



Nota Grondbeleid 2025

Gemeente Noordenveld

5 maart 2025



Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling B.V.

Bolderweg 2
1332 AT Almere

T 036-5300211

info@metafoor.nl
www.metafoorro.nl

Nota Grondbeleid 2025
Gemeente Noordenveld

Opdrachtgever:	Gemeente Noordenveld
Datum:	5-3-2025
Status/Versie:	Definitief
Auteur(s):	T. Vroom D. Grevelink P. Ürper

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Kaders en context grondbeleid	5
1.2	Aanleiding.....	5
1.3	Ambitie en doelstellingen gemeente Noordenveld	6
1.4	Doelstelling nota grondbeleid Noordenveld	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Ontwikkelingen in het grondbeleid	8
3	Grondbeleid van de gemeente Noordenveld	9
3.1	Vormen van grondbeleid	9
3.1.1	Actief.....	9
3.1.2	Faciliterend	9
3.1.3	Tussenvormen	10
3.2	Grondbeleid Noordenveld	11
3.3	Afwegingskader beleidskeuze grondpolitiek.....	12
3.3.1	Maatschappelijk- c.q. publiek belang van de ontwikkeling	14
3.3.2	Eigendomssituatie en bereidheid markt	14
3.3.3	Financiële impact en risico's voor de gemeente	14
3.3.4	Beschikbare capaciteit	15
4	Organisatie grondbeleid	16
4.1	Rolverdeling gemeenteraad en college.....	16
4.1.1	Gemeenteraad	16
4.1.2	College	16
4.1.3	Ambtelijk apparaat	16
4.1.4	Rapportages.....	16
5	Instrumenten grondbeleid	18
5.1	Instrumenten bij actief grondpolitiek.....	18
5.1.1	Verwerving: strategisch versus planmatig	18
5.1.2	Instrumenten voor verwerving	18
5.1.3	Tijdelijk beheer	20

5.1.4	Uitgifte	21
5.1.5	Grondprijzen	22
5.2	Instrumenten bij faciliterende grondpolitiek	23
5.2.1	Kostenverhaal privaat- en publiekrechtelijk spoor	24
5.2.2	Financiële bijdragen	24
5.2.3	Regels in omgevingsplan c.q. vergunning;	25
5.2.4	Nadeelcompensatie	26
6	Beheersing en verantwoording	27
6.1.1	Bouwgrond in exploitatie (BIE) - Grondexploitatie	27
6.1.2	Reserve grondexploitaties en weerstandsvermogen	28
6.1.3	Waardering grondposities	29
6.1.4	Vorbereidingsbudgetten	30
6.1.5	Bevoegdheden	32
I.	Bijlage 1: wet- en regelgeving	33
	Staatssteun	33
	Aanbestedingswet	33
	Gelijkheidsbeginsel bij uitgifte	34
	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten	34
	Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen	34
	Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom.....	34
II.	Bijlage 2: Stellige uitspraken BBV	36
III.	Bijlage 3: Bijlage belangrijkste artikelen bij verplicht kostenverhaal.....	41

1 Inleiding

1.1 Kaders en context grondbeleid

In een nota grondbeleid worden de kaders geschetst waarbinnen de gemeente zich kan bewegen als het gaat om ruimtelijke vraagstukken. Een Nota Grondbeleid kan gezien worden als een gereedschapskist met instrumenten die ingezet kunnen worden om gemeentelijke ambities te behalen. Het grondbeleid is een vast onderdeel van de begroting en verantwoordingscyclus van de gemeente. In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is vastgelegd dat er zowel in de begroting als in de jaarrekening een aparte paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen.

De begroting schetst de financiële verwachtingen voor de komende jaren. Dit betekent dat in de begroting staat omschreven wat de gemeente wil bereiken, welke maatregelen de gemeente hiervoor gaat treffen en wat dit zal kosten. In de gemeentelijke jaarrekening legt het college financiële verantwoording af. Hierin worden de kosten en opbrengsten van het beleid en de voortgang uiteengezet, inclusief die van het grondbeleid.

Hoewel de grondexploitatie een bron van inkomsten kan zijn voor gemeenten, zijn er ook situaties waarin grondexploitaties verlieslatend zijn met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Het is om deze reden van belang te omschrijven hoe het grondbeleid bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. Daarom hebben de meeste gemeenten hun grondbeleid vastgelegd in een nota grondbeleid. In deze nota staat aangegeven welke vorm van grondbeleid de gemeente voorstaat, welke instrumenten het zal inzetten om de ruimtelijke doelstellingen te behalen en welke (financiële) consequenties dit (kan) hebben.

De nota grondbeleid biedt duidelijke kaders voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, en de ambtelijke organisatie waardoor de gemeenteraad in staat wordt gesteld om haar kaderstellende rol in te vullen. Met de nota worden de uitgangspunten en mogelijkheden van grondbeleid vastgelegd. Op strategisch niveau wordt bepaald welke rollen de gemeente kan aannemen bij de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke plannen. Op tactisch niveau worden keuzes gemaakt over de inzet van grondbeleidsinstrumenten, afgestemd op de specifieke omstandigheden van elk project. Dit leidt tot richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid op operationeel niveau.

1.2 Aanleiding

Grondbeleid is instrumenteel van aard, dat wil zeggen ondersteunend aan het ruimtelijk-, economisch- en financieel beleid van de gemeente Noordenveld en in lijn met de gemeentelijke visies en programma's. Dit komt erop neer dat het beleid is om ander beleid te kunnen uitvoeren, en het efficiënt kunnen inzetten van de instrumenten.

Voortdurend worden nieuwe wetten vastgesteld en wordt door jurisprudentie uitleg gegeven aan wet- en regelgeving die voor het gemeentelijk grondbeleid van belang is. Sinds de laatste vaststelling zijn de omstandigheden en wettelijke kaders veranderd, zowel centraal (wetgeving, jurisprudentie) als lokaal (beleid en ambities), waardoor de gemeente Noordenveld de wens heeft om de Nota Grondbeleid te actualiseren. Voor het wettelijke kader dat van toepassing is op het grondbeleid wordt verwezen naar bijlage I. Dit vormt aanleiding om in 2025 een nieuwe (geactualiseerde) beleidsnota inzake het gemeentelijk grondbeleid vast te stellen. De processen en de beleidskeuzes in deze Nota Grondbeleid sluiten aan bij bovenbedoeld wettelijk kader.

1.3 Ambitie en doelstellingen gemeente Noordenveld

De gemeente kent verscheidende visies zoals een omgevingsvisie, bedrijventerreinvisie en een woonvisie waarin de hoofdlijnen van de opgaven en daarop aansluitende ambities zijn vastgelegd. Voor het gros van de hierin opgenomen ambities is ruimte nodig. De ruimtelijke opgave van de gemeente Noordenveld voor de komende jaren vormt dan ook een belangrijk uitgangspunt voor de vast te leggen grondbeleidskaders. Hieronder wordt samengevat wat de (ruimtelijke) ambities van de gemeente zijn, die voortkomen uit deze visies. Voor de uitgebreide definitie van de doelen en ambities wordt verwezen naar de genoemde visiedocumenten.

Ad 1. Omgevingsvisie Noordenveld

De kernwaarden van Noordenveld zijn transparant, leefbaar, groen, ondernemend en duurzaam. Transparantie betekent duidelijkheid in bestuurlijke beslissingen. Leefbaarheid gaat over een prettig samenleven. Groen staat voor natuur, rust en ruimte. Ondernemerschap omvat recreatie, toerisme, middenstand en de agrarische sector. Duurzaamheid draait om het verantwoord omgaan met bronnen en ruimte.

Ad 2. Bedrijventerreinvisie Noordenveld 2024

In de bedrijventerreinvisie presenteert de gemeente hoe de gemeente om wil gaan met de bedrijventerreinen in de gemeente. In deze visie worden de belangrijkste uitdagingen voor bestaande terreinen benoemd, evenals hoe de gemeente deze wil aanpakken in de periode tot 2040. Daarmee geeft de visie ook richting aan het vestigingsbeleid van Noordenveld. Belangrijke aandachtspunten in de visie zijn:

- Inzetten op energietransitie
- Klimaatadaptief en een toekomstbestendige (werk)omgeving
- Efficiënt ruimtegebruik (intensivering)
- Ruimte voor circulaire economie
- Basis op orde

Ad 3. Woonvisie: Samen lukt het

In de Woonvisie van de gemeente worden doelen gesteld met betrekking tot wonen in zowel kwalitatieve als kwantitatieve zin. Daarnaast wordt hieraan een ruimtelijk aspect toegevoegd door aan te geven welke ambities in welke kern waargemaakt moeten worden. De woonbehoefte is groot. De prioriteit van de woonvisie ligt bij bestaande initiatieven en sleutellocaties in de drie grote kernen. Om starten, doorstromen en instromen in Noordenveld mogelijk te maken, zijn er genoeg ontwikkellocaties nodig of panden om te herbestemmen: een plancapaciteit van 1.300 tot en met 2030. Voor het grootste deel van de woonvraag is een basisprogramma nodig met bekende vormen van wonen, verspreid over de dorpen. Ondertussen werkt de gemeente aan een passend programma in alle dorpen.

1.4 Doelstelling nota grondbeleid Noordenveld

De verschillende opgaven en ambities, die omschreven zijn in paragraaf 1.3, hebben een doorwerking op de grondpolitieke keuzes die in de gemeente gemaakt worden. Deze Nota Grondbeleid illustreert de afwegingsmogelijkheden om de ruimtelijke doelstellingen tot uitwerking te brengen en hiermee per ontwikkeling een afweging te kunnen maken voor het te voeren grondbeleid.

Het grondbeleid is daarom geen doel op zich, maar staat ten dienste van de realisatie van de bestuurlijk gewenste ruimtelijke doelstellingen. Het grondbeleid stelt kaders voor alle beleidsdoelen met een ruimtelijke component, zoals het realiseren van woningen, bedrijventerreinen, commerciële

en maatschappelijke voorzieningen, maar ook het realiseren van groen, water en duurzaamheidsmaatregelen en energietransitie waarvoor fysieke ruimte noodzakelijk is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de voornaamste wijzigingen die hebben plaatsgevonden met betrekking tot de gebiedsontwikkeling, sinds het vaststellen van de vorige nota grondbeleid. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de manier waarop grondpolitieke keuzes in de gemeente gemaakt worden. Daarbij wordt een toelichting gegeven op de verschillende vormen van grondbeleid. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een afwegingskader gepresenteerd als handvat voor grondpolitieke keuzes. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verschillende rollen en verplichtingen binnen de gemeente, met betrekking tot het grondbeleid. In hoofdstuk 5 worden de instrumenten, behorend bij de vormen grondbeleid, toegelicht. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 de uitgangspunten voor de beheersing en verantwoording van de verschillende ontwikkelingen uiteengezet.

2 Ontwikkelingen in het grondbeleid

Sinds de vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid hebben veel wijzigingen plaatsgevonden. In dit hoofdstuk worden enkele van deze wijzigingen toegelicht.

Ad 1. Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet is een groot aantal wetten samengevoegd, waaronder de wetten met betrekking tot de (inrichting van de) fysieke leefomgeving. Overheden hebben beschikking over 6 ‘kerninstrumenten’: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Op gemeentelijk niveau wordt veelvuldig gebruik gemaakt van verschillende instrumenten die nu onderdeel zijn geworden van de Omgevingswet. Denk hierbij aan:

- De vestiging van het voorkeursrecht, waarbij grondeigenaren verplicht worden gronden bij verkoop eerst aan de gemeente aan te bieden;
- Onteigening, voor de verwervingen die minnelijk niet slagen;
- Kostenverhaal, zodra de gemeente een faciliterende rol heeft bij private ontwikkelingen maar wel kostendrager is;
- De gemeente kan gebiedsontwikkelingen sturen door middel van locatie-eisen (bijvoorbeeld faserings- en koppelingsregels, regels voor sociale woningbouw en middeldure huur en regels over situering en kwaliteit openbare voorzieningen).

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn deze instrumenten in meer of mindere mate gewijzigd. Dit geeft aanleiding tot het actualiseren van het gemeentelijke grondbeleid.

Ad 2. Gelijkheidsbeginsel bij gronduitgifte

De Hoge Raad deed 26 november 2021 uitspraak met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel bij gronduitgifte (in het zogenaamde Didam-arrest). De uitspraak gaat in op de manier waarop overheden marktpartijen moeten selecteren bij de verkoop van vastgoed. Indien er meerdere gegadigden zijn of kunnen worden verwacht, dient de gemeente de gelegenheid te bieden aan alle (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop van het desbetreffende vastgoed. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Om deze gelijkheid te creëren dient de gemeente een passende mate van openbaarheid te verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van het vastgoed, de selectieprocedure, het tijdschema en de toegepaste selectiecriteria.

Uitzondering op het bieden van mededingingsruimte is mogelijk, indien bijvoorbeeld vooraf vaststaat of te verwachten is dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Ook dit moet toetsbaar zijn op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. De gemeente dient in dergelijke gevallen het voornemen tot verkoop aan de betreffende partij op een dusdanige wijze openbaar te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen. In de basis betekent dit dus dat in beginsel één-op-één verkopen door de gemeente aan een marktpartij is uitgesloten.

Ad 3. BBV 2023

In de notitie Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de regels opgenomen waaraan begrotingen en jaarrekeningen van gemeenten en provincies moeten voldoen. Sinds 2014 brengt de commissie BBV deze notitie uit. De laatste actualisatie heeft plaatsgevonden in december 2023, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de Notitie Grondexploitaties van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO, 2019) zijn richtlijnen specifiek voor grondexploitaties opgenomen. In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe ontwikkelingen financieel verantwoord kunnen worden.

3 Grondbeleid van de gemeente Noordenveld

Het grondbeleid geeft aan hoe de gemeente Noordenveld deelneemt aan de grondmarkt, welke instrumenten de gemeente daarbij (kan) inzetten en hoe de gemeente daar verantwoording over aflegt. De daadwerkelijke handelingen inzake grondtransacties en -ontwikkeling wordt grondpolitiek genoemd. Zoals in paragraaf 1.4 vermeld draagt het grondbeleid bij aan het behalen van doelen op andere beleidsterreinen.

3.1 Vormen van grondbeleid

In de basis zijn er daarbij twee hoofdvormen te onderscheiden: **actief** en **faciliterend** grondbeleid. In de praktijk lopen deze vormen in elkaar over en zijn er tussenvarianten denkbaar. Om deze reden zijn er drie verschillende vormen van grondbeleid te onderscheiden.

3.1.1 Actief

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie volledig in handen door grondposities in te nemen, dit door middel van aankoop van gronden (of ander vastgoed).

Met het innemen van grondposities verzekert de gemeente zich van toekomstige ontwikkellocatie om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot uitvoering te brengen, en regie te behouden. Daarnaast kan de gemeente haar bestaande grondvoorraad aanwenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken. Hierbij voert de gemeente de grondexploitatie geheel zelfstandig uit. Hierdoor heeft de gemeente zoveel mogelijk zeggenschap over de manier waarop een bepaald gebied ontwikkeld wordt, het tempo waarin dit gebeurt en het proces hoe de ontwikkeling tot stand komt. Door (een deel van) de grondexploitatie zelf te voeren, heeft de gemeente aanzienlijke invloed op zowel de kosten als de opbrengsten. De opbrengsten kunnen direct door de gemeente worden geïncasseerd, en bij een positief saldo kan dit worden aangewend voor de dekking van kosten of ter verevening van tekorten op andere locaties. Echter, het voeren van een grondexploitatie brengt ook financiële risico's met zich mee. Dit houdt in dat niet alleen eventuele meevallers ten gunste van de gemeente komen, maar dat ook tegenvallers volledig voor rekening van de gemeente zijn.

In tabel 1 worden de voor- en nadelen van het voeren van actief grondbeleid opgesomd:

Voordelen	Nadelen
Maximale sturing op de ruimtelijke ontwikkelingen.	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente.
Sturing op het bepalen, binnen de wettelijke kaders, van de samenwerkingspartners.	Financiële huishouding moet op orde zijn om te committeren aan actief grondbeleid.
Sterkere onderhandelingspositie bij gemeentelijk eigendom.	Vergt aanzienlijke ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn vaak schaars.
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente.	
Bestaande grondposities inzetten om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken.	
Stelt de gemeente in staat om initiatieven te ontplooiën die de markt niet oppakt.	

Tabel 1: voor- en nadelen actief grondbeleid

3.1.2 Faciliterend

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente zelf geen grondpositie. Het initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling wordt overgelaten aan private partijen. De gemeente beperkt zich tot een faciliterende rol en stelt de kaders op waar ontwikkelende partijen zich aan dienen te houden. Het faciliteren betekent hoofdzakelijk dat de gemeente een planologisch besluit neemt, bepaalt waar, hoe en met welke kwaliteiten de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast en bepaalt hoe

ander gemeentelijk beleid wordt verwezenlijkt. Financiële kansen en risico's zijn dan ook grotendeels voor rekening van de marktpartij. De kosten die de gemeente maakt, worden bij de ontwikkelende partij verhaald middels een anterieure overeenkomst (privaatrecht) of via de kostenverhaalsregels als opgenomen in het Omgevingsplan (publiekrecht) zoals in paragraaf 5.2.1 wordt toegelicht.

In tabel 2 worden de voor- en nadelen van het voeren van faciliterend grondbeleid opgesomd:

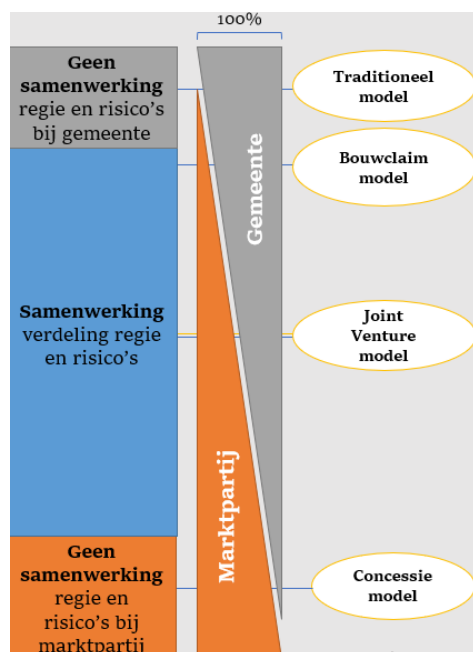
Voordelen	Nadelen
(Financiële) risico's liggen in mindere mate bij de gemeente, en grotendeels bij ontwikkelende partijen.	Beperkte invloed op het project. De gemeente is beperkt tot het stellen van kaders.
Vereist in de regel minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten liggen bij de marktpartij.
Gemeente kan eisen stellen middels een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst	Het publiekrechtelijke kader kan flexibiliteit verliezen.
Voor sommige zaken kan de gemeente ook eisen stellen in het omgevingsplan (locatie-eisen) zodat ze in dat opzicht een goede onderhandelingspositie heeft.	Beperkte sturing op het tempo waarop ontwikkelingen opgepakt worden, ook als deze urgent zijn. Deze beperking kan wat verminderd worden door faserings- en koppelingsregels in het omgevingsplan op te nemen.
	Geen zekerheid of locatie überhaupt ontwikkeld gaat worden.

Tabel 2: voor- en nadelen actief grondbeleid

3.1.3 Tussenvormen

Bij een tussenvorm kiest de gemeente niet voor volledig actief of faciliterend grondbeleid, maar gaat de samenwerking aan met een (of meerdere) andere partij(en). Een samenwerkingsvorm kan worden beschouwd als een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid. De meest voorkomende samenwerkingsvormen zijn:

- Bouwclaimmodel;
- Joint Venture;
- Concessiemodel.



Figuur 1: Spectrum van actief- tot faciliterend grondbeleid

In figuur 1 zijn verschillende samenwerkingsvormen onderscheiden naar mate van gemeentelijke regie en risico's. Hieronder worden deze modellen toegelicht:

Ad 1. Bouwclaimmodel

In het bouwclaim-model is het grondbezit volledig of gedeeltelijk in handen van private partijen. Gemeente en private partij(en) spreken af dat de gronden door de ontwikkelpartner in de huidige staat worden overgedragen (vaak tegen de prijs voor ruwe bouwgrond) aan de gemeente, in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels (de bouwclaim). De gemeente houdt de regie op de ontwikkeling en neemt het bouw- en woonrijp maken voor haar rekening en bekostigt deze werkzaamheden uit de verkoop van de bouwrijpe kavels aan de private partijen. Doordat de gemeente bouw- en woonrijp maakt en deze uitgaven bekostigt met de opbrengsten uit de uit te geven gronden, ligt het financiële risico van de grondexploitatie in dit geval bij de gemeente. Bij deze samenwerkingsvorm voert de gemeente de grondexploitatie.

Ad 2. Joint venture model

Bij deze vorm wordt samengewerkt met een (of meerdere) partner(s). Voor dit doel wordt een aparte rechtspersoon opgericht (de GEM – grondexploitatie maatschappij), vaak in de vorm van een CV/BV. In een overeenkomst is geregeld wie welke werkzaamheden voor zijn/haar rekening neemt en hoe de kosten worden verdeeld. Overige zaken zoals fasering en inrichting van de openbare ruimte gebeurt ook in samenspraak. Zowel de risico's als de zeggenschap worden bij deze samenwerkingsvorm - vaak op basis van een gelijkwaardig publiek en privaat aandeel - gedeeld tussen de gemeente en private partijen.

Ad 3. Concessiemodel

In een concessiemodel worden de gronden in huidige staat ('as-is') verkocht aan één of meerdere ontwikkelpartners. De gemeente formuleert enkele (globale) randvoorwaarden, zoals de eisen voor het te realiseren woningbouwprogramma en de inrichting van de openbare ruimte. Vervolgens selecteert zij een marktpartij door middel van een tenderprocedure. Deze ontwikkelpartners zijn verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken, evenals voor de ontwikkeling van het vastgoed. Na afronding van het project wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De risico's in de grondexploitatie (en bij de woningbouwontwikkeling) liggen bij deze samenwerkingsvorm volledig bij de private partij. Hierdoor ligt deze vorm dicht tegen het faciliterend grondbeleid aan.

3.2 Grondbeleid Noordenveld

Grondbeleid vergt maatwerk. Er is sprake van verschillende soorten locaties met ieder hun eigen specifieke kenmerken zoals eigendomssituatie. Om deze reden kijkt de gemeente Noordenveld per ontwikkeling of het wenselijk is om actief, faciliterend of in een tussenvorm grondbeleid te voeren. Dit wordt ook wel **situationeel grondbeleid** genoemd. Hierbij geldt als uitgangspunt: "faciliterend waar het kan en actief waar het nodig of gewenst is".

De gemeente maakt vooraf dus geen uitsluitende keuze over het te voeren grondbeleid. Dat betekent dat per gebiedsontwikkeling op grond van een brede afweging (zoals hierna omschreven) kan worden gekozen voor een actieve of faciliterende rol. Dit wordt grondpolitiek genoemd. Per project wordt op basis van afwegingscriteria de afweging gemaakt welke gemeentelijke rol het meest effectief is voor het bereiken van de gemeentelijke doelen en ambities. Dit gebeurt aan de hand van de afwegingscriteria zoals omschreven in paragraaf 3.3, en gevisualiseerd in figuur 2, om tot een keuze voor het te voeren grondbeleid te komen. Hoewel het afwegingskader als een basis dient voor de grondpolitiek, kunnen hieraan géén rechten worden ontleend.

Beleidslijn: Situationeel grondbeleid

De gemeente Noordenveld voert situationeel grondbeleid.

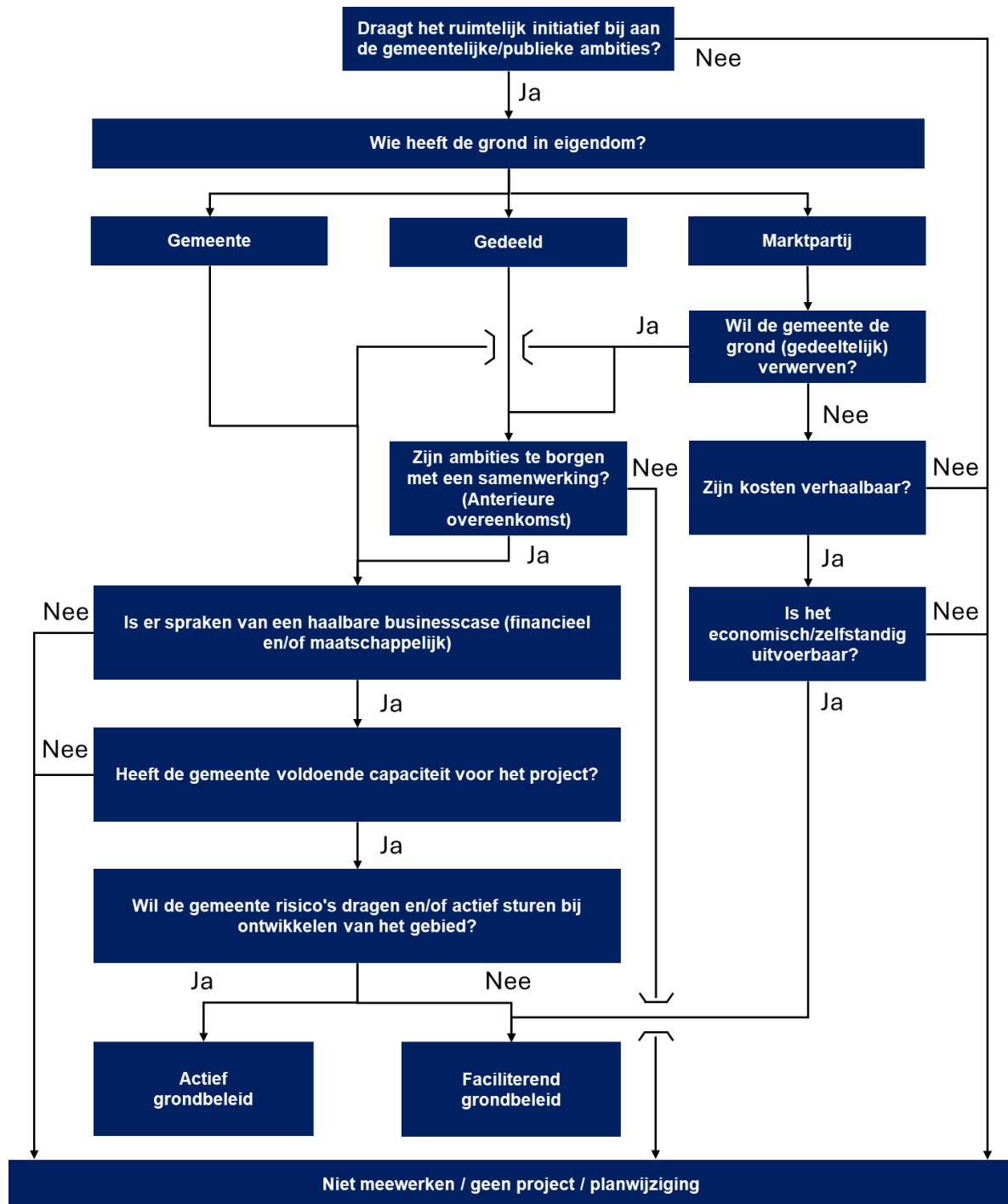
3.3 Afwegingskader beleidskeuze grondpolitiek

Bij situationeel grondbeleid wordt per project een keuze gemaakt voor een bepaalde grondpolitiek, aan de hand van onderstaand afwegingskader, waarin de volgende afwegingscriteria een rol spelen:

- Maatschappelijk c.q. publiek belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?): wordt bijgedragen aan de prioritaire doelen van de gemeente: ja of nee? En heeft de gemeente voor die belangen voldoende sturing via de publiekrechtelijke instrumenten?
- Eigendomssituatie: is de grond eigendom van de gemeente: ja of nee?
- Bereidheid markt: is de markt bereid om de ontwikkeling op te pakken: ja of nee?
- Financiële impact voor de gemeente: is de financiële impact acceptabel te krijgen: ja of nee?
- (Financiële) risico's voor de gemeente; zijn de risico's acceptabel: ja of nee?
- Beschikbare capaciteit: heeft de gemeente genoeg en de juiste mensen beschikbaar: ja of nee?

Deze criteria worden onder het afwegingskader verder toegelicht.

Bovenstaande criteria zijn opgenomen in het afwegingskader (zie figuur 2). Het afwegingskader biedt een overzicht om op projectniveau een keuze voor een meer actieve of faciliterende rol te maken en te verantwoorden. Hoewel het afwegingskader de afwegingen als een 'ja-nee' beslissing neerzet, is de werkelijkheid van de gebiedsontwikkeling complex en weerbarstig. Niettemin moet per gebiedsontwikkeling een keuze worden gemaakt en verantwoord. Het afwegingskader fungeert als een hulpmiddel om bij elke ontwikkeling op een eenduidige wijze tot besluitvorming te komen. De gemeente Noordenveld hanteert dit kader dan ook bij het maken van een dergelijke keuze.



Figuur 2: Afwegingskader

Beleidslijn: Afweging gemeentelijke rol in ontwikkelingen

Per project wordt bepaald of er voor een (meer) actieve dan wel een (meer) faciliterende rol wordt gekozen. Het afwegingskader is hierbij een hulpmiddel.

3.3.1 Maatschappelijk- c.q. publiek belang van de ontwikkeling

Wanneer een nieuw ruimtelijk initiatief zich voordoet, is een van de eerste afwegingen die plaats moet vinden: draagt deze ontwikkeling bij aan de belangen (lees: de gestelde ambities en doelen) van de maatschappij en de gemeente? Voorbeelden van stukken waarin dergelijke ambities en doelen worden omschreven zijn de gemeentelijke Omgevingsvisie, het Programma Duurzaamheid, de Bedrijvensvisie en de gemeentelijke Woonvisie met betrekking tot leefbaarheid en mate van betaalbaarheid. Deze afweging dient ook gemaakt te worden bij nieuwe, gemeentelijke initiatieven. De bijdrage aan de gemeentelijke ambities en doelen is dan in feite evident. Welke prioriteit de verschillende beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld wonen, werken en duurzaamheid hebben is iets waar "grondbeleid niet over gaat". Welke doelen op specifieke locaties van belang zijn wordt bepaald op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden.

3.3.2 Eigendomssituatie en bereidheid markt

Het volgende criterium wat onderzocht dient te worden is de eigendomssituatie binnen het betreffende projectgebied. Daarbij zijn verschillende startsituaties denkbaar. Sommige potentiële projectgebieden bevinden zich op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren "op groen" dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme. De gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie, een vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren "op groen" staan, kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking te zoeken.

De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is die waarbij het eigendom volledig in handen is van een marktpartij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren (ook wel zelfrealisatierecht). In dergelijke situaties heeft de gemeente vaak een meer faciliterende rol. Als de marktpartij echter niet bereid of niet (volledig) in staat is om de gewenste ontwikkeling zelfstandig te realiseren, en bereid is de grond te verkopen, kan de gemeente ervoor kiezen de gronden van de marktpartij aan te kopen om zelf de regie te nemen. Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professionele ontwikkelpartij met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er in die laatste situatie een groot belang is om het betreffende gebied te ontwikkelen, kan het onvermijdelijk zijn dat de gemeente op enige manier in een actieve rol de eigendom van de locatie probeert te verkrijgen.

Samengevat:

1. Als een gewenste ontwikkeling proactief door de markt wordt opgepakt dan is er geen reden om als gemeente een actieve rol aan te nemen maar ligt een faciliterende rol meer voor de hand door het initiatief daar waar nodig te faciliteren.
2. Maar pakt de markt de ontwikkeling niet op, dan kan dit voor de gemeente een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol de beoogde/gewenste ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook "op groen" staan.

3.3.3 Financiële impact en risico's voor de gemeente

In paragraaf 5.1.1 wordt toegelicht dat een actieve rol voor de gemeente doorgaans een groter beslag legt op de financiële middelen. Daarnaast betekent dit dat het (financiële) risico van de ontwikkeling tevens bij de gemeente ligt. Bij een faciliterende rol vallen zowel de investeringen als de

risico's (grotendeels) aan de marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een bepaalde gebiedsontwikkeling en om in kaart te brengen welke risico's en kansen gemoeid zijn met deze ontwikkeling.

Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie inventariseert de gemeente de directe en indirecte effecten. Daartoe stelt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse op, in de vorm van een grondexploitatie. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om niet voor een actieve rol in de ontwikkeling te kiezen.

3.3.4 Beschikbare capaciteit

Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende (ambtelijke) capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook voor faciliterend grondbeleid is bepaalde kennis en kunde benodigd. Ambtelijke dan wel externe capaciteit is dus voor zowel faciliterend als voor actief grondbeleid essentieel.

4 Organisatie grondbeleid

Dit hoofdstuk beschrijft de organisatorische aspecten van het grondbeleid binnen de gemeente Noordenveld. Het behandelt de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het college en de gemeenteraad, evenals de rapportageprocedures en de manier waarop dit in de ambtelijke organisatie is ingebed.

4.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het grondbeleid geeft het college uitvoering aan de realisatie van de beleidsambities. Voor het functioneren van het grondbeleid is het college eindverantwoordelijk. De daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat.

4.1.1 Gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De raad heeft het budgetrecht en stelt budgetten beschikbaar, hetzij door het vaststellen van een voorbereidingskrediet of door de grondexploitatie vast te stellen. Met het vaststellen van de grondexploitatie stelt de raad impliciet budget beschikbaar voor het project, dat door het college gebruikt kan worden.

4.1.2 College

Het college heeft de bevoegdheid om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid en dient binnen de door de raad vastgestelde kaders te handelen. Afwijkingen van ondergeschikte punten worden jaarlijks verantwoord aan de raad via de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en de vertrouwelijke toelichting op de herziening van de grondexploitaties. Afwijkingen kunnen ook worden verantwoord via de toelichting bij de kadernota. In het uitzonderlijke geval dat er sprake is van majeure planinhoudelijke wijzigingen moeten door de raad de grondexploitatie opnieuw worden vastgesteld. Dit geldt eveneens voor wijzigingen met majeure negatieve financiële gevolgen of als een grondexploitatie negatief wordt. Binnen deze financiële kaders heeft het college de bevoegdheid om kosten te maken en overeenkomsten te sluiten.

4.1.3 Ambtelijk apparaat

Binnen de gemeente Noordenveld is geen sprake van een aparte entiteit 'grondbedrijf'. De uitvoering is van de belangen is ondergebracht bij verschillende afdelingen. Het ambtelijk apparaat zorgt hierbij voor:

- Het opstellen, bewaken en actualiseren van beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor de (financiële) verantwoording van de ontwikkelingen van woningbouw en bedrijfsterreinen.
- Het opstellen, actualiseren en bijhouden van grondexploitaties.
- Het rapporteren over grondexploitaties naar college en raad.
- Het verwerken van de financiële resultaten van de grondexploitaties in de begroting.
- Het opstellen van de jaarrekening.

4.1.4 Rapportages

Een goede informatievoorziening is essentieel om als gemeenteraad de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievare

grondpolitiek de financiële risico's verder (kunnen) toenemen. Grondbeleid vormt daarom een vast onderdeel van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) provincies en gemeenten geeft daarvoor het kader. Hierin is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. Deze paragraaf grondbeleid is het primaire instrument waarmee de raad wordt geïnformeerd over de financiën en risico van de ruimtelijk projecten. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd middels de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties.

5 Instrumenten grondbeleid

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van een bepaald instrumentarium uit de gereedheidskist nodig en/of wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten.

5.1 Instrumenten bij actief grondpolitiek

5.1.1 Verwerving: strategisch versus planmatig

Bij de keuze voor actief grondbeleid ligt de nadruk op het verwerven van gronden. Voor een effectief actief grondbeleid is het belangrijk dat de gemeente in een vroeg stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Dit voorkomt dat de aankoopprijs van de gronden stijgt of dat derden strategische grondposities innemen in het toekomstige ontwikkelingsgebied. Daarom is een daadkrachtig strategisch verwervingsbeleid noodzakelijk. Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden, namelijk: **planmatige** en **strategische** verwervingen.

Ad 1. Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen verwijzen naar het verwerven van onroerende zaken in plangebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld. Verwervingen vinden binnen dit kader plaats. De basis voor verwervingen vormt altijd een taxatie.

Beleidslijn: Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen de vastgestelde grondexploitatie.

Ad 2. Strategische verwervingen

Strategische verwervingen daarentegen zijn gericht op het verwerven van gronden met het oog op toekomstige ontwikkelingen en mogelijkheden. Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waaraan nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet, planologisch kader of een visie ten grondslag ligt. Strategische verwervingen kunnen nodig zijn om:

- Initiator te kunnen zijn van een toekomstig gewenste ontwikkeling;
- Eventueel, afhankelijk van de verwervingsprijs, een haalbare businesscase op een ontwikkeling te kunnen genereren;
- Te kunnen dienen als ruilobject om strategisch te kunnen inzetten voor mogelijk noodzakelijke verplaatsingen uit een andere gebiedsontwikkeling;
- Mogelijk negatieve effecten van toekomstig verwachte ontwikkelingen tegen te gaan.

Beleidslijn: Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats, waarbij aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader een strategische verwerving wordt getoetst en verantwoord.

5.1.2 Instrumenten voor verwerving

Ad 1. Minnelijke verwerving

Er is sprake van een minnelijke aankoop wanneer de gemeente en een grondeigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de

gemeente. De gemeente en de grondeigenaar treden in onderhandeling over de aan- en verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden. Minnelijke aankopen omvatten ook overeenkomsten met marktpartijen.

Beleidslijn: Minnelijke verwervingen

Het uitgangspunt is om bij verwerving op vrijwillige basis tot overeenstemming te komen over de prijs en overige voorwaarden voor de overdracht van gronden en/of opstallen, om een onteigeningsprocedure te voorkomen.

Ad 2. Vestigen voorkeursrecht

Het vestigen van een voorkeursrecht geeft de gemeente het eerste recht van koop. Wanneer een grondeigenaar zijn grond wil verkopen, moet de desbetreffende grondeigenaar deze grond eerst aanbieden aan de gemeente alvorens de markt op te gaan. De gemeente en de grondeigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden; er ontstaat geen aankoopplicht voor de gemeente. Het voorkeursrecht is een passief instrument: de eigenaar van de grond is alleen verplicht het perceel aan te bieden aan de gemeente indien hij zijn perceel wenst te verkopen. Een voorkeursrecht kan gevestigd worden op strategische gronden waarvan de verwachting is dat deze op termijn ontwikkeld gaan worden. Middels dit instrument kan de gemeente haar positie op de markt verstevigen en helpt het om grondspeculatie tegen te gaan. Het traject tot het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij parallel lopen aan een lopend onderhandelingstraject tot verwerving. Het vestigen van een voorkeursrecht is opportuun als de gemeente een meer actieve grondpolitiek op een bepaalde locatie wil voeren en het minnelijk verwerven van de gronden (nog) niet kansrijk acht.

Beleidslijn: Vestigen voorkeursrecht

De gemeente zet het instrument 'voorkeursrecht' in voor verwervingen op locaties waar de gemeente kiest voor een meer actieve grondpolitiek.

Ad 3. Onteigening

Een onteigening is de grootste inbreuk op het eigendomsrecht. De gemeente heeft de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Vanwege die vergaande inbreuk is er een zeer zorgvuldige procedure in de Omgevingswet vastgelegd.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat het voornemen tot onteigening vooraf wordt getoetst aan de wettelijke criteria van de aanwezigheid van:

- Een belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving;
- Noodzaak;
- Urgentie.

Eerst wordt geprobeerd het eigendom minnelijk te verwerven. Volgens het onteigeningsrecht wordt een beroep op zelfrealisatie formeel pas getoetst als de onteigeningsprocedure eenmaal loopt. Vooruitlopend daarop probeert de gemeente evenwel een inschatting te maken of er in die procedure terecht een beroep op zelfrealisatie gedaan kan worden. De gemeente beoordeelt dan of een eigenaar bereid is en in staat is de nieuwe bestemming zelf te realiseren, alles volgens de vorm van planuitvoering die de gemeente in het publieke belang gewenst acht.

Onteigening is vaak een tijdrovend proces dat daarnaast de relatie met de eigenaar van de te onteigenen grond onder druk kan zetten.

Beleidslijn: Onteigening

Voor de gemeente fungeert onteigening als het laatste middel. Zij houdt het instrument 'onteigening' achter de hand voor uitzonderingssituaties als minnelijke verwerving niet slaagt en verwerving noodzakelijk blijft.

Ad.4 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil betreft de ruil van gronden tussen eigenaren en wordt vaak gebruikt in combinatie met het verleggen van de kavelgrenzen. Hierdoor kunnen er bijvoorbeeld meer functionele kavelvormen ontstaan met het doel om toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld een nieuwe ontsluiting) mogelijk te maken of de ruimte optimaal te benutten. Situaties waarin het gebruik maken van stedelijke kavelruil mogelijk is zijn bijvoorbeeld:

- Wanneer huidige kavelindeling een belemmering vormt om de gewenste bebouwing te verwezenlijken;
- Wanneer ruil van gebouwen nodig is om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven;
- Wanneer uitruil tussen stedelijk- en landelijk gebied nodig is om leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen te voorkomen.

In deze regeling is het mogelijk om meerdere ruiltransacties samen te brengen in één overeenkomst. De kavelruilovereenkomst heeft een zakelijke werking door inschrijving ervan in de openbare registers. Dit houdt dan in dat de nieuwe eigenaren van het onroerend goed aan de overeenkomst gebonden zijn. Het beschermt ook de andere partijen tegen de overdracht van een zaak door een van de deelnemende partijen aan een derde, in de periode voordat de kavelruilakte bij de notaris is gepasseerd. En het beschermt tegen de situatie waarin achteraf komt vast te staan dat één of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

Gemeentelijk geldt als uitgangspunt te allen tijde dat het minnelijk verwerven van gronden de voorkeur heeft. Hierbij kan tevens gebruik gemaakt worden van het voorkeursrecht om speculatie op gronden te voorkomen.

Beleidslijn: Stedelijke kavelruil

De gemeente maakt gebruik van stedelijke kavelruil als dit een efficiëntere werkwijze oplevert en / of dit bijdraagt aan de gemeentelijke ambities op het gebied van ontwikkelingen.

5.1.3 Tijdelijk beheer

Wanneer gronden of opstallen na verwerving niet onmiddellijk worden ontwikkeld, worden ze tijdelijk beheerd. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vorm die de gemeente kan inzetten om dit te realiseren is een vorm van voortgezet gebruik. Ook pacht en verhuur kunnen aan de orde zijn. In de voorwaarden van de daartoe te sluiten overeenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden/het vastgoed. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

Beleidslijn: Tijdelijk beheer

Per (exploitatie)gebied wordt de in dat geval beste wijze van beheer bepaald.

5.1.4 Uitgifte**Ad 1. Uitgifte in eigendom (verkoop)**

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop de gemeente Noordenveld (bouw)gronden ter beschikking stelt aan particulieren en marktpartijen. Indien de gemeente zelf de gronduitgifte verzorgt, houdt de gemeente regie op de wijze waarop de gronden worden ingezet. Hoe er ontwikkeld gaat worden op deze gronden gebeurt conform de gemeentelijke voorwaarden en de huidige wet- en regelgeving. Uitgifte van gronden vindt waar nodig en mogelijk middels openbare selectieprocedure plaats. Uitgangspunt hierbij is dat te allen tijde gehandeld wordt conform het gelijkheidsbeginsel (zie bijlage I).

Als de gemeente de eigendom van een perceel overdraagt, kan zij nog maar beperkt invloed houden op het gebruik daarvan. Privaatrechtelijke afspraken kunnen worden gemaakt over bijvoorbeeld zelfbewoning en antispeculatie, afhankelijk van de bestemming van de kavel. Voor alle categorieën van gebruik gelden de publiekrechtelijke kaders voor inrichting en bebouwing. Bij verkoop van kavels wordt de verkoopprijs situationeel bepaald. De wijze waarop per uitgifte de grondprijs tot stand komt is opgenomen in de Kadernota Grondprijzen. Voor de uitgifte van zogeheten snippergroen geldt separaat beleid.

Beleidslijn: Uitgifte in eigendom

Bij gronduitgifte is verkoop het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen. Verkoop van grond vindt plaats tegen marktconforme prijzen en conform de huidige wet- en regelgeving. In de koopovereenkomst kunnen verplichtingen opgenomen worden die gelden voor kopers en hun rechtsopvolgers

Ad 2. Uitgifte in erfpacht

Bij erfpacht geeft de gemeente de grond in erfpacht uit, waarbij het eigendom van de grond in handen blijft van de gemeente (ook wel blooteigendom). De erfpachter krijgt het volledige genotsrecht over de onroerende zaak en betaalt hiervoor een vergoeding (canon). Dit is een percentage van de grondwaarde. Deze canon kan periodiek worden herzien, zowel het percentage als de grondwaarde zelf.

Erfpacht biedt de gemeente meer sturingsmogelijkheden dan uitgifte in eigendom, doordat het eigendom in gemeentelijke handen blijft. Dit kan nuttig zijn bij bijzondere vormen van grondgebruik, zoals voor zonnevelden of specifieke woonvormen (flexwonen, tijdelijk wonen, tiny houses). Het beheer van erfpachtcontracten vraagt echter om ambtelijke capaciteit, zeker wanneer dit op kleine schaal wordt toegepast vanwege de administratieve last. Het toepassen van erfpacht vraagt om deze reden om een gedegen afweging.

Ad 3. Recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal maakt het mogelijk om in, op of boven een onroerende zaak een ander gebouw, werk of beplanting in eigendom te hebben. Hierdoor ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is (wordt) gebouwd. Dit wordt bijvoorbeeld toegepast bij de plaatsing van zendmasten. Bij het overeenkomen van een opstalrecht geldt in de basis een marktconforme vergoeding (retributie).

Beleidslijn: Uitgifte in erfpacht en/of vestigen recht van opstal

Gronden voor gebiedsontwikkelingen worden in beginsel beperkt in erfpacht en/of opstal uitgegeven.

Ad 4. Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Van CPO is sprake als een groep particulieren (georganiseerd in een vereniging of stichting) een ontwikkellocatie verwerft en gezamenlijk in eigen beheer met zelf gekozen partners, zonder winstoogmerk, een woningbouwproject ontwikkelt en realiseert. Bewoners hebben daarbij in het algemeen meer invloed en zeggenschap. Daarnaast kunnen er schaalvoordelen optreden die de kosten drukken. Het geven van gelegenheid tot het bereiken van dergelijke effecten is dan ook het uitgangspunt voor het gemeentelijk beleid.

Beleidslijnen: Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

De gemeente hanteert als uitgangspunt dat gronden in eigendom worden uitgegeven. In specifieke gevallen staat de gemeente echter open om gronden ook in erfpacht, opstalrecht of als Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) uit te geven

5.1.5 Grondprijzen

Om aan de vereisten van transparante en consequente grondprijspolitiek te voldoen wordt door de gemeenteraad iedere vier jaar een Kadernota grondprijzen vastgesteld waarin de uitgangspunten voor de manier waarop de gemeente Noordenveld de grondprijzen voor grond met verschillende bestemmingen en/of functies bepaald. De te hanteren grondprijzen worden opgenomen in de jaarlijks te actualiseren grondprijsbrief die door de gemeenteraad wordt vastgesteld bij de begroting. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om de grondprijzen bij uitgifte vast te stellen, mits passend in het door de gemeenteraad vastgesteld kader. De grondprijsbrief vormt de basis voor het bepalen van de grondprijzen bij uitgifte.

Beleidslijnen: Grondprijzen

Per uitgifte vormt de grondprijsbrief de basis voor het bepalen van de grondprijzen bij uitgifte.

5.2 Instrumenten bij faciliterende grondpolitiek

Daar waar de grondexploitatiekosten (zoals kosten van openbare voorzieningen en ambtelijke plankosten) bij actief grondbeleid verhaald worden door uitgifte van bouwrijpe grond (verdisconteerd in de prijs), zal de gemeente die kosten moeten verhalen op de betreffende private partijen als de gemeente gronden niet kan of wil verwerven. Voor het kostenverhaal maakt de gemeente dan gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in de zogenaamde kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet (afdeling 13.6 van de Omgevingswet). Een dergelijke kostenverhaalsregel is verplicht als voor de ontwikkellocatie het kostenverhaal niet is verzekerd in een anterieure overeenkomst en/of via gemeentelijke gronduitgifte. Het gaat hierbij om de kosten zoals opgenomen in de kostensoortenlijst. Dit zijn (onder andere) ambtelijke kosten (plankosten en kosten van voorbereiding en begeleiding), kosten van infrastructuur voor het plan zelf (binnenplanse kosten) en plan-overstijgende kosten (de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen). Het verhalen van deze kosten wordt ook wel het reguliere kostenverhaal genoemd. Daarvan wordt dan onderscheiden het verkrijgen van financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden. Dit wordt afzonderlijk mogelijk gemaakt in de Omgevingswet (zie paragraaf 5.2.2).

Het reguliere kostenverhaal kan privaatrechtelijk worden geregeld door middel van een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk door middel van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij de kostenverhaalsregeling spelen de kosten van openbare voorzieningen (de inrichting van de openbare ruimte) een belangrijke rol. Het gaat daarbij om de aanleg van riolering, wegen, groenvoorzieningen, waterpartijen, speelplekken, e.d. Het komt regelmatig voor dat zulke openbare voorzieningen het belang van één ontwikkellocatie overstijgen. Dan wordt gesproken over bovenwijkse voorzieningen. Uitgangspunt is dat de kosten ervan naar evenredigheid (proportioneel) worden toegerekend aan de ontwikkellocaties als er een causaal verband is met die locaties en die locaties ervan profiteren, de zogenaamde PPT-criteria. Om te voldoen aan de PPT-criteria dient het kostenverhaal aan de volgende eisen te voldoen:

- er dient sprake te zijn van Profijt: een nieuwbouwplan moet profijt ondervinden van de voorziening waarvoor een bijdrage wordt gevraagd;
- daarnaast dient het plan naar rato van profijt bij te dragen (Proportionaliteit, meer profijt betekent een hogere bijdrage);
- van Toerekenbaarheid is alleen aan de orde als de bovenwijkse voorziening (mede) vanwege het nieuwbouwplan wordt gerealiseerd.

Deze bovenwijkse kosten worden niet alleen aan private partijen toegerekend, maar ook aan de gemeente als zij (deels) eigenaar is van gronden binnen zo'n locatie. Daarnaast kunnen de kosten voor bovenwijkse voorzieningen bijna nooit volledig worden doorberekend aan nieuwbouwplannen, omdat bijna altijd ook bestaande bebouwing profijt gaat krijgen van een bovenwijkse voorziening. Voor het deel dat niet doorberekend kan worden aan een nieuwbouwplan dient de gemeente dekking in de eigen begroting te vinden.

De berekening van de toe te rekenen kosten van bovenwijkse voorzieningen dient voor elk nieuwbouwplan opnieuw plaats te vinden, tenzij de gemeente een Nota Kostenverhaal (door gemeenteraad) of een Programma Kostenverhaal (door het college van burgemeester en wethouders) vaststelt, waarin toekomstige nieuwbouwplannen en bovenwijkse voorzieningen worden opgenomen en waarin een rekenmethodiek wordt vastgesteld. Voor bovenwijkse voorzieningen kunnen desgewenst fondsen worden gevormd.

De instrumenten die kunnen worden ingezet bij faciliterend grondbeleid zijn:

- Kostenverhaal privaats- en publiekrechtelijk spoor;
- Financiële bijdrage;

- Regels in omgevingsplan c.q. vergunning;
- Nadeelcompensatie.

5.2.1 Kostenverhaal privaat- en publiekrechtelijk spoor

Ad 1. Kostenverhaal privaatrechtelijk spoor

De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een wijziging van het Omgevingsplan, danwel voor het verlenen van een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk. De posterieure overeenkomst wordt gesloten nadat het omgevingsplan is vastgesteld of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is verleend. Bij deze overeenkomst is de bewegingsruimte beperkter, omdat er niet mag worden afgeweken van de vastgelegde regels voor kostenverhaal in het omgevingsplan of de kostenverhaalsvoorschriften uit de omgevingsvergunning. Deze regels bepalen de mate van onderhandelingsruimte die nog beschikbaar is. Wanneer het omgevingsplan bepalingen bevat over afdwingbare financiële bijdragen, worden deze afspraken opgenomen in de posterieure overeenkomst. Via anterieure spoor bestaat er meer vrijheid.

Ad 2. Kostenverhaal publiekrechtelijk spoor

Publiekrechtelijk kunnen door middel van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kosten worden verhaald. Zo'n kostenverhaalsregel is verplicht als van de ontwikkellocatie niet voor alle uitgeefbare gronden een anterieure overeenkomst is gesloten, en dus het kostenverhaal niet voor alle uitgeefbare gronden verzekerd is. Doorgaans kunnen via de privaatrechtelijke weg meer kosten verhaald worden dan via de kostenverhaalsregeling, onder andere omdat via de privaatrechtelijke weg geen rekening hoeft te worden gehouden met macro-aftopping en de toepassing van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid bij bovenwijkse voorzieningen. Waar mogelijk wordt dit privaatrechtelijk geregeld.

Beleidslijnen: Kostenverhaal

Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen.

5.2.2 Financiële bijdragen

Naast het kostenverhaal kunnen financiële bijdragen bij initiatiefnemers in rekening gebracht worden. Anders dan bij kostenverhaal, waarvoor een wettelijke plicht geldt, is het verhaal van financiële bijdragen een mogelijkheid, het is facultatief. Het gaat hier om een financiële bijdrage voor kosten die niet op de kostensoortenlijst (Bijlage III) staan, maar waarvoor de gemeente Noordenveld toch een bijdrage van de ontwikkelende partij wil hebben. Tevens is het mogelijk om een bijdrage te vragen voor kosten die niet direct toerekenbaar zijn aan een gebiedsontwikkeling, maar waarvan de ontwikkeling wel profiteert. Bij een bijdrage aan de ontwikkeling van gebieden kan gedacht worden aan maatschappelijke belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan het plangebied waaruit de bijdrage voldaan wordt. Wettelijk gezien moet er een functionele samenhang zijn met betalende ontwikkellocaties in de omgevingsvisie of een programma. Ook moet blijken dat de toekomstige exploitaties van derden voldoende 'opbrengstcapaciteit' hebben om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren.

Ondanks dat de financiële bijdrage niet verplicht is, zijn er categorieën gedefinieerd die afdwingbaar zijn bij het verlenen van medewerking aan een initiatief. Een van de categorieën waarvoor ook een financiële bijdrage kan worden gevraagd is de evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad.

Concreet betekent dit dat de gemeente een financiële bijdrage kan vragen van een ontwikkelaar als die ontwikkelaar in een nieuwbouwplan niet ‘voldoende’ sociale woningbouw realiseert. ‘Voldoende’ is in dit geval: conform het gemeentelijk beleidskader, zoals de Woonvisie. Andere voorbeelden zijn de aanleg van fietspaden in het buitengebied en natuurherstel elders in de gemeente

Net als bij kostenverhaal kunnen financiële bijdragen worden afgesproken in een anterieure overeenkomst. Indien privaatrechtelijk geen overeenkomst kan worden gesloten, kan de gemeente dit ook via de publiekrechtelijke route afdwingen door het opnemen van regels in het omgevingsplan. Voor beide routes (overeenkomst in privaatrechtelijke route en afdwingen via publiekrechtelijke route) geldt wel dat er samenhang moet worden aangetoond. Die samenhang kan worden bepaald in de kostenverhaalsregel in geval van publiekrechtelijke route, maar ook in een Omgevingsvisie (door gemeenteraad) of Omgevingsprogramma (door college van burgemeester en wethouders) in geval van privaatrechtelijke route.

Financiële bijdragen kunnen alleen worden gevraagd zolang een grondexploitatie van een ontwikkelaar positief is. Als een ontwikkelaar stelt dat in zijn grondexploitatie geen ruimte is voor het betalen van een financiële bijdragen, dan is het aan de desbetreffende ontwikkelaar om aan te tonen dat zijn grondexploitatie negatief is. De gemeente toetst de berekening van de ontwikkelaar aan de hand van beschikbare kengetallen.

5.2.3 Regels in omgevingsplan c.q. vergunning;

Per wijziging van het omgevingsplan voor een ontwikkellocatie wijzigt de gemeente de toedeling van functies aan locaties zodanig dat dit op een evenwichtige manier gebeurt in het belang van de fysieke leefomgeving. Overeenkomstig de Omgevingswet gebeurt dit met als doel:

- Het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en;
- Doelmatig beheren en gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Als een locatie niet wordt ontwikkeld via de wijziging van het omgevingsplan, maar via een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt hetzelfde, alleen worden dan geen algemeen geldende regels vastgesteld, maar wordt de inhoud ervan via voorschriften hierover aan de omgevingsvergunning verbonden.

De regie op de ontwikkeling van de locatie verloopt via de regels voor de functies die de gemeente in het omgevingsplan toedeelt aan de locaties.

Die regie heeft allereerst betrekking op:

- de keuze van de functies (alleen woonfuncties, of ook werkfuncties en/of het toestaan van detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen);
- op bouwen en gebruiken (zoals aantallen, hoogte en omvang van gebouwen).

Het kan in de tweede plaats ook betrekking hebben op:

- het klimaat-adaptief, duurzaam en circulair ontwikkelen;
- de soort openbare voorzieningen, de situering en de kwaliteit van die voorzieningen;
- de volgorde van ontwikkelen en de periode(n) waarin ontwikkeld mag worden;
- het bouwrijp maken van gronden (ophogen, egaliseren, drainage, en dergelijke);
- het stellen van regels over specifieke woningbouwcategorieën, namelijk sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

Beleidslijnen: Regels in omgevingsplan c.q. vergunning

Per ontwikkellocatie bepaalt de gemeente de invulling van de locatie, waarbij de gemeente gebruikmaakt van de mogelijkheden om het omgevingsplan te wijzigen of om vergunningen te verlenen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

5.2.4 Nadeelcompensatie

Door omgevingsplanwijzigingen kunnen omwonenden nadeel ondervinden dat zich vertaalt in schade. In sommige gevallen bestaat er dan recht op financiële compensatie daarvan. De Omgevingswet regelt dit in het gedeelte over nadeelcompensatie (afdeling 15.1). Dit is een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De nadeelcompensatie kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt (begroot) door het opstellen van een schaderisicoanalyse. Uitgangspunt is dat als private partijen tot ontwikkeling over willen gaan en om planologische medewerking van de gemeente vragen, een schaderisicoanalyse opgesteld wordt. De kosten van eventueel optredende schade wordt contractueel verhaald op de betreffende private partij.

Beleidslijnen: Nadeelcompensatie

Schade van derden door een planologische wijziging door de gemeente worden contractueel verhaald op degene die om de wijziging verzocht.

6 Beheersing en verantwoording

Door de keuze voor een situationeel grondbeleid kan het zijn dat de gemeente zelf grondexploitatie voert. In die gevallen heeft de gemeente een actieve rol. In andere gevallen heeft de gemeente een faciliterende rol. Voor beide vormen geldt een ander risicoprofiel en daarmee ook andere uitgangspunten voor de beheersing en verantwoording. Die komen in dit hoofdstuk aan de orde.

6.1.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE) - Grondexploitatie

Voor gebiedsontwikkelingen op (deels) gemeentelijke grond wordt door de gemeenteraad een grondexploitatie met een grondexploitatiebegroting vastgesteld. In de grondexploitatiebegroting worden de te verwachten kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd, waarbij eveneens de invloed van rente en inflatie wordt berekend. In een grondexploitatiebegroting kunnen enkel de kosten- en opbrengstsoorten opgenomen worden die op de kostensoortenlijst onder de Omgevingswet staan.

Het startpunt van een 'BIE' is een raadsbesluit met vaststelling van de grondexploitatie, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en worden kosten geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk op de balans. Als onderdeel van de vaststelling wordt door de gemeenteraad het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot (zie paragraaf 4.1.1) of werkzaamheden die redelijkerwijs voortvloeien uit de exploitatie van gronden. Op basis van deze grondexploitatie vindt de bewaking en verantwoording van de financiën en fasering plaats.

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijft voor om jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting te laten plaatsvinden. In Noordenveld geldt als uitgangspunt dat grondexploitatie bij de jaarrekening geactualiseerd worden. Daarbij informeert het college de gemeenteraad via de P&C-cyclus over de stand van zaken van de grondexploitaties. Indien er sprake is van de uitzonderlijke omstandigheden genoemd in paragraaf 4.1.2 gaan de inhoudelijke aanpassingen te allen tijde ter beoordeling en besluitvorming naar de gemeenteraad.

Voor het definitief afsluiten van een grondexploitatie dient er volledig zicht te zijn op de laatste kosten. De financiële resultaten van de grondexploitaties of resultaten die tussentijds beschikbaar komen via de Percentage of Completion (POC)-methode, zie paragraaf 6.1.2, vloeien bij afsluiting terug naar de reserve grondexploitatie. Indien er na afsluiting toch sprake blijkt te zijn van hogere of onverwachte kosten, zal deze ten laste komen van de reserve grondexploitatie. Hierdoor wordt geborgd dat kostenoverschrijdingen niet direct drukken op de reguliere begroting, maar worden opgevangen binnen de daarvoor gereserveerde middelen.

Beleidslijn: Grondexploitaties

- Het vaststellen van grondexploitaties is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Met het vaststellen ervan wordt het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Grondexploitaties voldoen aan de regels uit de meest actuele Notitie Grondbeleid van de commissie BBV, zoals de jaarlijkse actualisatieplicht.
- Het college stelt de geactualiseerde grondexploitaties vast en legt verantwoording af via de jaarrekening.
- In het uitzonderlijke geval dat er sprake is van majeure planinhoudelijke wijzigingen moeten door de raad de grondexploitatie opnieuw worden vastgesteld. Dit geldt eveneens voor wijzigingen met negatieve majeure financiële gevolgen of als een grondexploitatie negatief wordt.

6.1.2 Reserve grondexploitaties en weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen wordt genoemd in de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing in de begroting en de jaarrekening. Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is zelf middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen zonder dat het beleid aangepast hoeft te worden. Een onderdeel van het gemeentelijke risicoprofiel zijn de risico's op de actieve grondexploitaties.

In het weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met de risico's binnen de grondexploitaties. Het is van belang dat de gemeente de risico's op grondexploitaties kan opvangen (weerstandscapaciteit). Binnen grondexploitaties met een positief resultaat kunnen risico's (deels) opgevangen worden. In het weerstandsvermogen dient wel rekening gehouden te worden met de risico's op grondexploitaties met een negatief resultaat en grondexploitaties die een negatief resultaat kunnen krijgen als gevolg van het optreden van risico's. De hoogte van het benodigde weerstandsvermogen voor dergelijke grondexploitaties kan berekend worden door de kans van optreden van de risico's te vermenigvuldigen met het financiële gevolg van optreden van de risico's. Om hier invulling aan te geven is er een Reserve Grondexploitaties. Hieraan worden alle (tussentijdse) positieve resultaten uit grondexploitaties toegevoegd, waarmee de risico's worden afgedekt.

Ad 1. Kans- en risicomanagement

Ruimtelijke projecten zijn altijd omgeven met de nodige risico's, maar ook met kansen. Kans- en risicomanagement is een hulpmiddel om gestructureerd kansen en risico's te evalueren en door er proactief mee om te gaan, te beheersen. Bij het vaststellen en jaarlijks herzien van de grondexploitaties worden de risico's en kansen van de actieve grondexploitaties opnieuw beoordeeld. Eens in de drie jaar worden de risico's extern geanalyseerd door een onafhankelijk extern bureau. Deze risico's en kansen vormen de input het bepalen van de weerstandscapaciteit.

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Planeconomische (projectspecifieke) risico's: zijnde risico's die direct aan de voorbereiding of uitvoering van een specifiek project verbonden zijn;
- Conjuncturele risico's: zijnde de effecten die op basis van economische scenario's op de gehele portefeuille van toepassing zijn.

Beleidslijnen: Kans- en risicomanagement

Jaarlijks bij de actualisatie van de grondexploitaties wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarbij de risico's en kansen worden geïdentificeerd en geanalyseerd, waarna beheersmaatregelen getroffen worden. Eens in de drie jaar worden de risico's extern geanalyseerd door een onafhankelijk extern bureau

Ad 2. Voorziening negatieve grondexploitaties

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Dit doet de gemeente bij de actualisatie van de grondexploitaties ten behoeve van de jaarrekening. De basis voor de verliesvoorziening is de netto contante waarde van het desbetreffende project. In de jaarrekening van de gemeente wordt vastgelegd of er sprake is van een afboeking of een verliesvoorziening. Verliesvoorzieningen komen te laste van de Reserve Grondexploitaties. Als er reden toe is, kan bij raadsbesluit een afboeking van het verlies plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er geen uitzicht is op een verbetering van het resultaat.

Beleidslijnen: Voorziening negatieve grondexploitaties

Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van de eindwaarde van die grondexploitaties.

Ad 3. (Tussentijdse) Winstneming

Volgens de Percentage of Completion-methode (POC-methode) neemt de gemeente Noordenveld tussentijdse winsten en verantwoorden die volgens de BBV-regels. Dit houdt in dat de tussentijdse winst wordt berekend op basis van de gemaakte kosten en inkomsten per individuele grondexploitatie. Er kan geen winst worden gerealiseerd als er nog geen gronden zijn verkocht. De kosten en opbrengsten tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de grondexploitatie zijn hierbij leidend. De financiële resultaten die tussentijds beschikbaar komen via de Percentage of Completion (POC)-methode vloeien terug naar de reserve grondexploitatie.

Beleidslijnen: (Tussentijdse) Winstneming

De gemeente handelt op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV (POC-methode).

6.1.3 Waardering grondposities

Gemeentelijke gronden dienen gewaardeerd te worden op de gemeentelijke balans. Het BBV maakt onderscheid in enkele categorieën grond. Voor gemeentelijke grondbezit wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Warme gronden
- Materiële vaste activa en voorraad grond

Ad 1. Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Dit betreft gemeentelijke gronden waarvoor een concreet ruimtelijk plan is vastgesteld en waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld (zie paragraaf 6.1.1). Deze gronden worden in de administratie opgenomen tegen de vervaardigingsprijs. Wanneer er echter sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde, vindt afwaardering van de grond plaats, zoals voorgeschreven door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Rente en overige kosten worden, conform de BBV-regels, pas aan de gronden toegerekend nadat de raad de grondexploitatie heeft vastgesteld.

Beleidslijnen: Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De gemeentelijke gronden worden gewaardeerd tegen de vervaardigingsprijs, met afwaardering bij een duurzaam lagere marktwaarde conform de BBV-regels.

Ad 2. Warme grond

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen BIE laat vaststellen door de raad. In dit geval landt de verworven grondpositie op de balans. Deze gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- De (historische) verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten, of;
- De marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Het bepalen van de marktwaarde kan door middel van het laten uitvoeren van een taxatie. Indien uit de taxatie blijkt dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dient dit direct te leiden tot afwaardering. Strategisch aangekochte gronden worden op de balans opgenomen onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

Beleidslijnen: Warme grond

Strategische gronden worden verantwoord onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Minimaal eens in de 2 jaar worden de strategische gronden getaxeerd.

Ad 3. Materiële vaste activa en voorraad grond

De materiële vaste activa omvat gronden met een vaste bestemming die niet in transformatie zijn, inclusief strategische gronden zonder gebiedsontwikkeling. Deze gronden worden tegen daadwerkelijke waarde gewaardeerd. In de meeste gevallen betreft dit de agrarische waarde. Dit geldt ook voor gronden die als ruilgrond worden verworven. De daadwerkelijke waarde wordt door taxatie bepaald. Indien de gronden duurder aangekocht worden, worden ze meteen naar agrarisch niveau afgewaardeerd.

Gronden die worden aangehouden om te worden verkocht worden in principe verantwoord onder de voorraden als gereed product en handelsgoederen en worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde. Hieronder vallen ook de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden zijn niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop in voorkomende gevallen wel een toekomstige bouw is/wordt voorgenomen.

Beleidslijnen: Materiële vaste activa en voorraad grond

Gronden met een vaste bestemming worden gewaardeerd tegen de daadwerkelijke waarde. Gronden voor verkoop of ruil worden als voorraden verantwoord en gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde.

6.1.4 Voorbereidingsbudgetten

Voor het beoordelen van de haalbaarheid van een project zijn verschillende onderzoeken en analyses nodig. Om deze analyses te kunnen uitvoeren, is er voorafgaand aan een mogelijke grondexploitatie of kostenverhaalsovereenkomst krediet nodig. De kosten die hieruit voortkomen, worden geactiveerd volgens de voorwaarden van de Notitie Grondbeleid (BBV). Dit brengt risico's met zich mee, omdat de analyses kunnen uitwijzen dat het project niet haalbaar is. In dat geval zijn de kosten niet gedekt door exploitatie of overeenkomst en moeten ze worden afgeboekt ten laste van de Reserve Grondexploitaties. Voorbereidingsbudgetten kunnen tot vijf jaar na verlening worden ingebracht in een grondexploitatie. In dat geval worden de voorbereidingsbudgetten gedekt uit de toekomstige boekwaarde. Anders is de gemeente genooddaakt tot afboeking of het treffen van een voorziening. Het verlenen van voorbereidingsbudget is een raadsbevoegdheid.

Beleidslijnen: Voorbereidingsbudgetten

Tijdelijke voorbereidingsbudgetten worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (BBV) geactiveerd. Een voorbereidingsbudget wordt verleend door de gemeenteraad.

6.1.5 Bevoegdheden

In onderstaand schema volgt op hoofdlijnen de rolverdeling tussen gemeenteraad en college ten aanzien van het grondbeleid, gelet op de beheersing en verantwoording.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoering geven aan het grondbeleid
Grondexploitatie	- Beschikbaar stellen budget - Vaststellen nieuwe grondexploitaties - Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties - Afsluiten grondexploitaties	- Aanvragen (voorbereidings-) budget - Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties - Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties - Sluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen kostenverhaalsregels	Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur)
Verwervingen	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vestigen Voorkeursrecht - Toepassen Onteigeningswet	- Verwervingsplan / -strategie. - Vestigen van voorlopig voorkeursrecht - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures - Sluiten van overeenkomsten
Bouw- en woonrijp	Vaststellen kaders van ontwikkelingen	- Vaststellen aanbestedingsbeleid - Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
Uitgifte en verkoop	Vaststellen van beleidsuitgangspunten voor uitgiftes en voor bepaling grondprijzen (middels de onderhavige Nota Grondbeleid en kadernota grondprijzen)	- Vaststellen uitgifteprotocol, grondprijzen bij uitgiftes en uitgiftevoorwaarden (ter uitwerking van het middels deze Nota Grondbeleid door de Raad vastgestelde beleid) - Verkoop van gronden en gebouwen in eigendom / erfpacht - Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven / nemen van onroerende zaken - Publicatie voornemen tot uitgifte
Samenwerking	Schetsen publiekrechtelijk kader	- Sluiten intentieovereenkomsten - Sluiten samenwerkingsovereenkomsten
Sturing en verantwoording	- Controleren voortgang projecten - Vaststellen begroting en jaarrekening	Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

Tabel 3: Mandaten gemeenteraad en college van B&W

I. Bijlage 1: wet- en regelgeving

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader waaruit deels ook uitgangspunten volgen. Deze kaders zijn in deze bijlage toegelicht.

Staatssteun

Uitgangspunt bij koop/verkoop, huur/verhuur, erfpacht/erfverpachting is dat de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou handelen. Dat is de gemeente verplicht op grond van Europese regelgeving. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we dus van staatssteun.

Met de Mededeling van de Europese Commissie van 19 juli 2016 is er nadere duidelijkheid gegeven over marktconform handelen. Het handelen op voet van gelijkheid met marktpartijen is meer benadrukt vanuit het principe dat de overheid behoort te handelen zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou doen als het gaat om transacties met ondernemingen. Dit is verwerkt in de formulering van het beleid rond het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun in deze nota.

Aanbestedingswet

In het kader van Europese en nationale wet- en regelgeving wordt de gemeente beschouwd als de verantwoordelijke partij met betrekking tot inrichting en beheer van de openbare ruimte (reguliere overheidstaak). In het kader van deze wet- en regelgeving wordt de gemeente daarom gezien als verantwoordelijke voor het juist toepassen van aanbestedingsregels en -principes als er opdracht wordt gegeven tot (her)inrichting van openbare ruimte. Dit geldt ook als marktpartijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting. In dit verband gelden aanbestedingsdrempelbedragen.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. Het Europese Hof van Justitie heeft 3 criteria vastgelegd (waaraan cumulatief moet worden voldaan) in het zogenaamde Müllerarrest.

Als het gaat om (her)inrichting van openbare ruimte, dient de gemeente er op toe te zien dat wordt gehandeld overeenkomstig Europese en nationale wet- en regelgeving voor wat betreft de manieren waarop dit werk wordt aanbesteed, ook als het gaat om private gronden waar private partijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting.

Hierin is verder de beleidslijn dat de gemeente, op grond van het Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie, zich in een aantal situaties beschouwt als opdrachtgever en er daarom sprake is van een overheidsopdracht voor werken bij uitgifte van gemeentegrond. In die situaties moet de gemeente dan handelen conform de aanbestedingsrechtelijke regels als cumulatief aan de volgende drie criteria wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Daarvan is sprake als de aanbestedende dienst (de gemeente) een prestatie voor een tegenprestatie van de wederpartij ontvangt. Het moet dan gaan om een prestatie waarover de aanbestedende dienst wil kunnen beschikken. Praktisch gezien gaat het, bij verkoop van bouwgrond, dan om het afspreken van een bouwplicht;
2. Er moet sprake zijn van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente. Dat wil zeggen dat de gemeente eigenaar wordt van het werk, of dat er sprake is van een werk met een openbare bestemming, of dat zij economische voordelen kan halen uit het toekomstig

- gebruik of uit de overdracht ervan (nu of in de toekomst), of als de gemeente financieel aan de verwezenlijking van het werk heeft deelgenomen of als de gemeente risico's loopt bij economische mislukking van het werk;
3. De gemeente stelt bij de grondverkoop eisen die verder gaan dan de eisen die zij kan stellen in de uitoefening van reguliere publiekrechtelijke bevoegdheden over stedenbouw. Concreet valt dan te denken aan eisen die verder gaan dan wat de gemeente kan reguleren met een omgevingsplan of een vergunning voor het bouwen.

Gelijkheidsbeginsel bij uitgifte

Op 26 november 2021 deed de Hoge Raad uitspraak in het zogenaamde Didam-arrest. In dit arrest bevestigde de Hoge Raad dat het gelijkheidsbeginsel – als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – ook geldt voor gronduitgifte door overheidslichamen. Tot dan toe kenden veel gemeenten de praktijk om één-op-één zaken te doen met private partijen bij (voorgenomen) gronduitgifte. De hoofdlijn is dat de gemeente gelegenheid biedt tot mededinging. Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd. Nadien hebben verschillende rechters uitspraken gedaan over de nadere interpretatie van het Didam-arrest.

In deze nota wordt verwezen naar het gemeentelijk Uitgiftebeleid waarin is vastgelegd hoe de gemeente omgaat met het bieden van mededingingsmogelijkheden en met de bedoelde uitzondering.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019 en 2023)” van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de aspecten van verslaglegging handelt de gemeente conform deze richtlijnen. Aanpassingen en actualiseringen van BBV richtlijnen worden gevolgd en waar nodig geïmplementeerd in het gemeentelijk beleid.

Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria gelden de geclusterde grondexploitaties van de gemeente als een dergelijke onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte.

Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Hieronder een korte opsomming van de belangrijkste wijzigingen in relatie tot Nota Grondbeleid (in het algemeen).

Grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet

Het zwaartepunt van het grondbeleid in ons land ligt op gemeentelijk niveau. Daarvoor heeft de gemeente verschillende instrumenten, namelijk:

- Onteigening, voor gevallen waarin minnelijke verwerving gewenst is maar niet slaagt,

- De vestiging van een voorkeursrecht, om als eerste grond aangeboden te krijgen,
- Het verhalen van grondexploitatiekosten, als private partijen tot ontwikkeling overgaan, en
- De gemeente kan gebiedsontwikkelingen sturen door middel van locatie-eisen (bijvoorbeeld faserings- en koppelingsregels, regels voor sociale woningbouw en middeldure huur en regels over situering en kwaliteit openbare voorzieningen).

Met de Omgevingswet zijn deze regelingen meer of minder ingrijpend veranderd. Dat betekent dat het beleid ook op die veranderingen moet zijn afgestemd.

II. Bijlage 2: Stellige uitspraken BBV

In deze notitie zijn de volgende stellige uitspraken en aanbevelingen opgenomen. Deze zijn ongewijzigd ten opzichte van de notitie grondbeleid uit 2019 tenzij aangegeven. De stellige uitspraken en aanbevelingen zijn per onderdeel van deze notitie gegroepeerd met het oog op de specifieke onderwerpen van deze delen.

Deel A: Grondbeleid

Stellige uitspraken

- A. *Er moet jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld. Paragrafen 2.3 en 5.2.2.*

Aanbevelingen

- B. *De commissie BBV adviseert kaderstelling op het gebied van grondbeleid niet bij begroting vorm te geven, maar door middel van de (financiële) verordening of door een nota grondbeleid aan de raad voor te leggen en deze periodiek te herzien. Paragraaf 2.5.*
- C. *De commissie BBV adviseert het verwachte resultaat van de grondexploitatie(s) op eindwaarde in de paragraaf grondbeleid op te nemen, ook indien de verliesvoorziening op contante waarde is gebaseerd. Paragraaf 3.3.*
- D. *De commissie BBV adviseert om in de nota grondbeleid of de paragraaf grondbeleid een toelichting te geven inzake de keuze en doelstelling van het aangaan van een publiek-private samenwerkingsovereenkomst met een verbonden partij in het kader van een grondexploitatie. Paragraaf 3.6.*
- E. *De commissie BBV adviseert gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld te waarderen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming. Er moet dan wel worden voldaan aan de volgende voorwaarden:*
- de gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsvisie of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd én;*
 - de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden én;*
 - 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 én;*
 - de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk én;*
 - periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.*

Paragraaf 4.1.1.

Deel B: Actieve grondexploitatie

Stellige uitspraken

- A. Een bouwgrond in exploitatie (BIE) moet worden geopend vanaf het moment van het vaststellen van het raadsbesluit met daarin de vaststelling van het grondexploitatiecomplex inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment is de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.
- B. Voor een grondexploitatie met een looptijd langer dan 10 jaar is de volgende aanvullende informatie verplicht: de motivatie voor de langere looptijd en een overzicht met onderbouwing van de risicobeperkende maatregelen. Deze moeten in de begroting en jaarstukken worden vermeld.
- C. Er moet jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
- D. Voor de bepaling van kosten van de BIE die tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63 lid 3 BBV kunnen worden gerekend, moet worden aangesloten op de verhaalbare kostensoorten zoals opgenomen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit (artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit). Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten kunnen worden toegerekend aan de BIE.
- E. De rentelasten worden toegerekend aan een BIE op basis van A13 in de tabel van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit. Hierbij wordt de omslagrente gehanteerd conform de notitie Rente van de commissie BBV of de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering).
- F. Het doen van dotaties en/of bijdragen aan een voorziening (fonds) voor bovenwijkse voorzieningen ten laste van een BIE is niet toegestaan. Paragraaf 5.3.
- G. Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa. In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 BBV, vanaf de ingebruikname op het actief worden afgeschreven op basis van de verwachte gebruiksduur.
- H. Het is niet toegestaan om dotaties te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie zullen worden aangelegd, is wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatbestemming of via een ander specifiek daartoe door de raad genomen besluit.
- I. 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 D); en
 2. de voorbereidingskosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
 3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

- J. De toe te rekenen rentelasten aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie betreft de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV of betreft de rentelast van financiering die specifiek voor een grondexploitatie is aangetrokken (projectfinanciering). Deze rentelasten mogen worden toegevoegd aan de post voorraden, bouwgronden in exploitatie (BIE).
- K. De toegerekende rentelasten moeten als volgt worden bepaald:
- in het geval van projectfinanciering van een grondexploitatie: het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering;
 - indien er geen sprake is van projectfinanciering van een grondexploitatie: de omslagrente conform de notitie Rente van de commissie BBV.
- L. Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan is het niet toegestaan rente toe te rekenen aan de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie (BIE).
- M. De rentetoe rekening vindt plaats op basis van de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties van de BIE per 1 januari. Ook over grondexploitaties waarbij de verantwoorde opbrengsten hoger zijn dan de kosten, waardoor de boekwaarde van een BIE negatief is, wordt rente (in dit geval een baat) toegerekend.
- N. De disconteringsvoet die moet worden gehanteerd in de berekening van de contante waarde ten behoeve van het treffen van een verliesvoorziening voor negatieve grondexploitaties wordt voor alle gemeenten bepaald op 2% zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank (ECB) voor inflatie binnen de Eurozone.
- O. Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de onderhanden werk positie van de bouwgronden in exploitatie.
- P. Alle baten en lasten die verband houden met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.
- Q. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid bestaat over de tussentijdse winstneming, de winst te worden genomen. Op grond van het voorzichtigheidsprincipe is de commissie BBV van oordeel dat tussentijdse winstneming niet verantwoord is bij een grondexploitatie met een looptijd van meer dan tien (10) jaar. Voor de tussentijdse winstneming dient de Percentage of Completion methode te worden gevolgd.
- R. Er is volgens het realisatiebeginsel sprake van winst op een grondexploitatie indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
1. de resterende looptijd van de grondexploitatie is tien (10) jaar of minder; én
 2. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
 3. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
 4. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).
- S. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid en de toelichting op de balans dient te gebeuren op eindwaarde. Wanneer bij de waardering van de voorziening voor verliesgevende grondexploitaties niet wordt geopteerd voor de nominale waarde maar voor de contante waarde, dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor de negatieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid. Paragraaf 6.4.
- T. Als er sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die maximaal voor de boekwaarde van het onderhanden werk van betreffende bouwgrond in exploitatie worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post bouwgrond in exploitatie.

Aanbevelingen

- U. De commissie BBV adviseert om de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan, vast te leggen in een nota grondbeleid, of de financiële verordening op grond van artikel 212 Gemw.
- V. De commissie BBV adviseert gemeenten een grondprijzenbrief op te stellen met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel extern uit te geven grond als intern door te leveren

grond, waar bij interne levering alleen fiscaal gezien winsten of verliezen kunnen worden gerealiseerd.

- W. *De commissie BBV adviseert om de wijze waarop met conjuncturele risico's en de omvang van het weerstandsvermogen wordt omgegaan uit te werken in bijvoorbeeld de nota grondbeleid of weerstandsvermogen en risico's of de financiële verordening. Paragraaf 6.1.*
- X. *De commissie BBV adviseert om tussentijdse winstneming te presenteren in een bestemmingsreserve.*
- Y. *De commissie BBV adviseert om het beleid met betrekking tot de manier waarop met (projectspecifieke) risico's wordt omgegaan bij het bepalen van de tussentijdse winstneming en de omvang van het weerstandsvermogen uit te werken in bijvoorbeeld de nota grondbeleid en/of weerstandsvermogen en risico's, of de financiële verordening.*
- Z. *De commissie BBV adviseert om de keuze om de voorziening voor verliesgevende grondexploitaties tegen nominale waarde of tegen contante waarde te waarderen, vast te leggen in de financiële verordening. Paragraaf 6.4.*

Deel C: Faciliterend grondbeleid

Stellige uitspraken A.

- A. *Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor omgevingsplannen met faciliterend grondbeleid of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a, lid 1 sub b BBV) is toegestaan onder de volgende voorwaarden:*
 - 1. *de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van bijlage IV bij het Omgevingsbesluit; en*
 - 2. *de kosten mogen maximaal 5 jaar als overige nog te ontvangen bedragen blijven staan; na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd dan wel dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en*
 - 3. *er is een besluit door de raad of het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor faciliterend grondbeleid in een aangewezen gebied voor het ontwikkelen van het omgevingsplan of tot het sluiten van een anterieure overeenkomst; en*
 - 4. *in de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.*
- B. *Kosten, die gemeenten hebben gemaakt op basis van een overeenkomst of, die via publiekrechtelijk kostenverhaal en een afdwingbare financiële bijdrage kunnen worden verhaald op en verrekend met derden, zijn vorderingen die opgenomen moeten worden bij de balanspost overige vorderingen (artikel 39 sub h BBV) op de balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten' en 'financiële bijdrage faciliterend grondbeleid'.*
- C. *Als een gemeente een eindafrekening moet opstellen, dan moeten vooruit ontvangen bedragen in een voorziening voor van derden verkregen middelen worden opgenomen (artikel 44 lid 2 BBV). Dit is het geval als de gemeente kostenverhaalsbijdragen of afdwingbare financiële bijdragen in rekening brengt op basis van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse bouwactiviteit dan wel in de anterieure overeenkomst heeft afgesproken een eindafrekening te zullen maken. Als in de anterieure overeenkomst niet is afgesproken dat de gemeente een eindafrekening opstelt van het kostenverhaal en de financiële bijdragen, dan moet het vooruit ontvangen bedrag worden opgenomen bij de 'overige vooruit ontvangen bedragen' (artikel 49 lid 1 sub c).*
- D. *Als de gemeente reeds gemaakte kosten kan verhalen en/of een financiële bijdrage kan opleggen (publiek- of privaatrechtelijk), maar verhaal en/of verrekening nog niet kan*

plaatsvinden, dan dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten en/of de gerealiseerde kosten waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd te worden verantwoord als overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 sub b BBV). In de toelichting op de balanspost moeten deze overlopende activa als zijnde 'nog te verhalen kosten' en 'nog te verrekenen financiële bijdrage faciliterend grondbeleid' worden gespecificeerd en toegelicht.

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

III. Bijlage 3: Bijlage belangrijkste artikelen bij verplicht kostenverhaal

Dat kostenverhaal verplichting volgt uit artikel 13.11 van de Omgevingswet:

Artikel 13.11 (verhalen van kosten)

1. *Op degene die bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie verricht, verhaalt het bestuursorgaan de kosten die het vanwege bij die maatregel aangewezen kostensoorten maakt, voor zover:*
 - a. *de kostensoorten toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied, en*
 - b. *de kosten proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft.*
2. *Bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen het bestuursorgaan kan besluiten om de kosten niet te verhalen.*

De kostenverhaalsplichtige (bouw)activiteiten zijn opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Dat artikel luidt als volgt:

Artikel 8.13 Omgevingsbesluit definieert een bouwactiviteit als volgt:

- a. *De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;*
- b. *De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;*
- c. *de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;*
- d. *de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;*
- e. *de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft; of*
- f. *de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.*

De verhaalbare kostensoorten worden genoemd in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit en de daarbij behorende bijlage IV. Het artikel luidt als volgt:

De kostensoorten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn:

- a. *voor kostenverhaalsgebieden waarvoor geen tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in tabel A van bijlage IV aangegeven kostensoorten; en*
- b. *voor kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in de tabellen A en B van bijlage IV aangegeven kostensoorten.*

En de tabellen A en B bij bijlage IV als volgt:

Bijlage IV. bij artikel 8.15 van dit besluit (kostensoorten)

De kostensoorten, bedoeld in artikel 8.15, zijn de in de tabellen A en B bedoelde kostensoorten.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

A1	<i>De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek</i>
A2	<i>De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid</i>
A3	<i>De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten</i>
A4	<i>Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten</i>
A5	<i>De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2</i>
A6	<i>De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2</i>
A7	<i>De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen</i>
A8	<i>De kosten van de aanleg of wijziging van:</i> <i>1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;</i> <i>2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;</i> <i>3°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;</i> <i>4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;</i> <i>5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;</i> <i>6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en</i> <i>7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken</i>

A9	<i>De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit</i>
A10	<i>De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek</i>
A11	<i>Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet</i>
A12	<i>Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10</i>
A13	<i>De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten</i>
A14	<i>De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen</i>
<i>B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A</i>	
B1	<i>De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid</i>
B2	<i>De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten</i>
B3	<i>De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1</i>
B4	<i>De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1</i>