

Nota Grondbeleid

Gemeente Hoorn

Grondzaken – Team Stedelijke Ontwikkeling

11 juni 2024



Inhoudsopgave

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Inleiding..... | 3 |
| 1.1 | Aanleiding..... | 3 |
| 1.2 | Doel | 3 |
| 1.3 | Reikwijdte | 3 |
| 1.4 | Belangrijkste wijzigingen | 3 |
| 1.5 | Samenvatting beleidsregels | 4 |
| 1.6 | Leeswijzer | 5 |
| 2. | Grondbeleid..... | 6 |
| 2.1 | Belang | 6 |
| 2.2 | Vormen van grondbeleid | 6 |
| 2.3 | Keuze grondbeleid | 12 |
| 2.4 | Gereedschapskist met instrumenten | 14 |
| 3. | Gemeentelijke organisatie | 18 |
| 3.1 | Algemeen | 18 |
| 3.2 | Rapportage..... | 19 |
| 4. | Planning & Control | 22 |
| 4.1 | Regels en voorschriften GREXen | 22 |
| 4.2 | Financiële grondslagen | 24 |
| 4.3 | Vennootschapsbelasting (Vpb) | 26 |
| 4.4 | Algemene Bedrijfsreserve Grondzaken (ABR) | 26 |
| 4.5 | Weerstandsvermogen | 27 |
| 4.6 | Risicomanagement | 28 |
| 4.7 | Informatievoorziening en verantwoording..... | 28 |
| 5. | Geraadpleegde bronnen | 30 |

1. Inleiding

Voor u ligt de nieuwe Nota Grondbeleid van de gemeente Hoorn. Grondbeleid is een cruciaal instrument waarmee we sturing geven aan de stedelijke ontwikkeling en om de groei van Hoorn in goede banen leiden. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een instrument om de ambitie van de gemeente Hoorn te verwezenlijken. Grondbeleid biedt diverse instrumenten om daaraan bij te dragen.

1.1 Aanleiding

Het Grondbeleid is mede bedoeld om tot realisatie van (woning)bouwplannen te komen. Tot en met 2030 zijn woningbouwplannen gepland. Voor de periode na 2030 worden met de regio, de provincie en het Rijk over de invulling van de woningbouwopgave afspraken gemaakt. Het ontwikkelen van de Poort van Hoorn is één van de topprioriteiten van de gemeente. Kwaliteit en leefbaarheid zijn leidend voor ons als het gaat om het beoordelen van plannen van ontwikkelaars. Binnen kwaliteit en leefbaarheid hoort ook duurzaam bouwen. Denk aan energieneutraal, klimaatadaptief, circulair en natuurinclusief bouwen. Maar ook de bijdrage aan de inrichting van de openbare ruimte waarbij wordt gekeken naar het evenwichtig toedelen van andere functies aan locaties.

Kortom, we hopen dat deze nota inspiratie biedt voor toekomstige ontwikkelingen in onze stad. Het vormt de basis voor vruchtbare samenwerkingen met projectontwikkelaars, investeerders, woningcorporaties, ondernemers en alle anderen die een belangrijke rol spelen bij het realiseren van een zo compleet mogelijk stad. Samen kunnen we Hoorn verder laten groeien en bloeien zodat het een plek blijft waar het goed wonen, werken, recreëren en leven is.

1.2 Doel

Grondbeleid is een middel voor gemeenten om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Het doel van deze nota is het vaststellen van uitvoeringskaders om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren met de beoogde kwaliteit en beschikbare middelen. In deze nota wordt het grondbeleid beschreven waarbij aansluiting is gezocht bij de Omgevingswet.

1.3 Reikwijdte

De Nota Grondbeleid treedt in werking na publicatie. De nota wordt herzien wanneer juridische, maatschappelijke en/of marktontwikkelingen daartoe aanleiding geven. De geldende nota vervalt niet eerder dan dat door de raad een nieuwe Nota Grondbeleid is vastgesteld.

Naast de Nota Grondbeleid heeft de gemeente Hoorn ook beleid specifiek gericht op de prijsbepaling van grond. Daarvoor is een Nota Grondprijnsbeleid opgesteld. In de Nota Grondprijnsbeleid staat beschreven welke waardebepalingsmethoden kunnen worden toegepast om de (marktconforme) grondprijns te kunnen bepalen voor de verschillende functies in de fysieke leefomgeving.

1.4 Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Nota Grondbeleid 2016 zijn hieronder weergegeven.

1. De Nota Grondbeleid is afgestemd op de begrippen zoals gehanteerd in de Omgevingswet.
2. Deze nota is aangepast op de richtlijnen die door de Commissie Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV) zijn gesteld op 4 december 2023, inclusief de daarin opgenomen "stellige uitspraken".
3. De gemeente zet in op situationeel grondbeleid in plaats van hoofdzakelijk faciliterend grondbeleid.
4. Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument onder de Omgevingswet, dit instrument is toegevoegd.
5. De voorkeur van de gemeente gaat uit naar kostenverhaal met tijdvak onder de Omgevingswet in plaats van kostenverhaal zonder tijdvak (par 3.2).
Afstemming op het Didam-arrest uitspraak Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR 2021:1778 in verband met uitgifte van gronden in elke vorm (par. 2.2).

6. Opening en sluiting van grondexploitaties (GREXen) onder geheimhouding overeenkomstig artikel 5 lid 2 van de Wet open overheid (hierna: Woo), omdat dit de financiële bedrijfsvoering van de gemeente raakt. Hierover neemt het college een apart besluit (anders is de GREX openbaar) (par. 4.1).
7. Ontheingingswet en Wet voorkeursrecht gemeenten zijn onderdeel van de Omgevingswet geworden, waarbij voor de Wet voorkeursrecht gemeenten een overgangsrecht geldt (par. 2.2).
8. Na een wijziging van het omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) kan een besluit tot ontheinging (ontheingingsbeschikking) worden genomen door de raad in plaats van dat ontheinging per koninklijk besluit gaat (par. 2.2). Maar de gemeente probeert altijd eerst gronden langs minnelijke weg aan te kopen.
9. De behandeling en activering van voorbereidingskosten is gewijzigd (par. 4.1).
10. Het begrip "warme gronden" is opgenomen. Dit zijn gronden die door de gemeente zijn aangeschaft met oogmerk tot toekomstige ontwikkeling, maar zijn nog niet opgenomen in een operationele grondexploitatie (par. 4.4 en 4.7).

1.5 Samenvatting beleidsregels

- De gemeente Hoorn past **situatie**neel grondbeleid toe. Dat betekent dat per ontwikkeling wordt gekeken of de gemeente actief dan wel faciliterend bijdraagt. De reden om te kiezen voor actief grondbeleid is:
 1. Een maatschappelijke noodzaak;
 2. Een sterke grondpositie, met financiële potentie en een beperkt risico;
 3. Politieke afwegingen.
- Bij uitgifte van gemeentelijke grond (mogelijk inclusief aanleg openbaar gebied) kan de grond door een tender in de markt worden gezet. Behalve als er een uitzonderingspositie van toepassing is op het Didam-arrest.
- In het algemeen wordt grond uitgegeven door verkoop. Bij uitzondering wordt erfpacht toegepast. Voor snippergroen wordt verwezen naar de Nota Uitgiftebeleid Openbaar Groen (zaaknr. 1916018), gepubliceerd op 15 juli 2022 in het Gemeenteblad Hoorn.
- Reguliere aankopen en verkopen binnen vastgestelde GREXen worden door het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) verricht. Deze taak is gemandateerd aan de teammanager Stedelijke Ontwikkeling.
- Strategische aankopen worden door het college uitgevoerd. De raad wordt zo snel mogelijk achteraf geïnformeerd over de gedane aankoop en financiële consequenties.
- De raad besluit over de opening en sluiting van een GREX.
- De raad stelt jaarlijks de geactualiseerde GREXen vast.
- Bij een tussentijdse afwijking van meer dan € 200.000, - negatief (nadelig) ten opzichte van het vastgestelde geraamde netto contante waarde resultaat van de GREX (NCW GREX-resultaat), wordt de raad apart geïnformeerd.
- Er zijn twee manieren waarop het college en de raad regulier worden geïnformeerd over de actuele GREX- resultaten:
 1. via de Meerjarenprognose Grondexploitaties (hierna: MPG);
 2. via tussentijdse financiële rapportages.
- Een risicoanalyse wordt uitgewerkt voor ieder risicovolle grondexploitatie.
- Gemeentelijke GREXen kennen een looptijd van maximaal 10 jaar. Wanneer wordt verwacht dat de looptijd langer is dan 10 jaar dan kan daar onder voorwaarden gemotiveerd van worden afgeweken.
- Uitgangspunt is dat de Algemene Bedrijfsreserve Grondzaken (hierna: ABR) een dusdanige buffer heeft dat risico's uit de lopende GREXen kunnen worden opgevangen. Hiervan is sprake wanneer de aanwezige weerstandscapaciteit (stand ABR minus verliesvoorziening) minimaal gelijk is aan de vereiste weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf (ratio grondbedrijf minimaal 1).
- De benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald op basis van:
 1. De Monte Carlo-methode voor risicovolle projecten;
 2. Een scenarioanalyse (worst-case) voor projecten met zeer uiteenlopende effecten;
 3. IFLO-methode (Inspectie Financiën Lagere Overheden) voor kleine GREXen.
- Volgens de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023 van de Commissie BBV wordt, bij een positieve GREX, jaarlijks tussentijds vroegtijdig winst genomen op basis van de 'percentage of completion' methode (POC-methode).

- Wanneer sprake is van te verwachten verliezen in een GREX, moet een voorziening worden getroffen op het moment dat deze voorzienbaar en onafwendbaar zijn. De verliesvoorziening heeft de hoogte van het voorziene tekort. Om deze tekorten op te vangen is een ABR aanwezig.

1.6 Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 Grondbeleid - Geeft een toelichting op het belang en de vormen van grondbeleid, de transitie van grondbeleid en de keuze van de vorm grondbeleid inclusief de gevolgen van de uitspraak van het Didam-arrest door de Hoge Raad en de gereedschapskist met instrumenten die de gemeente kan hanteren.
- Hoofdstuk 3 Gemeentelijke organisatie - Geeft informatie over de rol van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad bij toepassing van het grondbeleid en wordt ingegaan op rapportages over grondexploitatiebegrotingen
- Hoofdstuk 4 Planning & Control - Geeft een toelichting op de te hanteren regels en voorschriften bij grondexploitatiebegrotingen, actualisatie grondexploitatiebegrotingen, financiële grondslagen, vennootschapsbelasting, Algemene Bedrijfsreserve Grondzaken, weerstandsvermogen, risicomanagement, financiële verantwoording
- Hoofdstuk 5 Geraadpleegde bronnen – Geeft weer welke bronnen gebruikt zijn bij de totstandkoming van deze nota .

2. Grondbeleid

2.1 Belang

Grondbeleid is voor de raad om twee redenen van belang. In de eerste plaats worden via grondbeleid kaders gesteld voor uitvoering van bepaalde programma's, zoals: wonen, werken, recreatie, groen en water en (culturele) voorzieningen. In de tweede plaats heeft het grondbeleid een financiële impact. De eventuele baten, maar vooral ook de financiële risico's van het grondbeleid kunnen een grote impact hebben op de financiële positie van de gemeente.

2.2 Vormen van grondbeleid

De gemeente kan kiezen voor actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid, een mix van beide vormen of voor een samenwerking met derden zoals een Publiek- Private Samenwerking (PPS). Afhankelijk van de situatie kan de keuze worden gemaakt welke vorm van grondbeleid wordt toegepast.

Het is zaak om, met het oog op de grondpositie van de gemeente bij besluitvorming over het te voeren grondbeleid, in een vroegtijdig stadium van het proces te beslissen welke vorm van beleid wordt toegepast. De daarbij te maken afweging en uiteindelijke keuze heeft, in verband met de strategische waarde, een vertrouwelijk karakter.

Actief grondbeleid

Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf 100% regie en zeggenschap heeft over de (ruimtelijke gebieds-) ontwikkeling. Actief grondbeleid kan worden gevoerd als marktpartijen de voorgenomen (ruimtelijke gebieds-) ontwikkeling niet kunnen of willen oppakken. Het voeren van actief grondbeleid betekent niet automatisch een garantie op succes.

Bij actief grondbeleid is de gemeente opdrachtgever voor het bouw- en woonrijp maken en de gemeente verzorgt de gronduitgifte. Hierbij loopt de gemeente vanuit haar ondernemersrol het ontwikkelrisico (hogere kosten, lagere opbrengsten, vertraging uitgifte, renterisico et cetera). De gemeente kan in principe alle ontwikkelkosten doorberekenen in de uitgifteprijs voor zover de kosten de marktconforme grondprijs niet overstijgt. Dit kan betekenen dat mogelijk sprake kan zijn van een lagere marktconforme grondprijs ten opzichte van de kosten die moeten worden gemaakt voor de ontwikkeling. Het verschil tussen kosten voor verwerving plus ontwikkelkosten en de opbrengstwaarde door uitgifte komt toe aan de gemeente. Dit betekent dat een overschot (winst) of een tekort (verlies) kan ontstaan.

Grondverwerving bij actief grondbeleid

Actief grondbeleid bestaat uit een aantal gangbare stappen. Na de planvorming en benodigde ruimtelijke vervolgtrajecten wordt gestart met de (strategische) aankoop van grond voor zover deze nog niet in bezit is van de gemeente Hoorn. Uitgangspunt is verwerving op minnelijke wijze via onderhandelingen. Als onderhandelingen vastlopen, kan de gemeente gebruikmaken van het voorkeursrecht en de regels over onteigening in de Omgevingswet.

Het voorkeursrecht

Door het vestigen van een voorkeursrecht kan de gemeente voor grond en gebouwen een eerste recht van koop afdwingen. Dit betekent dat een derde partij bij verkoop van zijn onroerend goed (grond, woningen, bedrijven, infrastructuur en natuur) deze eerst aan de gemeente moet aanbieden.

De regels over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvlg) zijn bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onderdeel van deze wet geworden (Omgevingswet, hoofdstukken 9, 15 en 16).

De Omgevingswet heeft de regeling van het voorkeursrecht op een aantal punten gewijzigd. Voor de Wvlg geldt een overgangsrecht (Aanvullingswet grondeigendom artikelen 4.1 tot en met 4.3). Dit betekent dat bij al gevestigde voorkeursrecht(en) en nog lopende vervolgtrajecten de Wro van toepassing is.

Regels voor onteigening in de Omgevingswet

Vanuit algemeen publiek belang kan de gemeente het noodzakelijk achten om vastgoed (grond, opstallen) van derden te onteigenen als minnelijke verwerving niet mogelijk is. Dit instrument geldt wel als uiterste middel om vastgoed te verwerven. Onteigening is aan strikte voorwaarden

gebonden. Bij invoering van de Omgevingswet is het oude recht van rechtswege komen te vervallen. Onder de Omgevingswet neemt de raad de onteigeningsbeschikking. Deze beschikking moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter.

Aanvullingswet grondeigendom

Deze wet bevat onder andere instrumenten die ingrijpen op het eigendom van grond van derden (voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en ruilverkaveling landelijk en stedelijk gebied). Deze instrumenten zijn aan de Omgevingswet toegevoegd. De Aanvullingswet grondeigendom is vooral nodig voor onderwerpen als energietransitie, aardgasloos en energie neutrale ontwikkeling, klimaatadaptie (regelen neerslag) et cetera.

Strategisch grond aankopen

Om speculatie van de grondprijzen en het innemen van grondposities door marktpartijen te voorkomen, kan gekozen worden om voor het wijzigen van het omgevingsplan gronden strategisch te verwerven. Hiervoor is het instrument van voorkeursrecht uitermate geschikt.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente zelf geen grond in haar bezit en voert zij niet zelf de grondexploitatie, maar gebeurt dit door een derden. De keuze voor de gemeente om voor deze vorm van grondbeleid te kiezen is afhankelijk van de grondpositie van de ontwikkelende marktpartij(en).

Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente voorwaarden schept waardoor ontwikkeling van een gebied op grond van de ontwikkelende partij mogelijk wordt gemaakt. De gemeente faciliteert/ biedt medewerking door bijvoorbeeld aanpassing van een bestemming of planologische maatregel. De gemeente is bij een ontwikkeling waarin zij faciliterend optreedt (in beginsel) verplicht kosten te verhalen op de ontwikkelende partij. Het kostenverhaal beperkt zich tot de wettelijke verhaalbare kosten zoals in de Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet is toegelicht. Dit betekent dat de niet verhaalbare kosten voor rekening van de gemeente zijn. Dit kan een nadeel voor de gemeente betekenen als zich dit voordoet. Afspraken over de (niet) verhaalbare kosten worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst (vrijwillig tussen partijen gesloten overeenkomst met vastlegging van uiteenlopende afspraken).

De gemeente Hoorn kan via haar "Verordening doelgroepen sociale/midden dure huur en sociale koop gemeente Hoorn 2023" en de "leidraad inrichting openbare ruimte" (LIOR) enige invloed uitoefenen door afspraken hierover vast te leggen in de anterieure overeenkomst. In hoofdstuk 11.5 Woningbouwcategorieën van de Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet (pagina 62 en 63) is een nadere toelichting op het woningbouwprogramma in relatie tot de doelgroepenverordening en omgevingsplan opgenomen.

Activiteiten die bij de ontwikkeling van het gebied zelf horen, worden aan derden overgelaten omdat die grondeigenaar zijn. Denk hierbij aan aankoop van eventuele door derden te ontwikkelen gronden, bouw- en woonrijp maken binnen de exploitatiegrens van het door derden te ontwikkelen gebied. Eventuele aansluitingen vanuit het gemeentelijk openbaar gebied op het door derden te ontwikkelen gebied zijn voor rekening van de ontwikkelende partij.

Openbaar gebied binnen de exploitatiegrens van het facilitaire project wordt in principe aangelegd door de ontwikkelende partij en komt "om niet" over naar de gemeente. De gemeente voert na overdracht van deze gronden het beheer en onderhoud over deze gronden.

Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder kosten heeft en weinig risico's loopt. De meeste kosten en het ontwikkelrisico zijn voor de ontwikkelende partij. Daarnaast stelt de ontwikkelende partij zelf de GREX op en voert deze uit voor eigen rekening en risico. Nadeel is dat de winst naar de ontwikkelende partij gaat als hiervan sprake is en de zeggenschap vanuit de gemeente beperkt is. Op de planning van realisatie en in de besluitvorming heeft de gemeente geen invloed en dit kan afwijken van de planning van de gemeente. Ook kostenverhaal, uitval, vertraging en faillissement kunnen risico's vormen voor de gemeente.

Garantiebepaling

In de anterieure overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over het nakomen van gemaakte afspraken over de inrichting van de openbare ruimte. Gebruikelijk is een bepaling op te nemen in de anterieure overeenkomst over een bankgarantie of concerngarantie of beiden. De ontwikkelaar gaat

hiermee bij ondertekening van de anterieure overeenkomst akkoord. Dit betekent een onherroepelijke en onvoorwaardelijke verlening van een bankgarantie, concerngarantie of beiden. Bankgarantie: de bank staat garant voor de financiële verplichting van de ontwikkelaar ingeval de ontwikkelaar zijn verplichtingen niet nakomt. Een bankgarantie zorgt ervoor dat de ontwikkelaar minder liquiditeiten ter beschikking heeft waardoor zijn kredietruimte kleiner wordt. Bij een concerngarantie maakt de gemeente afspraken met de moedermaatschappij (hierna: moeder) van de ontwikkelende dochtermaatschappij (hierna: dochter). De moeder verplicht zich de verplichtingen van de dochter na te komen als de dochter haar verplichtingen niet nakomt.

– *Planologische maatregel Omgevingswet*

De gemeente kan onder de Omgevingswet initiatieven op verschillende manieren ondersteunen. Hierbij gaat het om verlening van vergunningen waarbij gekeken wordt naar de activiteit of deze past in de regels van het omgevingsplan.

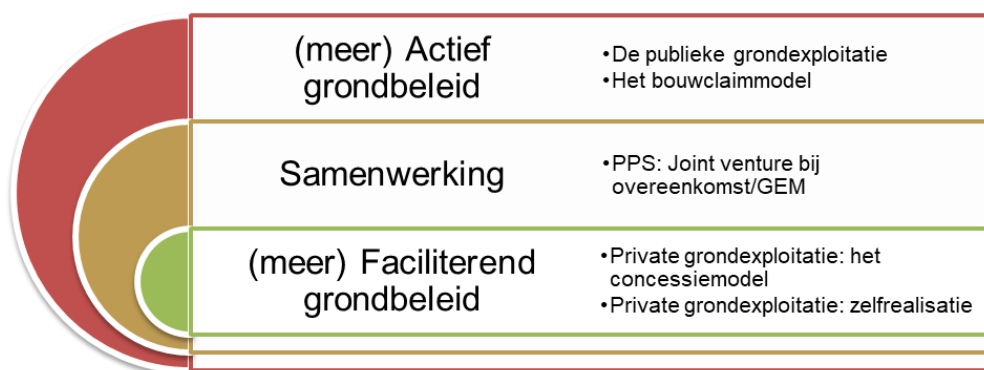
De gemeenteraad kan op elk moment het omgevingsplan wijzigen. Kostenverhaalregels kunnen dus herzien worden zodra dat nodig is. In de Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet is in paragraaf 11.8 en verder een toelichting opgenomen.

Sprake kan zijn van een binnenplanse of van een buitenplanse activiteit. Bij een binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) voldoet de activiteit aan de regels in het omgevingsplan waar een vergunningsplicht voor geldt, maar niet vergunningsvrij is. Het uitvoeren van een activiteit is echter zonder omgevingsvergunning verboden.

Een Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningsvrij is. Dit betekent dat de activiteit niet mogelijk is op basis van de algemene regels van het omgevingsplan. Er moet dus een vergunning worden verleend voor het afwijken van het omgevingsplan.

Samenwerkingsvormen

Binnen de hiervoor beschreven hoofdvormen van actief en faciliterend grondbeleid vallen nuances aan te brengen. Het kan voorkomen dat een gemeente niet volledig actief of niet volledig faciliterend betrokken is bij een (ruimtelijke gebieds-) ontwikkeling maar te maken heeft met een mengvorm. Er kunnen vijf samenwerkingsvormen worden onderscheiden zoals in de volgende figuur is aangegeven:



1. De publieke GREX

Dit is het traditionele model. Hierbij voert de gemeente een actieve GREX en zijn alle gronden in handen van gemeente. De gemeente heeft 100% de regie over de ontwikkeling. Eventueel zijn nog grondaankopen nodig. De gemeente draagt het volledige plan- en financiële risico. Een voorbeeld is het project Herontwikkeling Oude Hockeyvelden. De gemeente treedt op als ondernemer en de GREX valt onder de vennootschapsbelasting (zie paragraaf 4.3).

2. Het bouwclaimmodel

Ook dit is een vorm van actief grondbeleid. Het verschil met een publieke GREX is dat ook private partijen grond in bezit hebben en zich kunnen beroepen op zelfrealisatie. Daarna brengen de private partijen de gronden in bij de gemeente, die het gehele plangebied bouw- en woonrijp maakt. De marktpartij verkoopt zijn gronden aan de gemeente en als tegenprestatie koopt de marktpartij

bouwrijpe kavels van de gemeente met het recht (claim) om de gronden te bebouwen. De gemeente kan hierbij de private partij/ ontwikkelaar verplichten de ontwikkeling van die gronden te realiseren. Daar waar sprake is van zelfrealisatie is in principe het Didam-arrest (zie hierna) niet van toepassing. De gemeentelijke sturing is nog steeds erg groot. Een voorbeeld is het project Bangert en Oosterpolder.

3. De Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Een PPS is een vorm van samenwerking waarin de gemeente zowel actief als faciliterend optreedt. Meerdere (markt-)partijen kunnen deelnemen in een PPS. Per afzonderlijke locatie wordt gekozen voor een samenwerkingsovereenkomst (SOK). De gemeente vervult enerzijds een private rol in de exploitatiemaatschappij (actief grondbeleid) en anderzijds een publieke rol (faciliterend grondbeleid) door uitvoering van haar publieke taken. De partijen vormen een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband om gezamenlijk een maatschappelijk dan wel een commercieel project te realiseren. Iedere deelnemer behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Voordeel is dat bij een PPS de samenwerking op de ontwikkeling kan worden afgestemd waarbij maximaal wordt geprofiteerd van de kennis van en ervaring in de vastgoedmarkt van de andere partij(en). Daarnaast worden de risico's verdeeld over de participanten in de exploitatiemaatschappij. Projectzekerheid en financiële zekerheid spelen een rol waarbij gestreefd wordt naar hoge kwaliteit tegen minder kosten waar alle partijen van profiteren.

Partijen kunnen, afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm, bij een PPS gronden inbrengen in de onderneming. Dit geldt ook voor de gemeente. Inbreng van gronden gebeurt tegen een nader te bepalen marktconforme grondwaarde te bepalen door een onafhankelijk deskundig taxateur/rentmeester. Een joint venture bij overeenkomst en een GEM, Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij, zijn voorbeelden van een PPS.

4. De private GREX: de integrale ontwikkeling op overheidsinitiatief (het concessiemodel)

De gehele planuitwerking wordt door marktpartijen uitgevoerd waarop de gemeente minder invloed heeft. De invloed van de gemeente beperkt zich tot het toetsen van de plannen aan het gemeentelijk beleid en de wettelijke kaders. Het concessiemodel kan worden toegepast in gevallen waarbij een marktpartij de grond grotendeels in handen heeft of gaat verwerven. Denk hierbij bijvoorbeeld aan locaties met veel eigendom van een corporatie. De gemeente stelt dan voorwaarden. Binnen die voorwaarden wordt de planontwikkeling verder overgelaten aan de marktpartij. Eventueel kan een marktpartij een voorstel voor een wijziging van het omgevingsplan aanleveren, waarbij de gemeente uiteindelijk het omgevingsplan wijzigt. Dit wordt ook wel het concessiemodel genoemd. Dit is een vorm van faciliterend grondbeleid. Aan het einde van de ontwikkeling wordt de openbare ruimte aan de gemeente "om niet" overgedragen en komt het beheer en onderhoud bij de gemeente te liggen. De invloed, investeringen en risico's voor de gemeente zijn beperkt.

5. Private GREX bij zelfrealisatie (via omgevingsplan/antérieure overeenkomst)

Als de initiatiefnemer zich beroept op zelfrealisatie en zelf verantwoordelijk is voor de GREX, verhaalt de gemeente de gemeentelijke kosten via een antérieure overeenkomst of de regels in het omgevingsplan.

Dit laatste komt voor als de regels voor het omgevingsplan voor het initiatief moet worden gewijzigd (raadsbevoegdheid) en het kostenverhaal niet anterieur is geregeld. In dat geval worden bij die wijziging regels opgenomen voor het kostenverhaal in het omgevingsplan. Dit is de meest faciliterende en passieve rol voor de gemeente Hoorn. De initiatiefnemer moet aantonen dat de nieuwe ontwikkeling niet in strijd is met de geldende kaders.

Transitie van grondbeleid

Een aantal beleidsuitgangspunten uit de Nota Grondbeleid 2016 worden in deze nota geactualiseerd. De belangrijkste aanleiding voor actualisatie is dat Hoorn tegenwoordig vooral binnenstedelijk (her)ontwikkelt waar voorheen de stad werd uitgebreid aan de randen. Binnenstedelijke projecten zorgen voor nieuwe uitdagingen, zoals op het gebied van parkeren, grondeigendom en aanpassingen in de bestaande infrastructuur.

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is een belangrijke verandering ten opzichte van de nota uit 2016. Tot slot is het Didam-arrest (zie hierna) een belangrijk aandachtspunt met betrekking tot de uitgifte van gemeentelijke gronden binnen gebiedsontwikkelingen van de gemeente. De Omgevingswet en het Didam-arrest worden hierna toegelicht.

Omgevingswet

De Omgevingswet heeft 26 wetten in één wet ondergebracht waaronder de Wvg, Onteigeningswet plus een viertal Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB).

Elke gemeente heeft een omgevingsplan met algemene regels voor het gehele domein van de fysieke leefomgeving. In het permanente deel van een omgevingsplan staan die regels. Daar horen ook de regels voor regulier kostenverhaal en financiële bijdragen bij. Dit gebeurt in de transitiefase van tijdelijk naar een permanent omgevingsplan en na één of meerdere wijzigingen van een omgevingsplan voor dit thema. Sommige instrumenten veranderen onder de Omgevingswet, andere blijven grotendeels gelijk. Naast deze wijzigingen is ook sprake van wijziging van het kostenverhaal onder de Omgevingswet waarbij sprake kan zijn van kostenverhaal *met* (voorkeur gemeente Hoorn) en kostenverhaal *zonder* tijdvak. Hierna wordt dit kort toegelicht.

Methode kostenverhaal MET tijdvak (ontwikkelingsplanologie):

Vorm van grondbeleid waarbij:

- sprake is van integrale gebiedsontwikkeling (zie ook: *Handreiking Kostenverhaal Omgevingswet*);
- sprake is van ontwikkelingsplanologie;
- het tijdvak en eindbeeld vooraf vastliggen in een omgevingsplan, het omgevingsplan is voor deze ontwikkeling gewijzigd;
- alle kosten meetellen zowel in het openbaar gebied als kosten voor de bouwkavels;
- niet meer kosten kunnen worden verhaald dan dat er opbrengsten zijn;
- sprake kan zijn van macroaftopping: hierbij kunnen de eigenaren samen niet meer bijdragen aan het kostenverhaal, dan de opbrengsten die er zijn; wat verhaald wordt, wordt vastgelegd in het omgevingsplan;
- verlieslatende locaties kunnen ontstaan (Omgevingswet artikel 13.15 lid 2 sub 2).

Methode kostenverhaal ZONDER tijdvak

Vorm van grondbeleid waarbij:

- sprake is organische ontwikkeling;
- sprake is van uitnodigingsplanologie: meer ruimte ontstaat voor initiatieven uit de samenleving;
- onzekerheid bestaat over het eindbeeld en de realisatietermijn van de (bouw)activiteiten;
- het afhankelijk is van initiatieven van derden of, en zo ja in welke mate, gebruik wordt gemaakt van ontwikkelmogelijkheden voor gebruik en/of bouwen in een planologisch besluit;
- alleen de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen voor niet-uitgeefbare gronden wordt meegenomen;
- de initiatiefnemers zelf de invulling, fasering van de werken, werkzaamheden en maatregelen plus de looptijd bepalen;
- het kostenverhaal is afhankelijk van de uiteindelijke ontwikkelingsinitiatieven;
- kostenverhaal is afhankelijk van de waardevermeerdering van de locatie door de activiteit;
- de gemeente een waardevermeerderingstoets (vervanger van de macroaftopping) uitvoert: de waardevermeerdering is het bedrag dat de locatie waard is ná realisatie van het plan onder aftrek van de inbrengwaarde en de door de aanvrager gemaakte kosten;
- de gemeente de bruto kostenverhaalbijdrage vergelijkt met de waardevermeerdering: is de waardevermeerdering hoger dan kunnen alle kosten worden verhaald, is de waardevermeerdering lager dan de kosten dan worden de kosten verhaald tot het bedrag van de waardevermeerdering;
- bij kostenverhaal zonder tijdvak mogen in principe geen verliezen ontstaan omdat de opbrengsten gelijkstaan aan de kosten die worden gemaakt.

In hoofdstuk 9 van Handreiking kostenverhaal Omgevingswet is een nadere toelichting gegeven.

Didam-arrest ¹

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen dat grote gevolgen heeft voor de eerdere gebruikelijke praktijk van gronduitgifte door overheden. Dit arrest geeft aan dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen. Onderdeel daarvan is het gelijkheidsbeginsel. Hieruit vloeit voort dat wanneer een gemeente een onroerende zaak wil

¹ Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR 2021:1778

verkopen, in erfpacht wil uitgeven, verhuren, kavelruil wil toepassen, in bruikleen geven of bezwaren met een recht, zij ruimte moet bieden aan potentiële gegadigden om mee te dingen. Het gaat hier om het geven van mededingingsruimte aan meerdere gegadigden. Dit geldt alleen als er (redelijkerwijs te verwachten is dat) meerdere gegadigden aanwezig zijn. In dat geval zullen vooraf objectieve, toetsbare en redelijke criteria geformuleerd moeten worden om de gegadigde te selecteren. Deze criteria moeten vooraf bekend worden gemaakt. De publicatie gebeurt gewoonlijk via het Gemeenteblad. Daarnaast kan de publicatie in andere media kenbaar gemaakt worden. Als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er geen andere gegadigden zijn, kan een dergelijke procedure achterwege blijven. Er moet dan wel een publicatie worden gedaan waarin gemotiveerd wordt aangegeven dat er geen andere gegadigden zijn.

Een paar uitgangspunten naar aanleiding van het Didam-arrest zijn onder andere:

- in beginsel is één-op-één verkoop niet mogelijk zonder een openbare verkoopprocedure;
- geen één-op-één verhuur; het Didam-arrest is ook van toepassing bij verhuur, bruikleen, ruil, erfpacht en opstal of het bezwaren met een recht van een onroerende zaak door de overheid;
- prestatieafspraken rechtvaardigen één-op-één uitgifte aan een woningcorporatie; in een eerdere uitspraak (jurisprudentie) is besloten dat er in zo'n geval sprake is van een redelijk criterium; daarnaast is het objectief en toetsbaar dat een woningcorporatie koopgegadigde is.

Bovenstaande is niet uitputtend, want de jurisprudentie over het Didam-arrest staat niet stil. Dit betekent dat het niet mogelijk is om in deze nota een volledig overzicht te geven.

Tender

Om te voldoen aan het Didam-arrest is een tender een veelgebruikte methode. Meerdere marktpartijen worden uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond.

Bij een openbare aanbesteding/tender kunnen particulieren of ontwikkelaars via een inschrijving een bieding doen voor de grond. Afhankelijk van de gunningscriteria wordt de grond gegund aan één inschrijver. Wanneer wordt gegund op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding, wordt niet alleen gekeken naar de hoogste prijs maar ook naar andere kwalitatieve aspecten, zoals bijvoorbeeld het ontwerp van de beoogde ontwikkeling.

Vaak wordt de tender gecombineerd met een ontwerprijvraag, met een nota van uitgangspunten als basis. In dat geval telt het grondbod als onderdeel mee in de einduitslag. Een vooraf berekende residuele grondwaarde dient als toets op dit grondbod en kan als minimum gelden. Meerdere marktpartijen kunnen een bod neerleggen bij de gemeente. Hier is in feite sprake van een 'vrije markt' en daarmee wordt het bod marktconform. Zeker gezien het Didam-arrest is de verwachting dat een tender vaker zal voorkomen dan in het verleden.

Bij uitgifte van gemeentelijke grond (eventueel inclusief aanleg openbaar gebied) kan deze door een tender in de markt worden gezet. Behalve als het gaat om een uitzonderingspositie wordt de verkoop van de grond openbaar gemaakt. Een uitzondering is waar één-op-één uitgifte zonder tender toch mogelijk kan zijn, bijvoorbeeld aan een woningcorporaties of andere partijen, volgend uit de jurisprudentie.

Per situatie/gronduitgifte wordt een tenderstrategie opgesteld om een samenwerkingspartner te selecteren. Daarbij moet eerst de samenwerkingscategorie worden gekozen (zie paragraaf 2.2). Dit varieert van faciliterend tot een meer actieve samenwerking van de gemeente Hoorn met de te selecteren ontwikkelpartij. De analyse van de opgave (reikwijdte), de ontwikkelstrategie en de samenwerkingsstrategie vormen samen de input voor een tenderstrategie.

De tenderstrategie bevat drie hoofdkeuzes:

1. Selectie

Hoe ingewikkeld een opgave is, welke ingeschatte risico's er zijn en de gewenste mate van uitwerking bepalen tezamen de reikwijdte van een gebiedsontwikkeling of project. Na vaststelling van de reikwijdte, kan gekozen worden voor prijs-, plan- of partnerselectie:

- *Prijsselectie:*
wanneer de gemeente precies weet wat zij wil en dit ook al heeft uitgewerkt, vindt de selectie plaats op prijs waarbij sprake is van opbrengstmaximalisatie;
- *Planselectie:*
wanneer de gemeente partijen ook wil uitdagen om een gebiedsontwikkeling (verder) uit te werken is dit een wijze van selectie. Bij planselectie wordt naast een uitgewerkte visie of

ontwerp, ook gevraagd om een financiële bieding, een planning en ontwikkelvoorwaarden gelden. Daarbij wint de partij die de beste prijs-kwaliteitsverhouding (BKV) of kwaliteit biedt;

- *Partnerselectie:*
hierbij wordt niet geselecteerd op een plan met bieding en/of prijs, maar op een partner(profiel). Een selectie is dan hoofdzakelijk gericht op het proces met één partij, in plaats van op het resultaat. Samen met de partner wordt dan gewerkt aan het te behalen resultaat.

2. *Tendermethodiek*

Om een winnende marktpartij te selecteren, kan worden gekozen uit een tendermethode van onderhandse selectie met of zonder dialoog, openbare veiling, verkoopprocedure met voorselectie of met dialoog. De gekozen aanbestedingsvorm moet passen binnen de Aanbestedingswet.

3. *Beoordelingscriteria*

De beoordelingscriteria worden afgestemd op de ambities van de gemeente Hoorn en de specifieke wensen die er zijn voor de gebiedsontwikkeling of het project. Er worden partijen geselecteerd en de uiteindelijke gunning vindt plaats via de Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) waarbij onderscheid is tussen:

- Beste prijs- kwaliteitverhouding (BPKV);
- Laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit, bijvoorbeeld Life Cycle Costs (complete kostencyclus inclusief onderhoud);
- Laagste prijs.

De BPKV als criterium is over het algemeen het meeste logisch voor de gemeente Hoorn. De beste prijs-kwaliteitverhouding bestaat uit:

- Kwalitatieve criteria, zoals: stedenbouw en architectuur, inrichting openbare ruimte, duurzaamheid, et cetera.;
- Financiële criteria, zoals: grondprijs, aangevuld met budgetten voor werken (o.a. aanleg openbare ruimte);
- Procesmatige criteria, zoals: planning en te volgen proces.

2.3 Keuze grondbeleid

In paragraaf 2.2 staat een overzicht van de mogelijk te voeren types grondbeleid. In deze paragraaf worden de criteria behandeld die bepalend zijn voor de keuze van het te voeren grondbeleid. De gemeente Hoorn heeft in het verleden buitengebieden ontwikkeld tot nieuwe woonwijken en bedrijventerreinen. Gezien de huidige omstandigheden is het niet langer vanzelfsprekend om deze actieve rol op te pakken. Per situatie moet vooraf, na een eerste verkenning, een afweging worden gemaakt over het te voeren grondbeleid. De uiteindelijke keuze is afhankelijk van de omstandigheden zoals bijvoorbeeld het eigendom van de grond en financiële risico's.

Het nieuwe grondbeleid binnen de gemeente Hoorn is situationeel waarbij integrale gebiedsontwikkeling inclusief kostenverhaal met tijdvak de voorkeur heeft. Hiermee houdt de gemeente Hoorn alle mogelijkheden open om een keus te maken welk type grondbeleid de gemeente wil toepassen.

Toch kunnen andere rollen van de gemeente Hoorn soms meer voor de hand liggen, waarbij de regie wordt gepakt. Enerzijds omdat de markt geen onrendabele projecten oppakt die de gemeente wel wenselijk en noodzakelijk vindt. Anderzijds zijn er mogelijkheden waar de gemeente winstgevende projecten kan realiseren die beantwoorden aan de ambities. Voordelige en nadelige resultaten op de GREXen lopen via de ABR. De verantwoording van deze reserve vindt periodiek plaats via de cyclusdocumenten. In de volgende gevallen kan de gemeente actief grondbeleid toepassen:

- Bij maatschappelijke noodzaak;
- Bij een sterke grondpositie, waar financiële potentie is en een beperkt risico;
- Vanwege politieke afwegingen.

Maatschappelijke noodzaak

- Er zijn bepaalde onrendabele functies die een maatschappelijk nut hebben. Voorbeelden hiervan zijn parken en infrastructuur, nieuwe rondweg en hoofdinfrastructuur boven- en ondergronds zoals hoofdontsluitingswegen en riool- en persgemalen, persleidingen, riolering, busbaan, bruggen, onbebouwde centrale parkeerterreinen et cetera. Deze kosten zijn volledig

toerekenbaar aan een of meerdere exploitatiegebieden. Dit betreft voorzieningen die van nut zijn voor één of meer andere gebieden gelegen binnen en buiten de exploitatiegebieden. Men noemt dit bovenwijkse voorzieningen.

Bij bepaling van de haalbaarheid van kosten gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid proportionaliteit (PTP-criteria) (Omgevingswet artikel 13.14 eerst lid onder b en Handreiking Grondexploitatiewet - 1-10-2010 - Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)).

Stellige uitspraak Commissie BBV: "Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen GREX wordt toegerekend, moet tot het moment dat de grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd (op de balans) onder de juiste categorie materiële vaste activa. Naar de aard van de bovenwijkse voorzieningen zal de activa categorie 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 GREX, moet volgens artikel 64 lid 3 lid BBV, vanaf de ingebruikname worden afgeschreven op het actief op basis van de verwachte gebruiksduur (Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" - Commissie BBV)." Hierdoor worden de kosten verlaagd.

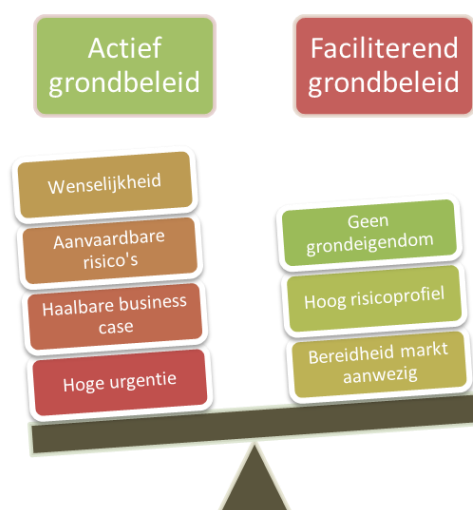
- Verder kan het gaan om een ontwikkeling van een maatschappelijke functie zoals een bibliotheek of museum op gemeentegrond waarvan bekend is dat het een onrendabel project is.

Sterke grondpositie, waar financiële potentie is en een beperkt risico

- Dit criterium doelt op het hebben van een sterke gemeentelijke grondpositie en ontwikkelplannen met een rendabele functie. De gemeente onderzoekt de financiële risico's, zodat een afweging kan worden gemaakt. De risico's worden vooral bepaald door de moeilijkheidsgraad van een project. Daarbij zijn de tijdsduur, omvang, eigendomssituatie en investeringen onder andere van belang.
- De financiële potentie van een project wordt door een haalbaarheidsanalyse in beeld gebracht. De financiële potentie is ook afhankelijk van de verwachte tijdsduur van een ontwikkeling. Het uitgangspunt is om een positief resultaat te behalen van:
 - 15% van de te maken kosten bij een exploitatieperiode van vijf jaar of korter.
 - 25% van de te maken kosten bij een exploitatieperiode langer dan vijf jaar. Bij een gemeentelijke grondpositie hoeft de gemeente Hoorn overigens niet altijd alleen volstrekt actief op te treden, er zijn ook mengvormen mogelijk zoals een PPS. Zie ook paragraaf 2.2.

Politieke afwegingen

- Er zijn altijd situaties waarin de politiek bepaalde ambities heeft die leiden tot een actieve ontwikkeling. Daarvoor kunnen verschillende beweegredenen zijn. Zoals de wens om grond beschikbaar te stellen voor woningbouw die bepaalde (kwetsbare) doelgroepen huisvest. Denk daarbij aan onder andere jongeren, ouderen of woonwagengedwongen. Een andere beweegreden is een ontwikkeling die dient als impuls voor de hele stad. Stationsgebied Poort van Hoorn is hiervan een voorbeeld.



Figuur 1 Afwegingskader actief of faciliterend grondbeleid

2.4 Gereedheidskist met instrumenten

Om actief dan wel faciliterend deel te nemen aan planontwikkelingen als gemeente, bestaan meerdere wettelijke instrumenten. Deze instrumenten bepalen welke handelingsruimte en verplichtingen de gemeente heeft.

Er zijn twee soorten instrumenten:

1. Instrumenten van grondeigendom.
2. Instrumenten voor kostenverhaal.

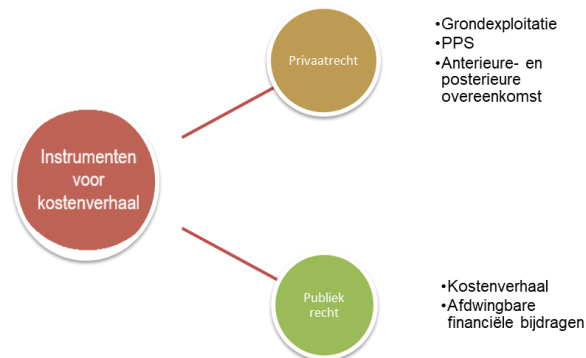
1. Instrumenten van grondeigendom.

Deze instrumenten maken het mogelijk de eigendom van de grond te verkrijgen en/of beperkte rechten op de grond te wijzigen of te beëindigen.



2. Instrumenten voor kostenverhaal.

Hiermee kan de overheid kosten verhalen die zij moet maken om een gebied geschikt te maken voor het beoogde gebruik, zoals: wonen, bedrijvigheid of recreatie.



2.4.1. Instrumenten van grondeigendom

Koop van grond (privaatrechtelijk)

Koop en ruil van grond is een instrument op

1. Projectbasis, maar kan ook ingezet worden om;
2. Toekomstige ontwikkelingen en doelstellingen veilig te stellen (strategisch).

1. *Koop op projectbasis:*

Bij projecten met een actieve rol van de gemeente kunnen grondaankopen door de gemeente binnen het plangebied nodig zijn. Hier is vooraf rekening mee gehouden. Voor grondaankoop is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Alleen als het echt nodig is volgt een wettelijk onteigeningstraject.

2. *Strategische aankoop:*

De gemeente kan grond strategisch aankopen. Dit wordt toegepast bij het voeren van actieve grondpolitiek. Een aankoop is strategisch in de volgende situatie: *"Er zijn nog geen plannen om te ontwikkelen, maar er bestaat wel een duidelijke kans om de locatie te gaan ontwikkelen"*.

Daarnaast geldt:

- dat vooruitlopend op verwachte planvorming de gemeente doelgericht privaatrechtelijk onroerende zaken (gronden en/of panden) aankoopt met het oog op toekomstig noodzakelijke ontwikkeling of herstructurering; de gemeentelijke grondpositie wordt versterkt, de gemeente mede vanuit de eigendomspositie, kan zorgen voor de realisatie van plannen binnen de door haar gestelde kaders;
- dat de aankoop van gronden kan zijn om te anticiperen op functies die niet door de markt worden opgepakt;
- dat de gemeente grondspeculaties met als gevolg een prijsopdrijvend karakter voorkomt;
- dat het vroegtijdig verwerven van grond betekent dat de gemeente risico's neemt, zowel financieel als juridisch. Het is namelijk niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming komt en gemaakte kosten zodanig terugverdiend worden.

De gemeente Hoorn heeft geen verwervingsbudget voor strategische aankopen gereserveerd. Wanneer een strategische aankoop zich aandient (zie tabel pagina 24), moet een budgetaanvraag inclusief dekkingsvoorstel worden gedaan bij de raad. Hierbij wordt verwezen naar de richtlijnen in de financiële verordening. Daarbij is het uiteraard noodzakelijk dat vooraf een goede financiële afweging wordt gemaakt.

Minnelijke verwerving (privaatrechtelijk)

Wanneer wordt besloten grond(en) aan te kopen, is het uitgangspunt minnelijke verwerving. Dit betekent onderhandelen met een grondeigenaar om tot een grondtransactie te komen. Deze werkwijze heeft de voorkeur, omdat partijen uiteindelijk wederzijds overeenstemming bereiken. Dit vraagt in praktische zin veel tijd, energie, tact en geduld.

Voorkeursrecht (publiekrechtelijk)

De gemeenteraad kan op onroerende zaken een voorkeursrecht vestigen op grond van hoofdstuk 9 Voorkeursrecht van de Omgevingswet). In spoedeisende gevallen kan daaraan voorafgaand door het college een "tijdelijk" voorkeursrecht worden gevestigd. Het voorkeursrecht voorkomt grondspeculatie en posities van marktpartijen die eventueel een gewenste ontwikkeling in de weg staan. Dit instrument wordt ingezet met het oog op gebiedsontwikkeling en wanneer de gemeente onroerende zaken wil aankopen. Wil de eigenaar of rechthebbende op een beperkt recht of onroerende zaak het recht of de zaak verkopen, dan moet hij dit eerst aanbieden aan de gemeente. Als de gemeente afziet van koop, kan de eigenaar of rechthebbende zijn zaak of recht vrij verkopen. Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die een nieuwe functie krijgt die niet-agrarisch is of als de grond is aangewezen als moderniseringslocatie. Het huidige gebruik moet afwijken van de toekomstige functie. Een voorkeursrecht kan worden gevestigd met een (voorlopige) voorkeursrechtbeschikking, op grond van een vastgestelde omgevingsvisie, omgevingsplan of een vastgesteld programma.

Onteigening (publiekrechtelijk)

Bij onteigening wordt het grondeigendom ontnomen als er een algemeen belang is van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving waarvoor het privébelang moet wijken. Er zijn wel eisen verbonden aan onteigening. Van dit instrument wordt slechts gebruik gemaakt, als aankoop van grond via de minnelijke weg (minnelijke verwerving) niet mogelijk is en onteigening vanuit publiek belang noodzakelijk is. De noodzaak, de urgentie en het algemeen belang moeten zijn aangetoond. In de Omgevingswet is het noodzaakvereiste als criterium voor de onteigening vastgelegd (Onteigeningswet- artikel 11.7 lid 1 en 2). Ook moet eerst geprobeerd worden tot een vrijwillige, minnelijke verwerving te komen met de eigenaar. De noodzaak tot onteigening ontbreekt als de eigenaar van het vastgoed kan aantonen dat hij bereid èn in staat is de door de gemeente voorgestane ontwikkeling, gebruik of beheer kan realiseren. Ook ontbreekt de noodzaak als de onteigenaar/ de gemeente geen redelijke poging heeft gedaan om minnelijk te verwerven. Daarnaast moet binnen drie jaar na de eigendomsoverdracht aan de gemeente gestart worden met de uitvoering van de ontwikkeling, het gebruik of beheer. Nieuw onder de Omgevingswet is dat de raad een onteigeningsbeschikking neemt, in plaats van dat onteigening per koninklijk besluit gaat.

Kavelruil (zowel publiek- als privaatrechtelijk)

Soms kan het ruilen van gronden een nieuwe ontwikkeling mogelijk maken of tot een efficiëntere benutting van gronden leiden. Dit is kavelruil. De Omgevingswet bevat een regeling voor kavelruil in het landelijk en stedelijk gebied. *Stedelijke kavelruil* is een nieuw instrument onder de Omgevingswet. Dit is een vorm van inrichting van de fysieke omgeving waarbij minimaal drie partijen hun onroerende zaken ruilen (Omgevingswet artikel 12.44). Dit gebeurt vrijwillig. De nieuwe verdeling wordt vastgesteld in een kavelruilovereenkomst. Voordeel bij *ruil in het landelijk* gebied is dat geen overdrachtsbelasting verschuldigd is, als wordt voldaan aan eisen genoemd in de Omgevingswet artikel 12.44 lid 1 tot en met 4.

Gedoogplicht (zowel publiek- als privaatrechtelijk)

De gedoogplicht houdt in dat een eigenaar moet toestaan dat een ander gebruik mag maken van de grond en dit is ingegeven vanuit het algemeen belang. De wet maakt onderscheid in gedoogplichten van rechtswege en gedoogplichtbeschikkingen. Bij de laatste gaat het bijvoorbeeld om het tot stand brengen van gasleidingen, elektriciteitskabels en rioleringen. Maar ook voor het gedogen van bepaalde onderzoeken. Schade door gedoogplichten moet worden vergoed. Van deze categorieën is het algemeen belang vastgelegd in de Omgevingswet. Daarnaast bestaat een gedoogplicht van rechtswege. Voorbeelden hiervan zijn onder andere: tijdelijke onderhoudswerkzaamheden, metingen of het aanbrengen van tekens.

2.4.2 Instrumenten van kostenverhaal

De kosten die de overheid kan verhalen betreft een breed pakket. Van de kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen en het saneren van de bodem tot en met het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van voorzieningen. *Privaatrechtelijke instrumenten* zijn: een (gemeentelijke-) GREX, publiek-private samenwerking, anterieure en posterieure overeenkomst over het kostenverhaal en financiële bijdragen. *Publiekrechtelijke instrumenten* zijn: kostenverhaal, afdwingbare financiële bijdragen aan ontwikkelingen en korting bij herverkaveling.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal is opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom afdeling 13.6 Kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen. Kostenverhaal kan gebeuren via privaatrechtelijke weg (bij overeenkomst) en publiekrechtelijke weg (met tijdvak in omgevingsplan, omgevingsvergunning). Bij het volgen van de privaatrechtelijke weg wordt een overeenkomst gesloten voor het kostenverhaal met betaalmomenten of zekerheden voor de betaling (zie ook artikel 13.12 Aanvullingswet grondeigendom).

Kostenverhaal (publiekrechtelijk)

Wordt de publieke weg gevolgd dan is sprake van twee mogelijkheden:

- a. publieke weg *met* tijdvak: kostenverhaal via omgevingsplan, omgevingsvergunning;
- b. publieke weg *zonder* tijdvak: kostenverhaal via omgevingsplan.

In de artikelen 13.13, 13.14 en 13.15 in de Aanvullingswet grondeigendom afdeling 13.6, de Omgevingswet paragraaf 13.6.1 en het Omgevingsbesluit afdeling 8.4. wordt op het kostenverhaal uitgebreid ingegaan.

De gemeente heeft de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen te ondersteunen, zonder daarbij zelf grond te bezitten of uit te geven. De gemeente zal hierbij vaak kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van voorzieningen in de openbare ruimte en het wijzigen van het omgevingsplan. De gemeente moet deze kosten op initiatiefnemers die hiervan profiteren verhalen. De Omgevingswet verplicht de gemeente die kosten naar evenredigheid te verhalen. Het sluiten van een overeenkomst heeft daarbij de voorkeur. Is er geen overeenkomst, dan moet het kostenverhaal op een andere manier worden geregeld. Dat kan door kostenverhaalregels in het omgevingsplan op te nemen of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Op het kostenverhaal wordt dieper ingegaan in het Programma kostenverhaal van de gemeente Hoorn.

Afdwingbare financiële bijdrage (publiekrechtelijk)

De publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage is een middel om kosten voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving te verhalen op een initiatiefnemer. Bijvoorbeeld investeringen in extra groen en fietspaden. De bijdrage is aanvullend op het kostenverhaal en wordt betaald door initiatiefnemers voor bouwplannen waarvoor ook kostenverhaal mogelijk is. De afdwingbare financiële bijdrage kan gevraagd worden voor de in het Omgevingsbesluit benoemde kostensoorten

die betrekking hebben op kostenverhaal met en zonder tijdvak (bijlage IV, artikel 8.15 onder A en B van het Omgevingsbesluit).

Kostenverhaal (privaatrechtelijk)

Daarnaast kan een vrijwillige financiële bijdrage privaatrechtelijk in een anterieure overeenkomst worden afgesproken met een initiatiefnemer. Voorwaarde is in het laatste geval dat de financiële bijdrage als regel opgenomen moet zijn in een omgevingsplan. Zie voor meer informatie Programma Kostenverhaal van de gemeente Hoorn.

2.4.3. Algemeen geldend, voor instrumenten van grondeigendom en kostenverhaal

Financiële grondslagen en risicomanagement

Het (her)inrichten van stedelijke locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling een goed financieel inzicht en financieel beheer. Het bouwwerk daarvan staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de afgesproken spelregels. Daarnaast zijn een planning- en control cyclus en instrumentarium essentieel. De grondslag is vastgelegd in de waardering van exploitatiegebieden, rekeningresultaten en prospectieresultaten.

Het risicomanagement is gebaseerd op de afspraken over de Algemene Bedrijfsreserve grondzaken (ABR) en de vaststelling en behandeling van beheersmaatregelen binnen risicogebieden. Zie ook hoofdstuk 4: Planning & Control.

3. Gemeentelijke organisatie

3.1 Algemeen

In de Gemeentewet worden de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders omschreven. Daarnaast fungeert het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten' (BBV) als leidraad voor de begroting, meerjarenraming en jaarrekening. Hieronder is in het kort aangegeven welke bevoegdheden het college en de gemeenteraad hebben over vaststelling en uitvoering.

| Activiteit | Burgemeester en wethouders (b&w) | Gemeenteraad (raad) |
|--|---|--|
| Toekomstvisie(s) en doelstellingen | Bereidt documenten voor binnen de door de raad gestelde kaders. | Stelt de visiedocumenten en de daarbij behorende doelstellingen vast. |
| Strategische aankopen buiten exploitaties | Verricht strategische aankoop Mandaat conform financiële verordening artikel 6 lid 3 en 4 | Wordt geïnformeerd over de aankoop en financiële consequenties. |
| Reguliere aankopen binnen vastgestelde grondexploitatiesbegrotingen | Verricht aankopen binnen het door de raad vastgestelde budget. Om slagvaardig te kunnen opereren op de grondmarkt is deze taak gemandateerd aan de teammanager Stedelijke Ontwikkeling | |
| Beheer | Het beheer, dus verpachten, verhuren of in gebruik geven van gronden of onroerende zaken binnen een GREX, vindt plaats onder verantwoordelijkheid van b&w. Via mandatering ligt deze taak bij team Stedelijke Ontwikkeling. | |
| Grondexploitatiebegroting (GREX) | De vastgestelde GREX vormt het budgettaire kader waarbinnen b&w handelt. B&W besluit volgens de Woo artikel 5 lid 2 over geheimhouding. bij opening en sluiting GREX. | Opent en sluit de GREX, stelt jaarlijks de geactualiseerde grondexploitatiebegroting vast. |
| Uitgifte | Stelt de verkoopuitgiftevoorwaarden vast. De grondprijzen worden vastgesteld door b&w binnen de door de raad vastgestelde kaders, zoals die zijn vastgelegd in de Nota Grondprijnsbeleid. | Stelt de Nota Grondprijnsbeleid vast. |
| Nota Grondbeleid en Nota Grondprijnsbeleid | Past beleid toe. De Nota's worden ambtelijk voorbereid. | Stelt de Nota Grondbeleid en Nota Grondprijnsbeleid vast. |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| Programma kostenverhaal | Past beleid toe. | Stelt Programma kostenverhaal vast. |
| Grondprijzenbrief | Jaarlijks vaststellen van de geactualiseerde Grondprijzenbrief. De Grondprijzenbrief geeft uitvoering aan de Nota Grondprijzbeleid. | Wordt geïnformeerd over jaarlijks geactualiseerde Grondprijzenbrief. |
| Onteigening | | Nemen van een besluit tot onteigening via een onteigeningsbeschikking. |
| Voorkeursrecht | Vestigen van een tijdelijk voorkeursrecht van drie maanden. Raad moet binnen die termijn een voorkeursrechtbeschikking nemen om het voorkeursrecht in stand te houden. | Vestigen voorkeursrecht met een voorkeursrechtbeschikking. |
| Kostenverhaal | Sluiten anterieure of posterieure overeenkomsten. Bepalen welke rekenmethode noodzakelijk is bij wijziging omgevingsplan of omgevings-vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Vrijgeven voorbereidingsbudget tot € 100.000. | Wensen en bedenkingen uiten, als politiek gevoelig. Voorbereidingsbudget vanaf € 100.000 vrijgeven. |
| Samenwerkingsverbanden | Aangaan samenwerkingsverband, als privaatrechtelijke rechtspersoon. | Besluiten tot start samenwerkingsverband. Vaststellen paragraaf verbonden partijen bij begrotingsbehandeling. |
| Sturing en verantwoording | Begroting en jaarrekening, paragraaf grondbeleid. Vertrouwelijke behandeling MPG en Tussentijdse Rapportage. | Vaststellen Begroting en Jaarrekening, paragraaf grondbeleid. |

3.2 Rapportage

Per 1 januari wordt jaarlijks de GREX van actuele gemeentelijke grondexploitatieprojecten geactualiseerd. Op basis van de actuele uitgangspunten worden de kosten en opbrengsten plus de te hanteren parameters (percentage rente, -kosten- en opbrengstenstijgingen/-daling) afgestemd op de dan geldende marktomstandigheden. Ook wordt de boekwaarde (per 31-12 voorafgaand aan de peildatum 1 januari van actualisatie) en lopende (restant) verplichtingen opgenomen. De raming van nog uit te voeren werken wordt geïndexeerd naar het actuele prijspeil. Ook wordt getoetst of de planning moet worden aangepast. Dit resulteert in een bijgesteld verwacht resultaat voor alle lopende GREXen per 1 januari. Die resultaten worden verantwoord in de jaarlijks op te stellen rapportage MPG. Deze cijfers vormen ook input voor de Jaarrekening en Begroting.

De raad wordt met tussentijdse financiële rapportages over de GREXen geïnformeerd met betrekking tot de realisatie, voortgang en het jaar van uitvoering. Het college stelt de tussentijdse financiële rapportage GREX vast en het college informeert de raad door middel van deze

tussentijdse verantwoording over de voortgang van de lopende projecten zowel uitvoeringstechnisch als financieel.

Mocht aanleiding zijn voor een tussentijdse bijstelling van het geraamde resultaat van de gemeentelijke GREX, dan wordt deze aan de raad voorgelegd als de tussentijdse afwijking van het eerdere vastgestelde resultaat meer bedraagt dan € 200.000, - negatief.

Bewaking GREXen

Uit de GREX van een project wordt een budget voor een (of meerdere) jaarschijf(ven) in de vorm van een krediet beschikbaar gesteld voor uitvoering van werkzaamheden. Grondzaken bewaakt de GREX, toetst de aanvraag en adviseert de projectmanager of de budgetaanvraag kan worden goedgekeurd.

Normering plankosten

- Voor het bepalen van de plankosten wordt in de Omgevingswet een splitsing gemaakt in kostenverhaal *met* tijdvak en kostenverhaal *zonder* tijdvak (Kostenverhaal Omgevingswet artikel 10.6.1. en 10.6.2. Berekening plankosten). Kostenverhaal *met* tijdvak (integrale gebiedsontwikkeling met einddatum en eindbeeld): alle in de Omgevingswet benoemde kostensoorten (Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet – bijlage IV en artikel 8.15 (verhaalbare kostensoorten)) komen in aanmerking voor plankosten bij kostenverhaal.
- Kostenverhaal *zonder* tijdvak (organische gebiedsontwikkeling zonder einddatum en eindbeeld): niet onder plankostenberekening vallen de kosten die samenhangen met werkzaamheden op de uitgeefbare kavel met betrekking tot het vrijmaken van de grond, slopen, verwijderen, verplaatsen, bodemsanering, demping, grondwerken, partieel ophogen en voorbelasten van grond. Deze kostensoorten vallen niet onder de plankosten als sprake is van kostenverhaal *zonder* tijdvak. Bij kostenverhaal *zonder* tijdvak wordt gewerkt met globale plannen.

In het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet - bijlage IV en artikel 8.15 (verhaalbare kostensoorten)) is een nadere detaillering aangegeven over de kostensoorten die vallen onder de criteria *met* en *zonder* tijdvak.

De gemeente Hoorn heeft een voorkeur voor kostenverhaal met tijdvak (integrale gebiedsontwikkeling).

Voor wat betreft de historische kosten zoals voorbereidende plankosten en onderzoekskosten die samenhangen met de voorbereiding aan het vaststellen van een omgevingsplan wordt in de Omgevingsregeling artikel 13.2 en 13.3 nader toegelicht waaraan deze moeten voldoen.

Kosten die verband houden met de kostenverhaalsbeschikking of een omgevingsvergunning worden niet tot de plankosten gerekend. Deze vallen onder leges omdat sprake is van een individuele dienst (Aanvullingsregeling Grondeigendom Omgevingswet pagina 106 en verder) en plankosten gemeenschappelijke kosten zijn en niet individueel toe te rekenen zijn.

Om de plankosten te berekenen werd tot en met 2023 de plankostenscan gehanteerd. Bij de invoering van de Omgevingswet is een nieuwe plankostenscan geïntroduceerd. Voor berekening van de plankosten zijn, in het kader van kostenverhaal volgens de Omgevingswet, in de bijlagen XXXIV (*met* tijdvak) en XXXIVa (*zonder* tijdvak) van de Omgevingsregeling tabellen opgenomen met vermelding van de wijze waarop de urencriteria wordt toegepast ter bepaling van het bedrag van de plankosten.

Rente

Onderdeel van de te verhalen kosten in een GREX is de rente. Zo moet rente worden toegerekend aan het taakveld 8.2 Grondexploitatie. Deze rente wordt toegevoegd aan de post voorraden, bouwgrond in exploitatie (BIE) oftewel de GREXen. Met ingang van 2016 mocht volgens de BBV-regelgeving alleen rente vreemd vermogen worden doorberekend in de GREX. Bij het ingaan van de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) is het uitgangspunt gewijzigd waarbij aansluiting is gezocht met de inmiddels gesloten vaststellingsovereenkomsten (Vpb) tussen de Belastingdienst en gemeenten zowel over de renteformule als over de winstneming.

Stellige uitspraak Commissie BBV

De rentelasten worden toegerekend aan een gemeentelijke GREX op basis van A13 in de tabel van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit. Hierbij wordt de omslagrente gehanteerd conform de notitie Rente van de commissie BBV of de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering). Voor de renteformule resulteert dat in een vereenvoudiging, te weten voor de rentetoerekening aan grondexploitaties dient gebruik te worden gemaakt van de reguliere omslagrente of de specifieke rente van de projectfinanciering indien daar sprake van is. Bij de omslagrente volgens de notitie Rente behoren rentelasten over het eigen vermogen tot de mogelijkheid. Als rente over het eigen vermogen wordt toegepast is deze gemaximeerd tot het gemiddelde rentepercentage over het rentedragend vreemd vermogen. Het rente-omslagpercentage wordt gehanteerd om de rentelasten aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie toe te rekenen. In de notitie rente van de Commissie BBV de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023) wordt hierop nader ingegaan.

Risicomanagement/ risicoanalyse

Het BBV geeft aan dat de begroting van de gemeente een paragraaf over het weerstandsvermogen en risicobeheersing bevat. Onder de weerstandcapaciteit wordt in dit verband verstaan, alle middelen waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te kunnen dekken. Daarnaast worden risico's aangegeven waarvoor nog maatregelen moeten worden getroffen. Dit geldt ook voor risico's die te maken hebben met gemeentelijke GREXen. Bij het bepalen van risico's voor GREXen wordt het voorzichtigheidsprincipe toegepast. In paragraaf 4.2. "Financiële grondslagen" wordt hierop nader ingegaan.

Aan een planontwikkeling zijn risico's verbonden. Bij actief grondbeleid zijn de risico's in principe groter, omdat de gemeente niet alleen plankosten maakt, maar ook bouw- en woonrijp maakt en grond verwerft of verkoopt. De gemeente is hierin ondernemer en loopt ondernemersrisico. Daarom worden in Hoorn risicoanalyses opgesteld. Een second opinion op de risicoanalyse wordt door de Rekenkamer eens in de vier jaar aanbevolen, of frequenter als daartoe aanleiding bestaat. Aan deze aanbeveling wordt uitvoering gegeven. De uitzondering is dat drie jaar vóór de einddatum van een actieve ontwikkeling geen second opinion meer plaatsvindt. Ook is er een maximum van drie second opinions per project gedurende de gehele looptijd van de GREX. Tegen het einde van de looptijd nemen de risico's namelijk af: er zijn of beheersmaatregelen getroffen, de risico's hebben zich al voorgedaan of kunnen zich niet meer voordoen.

4. Planning & Control

Het (her)inrichten van stedelijke locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling een goed financieel inzicht en beheer. Daarnaast is een adequate planning- en control cyclus essentieel.

4.1 Regels en voorschriften GREXen

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie is het raadsbesluit met de vaststelling van grondexploitatie-project inclusief GREX. Vanaf het moment dat de raad de bouwgrond in exploitatie heeft geopend, kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.

Bij opening van de GREX is ook bekend welke investeringen worden verwacht en welke opbrengsten zijn gecalculeerd zodat de raad ook inzicht heeft op het verwachte eindresultaat van de GREX. Omdat de GREX in zijn algemeenheid gevoelige bedrijfsgegevens betreft ten aanzien van kosten en opbrengsten krijgt de opening (en ook sluiting) van een GREX het predicaat geheim. De Woo biedt hiertoe de mogelijkheid in artikel 5.1 lid 2b. Het college stelt hiervoor een aparte besluitregel op voor de raad in het collegevoorstel. Wordt dit besluit niet genomen dan is de GREX automatisch openbaar.

Het kan voor komen dat in het exploitatiegebied, waarvoor een gemeentelijke GREX is gemaakt, ook een deel private terrein wordt ontwikkeld voor rekening en risico van de eigenaar van die grond. Dan wordt gesproken van een facilitair project als onderdeel van de GREX. Dit facilitair project draagt dan ook deels bij in de kosten die gemaakt worden om het facilitaire project te ontsluiten. Voorbeelden zijn de wegaansluiting vanuit gemeentelijke terrein, terreinafwerking en extra aanleg parkeerplaatsen inclusief de daarmee samenhangende plankosten ten behoeve van het facilitair ontwikkelde plangebied. Wanneer een actief grondexploitatieproject en faciliterend grondbeleid in één plangebied worden ontwikkeld is het voor de verslaggeving in de balans verplicht om in elk geval een splitsing aan te brengen in een actief (gemeentelijk) deel en het faciliterende deel. Het actieve deel wordt volgens BBV-regelgeving verantwoord als voorraden, bouwgrond in exploitatie (BIE) en het faciliterende deel betreft een vordering.

Gebieden zonder GREX die wel ingericht worden of waar sprake is van reconstructie of herstructurering kunnen niet uit andere GREXen worden gefinancierd omdat er geen relatie ligt met andere gemeentelijke GREXen. In dit soort situaties verstrekt de raad een apart krediet om de herstructurering of reconstructie mogelijk te maken.

De realisatie van bebouwde voorzieningen (opstalontwikkelingen) zoals bijvoorbeeld scholen, gymlokalen, sporthallen of gemeentehuis behoren niet tot de uitvoering van een GREX. Deze voorzieningen hebben een andere financieringsbron buiten de grondexploitatie om.

Tien jaarstermijn GREX

Stellige uitspraak Commissie BBV: Voor een GREX met een looptijd langer dan 10 jaar is de volgende aanvullende informatie verplicht: de motivatie voor de langere looptijd en een overzicht met onderbouwing van de risicobeperkende maatregelen. Deze moeten in de begroting en jaarstukken worden vermeld. 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 tevens 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. Dit betekent dat, om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken, het uitgangspunt is dat de looptijd van een GREX in beginsel maximaal 10 jaar voortschrijdend bedraagt. Duurt deze langer dan 10 jaar voortschrijdend dan worden beheersmaatregelen getroffen zoals bijvoorbeeld geen opbrengststijging doorvoeren.

Vorbereidingsbudget

Door de scherpere afbakening van het startmoment van GREX kunnen (voorbereidings-)kosten die worden gemaakt in de periode vóórdat de grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad, nog niet op het onderhanden werk worden geactiveerd wanneer de betreffende GREX nog niet operationeel is. Inherent aan de voorbereidingsfase is immers dat er nog geen operationele GREX is geopend waar deze kosten aan kunnen worden toegerekend.

Voorbeelden van dergelijke voorbereidingskosten zijn o.a. bestemmingsplankosten, apparaatskosten voorbereiding en planschadevergoedingen.

Wanneer de gemeente deze kosten wil toerekenen aan de GREX, dan zijn dit kosten van onderzoek en ontwikkeling van een bepaald actief. Deze kosten kunnen op basis van artikel 34 sub b BBV worden geactiveerd als immateriële vaste activa. Dit geldt eveneens voor voorbereidingskosten die betrekking hebben op warme gronden. Om te voorkomen dat hier een veelheid aan voorbereidingskosten worden geactiveerd zonder dat er een concreet perspectief bestaat op de feitelijke ontwikkeling van gronden, doet de commissie BBV aanvullend op de voorwaarden genoemd in artikel 60 BBV de volgende stellige uitspraak:

Stellige uitspraak

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

1. De voorbereidingskosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit (overeenkomstig stellige uitspraak in paragraaf 5.3); en
2. De voorbereidingskosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende Grondexploitatiebegroting, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Nieuw ten opzichte van de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken uit 2019 is dat na 5 jaar deze kosten niet hoeven te worden afgeboekt, maar dat ook een voorziening kan worden gevormd. Hierdoor kunnen deze kosten later alsnog worden ingebracht als de raad tot een grondexploitatie heeft besloten voor het betreffende gebied.

Als gevolg van deze stellige uitspraak treedt er geen afwijking op van de fiscale verslaggeving. Ten behoeve van de vennootschapsbelasting worden deze kosten jaarlijks meegenomen in de fiscale winstbepaling nadat de grondexploitatie op basis van het raadsbesluit is geopend. Deze kosten maken immers deel uit van de kostensoortenlijst, die ook door de fiscus als uitgangspunt wordt gehanteerd bij het bepalen van de fiscaal aftrekbare kosten.

Voor voorbereidingskosten die niet aan deze voorwaarden voldoen, moet alternatieve dekking worden gevonden met goedkeuring van de raad. Dit dient al bij de projectopdracht verantwoord te worden. Dit krediet wordt bepaald op basis van interne (over het algemeen ambtelijke uren) en externe (meestal inhuur specialisme die niet in huis is bij de gemeente) kosten en op basis van een voorlopig programma. Wanneer het tot daadwerkelijke ontwikkeling komt, worden de tot dan toe gemaakte voorbereidingskosten meegenomen in de GREX. Als blijkt dat een en ander niet haalbaar blijkt te zijn dan worden de gerealiseerde kosten afgeboekt ten laste van de reserve.

Kostenverhaal in relatie tot GREX

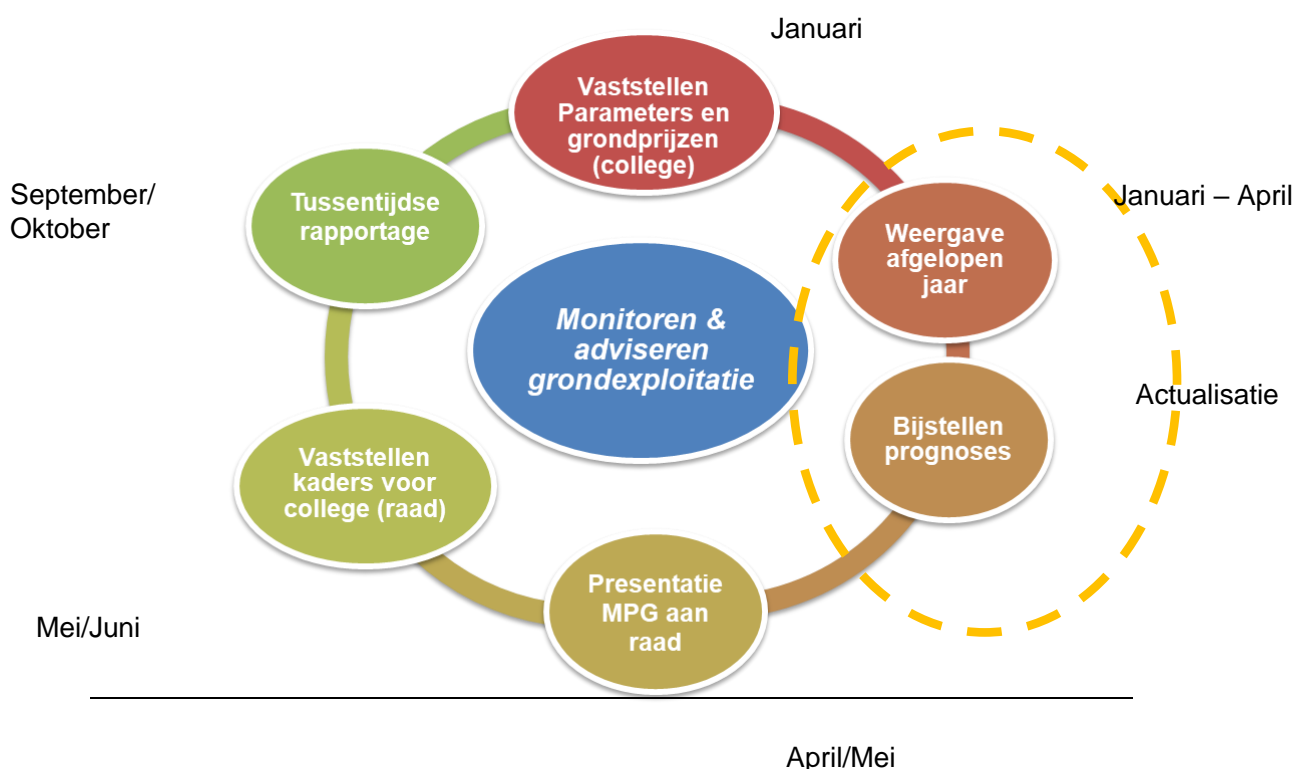
Met de ingang van de Omgevingswet is de Grondexploitatiewet ingetrokken, die onderdeel was van de Wro/Bro. Ingevoerd is het Kostenverhaal Omgevingswet: de kostenverhaalregeling (Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties april 2022). Als het kostenverhaal gewaarborgd wordt via regels in een omgevingsplan of een BOPA, gaat het om publiekrechtelijk kostenverhaal. Hiermee kunnen eenzijdig kosten door de gemeente Hoorn worden verhaald. Het is verplicht om regels op te nemen, behalve als het kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor is verzekerd. Bij het privaatrechtelijk kostenverhaal wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen overeenkomsten: de (ver)koopovereenkomst, de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst.

Aan het kostenverhaal kan een gemeentelijke of publiek-private GREX zijn gekoppeld. Dit hangt af van de samenwerkingscategorie, zoals behandeld in paragraaf 2.2. Een exploitatieopzet is dus niet verplicht. Het kan wel als rekenkundig hulpmiddel worden ingezet als de gemeenteraad daartoe besluit. Een GREX heeft betrekking op onder andere het bouw- en woonrijp maken van grond, nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. De verhaalbare kostensoorten staan in de Omgevingsregeling. Een grondeigenaar dient bij te dragen op basis van: Profijt, Toerekenbaarheid en Proportionaliteit (PTP-criteria). Zie voor meer details het Programma Kostenverhaal van de gemeente Hoorn.

Actualisatie van de GREX

Op grond van het BBV wordt elke GREX jaarlijks geactualiseerd. De actualisatie wordt opgenomen in de jaarlijks opgestelde MPG die vastgesteld wordt door de raad. In het MPG is de boekwaarde geactualiseerd en zijn de restant verplichtingen opgenomen. De ramingen worden vergeleken met de gerealiseerde kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar. Ook wordt het prijspeil van de GREX aangepast. Mogelijke inhoudelijke wijzigingen kunnen dan worden doorgevoerd. Betreft het een planwijziging dan is geen sprake van een actualisatie van de bestaande GREX maar van een herziening en dan dient de raad hierover een besluit te nemen.

Het vastgestelde MPG vormt het meerjarige financiële kader voor de verdere uitvoering van de GREX. Het MPG is enerzijds bepalend voor het bepalen van de hoogte van de voorziening verlieslatende GREXen. Anderzijds voor de hoogte van het weerstandsvermogen wat moet worden aangehouden. Zie hieronder de cyclus van actualisaties:



4.2 Financiële grondslagen

De aard van een GREX wijkt sterk af van andere beleidsactiviteiten van de gemeente. Een GREX is namelijk doorgaans projectmatig, meerjarig, ingewikkeld en daarmee risicovol. Daarentegen zijn andere beleidsactiviteiten meestal gericht op het behalen van jaarlijks budgetresultaat. Dit betekent dat het jaarlijkse resultaat meer gericht is op het nemen van verliezen of winsten. Het resultaat is uiteindelijk in breder perspectief de totale financiële positie van de GREX en dus jaarschijf overstijgend.

De actuele financiële positie van een GREX bestaat uit drie factoren:

- de boekwaarde;
- resultaatbepaling: het verwachte eindresultaat: winst, verlies en ABR ;
- toekomstig resultaat .

Deze elementen worden hierna toegelicht, inclusief de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling. Voor de grondslagen geldt dat zij zijn afgeleid van het bedrijfseconomische voorzichtigheidsprincipe: winsten worden eerst verantwoord als deze gerealiseerd zijn. Voor verwachte verliezen wordt een voorziening getroffen en afgeboekt op de boekwaarde.

Boekwaarde

Een GREX start met de boekwaarde op de grond. De boekwaarde is een optelsom van gerealiseerde kosten (verwerving, sloopkosten, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, rente en

overige kosten) minus de gerealiseerde opbrengsten (grondverkopen, bijdragen en/of subsidies) van lopende GREXen Hierbij worden de volgende grondslagen voor waardering toegepast:

Grondslag 1: Waardering van projecten in exploitatie.

Jaarlijks wordt volgens de BBV-regeling de GREX geactualiseerd. Dit houdt in dat de werkelijke waarde jaarlijks wordt beoordeeld. De waardering hangt samen met enerzijds de gerealiseerde boekwaarde en anderzijds de nog te verwachten kosten en opbrengsten gedurende de restant looptijd van een GREX.

Interne levering

In het BBV wordt een interne levering verantwoord tegen de boekwaarde van het betreffende complex of de kavel. Dit is feitelijk het saldo van gemaakte kosten en gerealiseerde opbrengsten (uitgedrukt in een kostprijs per m²) op het moment van 'levering'. De boekwaarde van de opstal is voor rekening van de Algemene Dienst, de kosten voor de sloop van de opstal zijn voor rekening van de GREX.

Resultaatbepaling

Bij winstgevende GREXen is de gemeente verplicht volgens de BBV-regelgeving jaarlijks tussentijds winst te nemen. Teneinde een goede balans te vinden tussen het realisatie- en het voorzichtigheidsprincipe wordt de horizon voor een betrouwbare berekening van de winst gesteld op tien (10) jaar.

Grondslag 2: Resultaat.

Stellige uitspraak Commissie BBV: Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid bestaat over de tussentijdse winstneming, de winst te worden genomen. Op grond van het voorzichtigheidsprincipe is de commissie BBV van oordeel dat tussentijdse winstneming niet verantwoord is bij een grondexploitatie met een looptijd van meer dan 10 jaar. Voor de tussentijdse winstneming dient de Percentage of Completion methode te worden gevolgd.

Het kan voorkomen dat, bijvoorbeeld vanwege veranderende omstandigheden, uit meerjarenprognoses naar voren komt dat in het verleden te veel winst is genomen. In dat geval moet deze (tussentijdse) winst direct worden teruggedraaid, door een lagere tussentijdse winstneming of zelfs door het treffen van een voorziening of een afboeking die als een negatieve opbrengst ten laste van de exploitatie wordt gebracht. De waardcorrectie wordt zowel bij gerealiseerde tussentijdse winst als ook bij te veel genomen winst verwerkt in de boekwaarde. Bij genomen winst als kosten en bij terug te storten winst omdat te veel winst is genomen in het verleden als opbrengst in de boekwaarde.

Winstneming

Bij winstgevende GREXen wordt volgens de BBV-regelgeving niet op einddatum van de GREX de winst genomen maar is de gemeente verplicht jaarlijks tijdens de looptijd van de GREX tussentijds winst te nemen op basis van de jaarlijkse actualisatie van de GREX. Het bedrag van de tussentijdse winstneming wordt als kosten opgenomen in de boekwaarde. Het kan zijn dat in voorgaande jaren te veel tussentijds winst is genomen. Dat wordt dit bedrag in de boekwaarde als bijdrage opgenomen ten laste van de ABR waarmee de boekwaarde positief wordt beïnvloed.

Tussentijds winstnemen gebeurt op basis van de Percentage of completion methode (POC). In de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken BBV (2023) is in paragraaf 6.2. de POC-methode toegelicht met de criteria waar de tussentijdse winstneming aan moet voldoen. De POC-methode is niet van toepassing op faciliterend grondbeleid omdat hier in beginsel sprake is van kostenverhaal via anterieure overeenkomst waarbij alle door de gemeente gemaakte of te maken kosten worden verhaald.

Verliezen

Wanneer sprake is van verwachte verliezen, geldt dat hiervoor direct een voorziening moet worden getroffen op het moment dat deze voorzienbaar en onafwendbaar zijn. Jaarlijks wordt het resultaat van de GREX opnieuw berekend. Een verliesvoorziening is niet statisch en zal jaarlijks of bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve (verwachte) netto contante waarde resultaat van de GREX (artikel 63 lid 7 Notitie BBV). Deze wordt ten laste van de ABR gebracht. In paragraaf 4.5 wordt hierop verder ingegaan. Om het negatieve (verwachte) resultaat van een verlieslatende GREX te bepalen wordt volgens de BBV-richtlijnen een disconteringsvoet gebruikt. De disconteringsvoet is gelijk aan het maximale, meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone.

Grondslag 3: Toekomstig resultaat.

Het toekomstig totale resultaat van alle GREXen is het totaal van de verwachte eindresultaten van de in exploitatie genomen projecten. Rekening wordt gehouden met alle omstandigheden die op het moment van berekenen bekend zijn inclusief aannames over de toekomstige kosten en opbrengsten. Jaarlijks wordt bij de opmaak van de jaarrekening in de paragraaf 'Grondbeleid' een actualisatie gegeven van de financiële positie van een GREX op basis van de jaarlijkse actualisatie van de GREXen.

4.3 Vennootschapsbelasting (Vpb)

Gemeenten zijn voor bepaalde activiteiten verplicht vennootschapsbelasting te betalen. Hieronder vallen ook de resultaten van de GREXen. De organisatorische eenheid van de gemeente die deze taak uitvoert, wordt - als organisatie van kapitaal en arbeid - daarbij als ondernemer voor Vpb aangemerkt en alle daarmee samenhangende opbrengsten en kosten worden in de fiscale winstbepaling betrokken. Het gaat daarbij niet om individuele kavels maar om het geheel van alle complexen, zowel positieve als negatieve grondexploitaties. Het Grondbedrijf wordt in zijn geheel als één ondernemingsactiviteit aangemerkt. De gemeente toetst jaarlijks via de (Post) QuickScan grondbedrijven - SVLO of de fiscale positie van de GREX is gewijzigd ten opzichte van het voorgaande jaar.

Warme gronden

Nieuw in de BBV is het begrip "warme gronden". Dit zijn gronden die door de gemeente zijn aangeschaft met oogmerk tot toekomstige ontwikkeling, maar zijn nog niet opgenomen in een operationele grondexploitatie. Voor de Vpb vallen deze gronden vanaf het moment van de verwerving afhankelijk van de feiten en omstandigheden onder de Vpb onderneming. Waardeontwikkeling vanaf de verwerving vallen daarmee in beginsel volledig onder de Vpb.

4.4 Algemene Bedrijfsreserve Grondzaken (ABR)

De gemeente heeft naast de Algemene Reserve (AR), de ABR ingesteld. Zo worden de financiële resultaten en risico's van het Grondbedrijf gescheiden van de financiële inrichting voor de overige gemeentelijke taken. De ABR is een beschermende buffer (weerstandscapaciteit) om te voorkomen dat de begroting van de gemeente wordt geconfronteerd met financiële gevolgen vanuit de GREXen. Bij een tekort is aanvulling vanuit de AR nodig. Het gaat hierbij om risico's waarvoor niet op voorhand een specifieke voorziening is getroffen. Het doel van de ABR is:

1. Het opvangen van tekorten bij negatieve GREXen;
2. Het afwaarderen van gronden en/of opstallen op projectbasis/ binnen een GREX, als de boekwaarde hoger is dan de verwachte marktwaarde;
3. Het opvangen van projectrisico's.

De ABR wordt gevormd door:

- Winstneming bij het sluiten van een GREX;
- Tussentijdse winstnemingen uit GREXen (op basis van POC-methodiek);
- Opbrengsten uit (verkoop) erfpachtcanon, gronden en litervergoeding;
- Dotatie vanuit de algemene middelen bij een te lage stand;
- Onttrekking uit de reserve als bijdrage aan projecten en ontwikkelingen door de raad vastgesteld.

De beschikbare weerstandscapaciteit wordt gerelateerd aan de risico's die samenhangen met de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat de ABR een dusdanige buffer heeft dat de risico's uit de lopende GREXen kunnen worden opgevangen. Hiervan is sprake wanneer de aanwezige weerstandscapaciteit minimaal gelijk is aan de vereiste weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf (ratio grondbedrijf minimaal 1). Waarbij er ook een link is met de weerstandscapaciteit van de algemene reserve (AR) van de gemeente. De weerstandscapaciteit van de totale gemeente is beleidsmatig gesteld op 1 tot 1,5.

4.5 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen is de relatie tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor zowel geen maatregelen zijn getroffen als ook van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Het weerstandsvermogen wordt uitgedrukt in een ratio. Die ratio geeft de verhouding weer tussen de financieel gekwantificeerde risico's en de benodigde weerstandscapaciteit en de beschikbare weerstandscapaciteit. Is de dekkingsfactor 1:1 of groter, dan is er sprake van een gezonde bedrijfsvoering. Er is genoeg in kas. Is de factor kleiner dan 1, dan moet worden bezuinigd of kapitaal worden aangetrokken.

Benodigde weerstandscapaciteit GREXen

Voor de GREXen is de weerstandscapaciteit dat deel van de ABR dat nodig is om toekomstige risico's van de operationele GREXen op te kunnen vangen. De benodigde weerstandscapaciteit wordt op basis van drie grondslagen berekend. Per project wordt de meest relevante grondslag gekozen. Het gaat om de volgende drie grondslagen:

1. Monte Carlo-methode.
2. Scenarioanalyse.
3. IFLO-methode.

1. Monte Carlo-methode

Voor de meest risicovolle projecten wordt de Monte Carlo-methode toegepast. Deze methode is een statistische simulatie waarbij via een groot aantal kansberekeningen van scenario's het totale financiële risico van het project wordt geanalyseerd. Met deze methode worden zowel de pure risico's als ook de spreidingsrisico's in één model doorgerekend. Vanwege het hoge risicoprofiel wordt een bandbreedte van 90% gehanteerd. De kans op een resultaat buiten de 90%-bandbreedte is te verwaarlozen. Dit percentage is zo een statistische norm voor een betrouwbare resultaatindicatie. De resultaten worden in de GREX doorgerekend en vormen een histogram. Hierin is de kansverdeling van het resultaat in contante waarde weergegeven, dus hoe vaak een resultaat voorkomt binnen de opgegeven bandbreedtes van de variabelen. Belangrijk is de ondergrens van de scores op contante waarde. Deze wordt gebruikt voor het bepalen van de vereiste weerstandscapaciteit.

2. Scenarioanalyse

Voor GREXen met zeer uiteenlopende effecten bij specifieke scenario's, worden verschillende scenario's doorgerekend. Op basis van een worst-case scenario wordt de benodigde weerstandscapaciteit berekend. De reden hiervoor is dat voor sommige projecten geen Monte Carlo-methode toe te passen is, terwijl het risicoprofiel wel om een scenariobenadering vraagt.

3. IFLO-methode

Voor de relatief kleine GREXen wordt de IFLO-methode gehanteerd. Het risicobedrag wordt berekend door 10% van de boekwaarde te nemen en 10% van de nog te realiseren kosten. Dit wordt gebruikt als input voor de benodigde weerstandscapaciteit. De IFLO-methode is een eenvoudige en snelle manier om het risico te berekenen. Deze methode heeft als nadeel dat er slechts een indicatieve en minimale schatting uitkomt. Deze moet dan ook periodiek worden bijgesteld.

Aanwezige weerstandscapaciteit

De weerstandscapaciteit wordt gevormd door de middelen die beschikbaar zijn om risico's op te vangen. Het BBV laat de gemeente enige vrijheid in het bepalen wat zij allemaal tot de aanwezige weerstandscapaciteit wil rekenen en wat niet. Voor de gemeente Hoorn gelden op begrotingsbasis de volgende posten als beschikbare weerstandscapaciteit:

- Algemene reserve;
- Stille reserve;
- Onbenutte belastingcapaciteit;
- Post onvoorzien;
- ABR.

De weerstandsratio geeft aan in hoeverre de gemeente Hoorn in staat is risico's op te vangen. De gemeenteraad heeft bij de begroting 2021 besloten dat de weerstandsratio tussen de bandbreedte 1,0 en 1,5 moet zijn.

4.6 Risicomanagement

Een GREX is een risicodragende activiteit vanwege de vaak lange looptijd en aard van de projecten. Daarnaast heeft de gemeente 100% regie op de uitvoering van de GREX. Dit vraagt om adequate analyse en beheersing van de projectrisico's, spreidingsrisico's en onzekerheden in ramingen. De risico's kunnen ontstaan door wijzigingen in parameters zoals rente en inflatie welke jaarlijks gelden voor de actualisatie van GREXen. Ook kunnen er wijzigingen zijn door: ontwikkelingen in de vastgoedmarkt, fasering, door wet- en regelgeving. Daarnaast kunnen risico's ontstaan uit meer projectgebonden aspecten, zoals: een hindercontour, de bodemkwaliteit, hogere verwervingskosten, uitgebreide uitvoering van regels of archeologische vondsten. Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke risico's binnen een project wordt voor elk project een risicoscan uitgevoerd. Op basis van deze risicoscan wordt besloten tot het al dan niet opstellen van een periodieke risicoanalyse. Door risicomanagement worden de benodigde beheersmaatregelen getroffen. Risicomanagement is een continu en dynamisch onderdeel van het ontwikkelproces. Het totaal aan risico's bepaalt het benodigde weerstandsvermogen. De risico's worden afgedekt met de aanwezige weerstandscapaciteit.

Warme gronden

Met 'warme gronden' wordt ook rekening gehouden in de risico-inventarisatie. Warme gronden vallen in beginsel onder de Vpb, zie paragraaf 4.4.

Volgens de BBV-regelgeving zijn warme gronden: 'Gronden waarvoor de gemeente nog geen GREX heeft vastgesteld, maar waarvoor de gemeente, door een raadsbesluit, wel van plan is om deze grond te gaan ontwikkelen'. Het betreft dan ook strategisch verworven gronden. De BBV-regelgeving geeft ook aan dat deze gronden vallen onder materiële vaste activa en ze worden opgenomen tegen de verwervingskosten.

Periodiek worden de warme gronden getaxeerd tegen de waarde van de beoogde omgevingsplanwijziging. Afwaardering naar de waarde volgens de regels van het omgevingsplan van dergelijke gronden kan achterwege blijven, als aan een aantal cumulatieve voorwaarden wordt voldaan:

- De gronden moeten deel uitmaken van een door de gemeenteraad vastgestelde visie of masterplan voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten GREXen waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deel GREXen is vastgelegd;
- De (toekomstige) toegestane activiteiten en functies (ontwikkeling) in het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden;
- De gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid;
- De visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of het Rijk;
- Periodiek (minimaal eens in de twee jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige activiteiten en functies die via een wijziging van het omgevingsplan kunnen worden toegestaan. Met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden;

Als aan deze cumulatieve voorwaarden wordt voldaan, kan worden uitgegaan van de toekomstige functies en activiteiten in plaats van de geldende regels uit het omgevingsplan. Deze wijziging is ingegaan met ingang van de jaarrekening 2022.

4.7 Informatievoorziening en verantwoording

Bij actieve grondpolitiek hoort goede informatievoorziening. Er is veel geld en risico gemoeid met GREXen. Door informatievoorziening kan sturing op risico's, planning en realisatie plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats.

Binnen de planning en control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het meerjarenperspectief, nieuwe plannen en de herziening van de GREXen.

De mate van diepgang in de rapportage is afhankelijk van de informatiebehoefte van de ontvanger. Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats;

- Bijstellingen in GREXen als het gevolg van gewijzigde uitvoering of planopzet, moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt over financiële effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is mogelijk als deze bestuurlijk akkoord zijn.

Wettelijk financieel kader bij uitvoering

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens moeten te presenteren en te verantwoorden, neergelegd in het BBV. De hierin opgenomen eisen over informatievoorziening en verantwoording mogen niet of nauwelijks afwijken van het hierboven besproken planning en control instrumentarium. Het belangrijkste doel is dat een project financieel niet ontspoord.

Paragraaf Grondbeleid

Het BBV stelt bepaalde paragrafen in de begroting en jaarstukken verplicht.

De paragrafen gaan over onderwerpen die ofwel met meerdere programma's in de begroting of jaarstukken samenhangen, dan wel programma overstijgend zijn. Het gaat over de financiële positie en bedrijfsvoering van de gemeente en over onderwerpen waaraan programma-overstijgende aspecten en risico's gerelateerd zijn. Denk daarbij aan verbonden partijen, treasury en grondbeleid.

De paragrafen hebben in de begroting een kaderstellend karakter. Daarnaast geven de jaarstukken een verantwoording van wat in de paragrafen in de begroting is opgenomen.

De belangrijkste paragraaf met betrekking tot deze notitie is de paragraaf grondbeleid. Volgens het BBV bevat de paragraaf grondbeleid tenminste:

- Een visie op het grondbeleid, afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's zoals bijvoorbeeld de woonvisie en omgevingsvisie;
- De wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- Actuele prognoses van de te verwachten resultaten van de totale GREX;
- Onderbouwing en uitgangspunten bij (tussentijdse) winstneming;
- De beleidsuitgangspunten bij reserves en risico's in relatie tot grondzaken.

5. Geraadpleegde bronnen

De volgende bronnen zijn geraadpleegd bij het schrijven van deze Nota Grondbeleid:

- Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet van het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (april 2022).
- Geconsolideerde teksten Omgevingswet van Informatiepunt Leefomgeving.
- Omgevingswet - Geconsolideerde versie 21-4-2023.
- Omgevingsbesluit – geconsolideerde Staatsbladversie 22-9-2023.
- Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet – Staatsbladpublicatie 2020,112 - 9-4-2020.
- Omgevingsregeling.
- Handreiking grondexploitatiewet - 1-10-2010 - Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)” - Commissie BBV.
- Bijlage 4 van de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)” - Commissie BBV.: Nadere uitleg tussentijds winstnemen (POC-methode) - 2-6-2021.
- Handreiking Van Wob naar Woo - VNG - december 2021.
- Wet open overheid: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2023-04-0>.
- Toelichting QuickScan grondbedrijven – SVLO - 2-10-2015.
- Voorwaarden warme gronden in Notitie grondbeleid aangepast – Vereniging van Grondbedrijven - 19-12-2022.
- Gemeentebld Hoorn 14-07-2022 inzake Nota Uitgiftebeleid openbaar Groen.