zetten. Dat wil zeggen dat we specifiek hiervoor middelen, in de zin van geld of menskracht, op de begroting reserveren. Is dit niet het geval dan zal de gemeente bij voorkeur een faciliterende rol aannemen en het initiatief aan de ‘markt’ overlaten.
- 3) De derde afweging is of het initiatief financieel haalbaar is. Hierbij is het van belang eerst de grondposities in het betreffende gebied in kaart te hebben. De verwervingskosten hebben doorgaans immers een aanzienlijk effect op de haalbaarheid van een plan. De resultaten moeten worden afgezet tegen de financiële middelen van de gemeente (aankoop gronden, opvangen risico's in relatie tot de bufferreserve en de weerstandscapaciteit van de gemeente).
- 4) Wanneer het plan financieel haalbaar is, dient een inschatting gemaakt te worden van de risico's. Wanneer de risico's worden afgezet tegen de uitkomst van het financiële haalbaarheidsonderzoek kan de afweging worden gemaakt of het verstandig is om het plan als gemeente te gaan uitwerken.

Het voorgaande is in het volgende afwegingskader voor situationeel grondbeleid samen te vatten (zie *Tabel 3.*):

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

Tabel 3. Afwegingskader situationeel grondbeleid



Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

3 Samenwerkingsvormen

3.1 Inleiding

Om de kosten te verhalen, die de gemeente heeft moeten maken voor het scheppen van de randvoorwaarden waaronder bouwexploitatie mogelijk is, kan zij in voorkomende gevallen een exploitatie- of samenwerkingsovereenkomst sluiten. De gemeente is samen met een of meerder partner(s) grondeigenaar en ondernemer: de kosten, opbrengsten en risico's worden in afgesproken verhoudingen gedeeld. Naast haar eigen wensen en doelstellingen, zal de gemeente in deze vorm ook rekening moeten houden met de wensen van de private partijen. Daar tegenover staat dat private partijen vaak beschikken over veel kennis, middelen en mensen waarvan de gemeente gebruik kan maken.

De gemeente is bij deze samenwerkingsvorm voor het realiseren van haar doelstellingen gebonden aan de mogelijkheden die de wet haar biedt. Overheidsopdrachten moeten op transparante wijze vergund worden conform de Europese aanbestedingsregels (zie eveneens paragraaf 9.1). Overigens kunnen de marktpartijen wel op eigen initiatief het woningaanbod differentiëren, maar dan omdat daar voldoende vraag en rendement op zit.

Binnen een Publiek Private Samenwerking (PPS) onderscheiden we het Bouwclaimmodel, de Joint venture en het Concessiemodel.

3.2 Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is mogelijk indien de gemeente niet alle gronden in het plangebied bezit. De private partijen dragen hun gronden over aan de gemeente. De gemeente maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de gronden vervolgens uit. De voormalige grondeigenaren verkrijgen het recht op koop van één of meerdere kavels.

3.3 Joint Venture

Bij een joint venture wordt een Grondexploitatie Maatschappij – (GEM) opgericht. Dit is een gezamenlijke onderneming waarbij de gemeente en de private partijen gezamenlijk de grondexploitatie voeren. Zowel de marktpartijen als de gemeente bezitten gronden in het plangebied. De gemeente heeft als grondeigenaar economische belangen bij de ontwikkeling.

De GEM neemt voor zijn rekening en risico het bouw- en woonrijp maken van de gronden op zich. Dit houdt in dat alle partijen enkel voor het eigen ingebrachte vermogen verantwoordelijk zijn. Na het bouw- en woonrijp maken worden de kavels uitgegeven aan de gemeente en de marktpartijen. De openbare ruimte gaat naar de gemeente. De risico's en de opbrengsten van de ontwikkeling liggen bij de grondexploitatiemaatschappij (GEM). Het voordeel is een slagvaardige organisatie op afstand die op tijd en geld stuurt.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

De voordelen van een joint venture zijn risicodeling, inbreng van kennis en marktvisie. Nadelen van deze constructie zijn de administratieve regels, de kosten bij het oprichten van een vennootschap en de verminderde betrokkenheid van de gemeenteraad tijdens de uitvoering van het project. De uitvoering van de vastgestelde plannen is de verantwoordelijkheid van het college. De verantwoording van de voortgang vindt plaats via jaarverslagen en via de paragraaf grondbeleid van de gemeentelijke jaarrekening.

Bij een joint venture kan spanning ontstaan tussen de afspraken die bij contractvorming zijn gemaakt en de voortschrijdende inzichten van de gemeenteraad. Door de lange looptijd van het plan is de gemeente gebonden aan contractvorming uit het verleden. Dit kan de gemeenteraad het gevoel geven dat haar invloed beperkt is.

Nieuw-Veenlanden was een voorbeeld van een Jointventure. Het betrof een samenwerking tussen de gemeente Borger-Odoorn, de gemeente Stadskanaal en De Monden BV. Inmiddels is deze Jointventure opgeheven.

3.4 Concessiemodel

Bij een concessiemodel stelt de gemeente de publiekrechtelijke randvoorwaarden. Een private partij ontwikkelt het plan en voert zelf de grond- en opstal exploitatie. Een groot nadeel van het concessiemodel is dat na het tekenen van het contract het lastig is om de randvoorwaarden te wijzigen. Dit betekent dat er zoveel mogelijk randvoorwaarden beschreven moeten zijn in de concessieovereenkomst. Indien aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderdeel uitmaken van de taken van de marktpartijen moet de marktpartij via aanbesteding worden geselecteerd.

Als binnen een gebiedsontwikkeling eigenaren zich kunnen beroepen op het recht van zelfrealisatie en de gemeente grondexploitatiekosten moet maken ten behoeve van een private ontwikkeling, dan is zij verplicht deze kosten te verhalen (via een anterieure of posterieure exploitatieovereenkomst).

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

4 Instrumenten voor actief-faciliterend grondbeleid

4.1 Inleiding kostenverhaal

In dit hoofdstuk worden de instrumenten voor actief-faciliterend grondbeleid behandeld. Sturing door de gemeente op de gewenste ontwikkeling gebeurt dan minder via het grondeigendom maar meer via het ruimtelijke plan en in combinatie met kostenverhaal. Bij deze vorm van grondbeleid ligt de rol van de gemeente vooral bij het tot stand brengen van beleid en planvorming.

De Wet ruimtelijke ordening heeft invloed gehad op de kostenverhaal mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, met name bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet sterk verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente **verplicht** is kostenverhaal toe te passen.

Er is sprake van verplicht kostenverhaal als:

- De gronden **niet** in eigendom zijn bij de gemeente
- Bij een wijziging van ruimtelijk plan (b.v. bestemmingsplan)
- Er sprake is van een bouwplan (6.2.1 Besluit Ruimtelijke Ordening)

Als een initiatiefnemer op eigen grond een bouwplan wil realiseren en er een ruimtelijk besluit nodig is, dan is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. Deze verplichting geldt **niet** als de kosten anderszins verzekerd zijn.

Anderszins verzekerd kan op twee manieren:

- De gemeente ontwikkelt zelf de bouwgrond en dekt de kosten uit haar opbrengsten (actief grondbeleid);
- Er is voor de vaststelling van het bestemmingsplan met alle eigenaren in het gebied een (“anterieure”) exploitatieovereenkomst gesloten met een sluitende regeling (facilitair grondbeleid).

4.2 Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten) over grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen. Dit kunnen ook ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie zijn. Zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen en kosten van recreatiegebieden voor zover de structuurvisie aanwijzingen bevat over de besteding daarvan. De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeenteberichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

4.3 Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen, of kan komen, met een marktpartij of particuliere partij staat de gemeente het instrument exploitatieplan ter beschikking. Met toepassing van het exploitatieplan wordt het kostenverhaal verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen af te dwingen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

4.4 Planoverschrijdende kosten

De Grondexploitatiewet maakt voor planoverschrijdende kosten onderscheid in bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

4.4.1 Bovenplanse verevening/bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Bovenplanse verevening is gebaseerd op een fondsbijdrage vanuit een locatie met exploitatie overschot ten behoeve van een locatie met een tekort. Dit is vastgelegd in Wro.6.13 lid 7.

De mogelijkheid om een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen anterieur te verhalen is vastgelegd in (Wro 6.24 lid 1). Een voorbeeld van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling is aan functies als natuur of recreatie.

Het vragen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening kan uitsluitend op vrijwillige basis via het onderhandelingstraject tussen de gemeente en een particuliere initiatiefnemer.

Voor zowel bovenplanse verevening als bijdrage ruimtelijke ontwikkeling geldt wel de voorwaarde dat in een vastgestelde structuurvisie onderbouwd is waarom de ruimtelijke ontwikkeling een kwalitatieve meerwaarde heeft voor het desbetreffende project.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet per 1-1-2022 in werking. In de Omgevingswet is de mogelijkheid om bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening anterieur te verhalen niet meer mogelijk. Het updaten van het uitvoeringsprogramma van de verschillende structuurvisies is in het kader van kostenverhaal daarom weinig zinvol. In de aanvullingswet grondeigendom (onderdeel Omgevingswet) worden echter waarschijnlijk wel nieuwe instrumenten geïntroduceerd. Deze wet is nog volop in beweging. De nieuwe ontwikkelingen zullen nauwkeurig gemonitord worden. De Omgevingswet wordt verder toegelicht in hoofdstuk 8.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

4.4.2 Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die van nut zijn voor meerdere exploitatiegebieden. Voorbeeld van bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele werken of grootschalige groenvoorzieningen. Om bovenwijkse voorzieningen te kunnen verhalen via een anterieure overeenkomst zal er een “reserve bovenwijkse voorzieningen” moeten worden ingesteld. Dit resulteert in een gedragen en gemotiveerde bijdrage vanuit de verschillende projecten aan de bovenwijkse voorzieningen. Binnen de gemeente Borger-Odoorn is er op dit moment geen onderbouwing aanwezig in de vorm van een reserve bovenwijkse voorzieningen om anterieur een bijdrage te vragen voor bovenwijkse voorzieningen.

De mogelijkheid om planoverschrijdende kosten door bovenplanse verevening anterieur te verhalen blijft in de Omgevingswet van kracht via artikel 12.2 (exploitatiegebied en bovenwijkse voorzieningen in omgevingsplan).

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

5 Verwerven van gronden

De gemeente Borger-Odoorn voerde formeel in het verleden actief grondbeleid. Maar sinds 2016 is dit veelal passief uitgevoerd. Voor de toekomst zal zij zich voornamelijk richten op situationeel grondbeleid. Per situatie kan het noodzakelijk zijn om een ander grondbeleid te kiezen en zo nodig gronden aan te kopen. Dit is de reden dat we in dit hoofdstuk het onderwerp verwerven van bouwgronden behandelen.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:

- 1 De planmatige verwervingen.
- 2 De strategische verwervingen.

Ad 1. Planmatige verwervingen:

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in exploitatiegebieden waarvoor de gemeenteraad reeds een globale grondexploitatie heeft vastgesteld. De verantwoording van deze verwervingen vindt in de betreffende grondexploitatie van het project plaats.

De gemeente Borger-Odoorn heeft in het verleden veel gronden planmatig aangekocht (o.a. Daalkampen, Aan de Strengen). Specifiek ten aanzien van de in 1998 aangekochte gronden ten behoeve van woonuitbreiding Daalkampen Borger, kan worden aangegeven dat op deze “pauzegronden” gedurende een langere termijn de tijdelijke gebruiksbestemming van zonneakker is gelegd. Gezien de voorkeur voor situationeel grondbeleid zullen in de toekomst planmatige verwervingen per situatie worden afgewogen.

Ad 2. Strategische verwervingen:

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt of zelfs nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voor handen is. Het gaat hier om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Met de verwerving kan de gemeente haar sturingsmogelijkheden vergroten, zowel ten aanzien van commerciële bestemmingen als maatschappelijke bestemmingen. Volgens het proces van projectmatig werken vinden deze verwervingen doorgaans plaats in de fase voorafgaand aan de initiatieffase.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

Aangezien de noodzaak en bereidheid om risico's te nemen minder is geworden, wordt er terughoudend omgegaan met strategische verwervingen. Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:

- *Ruimtelijk belang*: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- *De termijn*: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
- *Afbreukrisico*: Het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
- *De aankoopprijs en mogelijke plankosten*: Bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.
- *Dekking*: in het geval er een hogere prijs moet worden betaald dan de marktwaarde, is het van belang na te gaan in hoeverre een eventueel te treffen voorziening gedekt kan worden uit de bufferreserve (zie ook hoofdstuk 9).

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden waarbij de gemeente met een grondeigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente.

5.1 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, hetgeen wil zeggen dat eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op is gevestigd verplicht zijn bij voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het vormt evenwel geen garantie is dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. Immers verkoop vindt nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen zal ook de samenhang met onteigening moeten worden bekeken.

In de praktijk komt het vestigen van een voorkeursrecht binnen de gemeente zelden voor. In het verleden is dit gelegd op gronden nabij de kern Nieuw-Buinen voor grootschalige woningbouw.

5.2 Onteigening

De Onteigeningswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is, zoals eerder aangegeven, het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan op onteigening.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

6 Beheer van gronden

6.1 Inleiding

Zoals gezegd is grondbeleid een middel om ruimtelijke doelstellingen en ambities op het gebied van bijvoorbeeld wonen, economie en infrastructuur, maar ook duurzaamheid, natuur en recreatie te verwezenlijken.

Zo is de gemeente Borger-Odoorn eigenaar van ruim 200 ha bos en landschapselementen. Deze worden zoveel mogelijk op een natuurlijke wijze beheerd. Zij versterken de duurzaamheid (b.v. klimaatadaptatie), recreatie en biodiversiteit.

De meeste gronden die de laatste jaren zijn aangekocht, zijn evenwel ontwikkelingsgronden. Deze dienen tijdelijk te worden beheerd en wel vanaf het tijdstip van aankoop tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied dan wel de herontwikkeling van het betreffende object.

6.2 Beheer verworven ontwikkelingsgronden

Uitgangspunt is om dit (tijdelijke) beheer zoveel als mogelijk op een ‘commercieel’ verantwoorde wijze te voeren. Daarmee kan worden bereikt dat financiële risico's worden beperkt. Anderzijds mag een ‘commercieel’ beheer, wegens juridische gebondenheid, geen belemmering zijn voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen.

De overige agrarische gronden worden op basis van zogenoemde kortlopende pachtvereenkomsten van jaar tot jaar uitsluitend aan agrariërs verpacht, die te kennen hebben gegeven daarvoor in aanmerking te willen komen. Deze overeenkomsten zijn gebaseerd op titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek en dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de Grondkamer, die tevens oordeelt over de pachtprijs welke aan de hand van het Pachtnormenbesluit wordt vastgesteld.

6.3 Verhuur van gronden ten behoeve van de jacht

De gemeente Borger-Odoorn heeft het standpunt dat jacht op gronden van de gemeente niet wordt toegestaan, tenzij er sprake is van schadebestrijding op sportvelden en begraafplaatsen en in situaties waarin ingrijpen op ecologische en sociaal medische gronden gewenst is.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

7 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen

7.1 Inleiding

De uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond aan een particulier of een marktpartij wenst te verkopen. Beleid is, dat zolang de grond niet notarieel is overgedragen, deze niet aan de koper in gebruik wordt gegeven. Van belang is het te weten hoe de prijs tot stand komt, welke voorwaarden worden gesteld en wat op de grond gerealiseerd dient te worden. Het gaat daarbij veelal om woningen, kantoren en bedrijfsgebouwen en ander commercieel vastgoed als winkels, hotels, leisure- en horecavoorzieningen en maatschappelijke voorzieningen.

7.2 Grondprijsbeleid

De prijs van bouwgrond is niet eenvoudig te bepalen omdat die afhankelijk is van diverse factoren waarvan de koper van de grond of het daarop te bouwen vastgoed weer zijn koopbeslissing laat afhangen. Het meest aansprekend zijn de factoren, die bepalend zijn voor de prijs van grond die wordt aangewend voor woningbouw, zoals:

- welke typen en in welke prijsdifferentiatie?
- welke kwaliteit materialisatie, kleurstelling en woonomgeving?
- hoe staat het met de vraag naar en het aanbod van woningen? (markt)
- hoe ontwikkelen de bouwkosten en bijkomende kosten zich?

Er diverse methoden ontwikkeld die worden gebruikt voor het bepalen van de grondprijs:

Kostprijs methode

De meest oorspronkelijke methode ter berekening van de grondprijs telt alle kosten van het totale plangebied bij elkaar op die gemaakt moeten worden om de grond als bouwgrond te kunnen aanbieden. Het zal duidelijk zijn dat die kostprijs per locatie en bestemming varieert.

Comparatieve methode

Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object, regio of provincie van de prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingmogelijkheden en kwaliteit van de locatie.

Residuele waarde methode

Bij de residuele grondwaardemethode wordt de marktwaarde van de bouwgrond afgeleid van de toekomstige marktwaarde van het totaal product (bouwgrond + gebouw). Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert er een grondwaarde.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

Grondquote methode

Met deze methode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van een percentage van de v.o.n. (vrij-op-naam) prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de marktwaardering van de woning.

7.3 Gehanteerde grondprijzenmethodiek

De gemeente Borger-Odoorn gebruikt voor de vaststelling van grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijzenmethodiek. De grondprijs is immers mede afhankelijk van de locatie en de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De gemeente Borger-Odoorn hanteert de volgende grondprijzenmethodiek per gebruiksfunctie.

Tabel 4. Grondprijzenmethodiek

Functie	Methode	Eenheid
1. Woningbouw, sociaal	Comparatief	Vaste grondprijs per kavel
2. Woningbouw, projectmatig	Comparatief	Prijs/m ²
3. Woningbouw, particuliere kavels	Comparatief	Prijs/m ² kavel
4. Kantoren	Comparatief / Taxatie	Prijs/m ²
5. Bedrijventerrein	Comparatief	Prijs/m ² uitgeefbaar
6. Detailhandel en horeca	Taxatie	Prijs/m ²
7. Maatschappelijke voorzieningen	Kostprijs / Comparatief	Prijs/m ²
8. Overhoeken (tuinen)	Comparatief	Prijs/m ² grond
9. Recreatieve en toeristisch terreinen	Comparatief	Prijs/m ²

Indien gewenst kan het college gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om locatiegebonden specifieke omstandigheden die een andere waardemethode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen. De grondprijzen per functie kunnen jaarlijks worden geactualiseerd conform de grondwaardeprijzenmethodieken.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

7.4 Optie tot koop

Geïnteresseerden in een bouwkaavel kunnen, voordat direct een koopovereenkomst wordt aangegaan, eerst een optie nemen. In die tijd kunnen zij laten toetsen of de plannen die zij op de kavel voor ogen hebben, ook passen binnen de bestemming. Momenteel wordt een 1^{ste} optieperiode verleend van 4 maanden. Deze termijn kan worden verlengd. In bestemmingsplannen waar de bouwkaavels erg gewild zijn, zoals nu in Daalkampen II fase 2, kan de gemeente hiervoor een optiebedrag van € 500,00 in rekening brengen. Doel is dat alleen mensen een optie nemen, die serieus overwegen om daadwerkelijk een kavel te kopen. Dit optiebedrag wordt uiteindelijk terugbetaald na aankoop van de kavel. Indien iemand niet overgaat tot koop, dan vervalt dit bedrag aan de gemeente.

7.5 Verkoop van Overhoeken (snippergroen/reststroken)

Een groot gedeelte van het gemeente-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeelten worden afgestoten, omdat deze functie vervalt, er is dan sprake van “snippergroen”. Op sommige locaties kan een actief verkoopbeleid worden gevoerd (b.v. als onderdeel van een reconstructie van een wijkgedeelte). Soms levert dit een gunstig resultaat op (als alle aanwonenden willen kopen).

Actieve verkoop

Wij overwegen om te onderzoeken of het gunstige resultaat van de verkoop van snippergroen mogelijk kan worden verhoogd door dit snippergroen actief aan bewoners te koop aan te bieden. Zodoende neemt ook het areaal aan snippergroen en reststroken af, waardoor minder kosten hoeven te worden gemaakt voor onderhoud. Nu dienen bewoners vaak zelf nog een verzoek in tot aankoop van een strook grond grenzend aan hun eigendom.

Standaardtarief

Bij collegebesluit bepaalt het college hiervoor de prijs. Deze prijs komt comparatief tot stand. Voor overige gronden (bospercelen, zandwegen, etc.) wordt in principe uitgegaan van een aangepaste prijs.

Beoordeling

Voor de beoordeling van aanvragen om aankoop van openbaar groen wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo wordt met name gekeken naar de volgende gegevens:

- Ruimtelijke belemmeringen (bestemmingsplan);
- Beeld- of structuurbepalend groen;
- Aanwezigheid kabels en leidingen;
- Verkeerstechnische bezwaren.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

7.6 Verhuur van gronden

7.6.1 Terughoudend verhuur snippergroen

De gemeente Borger-Odoorn zal steeds terughoudender zijn bij verhuur van snippergroen dan wel reststroken, ook wel overhoeken genoemd, die grenzen aan het perceel van de gebruiker en dus worden toegevoegd als tuin. De voorkeur gaat uit naar verkoop. Een probleem bij overhoeken is dat burgers illegaal gronden in gebruik nemen. Dit is uiteraard niet toegestaan. De handhaving is in de praktijk moeilijk uit te voeren en tijdrovend. Actieve verkoop biedt hier een oplossing en vormt tevens een (tijdelijke) inkomstenbron.

7.6.2 Hobbygrond

Voor gronden die niet grenzen aan het perceel van de gebruiker, welke worden benut als “hobbygrond” (bijvoorbeeld paardenweitje) en gronden waarin kabels en/of leiding liggen kan verhuur wel een oplossing zijn.

7.6.3 Uiteenlopende functies

Bij de verhuur van gronden kan het gaan om uiteenlopende functies. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan reclameborden, zendmasten, maar ook agrarische gronden (al dan niet voor hobbymatig gebruik). Gelet op de uiteenlopende functies waarvoor gronden verhuurd kunnen worden, is het niet mogelijk hiervoor een vaste huurprijs op te nemen. De huurprijs zal dan ook afhankelijk van de beoogde functie worden bepaald. Uitgangspunt daarbij is dat de huurprijs marktconform is. Hierbij kan waar mogelijk worden aangesloten bij de grondprijzen van buurgemeenten in BOCE verband.

7.6.4 Verhuur standplaatsen woonwagens

Gemeente Borger-Odoorn heeft in de tachtiger jaren van de vorige eeuw 10 standplaatsen gerealiseerd. In Exloo bleef vraag naar de 5 standplaatsen en verhuur verloopt via Woonservice. In Borger waren ook 5 standplaatsen, die voor het merendeel door één familie werden bezet. Er zijn door overlijden plekken leeggekomen en door het gedurende 15 jaar ontbreken van enige interesse voor de plekken zijn 3 daarvan weggehaald. Deze 3 gesaneerde plekken zijn /worden ten behoeve van algemeen nut (trafostation) weer ingevuld.

Geen nieuwe plekken

Gemeente Borger-Odoorn kan motiveren dat men in redelijkheid tot het besluit is gekomen om de 3 plekken op te heffen; op dat moment waren er geen belangstellenden, dus de noodzaak om kosten te blijven maken in infrastructuur was er niet meer. Het nieuwe beleid, dat landelijk is ingevoerd in 2018, vereist niet dat nu de plekken terug moeten komen. Gemeente Borger-Odoorn heeft van de 10 plekken nog 7 over. Van uitsterfbeleid is derhalve geen sprake. Er zullen in principe geen nieuwe plekken worden gecreëerd.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn *“Grondbeleid in Transitie”*

WachtlIJst

Sinds juli 2018 bestaat voor de resterende 2 standplaatsen voor woonwagens in Borger een wachtlIJst. Het gaat uitdrukkelijk om een wachtlIJst voor de ondergrond, dus niet om een woonwagen. Aan plaatsing op de lijst kunnen verder geen rechten worden ontleend (b.v. voor een woonwagen). Indien een standplaats vrijkomt (dus de woonwagen wordt verwijderd c.q. meegenomen door degene die vertrekt), komt de eerste op de wachtlIJst voor deze standplaats in aanmerking. Hij dient dan zelf voor een woonwagen te zorgen.

7.7 Erfpacht

De gemeente Borger-Odoorn geeft geen gronden uit in erfpacht, behoudens de huidige gronden die in erfpacht zijn uitgegeven en gronden voor sport, recreatie, natuur en maatschappelijke doeleinden.

7.8 Collectief opdrachtgeverschap

Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (verder CPO) is een afgeleide van het meer bekende particulier opdrachtgeverschap en is de laatste paar jaar steeds meer onder de aandacht gekomen als vorm van gronduitgifte. Bij collectief opdrachtgeverschap verwerven een aantal particulieren in groepsverband een bouwkaVel met woonbestemming.

CPO biedt in de ogen van de gemeente Borger-Odoorn een goed instrument om de gemeentelijke bouwopgave kwantitatief en kwalitatief, in te vullen. Daarbij sluit het aan bij de doelstelling van de structuurvisie om mensen uit te nodigen en te stimuleren de juiste initiatieven te ontplooien, die bijdragen aan de hoofdkeuzen voor Borger-Odoorn.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

8 Wettelijk kader

8.1 Europees beleid

8.1.1 Aanbesteding

De gemeente houdt rekening met het eigen vastgestelde aanbestedingsbeleid en de van toepassing zijnde Europese regels op het gebied van aanbesteding. De Grondexploitatiewet biedt mogelijkheden om eisen te stellen bij particuliere gebiedsontwikkeling. Of er Europees aanbesteed moet worden hangt af van het karakter van de opdracht. Daarin moet de opdracht getoetst worden aan de richtlijn Diensten en Werken. Voor beide richtlijnen geldt dat er Europees aanbesteed moet worden wanneer de kosten naar schatting hoger zijn dan het drempelbedrag. Deze drempelbedragen worden twee jaarlijks aangepast.

8.1.2 Staatssteun

In artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) zijn Europese staatssteunregels vastgelegd.

Er kan ook een beperkt bedrag aan steun worden verleend onder de De-minimis-vrijstellingsverordening. De steun mag dan niet meer bedragen dan € 200.000,- per onderneming over een periode van drie jaar. Een decentrale overheid mag dit bedrag aan één zelfstandige onderneming verlenen, in welke vorm van steun ook.

Grondtransacties van de overheid aan ondernemingen verdient in dit kader extra aandacht. Voorbeelden van grondtransacties zijn verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht of verhuur van gronden en gebouwen. Volgens de Mededeling van de Europese Commissie (Notion of State aid 19 mei 2016) moet er sprake zijn van een marktconforme grondtransactie.

Er is sprake van een marktconforme prijs wanneer er gebruik wordt gemaakt van:

- Verkoop via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, waarbij er verkocht wordt aan de hoogste bidder (paragraaf 89 mededeling);
- Of verkoop volgens de marktwaarde zoals vastgesteld door een onafhankelijke deskundige (taxateur). De taxatie dient te worden uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen;
- Transacties op voet van gelijkheid; Pari passu transacties;
- Benchmarking;
- Andere beoordelingsmethodes zoals die door het Hof zijn geaccepteerd in de arresten Scott v. Commissie en Seydaland.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

8.2 Nationaal beleid

8.2.1 Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet per 01-01-2022 worden de bestaande instrumenten voor de fysieke leefomgeving in één wet samengebracht, inclusief de instrumenten voor het gemeentelijk grondbeleid. De Afdeling grondexploitatie, zoals deze sinds 1 juli 2008 onderdeel is van de Wro, is integraal overgenomen in het nieuwe wetsvoorstel. Wel wordt daarbij een aantal aanpassingen gedaan om de flexibiliteit te vergroten: De Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied komen in de aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de Omgevingswet. Deze aanvullingswet bevat dus de vernieuwde regelgeving voor de instrumenten voor grondbeleid en wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet.

Een ander nieuw onderdeel in de Omgevingswet is stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een methode om met alle eigenaren en gebruikers van onroerend goed in een stedelijk gebied gezamenlijk een plan te maken voor de (her) verdeling, het gebruik en het beheer van het gebied. Als een voldoende grote meerderheid van de eigenaren vóór is, zou de gemeenteraad de herverkaveling moeten kunnen opleggen. Opgelegde herverkaveling kan aan de orde zijn als een voldoende grote meerderheid van de eigenaren erom vraagt (organische groei), maar ook als de gemeente zelf het initiatief neemt en de meerderheid der eigenaren meekrijgt (uitnodigingsplanologie). Ook wanneer de overheid het initiatief neemt tot de herverkaveling, is draagvlak bij de eigenaren van doorslaggevend belang. Zonder voldoende grote meerderheid ligt de weg van stedelijke kavelruil, op initiatief van de gemeente, niet open en kan de gemeente slechts besluiten tot onteigening, of betere tijden afwachten.

Een andere verandering vanuit de Omgevingswet is dat de houding ten opzichte van initiatiefnemers zal veranderen van een “nee, tenzij” naar een “ja, mits”. Dit zal een cultuuromslag met zich meebrengen.

8.2.2 Wet Markt en Overheid

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet M en O) in werking getreden. Deze wet maakt onderdeel uit van de Mededingingswet. Deze wet heeft als doel om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De wet bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten op de markt uitvoeren:

- Kostendoorberekening: overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs.
- Bevoordelingsverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn *“Grondbeleid in Transitie”*

- **Gegevenshergebruik:** overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
- **Functiescheiding:** als een overheid voor bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

9 Grondexploitaties

9.1 Inleiding

Door regels voor de besluitvorming en informatievoorziening omtrent de grondexploitaties vast te leggen wordt een uniforme werkwijze bevorderd.

Daarnaast brengen deze regels duidelijkheid over de verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college binnen het duale stelsel. De gemeenteraad is verantwoordelijk voor de financiële kaders (het zogenaamde budgetrecht). Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de grondexploitaties binnen de vastgestelde (financiële) kaders. Het naar eigen inzicht inrichten van de financiële organisatie is hier onderdeel van.

Om dit hoofdstuk in de juiste context te plaatsen is het proces van een ruimtelijke ontwikkeling verdeeld in zes fasen:

Tabel 5. Fasering ruimtelijke ontwikkeling

<i>Fase planproces</i>	<i>Financieel 'product</i>	<i>Bevoegd bestuursorgaan</i>
1. Initiatief	Globale financiële verkenning	College B&W
2. Definitie	Haalbaarheidsstudie (normatief en op basis van kengetallen).	Gemeenteraad
3. Ontwerp	Grondexploitatie (op basis van stedenbouwkundig ontwerp)	College B&W
4. Voorbereidingsfase	Grondexploitatie (op basis van gedetailleerd stedenbouwkundig plan)	Gemeenteraad
5. Uitvoering	Jaarlijkse herziening grondexploitatie via begroting	Gemeenteraad
6. Beheer	Afsluiten grondexploitatie (afsluiten grondexploitatiecomplex)	Gemeenteraad

Op de volgende momenten in het planvormingstraject dienen budgetten te worden aangevraagd:

1. Bij de start van de initiatieffase zal een budget moeten worden gevraagd bij het college voor de uit te voeren werkzaamheden. Dit krediet wordt in eerste instantie gedekt uit het budget beleidsintensivering.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

2. Bij het vaststellen van de haalbaarheidsstudie aan het eind van de definitiefase van een project door de gemeenteraad, wordt een voorbereidingskrediet aangevraagd bij de gemeenteraad voor verdere planontwikkeling en eventueel overige noodzakelijkerwijs te maken kosten (bijvoorbeeld verwerving, onderzoekskosten). Met de vaststelling van de haalbaarheidsstudie (globale grondexploitatie) wordt een financieel complex geopend waarop de kosten en eventuele opbrengsten kunnen worden verantwoord. Het krediet wordt gedekt uit de globale grondexploitatie;
3. Met het vaststellen van de definitieve grondexploitatie, na afronding van de voorbereidingsfase, kan het volledige uitvoeringskrediet worden aangevraagd bij de gemeenteraad.

Bij de vaste jaarlijkse herziening of tussentijdse herziening wordt het krediet indien nodig aangepast.

9.2 Indeling grondexploitaties

Binnen het grondbedrijf van gemeente Borger-Odoorn worden al jarenlang de termen “plannen in voorbereiding” en “plannen in exploitatie” gebruikt. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) sloten deze termen aan bij “Niet In Exploitatie Genomen Gronden” (NIEGG) en bouwgrond in exploitatie (BIE)

De balanscategorie NIEGG komt met ingang van 1 januari 2016 niet meer voor in het BBV. Dit betekent dat gemeenten niet in exploitatie genomen gronden moeten herrubriceren van de voorraden naar terreinen en gronden bij de materiële vaste activa. Materiële vaste activa hebben als waarderingsgrondslag verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde. Om gemeenten de mogelijkheid te geven de grondportefeuille te evalueren en duidelijkheid te krijgen / creëren over de bestemming van de grond is in het Wijzigingsbesluit een overgangsbepaling opgenomen. Deze overgangsbepaling betekent dat uiterlijk 31 december 2019 een toets moest plaatsvinden op marktwaarde van deze gronden tegen de geldende bestemming.

Rubricering van de oude NIEGG-gronden onder de materiële vaste activa betekent dat het met ingang van 1 januari 2016 niet meer is toegestaan om rente of overige kosten toe te rekenen aan deze gronden.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

9.3 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Voor alle lopende grondexploitaties binnen het grondbedrijf, waarbij de gemeente in het verleden actief grondbeleid heeft gevoerd, worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt die jaarlijks worden geactualiseerd.

Het goed gekeurde bestemmingsplan vormt de basis voor deze exploitatieberekeningen. Op grond hiervan wordt een financiële opzet gemaakt van de kosten en opbrengsten van alle activiteiten die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond.

De gemeente Borger-Odoorn hanteert conform de regels uit het BBV als uitgangspunt voor de op te nemen kosten in de grondexploitatie de kostensoortenlijst naar artikelen 6.2.3 t/m 6.2.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) voor kostenverhaal via een exploitatieplan. Kosten voor algemene beleidsontwikkelingen en kosten voor de behandeling van bezwaar- en beroep vallen hier niet onder.

Het is van belang dat de financiële vertaling van de exploitaties een zo getrouw mogelijk beeld geeft. Alleen dan kan worden afgelezen in hoeverre een exploitatie haalbaar is. Hierbij moet worden aangetekend dat niet iedere exploitatie per definitie kostendekkend moet zijn. Er kunnen (maatschappelijke) redenen zijn om een verliesgevend project in exploitatie te nemen. Conform de regels van het BBV treft de gemeente Borger-Odoorn bij een verliesgevend project een voorziening om het verwachte verlies af te dekken.

De exploitatieopzet is een dynamisch model. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met prijs – en opbrengstenstijging, met de fasering in de tijd van zowel de kosten als de opbrengsten en met de rentecomponent. Jaarlijks worden de exploitaties per 31-12 geactualiseerd en de uitkomsten worden meegenomen in de jaarrekening. Als tijdens het jaar grote veranderingen plaatsvinden in de exploitatie die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek worden gerekend, dan dient de gemeenteraad expliciet te worden geïnformeerd. De gemeenteraad zal dan tussentijds om vaststelling worden verzocht.

Bij exploitaties waarbij de gemeente alleen maar faciliteert is de gemeente per definitie minder betrokken. Er worden immers alleen voorwaarden gesteld waarbinnen een dergelijk project kan worden uitgevoerd. Toch is het verstandig om voor dergelijke projecten een meer globale raming op te stellen. Deze kan dienen als onderlegger voor kostenverhaal.

De financiële consequenties van het grondbedrijf worden verantwoord in de jaarrekening. Het betreft dan vooral het bij- en aframen van het onderhanden werk en het bijstellen van de voorzieningen, het bepalen van de hoogte van de bufferreserve en het wel of niet kunnen nemen van winst.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

Met de jaarrekening geven de grondexploitaties één keer per jaar inzicht in alle samenhangende meerjarige financiële consequenties en risico's. De grondexploitatie van een nieuw bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Het jaarlijks actualiseren van de exploitaties is een taak van het college.

9.4 Parameters

Inzicht in de toekomstige kosten en baten is afhankelijk van verschillende uitgangspunten die ten grondslag liggen aan rekenmethodiek ten aanzien van de grondexploitatie. Het betreft hier parameters met betrekking tot renteontwikkeling, kostenstijging en opbrengstenstijging. Op basis hiervan wordt getracht een realistisch beeld te krijgen van de eindwaarde van een grondexploitatie. De parameters worden jaarlijks vastgesteld en worden als volgt berekend:

Rente: Voor de rekenrente in de grondexploitatie is aangesloten op de verslaggevingsregels grondexploitatie in het BBV. De rekenrente is gebaseerd op het gewogen gemiddelde rentepercentage van de leningenportefeuille van de gemeente naar verhouding Vreemd Vermogen / Eigen Vermogen.

Kostenstijging: De kosten worden jaarlijks geactualiseerd en indien nodig verhoogd. Dit wordt jaarlijks bepaald.

Opbrengstenstijging: De gemeente Borger-Odoorn hanteert marktconforme grondprijzen die jaarlijks worden geactualiseerd/vastgesteld. Het college neemt hierover het besluit.

Discontovoet: De Commissie BBV heeft besloten met een voorschrift te komen voor de te hanteren disconteringsvoet in de berekening van de contante waarde van grondexploitaties (zie notitie grondexploitaties 2016). De disconteringsvoet wordt gebruikt in de berekening van de contante waarde van de geprognosticeerde lasten en baten. De gemeente Borger-Odoorn heeft deze wijziging niet overgenomen, aangezien de gemeente het verlies op eindwaarde bepaald en niet op contante waarde.

9.5 Risicobeheersing

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de financiële haalbaarheid van een project bedreigen en de maatregelen die genomen moeten worden om deze risico's zo doeltreffend mogelijk te kunnen beheersen.

Risicomanagement is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van risico's. In de paragraaf Weerstandvermogen en Risicobeheersing staan de uitgangspunten voor risicobeheersing weergegeven.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is kan monitoring van belang zijn om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan.

Bij het opstellen van een exploitatie worden ook de risico's in beeld gebracht. Vervolgens wordt jaarlijks bij actualisering van alle exploitaties ook de risicoanalyse geactualiseerd. De stand van zaken van risicobeheersing wordt toegelicht in de begroting en in de jaarrekening. Indien zich gedurende het jaar grote wijzigingen voordoen in de risico's, wordt de gemeenteraad hierover tussentijds geïnformeerd.

9.6 Voorzieningen verwachte verliezen (BIE)

De gemeente loopt bij het uitvoeren van het grondbedrijf door de lange looptijden en aard van de projecten diverse financiële risico's. Deze risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters die ten grondslag liggen aan de financiële ramingen zoals rentestand, inflatie en fasering, maar ook door wijzigingen in de afzetmarkt (o.a. wet- en regelgeving).

De voorzieningen binnen het grondbedrijf dienen voor de dekking van geprognosticeerde verliezen van de Bouwgrond in Exploitatie (BIE). De voorziening dient voldoende middelen te bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken. Voor iedere grondexploitatie met een geprognosticeerd verlies wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld. Jaarlijks per 31-12, wordt op basis van de geactualiseerde grondexploitaties de noodzakelijke hoogte van de voorzieningen bepaald en indien nodig wordt de voorziening op grond hiervan verhoogd of verlaagd.

Daarnaast kunnen risico's voortkomen uit meer projectgebonden aspecten, zoals risico's die samenhangen met bodemkwaliteit, archeologische vondsten en hogere verwervingskosten.

De verwachte verliezen moeten volgens de BBV direct genomen. Hiervoor wordt binnen het grondbedrijf een voorziening opgebouwd per verliesgevende grondexploitatie. De hoogte van de voorziening is gelijk aan het verwachte negatieve resultaat van de grondexploitatie per 31-12 van het betreffende boekjaar (eindwaarde).

Om deze risico's af te dekken worden, conform de richtlijnen van het BBV, reserves en voorzieningen opgebouwd. Binnen de gemeente Borger-Odoorn zijn voor gronden de volgende reserves en voorzieningen opgebouwd:

- Bufferreserve gronden;
- Voorzieningen voor verwachte verliezen Bouwgrond in Exploitatie (BIE);

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn *“Grondbeleid in Transitie”*

9.7 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente is staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid behoeft te worden aangepast. Een algemene norm voor het weerstandsvermogen van gemeenten is er niet. In de toelichting van artikel 11 BBV staat dat het aan gemeenten zelf is een beleidslijn te formuleren over het in de organisatie geachte weerstandsvermogen.

9.8 Bufferreserve

De bufferreserve is een bestemmingsreserve en dient primair ter dekking van onvoorzienbare risico's (conjuncturele- en marktrisico's).

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken heeft de commissie BBV in de notitie grondexploitaties per 01-01-2016 de stellige uitspraak gedaan dat de looptijd van een grondexploitatie-complex maximaal 10 jaar mag bedragen.

Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de gemeenteraad 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.

Jaarlijks wordt bij de opmaak van de jaarrekening de wenselijke hoogte van de bufferreserve gronden opnieuw bepaald.

De hoogte van de bufferreserve is bepaald op 50% van de boekwaarde van de meest risicovolle plannen. Dit zijn plannen van de nog niet in exploitatie genomen gronden (Materiele Vaste Activa) waarvoor nog geen voorziening is getroffen. En 10 % van de boekwaarde van de Bouwgronden In Exploitatie.

De bufferreserve gronden maakt onderdeel uit van het weerstandsvermogen.

9.9 Tussentijds winst nemen

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Voor winstneming geldt de “percentage of completion” methode: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn

“Grondbeleid in Transitie”

grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst ook te worden genomen.

Eventuele winsten worden volgens onderstaande volgorde ingezet:

- Voor de opbouw van een voorziening voor eventuele verliesgevende plannen;
- Voor aanvulling van de bufferreserve gronden tot de gewenste hoogte;
- Als de bufferreserve gronden een overschot op de gewenste hoogte heeft dan kan de bufferreserve ingezet worden voor herstructureringsprojecten tot een bedrag van maximaal € 5.500 per gesloopte woning;
- Een eventueel restant wordt toegevoegd aan de vrije reserve.

9.10 Bovenwijkse voorzieningen

Het is vanaf 2016 niet meer toegestaan om toevoegingen te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Bestaande voorzieningen per ultimo 2015 mogen worden gehandhaafd en kunnen volgens planning worden afgewikkeld.

Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie zullen worden aangelegd, is nog wel mogelijk via een door de gemeenteraad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatbestemming.

9.11 Vennootschapsbelasting

In het kader van de lopende grondexploitaties is het van belang dat de vrijstelling van vennootschapsbelasting voor Nederlandse overheidsbedrijven in 2016 is vervallen (Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen). Dit kan tot consequentie hebben dat de winst in de gezamenlijke grondexploitaties en andere Vpb belaste activiteiten mogelijk jaarlijks belast wordt met vennootschapsbelasting. Gemeente Borger-Odoorn zal zoeken naar fiscale optimalisatie.

Nota grondbeleid 2021-2024 Borger-Odoorn *“Grondbeleid in Transitie”*

9.12 Afsluiten complexen

Zodra alle werkzaamheden zijn uitgevoerd en de kavels zijn verkocht binnen een grondexploitatie, dan kan deze worden afgesloten. De openbare ruimte wordt overgedragen aan de afdeling die de openbare ruimte beheert. Als bij het plan sprake is van een verlies dan vindt een verrekening plaats met de opgebouwde voorzieningen en anders met de bufferreserve gronden.

Is er sprake van een winst dan wordt deze ingezet voor eventuele aanvulling van de voorzieningen, de bufferreserve en herstructureringsfonds. Blijft na deze aanvullingen een bedrag over dan komt deze ten gunste van de vrije reserve.

Het afsluiten van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de gemeenteraad en zal veelal met de jaarrekening plaatsvinden.