

Nota Grondbeleid

Gemeente Vlissingen

Nota Grondbeleid
Gemeente Vlissingen

Datum:

Status: Definitief

Opstellers: Theo Ram
Simon Bruinink

Inhoud

Inhoud	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Leeswijzer	5
2. Kaders en context	6
2.1 Wet- en regelgeving	6
2.2 Doelstellingen Vlissingen	6
2.3 Context gebiedsontwikkeling	7
3. Grondbeleid van de gemeente Vlissingen	8
3.1 Actief	8
3.2 Faciliterend	8
3.3 Tussenvormen	8
3.4 Keuze grondbeleid	9
4. Organisatie grondbeleid	12
5. Instrumenten grondbeleid	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Verwerving	13
5.3 Tijdelijk beheer	14
5.4 Uitgifte	15
5.5 Grondprijzen	16
5.6 Kostenverhaal	17
6. Beheersing en verantwoording	18
6.1 Inleiding	18
6.2 Grondexploitaties	18
6.3 Risicomanagement	18
6.4 Tussentijdse resultaten	19
Bijlage 1: wet- en regelgeving	20
Staatssteun	20

Aanbestedingswet	20
Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4	20
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	21
Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen	21
Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom	21
Bijlage 2: Stellige uitspraken BBV (2019)	28

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Om de ruimtelijke ambities van onze gemeente te kunnen realiseren, is het (her)ontwikkelen van grond één van de mogelijkheden. De gemeente moet dan kiezen op welke manier zij zich op de grondmarkt gedraagt. Het is daarbij mogelijk om zelf actief gronden te kopen en te ontwikkelen tot verkoopbare bouwgrond, maar ook om een meer faciliterende en ondersteunende dienstverlening te voeren, waarbij een andere partij de realisatie voor zijn rekening neemt. Bij iedere vorm van grondontwikkeling heeft de gemeente een uitgebreid (wettelijk) instrumentarium tot haar beschikking.

In de financiële verordening van de gemeente uit 2019 is opgenomen dat het college de raad ten minste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aanbied. De raad stelt de nota vast. In de nota moet aandacht worden besteed aan de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente, te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten, het verloop van de grondvoorraad en de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden. De actuele informatie over de projecten en het verloop van de grondvoorraad worden echter opgenomen in de rapportages bij de herzieningen van de grondexploitaties en de actuele verkoopprijzen worden genoemd in de jaarlijks door de raad vastgestelde nota grondprijzen.

Deze “Nota Grondbeleid 2021” gaat dan ook vooral in op de strategische visie van het grondbeleid. Deze nota geeft daarmee een zo actueel, samenhangend en volledig mogelijk overzicht van het gemeentelijk grondbeleid. Sinds het vaststellen van de vorige nota in 2013 zijn er nieuwe instrumenten binnen het grondbeleid beschikbaar gekomen, onder andere vanwege nieuwe wet- en regelgeving. Ook is de context van gebiedsontwikkeling in Vlissingen veranderd.

Met name om deze redenen is het noodzakelijk om op onderdelen nieuwe keuzes te maken of eerder gemaakte keuzes te bevestigen. Alle (nieuwe) uitgangspunten zijn integraal opgenomen in deze nota, waarmee een actueel grondbeleid wordt vastgelegd.

1.2 Doelstelling

Met deze nota wordt vastgelegd hoe ons grondbeleid aansluit op onze actuele ruimtelijke doelen en welke grondbeleidsinstrumenten en wet- en regelgeving daarbij van belang zijn. Daarbij worden de onderstaande doelen nagestreefd.

Transparantie

Voor alle onderdelen van ons grondbeleid worden in deze nota onderbouwde keuzes gemaakt. Door dit keuzeproces vooraf vast te leggen, wordt willekeur en ad hoc handelen voorkomen. Zowel intern als extern is daarmee immers bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waardoor de gemeente transparant handelt.

Integraal overzicht

Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat grondbeleid een gereedschapskist biedt met financieel en juridisch instrumentarium. Dit instrumentarium is specialistisch en vaak complex. Deze nota beoogt, naast inhoudelijke keuzes over de inzet van deze instrumenten, waar nodig ook het instrumentarium zelf nader uit te leggen.

Interne leidraad

Deze nota dient als leidraad voor de ontwikkeling van grond en daarmee ook voor het interne verantwoordingsproces in het kader van de planning en control cyclus. Zo is intern voor de medewerkers van de gemeente duidelijk hoe het ontwikkelen van gronden verloopt.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de kaders en context van de gebiedsontwikkeling in Vlissingen, namelijk de ruimtelijke doelstellingen en de relevante wet- en regelgeving. Vervolgens wordt verder uitgelegd welke vormen van grondbeleid er bestaan en welke keuzes daarbij worden gemaakt. In hoofdstuk vier wordt ingegaan op de taakverdeling tussen college en raad bij de gekozen vorm van grondbeleid. Daarna wordt ingegaan op de instrumenten die gemeentes tot hun beschikking hebben, waarna tot slot wordt ingegaan op de manier van beheersing en verantwoording.

2. Kaders en context

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om andere (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen te realiseren. De manier waarop grondbeleid wordt gebruikt is daarnaast afhankelijk van verschillende context en kaders. Allereerst vormt de landelijke wet- en regelgeving kaders waarbinnen de gemeente haar grondbeleid kan invullen en uitvoeren. Daarnaast is de regionale en lokale context van gebiedsontwikkeling van belang. Deze twee zaken worden in dit hoofdstuk behandeld.

2.1 Wet- en regelgeving

Allereerst is er diverse wet- en regelgeving relevant voor het grondbeleid. Sinds de vaststelling van de vorige nota in 2013 is er op het gebied van wet- en regelgeving het een en ander veranderd. De belangrijkste wet- en regelgeving is nader beschreven in Bijlage 1.

De Omgevingswet dient in het bijzonder genoemd te worden. Naar verwachting zal deze per 1 juli 2022 intreden. De inwerkingtreding hiervan zal voornamelijk effect hebben op de instrumenten van grondbeleid, dit wordt behandeld in bijlage 1. Een van de belangrijkste verschillen is dat de manier van gebiedsontwikkeling zal worden gesplitst in integraal versus organisch. Bij integrale gebiedsontwikkeling kent het project een duidelijk eindbeeld waar naartoe wordt gewerkt, vergelijkbaar met de huidige gangbare wijze van gebiedsontwikkeling. Het is van te voren bekend hoe het project er uiteindelijk uit moet zien en wanneer het (ongeveer) klaar moet zijn. Bij het organische model is van te voren nog niet bekend hoe het project er precies uit komt te zien. Daarmee ontbreekt ook een duidelijke einddatum. De keuze voor één van beide modellen heeft consequenties voor de wijze waarop het grondbeleidsinstrumentarium wordt ingezet

Wanneer de gemeente na inwerkingtreding van de Omgevingswet integraal blijft ontwikkelen zal er beleidsmatig, los van het instrumentarium, weinig veranderen voor het grondbeleid. Indien de gemeente kiest om ook op organische manier gebieden te ontwikkelen, kan dat wel gevolgen hebben voor het grondbeleid. Er bestaan op dit moment nog te veel onzekerheden om daar in deze nota uitgebreid op in te gaan. Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet kan het dus nodig zijn om deze nota aan te vullen.

2.2 Doelstellingen Vlissingen

De belangrijkste stukken waarin de ruimtelijke doelen en ambities van gemeenten staan beschreven, zijn veelal de woon- en structuurvisie, de bedrijventerreinprogrammering en, zodra de Omgevingswet intreedt, de omgevingsvisie. De structuur- en woonvisie van Vlissingen zijn in 2009 vastgesteld en in 2013 geactualiseerd. Het grondbeleid, zoals beschreven in deze nota, is een middel om die ruimtelijke doelen en ambities te bewerkstelligen. Om die reden wordt kort ingegaan op de hoofdlijnen van deze nota's. Hoewel ze op sommige onderdelen verouderd zijn, geven ze nog steeds de rode draad weer. Overigens wordt op het moment van schrijven gewerkt aan de voorbereiding van een nieuwe woonvisie, een nieuwe strategische visie en een omgevingsvisie.

In de woonvisie wordt genoemd hoe kwaliteit belangrijker wordt dan kwantiteit. Voor de komende jaren wordt immers een geringe maar gestage bevolkingsgroei verwacht. Verder kent Vlissingen een relatief groot woningaanbod wat betreft sociale en goedkopere woningen, maar zijn er minder passende woningen voor middeninkomens. Om doorstroming te bevorderen, en bijvoorbeeld mensen van buiten Vlissingen aan te trekken, zou differentiatie van zowel woningprijzen als -typen een van de oplossingen kunnen zijn. Tot slot heeft de gemeente te maken met een relatief nieuwe bevolkingsgroep, namelijk arbeidsmigranten. Ook voor deze doelgroep is het de uitdaging om een passend woningaanbod te creëren. Om dit te bewerkstelligen heeft de raad beleid vastgesteld en wordt hier inmiddels uitvoering aan gegeven in verschillende projecten. Overigens is naast het beleid van Vlissingen zelf ook het regionale beleid van belang. Zo worden regionale woningprogrammeringsafspraken gemaakt waarin wordt besloten hoeveel woningen per gemeente gebouwd worden. In februari 2021 is de meest recente Vlissingse woningmarktanalyse opgesteld.

Niet alleen op het gebied van wonen, maar bijvoorbeeld ook op het gebied van werken kan grondbeleid een

belangrijke rol spelen. Zoals genoemd in de structuurvisie kent de gemeente een verleden waarin veel arbeidsintensieve werkgelegenheid, zoals de voormalige scheepswerf, verloren is gegaan. Met ontwikkelingen zoals de Kenniswerf en de bedrijventerreinen Souburg I en II wordt hierop ingespeeld. Er werd eerder voorzien dat ook de komst van de marinierskazerne een positieve impact zou hebben. Nu die kazerne niet komt worden er via het compensatiepakket 'Wind in de zeilen' compenserende maatregelen getroffen en alternatieve ontwikkelingen geboden. Met dit pakket krijgt Zeeland circa € 650 miljoen aan steun. Door deze steun zijn verschillende nieuwe ontwikkelingen mogelijk in Vlissingen en wordt geïnvesteerd in onder andere de Kenniswerf, gezondheidscentra en het (her)ontwikkelen van het Stationsgebied. Voor de regio Walcheren wordt periodiek bepaald hoeveel bedrijventerreinprogramma er per gemeente kan worden uitgegeven.

2.3 Context gebiedsontwikkeling

De vorige nota dateert uit 2013. Sinds die tijd zijn niet alleen wet- en regelgeving en de (ruimtelijke) ambtelijke ambities veranderd, maar ook de algehele context van gebiedsontwikkeling in Vlissingen. In de nota uit 2013 werd al genoemd dat de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen bij voorkeur zoveel mogelijk aan de markt overliet om zo min mogelijk financieel risico te lopen bij de stedelijke (her)ontwikkelingen. Dit kwam onder andere door de toenmalige financiële positie van de gemeente, die het nemen van risico's niet toeliet. In 2014, dus na het vaststellen van de nota grondbeleid, werd zelfs duidelijk dat de gemeente niet zonder steun de toenmalige schulden kon aflossen. Om die reden vroeg de gemeente aanvullende uitkering uit het Gemeentefonds aan en werd daarmee een zogeheten 'Artikel 12' gemeente.

De gemeente liet vóór de financiële crisis van 2008 wat betreft nieuwe ontwikkelingen minder aan de markt over, maar voerde enkele ontwikkelingen zelf uit. De meest bekende is de ontwikkeling van het Scheldekwartier. De gemeente kocht in 2004 het terrein van de Koninklijke Schelde Groep met het plan dit gebied nabij de binnenstad te ontwikkelen tot een wijk met veel allure. Op dit project ontstond een groot tekort dat bijdroeg aan de hoge schulden van de gemeente. Sindsdien is de gemeente Vlissingen anders omgegaan met haar grondbeleid en werd in de nota van 2013 besloten om zo min mogelijk risico te lopen. Alleen de projecten die al in ontwikkeling waren werden door de gemeente doorontwikkeld.

Inmiddels is de financiële positie van de gemeente positiever, in ieder geval wat betreft de ruimtelijke ontwikkelingen. Hoewel de artikel 12-status alle onderdelen van de gemeente betreft, heeft het onderzoek van de Inspecteur artikel 12 en de taakstellingen momenteel nog enkel betrekking op het sociale domein. In 2023 en 2028 zal de inspecteur ook het klassieke deel van de begroting onder de loep nemen wanneer de Algemene Reserve niet positief is. Ook de eerder genoemde financiële steun ter compensatie van het niet vestigen van de marinierskazerne draagt bij aan de verbeterde financiële positie. Hoewel het dus financieel gezien beter gaat is het van groot belang om ook nu nog behoedzaam en voorzichtig om te gaan met ruimtelijke ontwikkelingen en risico's zo veel mogelijk te vermijden.

3. Grondbeleid van de gemeente Vlissingen

Met haar grondbeleid begeeft de gemeente zich op de grondmarkt. De manier waarop gemeenten dat doen verschilt. In de basis zijn er twee hoofdvormen van grondbeleid: *actief* en *faciliterend*. In de praktijk lopen de vormen echter in elkaar over en zijn er meerdere tussenvarianten denkbaar. Elke vorm heeft voor- en nadelen, die in de eerste paragrafen van dit hoofdstuk worden omschreven. In de laatste paragraaf wordt de toepassing voor de gemeente Vlissingen benoemd.

3.1 Actief

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente actief op in de grondmarkt. Ze handelt dan, tot op zekere hoogte, als een private partij. De gemeente koopt gronden en maakt deze bouw- en woonrijp. Daarna worden de gronden doorverkocht, bijvoorbeeld aan ontwikkelaars. De kenmerken zijn in het kort:

- De gemeente draagt zelf alle risico's (en kansen);
- Bij een grondexploitatie met een positief saldo komt de winst de gemeente ten goede;
- Bij een grondexploitatie met een negatief saldo moet de gemeente het verlies dekken;
- De gemeente heeft totale regie over de ontwikkeling en kan maximaal sturen op de realisatie, fasering en kwaliteit van het project.

De gemeente maakte in het verleden vaker de keuze voor dit type grondbeleid bij nieuwe projecten, bijvoorbeeld voor het Scheldekwartier, Claverveld of het bedrijventerrein Souburg fase 1 en 2. De risico's en gevolgen daarvan zijn in paragraaf 2.3 benoemd. Daartegenover staat wel dat de gemeente in dit project veel heeft kunnen sturen op bijvoorbeeld de kwaliteit van het project. Bij deze lopende ontwikkelingen maakt de gemeente nog steeds gebruik van het actieve grondbeleid om niet alleen te kunnen sturen op kwaliteit, maar ook op winstmaximalisatie.

3.2 Faciliterend

In tegenstelling tot actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich bij faciliterend grondbeleid uitsluitend als een publieke organisatie. De gemeente faciliteert dan de markt, bijvoorbeeld door het maken of aanpassen van ruimtelijke plannen. De gemeente moet daar kosten voor maken. Die verhaalt ze bij faciliterend grondbeleid op de ontwikkelaar(s) van de locatie. De kenmerken zijn in het kort:

- De gemeente loopt niet of nauwelijks financieel risico;
- Voor de regie is de gemeente beperkt tot haar publiekrechtelijke instrumentarium;
- De gemeente is afwachtend op de markt.

Deze vorm is sinds 2013 de voorkeursvorm van de gemeente. Hoewel er minder sturing mogelijk is dan bij actief grondbeleid, was het na de crisis van 2008 niet wenselijk om risico's aan te gaan.

3.3 Tussenvormen

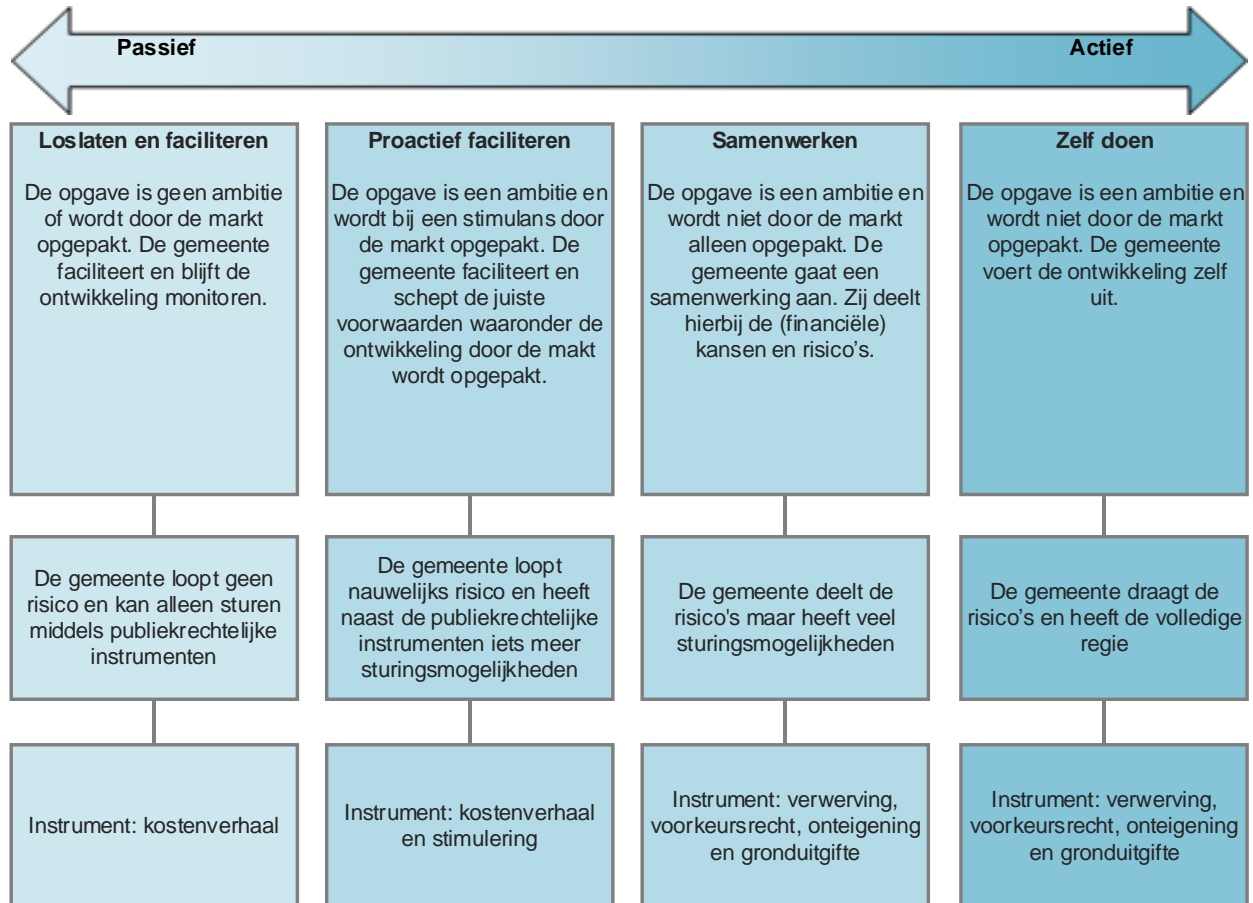
Actief en faciliterend grondbeleid zijn als het ware de uitersten, er zijn namelijk meerdere tussenvormen denkbaar. Zo kan de gemeente ook een stimulerende of regisserende rol innemen, zonder direct een actief grondbeleid te hanteren: *proactief faciliteren*. Daarbij neemt de gemeente geen afwachtende rol aan maar gaat ze actief op zoek naar manieren om marktpartijen te stimuleren een bepaalde ontwikkeling op te pakken. Dat kan bijvoorbeeld met een financiële stimulans, maar ook door simpelweg uitnodigend te zijn en actief met partijen in gesprek te gaan. De gemeente is dan actief bezig met het creëren van de juiste voorwaarden en het zoeken naar de juiste partij om de ontwikkeling mogelijk te maken.

Een andere tussenvorm is *samenwerken*. Hiervoor kan worden gekozen wanneer blijkt dat een marktpartij een bepaalde ontwikkeling niet zelfstandig wil of kan oppakken en de gemeente geen puur actieve rol wenst te hebben. De gemeente werkt dan samen met de marktpartij aan de ontwikkeling, bijvoorbeeld via een publiek-

privaat samenwerkingsmodel (PPS). Het is belangrijk dat hierbij duidelijke afspraken worden gemaakt en de regie en risico's op een eerlijke manier worden verdeeld. Zowel bij proactief faciliteren als bij samenwerken dient gewaakt te worden voor het verlenen van staatssteun.

Bij elke (tussen)vorm van grondbeleid heeft de gemeente diverse grondbeleidsinstrumenten tot haar beschikking. Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente beperkt tot haar publiekrechtelijke grondbeleidsinstrumentarium, met name kostenverhaal. Bij een actievere vorm van grondbeleid kan de gemeente zelf gronden verwerven, ontwikkelen en uitgeven. De diverse vormen worden in onderstaand schema samengevat:

Figuur 1: vormen van grondbeleid



3.4 Keuze grondbeleid

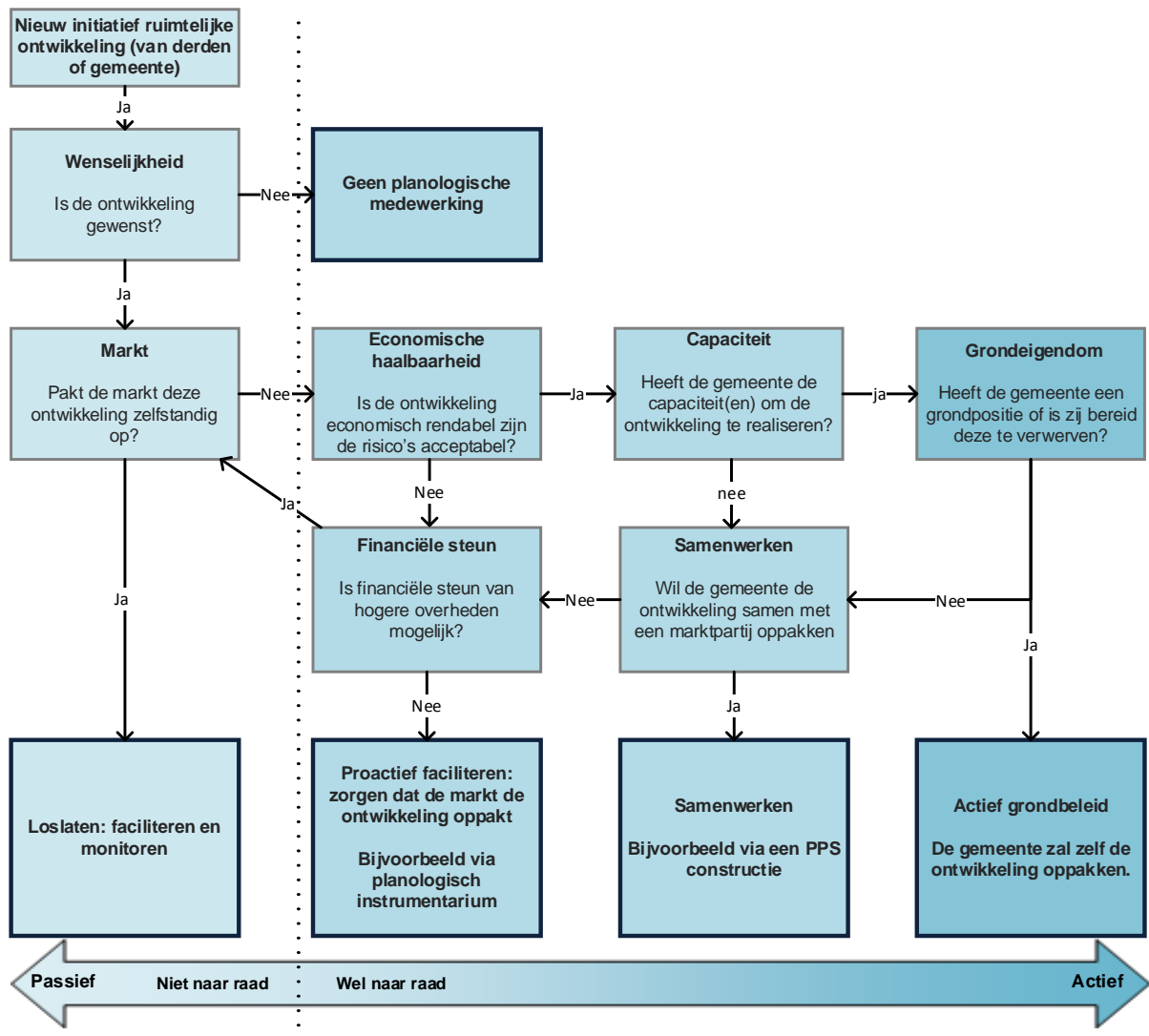
Zoals in hoofdstuk 2 geschetst is het van groot belang dat er wat betreft het grondbeleid geen grote financiële risico's kunnen worden genomen. De gemeente Vlissingen kiest er dan ook voor om een faciliterend grondbeleid te voeren, tenzij er een goede reden is om actiever op te treden. Dit houdt in dat ontwikkelingen in principe worden overgelaten aan de markt, waarbij de gemeente faciliteert.

De projecten waar tot nog toe voor een actief grondbeleid is gekozen blijven op dezelfde manier uitgevoerd. Er kunnen zwaarwegende redenen zijn om ook bij nieuwe ontwikkelingen toch een andere vorm van grondbeleid te voeren. Indien nodig wordt er dus voor gekozen om proactief te faciliteren, samen te werken, of de ontwikkeling zelf op te pakken. Ook in de projecten waar al actief grondbeleid wordt gevoerd, zal dit worden doorgezet. Deze vorm van grondbeleid kan worden samengevat als *faciliterend, tenzij*. Het is daarbij essentieel om bij de start van elke ontwikkeling te kijken of

faciliterend grondbeleid toereikend is, of dat (iets) actiever gehandeld moet worden. Om dit op een consistente en transparante manier te doen, wordt bij de start van elke ontwikkeling onderstaand afwegingskader doorlopen om te toetsen of faciliterend grondbeleid de beste vorm is. Daarbij wordt rekening gehouden met:

- Of de ontwikkeling door de markt wordt opgepakt;
- De wenselijkheid van het project
- De financiële haalbaarheid en de risico's;
- Risico's die gepaard gaan met de ontwikkeling;
- Eventuele financiële steun van het rijk of de provincie;
- De gemeentelijke capaciteit;
- De eigendomssituatie van de grond;
- Eventuele bereidheid om samen te werken.

Figuur 2: stroomschema afwegingen grondbeleid



In bovenstaand afwegingskader is te zien dat *loslaten en faciliteren* de gewenste vorm van grondbeleid is en wordt toegepast zodra een marktpartij start met een (maatschappelijk gewenste) ontwikkeling. Het kan echter ook zo zijn dat de gemeente graag een bepaalde ontwikkeling ziet gebeuren, maar dat de markt dit niet uit zichzelf oppakt dan kan de gemeente deze *proactief faciliteren*.

Als de ontwikkeling een belangrijke gemeentelijke ambitie betreft en maatschappelijk en financieel haalbaar is en deze niet wordt opgepakt door de markt, als de gemeente de nodige capaciteit in huis

heeft én als ze al grondeigenaar is dan wel bereid is gronden te verwerven, is actief grondbeleid, eventueel in samenwerking met een marktpartij, mogelijk de beste keuze.

Uit het afwegingskader blijkt dat aan een groot aantal voorwaarden moet worden voldaan, alvorens zal worden overgegaan tot actief grondbeleid, in ieder geval beduidend meer dan voor faciliterend grondbeleid. Wanneer gekozen wordt voor de voorkeurvariant, oftewel voor faciliterend grondbeleid, kan de ontwikkeling worden voortgezet zonder vooraf goedkeuring van de raad te verkrijgen. De ontwikkeling past dan binnen het huidige beleid. Zodra er voor een van de overige vormen wordt gekozen, moet de raad vooraf toestemming geven. In dat geval dient ook een startdocument te worden gemaakt met de afwegingen die gemaakt zijn.

In vergelijking met de vorige nota verschilt de manier waarop het grondbeleid wordt ingezet beperkt. In de vorige nota werd genoemd dat bij nieuwe ontwikkelingen bij voorkeur passief (facilitair) grondbeleid werd gehanteerd. In de huidige nota blijft die voorkeur voor facilitair grondbeleid intact, maar wordt er onderscheid gemaakt tussen passief faciliteren en proactief faciliteren. Daarnaast is door middel van het afwegingskader helder gemaakt in welke gevallen om zwaarwegende redenen van facilitair grondbeleid kan worden afgeweken.

Beleidsregel: Keuze grondbeleid

Ons uitgangspunt is om bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen facilitair grondbeleid te voeren. Enkel bij zwaarwegende redenen, zoals beschreven in ons afwegingskader, kan van deze vorm worden afgeweken. Afwijken van facilitair grondbeleid is alleen mogelijk bij goedkeuring van de raad.

4. Organisatie grondbeleid

In onderstaand schema worden de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het grondbeleid weergegeven. De gemeenteraad stelt de beleidskaders vast en het college voert het beleid uit binnen deze kaders. De raad controleert achteraf of de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Figuur 3: Taken raad, college en ambtelijke organisatie

Wie	Taak	Instrument/bevoegdheid
Gemeenteraad	Kaders stellen	<ul style="list-style-type: none">• Ruimtelijke kaders vaststellen (Omgevingsvisie; Omgevingsplan; Bestemmingsplan)• Beleidskaders, waaronder vaststellen Nota Grondbeleid en Nota Grondprijzen• P&C cyclus, waaronder vaststellen, herzien en afsluiten grondexploitaties• Kredietverstrekking• Etc.
College van B&W	Uitvoeren en beheren	<ul style="list-style-type: none">• Grondexploitaties beheren• Aan- en verkopen, verpachten en verhuren• Sluiten overeenkomsten• Etc.
Ambtelijke organisatie	Uitvoeren werkzaamheden	<ul style="list-style-type: none">• Zorg dragen aan uitvoering verantwoordelijkheden college.

De gemeenteraad stelt de kaders van het te voeren grondbeleid vast. Dat doet de raad door het vaststellen van kaderstellende nota's zoals deze Nota Grondbeleid, en door middel van overige bevoegdheden zoals het openen van grondexploitaties en het vaststellen van bestemmingsplannen en later omgevingsplannen. Door de vaststelling van de gemeentelijke begroting stemt de raad in met het voorgenomen beleid van het college zoals dat is verwoord in de verplichte paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting. Achteraf keurt de raad op vergelijkbare wijze het gevoerde grondbeleid van het college goed door in te stemmen met de Jaarrekening (en bijlagen).

Het college brengt een voorstel uit aan de raad voor het te voeren grondbeleid en voert het vastgestelde grondbeleid uit binnen de door de raad vastgestelde kaders. Het college is door de gemeenteraad gemachtigd tot de uitgifte van terreinen, tot aankoop van gronden en opstallen en tot het sluiten van overeenkomsten. Voor wat betreft het grondbeleid is het college bevoegd om, conform het afwegingskader in figuur 2, nieuwe ontwikkelingen te faciliteren. Bij een actievere vorm moet het college vooraf om goedkeuring aan de raad vragen.

De werkzaamheden waarvoor het college verantwoordelijk is worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Denk hierbij aan het actualiseren van de grondexploitaties en het opstellen van (kostenverhaals)overeenkomsten.

5. Instrumenten grondbeleid

5.1 Inleiding

Voor zowel actief als meer faciliterend grondbeleid beschikken gemeenten over verschillende instrumenten. Hoewel de voorkeur voor faciliterend grondbeleid is uitgesproken, zijn ook de instrumenten voor actief grondbeleid van belang, onder meer omdat de gemeente actief grondbeleid voert voor de bestaande projecten. In dit hoofdstuk wordt daar op ingegaan. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd, wat begint bij de verwerving en eindigt met uitgifte dan wel kostenverhaal.

5.2 Verwerving

Door de voorkeur voor een meer faciliterende rol in de gebiedsontwikkeling, zal verwerving van gronden naar verwachting niet vaak voorkomen. Het kan echter zijn dat op grond van het afwegingskader in paragraaf 3.4 een weloverwogen keuze wordt gemaakt om een actievere rol te nemen, waardoor grondverwerving niet uitgesloten kan worden. In dat geval zijn de afwegingen besproken met de raad en is het college bevoegd om, indien nodig, gronden te verwerven. In die gevallen is het uitgangspunt om waar nodig de gronden te laten taxeren. Gronden worden tegen maximaal de getaxeerde waarde verworven. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.

Beleidsregel: Taxatie en staatssteun

Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat een taxatie wordt uitgevoerd en dat tegen maximaal de getaxeerde waarde wordt verworven.

Voor het verwerven gronden zijn verschillende routes mogelijk. Deze komen in het onderstaande aan bod.

5.2.1 Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aan-/verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden. Wanneer de raad een grondexploitatie heeft vastgesteld waarbinnen de verwerving plaatsvindt, kan het college de aankoop doen zonder afzonderlijk toestemming te vragen aan de raad.

5.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) verschaft gemeenten de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. De gemeente en eigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden. Indien nodig wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wvg biedt. Voor het inzetten van dit instrument is een raadsbesluit nodig.

5.2.3 Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving (al dan niet via een voorkeursrecht) niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Gezien de ingrijpende gevolgen gelden bij een onteigening strikte procedures waar vanzelfsprekend kosten en gemeentelijke capaciteit mee gemoeid zijn. Bovendien bestaat er voorkeur voor faciliterend grondbeleid, waardoor onteigening naar verwachting niet snel nodig zal zijn. Desondanks wordt niet uitgesloten dat bij uitzondering van dit instrument gebruikt wordt gemaakt. Gezien de ingrijpende aard van dit instrument is een raadsbesluit nodig alvorens dit instrument kan worden ingezet.

Beleidsregel: Onteigening

Het verwerven van gronden lijkt gezien het gekozen grondbeleid niet snel noodzakelijk. Wanneer het wel noodzakelijk blijkt, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Waar nodig wordt dan gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Onteigening vindt alleen bij uiterste noodzaak plaats.

5.2.4 Strategische grondverwerving

Verwervingen kunnen zowel projectmatig als strategisch worden gedaan. Bij projectmatige verwervingen is reeds bekend welk plan de gemeente voor de grond heeft. De grond wordt dan verworven om dat plan uit te voeren. Daartegenover staan strategische verwervingen, ook wel gelegenheidsaankopen genoemd. Het kan voorkomen dat zich plotseling kansen voordoen op de grondmarkt, bijvoorbeeld als grond tegen een voordelige prijs of op een goede locatie wordt aangeboden. Als gemeenten gronden kopen om op de kans in te spelen, zonder een plan te hebben voor de betreffende grond, wordt gesproken van strategische verwerving.

In de financiële verordening uit 2019 wordt genoemd dat het college gemachtigd is om tot € 1 miljoen (strategische) grondaankopen te doen zonder vooraf goedkeuring van de raad te vragen. De verordening schrijft voor dat indien van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt de raad achteraf via de P&C cyclus geïnformeerd dient te worden.

Hoewel het op grond van de financiële verordening dus mogelijk is voor het college om strategische grondaankopen te doen, is dit op grond van het nu voorliggende grondbeleid niet mogelijk zonder toestemming van de raad. Daarmee zal dan ook van de mogelijkheid uit de financiële verordening geen gebruik meer gemaakt kunnen worden.

5.3 Tijdelijk beheer

In het geval dat het nodig blijkt om een actieve vorm van grondbeleid te voeren en gronden worden verworven, kan het zijn dat deze niet direct na verwerving ontwikkeld kunnen worden. In die gevallen zal de grond tijdelijk beheerd moeten worden. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vormen die ingezet worden om dit te realiseren zijn pacht en verhuur.

Beleidsregel: Tijdelijk beheer

Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan.

5.4 Uitgifte

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop bouwgrond ter beschikking wordt gesteld aan particulieren en marktpartijen. Ook gronduitgifte is een instrument dat voornamelijk past bij een actiever grondbeleid, maar is in dit geval ook van belang voor de lopende projecten van de gemeente. De verschillende instrumenten die daarbij worden gehanteerd worden hierna behandeld.

5.4.1 Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen aan een koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij gronduitgifte is dit het uitgangspunt.

5.4.2 Erfpacht

Uitgifte van grond in erfpacht wordt slechts bij uitzondering overwogen. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat de gemeente meer grip houdt op de toekomstige bestemming en het gebruik van de grond (bijvoorbeeld voor maatschappelijke functies). Dit is van belang bij gronden die in de toekomst van strategisch belang zijn. Erfpacht kan worden ingezet bij uitgifte van grond voor bijvoorbeeld sportverenigingen en campings. Erfpacht heeft echter ook nadelen. Zeker wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast wegen de administratieve lasten relatief zwaar ten opzichte van de voordelen.

5.4.3 Uitgifte landbouwgronden

Voor landbouwgrond geldt dat uitgifte ook in de vorm van geliberaliseerde pacht kan. In enkele gevallen is bruikleen op korte termijn ook mogelijk, bijvoorbeeld met als doel de betreffende gronden tijdelijk te beheren

5.4.4 Selectie van marktpartijen

Een grondtransactie is in beginsel niet aanbestedingsplichtig, mits de grond wordt verkocht voor een marktconforme prijs. Dit is ook het beleid van de gemeente, waarbij de marktconformiteit normaliter wordt bepaald door grond via een tender of inschrijvingsprocedure in concurrentie op de markt te zetten.

Hierop is een aanvullend punt van aandacht van toepassing: wanneer de gemeente bij de verkoop de koper verplicht op de betreffende grond, werken (zoals wegen en andere constructies) te realiseren, anders dan dat de gemeente vanuit haar publieke taken en bevoegdheden mag stellen, dan is de transactie wel aanbestedingsplichtig en zal de gemeente voor de grondverkoop moeten aansluiten bij het gemeentelijke aanbestedingsbeleid.

Bij uitgifte van vrije kavels is het uitgangspunt om dit te doen middels inschrijving. Indien er voor een bepaalde kavel veel belangstelling is kan gebruik gemaakt worden van een loting.

Beleidsregel: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is grondverkoop het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen;
- Bij uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen;
- Bij uitgifte van vrije kavels gebeurt op basis van inschrijving. Er wordt uitgegeven middels loting indien er erg veel belangstelling voor een bepaalde kavel is;
- De selectie van marktpartijen geschiedt in de regel via een inschrijving/tender procedure.

5.5 Grondprijzen

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die gehanteerd worden een belangrijke rol. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn.

Grondprijzen kunnen op diverse manieren worden berekend. De meest gebruikelijke zijn de comparatieve en residuele methode, in sommige gevallen wordt een vaste prijs of een kostprijs gehanteerd.

Bij de comparatieve methode wordt de grondprijs vastgesteld door een vergelijking te maken met andere gemeenten of locaties.

Bij de residuele methode wordt het uitgangspunt genomen in de VON-waarde van het te realiseren vastgoed. Daarop worden de stichtingskosten die gemoeid zijn met het realiseren van het betreffende vastgoed in mindering gebracht, waarna de grondwaarde resteert.

Het is gangbaar om voor enkele functies, die vaak geen vrije marktwerking kennen zoals niet-commerciële maatschappelijke functies, een kostprijs of vaste prijs te hanteren die van te voren wordt bepaald.

Het is belangrijk om de gehanteerde grondprijzen transparant te maken ten behoeve voor onderhandelingen met de afnemers van grond. Om die reden worden de grondprijzen voor bouwgrond ten behoeve van woningbouw, bedrijven, maatschappelijke doeleinden en overige gronden zoals restgroen, jaarlijks vastgesteld in de nota Grondprijzen. Voor de meeste categorieën wordt een bandbreedte met een minimum- en maximumgrondprijs genoemd. Een uitzondering geldt voor de grondprijzen die worden gehanteerd voor het Scheldekwartier. Gezien de unieke aard van dit project, worden de grondprijzen voor dit project residueel berekend.

Beleidsregel: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn;
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de nota grondprijzen;

5.6 Kostenverhaal

Gemeenten zijn verplicht om kosten die zij maken ten behoeve van een zogeheten “bouwplan”, te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 6.4 Wro. Dat zogeheten kostenverhaal is een belangrijk instrument bij faciliterend grondbeleid en kan privaats- en publiekrechtelijk plaatsvinden:

- Minnelijke route via een overeenkomst: De gemeente en private partij sluiten voor het vaststellen van een bestemmingsplan voor het bouwplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal wordt vastgelegd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan het dan vastgestelde exploitatieplan (zie hierna).
- Dwingende route via een exploitatieplan: De gemeente is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan een zogeheten exploitatieplan vast te stellen, indien geen overeenkomst voor vaststelling van het bestemmingsplan is gesloten. Het kostenverhaal is dan op dwingende wijze geregeld door het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de vergunningverlening. Het daarin opgenomen bedrag is gebaseerd op het exploitatieplan.

Uitgangspunt is dat, waar mogelijk, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt geregeld in een anterieure overeenkomst. Indien nodig wordt een exploitatieplan opgesteld. Uitgangspunt bij de anterieure overeenkomst is dat altijd een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route wordt opgesteld, bijvoorbeeld door gebruik te maken van plankostenscan (en kostensoortenlijst). Op deze manier wordt rechtsongelijkheid tussen publiek- en privaatrechtelijk kostenverhaal voorkomen.

Beleidsregel: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen;
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan vastgesteld om het kostenverhaal te regelen.

Overigens is het van belang om te noemen dat de Omgevingswet, na enkele keren uitgesteld te zijn geweest, naar verwachting op 1 juli 2022 inwerking zal treden. Dit heeft gevolgen voor het kostenverhaal, welke te lezen zijn in bijlage 1.

6. Beheersing en verantwoording

6.1 Inleiding

In de gevallen dat er een actief grondbeleid gevoerd wordt, bijvoorbeeld bij de lopende projecten, wordt er een grondexploitatie opgesteld. Grondexploitaties hebben financiële gevolgen voor de gemeente waar verantwoording over moet worden afgelegd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de ruimtelijke projecten in de gemeente financieel beheerst wordt en hoe daarover verantwoording wordt afgelegd.

6.2 Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn verschillende gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn geldt dat een grondexploitatie (zogenoeten BIE Bouwgrond In Exploitatie) is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking plaats.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen in algemene zin aan de stellige uitspraken uit de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat grondexploitaties tweemaal per jaar herzien worden en de volgende kosten- en opbrengstsoorten en elementen bevatten:

- o Verwerving
- o Tijdelijk beheer
- o Bouwrijp maken
- o Woonrijp maken
- o Planontwikkeling
- o Overige kosten
- o Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
- o Rente en kosten- en opbrengststijging

De looptijd van een grondexploitatie is in beginsel maximaal 10 jaar. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, wordt deze gesplitst of worden maatregelen genomen om het risico te beperken. Voor de overige stellige uitspraken van de commissie BBV wordt verwezen naar bijlage 2.

Beleidsregel: Grondexploitaties

- Bij een project met een actief grondbeleid wordt een grondexploitatie opgesteld
- Grondexploitaties worden tweemaal per jaar herzien

6.3 Risicomanagement

Grondexploitaties brengen risico's en kansen met zich mee die een grote impact kunnen hebben op de financiële haalbaarheid van de projecten. Om die reden worden de (projectgebonden) risico's en kansen bij elke grondexploitatie per herziening geïnventariseerd. Na de inventarisatie wordt per grondexploitatie doorgerekend wat het daadwerkelijke financiële risico is wat de gemeente met haar

grondexploitaties loopt. Als het risico niet afgedekt kan worden in de grondexploitatie wordt er een risicovoorziening getroffen, of wordt ingehaakt op het gemeentebrede risicomanagement.

Beleidsregel: Risicomanagement

- Bij de herzieningen van de grondexploitaties wordt gelijktijdig een risicorapportage opgesteld. Voor de niet gedekte risico's wordt een risicovoorziening getroffen.

6.4 Tussentijdse resultaten

Bij de herzieningen wordt gekeken naar het resultaat van de grondexploitaties. Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Dit wordt gedaan bij de actualisatie ten behoeve van de jaarrekening op basis van het eindwaardesaldo van die grondexploitaties op dat moment.

Voor grondexploitaties met een geraamd positief saldo moeten gemeenten tussentijds winst nemen. Op het gebied van tussentijds winstnemen wordt in eigen gemeentelijke grondexploitaties conform het BBV gehandeld. Op dit moment wordt de Percentage of Completion (POC-) methode gebruikt om de tussentijdse winstneming te berekenen. Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit toegevoegd aan de algemene reserve.

Beleidsregel: Tussentijdse resultaten

- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van de eindwaarde van die grondexploitaties.
- Voor grondexploitaties met een positief saldo wordt conform de BBV berekend hoeveel tussentijdse winst genomen moet worden.

Bijlage 1: wet- en regelgeving

Het gemeentelijk grondbeleid wordt vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. Zoals genoemd in de inleiding van deze nota is de relevante wet- en regelgeving sinds 2013 veranderd. De belangrijkste huidige wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Staatssteun

Het verlenen van zogeheten “Staatssteun”¹ kan ongeoorloofd zijn en dit moet voorkomen worden. Zeker binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van grond door de gemeente. Waar van toepassing is in deze nota vastgelegd hoe het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in die situaties wordt voorkomen.

Aanbestedingswet

Het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid formuleert regels wanneer en op welke wijze zogeheten overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt.

De regels uit de Aanbestedingswet 2012 zijn nader uitgewerkt in het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. De gemeente houdt zich ook bij het grondbeleid aan dit beleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4

Gemeenten zijn verplicht om kosten te verhalen die zij maken ten behoeve van een zogeheten “bouwplan”, ten laste van de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 6.4 Wro.

Waar een bouwplan wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar het bouwplan wel faciliteert en daar kosten voor maakt. Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- Minnelijke route via een overeenkomst: De gemeente en private partij sluiten voor het vaststellen van een bestemmingsplan voor het bouwplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal wordt vastgelegd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan het dan vastgestelde exploitatieplan (zie hierna).

¹ Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande punten wordt voldaan:

- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd;
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit);
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- De maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Een en ander is vastgelegd in een mededeling van de Europese Commissie.

- Dwingende route via een exploitatieplan: De gemeente is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan een zogeheten exploitatieplan vast te stellen, indien geen overeenkomst voor vaststelling van het bestemmingsplan is gesloten. Het kostenverhaal is dan op dwingende wijze geregeld door het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de vergunningverlening. Het daarin opgenomen bedrag is gebaseerd op het exploitatieplan.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar met name gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen, hoe tussentijds winst moet worden genomen en hoe financieel omgegaan moet worden met ontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken concreter aan de orde.

In dit kader staan we ook kort stil bij de “Notitie Grondexploitaties” van de commissie BADO (3 september 2019). In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze nota grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria² gelden gemeentelijke grondbedrijfsactiviteiten als onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden geven wij jaarlijkse een indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting.

Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding ervan wordt, op moment van opstellen van deze nota, in 2021³ verwacht. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de huidige regels uit met name de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente zal zich moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen. Tijdens het opstellen van deze nota zijn wij bezig met het opstellen van een omgevingsvisie.

² Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer;
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen).

³ De inwerkingtreding was oorspronkelijk gepland op 1 januari 2021. Inmiddels is bekend dat de inwerkingtreding wordt uitgesteld.

De Tweede Kamer heeft op 17 oktober 2019 het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom aangenomen. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. Het Kabinet wil met deze Aanvullingswet onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied opnemen in de Omgevingswet alsook nieuwe regels voor het kostenverhaal vaststellen. De inhoud van de Omgevingswet en de Aanvullingswet hebben dus invloed op het grondbeleid. In het onderstaande wordt op de belangrijkste veranderingen en onderwerpen ingegaan.

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

In de Omgevingswet wordt, via de Invoeringswet Omgevingswet, wel een integrale regeling opgenomen voor planschade en nadeelcompensatie onder de naam "Nadeelcompensatie". Belangrijke verschillen zijn:

1. Het opnemen van een regeling van zowel nadeelcompensatie als planschade in één wettelijke regeling.
2. De verschuiving van het moment waarop de indirecte schade kan worden geclaimd van het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, daadwerkelijk plaatsvindt.
3. De verhoging van de aftrek van het normaal maatschappelijk risico van 2% naar 4%.

Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom⁴ aan de Tweede kamer aangeboden. Het is onbekend of deze wet in overeenstemming met de voorgestelde tekst ook daadwerkelijk door de Eerste en Tweede Kamer zal worden vastgesteld, of dat de wet, bijvoorbeeld vanwege amendementen, gewijzigd zal worden vastgesteld. In het navolgende wordt uitgegaan van vaststelling volgens voorstel. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd.
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt.
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

Samengevat, zullen de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangsregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.

⁴ Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over de onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), TK, 2018-2019, 35133, nr. 3

- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegedeeld.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.
- De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
 - o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
 - o waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
 - o een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:

- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdurend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

Bij de uitwerking van een nieuwe regeling voor onteigening is rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

- het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
- het moderniseren van de besluitvorming over de onteigening;

- het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgesteld regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen</i> <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>

De nieuwe regeling heeft, samengevat, de volgende wijzigingen t.o.v. de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te oteigenen komt te vervallen.
- Oteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een oteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De oteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in oteigeningstitels verdwijnt, alle oteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle oteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de oteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële oteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de oteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Landinrichting

De belangrijkste doelstelling van de voorgestelde regeling voor landinrichting is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met een vergelijkbaar instrumentarium als onder de huidige regeling. Ook de regeling voor vrijwillige kavelruil, die zowel wordt ingezet voor de ruil tussen een beperkt aantal eigenaren als voor meer grootschalige, planmatige kavelruil, wordt onderdeel van de Omgevingswet.

De belangrijkste wijzigingen t.o.v. de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn:

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.
- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.
- Er wordt uitdrukkelijk in de wet verankerd dat bij het toepassen van de korting en bij de verrekening niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht.

- Rechtsopvolgers van rechthebbenden op de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit worden uitdrukkelijk erkend als rechtverkrijgenden, waardoor zij ook voor de herverkaveling in de plaats kunnen treden van hun rechtsvoorgangers.
- De afzonderlijke regeling voor landinrichting wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening komt te vervallen. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of door onteigening. Deze werkwijze kan worden voortgezet onder de Omgevingswet, waarin ook de Tracéwet opgaat.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van landinrichting keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegedeeld waarmee de landinrichting in overeenstemming is.
- Het verbod om zonder ontheffing handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren van artikel 35, eerste lid, Wilg, zal worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, zal ook worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten.
- De voorgestelde regeling bevat een definitie van het begrip «kavel». Het gaat om een basisbegrip voor de toepassing van herverkaveling. Het is niet alleen van belang voor het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar werkt ook door in de uitvoeringsregelgeving, waarin bij de omzetting van het Besluit inrichting landelijk gebied begrippen als «huiskavel» en «veldkavel» opgenomen zullen worden. De voorgestelde begripsbepaling is ontleend aan de uitvoeringspraktijk van herverkaveling en de rechtspraak daarover.
- Voor een goede aansluiting op het stelsel van de Omgevingswet is de terminologie op diverse plaatsen aangepast.

Kavelruil

De regeling voor kavelruil staat nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Deze wet bevat een regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst, die in de praktijk vrijwillige kavelruil wordt genoemd. Deze regeling biedt agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor herverkaveling die door de overheid wordt opgelegd. Zij kunnen met kavelruil de agrarische bedrijfsomstandigheden verbeteren, onder andere door kavels samen te voegen en beter bereikbaar te maken. Daarnaast kan kavelruil ook een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Vanwege die beleidsdoelen kunnen naast agrarische ondernemers bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties bij een kavelruil betrokken zijn.

Nieuw aan de regeling is dat kavelruil ook mogelijk wordt gemaakt in het stedelijk gebied.

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten,
- ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied. Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

- De werkingssfeer van de regeling voor kavelruil wordt verruimd: kavelruil wordt ook mogelijk in het stedelijk gebied en tussen het landelijk en het stedelijk gebied.
- Het appartementsrecht wordt een te ruilen recht.

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

- Voorrang voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft bepaalde voordelen boven het publiekrechtelijk vastleggen van het kostenverhaal, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Focus van de regeling op kostenverhaal in plaats van op grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden (integrale gebiedsontwikkeling) als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.
- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: afoming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.

In de Omgevingswet was al een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Onderstaand een overzicht van de wijzigingen t.a.v. de Wro. Wijzigingen t.o.v. de Wro en het Bro:

- Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan. Daardoor is geen separaat document in de vorm van een exploitatieplan meer nodig.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied.
- De regeling is beter geschikt voor alle vormen van grondbeleid.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn. Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven. Exploitanten kunnen ook tussentijds (na vijf jaar) vragen om afrekening voor hun individuele geval.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten en dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.
- De macroaftopping in het model van integrale gebiedsontwikkeling moet bij vaststelling van het omgevingsplan worden bepaald; in het integrale model wordt het bepaald op het moment van de beschikking en dan alleen in het betreffende individuele geval.
- Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid; de waardering op grond van de onteigeningsregeling is niet langer verplicht.

Bijlage 2: Stellige uitspraken BBV (2019)

A.

Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals verwoord in hoofdstuk 4.2 van deze notitie.

B.

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.

C.

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt.

Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat een langere looptijd is toegestaan, mits deze langere looptijd en de motivatie expliciet zijn geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet ook zijn voorzien van risicobeperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.

D.

Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.

E.

Voor de bepaling van kosten van de BIE die tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63 lid 3 lid BBV kunnen worden gerekend, wordt aangesloten op de kostensoorten zoals opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.13) en het Besluit ruimtelijke ordening (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5). Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE, waarbij ten aanzien van de rente onder punt 'n' van de kostensoorten artikel 6.2.4 Bro alleen de rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend en geen rente over het eigen vermogen (zie hoofdstuk 5.4 van deze notitie) en waarbij dotaties/bijdragen aan een voorziening (fonds) voor bovenplanse kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro) (bedoeld voor bovenwijkse voorzieningen) in de BIE niet zijn toegestaan (zie hoofdstuk 5.3.1).

F.

Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa. Naar de aard van de bovenwijkse voorzieningen zal de betreffende activacategorie veelal de activa met maatschappelijk nut zijn (bijv. ontsluitingswegen, bruggen, etc.).

In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 BBV, vanaf de ingebruikname worden afgeschreven op het actief op basis van de verwachte gebruiksduur.

G.

Het is vanaf 2016 niet meer toegestaan om dotaties te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Bestaande voorzieningen per ultimo 2015 blijven 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 raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatbestemming of via een ander specifiek daartoe door de raad genomen besluit.

H.

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro (overeenkomstig stellige uitspraak E); en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

I.

De toegestane toe te rekenen rente aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (die vervolgens mag worden toegevoegd aan de post voorraden, bouwgronden in exploitatie (BIE)) moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (BIE). Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, als geen sprake is van projectfinanciering.

Als de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt dus ook geen rente toegerekend aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (BIE). De rentetoerekening vindt plaats op basis van de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties van de BIE per 1 januari. Ook over grondexploitaties waarbij de verantwoorde baten hoger zijn dan de lasten, waardoor de boekwaarde van een BIE negatief is, wordt rente (in dit geval een baat) toegerekend.

J.

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

K.

De lasten en baten verband houdende met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.

Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de onderhanden werk positie van de bouwgronden in exploitatie.

L.

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. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage-of-completion methode te worden gevolgd. Als aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

M.

De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid en de toelichting op de balans dient te gebeuren op eindwaarde. Wanneer bij de waardering van de voorziening voorverliesgevende grondexploitaties niet wordt geopteerd voor de nominale waarde maar voor de contante waarde, dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor de negatieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid.

N.

Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die maximaal voor de boekwaarde van het onderhanden werk van betreffende bouwgrond in exploitatie worden gepresenteerd als een correctie op de post bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

Faciliterend grondbeleid

O.

Kosten die gemeenten hebben gemaakt en die in het kader van faciliterend grondbeleid op basis van een overeenkomst kunnen worden verhaald op derden, zijn een vordering die opgenomen moet worden bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'.

P.

Als de gemeente al gemaakte kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan en inmiddels is een vergunning aangevraagd dan zijn deze te verhalen kosten te beschouwen als een vordering die moet worden opgenomen bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen eveneens expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'. Als de gemeente al gemaakte kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen posterieure overeenkomst is gesloten of nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd, dan dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als 'nog te verhalen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV), voor zover wordt verwacht dat deze binnen 10 jaar nog verrekend kunnen worden. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen en nog te verhalen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde vorderingen in het kader van de faciliterende grondexploitatie. Als geen zicht is op een toekomstige verrekening dan rest slechts een vermelding als 'niet in de balans opgenomen recht' bij de toelichting op de balans.

Q.

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor faciliterende exploitatieplannen of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a, lid 1 onderdeel b BBV) is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan; na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. er is een besluit door de raad of het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor faciliterend grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het exploitatieplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst.
4. in de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.

