

# **NOTA GRONDBELEID 2016**

“grond als basis voor regie”

Afdeling REO  
Team Grondzaken  
Datum:

Versie: raad (besluitvorming 24  
november 2016)

Auteur(s) G. Jansen,  
Datum 26-9-2016 11:33  
Versie 1.0  
Status Concept versie raad

## Inhoudsopgave

<b>0. SAMENVATTING</b> .....	<b>3</b>
<b>1. WAAROM EEN NOTA GRONDBELEID</b> .....	<b>6</b>
<b>2. GRONDBELEID</b> .....	<b>8</b>
2.1. INLEIDING.....	8
2.2. BESTAANDE SITUATIE IN DRONTEN .....	8
2.3. DE THEORIE VAN GRONDBELEID IN NEDERLAND .....	9
2.3.1. <i>Samenwerkingsvormen</i> .....	9
2.4. WELKE ROL KIEST DE GEMEENTE BIJ LOCATIE-/GEBIEDSONTWIKKELING? .....	11
2.5. GRONDEXPLOITATIE IN RELATIE TOT BOUWEXPLOITATIE EN VASTGOEDEXPLOITATIE.....	12
<b>3. WAT ZIJN DE KADERS VOOR HET GRONDBELEID</b> .....	<b>13</b>
3.1. EUROPESE WET- EN REGELGEVING .....	13
3.2. LANDELIJK BELEID EN WETGEVING .....	14
3.3. WET RUIMTELIJKE ORDENING .....	15
3.3.1. <i>Werkwijze bestemmingsplan met exploitatieplan</i> .....	17
3.3.2. <i>Privaatrechtelijk spoor Wro</i> .....	17
3.3.3. <i>Publiekrechtelijk spoor Wro</i> .....	18
<i>Belangrijkste kenmerken voor gemeentelijk grondbeleid als gevolg van de Wro kort samengevat:</i> .....	18
3.4. GEMEENTELIJKE BELEIDSKADERS .....	19
<b>4. WELKE INSTRUMENTEN ZIJN ER VOOR HET GRONDBELEID</b> .....	<b>20</b>
4.1. VERWERVINGSBELEID .....	20
4.1.1. <i>Verwervingswijze</i> .....	20
4.2. VASTGOEDBEHEER TEN BEHOEVE VAN LOCATIEONTWIKKELINGEN .....	22
4.3. UITGIFTEBELEID .....	22
4.3.1. <i>De grondprijzen</i> .....	22
4.3.2. <i>Selectie marktpartijen</i> .....	23
4.4. VERHAAL VAN BOVENPLANSE KOSTEN .....	23
4.4.1. <i>De drie vormen van bovenplans kostenverhaal</i> .....	23
<b>5. WAT ZIJN DE FINANCIËLE SPELREGELS</b> .....	<b>26</b>
5.1. PERSPECTIEF GRONDEXPLOITATIE .....	26
5.2. GRONDEXPLOITATIES .....	26
5.2.1. <i>Definitie en vormen van grondexploitaties</i> .....	26
5.2.2. <i>Kosten vòòr en na besluit vaststelling grondexploitatie</i> .....	27
5.2.3. <i>Winst- of verlies(neming)</i> .....	28
5.2.4. <i>Herzien en afsluiten van grondexploitaties</i> .....	28
<i>Beleidsuitgangspunten voor grondexploitaties</i> .....	29
5.3. RESERVES, WEERSTANDVERMOGEN, RISICO'S EN VOORZIENINGEN.....	29
5.3.1. <i>Reserves Grondexploitatie</i> .....	29
5.3.2. <i>Weerstandvermogen Grondexploitatie</i> .....	30
5.3.3. <i>Risico's Grondexploitatie</i> .....	30
5.3.4. <i>Voorzieningen</i> .....	31
<b>6. HOE IS DE ROLVERDELING TUSSEN COLLEGE EN RAAD</b> .....	<b>32</b>
6.1. VERANTWOORDELIJKHEDEN EN BEVOEGDHEDEN VAN RAAD EN COLLEGE .....	32

<b>BIJLAGE 1: VERKLARENDE LIJST BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN.....</b>	<b>33</b>
<b>BIJLAGE 2: GERAADPLEEGDE LITERATUUR.....</b>	<b>34</b>
<b>BIJLAGE 3: BEGRIPPEN EN RELEVANTE ARTIKELEN BBV .....</b>	<b>35</b>
<b>BIJLAGE 4: TOELICHTING WIJZIGING REGELGEVING BBV PER 1 JANUARI 2016 ...</b>	<b>38</b>

## 0. Samenvatting

Met de Nota Grondbeleid wil de Gemeente Dronten een kader geven voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt bij ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente richt zich op de grondmarkt om de inhoudelijke doelstellingen te realiseren op de locaties die daarvoor ruimtelijk zijn bestemd.

In de Nota Grondbeleid schetst de gemeente de instrumenten die zij wil inzetten om deze doelstellingen te bereiken, evenals de wettelijke kaders. De nota is een geactualiseerde versie van de nota uit 2010.

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de werkwijze zoals die in Dronten tot op heden werd gevolgd (en voor de looptijd van de nu vastgestelde exploitaties ook gevolgd blijft worden). Naast actief grondbeleid (De Gilden) is er ook sprake van faciliterend grondbeleid (Golfresidentie). Kort wordt ingegaan op welke vormen van grondbeleid in Nederland gehanteerd worden. Waarbij traditioneel onderscheid wordt gemaakt in actief en faciliterend grondbeleid, als twee uitersten in de wijze waarop gemeenten participeren bij locatieontwikkeling.

Tussen de twee uitersten van grondbeleid, volledig actief en volledig faciliterend, bevinden zich verschillende vormen van publiek-private samenwerking (PPS).

De gemeente kiest bij nieuwe ontwikkelingen voor het voeren van een faciliterend grondbeleid waarbij de gemeente haar regierol kan vervullen door het aangaan van een samenwerkingsverband met een marktpartij met eventueel een gezamenlijke grondexploitatie. Hoe de gemeente deze rol bij een integrale gebiedsontwikkeling invult hangt af van de volgende afwegingen:

- Grondverwerving: marktpartijen hebben al grondposities ingenomen, waar de gemeente niet om heen kan en/of;
- Financiën; wat betekent de voorgestelde ontwikkelingsvorm voor de kosten en de baten voor de gemeente en wat zou dit betekenen in het geval er gekozen wordt voor een verdergaande vorm van regievoeren?
- Snelheid/doorlooptijd; wat betekent de voorgestelde vorm van regievoeren voor de doorlooptijd van het project en hebben we procedureel en inhoudelijk de tijd om te kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
- Status van het project: wat is de status van het project en welke keuzemomenten komen er nog voor de bestaande (lopende projecten) of deelfases van het project en kunnen we daar kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
- Competenties; zijn de competenties en capaciteit in de organisatie beschikbaar voor de voorgestelde ontwikkelingsvorm en wat betekent dit voor het geval we kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren? Het betreft hier de competenties binnen de totale gemeentelijke organisatie.
- Beheer en onderhoud: wat betekent de voorgestelde vorm voor beheer- en onderhoud en wat betekent dit voor het geval we kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
- Juridisch: In welke juridische context bevinden we ons als het gaat om organisatievorm en/of grondposities van gemeente en/of derden in de huidige situatie, welke ontwikkelingsvorm past hier het beste bij en wat zijn de gevolgen qua juridische vormgeving als er gekozen worden voor een verdergaande vorm van regievoeren.
- Verwezenlijken beleidsdoelen: indien de gemeente niet afdwingbare woningbouwcategorieën of (maatschappelijke) functies, zoals scholen en culturele instellingen, wil realiseren die niet vanzelfsprekend door de markt worden opgepakt.

De gemeente kan besluiten een locatie met een verliesgevende grondexploitatie te ontwikkelen, indien zij een groot strategisch belang heeft bij de te ontwikkelen locatie.

Hoofdstuk 3 schetst de kaders voor het grondbeleid die worden gevormd door de Europese wet- en regelgeving het grondbeleid van het rijk zoals de Aanvullingswet grondeigendom en de Wet ruimtelijke ordening en het gemeentelijke beleid.

Het grondbeleid is geen doel op zich maar een instrument om de gemeentelijke doelstellingen te verwezenlijken. Daarom dient het grondbeleid binnen de uitgangspunten van bovengenoemde kaders te worden uitgevoerd.

In hoofdstuk 4 wordt in gegaan op de instrumenten verwervingsbeleid, vastgoedbeheer, uitgiftebeleid en verhaal van bovenplanse kosten die we tot onze beschikking hebben.

Om inzicht te geven in de financiële spelregels van de grondexploitatie bevat hoofdstuk 5 een beschrijving van de werkwijze hieromtrent. Spelregel een is dat de gemeente minimaal wil dat de gemeentelijke grondexploitaties een positief resultaat genereren. Dat is nodig om het weerstandsvermogen grondexploitatie op peil te houden.

Voor tussentijdse winstneming geldt het realisatiebeginsel, dat als er voldoende zekerheid over de gerealiseerde winst is, deze ook genomen moet worden. Als criterium voor voldoende zekerheid geldt dat 90% van de kosten gemaakt zijn en 95% van de verkopen/opbrengsten gerealiseerd zijn.

Om binnen het taakveld grondexploitatie op bedrijfsmatige wijze te kunnen opereren beschikt de gemeente over een weerstandsvermogen grondexploitatie. Voor het bepalen van de hoogte van het toekomstige weerstandsvermogen wordt uitgegaan van de volgende drie zaken:

- de uiteindelijke resultaten van de grondexploitaties;
- de risico's van grondexploitatie ontwikkelingen;
- de stand en ontwikkelingen van de reserves, claims en voorzieningen.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 de rolverdeling tussen het college en raad geschetst waarvoor geldt:

- de raad is kader stellend en controleert en
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Het college legt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

Jaarlijks brengt het college een meerjarenperspectief grondexploitatie uit in de vorm van een Perspectiefnota. Hierin worden alle grondexploitaties geactualiseerd, evenals het verloop van de reserves en voorzieningen.

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verwervingen buiten vastgestelde kaders</li> <li>• instemmen met toepassen Wvg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verwervingen binnen vastgestelde kaders</li> <li>• Vestigen Wvg</li> </ul>
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Grondprijzen	Met kennisgeving	Vaststellen grondprijzen
Uitgifte	n.v.t.	Afsluiten uitgiftecontracten
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Afsluiten exploitatie-overeenkomsten
Samenwerking	n.v.t.	Participeren in

		privaatrechtelijk rechtspersoon
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie	Voorstel grondexploitatie
Sturing en verantwoording	Jaarrekening, Perspectiefnota, Kadernota, programmabegroting Voortgangs- en slotrapportage	Jaarrekening, Perspectiefnota, Bestuursrapportage, Kadernota, programmabegroting, voortgang en slotrapportage

## 1. Waaron een Nota Grondbeleid

In 2010 is de Nota Grondbeleid “Grond als basis voor regie” opgesteld en door de raad vastgesteld. Deze nota was een geactualiseerde versie van de nota “grondig bekeken” uit 2003. Actualisatie was nodig omdat er op dat moment een aantal belangrijke ontwikkelingen speelden:

- Veranderende wettelijke kaders, zoals invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), waaronder Afdeling 6.4 Grondexploitatie, Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening en Europese regelgeving t.a.v. aanbesteding en staatssteun;
- Veranderende positie gemeente op de grondmarkt;
- marktpartijen steeds prominenter op de grondmarkt;
- meer samenwerking met marktpartijen.
- Regievoerende rol gemeente bij ontwikkeling

Aanbeveling van onze accountant om een integraal beheerskader op te stellen en dit door de Raad expliciet te laten vaststellen. Op basis van dit beleid ontstaat een duidelijke kaderstelling ten aanzien van de beheersing van de grondexploitaties.

Mede op verzoek van de raad en advies van de accountant wordt de nota nu geactualiseerd. Verder zijn er veranderingen in de kaders van het grondbeleid. Zoals het rijksgrondbeleid, de wettelijke beleidskaders (Aanvullingswet grondeigendom), maar ook de Europese wetgeving inzake staatssteun en aanbesteding. Verder zijn er per 1 januari 2016 nieuwe financiële spelregels van de commissie BBV van kracht en wordt de gemeente, met name voor het onderdeel grondexploitaties, vennootschapsbelasting plichtig. Ook binnen de gemeente zijn een aantal beleidskaders aangepast. Denk bijvoorbeeld aan de structuurvisie 2030 (raad februari 2012) en de geactualiseerde nota kostenverhaal 2016 (raad november 2016).

Met de Nota Grondbeleid wil de gemeente Dronten een beleidskader geven voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt bij ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente heeft bij de verdeling van grond tussen, maar ook binnen, marktsegmenten een belangrijke ordenende en sturende taak. Dat doet de gemeente via het sectorale beleid waarin visies en ambities worden geformuleerd op bijvoorbeeld het gebied van natuur, wonen, werken, recreatie, zorg en onderwijs en de doorvertaling in ruimtelijke zin. Dit is verwerkt in de Structuurvisie 2030 waarin wordt afgewogen welke functies waar zijn toegestaan. Met het grondbeleid richt de gemeente zich op de grondmarkt, waar de benodigde grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht, zodat de inhoudelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden op de locaties die daarvoor ruimtelijk zijn bestemd. In de Nota Grondbeleid schetst de gemeente tevens de instrumenten die zij wil inzetten om deze doelstellingen te bereiken, evenals de wettelijke kaders.

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als:

*‘Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.’ (uit de Nota Grondbeleid 2007 gemeente Schiedam)*

Meer concreet kunnen de hoofddoelstellingen van het grondbeleid voor de gemeente in algemene zin als volgt worden omschreven:

1. Het benoemen van de gemeentelijke ‘strategie’ ten aanzien van haar grondbeleid bij gebiedsontwikkeling;
2. Kostenverhaal ter dekking van de investeringen bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;



3. Transparantie bieden in het gemeentelijk handelen bij gebiedsontwikkelingen, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
4. Het binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) realiseren van het door de gemeente geformuleerde ruimtelijke en sectorale beleid;
5. Vastleggen van de strategische visie van het huidige en het toekomstige grondbeleid van de Gemeente;
6. Het genereren van financiële middelen door middel van gronduitgifte.

## **2. Grondbeleid**

### **2.1. Inleiding**

Dit hoofdstuk biedt inzicht in de bestaande situatie in Dronten, schetst welke vormen van grondpolitiek er worden gehanteerd en geeft weer welke andere exploitatievormen er zijn. De rol die gemeente inneemt bij (toekomstige) gebiedsontwikkeling wordt eveneens beschreven.

### **2.2. Bestaande situatie in Dronten**

In de bestaande situatie kennen we binnen Dronten al diverse vormen van grondbeleid. Overwegend werd traditioneel ontwikkeld (lees actief grondbeleid), maar meer recent worden ook andere vormen ontwikkeld.

#### Traditionele ontwikkeling

In Dronten werd tot voor kort veelal traditioneel ontwikkeld. In de meeste gevallen is de grond in handen van de gemeente door aankoop van gronden van agrariërs, Rijksvastgoedbedrijf of ontwikkelaars/bouwers op basis van een voorgenomen planontwikkeling en/of visie. Vanuit deze grondpositie vindt een opzet plaats naar een stedenbouwkundig plan (structuurniveau) en een bestemmingsplan, verkavelingsplan en in een latere fase een inrichtingsplan. Voorbeelden zijn de projecten De Gilden en De Graafschap. De kavels die beschikbaar komen worden verdeeld naar partijen op basis van vastgestelde woonvisie. Dit kunnen zijn een woningbouwvereniging met als doel de sociale woningbouwcomponent in te vullen (huur), particulieren (rechtstreekse verkoop door gemeente) of projectbouw (verkoop aan particulieren via projectontwikkelaar/bouwer). In deze komt in enkele gevallen het bouwclaimmodel voor, waarbij een bouwer grond inbrengt in ruil voor een ontwikkelingsrecht van een aantal woningen.

In dit gehele traject wordt vrij gedetailleerd beschreven wat wel en niet mogelijk is en wat waar in samenhang tot elkaar moet worden vormgegeven. De gemeente is sterk sturend ten aanzien van de inrichting van het openbaar gebied. Na gereedkomen van de stedenbouwkundige planvorming en verkavelingsplannen wordt het gehele bouwrijp- en woonrijpmaken van het gebied voorbereid en aanbesteed door de gemeente. De aanleg geschiedt door geselecteerde civiel- en groen technische aannemers, waarbij ook de ondergrondse infrastructuur wordt aangelegd. Een belangrijk element hierbij is dat de gemeente altijd de beheerder is van het openbaar gebied.

#### Private ontwikkeling/zelfrealisatie

In deze vorm is de rol en de invloed van de gemeente het meest beperkt. Er is geen sprake van een publieke grondpositie; deze is geheel privaat in handen. De taak van de overheid beperkt zich tot haar publiekrechtelijke bevoegdheden (bestemmingsplan, e.d.). Vanuit het planologische primaat blijft de gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke inrichting (regie) en kaderstelling. Een aantal aspecten blijven we als gemeente altijd doen of laten we doen, waarbij we ook in belangrijke mate sturend en bepalend zijn, te weten:

- Ontwikkeling bestemmingsplan (alle planologische procedures) of dit laten ontwikkelen;
- Welstandseisen (in verschillende gradaties mogelijk);
- Ontwikkeling stedenbouwkundig structuurplan of stedenbouwkundige kaders;

Voorbeelden waar deze vorm van gebiedsontwikkeling is/wordt toegepast zijn:

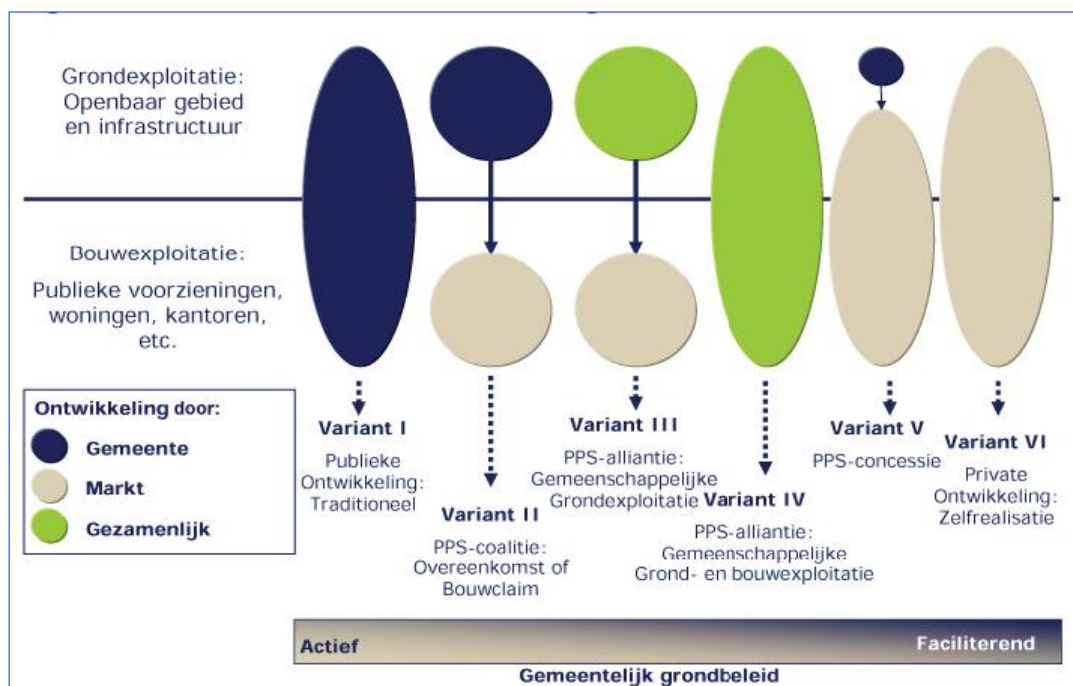
De Golfresidentie/Parkresidentie: een ontwikkeling waarbij we als gemeente redelijk op afstand hebben gestaan bij de vormgeving en ontwikkeling van de wijk. Onze rol was kaderstellend

(planologisch). De openbare ruimte is in eigendom en beheer bij een Vereniging van eigenaren (vve);

- Ketelhaven: is in deze ook redelijk vergelijkbaar;
- De Kaai, fase I t/m III te Biddinghuizen; is in deze ook redelijk vergelijkbaar. De openbare ruimte komt terug in eigendom en beheer van de gemeente;
- Het Palet (De Gilden): hier wordt het gebied ontwikkeld door een ontwikkelaar/initiatienemer. De gemeente past het principe toe van facilitair grondbeleid en heeft een regisserende rol, uit te werken via een overeenkomst;
- Project De Havenkade (Hanzekwartier): de ontwikkelaar levert de gronden ingericht terug (Turn Key).
- Ontwikkeling 2<sup>e</sup> fase bedrijventerrein Oldebroekerweg te Biddinghuizen: De ontwikkelaar ontwikkelt hierbij het gebied, verzorgt de uitgifte en richt het openbaar terrein in. Ook hier is de gemeente slechts kaderstellend. Voor deze ontwikkeling is een anterieure overeenkomst gesloten.

### 2.3. De theorie van grondbeleid in Nederland

Traditioneel wordt onderscheid gemaakt in actief en faciliterend grondbeleid, als twee uitersten in de wijze waarop gemeenten participeren bij locatie-/gebiedsontwikkeling. Binnen deze 2 uitersten van grondbeleid is een aantal varianten van samenwerkingsvormen mogelijk.



Figuur 1: vormen van grondbeleid

#### 2.3.1. Samenwerkingsvormen

Tussen de twee uitersten van grondbeleid, volledig actief (variant I) en volledig faciliterend (variant VI) bevinden zich op hoofdlijnen drie mengvormen. Deze mengvormen zijn feitelijk vormen van publiek-private samenwerking (PPS).

- PPS – coalitiemodel (variant II: bouwclaim);
- PPS – alliantiemodel (variant III /IV: joint venture);

- PPS – concessiemodel (variant V).  
Risico's, kosten en opbrengsten zijn afhankelijk van het model verdeeld over de partijen.

#### Coalitie- of bouwclaimmodel

In een coalitiemodel, ook wel het bouwclaimmodel genoemd, delen gemeente en private ontwikkelaars vooraf in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's die bij de ontwikkeling, realisatie, exploitatie en/of beheer van een project behoren. Ze leggen deze vast in een samenwerkingsovereenkomst.

In dit model verplichten de private partijen die gronden hebben verworven zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen. In ruil daarvoor krijgen de private partijen, nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, bouwrijpe kavels toebedeeld. Het openbaar gebied blijft bij de gemeente achter.

De gemeente voert in dit model de grondexploitatie en draagt daarin net als bij een actieve gemeentelijke grondexploitatie het grondexploitatierisico. De gemeente maakt bv. gebruik van dit model in plan De Gilden.

#### Alliantiemodel

Er is sprake van een alliantiemodel wanneer overheid en bedrijfsleven gezamenlijk een rechtspersoon oprichten waaraan de gronden binnen een plangebied worden overgedragen. De partijen stellen een samenwerkingsovereenkomst op waarin afspraken gemaakt worden over de verdeling van werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's. De speciaal hiervoor opgerichte rechtspersoon of joint venture voert de grondexploitatie voor het plangebied. Het grondexploitatierisico wordt tussen de partijen verdeeld in de verhouding waarin ze participeren in het samenwerkingsverband.

In een afgezwakte vorm kan er ook sprake zijn van een gemeenschappelijke projectorganisatie, waarin er een gemeenschappelijk grondexploitatie gevoerd wordt, zonder dat er een zelfstandig rechtspersoon opgericht wordt.

#### Concessiemodel

In een concessiemodel<sup>1</sup> wordt de gebiedsontwikkeling door private partijen uitgevoerd. De gemeente draagt haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private partij. Het grondexploitatierisico ligt volledig bij de private partij. De rol van de gemeente is toegespitst op het toetsen van onder meer de omvang en kwaliteit van de geleverde output en het afnemen van onderdelen hiervan (bijvoorbeeld het openbaar gebied).

Het belangrijkste verschil met model VI (private ontwikkeling) is, dat bij het concessiemodel het openbaar gebied door de private partij en niet door de gemeente wordt ingericht. De gemeente stelt wel randvoorwaarden waarbinnen de inrichting moet gebeuren.

In onderstaande tabel worden de drie modellen onderling op een drietal aspecten vergeleken.

---

<sup>1</sup> Voornemen om toe te passen bij project Havenkade (Hanzekwartier)

	Risico grondexploitatie	Zeggenschap	Bouw- en woonrijp maken
Bouwclaimmodel	Gemeente	Gemeente voor de grondexploitatie en marktpartij voor de bouw- en vastgoedexploitatie	Gemeente
Alliantiemodel	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie (Gemeente en marktpartij naar rato van het aandeel in de participatie)	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie (Gemeente en marktpartij naar rato van het aandeel in de participatie)	Opgerichte rechtspersoon of projectorganisatie
Concessiemodel	Marktpartij	Marktpartij	Marktpartij

#### 2.4. Welke rol kiest de gemeente bij locatie-/gebiedsontwikkeling?

Sinds de invoering van de Wro komt de vraag pregnant naar voren welke rol de gemeente wil spelen bij locatie-/gebiedsontwikkeling. De wet biedt krachtige instrumenten om regie te voeren over ruimtelijke ontwikkelingen en (bovenplanse) kosten te verhalen.

Met de instrumenten die de Wro biedt moeten we beoordelen of de gemeentelijke doelen voldoende gerealiseerd kunnen worden of dat er argumenten zijn om in specifieke gevallen de gemeente risicodragend grondbeleid wil en kan voeren.

Enkele criteria daarvoor zijn:

- De locatie kan winstgevend ontwikkeld worden;
- De gemeente wil functies realiseren, die niet langs publiekrechtelijke weg zijn af te dwingen (b.v. niet afdwingbare woningbouwcategorieën, maatschappelijke voorzieningen zoals scholen, buurthuizen e.d.).

**De gemeente kiest bij nieuwe ontwikkelingen voor het voeren van een faciliterend grondbeleid** waarbij de gemeente haar regierol kan vervullen door het aangaan van een samenwerkingsverband met een marktpartij met eventueel een gezamenlijke grondexploitatie. Hoe de gemeente deze rol bij een integrale gebiedsontwikkeling invult hangt af van de volgende afwegingen:

1. Grondverwerving: marktpartijen hebben al grondposities ingenomen, waar de gemeente niet om heen kan en/of;
2. Financiën; wat betekent de voorgestelde ontwikkelingsvorm voor de kosten en de baten voor de gemeente en wat zou dit betekenen in het geval er gekozen wordt voor een verdergaande vorm van regievoeren?
3. Snelheid/doorlooptijd; wat betekent de voorgestelde vorm van regievoeren voor de doorlooptijd van het project en hebben we procedureel en inhoudelijk de tijd om te kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
4. Status van het project: wat is de status van het project en welke keuzemomenten komen er nog voor de bestaande (lopende projecten) of deelfases van het project en kunnen we daar kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
5. Competenties; zijn de competenties in de organisatie beschikbaar voor de voorgestelde ontwikkelingsvorm en wat betekent dit voor het geval we kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren? Het betreft hier de competenties binnen de totale gemeentelijke organisatie.
6. Beheer en onderhoud: wat betekent de voorgestelde vorm voor beheer- en onderhoud en wat betekent dit voor het geval we kiezen voor een verdergaande vorm van regievoeren?
7. Juridisch: In welke juridische context bevinden we ons als het gaat om organisatievorm en/of grondposities van gemeente en/of derden in de huidige situatie, welke ontwikkelingsvorm past hier het beste bij en wat zijn de gevolgen qua juridische vormgeving als er gekozen worden voor een verdergaande vorm van regievoeren.
8. Verwezenlijken beleidsdoelen: indien de gemeente niet afdwingbare woningbouwcategorieën of (maatschappelijke) functies, zoals scholen en culturele instellingen, wil realiseren die niet vanzelfsprekend door de markt worden opgepakt.

## **2.5. Grondexploitatie in relatie tot bouwexploitatie en vastgoedexploitatie**

In de realisatiefase van gebiedsontwikkeling bestaat een belangrijk onderscheid tussen grondexploitatie, bouwexploitatie en vastgoedexploitatie.

De grondexploitatie heeft betrekking op de verwerving, de sanering, het bouwrijp maken en het uitgeven van gronden alsmede de inrichting van het openbare gebied en de aanleg van de infrastructuur. Hier zijn over het algemeen hoge kosten mee gemoeid. Daar tegenover staat de opbrengst uit gronduitgifte voor uitgeefbare kavels.

Bij bouwexploitatie gaat het om het realiseren van vastgoed zoals woningen, commerciële voorzieningen zoals kantoren, bedrijfsruimte, winkels, en publieke voorzieningen zoals scholen, theaters, zwembaden, sportvoorzieningen, gezondheidszorgvoorzieningen. Het gaat hier om met name bouw- en ontwerpkosten, waar tegenover de opbrengsten uit verkoop of verhuur staan.

Vastgoedexploitatie betreft het beheer van het gerealiseerde vastgoed na oplevering.

Gelet op de praktijk zal de gemeente, wanneer het voornemen bestaat een gezamenlijke grondexploitatie met een marktpartij te gaan voeren, een aantal afwegingen moeten maken: Moeten marktpartijen het exclusieve recht op bouw kavels krijgen of is het wenselijk en mogelijk om een deel van de bouw kavels aan derden uit te geven;

- Is het zinvol en mogelijk om te participeren in de bouwexploitatie;
- Is het mogelijk om het rendement op de bouwexploitatie (deels) te verdisconteren in de grondprijs. In het grondprijsbeleid bestaat de ruimte om dat te doen, omdat als basis de residuele grondwaarde wordt gehanteerd.

### **3. Wat zijn de kaders voor het grondbeleid**

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door de (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door de ontwikkeling en regelgeving vanuit Europa, de rijksoverheid en de provincie.

Het wettelijke kader voor het opstellen van gemeentelijk grondbeleid wordt ondersteund door een aantal instrumenten geregeld in de Wet ruimtelijke ordening, de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de wet Markt en Overheid. De financiële kaders zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. Art 212 van de Gemeentewet.

#### **3.1. Europese wet- en regelgeving**

De Europese wet- en regelgeving ziet er onder meer op toe, dat het handelen van de overheid niet leidt tot concurrentievervalsing en het verhinderen van het vrije handelsverkeer. De regelgeving die voor het grondbeleid van belang is, uit zich door het verbod op staatssteun en regels voor aanbesteding en mededinging. In juni 2014 is deze wet aangepast met als doel de regels te moderniseren en te vereenvoudigen. De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Op 19 mei 2016 heeft de Europese Commissie bekendgemaakt dat zij de Mededeling betreffende het begrip staatssteun, heeft vastgesteld. In artikel 107, lid 1, VWEU, is bepaald wanneer sprake is van staatssteun.

In de Mededeling geeft de Commissie uitleg bij de verschillende criteria (begrippen) die in dat artikel zijn opgenomen, aan de hand waarvan bepaald kan worden of sprake is van staatssteun of niet. De begrippen die de revue passeren zijn:

- Onderneming
- Staat en staatsmiddelen (lees: overheid en overheidsmiddelen)
- Voordeel
- Selectiviteit
- Effect op de mededinging en tussenstaatse handel.

De aanbestedingsregels zijn op 28 maart 2014 gewijzigd en vastgelegd in de richtlijnen 2014/23/EU, 2014/24/EU en 2014/25/EU. Op 1 juli 2016 is de Nederlandse herziene Aanbestedingswet 2012 (ter implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen) in werking getreden.

#### Staatssteun

De gemeente dient bij haar handelen op de grondmarkt te onderzoeken of er sprake is van staatssteun. Aan de gemeente dient een marktconforme prijs te worden betaald voor de verkoop, verhuur, erfpacht of aankoop van grond of een gebouw, zodat voorkomen wordt dat de gemeente (ongeoorloofde) staatssteun verleent. De Mededeling grondtransacties is ingetrokken (officieel: Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties). Nu geldt de eerder genoemde mededeling en in het bijzonder voor grondtransacties paragraaf 4.2.3. waarin is opgenomen hoe men kan bepalen of een grondtransactie marktconform is.

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

- verkoop via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt, waarbij er verkocht wordt aan de hoogste bidder (paragraaf 89 mededeling).

- Of verkoop volgens de marktwaarde zoals vastgesteld door een onafhankelijke deskundige (taxateur). (paragraaf 101 e.v.) De taxatie dient te worden uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen.
- Pari passu transacties (paragraaf 86, basis)
- Benchmarking (paragraaf 98)
- Andere beoordelingmethodes zoals die door het Hof zijn geaccepteerd in de arresten Scott v. Commissie en Seydaland (paragraaf 101 ev)

Wordt o.a. een van de procedures gevolgd, dan gaat de Commissie ervan uit dat er met de transactie geen staatssteun in de zin van artikel 87 lid 1 EG is gemeoid.

#### Aanbestedingsrecht (nationaal en Europees recht)

De gemeente dient bij het plaatsen van overheidsopdrachten de grondbeginselen van het aanbestedingsrecht zoals gelijke behandeling, het discriminatieverbod, wederzijdse erkenning, evenredigheid en transparantie in acht te nemen.

Voor het grondbeleid speelt met name bij samenwerkingsovereenkomsten met marktpartijen en bij zelfrealisatie (indien particuliere grondeigenaren bepaalde werken op eigen grond willen realiseren) het aanbestedingsrecht een rol.

De selectie van een marktpartij waarmee zal worden samengewerkt, is mogelijk een aanbestedingsplichtige dienstenopdracht. Of er een aanbestedingsplicht is, hangt erg af van de specifieke situatie.

Indien een marktpartij een terecht beroep op zelfrealisatie doet dient de gemeente te onderzoeken of bepaalde werken al dan niet openbaar dienen te worden aanbesteed. De gemeente kan soms de aanbestedingsplicht 'doorleggen' (hierbij wordt afgesproken dat de marktpartij de aanbesteding van openbare werken op haar grond op zich neemt).

#### Mededingingsrecht (nationaal en Europees recht)

Het mededingingsrecht ziet er op toe dat er voldoende concurrentie is tussen ondernemingen. De Mededingingswet verbiedt het maken van kartelafspraken en het misbruiken van een economische machtspositie. Mededingingsrecht geldt voor ondernemingen. De gemeente heeft met het mededingingsrecht te maken in haar rol als onderneming bij de uitvoering van het grondbeleid. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op een correcte handelwijze.

### **3.2. Landelijk beleid en wetgeving**

#### De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

Hierin staan de plannen voor ruimte en mobiliteit. Het kabinet schetst hoe Nederland er in 2040 uit moet zien: concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig. Het ruimtelijke en mobiliteitsbeleid wordt meer aan provincie en gemeente overgelaten. De Rijksoverheid richt zich op nationale belangen. Deze SVIR vervangt verschillende nota's zoals:

- De nota Ruimte
- De structuurvisie Randstad 2040
- De nota mobiliteit

#### Grondbeleid van het rijk

De rijksoverheid onderkent diverse ontwikkelingen in relatie tot het grondbeleid. De minister van Infrastructuur en Milieu heeft de kamer in haar brief d.d. 25 november 2015 geïnformeerd over de visie van het kabinet op het grondbeleid in het licht van de maatschappelijke opgaven. In deze



brief geeft zij aan hoe ze het instrumentarium voor het grondbeleid wil verbeteren met een Aanvullingswet Grondeigendom, die zal opgaan in de Omgevingswet.

Voor actief grondbeleid geeft de huidige wetgeving al voldoende instrumenten, zoals onteigening, het voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied. Deze instrumenten zitten nu nog in verschillende wetten. De minister van Infrastructuur en Milieu wil het gebruik van deze instrumenten vereenvoudigen door ze toegankelijker te maken en waar mogelijk te harmoniseren.

#### Wet Markt en Overheid (Wet M en O)

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. Overheden verrichten zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat overheden vanuit hun publieke functie concurrentievoordelen kunnen hebben en daarmee in staat zijn goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. Tegen deze achtergrond is de Wet Markt en Overheid in het leven geroepen die tot doel heeft zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren.

#### Vennootschapsbelasting ( Vpb )

Vanaf 2016 moeten gemeenten en andere overheden vennootschapsbelasting gaan betalen over de winst die ze met hun ondernemingsactiviteiten maken. De activiteiten op het gebied van grondzaken, zoals de verkoop van grond en verhuur van onroerende zaken, vallen onder de werking van de vennootschapsbelasting.

### **3.3. Wet Ruimtelijke ordening**

Met de Wro<sup>2</sup>, in combinatie met onder meer de wijzigingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigeningswet (Ow), streeft het Rijk naar een samenhangend pakket van regels voor de ruimtelijke ordening. De Wro biedt een stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren. Ze draagt bij aan vereenvoudiging en versnelling van procedures en beroepsprocedures.

Ruimtelijke beslissingen worden op allerlei niveaus genomen - landelijk, regionaal en lokaal. Met de Wro moet duidelijker zijn wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast moeten gemeentelijke bestemmingsplannen actueler worden en moeten gemeenten beter gaan toezien op ruimtelijke ontwikkelingen (handhaving).

De Wvg is sterk vereenvoudigd en gemoderniseerd. De vestigingsprocedure is onder andere vereenvoudigd, zodat deze aansluit bij de (nieuwe) planvormen uit de Wro. De Wvg treedt in werking na publicatie in de Staatscourant én nadat het is opgenomen in de gemeentelijke beperkingen registratie als bedoeld in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb).

Nieuw in de wet is ook dat het Rijk en de provincie een voorkeursrecht kunnen vestigen. De gemeentelijke Wvg vervalt wanneer de provincie of Rijk op dat gebied ook een Wvg vestigt.

Ook in de Ow (ontegeningswet) wordt aangesloten bij de (nieuwe) planvormen uit de Wro. Zo wordt de uitvoering van een projectbesluit aangemerkt als onteigeningstitel. Als gevolg van deze wijziging is het bouwplan als onteigeningstitel vervallen.

---

<sup>2</sup> Wordt opgenomen in de Omgevingswet die in 2019 operationeel wordt

Ook de Grondexploitatiewet maakt als Afdeling 6.4 Grondexploitatie integraal onderdeel uit van de Wro. Met deze Afdeling in de wet wordt het volgende beoogd:

- Een duidelijke juridische basis voor kostenverhaal;
- Verhoging van de opbrengstcapaciteit;
- De mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen (bijv. eisen t.a.v. woningbouwcategorieën en bouwrijp maken);
- De plicht tot kostenverhaal.

Met de aan de Wro gekoppelde grondexploitatiewet wil het Rijk een oplossing bieden voor de jarenlange kritiek en discussies over het tekort schietend instrumentarium van kostenverhaal bij particuliere exploitatie bij locatieontwikkelingen. Het oude wettelijke instrumentarium voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting schoten op belangrijke punten te kort:

- Via de baatbelasting kan maar een deel van de kosten worden verhaald;
- Kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst resulteert meestal in langdurige onderhandelingen terwijl zogenaamde “free riders” de dans ontspringen;
- Bij particuliere grondexploitaties ontbreken de noodzakelijke instrumenten voor verevening en kan de gemeente geen locatie-eisen stellen, terwijl dat onder meer vanuit het oogpunt van de kwaliteit openbare ruimte, aanbestedingsplicht, ruimtelijk en volkshuisvestelijk belang wel wenselijk of noodzakelijk was.

De Wro voorziet in een verplicht verhaal van kosten die verbonden zijn aan de exploitatie van gronden in een exploitatiegebied. Dit kostenverhaal heeft tot doel de door de gemeente gemaakte kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse- en bovenplanse verevening.

De door de gemeente gemaakte kosten kunnen ook buiten het exploitatiegebied liggen. De voorzieningen waar de kosten voor gemaakt worden dienen dan wel op grond van de drie criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) van nut te zijn voor het exploitatiegebied.

Met verevening kunnen kosten binnen de locatie (exploitatiegebied) verrekend worden.

Verevening is noodzakelijk voor een integrale ontwikkeling van een locatie, zodat ook onrendabele delen ontwikkeld kunnen worden. De mogelijkheid tot verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte is specifiek geregeld. Dit betekent dat aan gronden met een meer renderende commerciële functie een hoger deel van de grondexploitatiekosten kan worden toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een laag renderende maatschappelijke functie.

Het instrumentarium beperkt zich tot verhaal van grondexploitatiekosten. Het verhalen van gedeerde winsten of het effectueren van baatafoming is niet toegestaan.

Om kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie toe te kunnen passen kent de Wro een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor (paragraaf 2.3.2. en 2.3.3). De basis voor het publiekrechtelijk spoor wordt gevormd door een aangewezen planologisch besluit (bestemmingsplan, wijzigingsplan of project(afwijking)besluit) in combinatie met het exploitatieplan.

Voor het privaatrechtelijk spoor is er een wettelijke basis gelegd voor contractueel kostenverhaal. Contracten kunnen zowel in de anterieure fase (dat is de fase waarin er nog geen bestemmingsplan en exploitatieplan is vastgesteld) als in de posterieure fase (dat is de fase waarin er een vastgesteld bestemmingsplan en exploitatieplan is) geregeld worden. Posterieure overeenkomsten zijn gebonden aan het exploitatieplan dat tegelijkertijd met het bestemmingsplan is vastgesteld.

### 3.3.1. *Werkwijze bestemmingsplan met exploitatieplan*

Wanneer bouwactiviteiten planologisch mogelijk gemaakt worden in een (gewijzigd) bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit is de gemeente verplicht een exploitatieplan vast te stellen. Deze verplichting vervalt indien verhaal van kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd is en verder geen inhoudelijke eisen gesteld behoeven te worden. De Wro is van toepassing op zowel marktpartijen als voor individuele particuliere exploitanten die op eigen terrein bouwen.

Het exploitatieplan is de basis voor het publiekrechtelijke kostenverhaal. Een exploitatieplan bevat tenminste (artikel 6.13 Wro):

- a. een kaart van het exploitatiegebied;
- b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.
- c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
- d. een raming van de kosten en opbrengsten van de exploitatie;
- e. fasering van de uitvoering van werken;
- f. wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

De inbrengwaarde van gronden maakt onderdeel uit van de kosten van de exploitatie. Deze dient gebaseerd te zijn op de objectieve werkelijke waarde van de grond. Bij het vaststellen van het exploitatieplan wordt de inbrengwaarde van de gronden openbaar.

Met een projectbesluit wordt het mogelijk gemaakt om vooruitlopend op een gewijzigd bestemmingsplan realisatie van een bouwplan mogelijk te maken, dat in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. In de praktijk zal steeds afgewogen moeten worden of een projectbesluit opgesteld wordt, of direct tot wijziging van het bestemmingsplan wordt overgegaan.

### 3.3.2. *Privaatrechtelijk spoor Wro*

De Wro geeft een wettelijke basis om privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie af te sluiten tussen de gemeente enerzijds en projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren anderzijds. Het is van wezenlijk belang in welke fase de overeenkomst wordt afgesloten. In de anterieure fase (nog geen bestemmingsplan en exploitatieplan vastgesteld) geldt een grote onderhandelingsvrijheid. In de posterieure fase (er is een vastgesteld bestemmingsplan en exploitatieplan) is de contractsvrijheid beperkt tot datgene dat in het exploitatieplan is voorgeschreven.

In tegenstelling tot de posterieure fase is het in de anterieure fase onder meer mogelijk om: vrij te onderhandelen over de exploitatiebijdrage voor zover het gaat om kosten van de grondexploitatie of bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen;

- vrij te onderhandelen over de programmatische invulling van de locatie;
  - bijdragen af te spreken aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het exploitatiegebied.
- Daarbij zijn partijen niet gebonden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de zakelijke inhoud op hoofdlijnen van gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeentebereichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen in beginsel onder de Wet openbaarheid van bestuur.

### 3.3.3. Publiekrechtelijk spoor Wro

Het publiekrechtelijk spoor voor het kostenverhaal is een “aanvullend instrument” en kan worden gekwalificeerd als “stok achter de deur”. Dit instrument vervangt bij bouwlocaties de baatbelasting. Vuistregel is echter dat er straks (formeel) sprake is van een verplichting tot kostenverhaal. Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst over grondexploitatie heeft kunnen sluiten (zoals hiervoor beschreven), of de gronden heeft weten te verwerven, is de gemeente verplicht publiekrechtelijk kosten te verhalen bij partijen met wie de gemeente geen contract heeft kunnen sluiten. Het verplichte kostenverhaal is gekoppeld aan het verlenen van een bouwvergunning.

Deze mogelijkheid tot kostenverhaal is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en project(afwijkings)besluiten op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

- Kostenverhaal is bij winstgevende ontwikkeling slechts mogelijk tot het maximum van de totale kosten (minus de externe subsidies). Bij verlieslocatie tot het maximum van de opbrengsten;
- Door het stellen van locatie eisen, kan op basis van (vrij gedetailleerde) differentiatie, een doelmatiger en rechtvaardiger kostenverhaal worden gepleegd en kunnen tevens de gemeentelijke sectorale doelen beter worden gerealiseerd.

#### *Belangrijkste kenmerken voor gemeentelijk grondbeleid als gevolg van de Wro kort samengevat:*

1. Met de toepassing van de Wro als kostenverhaalinstrument vervalt de Exploitatieverordening en de Baatbelasting voor nieuwe bouwplannen waarvoor een nieuw planologisch besluit wordt genomen.
2. Verplicht en transparant specificeren van de inbrengwaarden van gronden;
3. Invoering van een (limitatieve) kostensoortenlijst t.b.v. kostenverhaal;
4. Duidelijker afbakening voor het kunnen opnemen van “kosten/bijdragen bovenwijkse voorzieningen”;
5. Kostenverhaal via het verlenen van bouwvergunningen;
6. Mogelijkheid tot kostenverhaal voor bovenplanse kosten;
7. Vaststellen van een Exploitatieplan, waarbij een eerste exploitatieplan voor de locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan of projectbesluit;
8. Verplichte jaarlijkse financiële herziening van het exploitatieplan;  
Het mogen stellen van locatie-eisen (waaronder aanwijzen waar in bepaalde omvang bijvoorbeeld sociale woningbouw en/of particulier opdrachtgeverschap gerealiseerd moet worden);  
Kostenverhaal is bij winstgevende ontwikkeling slechts mogelijk tot het maximum van de totale kosten (minus de externe subsidies). Bij verlieslocatie tot het maximum van de opbrengsten.;
11. Door het stellen van locatie eisen, kan op basis van (vrij gedetailleerde) differentiatie, een doelmatiger en rechtvaardiger kostenverhaal worden gepleegd en kunnen tevens de gemeentelijke sectorale doelen beter worden gerealiseerd.

### **3.4. Gemeentelijke beleidskaders**

Het grondbeleid is faciliterend voor het (ruimtelijk) beleid van de gemeente. Van belang is dat grondbeleid geen doelstelling op zich is, maar een instrument om andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren:

- Volkshuisvestelijk: het maximaal tegemoet komen aan de woonwensen van de huidige bevolking en het maximaal inspelen op de ontwikkelingen op de woningmarkt;
- Sociaal economisch: het realiseren van een optimaal vestigingsklimaat zowel voor ondernemers als voor werknemers, met aandacht voor duurzaam ondernemen en het versterken van de werkgelegenheid;
- Ruimtelijk: het behouden van basiskwaliteiten en het versterken van het imago van de gemeente;
- Welzijn: het zorgdragen voor voldoende en kwalitatief goede maatschappelijke voorzieningen.
- Financieel: het behalen van een stabiele financiële positie van de gemeente door de waardevermeerdering van de grond te laten toekomen aan de gemeenschap.
- Recreatie en toerisme: het stimuleren van de ontwikkeling van het toeristisch recreatieve product van Dronten door onder meer het faciliteren van haalbare initiatieven.

Naast andere beleidsdoelstellingen heeft het grondbeleid een belangrijke (faciliterende) rol voor de realisatie van de doelstellingen opgenomen binnen het beleidsdocument Structuurvisie 2030. In dit beleidsdocument wordt het sectorale beleid, waarin visies en ambities op bijvoorbeeld het gebied van natuur, wonen, werken, recreatie, zorg en onderwijs en de doorvertaling in ruimtelijke zin, geformuleerd.

## 4. Welke instrumenten zijn er voor het grondbeleid

De gemeente heeft verschillende instrumenten tot haar beschikking om uitvoering te geven aan het grondbeleid. In dit hoofdstuk worden de verschillende instrumenten belicht. Waar van toepassing zal worden aangegeven wat de invloed van het veranderde wettelijk kader op het instrumentarium is. In 2019 zullen deze instrumenten worden opgenomen in de Omgevingswet.

Opeenvolgend worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. verwervingsbeleid
2. vastgoedbeheer
3. uitgiftebeleid
4. kostenverhaal

### 4.1. Verwervingsbeleid

Het verwervingsbeleid is een uitvloeisel van de vorm van het grondbeleid waarvoor gekozen is. In de vorige paragraaf is aangegeven dat als uitgangspunt gekozen wordt voor een faciliterend grondbeleid. In bepaalde situaties kunnen verwervingen binnen of buiten een door de raad vastgestelde actieve gemeentelijke grondexploitatie vallen. Indien ze er buiten vallen spreken we van strategische of anticiperende verwervingen. Voor de aankopen geldt dat deze middels een onvoorwaardelijke biedprocedure ofwel een taxatie door een onafhankelijke deskundige tot stand komen. Dit in verband met de Europese regelgeving om het vermoeden van staatsteun te vermijden.

#### 4.1.1. Verwervingswijze

De gemeente maakt voor verwervingen van de volgende werkwijzen gebruik:

- Minnelijke verwerving;
- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigening;
- Anticiperende en strategische verwervingen;

Daarnaast vervult de gemeente voor marktpartijen onder voorwaarden een faciliterende rol voor het verwerven van gronden.

#### Minnelijke verwerving

Als de gemeente plannen heeft met een bepaald gebied en daarvoor is het noodzakelijk dat onroerende zaken in dat gebied worden verworven, dan start de gemeente met de minnelijke verwerving. In het algemeen gebeurt dat nadat de grondexploitatie voor het plan door de raad is vastgesteld. In sommige gevallen kan ook voor de vaststelling van de grondexploitatie tot verwerving worden overgegaan. Dan spreken we van anticiperende of strategische verwervingen. De gemeente neemt dan contact op met de eigenaren van deze onroerende zaken om te komen tot verwerving tegen marktconforme prijzen, het zgn. minnelijk verwerven.

#### Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)<sup>3</sup> geeft gemeenten het wettelijk recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht gedurende het

---

<sup>3</sup> zie staatsblad 2008, no. 180 Invoeringswet Wro toelichting

planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. De mogelijkheden en termijnen voor het toepassen van de Wvg zijn met het nieuwe wettelijke stelsel verruimd, waardoor de positie van de gemeente om een op de situatie toegespitst grondbeleid te voeren versterkt wordt.

### Onteigening

De gemeente kan parallel aan het minnelijk verwervingsproces een onteigeningstraject starten. Daarmee kan een grote mate van zekerheid verkregen worden over de termijn waarop over de gronden kan worden beschikt. Het onteigeningstraject is gebonden aan de regels als omschreven in de onteigeningswet. Alvorens het administratieve traject wordt ingeslagen, moet de gemeente een bieding hebben gedaan en voldoende hebben onderhandeld. Gedurende de gehele onteigeningsprocedure vindt overleg tussen de eigenaar en de gemeente plaats. Het uitgangspunt van de gemeente is dan ook, om te proberen in overleg tot minnelijke verwerving te komen. Op die manier hoeft de gemeente niet tot een gerechtelijke procedure (dagvaarding) over te gaan.

### Anticiperende en strategische verwervingen

Voor strategische en/of anticiperende verwervingen stelt de raad per situatie een verwervingskrediet vast. Binnen dit krediet is het college gerechtigd aankopen te doen, waarover jaarlijks achteraf in de jaarrekening verantwoording wordt afgelegd. Wanneer vervolgens een grondexploitatie door de raad wordt vastgesteld, kunnen de in dat plan behorende boekwaarden worden ingebracht.

Er kunnen zich situaties voordoen, waarin het gewenst is om grondaankopen te doen in een gebied waar nog geen sprake is van een operationele (door de raad vastgestelde) grondexploitatie. Indien de gemeente al wel met planvoorbereiding gestart is en voornemens is om een actieve grondexploitatie te voeren kunnen anticiperend op de vaststelling van de grondexploitatie grondaankopen gedaan worden. In die situaties kan er sprake zijn van het inspelen op gelegenheidsaanbiedingen of aanbiedingen in het kader van de Wvg. Het is dan gewenst om vooruitlopend op het vaststellen van het plan, inclusief de grondexploitatie door de raad, alvast grondposities in te nemen. In dergelijke situaties is er sprake van anticiperende verwervingen.

### Faciliteren van verwervingen

De gemeente kan een samenwerkingsovereenkomst aangaan met een private partij. In die overeenkomst kan geregeld worden dat de gemeente een faciliterende rol vervult bij het verwerven van gronden. In die gevallen koopt de gemeente gronden aan en levert indien wenselijk fiscaal bouwrijpe grond aan de private partij. De private partij verplicht zich tot afname van de grond, waarbij alle kosten die de gemeente maakt, vergoed worden. De gemeente vervult in deze situatie voor de private partij een grondbewaarfunctie. Deze constructie levert voor de private partij de volgende voordelen op:

- Er hoeft geen overdrachtsbelasting te worden betaald;
- De grond wordt fiscaal bouwrijp geleverd, waardoor de BTW aftrekbaar is;
- De instrumenten Wvg en onteigening kunnen ingezet worden.

De belangen van de gemeente in een dergelijke constructie zijn:

- Maatschappelijk en economisch gewenste ontwikkelingen worden gerealiseerd zonder financieel risico voor de gemeente;
- De gemeente heeft invloed op de verwervingsprijzen;
- De gemeente kan nadere voorwaarden stellen aan de verleende diensten.

De gemeente draagt in deze situatie geen risico, aangezien de private partij zich verplicht tot afname van de grond tegen minimaal de boekwaarde.

#### Beleidsuitgangspunten voor verwervingen

- De gemeente verwerft strategische grondposities voor de langere termijn om belangrijke gemeentelijke doelen in de toekomst mogelijk te maken.
- Aankopen geschieden via een onvoorwaardelijke biedprocedure en/of via een taxatie door een onafhankelijke deskundige.
- De gemeente maakt afhankelijk van de situatie gebruik van de instrumenten Wvg en onteigening.
- De gemeente kan voor marktpartijen een grondbewaarfunctie vervullen indien daardoor zowel voor de gemeente als de marktpartijen een win-winsituatie ontstaat.

#### 4.2. Vastgoedbeheer ten behoeve van locatieontwikkelingen

Vastgoed dat ten behoeve van locatieontwikkeling is aangekocht zal tijdelijk beheerd moeten worden in afwachting van het slopen en bouwrijp maken. Dit beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur- of pachtcontracten, het onderhoud aan het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer. De kosten en opbrengsten die met dit beheer gemoeid zijn vallen binnen de grondexploitatie van het betreffende plan.

Indien vastgoed uit het reguliere gemeente-eigendom voor de taakuitvoering niet meer nodig is, kan afstoting plaatsvinden. Er zal eerst beoordeeld worden of herontwikkeling door de gemeente gewenst is. Gemeentebreed worden dan de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden meegewogen.

#### Beleidsuitgangspunten voor vastgoedbeheer ten behoeve van locatieontwikkelingen

- Uitgangspunt voor tijdelijk beheer is dat dit zo mogelijk kostendekkend en tegen marktconforme prijzen wordt verhuurd.
- Wanneer intern vastgoed wordt overgeboekt naar de grondexploitatie gebeurt dat tegen de boekwaarde doch maximaal tegen de residueel berekende waarde

In de in juni 2015 door de raad vast gestelde “accommodatiebeleidsplan” wordt geregeld hoe om te gaan met de vervanging van het maatschappelijk vastgoed ( inclusief gemeentehuis, milieulocatie De Reest etc).

#### 4.3. Uitgiftebeleid

##### 4.3.1. De grondprijzen

Gronduitgifte vindt plaats op basis van een gronduitgiftecontract. In het contract neemt de gemeente bepalingen op om de gewenste ontwikkelingen te laten realiseren door de afnemende partij. De prijzen en uitgangspunten voor de gronduitgifte van de verschillende functies worden, indien er aanleiding toe is, jaarlijks geactualiseerd via een collegevoorstel. De systematiek en de kaders voor de prijsbepaling van de verschillende functies zijn door het college in de “Nota Gronduitgifteprijzen”<sup>4</sup> 2014 vastgesteld.

- Op hoofdlijnen gelden de volgende kaders:
- De grondprijzen worden marktconform vastgesteld;
- De grondprijzen worden gebaseerd op de te realiseren functie;
- De residuele methode ligt in principe ten grondslag aan de grondprijsbepaling;

De grondprijzen worden in de praktijk vastgesteld op basis van het programma, de ligging, de oppervlakte en de dan geldende marktsituatie.

<sup>4</sup> Nota Gronduitgifteprijzen is voor het eerst vastgesteld in 2007 en in 2014 geactualiseerd.



Uitgangspunt voor de vaststelling van de grondprijzen is de residuele methode, waarbij de grondwaarde een uitkomst is van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouw- en bijkomende kosten. Voor vrije kavels en de functies op de bedrijventerreinen geldt de comparatieve methode. Deze methode houdt in dat bij de bepaling van de grondprijzen wordt gekeken naar de gehanteerde grondprijzen voor de desbetreffende functie in het concurrentiegebied en of/ een vergelijkbaar marktgebied (buurtgemeenten).

#### Beleidsuitgangspunten voor gronduitgifte

- De gemeente hanteert bij gronduitgifte voor woningbouw in principe marktconforme prijzen die residueel worden bepaald.
- De prijs voor bedrijventerreinen worden comparatief bepaald.
- De gemeente selecteert marktpartijen in concurrentie bij gronduitgifte in actieve grondexploitaties.

#### 4.3.2. *Selectie marktpartijen*

Ten aanzien van de selectie van marktpartijen bij gronduitgifte hanteert de gemeente het volgende uitgangspunt. Indien er nog geen grondposities van marktpartijen voor de locatie bestaan, zal de gemeente marktpartijen uitnodigen om binnen door de gemeente opgestelde randvoorwaarden een aanbieding te doen voor de te ontwikkelen locatie. Afhankelijk van de omstandigheden, de aard en omvang van de locatie en te realiseren programma zal dat enkel- of meervoudig onderhands, openbaar of Europees zijn. Het uitgangspunt is, dat indien de omstandigheden het toelaten in concurrentie marktpartijen geselecteerd worden.

#### 4.4. **Verhaal van bovenplanse kosten**

De in 2016 door de raad vastgestelde nota kostenverhaal geeft kaders voor het toepassen van het verhaal van kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen door derden.

##### 4.4.1. *De drie vormen van bovenplans kostenverhaal*

In de wet is een aantal mogelijkheden opgenomen om bij grondexploitaties overeenkomsten af te sluiten met projectontwikkelaars, waarin afspraken gemaakt worden over bijdragen aan kosten buiten het exploitatiegebied. De volgende mogelijkheden worden in de wet gegeven:

1. Bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen,
2. Bijdragen aan bovenplanse kosten (i.c. bovenplanse verevening),
3. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

##### Ad 1: Bovenwijkse voorzieningen

In het Bro is een limitatieve lijst opgenomen van voorzieningen zoals bedoeld in de Wro. Deze voorzieningen betreffen onder meer nutsvoorzieningen, riolering, wegen, infrastructuur voor openbaar vervoer, voorzieningen, groenvoorzieningen, openbare niet-commerciële sportvoorzieningen, openbare verlichting, straatmeubilair, speeltoestellen e.d. Wanneer deze voorzieningen een bovenwijkse karakter hebben is kostenverhaal afdwingbaar bij exploitatiegebieden die profijt hebben van de voorziening.

Gebouwde voorzieningen zoals voor cultuur, sport, welzijn e.d. vallen niet onder de voorzieningen waarvoor kostenverhaal mogelijk is.

Voor afdrachten t.b.v. bovenwijkse voorzieningen geldt het volgende:

- Kostenverhaal is afdwingbaar.

- In de posterieure fase mogen alleen voorzieningen volgens de kostensoortenlijst verhaald worden.
- Alleen voor voorzieningen genoemd in het Bro mag zowel anterieur als posterieur kostenverhaal toegepast worden.
- In de posterieure fase moet voldaan worden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.
- Onderbouwing van de bestedingen in een omslagnota bovenwijkse voorzieningen.

De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit worden hieronder toegelicht.

Profijt: De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen;

Toerekenbaarheid: Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan, of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan);

Proportionaliteit: Als meerdere locaties (ook bestaande wijken) profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

#### Ad 2: Bijdragen aan bovenplanse kosten

Voor bijdragen aan bovenplanse kosten geldt het volgende:

- Kostenverhaal is afdwingbaar.
- Het gaat om voorzieningen en maatregelen.
- Er moet sprake zijn van een ruimtelijke en functionele verbinding tussen (delen van) locaties.
- Er vindt verevening van tekorten en overschotten van verschillende locaties plaats.
- Het instellen van een fonds is verplicht.
- De fondsbesteding moet in een structuurvisie worden onderbouwd.
- Posterieur gelden criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Voorbeelden van situaties waarin kosten verhaald kunnen worden:

- Winstgevende uitleglocatie draagt bij aan een verliesgevende binnenstedelijke herstructureringslocatie;
- Winstgevende realisering nieuw bedrijventerrein draagt bij aan verliesgevende herstructurering verouderd bedrijventerrein.

Met de bovenplanse verevening wordt beoogd om een samenhangende ontwikkeling van verschillende locaties mogelijk te maken. Dat moet gebeuren op grond van een structuurvisie waarin de samenhang duidelijk wordt beschreven.

Gelet op de vereiste toepassing van de drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zal dit artikel waarschijnlijk beperkt toepasbaar zijn.

#### Ad 3: Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen

Voor bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen geldt het volgende:

- Kostenverhaal is vrijwillig.
- Het gaat niet om voorzieningen, maatregelen of bovenplanse verevening.
- De bijdrage kan alleen in een anterieure overeenkomst geregeld worden.
- Er kunnen bijdragen in kosten afgesproken worden die niet op de kostensoortenlijst staan, mits ze van belang zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.
- De bijdragen moeten onderbouwd worden in een structuurvisie.
- Het instellen van een fonds is verplicht.
- Het is verplicht om de ontvangen bijdragen ook voor benoemde specifieke doelen te gebruiken.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie valt te denken aan recreatie en culturele voorzieningen, die niet onder het afdwingbare kostenverhaal vallen. Die ruimtelijke ontwikkelingen kunnen buiten de directe reikwijdte van het exploitatiegebied liggen. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijk kader veelal niet rechtsgeldig. Als eis voor dergelijke afspraken stelt de wet dat ze moeten passen in een ruimtelijke structuurvisie (Structuurvisie 2030 raad november 2012).

#### Beleidsuitgangspunten voor kostenverhaal

- De gemeente past actief de instrumenten voor kostenverhaal toe die de Wro biedt op basis van de nota kostenverhaal 2016

## **5. Wat zijn de financiële spelregels**

De financiële kaders zijn opgenomen in het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. Art 212 van de Gemeentewet. Per 1 januari 2016 zijn verscherpte regels opgesteld door de commissie BBV. Dit heeft geleid tot een 2-tal notities:

- Notitie Grondexploitaties 2016
- Notitie Faciliterend Grondbeleid 2016

Naast deze 2 notities heeft de commissie BBV een nieuwe notitie "Overhead" (april 2016) en "Rente 2017" opgesteld waarin wordt ingegaan op de verwerking van de rentelasten en –baten in de begroting en jaarstukken. Deze notitie geldt per 1 januari 2017.

De volgende tekst is met inachtneming van de notitie Grondexploitatie- en Faciliterend Grondbeleid 2016 tot stand gekomen. In bijlage 4 zijn de regels samengevat en toegelicht.

### **5.1. Perspectief grondexploitatie**

Jaarlijks brengt het college een meerjarenperspectief grondexploitatie uit in de vorm van een Perspectiefnota. Met de Perspectiefnota wordt verantwoording afgelegd over het aanwezig weerstandsvermogen en de voortgang van het taakveld grondexploitatie. Alle grondexploitaties worden geactualiseerd, evenals het verloop van de reserves en voorzieningen. Voor afwijkingen van de vastgestelde kosten en opbrengsten, dan wel het vastgestelde plansaldo van meer dan € 50.000 of meer dan 10% van het vastgestelde plansaldo op startwaarde zal een aparte toelichting worden gegeven. Tevens zal daarbij een overzicht worden gegeven van af te sluiten plannen (plannen waarbij 90% van kosten en 95% opbrengsten feitelijk zijn gerealiseerd en geen majeure wijzigingen meer worden verwacht).

De perspectiefnota wordt samen met de jaarrekening geproduceerd en biedt inzicht in de huidige en toekomstige financiële positie van het taakveld Grondexploitatie. Op basis van dit stuk wordt het gemeentebestuur in staat gesteld om financiële beslissingen binnen deze portefeuille te nemen. De perspectiefnota fungeert ook als bijlage van de jaarrekening en voldoet daarmee aan artikel 16 en 24 van het BBV.

### **5.2. Grondexploitaties**

In de nieuwe notitie grondexploitatie is de definitie van een grondexploitatie aangescherpt alsmede de toerekening van kosten en looptijd. Ook gelden er verscherpte regels voor het hanteren van de disconteringsvoet en de rente.

#### *5.2.1. Definitie en vormen van grondexploitaties*

In het BBV is de term grondexploitatiecomplex geïntroduceerd via artikel 70 (in het herziene BBV m.i.v. 2016: artikel 52d) en wordt in de praktijk vaak aangeduid als grondexploitatie of grex. Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Het raadsbesluit is de start van de grondexploitatie. Het besluit van de raad betreft een grondexploitatiebegroting, een kaart van het grondexploitatieplangebied en een financiële paragraaf. In de financiële paragraaf is opgenomen een beschrijving van de bouwkavels, het ruimte gebruik, de bestemming en/of programma, de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiegebied.

De grondexploitatiebegroting definieert de Commissie BBV als volgt:

“De financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd, met een richttermijn van 10 jaar (voortschrijdend)”.

Indien een grondexploitatie een langere looptijd heeft dan 10 jaar gelden de volgende beheersmaatregelen:

- Indexering kosten +1% na 10 jaar;
- Geen indexering opbrengsten na 10 jaar;
- Risico ter hoogte van 20% van de geraamde opbrengsten na 10 jaar.

We maken onderscheid in de volgende vormen van grondexploitaties:

1. Gemeentelijke grondexploitaties;
2. Gezamenlijke grondexploitaties (publiek-privaat);
3. Particuliere grondexploitaties.

Bij gemeentelijke grondexploitaties draagt de gemeente het volledige risico. Het streven is er op gericht dat er bij het vaststellen van gemeentelijke grondexploitaties deze een positief resultaat genereren.

Situaties waarbij er zelfs sprake kan zijn van een negatief exploitatieresultaat kunnen zich voordoen wanneer gemeentelijke beleidsdoelstellingen met grote prioriteit gerealiseerd moeten worden, waar geen of onvoldoende opbrengsten tegenover staan.

Bij gezamenlijke grondexploitaties is er sprake van een gedeeld risico. Ook in deze gevallen wordt gestreefd naar een minimaal kostendeckende situatie.

Bij particuliere grondexploitaties draagt de private partij het volledige ontwikkelingsrisico. De gemeente faciliteert en moet er voor zorgen dat de gemeentelijke kosten, die niet tot de publieke taken behoren verhaald worden op de exploitant. Op basis van Wro (ingegaan per 1 juli 2008), kan er anterieur of posterieur een exploitatieovereenkomst worden afgesloten, waarin kostenverhaal geregeld wordt. Indien geen overeenkomst wordt afgesloten vindt kostenverhaal plaats bij het verlenen van de bouwvergunning. De beleidsregels voor het kostenverhaal zijn opgenomen in de nota Kostenverhaal 2014.

#### 5.2.2. *Kosten vòòr en na besluit vaststelling grondexploitatie*

Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie zullen kosten worden gemaakt op basis van een beoogd ontwikkelingsprogramma. Deze kosten betreffen zowel de interne als externe (onderzoeks)kosten. Belangrijk uitgangspunt is wel dat deze kosten passen in de gedachte van een toekomstige planontwikkeling. Er moet een reëel en stellig voornemen bestaan voor deze planontwikkeling. Dit voornemen zal zijn gebaseerd op interne besluitvorming of op de strategische beleidsuitgangspunten zoals bijvoorbeeld opgenomen in de structuurvisie 2030 of woonvisie 2016-2022. Jaarlijks zal bij de begrotingsbehandeling worden aangegeven voor welke projecten in voorbereiding er budget moet worden vrijgemaakt binnen de grondexploitatie. Deze kosten worden als kosten van onderzoek en ontwikkeling geactiveerd als immateriële vaste activa. Conform de nieuwe regels BBV gelden hiervoor de volgende voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie dan wel worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en

3. Plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit of – indien gedelegeerd – een collegebesluit.

Na het vaststellen van de grondexploitatie door de raad worden vanaf 1-1-2016 alleen nog maar kosten geactiveerd die rechtstreeks verband houden met het transformeren van de aanwezige grond en opstellen naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Deze kosten zijn gelimiteerd conform de kostensoortenlijst artikel 6.2.4. van het besluit ruimtelijke ordening. Volgens het BBV dienen de grondexploitaties te worden verantwoord als vlottend actief onder de voorraden, en meer specifiek als onderhanden werk.

#### 5.2.3. *Winst- of verlies(neming)*

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording dient voor voorziene verliezen op grondexploitaties een voorziening getroffen te worden. Deze voorzieningen worden middels het resultaat onttrokken aan de algemene reserve grondexploitatie. De getroffen voorziening moet worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

Indien er winst op grondexploitaties voorzien wordt, dan geldt in eerste instantie het voorzichtigheidsbeginsel. Winsten worden pas genomen als ze met voldoende zekerheid vaststaan. In de Notitie grondexploitatie 2016 zijn de volgende voorwaarden opgenomen voor mogelijke winstneming:

- Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd oftewel (percentage of completion methode).

De Gemeente Dronten hanteert als criterium voor tussentijdse winstneming er sprake moet zijn van voldoende zekerheid. Dit geldt indien 90% van de kosten en 95% van de verkopen/opbrengsten gerealiseerd zijn. Bij het opstellen van de jaarrekening en Perspectiefnota wordt bepaald of er sprake is van voldoende zekerheid en of voldaan is aan de genoemde criteria. Per geval wordt dan bekeken hoeveel van de geraamde winst wordt genomen, rekening houdend met de nog uit te voeren werken en/of verwachte opbrengsten.

#### 5.2.4. *Herzien en afsluiten van grondexploitaties*

De grondexploitaties worden 2 keer per jaar geactualiseerd. Dit bij het opstellen van de jaarrekening en perspectiefnota maar ook bij de slotrapportage. In de slotrapportage wordt toegelicht wat de resultaatverwachting is rekening houdend met de effecten van nieuwe beleidsuitgangspunten. Dit geldt voor complexen waarbij het effect op het vastgestelde saldo op startwaarde kleiner is dan 10% van de totale kosten of een bedrag van minder dan € 500.000,-. De afwijking moet echter € 250.000,- of meer bedragen. Mocht dit effect groter zijn dan geldt dat de grondexploitaties (tussentijds) worden herzien.

#### Herzien van grondexploitaties

Als zich significante afwijkingen in de werkelijkheid ten opzichte van het vastgestelde grondexploitatie voordoen, zal de exploitatieopzet tussentijds worden herzien en opnieuw ter vaststelling aan de raad worden aangeboden. Dit geldt als de volgende wijzigingen optreden:

- in de exploitatiegrens;
- planinhoud zijnde bestemmingen en hoeveelheden (m<sup>2</sup> uitgeefbaar etc);

als het effect op het vastgestelde saldo op startwaarde groter is dan 10% van de totale kosten of een bedrag van meer dan € 500.000,-. De afwijking moet € 250.000,- of meer bedragen.

#### Afsluiten van grondexploitaties

Na het gereedkomen van de werken binnen de grondexploitatie wordt nog gedurende een periode van 2 jaar voorzien in de kosten voor garantie. Op basis van de nieuwe notitie mogen er geen onderhoudskosten meer worden toegerekend van de openbare ruimte. Een grondexploitatie wordt definitief afgesloten als 100% van de kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd. In de jaarrekening en slotrapportage zal hiervan melding worden gedaan.

#### *Beleidsuitgangspunten voor grondexploitaties*

- Indien de gemeente een grondexploitatie start, moet de ontwikkeling volgens de exploitatieopzet een positief resultaat genereren. Er kan slechts van dit uitgangspunt afgeweken worden indien gemeentelijke beleidsdoelen met hoge prioriteit gerealiseerd moeten worden.
- Voor een voorzien verlies op grondexploitaties wordt een voorziening getroffen.
- De toe te rekenen kosten zijn gelimiteerd conform de kostensoortenlijst artikel 6.2.4. van het besluit ruimtelijke ordening.
- Voor tussentijdse winstneming geldt het realisatiebeginsel, dat als er voldoende zekerheid over de gerealiseerde winst is, deze ook genomen moet worden. Dit geldt indien 90% van de kosten en 95% van de verkopen/opbrengsten gerealiseerd zijn. Bij het opstellen van de jaarrekening en Perspectiefnota wordt bepaald of er sprake is van voldoende zekerheid en of voldaan is aan de genoemde criteria. Per geval wordt dan bekeken hoeveel van de geraamde winst kan worden genomen, rekening houdend met de nog uit te voeren werken en/of verwachte opbrengsten.
- Op basis van de gestelde criteria worden afwijkingen gerapporteerd en/of grondexploitaties herzien.

### **5.3. Reserves, weerstandvermogen, risico's en voorzieningen**

De gemeente opereert binnen het taakveld grondexploitatie op bedrijfsmatige wijze. Er is sprake van grote investeringen bij het voeren van grondexploitaties, waar de nodige risico's aan verbonden zijn. Daarnaast is het nodig dat er voldoende financiële armslag bestaat om nieuwe ontwikkelingen te starten. Jaarlijks wordt in de jaarrekening en perspectiefnota gerapporteerd over het verloop van deze reserves, weerstandsvermogen, risico's en voorzieningen.

#### *5.3.1. Reserves Grondexploitatie*

De raad kan in principe op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld. Ook beslist de raad over de afzonderlijk zichtbaar gemaakte mutaties via de resultaatbestemming bij zowel de begroting als de jaarrekening. De bestemming kan te allen tijde (door de raad) veranderd worden. Reserves behoren tot het eigen vermogen van de gemeente.

Binnen de grondexploitatie zijn 2 soorten van reserves te onderscheiden.

#### *Algemene reserve*

Deze reserve is met name gevormd door de in het verleden afgesloten complexen, waarbij het uiteindelijke exploitatieresultaat (winst of verlies) ten gunste dan wel ten laste van de algemene reserve is gebracht. Op basis van de nota reserves en voorzieningen 2016 wordt geen onderscheid gemaakt tussen een vrij en niet vrij aanwendbaar deel.

### *Bestemmingsreserve*

Bestemmingsreserves zijn afgezonderde vermogensbestanddelen met een specifieke bestemming voor bepaalde doeleinden.

### *5.3.2. Weerstandvermogen Grondexploitatie*

Voor het bepalen van de hoogte van het benodigde weerstandsvermogen wordt uitgegaan van de uitgangspunten voor het bepalen van het uiteindelijke exploitatieresultaat van de gezamenlijke grondexploitaties. Hiervoor zijn drie zaken van belang:

- de uiteindelijke resultaten van de grondexploitaties;
- de risico's van grondexploitatie ontwikkelingen;
- de stand en ontwikkelingen van de reserves, claims en voorzieningen.

#### Gewenst weerstandsvermogen

Voor het gewenste weerstandsvermogen wordt rekening gehouden met de rentelasten gedurende 3 jaar over de laatst bekende boekwaarden. Daarnaast nemen we een component herontwikkelingskosten die berekend wordt op basis van 75% van de toegerekende personeelslasten aan de grondexploitatie gedurende een periode van 3 jaar.

#### Toekomstig weerstandsvermogen

De stand van de reserves, voorzieningen en claims gecorrigeerd met de exploitatieresultaten, de exploitatierisico's geeft het toekomstig weerstandvermogen van het grondbedrijf weer.

#### Effecten saldo weerstandsvermogen

Het saldo van het gewenste en toekomstig weerstandsvermogen kan zowel negatief als positief zijn.

Indien blijkt dat het saldo negatief is dan dient deze conform de voorschriften BBV te worden aangevuld. Bij een positief saldo is er sprake van een financiële ruimte binnen de grondexploitatie.

Gezien de samenhang en het effect op het toekomstige weerstandsvermogen is het niet mogelijk om winsten/ resultaten per individueel complex vrij in te zetten. Immers in de bepaling van het weerstandsvermogen is reeds rekening gehouden met de geprognosticeerde winst en verliezen.

### *5.3.3. Risico's Grondexploitatie*

Met name bij het in exploitatie nemen van redelijk omvangrijke uitbreiding- en herstructureringslocaties loopt de gemeente, mede gelet op de relatief lange looptijd en hoge omzetten, financiële risico's.

Afhankelijk van het stadium waarin de exploitatie c.q. uitvoering van het betreffende complex zich bevindt, zal het risico afnemen naarmate de einddatum van de grondexploitatie nadert.

Risico's zijn in 2 categorieën in te delen. Namelijk algemene en specifieke projectgebonden risico's.

#### Algemene risico's

In het algemeen zijn aan het exploiteren van ruimtelijke plannen de volgende risico's verbonden:

- De uitgifte van bouwgronden start (mogelijk door procedurele of verwervingstechnische redenen) later, terwijl de voorinvesteringen al wel zijn gedaan;
- De fasering van de investeringen en opbrengsten in de tijd verlopen niet volgens oorspronkelijke planning waardoor er extra renteverliezen optreden;



- De gronden worden niet tegen de geraamde prijzen afgezet;

Aan de kostenkant hebben we te maken met een prijs- en/of rentestijging die niet kan worden gecompenseerd door een verhoging van de opbrengsten uit grondverkoop.

Een deel van deze risico's (o.a. de rentebijschrijving op de boekwaarde) is niet beïnvloedbaar. De overige risico's zijn beïnvloedbaar door het bepalen van de investering- en uitgiftemomenten. Dit vraagt om een goed cashflow management.

Voor de bepaling van het algemene risico worden een 4-tal risico's (uitgaande van het contante effect op het resultaat op startwaarde) berekend:

1. Middels doorrekening van het "slecht weer scenario". We onderscheiden hierbij 2 situaties:
  - Het effect van 1,0 % meer kostenstijging boven op de parameter van 3% kostenstijging.
  - Het effect van een 0,5% minder opbrengststijging t.o.v. van de gebruikte parameter van 2%.

Het meest negatieve scenario wordt als risico opgenomen. Dit wordt elk jaar opnieuw berekend.

2. Een afzet risico bij een stagnatie van 10% voor de eerste 3 jaar binnen de categorie woningbouw;
3. Een risico indien voor de 1<sup>e</sup> 10 jaar de parameter opbrengststijging op 0% wordt gesteld;
4. Een risico indien binnen de categorie woningbouw een grondprijsverlaging van 10% wordt gehanteerd;
5. Een risico, zijnde 1 van de eerder genoemde beheersmaatregelen, van 20% voor de geraamde opbrengsten na 10 jaar.

#### Specifieke of projectgebonden risico's

Hierboven zijn de algemene risico's gekwantificeerd die aan het exploiteren van gronden verbonden zijn. De specifiek projectgebonden risico's worden hieronder nader toegelicht. Projectgebonden risico's worden per grondexploitatie opgesteld. Er wordt ondermeer gekeken welke risico's zich specifiek voor die grondexploitatie voordoen. Voorbeelden zijn: de kans op het mislopen van subsidies, claims voor planschade of een bodemsanering die nog niet te kwantificeren is etc.

#### 5.3.4. Voorzieningen

Zodra een verlies wordt geconstateerd bij vaststelling van een grondexploitatie of in een later stadium, wordt voor het totale verwachte verlies op startwaarde een voorziening getroffen ten laste van het resultaat lopende boekjaar.

Aangezien de omvang van deze voorzieningen zijn afgestemd op de berekende exploitatietekorten op basis van contante waarde dient rekening gehouden te worden met jaarlijkse aanvullende dotaties ter grootte van de rentelasten tot de datum waarop deze voorzieningen moeten worden ingezet ter afboeking van de dan aanwezige boekwaarde.

#### Beleidsuitgangspunten voor reserves, weerstandsvermogen, risico's en voorzieningen

- Het aanwezig weerstandsvermogen wordt getoetst aan het gewenst weerstandvermogen. Indien het saldo negatief is dan dient het tekort conform de voorschriften BBV te worden aangevuld. Bij een positief saldo kan de raad hieraan een bestemming toekennen.
- Voor het bepalen van de hoogte van het aanwezige weerstandsvermogen zijn de volgende drie zaken van belang:
  1. de uiteindelijke resultaten van de grondexploitaties;
  2. de risico's van grondexploitatie ontwikkelingen;
  3. de stand en ontwikkelingen van de reserves, claims en voorzieningen.

De raad kan op basis van eigen keuzes en afwegingen bepalen of reserves worden ingesteld.

## 6. Hoe is de rolverdeling tussen college en raad

### 6.1. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden van raad en college

Als leidraad voor de rolverdeling tussen het college en de raad geldt:

- de raad is kaderstellend en controleert en
- het college is uitvoerend en legt verantwoording af.

Indien we deze leidraad toepassen op het grondbeleid en de uitvoeringsaspecten van het grondbeleid komen we tot de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zoals in onderstaand schema is weergegeven.

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"><li>• verwervingen buiten vastgestelde kaders</li><li>• instemmen met toepassen Wvg</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Verwervingen binnen vastgestelde kaders</li><li>• Vestigen Wvg</li></ul>
Bouw- en woonrijp maken	Vaststellen aanbestedingsbeleid	Uitvoering
Grondprijzen	Met kennisgeving	Vaststellen grondprijzen
Uitgifte	n.v.t.	Afsluiten uitgiftecontracten
Kostenverhaal	Vaststellen exploitatieplan	Afsluiten exploitatie-overeenkomsten
Samenwerking	n.v.t.	Participeren in privaatrechtelijk rechtspersoon
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie	Voorstel grondexploitatie
Sturing en verantwoording	Jaarrekening, Perspectiefnota, Kadernota, programmabegroting Voortgangs- en slotrapportage	Jaarrekening, Perspectiefnota, Bestuursrapportage Kadernota, programmabegroting voortgang en slotrapportage

De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren.

Het college moet volgens het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen, terwijl bij de jaarrekening verslag wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

## Bijlage 1: Verklarende lijst begrippen en afkortingen

Begrip/afkorting	Verklaring
Aangewezen planologisch besluit (maatregel)	Besluit over de vaststelling van o.a. een bestemmingsplan, wijzigingsplan of project(afwijkings)besluit.
Anterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van een aangewezen planologische maatregel
Bro	Besluit ruimtelijke ordening (nieuw)
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
Grondquote	De grondprijs uitgedrukt als een percentage van de V.O.N.-prijs.
MPG	MeerjarenPerspectief taakveld Grondbedrijf
Ow	Onteigeningswet
Posterieure overeenkomst	Overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan
PPS	Publiek-Private Samenwerking
Profijt	De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.
Projectbesluit	Tijdelijk besluit waarbij het bestemmingsplan buiten toepassing blijft t.b.v. het realiseren van een project.
Proportionaliteit	Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld.
Residuele grondwaarde	Grondwaarde als uitkomst van de vastgoedwaarde (inclusief grond) van het uiteindelijke object minus de bouw- en bijkomende kosten.
Toerekenbaarheid	Er bestaat een causaal verband: de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan, of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan.
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuw)

## **Bijlage 2: Geraadpleegde literatuur**

Gemeente Governance Grond(ig) beleid – Deloitte

Handreiking Grondexploitatiewet – VROM, VNG, VVG

Diverse gemeentelijke nota's grondbeleid – o.a. Den Haag, Zoetermeer, Schiedam, Hoorn, Westland en Roermond.

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR)

Ministerie Infrastructuur en Milieu: Informatie brief 25 november 2015 inzake visie grondbeleid van het rijk en voorstel "Omgevingswet".

Commissie BBV- notities grondexploitatie 2016, facilitair grondbeleid 2016, Overhead 2016 en Rente 2017.

Staatsteun: Europese unie, informatie Europa decentraal ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl))

Diverse websites met betrekking tot de onderdelen benoemd in deze nota.

## Bijlage 3: Begrippen en relevante artikelen BBV

### **Begrippen**

In dit kader zijn vooral de volgende begrippen van belang.

#### **Bij aankoop van grond**

**Verkrijgingsprijs:** de aankoopkosten plus bijkomende kosten.

**Bijkomende kosten:** de kosten die rechtstreeks in verband staan met de verkrijging van het betrokken actief, zoals ook rentekosten.

#### **Bij grondexploitatie**

**Grondexploitatie:** de bedrijfseconomische baten en lasten en het resultaat van het product bouwgrond die tot uiting komen in de begroting, de meerjarenbegroting en de jaarrekening.

**Vervaardigingsprijs:** aanschaffingskosten van de grond- en hulpstoffen en de overige kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend.

**Overige kosten:** de kosten die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend.

**Indirecte kosten:** kosten van de organisatie die aanwijsbaar verband houden activiteiten tijdens de vervaardiging en die de vervaardiging mogelijk maken.

### **Relevante artikelen BBV**

De artikelen van het BBV die voor de verslaglegging van Grond met name van belang zijn, zijn hieronder opgenomen. Bij de richtlijnen zal naar deze artikelen verwezen worden.

#### **Artikel 16**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

#### **Artikel 35**

1. In de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:

- a. investeringen met een economisch nut;
- b. investeringen met een economisch nut, waarvoor ter bestrijding van de kosten een heffing kan worden geheven;
- c. investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut.

~~2. Van de materiële vaste activa wordt aangegeven welke in erfpacht zijn uitgegeven.~~

#### **Artikel 38**

In de balans worden onder de voorraden afzonderlijk opgenomen:

- a. grond- en hulpstoffen ~~gespecificeerd naar:~~
  - ~~1. niet in exploitatie genomen bouwgronden;~~
  - ~~2. overige grond- en hulpstoffen;~~
- b. onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie;
- c. gereed product en handelsgoederen;
- d. vooruitbetalingen.

#### **Artikel 52**

1. In de toelichting op de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen:
  - a1. gronden en terreinen
  - a2. Strategische gronden
  - b. Woonruimten;
  - c. bedrijfsgebouwen;
  - d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken;
  - e. vervoermiddelen;
  - f. machines, apparaten en installaties;
  - g. overige materiële vaste activa.
  
2. In de toelichting op de balans wordt het verloop van de activa, als bedoeld in het eerste lid, gedurende het begrotingsjaar, in een sluitend overzicht weergegeven. Daaruit blijken, voor zover van toepassing:
  - a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
  - b. de investeringen of desinvesteringen;
  - c. de afschrijvingen;
  - d. bijdragen van derden direct gerelateerd aan een actief;
  - e. afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen;
  - f. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar.

#### **Artikel 59**

1. Alle investeringen met een economisch nut worden geactiveerd.
2. Investeringen hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen.
3. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde niet geactiveerd.
4. Investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd.

#### **Artikel 62**

1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd.
2. In afwijking van het eerste lid mogen bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief op de waardering daarvan in mindering worden gebracht.
3. In afwijking van het eerste lid mogen reserves in mindering worden gebracht op investeringen, als bedoeld in artikel 59, het vierde lid.

#### **Artikel 63**

1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijging- of vervaardigingsprijs.
2. De verkrijgingprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten.
3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd.
4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde.
5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen.
6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer.
7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd.
8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend.

#### Artikel 64

1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar.
2. Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet. Tevens wordt inzicht gegeven in haar betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar.
3. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur, waaronder begrepen de financiële vaste activa, bedoeld in artikel 36, onderdeel e, wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur.
4. In afwijking van het eerste en derde lid kan er op de activa, bedoeld in artikel 59, vierde lid, extra worden afgeschreven.
5. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder a, maximaal gelijk aan de looptijd van de lening.
6. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder b, ten hoogste vijf jaar.

#### Artikel 65

1. Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.
2. Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijging- of vervaardigingsprijs.
3. Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling, indien de restwaarde lager is dan de boekwaarde.

#### Artikel 70

BBV Artikel 70 (wordt 52 lid 3):

1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:
  - a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
  - b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
  - c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
  - d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
  - e. de geraamde nog te maken kosten ~~en een onderbouwing~~;
  - f. de geraamde opbrengsten ~~en een onderbouwing hiervan~~;
  - g. het geraamde eindresultaat;
  - h. ~~een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen. Bij de onderbouwing van de geraamde kosten en opbrengsten wordt expliciet ingegaan op de gehanteerde parameters zoals rente, fasering, gehanteerde kosten en opbrengstenontwikkeling.~~
  - h. de gehanteerde methode voor het prognosticeren van het eindresultaat van de grondexploitatie(s) (contante waarde of nominale waarde );
  - i. de aannames die ten grondslag liggen aan de prognoses van het eindresultaat van de grondexploitatie(s) zoals rente, fasering, gehanteerde kosten- en opbrengstenontwikkeling;
2. ~~Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m<sup>2</sup> vermeld.~~

## **Bijlage 4: Toelichting wijziging regelgeving BBV per 1 januari 2016**

De commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft de afbakening, definiëring en verslaggevingsregels rondom grondexploitaties kritisch onder de loep genomen en de regels verder aangescherpt met ingang van boekjaar 1-1-2016. Aanleiding voor deze verscherping betreft de invoering van de Vennootschapsbelasting (VpB), het creëren van zuiverdere toerekening van kosten, en het vergroten van transparantie, eenduidigheid en vergelijkbaarheid. Hiertoe heeft de commissie een tweetal notities geschreven: notitie grondexploitaties 2016, notitie faciliterend grondbeleid.

De notities gaan in op de verschillende aspecten van grondexploitaties, welke in deze toelichting puntsgewijs worden doorgenomen:

### **Kostentoerekening**

Vanaf 1-1-2016 mogen alleen nog maar kosten worden geactiveerd die rechtstreeks verband houden met het transformeren van de aanwezige grond en opstallen naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd. Zie hiertoe ook het Bro en de toelichting op de plankostenplan.

Alleen volgende kosten kunnen worden toegerekend:

1. Inbrengwaarde grond, opstallen en persoonlijke en zakelijke rechten/ lasten;
2. Onderzoekskosten: grondmechanisch, milieukundig bodem en andere milieu - onderzoeken, akoestisch en archeologische onderzoeken;
3. Bodemsanering;
4. Aanleg voorzieningen binnen het exploitatiegebied;
5. Aanleg voorzieningen buiten het exploitatiegebied (voorzover wordt voldaan aan in de in het Bro voorgeschreven toetsingscriteria);
6. Aanpassingen buiten exploitatiegebied in verband met milieutechnische en veiligheidscontouren
7. Overige noodzakelijke kosten dan hiervoor genoemd die noodzakelijk zijn om gronden in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking te laten komen (bijv. sloopkosten);
8. Planontwikkelingskosten, Voorbereiding & administratie, Toezichtkosten, Beheerskosten;
9. Investeringskosten ten behoeve van het opstellen van nieuwe gemeentelijke ruimtelijke plannen inzake het exploitatiegebied (bestemmingsplankosten);
10. Overige noodzakelijk te verrichten gemeentelijke apparaatskosten (t.b.v. het transformatieproces);
11. Saldo van kosten en opbrengsten welke met tijdelijk beheer samenhangen
12. Kosten van planschadevergoedingen;
13. Kosten van aanleg van voorzieningen opgelegd door een hogere overheid dan de gemeente welke niet via een gebruikstarief kunnen worden gedekt;
14. Niet - terugvorderbare BTW, en andere niet terugvorderbare belastingen over de hiervoor genoemde kostenelementen (bijv. WOZ en overdrachtsbelasting);
15. Saldo van rente geïnvesteerd kapitaal en overige lasten en rente opbrengsten;
16. De kosten voor het vestigen en in stand houden van erfgoedwaarden aan te merken als kosten voor verwerving of als kosten in verband met maatregelen.

Kosten die niet in de grondexploitatie horen:

1. kosten voor het sluiten van overeenkomsten met partijen, zoals samenwerkingsovereenkomsten, omdat wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente de gronden exploiteert;



2. kosten van een procedure van bieding en prijsvaststelling in geval van een voorkeursrecht gemeenten op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten;
3. kosten voor het voeren van juridische procedures na de vaststelling van het ruimtelijk besluit door de gemeenteraad. Deze kosten worden niet tot de grondexploitatie gerekend;
4. kosten voor vastgoedpromotie. Deze kosten worden niet tot de grondexploitatie gerekend, maar zijn voor rekening van degene die het vastgoed ontwikkelt en verkoopt of verhuurt;
5. kosten in het kader van algemene beleidsontwikkeling (bijv. structuurvisies voor de gehele gemeente of voor één aspect, stadsvisies, kantorennota's, citymarketing, accountmanagement). Deze kosten drukken op de Algemene Dienst (algemeen beleid) en worden niet tot de grondexploitatie gerekend. Een gebiedsgerichte structuurvisie of een Masterplan kan blijkens de toelichting van het Bro wel worden geschaard onder artikel 6.2.4, onderdeel h Bro.;
6. De kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden geen rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
7. Kosten van beheer van de openbare ruimte. (artikel 6.2.4 C en bijlage 1 artikel 6.2.5)
8. De kosten van communicatie, ludieke acties en overige zaken ( taart, bloemen, foto's en andere presentjes) indien dit niet als doel heeft omwonende en belangstellenden te informeren over de status van het project.
9. Kosten van bovenwijkse voorzieningen waarvoor geen profijtbeginsel is (stellige uitspraak E artikel 4.3.1 commissie BBV .)

Samengevat betekent dit voor onze grondexploitaties dat voor de volgende kosten:

Communicatie: \* organiseren + kosten van festiviteiten mits doelstelling

informeren en bewoners informeren stand van zaken wel kunnen worden opgenomen in de grondexploitaties

\* presentjes aan derden en taarten niet kunnen worden opgenomen in de grondexploitaties.

\* lunches en etentjes niet kunnen worden opgenomen in de grondexploitaties

Citymarketing: \* alleen directe marketing voor het project kan worden opgenomen in de grondexploitaties.

Accountmanagers: \* alleen acquisitie t.b.v. gronduitgifte kan worden opgenomen in de grondexploitaties

Beheer openbare ruimte: \* niet kunnen worden opgenomen, na de aanleg van de openbare ruimte beheer gelijk overdragen

Een taart om een succes te vieren, lunches met derden en presentjes aan de ontwikkelende partijen kunnen niet meer worden opgenomen in de grondexploitaties. Hier zal een ander budget voor moeten aangewend.

Er kan geen lumpsum bijdrage meer vanuit de grondexploitaties gedaan worden aan citymarketing, alleen de directe kosten voor marketing en promotie kan op het project worden geboekt. Er is al snel sprake van een te indirecte relatie tussen het project en de verrichte marketing/promotie.

Voor de accountmanagers geldt dat alleen de uren en kosten die gemaakt zijn ten behoeve van gronduitgifte kunnen worden geactiveerd in de grondexploitatie. In WBU direct uren schrijven op de projecten.

Beheer openbare ruimte: Het tijdelijke beheren van gronden in de openbare ruimte de eerste 2 jaar na de aanleg valt niet meer onder de grondexploitatie. Wel eventuele schades die onder de garantie kunnen worden geschaard.

Kosten bovenwijkse voorzieningen

De kosten van bovenwijkse voorzieningen mogen alleen worden toegerekend aan de grondexploitaties op basis van de in de nota kostenverhaal 2016 gehanteerde uitgangspunten van

profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid mits dit werk ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Er mogen afdrachten meer plaats vinden aan fondsen voor bovenwijkse voorzieningen. Dit mag pas bij het definitief afsluiten van de grondexploitatie middels een resultaat bestemming. Wij hadden nog maar enkele grondexploitaties waar nog een dergelijke afdracht van € 12,50 per m2 in zit. Deze afdrachten zullen per 1-1-2016 verdwijnen. Op dit moment is er nog circa € 600.000,- opgenomen in de grondexploitaties voor bovenwijkse voorzieningen

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

#### Rente

Alleen de werkelijke rentelasten kunnen worden toegerekend aan de grondexploitaties.

Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

1. het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
2. het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
3. Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan BIE.

De rente aan BIE wordt toegerekend over de boekwaarde van de BIE per 1 januari van het betreffende boekjaar.

#### Disconteringsvoet

Van 5% (voor de eerste 5 jaar) en 6% (voor de jaren daarna) naar 2% (gemiddelde langdurig gewenste inflatie Europa).

#### Looptijd grondexploitatie

Max 10 jaar standaard, bij langere looptijden expliciet laten besluiten door de gemeenteraad en beheersmaatregelen nemen. Een van de beheersmaatregelen is het niet meer indexeren na 10 jaar van de opbrengst uit grondverkoop. Overige beheersmaatregel zou kunnen zijn het tegen gereduceerde waarde opnemen van de grondverkoop na 10 jaar.

Te besluiten beheersmaatregelen:

- Indexering kosten +1% na 10 jaar;
- Geen indexering opbrengsten na 10 jaar;
- Een risico van 20% van de geraamde opbrengsten na 10 jaar.

#### Einde NIEGG gronden

Per 1-1-2016 bestaat de categorie Niet In Exploitatie Genomen Gronden (NIEGG) niet meer. Deze gronden moeten of in exploitatie genomen worden (BIE) of onder de materiele vaste activa worden ondergebracht (VGHS-gronden). Als gemeente hebben we nog maar enkele complexen die onder NIEGG vallen. Twee complexen die te maken hebben met de Flevomanege, complex 190 Wisentweg (beoogde nieuwe locatie) en complex 040 De Zuid Flevomanege (oude locatie). Verder is er nog een administratief complex 390 Overige gronden Swifterbant. Deze heeft nog een paar verplichtingen die moeten worden afgehandeld uit de negatieve (gunstige) boekwaarde. Deze zullen bij de jaarrekening 2016 worden overgebracht naar VGHS-gronden.

Onder de MVA (materiële vaste activa) bestaat reeds een categorie 'gronden en terreinen' (artikel 52 BBV) welke als volgt is gedefinieerd:

MVA categorie 'gronden en terreinen': Gronden die een vaste bestemming hebben en geen onderdeel zijn van een transformatieproces.

Gronden waar de gemeente op termijn wel verwacht plannen voor te ontwikkelen, hebben nog geen vaste bestemming en passen niet goed in de huidige categorie. Daarnaast hebben deze gronden een ander risicoprofiel, wat vraagt om separaat inzicht in deze post door de raad. Deze gronden vallen in het BBV nu binnen een nieuwe subcategorie MVA strategische gronden. De definitie is als volgt:

Strategische gronden: Overige gronden zonder vaste bestemming, die geen onderdeel zijn van een transformatieproces.

Zolang nog geen exploitatieplan/ -begroting is vastgesteld, dan vallen strategisch aangekochte gronden onder deze categorie. Ruilgronden behoren echter wel tot de voorraden, maar (nog) niet tot de bouwgrondexploitatie.

De waarderingsgrondslag voor gronden als MVA is verkrijgingsprijs of duurzaam lagere (markt)waarde.

#### Facilitair grondbeleid

De verhaalbare kosten op derden die worden gemaakt in het kader van faciliterend grondbeleid worden geclassificeerd als vordering op de gemeentelijke balans. Afhankelijk van de status van de vordering dient deze vordering op de balans van de gemeente tot uiting te komen als kortlopende vordering of overlopend actief. De aanwezigheid van een getekende overeenkomst bepaalt de classificatie.

Als kosten worden verhaald op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd of nog geen posterieure overeenkomst is gesloten, dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als 'nog te verhalen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b), voorzover wordt verwacht dat deze binnen 10 jaar nog verrekend kunnen worden. Als geen zicht is op een toekomstige verrekening dan rest slechts een "niet in de balans opgenomen recht".

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor grondexploitatie en/of faciliterende exploitatieplannen of nog te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' onder de overlopende activa (ex BBV artikel 40a, lid b) is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overlopend actief blijven staan (immateriële vaste activa).

Tot maximaal 5 jaar kunnen deze kosten worden opgenomen in een grondexploitatie of binnen het kostenverhaal zijn gerealiseerd. Indien dit niet het geval is dienen de kosten te worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat;

3 Een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college is de voorwaarde voor het maken van voorbereidingskosten

**Verantwoordingschema faciliterend grondbeleid:**

