Steenwijkerland

Nota Grondbeleid Gemeente Steenwijkerland 2020 - 2024

MIJN STEENWIJKERLAND

November 2019



Inhoud



Inhoud

Samenvatting 4
Leeswijzer 7

1 Inleiding 10
1.1 Aanleiding 11
1.2 Doel grondbeleid 11
1.3 Actuele ontwikkelingen 11
1.4 Relevante (gemeentelijke) beleidskaders 12

2 Grondbeleid 14
2.1 Historie en vormen grondbeleid 14
2.2 Actief grondbeleid 14
2.3 Faciliterend grondbeleid 15
2.4 Schematisch overzicht grondbeleid en de rol en positie van de gemeente 15

3 Samenwerkingsvormen 16
3.1 Samenwerkingsmodellen 17
3.2 Uitgangspunten gemeentelijke praktijk 18

4 Kostenverhaal 20
4.1 Kostenverhaal bij actief grondbeleid 21
4.2 Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid 21
4.2.1 Het privaatrechtelijk spoor 21
4.2.2 Het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan) 22
4.2.3 Kostenverhaal en leges 23

5 Grondverwerving 24
5.1 Minnelijke verwerving 25
5.2 Onteigening 25
5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten 25

6 Tijdelijk beheer 26

7 Kaveluitgifte 28
7.1 Verkoop 29
7.2 Erfpacht 29

8 Grondprijzen 30
8.1 Doel en toepassingsbereik 31
8.2 Grondprijsmethodieken 31
8.2.1 Residuele grondprijsmethode 31
8.2.3 Grondquotemethode 31
8.2.4 Vaste prijs 31
8.2.5 Kostprijsbenadering 32
8.2.6 Taxatie 32
8.3 Grondprijzen woningbouw 32
8.3.1 Sociale huur 32
8.3.2 Vrije sector 32
8.4 Grondprijzen kantoren 33
8.5 Grondprijzen detailhandel 33
8.6 Grondprijzen bedrijventerrein 33
8.7 Woon-werklocaties 33
8.8 Grondprijzen maatschappelijke voorzieningen 33
8.9 Groenstroken 33
8.10 Nutsvoorzieningen 34
8.11 Overige gronden 34
8.12 Samenvatting per uitgiftecategorie 34
8.13 Erfpacht 34
8.14 Grondprijzen brief 35

9 Financiën 36
9.1 Grondexploitaties 37
9.1.1 Voorbereidingskosten 37
9.1.2 Vaststellen grondexploitaties 37
9.1.3 Afsluiting grondexploitaties 37
9.2 Risicomanagement 37
9.3 Weerstandscapaciteit & Weerstandsvermogen 40
9.4 Financiële positie van het Grondbedrijf 40
9.5 Informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties in de P&C-cyclus 40
9.6 Sturingsinstrumenten grondbeleid 40
9.7 Informatiegevoeligheid 40

10 De gemeente en marktwerking 42
10.1 Staatssteun 43
10.2 Wet Markt en Overheid 43
10.3 Aanbesteding 44



In deze samenvatting wordt per hoofdstuk een korte samenvatting gegeven van de inhoud en een overzicht van de belangrijkste beleidsuitgangspunten ten aanzien van het te voeren grond(prijs)beleid in de komende beleidsperiode 2020-2024.

Hoofdstuk 1 | Inleiding

Op 8 december 2015 is de Nota Grond- en Ontwikkelbeleid gemeente Steenwijkerland 2016-2020 vastgesteld door de gemeenteraad. In de financiële verordening 2018 van de gemeente Steenwijkerland is bepaald dat het college de raad ten minste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aanbiedt. Een actualisatie van de nota grondbeleid is daarom gewenst.

Voor dit moment is gekozen voor een zogeheten 'technische actualisatie', waarin noodzakelijke wijzigingen als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Daarnaast is gestreefd naar een verbeterde aansluiting met de actualiteit en de (ambtelijke) praktijk. Al met al betekent dit dat het grondbeleid in de basis gelijk is gebleven. De Nota Grondbeleid 2020-2024 is met andere woorden in lijn met de eerder door de raad vastgestelde beleidskaders ten aanzien van het te voeren grondbeleid. Op het niveau van de beleidsmatige uitgangspunten is er in sommige gevallen sprake van een kleine aanpassing, aanvulling of aanscherping ten opzichte van de vorige Nota Grondbeleid 2016-2020.

Grondbeleid is in zijn algemeenheid een middel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur, duurzaamheid of maatschappelijke voorzieningen.

De afgelopen beleidsperiode 2016-2020 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van wet- en regelgeving die het gemeentelijke grondbeleid raken:
- Vennootschapsbelasting (Vpb);
- BBV-notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019;
- Omgevingswet.

Daarnaast zijn, in relatie tot de Nota Grondbeleid, de volgende gemeentelijke beleidskaders van belang:
- Woonvisie Steenwijkerland 2017-2021;
- Omgevingsvisie Steenwijkerland (juni 2017);
- Prestatieafspraken Steenwijkerland 2018-2022;
- Huisvestingsopgave Wonen en Zorg.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 1:

1	**Het uitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland is dat de Nota Grondbeleid wordt ingezet bij de uitvoering van ruimtelijke projecten ter bevordering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit tegen een optimale verdeling van kosten, opbrengsten en risico's.**

Hoofdstuk 2 | Grondbeleid

Er zijn twee hoofdvormen van grondbeleid:
- Actief grondbeleid;
- Faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf de in exploitatie te brengen gronden. De gemeente voert zelf de grondexploitatie en regie, en maakt het plangebied bouw- en woonrijp. De gemeente verhaalt de kosten van het in exploitatie nemen van dat plan via de uitgifte van bouwkavels. De gemeente draagt dan volledig het risico, maar bepaalt ook zelf de uitgifteprijzen, de fasering van de werkzaamheden en het moment van uitgifte.

Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) bezit de particuliere ontwikkelaar(exploitant) de grond en neemt hij de exploitatie van die grond voor zijn rekening en risico. De rol van de gemeente is met name faciliterend. De rol van de gemeente is beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan, toetsen aan gemeentelijke beleidskaders, kostenverhaal en het beheer van de openbare ruimte, nadat deze door ontwikkelaar is gerealiseerd en in eigendom aan de gemeente is overgedragen.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 2:

2	**De komende jaren voert de gemeente Steenwijkerland faciliterend grondbeleid , tenzij vanwege volkshuisvestings- en/of economische redenen actief grondbeleid gewenst is. De komende jaren neemt de vraaggerichte gebiedsontwikkeling naar verwachting toe.**

Hoofdstuk 3 | Samenwerkingsvormen

In de praktijk hebben gemeenten en ontwikkelaars intensief naar tussenvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid gezocht om samen te werken. Dit wordt publiek-private samenwerking (PPS) genoemd.

In de Nota Grondbeleid 2020-2024 worden drie samenwerkingsmodellen onderscheiden:
- Bouwclaimmodel;
- Samenwerkingsmodel;
- Concessiemodel.

Het stroomschema samenwerkingsmodel geeft inzicht in de afwegingen die gemaakt moeten worden om te komen tot een bepaald (samenwerkings)model. De voornaamste criteria voor het bepalen van het model zijn de grondpositie en de gewenste risicoverdeling. De volgende afwegingen houden hiermee verband: democratische besluitvorming, gewenste regie van de gemeente, functiescheiding publieke en private rol en waarborgen publiek belang.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 3:

3	**Bij plannen waarbij ook ontwikkelende marktpartijen betrokken zijn wordt per concreet geval bekeken wat de meest passende samenwerkingsvorm is, waarbij de voorkeur uitgaat naar het bouwclaimmodel, vervolgens naar een samenwerkingsmodel en tenslotte naar het concessiemodel.**

Hoofdstuk 4 | Kostenverhaal

Bij de productie van bouwgrond (grondexploitatie) worden kosten gemaakt. Uitgangspunt is dat die kosten verhaald worden. Er is sprake van verplicht kostenverhaal als:

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

Bij actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats via de uitgifteprijs van de door de gemeente uit te geven bouwkavels.

Bij faciliterend grondbeleid vindt kostenverhaal plaats op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), via het:

- Privaatrechtelijk spoor (anterieure overeenkomst);
- Publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan).

Er hoeft geen exploitatieplan opgesteld te worden als er sprake is van de in artikel 6.2.1a Besluit ruimtelijke ordening bedoelde "kruimelgevallen". Het gaat dan om gevallen waarbij:

- Het totaal van de exploitatiebijdrage niet meer bedraagt dan € 10.000,--,
- Er geen verhaalbare kosten zijn gemaakt voor bodemsanering en grondwerkzaamheden, aanleg van voorzieningen, maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen, toekomstige bouwplannen en buiten het plangebied, of
- De verhaalbare kosten uitsluitend de kosten voor de aansluiting op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Op het moment dat er sprake is van kostenverhaal op basis van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijk ordening (via een anterieure overeenkomst, exploitatieplan of posterieure overeenkomst) dan zijn er (behoudens de 'kruimelgevallen') geen leges verschuldigd die betrekking hebben op diensten en producten in het kader van de planologische medewerking.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 4:

4	**De gemeente Steenwijkerland kiest ervoor om bij 'kruimelgevallen' geen kostenverhaal toe te passen (kruimelontheffing), maar in die gevallen wél de leges te heffen.**
5	**Bij particuliere grondexploitatie geeft de gemeente de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor. Als de gemeente geen anterieure overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan sluiten, wordt het publiekrechtelijke spoor van een exploitatieplan gevolgd .**

Hoofdstuk 5 | Grondverwerving

Het voeren van actief grondbeleid moet ertoe leiden dat de gemeente de beschikking krijgt over de grond die nodig is om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Actief grondbeleid vereist een actieve opstelling van de gemeente om gronden te verwerven. Hiervoor kan de gemeente alle instrumenten inzetten die de wet beschikbaar stelt:

- Minnelijke verwerving:
- Onteigening;
- Wet voorkeursrecht gemeenten.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 5:

6	**Bij verwerving ligt het primaat bij minnelijke verwerving.**

Hoofdstuk 6 | Tijdelijk beheer

Het uitoefenen van actief grondbeleid heeft vaak tot gevolg dat de verworven gronden en opstallen tijdelijk beheerd moeten worden, namelijk vanaf het moment van verwerving tot het daadwerkelijk bouwrijpmaken van het plangebied.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 6:

7	**Tijdelijk beheer kan plaatsvinden in de vorm van pacht-, huur- en ingebruikgevingsovereenkomsten. Ten aanzien van de vorm van tijdelijk beheer wordt er een afweging gemaakt tussen juridische factoren (zoals de tijdige beschikbaarheid en de huur- en pachtbescherming) en financieel-economische factoren.**

Hoofdstuk 7 | Kaveluitgifte

De keuze voor actief grondbeleid door de gemeente houdt in dat zij zelf aangeeft op welke manier zij gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs de gronden worden overgedragen.
In de gemeente Steenwijkerland zijn er twee vormen van gronduitgifte:
1. Verkoop;
2. Erfpacht.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 7:

8	**Bij gronduitgifte ligt het primaat bij grondverkoop als uitgiftevorm.**

Hoofdstuk 8 | Grondprijzen

Het grondprijsbeleid maakt integraal onderdeel uit van het grondbeleid. Het doel van het grondprijzenbeleid is op transparante wijze inzichtelijk te maken op welke wijze de grondprijzen in de gemeente Steenwijkerland tot stand komen. Het centrale beleidsuitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland is dat bij iedere gronduitgifte marktconforme grondprijzen worden gehanteerd. Het grondprijzenbeleid is van toepassing op iedere gronduitgifte binnen de gemeente Steenwijkerland.

Voor de lopende projecten geldt dat de grondprijzen reeds op enig moment in het verleden zijn bepaald. Jaarlijks wordt een marktconformiteitstoets uitgevoerd op de grondprijzen in de lopende projecten, op basis waarvan wordt beoordeeld of de grondprijzen al dan niet kunnen worden geïndexeerd. Als de marktconformiteitstoets hier aanleiding toe geeft behoort radicalere bijstelling van de grondprijzen ook tot de mogelijkheden. De daadwerkelijke grondprijzen in de lopende projecten worden jaarlijks kenbaar gemaakt via de Grondprijzenbrief.
Voor nieuwe projecten geldt dat de grondprijs van de uit te geven kavels wordt bepaald op basis van de omschreven grondprijsmethodieken:
Residuele grondprijsmethode;

- Comparatieve methode;
- Grondquotemethode;
- Vaste prijs;
- Kostprijsbenadering;
- Taxatie.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen diverse uitgiftecategorieën, die elk gekoppeld is aan een (of meerdere) grondprijsmethodiek(en):

OMSCHRIJVING	METHODE	EENHEID
Woningbouw, sociaal	Vaste grondprijs	€ per woning
Woningbouw, vrije sector	Residueel / Comparatief	€ per m² kavel
Kantoren	Residueel / Comparatief	€ per m² vvo
Detailhandel	Residueel / Comparatief	€ per m² vvo
Bedrijventerrein	Comparatief / Residueel	€ per m² kavel
Woon-werk locaties	Residueel / Comparatief	€ per m² kavel
Maatschappelijke voorzieningen	Externe taxatie	€ per m² kavel
Groenstroken	Vaste grondprijs	€ per m2 kavel
Nutsvoorzieningen	Vaste grondprijs	€ per m2 kavel
Overige gronden	Divers	Divers

In de Grondprijzenbrief zijn de gemeentelijke uitgifteprijzen opgenomen van de lopende grondexploitatieprojecten, alsmede de vaste grondprijzen voor sociale woningbouw en groenstroken. Hierbij wordt voor woningbouwprojecten de grondprijs gedifferentieerd naar het beoogde woningtype (rijwoning – tweekapper – vrijstaand) en voor bedrijventerreinen naar kaveltype (woonwerk – zichtlocatie – regulier).

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 8:

9	**Het centrale beleidsuitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland is dat bij iedere gronduitgifte marktconforme grondprijzen worden gehanteerd.**
10	**Bij gronduitgifte voor nieuwbouw van sociale huurwoningen wordt een vaste grondprijs gehanteerd.**
11	**Voor bijzondere woonvormen en de bouw voor specifieke doelgroepen kan, in afwijking op de vaste grondprijzen, gekozen worden voor maatwerk.**
12	**Bij kantoorlocaties wordt de grondprijs bepaald op basis van de residuele grondprijs-methode, in combinatie met een comparatieve toets.**
13	**Bij detailhandel wordt de grondprijs bepaald op basis van de residuele grondprijsmethode, in combinatie met een comparatieve toets.**
14	**Voor het bepalen van de grondprijzen in de categorie 'regulier bedrijventerrein' wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de comparatieve methode.**
15	**De grondprijzen voor woon- werklocaties bestaan uit twee componenten. Enerzijds wordt een grondprijs bepaald voor het woongedeelte en anderzijds wordt een grondprijs bepaald voor het bedrijfsgedeelte.**
16	**Voor maatschappelijke voorzieningen wordt de grondprijs bepaald op basis van een externe taxatie.**
17	**Voor de uitgifte van groenstroken gelden vaste grondprijzen, die jaarlijks comparatief worden getoetst.**
18	**Voor de uitgifte van grond voor nutsvoorzieningen geldt een vaste grondprijs, die jaarlijks comparatief wordt getoetst.**
19	**De grondprijzen van gronden die niet zijn te scharen zijn onder één van de benoemde uitgiftecategorieën worden per individueel geval bepaald.**
20	**Jaarlijks wordt de Grondprijzenbrief geactualiseerd en door het college van B&W vastgesteld in het vierde kwartaal voorafgaand aan het jaar waarin de grondprijzen gaan gelden. De Grondprijzenbrief wordt na vaststelling door het college van B&W ter kennisgeving naar de raad gestuurd.**

Hoofdstuk 9 | Financiën

Een grondexploitatie bestaat uit een raming van kosten en opbrengsten uitgezet in de tijd, behorende bij een ruimtelijk project cq. gebiedsontwikkeling. Van een grondexploitatie is sprake op het moment dat er in een project gekozen wordt voor actief grondbeleid en de gemeente hieruit voortvloeiend een actieve rol voert in het bouw- en woonrijpmaken van in bezit zijnde gronden en de uiteindelijke gronduitgifte. In dat geval is, in BBV-termen, sprake van 'Bouwgrond In Exploitatie (BIE)'. De BIE is een post die apart vermeld staat op de gemeentelijke balans.

Vooruitlopend op de vaststelling van de grondexploitatie worden in het voorbereidingstraject van een nieuw project kosten gemaakt. Hiervoor moet apart een voorbereidingskrediet worden aangevraagd bij de raad.

De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van een grondexploitatie ligt bij de raad. De raad besluit over het afsluiten van een grondexploitatie.

Risicomanagement is het op een systematische wijze procesmatig kwalificeren en kwantificeren van risico's en het formuleren van beheersmaatregelen. Het gaat om een instrument waarmee bepaald kan worden welke risico's er zijn, wat de kans is dat ze zich voordoen en wat het effect ervan kan zijn. Door risico's planmatig en integraal over alle projecten in kaart te brengen is voor de gemeente het totaal van alle risico´s beter vast te stellen en daaropvolgend maatregelen te treffen voor de gemeente of per project. De methodiek die hier wordt gehanteerd heet de RISMAN-methode.

Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de mate waarin de gemeente risico's verband houdende met grondexploitaties kan opvangen met de weerstandscapaciteit In de begroting en rekening worden alle risico's (dus ook die van andere kerntaken van de gemeente, zoals het sociaal domein, participatiewet etc.) gezamenlijk in relatie gebracht met de Reserve Vaste Buffer.

Het kengetal grondexploitaties geeft de verhouding weer tussen de boekwaarde van de grondexploitatie en de totale inkomsten van de gemeente in een bepaald jaar. Dit geeft een ruwe indicatie van de financiële positie van de grondexploitaties van de gemeente Steenwijkerland. Hierbij gelden de volgende signaalwaarden (stoplichtenmodel):

- Groen: 0% – 20%
- Oranje: 20% - 35%
- Rood: 35% en hoger

De gemeente Steenwijkerland neemt winsten in grondexploitaties op basis van de door de BBV opgelegde Percentage of Completion-methode (POC-methode). Bij verliesnemingen wordt het berekende verlies direct via een afboeking verwerkt en ten laste van de jaarrekening gebracht.

In de P&C-cyclus worden in het kader van de jaarrekening de grondexploitaties jaarlijks herzien. De bij de jaarrekening herziene grondexploitaties vormen de basis voor de MeerjarenBegroting Grondexploitaties. De MBG is een rapportage waarin informatie wordt gegeven over de (financiele) voortgang en de risico's in de grondexploitatieprojecten. Er wordt zowel teruggekeken op het afgelopen (verantwoordings)jaar als vooruitgekeken op de komende (begrotings)jaren.

In zijn algemeenheid geldt dat informatie over grondexploitaties van groot belang kan zijn voor buitenstaanders. Openbaarheid van bepaalde informatie kan de (onderhandelings) positie van de gemeente schaden, bijvoorbeeld bij onderhandelingen met marktpartijen of bij aanbestedingen. Denk hierbij aan gegevens op het gebied van kostenramingen en opbrengstverwachtingen die bij het openbaar worden de hoogte van verwervingen en aanbestedingen zouden kunnen beïnvloeden. Ieder jaar dient bij de vaststelling van de grondexploitaties zorgvuldig te worden afgewogen of de vaststelling door de raad onder geheimhouding of in openbaarheid dient plaats te vinden. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen het belang van transparante informatievoorziening en het risico dat openbaarheid van bepaalde informatie de financieel economische positie van de gemeente kan schaden.

Samenvatting beleidsuitgangspunten hoofdstuk 9:

21	**Vooruitlopend op de vaststelling van de grondexploitatie worden in het voorbereidings-traject van een nieuw project kosten gemaakt. Hiervoor moet apart een voorbereidings-krediet worden aangevraagd bij de raad.**
22	**De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van een grondexploitatie ligt bij de raad.**
23	**De raad besluit over het afsluiten van een grondexploitatie.**
24	**In de jaarlijkse P&C-cyclus worden in het kader van de jaarrekening de grondexploitaties herzien.**

Hoofdstuk 10 | De gemeente en marktwerking

Gebiedsontwikkeling is geen activiteit die onder alle omstandigheden volledig door de overheid kan worden uitgevoerd. Betrokkenheid van marktpartijen is bij veel gebiedsontwikkelingen met betrekking tot bepaalde activiteiten een gegeven. Bij gebiedsontwikkeling kan het handelen van de gemeente invloed hebben op de marktwerking, met name op het gebied van staatssteun en aanbesteding. Bij staatsteun geeft de gemeente steun aan een onderneming en bij aanbesteding organiseert de gemeente concurrentie bij het verstrekken van een overheidsopdracht aan een marktpartij. Bovendien kan de gemeente zich bij gebiedsontwikkeling als ondernemer op de (vastgoed)markt begeven, bijvoorbeeld bij actief grondbeleid. Om een goede marktwerking te bevorderen is er regelgeving:

- Staatssteunregelgeving;
- Wet Markt en Overheid;
- Aanbestedingsregelgeving.

Leeswijzer

In deze Nota Grondbeleid worden in de verschillende hoofdstukken onderwerpen behandeld die voor de gemeente Steenwijkerland relevant zijn in het kader van haar grondbeleid.

In **hoofdstuk 1** wordt niet alleen ingegaan op de aanleiding en het doel van de Nota Grondbeleid, maar ook op actuele ontwikkelingen en de beleidskaders die relevant zijn in relatie tot de nota.

Hoofdstuk 2 gaat in op de verschillende vormen van grondbeleid.

Hoofdstuk 3 behandelt de verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeente en marktpartijen.

Hoofdstuk 4 gaat in op het kostenverhaal conform de Wet ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 5 behandelt de verschillende instrumenten voor grondverwerving bij actief grondbeleid.

Hoofdstuk 6 gaat in op aspecten die samenhangen met tijdelijk beheer van gronden die in eigendom zijn van de gemeente.

Hoofdstuk 7 behandelt de vormen van kaveluitgifte.

Hoofdstuk 8 gaat in op de wijze waarop de grondprijzen tot stand komen.

Hoofdstuk 9 behandelt de financiële aspecten van het grondbeleid.

Hoofdstuk 10 gaat in op staatssteun, de wet Markt & Overheid en aanbesteding in relatie tot grondbeleid.

1 | Inleiding



1.1 | Aanleiding

Op 8 december 2015 is de Nota Grond- en Ontwikkelbeleid gemeente Steenwijkerland 2016-2020 vastgesteld door de gemeenteraad. In de financiële verordening 2018 van de gemeente Steenwijkerland is bepaald dat het college de raad ten minste eens in de 4 jaar een nota grondbeleid aanbiedt. Een actualisatie van de nota grondbeleid is daarom gewenst. Niet alleen om invulling te geven aan de bepalingen in de financiële verordening 2018, maar ook om te kunnen beschikken over een beleidskader dat in lijn is met de vigerende wet- en regelgeving, de actualiteit en de (ambtelijke) praktijk.

Voor dit moment is gekozen voor een zogeheten 'technische actualisatie', waarin noodzakelijke wijzigingen als gevolg van gewijzigde wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Daarnaast is gestreefd naar een verbeterde aansluiting met de actualiteit en de (ambtelijke) praktijk. Al met al betekent dit dat het grondbeleid in de basis gelijk is gebleven. De Nota Grondbeleid 2020-2024 is met andere woorden in lijn met de eerder door de raad vastgestelde beleidskaders ten aanzien van het te voeren grondbeleid. Op het niveau van de beleidsmatige uitgangspunten is er in sommige gevallen sprake van een kleine aanpassing, aanvulling of aanscherping ten opzichte van de vorige Nota Grondbeleid 2016-2020.

1.2 | Doel grondbeleid

Grondbeleid is in zijn algemeenheid een middel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur, duurzaamheid of maatschappelijke voorzieningen.

Kortom, grondbeleid is instrumenteel van aard en kan worden ingezet om de programmatische en beleidsmatige doelen en ambities van de gemeente Steenwijkerland op het gebied van deze thema's te verwezenlijken. In de Nota Grondbeleid zet de gemeente haar visie uiteen ten aanzien van de wijze waarop de doelstellingen van het ruimtelijk beleid in relatie tot de doelstellingen in de verschillende programma's ten uitvoer worden gebracht.

Het uitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland is dat de Nota Grondbeleid wordt ingezet bij de uitvoering van ruimtelijke projecten ter bevordering van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit tegen een optimale verdeling van kosten, opbrengsten en risico's.

1.3 | Actuele ontwikkelingen

De afgelopen beleidsperiode 2016-2020 hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan op het gebied van wet- en regelgeving die het gemeentelijke grondbeleid raken:

- Vennootschapsbelasting (Vpb);
- BBV-notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019;
- Omgevingswet.

Vpb

Per 1 januari 2016 is de vennootschapsbelastingplicht ingevoerd voor overheidsondernemingen (gemeenten, provincies, waterschappen). Deze overheidsondernemingen zijn voor haar ondernemingsactiviteiten belastingplichtig. Wanneer een activiteit voldoet aan de volgende criteria is sprake van een Vpb-plichtige activiteit:

- Duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
- Deelname aan het economisch verkeer;
- Structureel winstoogmerk.

De Vpb-plicht voor overheidsonderneming is opgelegd door de Europese Unie. Het doel is een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsonderneming en marktpartijen.

De grondexploitatie is een gemeentelijke activiteit die dikwijls door de Belastingdienst wordt gezien als een Vpb-plichtige activiteit. Dat geldt ook voor de gemeente Steenwijkerland. Een eventuele Vpb-last moet overigens centraal worden begroot in de gemeentelijke exploitatie en is niet toe te rekenen aan een individuele activiteit. De raad kan vervolgens besluiten op welke wijze dekking plaatsvindt voor deze last, bijvoorbeeld via de algemene reserve.

Belangrijk om te vermelden is dat de 'fiscale jaarwinst' in het kader van de vennootschapsbelasting niet hetzelfde is als de 'bedrijfseconomische winst' voor de begroting en de jaarstukken. De berekeningswijze is verschillend.

BBV-notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2019
De commissie Besluit begroting en verantwoording (BBV) heeft op 8 augustus 2019 de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' gepubliceerd. Deze notitie is van kracht met ingang van het begrotingsjaar 2019, waarmee de volgende notities komen te vervallen:
- Notitie grondexploitaties 2016 (maart 2016);
- Notitie Faciliterend grondbeleid (maart 2016);
- Aanvulling Tussentijds winst nemen grondexploitaties (maart 2018);
- Verwerken onderhanden werk grondexploitaties (2008).

De inwerkingtreding van deze notitie raakt de grondexploitaties en het grondbeleid van de gemeente Steenwijkerland. Op het moment dat de inhoud van de Nota Grondbeleid conflicteert met de BBV-regelgeving, dan prevaleert ten alle tijde de BBV-regelgeving. Gemeenten zijn verplicht zich te houden aan de wettelijke eisen die vanuit het BBV worden opgelegd.

Omgevingswet
Naar verwachting treedt per 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving in één wet. Onder andere de Wet ruimtelijke ordening gaat op in de Omgevingswet. Aangezien de Omgevingswet betrekking heeft op de gehele fysieke leefomgeving, raakt deze nieuwe wet onderwerpen als bodem, geluid, lucht, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumenten zorg en natuur.

Op 1 februari 2019 is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet ingediend bij de Tweede kamer. De Aanvullingswet grondeigendom wordt onderdeel van Omgevingswet en raakt in de eerste plaats de huidige instrumenten voor grondverwerving, die nu nog in verschillende wetten zijn verankerd:
- Onteigening – Onteigeningswet (Ow);
- Voorkeursrecht – Wet voorkeursrecht gemeenten (WvG);
- Herverkaveling landelijk gebied – Wet inrichting landelijke gebieden (WiG).

Ook is de wet van invloed op de regeling van het kostenverhaal. Het streven is de regeling van het kostenverhaal te vereenvoudigen en flexibeler te maken.
Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de uiteindelijke inhoud van de aanstaande Omgevingswet en er is nog steeds onzekerheid over het moment waarop de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt. Daarom wordt in deze Nota Grondbeleid nog niet voorgesorteerd op de aangekondigde wijziging van het wettelijk kader. Als de Omgevingswet daadwerkelijk in werking is getreden en dit gevolgen heeft voor de inhoud van de Nota Grondbeleid, wordt de nota te zijner tijd herzien en opnieuw ter vaststelling worden aan geboden aan de raad.

1.4 | Relevante (gemeentelijke) beleidskaders

Voor de gemeente zijn, in relatie tot de Nota Grondbeleid, de volgende beleidskaders van belang:
- Woonvisie Steenwijkerland 2017-2021;
- Omgevingsvisie Steenwijkerland (juni 2017);
- Prestatieafspraken Steenwijkerland 2018-2022;
- Huisvestingsopgave Wonen en Zorg.

Woonvisie Steenwijkerland 2017-2021
De woonvisie Steenwijkerland 2017-2021 vervangt de woonvisie uit 2012. Sindsdien is er veel veranderd. Er is een nieuwe Woningwet gekomen, de rol van de woningcorporatie is veranderend en de gemeente heeft er nieuwe taken bijgekregen op het gebied van zorg en welzijn die ook doorwerken in het wonen. Ook de dynamiek op de woningmarkt is veranderd. Er is weer beweging en doorstroming.

Daarnaast zijn er toekomstige ontwikkelingen waar we rekening mee moeten houden.
De komende jaren kent Steenwijkerland nog een groei van het aantal huishoudens, terwijl in sommige kernen al sprake is van krimp. De betaalbaarheid van woningen staat onder druk, vooral ook voor jongeren tot 23 jaar en kwetsbare doelgroepen. Starters zijn beperkt in hun financieringsmogelijkheden. Het aantal ouderen in de gemeente neemt toe en van deze ouderen wordt verwacht dat zij zo lang mogelijk zelfstandig thuis wonen. Dit draagt bij aan stagnatie van de woningmarkt. Woningcorporaties mogen niet langer investeren in de bouw van koopwoningen en zijn gericht op sociale huur voor inwoners met een laag inkomen. Hierdoor dreigen eenzijdige woonwijken te ontstaan.

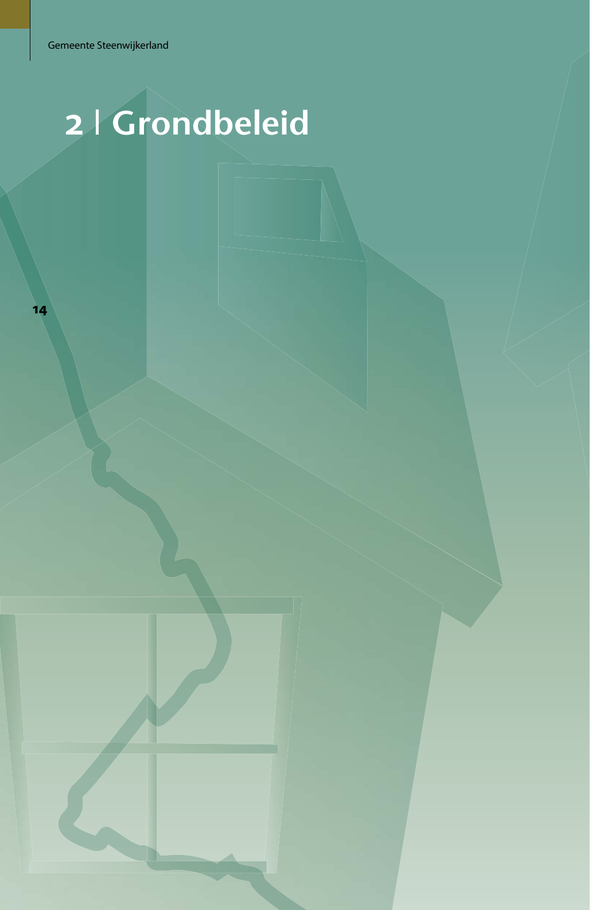
De gemeente stelt elke vier jaren een woonvisie vast. De woonvisie is de basis voor het gemeentelijk woonbeleid en onder andere de prestatieafspraken met woningcorporaties en huurdersorganisaties. De Nota Grondbeleid kent een sterke samenhang met de woonvisie en wordt ingezet ter ondersteuning van de realisatie van volkshuisvestelijke doelstellingen, zoals geformuleerd in de woonvisie en het woonbeleid.

Omgevingsvisie Steenwijkerland
De Omgevingsvisie is het strategisch kader voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. De Omgevingsvisie is het document waarin de gemeente, in het kader van de Omgevingswet, haar visie beschrijft. De Omgevingsvisie vervangt de in 2009 vastgestelde Toekomstvisie Steenwijkerland. De Omgevingsvisie is een "paraplu" of "kapstok" voor beleidsdocumenten, programma's en projecten in het ruimtelijk domein. Er worden 4 thema's behandeld die elk haar eigen ambities kennen:
1 Landelijk gebied: Authentiek in het hier en nu;
2 Elke kern een eigen karakter;
3 Steenwijk: streekcentrum en herkenbare vestingstad;
4 Duurzaamheid.

Prestatieafspraken Steenwijkerland 2018-2022
In de prestatieafspraken Steenwijkerland 2018-2022 zijn de afspraken vastgelegd tussen de gemeente enerzijds en corporatie en huurdersorganisaties anderzijds, ten aanzien van wonen en het aanbod van sociale huurwoningen.

Huisvestingsopgave Wonen en Zorg
In 2018 is de huisvestingsopgave Wonen en Zorg in beeld gebracht door Bureau Companen. Gekeken is hoe de (verwachte) vraag naar wonen met zorg zich verhoudt tot het huidige aanbod voor verschillende zorgdoelgroepen. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt voor beleid, woningbouwprogrammering, opstellen van prestatie-afspraken en als afwegingskader voor de huisvestingsinitiatieven op het gebied van wonen en zorg.

2 | Grondbeleid



2.1 | Historie en vormen grondbeleid

Wie de grond in eigendom had bepaalde in beginsel de koers van een gebiedsontwikkeling. Gemeenten hadden via de bestemmingsplannen ook(publiekrechtelijk) al een duidelijke rol daarin. Echter, door het bezit van de grond kon de gemeente de ontwikkeling nog meer bepalen en ook de winst van de ontwikkeling naar zich toe trekken. Tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw was de positie van de gemeente bij locatieontwikkeling dominant. Er was toen vooral sprake van actief grondbeleid (traditioneel model).

Private ontwikkelaars hebben zich in de laatste decennia ook op de grondmarkt begeven. Gemeenten en private ontwikkelaar waren daardoor genoodzaakt samen te werken. Als gevolg van de invoering van de Grondexploitatiewet in 2008 en de (vastgoed)crisis is de samenwerking opnieuw geordend. De rol van de gemeente is steeds meer faciliterend geworden. De verwachting is dat door de invoering van de Omgevingswet de faciliterende rol verder toeneemt. Er komt nog meer nadruk te liggen op participatie en samenwerking en de benadering vanuit de initiatiefnemer.

2.2 | Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf de in exploitatie te brengen gronden. De gemeente voert zelf de grondexploitatie en regie, en maakt het plangebied bouw- en woonrijp. De gemeente verhaalt de kosten van het in exploitatie nemen van dat plan via de uitgifte van bouwkavels. De gemeente draagt dan volledig het risico, maar bepaalt ook zelf de uitgifteprijzen, de fasering van de werkzaamheden en het moment van uitgifte. Risicofactoren waaraan onder andere gedacht moet worden zijn de verwervingskosten, rente, (bodem)sanering en het afzetrisico.

Van actief grondbeleid is op dit moment sprake bij onder andere de woningbouwplannen Giethoorn Noord, Noordermaten Blokzijl, Noordwal Vollenhove, Oosterbroek Oldemarkt, Van den Kornputkwartier Steenwijk, Molenkampen Sint Jansklooster, Heetveld Wanneperveen, en de bedrijventerreinen Hooidijk Tuk, Boterberg Oldemarkt, De Weijert (de voormalige Siebrand-locatie) en Schaarkampen in Vollenhove.

2.3 | Faciliterend grondbeleid

Sinds eind jaren tachtig zijn ook veel gronden verworven door particuliere projectontwikkelaars. De vastgoedmarkt was een aantrekkelijke markt geworden waar veel winst kon worden gemaakt. Hierdoor werd de positie van de gemeente minder dominant en moest er worden samengewerkt. Het voordeel was dat de gemeente ook niet meer het volledige risico droeg voor de ontwikkeling. Het werd ook aantrekkelijk om verouderde woon- en werklocaties te herontwikkelen. De private marktpartij ontfermde zich over de locatie en de gemeente pakte de openbare ruimte aan. De gemeente regelde de faciliteiten en kreeg er een beter functionerend gebied voor terug.

Op basis van de hiervoor beschreven ontwikkelingen heeft de gemeente een steeds meer faciliterende rol gekregen. Daarbij speelt ook de toenemende betrokkenheid van de eindgebruiker in de gebiedsontwikkeling. Er vindt een overgang plaats waarbij de markt wijzigt van aanbodgericht naar vraaggericht. Onder andere als gevolg van de economische crisis is er meer behoefte aan flexibiliteit van plannen (bijv. op het gebied van fasering en het bouwprogramma) en speelt de beheersing van de (financiële) risico's een omvangrijkere rol.

Uit de toelichting bij de consultatieversie van de nog in te voeren Omgevingswet blijkt dat er meer ruimte geboden wordt voor een vraaggerichte en flexibele aanpak van het grondbeleid, voor uitnodigingsplanologie en faciliterend grondbeleid.

Bij faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) bezit de particuliere ontwikkelaar(exploitant) de grond en neemt hij de exploitatie van die grond voor zijn rekening en risico. De rol van de gemeente is met name faciliterend. De rol van de gemeente is beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan, toetsen aan gemeentelijke beleidskaders, kostenverhaal en het beheer van de openbare ruimte, nadat deze door ontwikkelaar is gerealiseerd en in eigendom aan de gemeente is overgedragen.

Van faciliterend grondbeleid is onder andere sprake bij de realisatie van 22 woningen op de Capelleschool-locatie in Steenwijk, een bedrijfsverplaatsing, de realisatie van maximaal 11 woningen in Beltschutsloot en de realisatie van 5 woningen in de Witte Paarden.

2.4 | Schematisch overzicht grondbeleid en de rol en positie van de gemeente

	Actief grondbeleid	Samenwerking	Faciliterend grondbeleid
Regie	volledig	beperkt	beperkt
Ondernemersrisico	veel	gedeeld	nee
Kostenverhaal	ja	ja	ja
Baatafroming (winst)	ja	gedeeld	nee

Het uitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland voor de komende jaren is het voeren van een faciliterend grondbeleid, tenzij vanwege volkshuisvestings- en/of economische redenen actief grondbeleid gewenst is. De komende jaren neemt de vraaggerichte gebiedsontwikkeling naar verwachting toe.

3 | Samenwerkingsvormen



In de praktijk hebben gemeenten en ontwikkelaars intensief naar tussenvormen tussen actief en faciliterend grondbeleid gezocht om samen te werken. Dit wordt publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. Publiek-private samenwerking is gebaseerd op het privaatrecht. PPS kan plaatsvinden op basis van een overeenkomst over grondexploitatie (bijv. een bouwclaimovereenkomst of een samenwerkingsovereenkomst), maar ook in de vorm van een rechtspersoon of een samenwerkingsverband, zoals de V.O.F.

3.1 | Samenwerkingsmodellen

Hierna volgt, in volgorde van intensiteit, een korte omschrijving van enkele vormen van samenwerking die de gemeente kan aangaan.

Bouwclaimmodel
Bij het bouwclaimmodel draagt een private partij de door hem verworven gronden tegen een vaste prijs over aan de gemeente in ruil voor een toekomstig recht voor de afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels (=bouwclaim). De private partij heeft de gronden verworven met als doel het verwerven van bouwvolume. Aangezien de gemeente bij het bouwclaimmodel de grondexploitatie voert, komt het model in grote lijnen overeen met dat van de gemeentelijke grondexploitatie (actief grondbeleid). Via de uitgifteprijs van de bouwkavels vindt kostenverhaal plaats. Doordat door de gemeente een afnameplicht van de bouwkavels en/of het betalen van rentevergoedingen wordt bedongen, worden de grondexploitatierisico's verlegd naar de ontwikkelaar. Er is onder andere een bouwclaimovereenkomst gesloten bij het plan Van den Kornputkwartier.

Samenwerkingsmodel
Dit is de meest zuivere vorm van publiek-private samenwerking. De inbreng, de zeggenschap en de risico's worden onder de partijen verdeeld. De samenwerking tussen de gemeente en de marktpartij(en) wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (onder welke benaming ook). In de samenwerkingsovereenkomst worden zaken geregeld zoals de rechtsvorm, de projectorganisatie, de taken en verantwoordelijkheden van de partijen, de planning en fasering, de inbreng van de gronden en de nadere contractvorming, zoals grondverkoop- en realisatieovereenkomsten. Het is ook mogelijk dat de gemeente en de marktpartijen een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) oprichten (ook wel 'joint venture' genoemd). Dit wordt meestal gedaan in de vorm van een CV-BV (een commanditaire vennootschap waarbij de beherend vennoot een rechtspersoon (B.V.) is). In de gemeente Steenwijkerland zijn of worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten voor onder andere de Dorpsuitbreiding Scheerwolde, Eeserwold, Steenwijk West, Tuk Bergstein, en Gedempte Steenwijkerdiep. De samenwerking in de vorm van een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) en V.O.F. komt niet voor in de gemeente. Het aangaan van een samenwerkingsverband zoals de V.O.F. is niet gewenst, onder meer in verband met de hoofdelijke aansprakelijkheid van de vennoten voor de schulden van de ander.

Concessiemodel
De particuliere exploitant krijgt hier de beschikking over gemeentegronden (meestal na selectie of aanbesteding) binnen de ontwikkellocatie. Dit model kan de voorkeur hebben als de ontwikkelaar het overgrote deel van de gronden al in bezit heeft. De gemeente heeft een beperkte rol. De gemeente stelt vooraf de randvoorwaarden vast, zoals een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. Binnen deze randvoorwaarden is de particuliere exploitant volledig verantwoordelijk voor de gehele planontwikkeling (grond- en opstalexploitatie) bestaande uit onder meer de verwerving(=aankoop) van de gronden van de gemeente, het bouw en woonrijpmaken van het gebied, de realisering van het bouwprogramma, de overdracht van de openbare ruimte en het dragen van de risico's.
Op dit moment heeft de gemeente geen concessieovereenkomst gesloten. De ontwikkeling van recreatiepark Waterstaete in Ossenzijl en de bedrijventerrein de Schans in Kuinre benaderen het concessiemodel het meest.

Private grondexploitatie (faciliterend grondbeleid)
Hierbij is het minst sprake van publiek-private samenwerking. Zoals vermeld is de rol van de gemeente faciliterend en met name beperkt tot het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan, terwijl de particuliere ontwikkelaar/grondeigenaar de grondexploitatie van zijn grond voor zijn rekening en risico neemt. De gemeente en de particuliere grondeigenaar sluiten bij voorkeur een anterieure grondexploitatieovereenkomst met betrekking tot het in exploitatie brengen van particuliere gronden door de particuliere grondexploitant/eigenaar. Hierin wordt onder meer geregeld dat de gemeente zich inspant de benodigde planologische maatregel te bewerkstelligen, de exploitant een exploitatiebijdrage betaalt in het kader van kostenverhaal en er locatie-eisen worden gesteld. Als er geen anterieure grondexploitatieovereenkomst gesloten is op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan, dan moet publiekrechtelijk kostenverhaal plaatsvinden via het exploitatieplan (zie: publiek-

rechtelijk spoor kostenverhaal). Er zijn anterieure grondexploitatieovereenkomsten gesloten voor onder andere een bedrijfsverplaatsing en realisatie van maximaal 11 woningen in Beltschutsloot, de realisatie van 22 woningen op de Capelleschool-locatie in Steenwijk en 5 woningen in de Witte Paarden.

3.2 | Uitgangspunten gemeentelijke praktijk

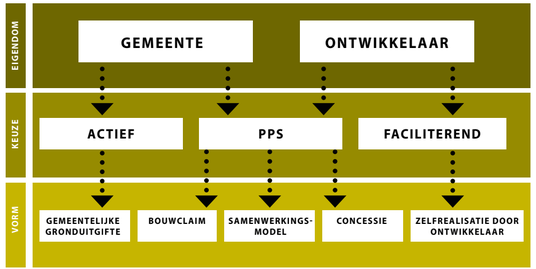
Het opzetten van een samenwerkingsvorm is voor ieder project maatwerk, waarbij ook een mengvorm van bovenstaande vormen van samenwerking kan worden overeengekomen. Factoren die van belang zijn bij de keuze van een samenwerkingsvorm zijn onder andere de grondposities van partijen, het doel van de ontwikkeling, de kennis en de capaciteit van partijen en de mate van rendement en risico's die de partijen op zich willen nemen. Bij de contractvorming wordt rekening gehouden met de staatssteun- en de aanbestedingsregelgeving.

Op grond van artikel 160 lid e van de Gemeentewet is het college bevoegd tot het besluiten over en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, zoals het sluiten van overeenkomsten. Gelet op het ingrijpende karakter is het besluit om overeenkomsten over grondexploitatie aan te gaan een bevoegdheid van het college en niet gemandateerd aan ambtenaren. De bevoegdheid om te besluiten om zgn. planschadeverhaalsovereenkomsten aan te gaan is wel gemandateerd.

Voorafgaand aan de publiek-private samenwerking wordt er soms een intentieovereenkomst gesloten op basis waarvan de partijen onderzoeken of en op welke wijze een beoogde gebiedsontwikkeling haalbaar is. Factoren waarnaar gekeken wordt zijn van juridische, planologische en financieel-economische aard. Een intentieovereenkomst is geen juridisch instrument waarmee het kostenverhaal geregeld wordt.

Bij plannen waarbij ook ontwikkelende marktpartijen betrokken zijn wordt per concreet geval bekeken wat de meest passende samenwerkingsvorm is, waarbij de voorkeur uitgaat naar het bouwclaimmodel, vervolgens naar een samenwerkingsmodel en tenslotte naar het concessiemodel.

Stroomschema samenwerkingsmodel
Het stroomschema is een versimpeling van de werkelijkheid. Het stroomschema is bedoeld om een inzicht te geven in de keuzes die gemaakt worden. Een nadere toelichting is te vinden in de tekst.



De voornaamste criteria voor het bepalen van het model zijn de grondpositie en de gewenste risicoverdeling. De volgende afwegingen houden hiermee verband: democratische besluitvorming, gewenste regie van de gemeente, functiescheiding publieke en private rol en waarborgen publiek belang.

4 | Kostenverhaal

Bij de productie van bouwgrond (grondexploitatie) worden kosten gemaakt. Uitgangspunt is dat die kosten verhaald worden. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden tot kostenverhaal bij actief grondbeleid en bij faciliterend grondbeleid.

Er is sprake van verplicht kostenverhaal als:
- De gronden niet in eigendom zijn van de gemeente;
- Bij een wijziging van een ruimtelijk plan (bijvoorbeeld het bestemmingsplan);
- Er is sprake van een bouwplan o.b.v. artikel 6.2.1 Besluit Ruimtelijke Ordening).

4.1 | Kostenverhaal bij actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid vindt kostenverhaal plaats via de uitgifteprijs van de door de gemeente uit te geven bouwkavels. Via de uitgifteprijs worden onder andere verhaald:
- Verwervingskosten (m.b.t. de aankoop, onteigening en ontpachting);
- Onderzoek- en apparaatskosten;
- Tijdelijk beheer;
- Rente;
- Bouw – en woonrijpmaakkosten (bijv. sloop van panden en (bodem)sanering, aanleg infrastructuur en inrichting van de openbare ruimte).

4.2 | Kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid

Uitgangspunt van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is dat de gemeente bij particuliere grondexploitatie kostenverhaal, waaronder begrepen het verhalen van planschade, moet toepassen. Dit is nodig voor de financieel-economische haalbaarheid van het bestemmingsplan.

De bepalingen van afdeling 6 van de Wro (de zgn. 'Grondexploitatiewet') slaan, voor alle duidelijkheid, niet op eigen gemeentelijke uitleggebieden, zoals bijvoorbeeld bedrijventerrein Hooidijk, Noordwal, Giethoorn Noord, Noordermaten, maar op locaties waar particuliere partijen grondposities hebben en die grond zelf in exploitatie gaan nemen.

De Wro biedt het instrumentarium voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Er is gekozen voor een gemengd stelstel voor kostenverhaal met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor, waarbij vrijwillige privaatrechtelijke samenwerking voorop staat en het publiekrechtelijke instrumentarium als achtervang geldt.

4.2.1 | Het privaatrechtelijk spoor

Bij het privaatrechtelijke spoor sluit de gemeente met de particuliere exploitant een overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd via de door de particuliere exploitant verschuldigde exploitatiebijdrage (anterieure overeenkomst).

Tot aan de vaststelling van het bestemmingsplan bestaat er contractvrijheid. Slaagt de gemeente er niet in met de particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, dan moet de gemeente, omdat kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is, in beginsel een exploitatieplan opstellen om zo de kosten te verhalen bij partijen waarmee geen contract is gesloten. Er is dus een publiekrechtelijk vangnet in de Wro opgenomen.

Door de invoering van Wro zijn de overeenkomsten over grondexploitatie ook nog onder te verdelen in anterieure en posterieure overeenkomsten. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen de gemeente en de particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel. De posterieure overeenkomst wordt gesloten na de vaststelling van de planologische maatregel.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft zowel voor gemeente als voor een particuliere eigenaar voordelen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van het exploitatieplan. Al vroeg in het proces krijgen partijen helderheid en zekerheid over de ontwikkeling van de locatie, het te realiseren programma, de bijzondere locatie-eisen en kostenverhaal via de verschuldigde exploitatiebijdrage. De particuliere exploitant kan via onderhandelingen zelf ook invloed hebben op de inhoud van de overeenkomst.

In een anterieure overeenkomst kan de gemeente meer maatwerkafspraken vastleggen dan in het exploitatieplan. De anterieure overeenkomst regelt onder andere de inspanningsverplichting van de gemeente voor de planologische maatregel, het verhalen van (planschade) kosten, aansprakelijkheid voor bouwschade, een onderhoudsplicht voor de openbare ruimte, de overdracht van de openbare ruimte en hoe en op welk tijdstip de exploitatiebijdrage wordt betaald (kostenverhaal). Ter zekerheidstelling van het kostenverhaal kan overeengekomen worden dat er een bankgarantie afgegeven wordt of dat er een recht van hypotheek gevestigd wordt.

In een anterieure overeenkomst mogen tevens afspraken gemaakt worden over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie (bijv. recreatie en groen), en bovenplanse verevening, mits gebaseerd op een structuurvisie. Verder kunnen er meer inhoudelijke afspraken gemaakt worden over bijv. woningbouwcategorieën en doelgroepen (starters, senioren) dan in het exploitatieplan.

4.2.2 | Het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan)

Als het kostenverhaal niet "anderszins verzekerd" is door een anterieure overeenkomst, dan stelt de gemeente in beginsel een exploitatieplan vast. De gemeente is namelijk onder de Wro verplicht publiekrechtelijk kosten te verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is.

Het exploitatieplan is het publiekrechtelijk instrument, zoals bedoeld in artikel 6.12 Wro, dat de grondslag biedt voor publiekrechtelijk kostenverhaal en de noodzakelijk locatie-eisen. Het exploitatieplan kan verder de eisen ten aanzien van het aantal en de locatie van de woningbouwcategorieën sociaal en vrije sector bevatten, mits dit via een percentageregeling in het bestemmingsplan geregeld is.

Kostenverhaal via het exploitatieplan vindt plaats op basis van artikel 6.2.4 Besluit ruimtelijke ordening (kostensoortenlijst) en de Regeling plankosten exploitatieplan 2017 (ook wel 'plankostenscan' genoemd) waarin de berekeningswijze geregeld is.

Er hoeft geen exploitatieplan opgesteld te worden als er sprake is van de in artikel 6.2.1a Besluit ruimtelijke ordening bedoelde 'kruimelgevallen'.
Het gaat dan om gevallen waarbij:

- Het totaal van de exploitatiebijdrage niet meer bedraagt dan € 10.000,-,
- Er geen verhaalbare kosten zijn gemaakt voor bodemsanering en grondwerkzaamheden, aanleg van voorzieningen, maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen, toekomstige bouwplannen en buiten het plangebied, of
- De verhaalbare kosten uitsluitend de kosten voor de aansluiting op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

In deze 'kruimelgevallen' wegen de kosten van het opstellen van een exploitatieplan niet op tegen de te ontvangen exploitatiebijdrage(n). Op basis van artikel 6.2.1 Bro, kan de gemeenteraad een vrijstelling van het kostenverhaal verlenen. Op dat moment zijn de gebruikelijke leges verschuldigd.

De gemeente Steenwijkerland kiest ervoor om bij 'kruimelgevallen' geen kostenverhaal toe te passen (kruimelontheffing), maar in die gevallen wél de leges te heffen.

Op het vaststellen van het exploitatieplan is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden, waaronder begrepen de particuliere exploitant, hun zienswijze kenbaar maken en beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende planologische maatregel.
Kostenverhaal vindt bij een exploitatieplan achteraf plaats via een financiële voorwaarde in de omgevingsvergunning tenzij er een posterieure overeenkomst wordt gesloten.

Nadat de planologische maatregel en het exploitatieplan door de raad zijn vastgesteld, kunnen er tussen de gemeente en particuliere grondexploitanten met wie niet reeds een anterieure overeenkomst is gesloten, overeenkomsten gesloten worden over grondexploitatie. Deze overeenkomsten worden posterieure overeenkomsten genoemd en mogen niet afwijken van het vastgestelde exploitatieplan. Omdat het exploitatieplan jaarlijks herzien en vastgesteld moet worden, kan het zinvol zijn voor de particuliere exploitant om alsnog een posterieure overeenkomst conform het laatst vastgestelde exploitatieplan te sluiten.

Verder moeten er posterieure overeenkomsten gesloten worden. Dit omdat het exploitatieplan onder andere niet de eigendomsoverdracht van de openbare ruimte aan de gemeente, het vestigen van zakelijke rechten voor nutsvoorzieningen of een zekerstelling van het 10-jarig gebruik als sociale huurwoning, regelt.

Als er geen posterieure overeenkomst wordt gesloten, dan moet kostenverhaal achteraf plaats vinden via een financiële voorwaarde van de omgevingsvergunning. Kostenverhaal is dan afhankelijk van het al dan niet aanvragen van een vergunning door de particuliere exploitant.

In het geval er meerdere particuliere exploitanten betrokken zijn in een projectgebied en met één of meerdere van deze exploitanten is geen anterieure overeenkomst gesloten, dan moet er een exploitatieplan worden vastgesteld.

Bij de invoering van de Wro heeft de raad op 24 juni 2008 het uitgangspunt uit de Wro onderschreven dat vrijwillige privaatrechtelijke samenwerking voorop staat en dat het publiekrechtelijke instrumentarium in de vorm van het exploitatieplan als achtervang geldt. Sinds de invoering van de wet in 2008 zijn er nog geen exploitatieplannen vastgesteld in Steenwijkerland. Voor de sinds 2008 in Nederland vastgestelde bestemmingsplannen is kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie voor 95 % geregeld via anterieure overeenkomsten en voor 5 % via een exploitatieplan.

De verwachting is dat in de nieuwe Omgevingswet het exploitatieplan verdwijnt. Daarvoor in de plaats komen 'exploitatieregels', op te nemen in het Omgevingsplan.

Bij particuliere grondexploitatie geeft de gemeente de voorkeur aan het privaatrechtelijke spoor. Als de gemeente geen anterieure overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan sluiten, wordt het publiekrechtelijke spoor van een exploitatieplan gevolgd.

4.2.3 | Kostenverhaal en leges

Op het moment dat er sprake is van kostenverhaal op basis van afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijk ordening (via een anterieure overeenkomst, exploitatieplan of posterieure overeenkomst) dan zijn er (behoudens de 'kruimelgevallen') geen leges verschuldigd die betrekking hebben op diensten en producten in het kader van de planologische medewerking. In de legesverordening van de gemeente Steenwijkerland is hiervoor een ontheffing opgenomen (zie artikel 4 lid e van de legesverordening). Anders zouden bepaalde kosten dubbel in rekening kunnen worden gebracht. Ten overvloede, maar de legesverordening blijft onverwijld van kracht voor andersoortige vergunningen (omgevingsvergunning etc.).

5 | Grondverwerving

Het voeren van actief grondbeleid moet ertoe leiden dat de gemeente de beschikking krijgt over de grond die nodig is om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Actief grondbeleid vereist een actieve opstelling van de gemeente om gronden te verwerven. Hiervoor kan de gemeente alle instrumenten inzetten die de wet beschikbaar stelt, zoals de minnelijke verwerving op basis van het Burgerlijk wetboek, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Bij verwerving ligt het primaat bij minnelijke verwerving.

5.1 | Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente in een plangebied via een overeenkomst (bijv. aankoop of grondruil) probeert om gronden te verwerven. Het tijdstip van verwerving moet zodanig zijn dat de gronden tegen een optimale prijs kunnen worden verworven. Dit houdt in dat vaak al in een vroegtijdig stadium tot verwerving moet worden overgegaan, waarbij de gelegenheid om strategisch gunstig te kunnen aankopen moet worden benut. Anderzijds moeten de risico's die samenhangen met de aankoop ook in ogenschouw worden genomen (bijvoorbeeld renterisico).

Soms kan een aankoop worden versneld wanneer de gemeente in staat is om compensatiegronden aan te bieden of een ander pand in het geval van een opstal. De gemeente moet dan wel over deze compensatieobjecten beschikken en dit vereist dus een uitgekristalliseerde visie op de gronden en opstallen die de gemeente wil gaan verwerven. Van het verwerven van een strategische grondpositie is sprake als er aangekocht wordt terwijl er nog geen sprake is van vastgestelde ruimtelijke plannen. Bij het verwerven van een strategische grondpositie wordt de raad gevraagd om het benodigde krediet beschikbaar te stellen.

5.2 | Onteigening

Als blijkt dat minnelijke verwerving niet of niet voor een redelijke prijs mogelijk is, dan kan tot onteigening worden overgegaan met inachtneming van het bepaalde in de Onteigeningswet. Onteigening kan pas met succes worden toegepast wanneer het nut van algemeen belang is aangetoond en de grondeigenaar geen succesvol beroep kan doen op zelfrealisatie. Onteigeningsprocedures zijn tijdrovend, ingewikkeld en kostbaar en worden bij voorkeur gemeden. In de gemeente zijn op dit moment geen onteigeningszaken. Tijdens de gehele onteigeningsprocedure behoudt de gemeente de inspanningsverplichting om de desbetreffende gronden minnelijk te verwerven.

5.3 | Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeente de mogelijkheid om een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen. Door een voorkeursrecht te vestigen verkrijgt de gemeente het recht van eerste koop. Deze aanwijzing betekent echter niet dat de eigenaar verplicht wordt om tot verkoop van zijn eigendom over te gaan. Alleen als hij zelf wil verkopen en hij zich niet op het zelfrealisatierecht kan beroepen, is hij verplicht eerst de gemeente de gelegenheid te bieden tot aankoop over te gaan. Dat is een ernstige beperking van het middel, want het is onduidelijk of en zo ja, wanneer de desbetreffende onroerende zaak wordt aangeboden. Bovendien moet er dan wel op zeer korte termijn geld beschikbaar zijn om te kunnen aankopen. Gaat de gemeente niet (tijdig) op het aanbod in, dan kan de onroerende zaak aan een ander te koop worden aangeboden. Het voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden als het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming die niet agrarisch mag zijn.

De inzet van de gemeente is om bij voorkeur minnelijk te verwerven aangezien onteigening en het vestigen van een voorkeursrecht een ernstige inbreuk vormen op het eigendomsrecht en beide middelen gepaard gaan met omslachtige en langdurige procedures.

6 | Tijdelijk beheer

Het uitoefenen van actief grondbeleid heeft vaak tot gevolg dat de verworven gronden en opstallen tijdelijk beheerd moeten worden, namelijk vanaf het moment van verwerving tot het daadwerkelijk bouwrijpmaken van het plangebied.

Tijdelijk beheer kan plaatsvinden in de vorm van pacht-, huur- en ingebruikgevingsovereenkomsten. Ten aanzien van de vorm van tijdelijk beheer wordt een afweging gemaakt tussen juridische factoren (zoals de tijdige beschikbaarheid en de huur- en pachtbescherming) en financieel-economische factoren.

Na de realisatie van de openbare ruimte wordt de grond overgedragen door het grondbedrijf aan de Afdeling Openbare werken, die verantwoordelijk is voor het permanente beheer van de openbare ruimte. In het geval dat de openbare ruimte door een particuliere exploitant gerealiseerd is, vindt na goedkeuring door OW de eigendomsoverdracht plaats aan de gemeente.

7 | Kaveluitgifte

De keuze voor actief grondbeleid door de gemeente houdt in dat zij zelf aangeeft op welke manier zij gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs de gronden worden overgedragen.
De gemeente geeft bouwkavels uit voor woningbouw en bedrijventerrein.
De gemeente kan ook bouwgrond uitgeven voor ander gebruik, zoals maatschappelijke doeleinden.

Er vindt ook uitgifte van woningbouwkavels plaats voor CPO (= Collectief particulier opdrachtgeverschap). Bij CPO gaan particulieren na aankoop van de gemeentelijke kavels zich verenigen om in groepsverband en onder begeleiding van een CPO-begeleider de bebouwing te ontwikkelen en te realiseren.

Omdat de verkoop van zogenaamde "groenstroken" bij het permanent beheren van de openbare ruimte behoort en dus niet bij het grondbeleid, wordt dat niet in deze nota behandeld. Voor de verkoop van de groenstroken wordt een apart uitgiftebeleid vastgesteld.

In de gemeente Steenwijkerland zijn er twee vormen van gronduitgifte:
- Verkoop;
- Erfpacht.

Bij gronduitgifte ligt het primaat bij grondverkoop als uitgiftevorm.

Verkoop en uitgifte in erfpacht vindt plaats onder toepassing van algemene voorwaarden. In deze algemene voorwaarden is een bouwplicht opgenomen en een verbod om te mogen verkopen voordat de bebouwing gereed is.

7.1 | Verkoop

Gronduitgifte vindt bij voorkeur plaats via grondverkoop. Op de toewijzing van de woningbouwkavels aan particulieren is het uitgiftebeleid voor woningbouwkavels in de gemeente Steenwijkerland van toepassing.

7.1 | Erfpacht

Bij de uitgifte van woningbouwkavels heeft de particuliere koper de mogelijkheid om te kiezen voor aankoop van de kavel dan wel te kiezen voor erfpacht.

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een onroerende zaak van een ander (i.c. de gemeente) te gebruiken alsof hij zelf eigenaar is. De eigenaar behoudt het door het erfpachtrecht uitgeklede eigendomsrecht (zgn. bloot eigendom) van de onroerende zaak (d.i. grond en de daarop aanwezige opstallen (gebouwen)). Voor het gebruik wordt een canon (vergoeding) in rekening worden gebracht.

In het kader van het bevorderen van het eigenwoningbezit onder particulieren is in 2007 Grondrente Nieuwe Stijl in het leven geroepen. Hierbij wordt erfpacht gebruikt als een soort financieringsinstrument. De erfpachter kan dan zijn woning realiseren terwijl hij de grondcomponent niet hoeft te financieren. Bij Grondrente Nieuwe Stijl betaalt de erfpachter een gefixeerde canon. Om fiscale redenen (aftrekbaarheid van de canon voor de Inkomstenbelasting) is er bij Grondrente Nieuwe Stijl voor gekozen om aan het erfpachtrecht een afhankelijk recht van opstal te koppelen. Door dit afhankelijke recht van opstal is de erfpachter bij Grondrente Nieuwe Stijl wel eigenaar van de woning (opstal) gedurende de duur van de erfpacht. Bij Grondrente Nieuwe Stijl heeft de erfpachter het recht om later alsnog volledig eigenaar te worden. De erfpachter kan dan het bloot eigendom van de grond kopen voor een gefixeerde prijs die gebaseerd is op de kavelprijs op het moment van de kaveluitgifte. De waarde van de kavel, aan de hand waarvan ook de gefixeerde canon wordt berekend, is gebaseerd op de marktwaarde. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de beleidsdocumenten over Grondrente Nieuwe Stijl.

Erfpacht wordt soms ook gebruikt voor maatschappelijke doeleinden en bedrijven.
Het gebruik van erfpacht bij de uitgifte van bedrijventerrein heeft niet de voorkeur vanwege de risico's. Risicofactoren voor de gemeente zijn onder andere aansprakelijkheid bij bodemverontreiniging en het faillissement van de erfpachter. Afhankelijk van de omstandigheden moet per concreet geval bekeken worden of de uitgifte in erfpacht bij bedrijven een gewenste optie is.

8 | Grondprijzen

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten voor de bepaling van grondprijzen bij gronduitgifte uiteengezet. Het grondprijzenbeleid is daarmee integraal onderdeel van de Nota Grondbeleid.

8.1 | Doel en toepassingsbereik

Het doel van het grondprijzenbeleid is op transparante wijze inzichtelijk te maken op welke wijze de grondprijzen in de gemeente Steenwijkerland tot stand komen.

Het centrale beleidsuitgangspunt van de gemeente Steenwijkerland is dat bij iedere gronduitgifte marktconforme grondprijzen worden gehanteerd.

Het grondprijzenbeleid is van toepassing op iedere gronduitgifte binnen de gemeente Steenwijkerland.

Voor de lopende projecten geldt dat de grondprijzen reeds op enig moment in het verleden zijn bepaald. Jaarlijks wordt een marktconformiteitstoets uitgevoerd op de grondprijzen in de lopende projecten, op basis waarvan wordt beoordeeld of de grondprijzen al dan niet kunnen worden geïndexeerd. Als de marktconformiteitstoets hier aanleiding toe geeft behoort radicalere bijstelling van de grondprijzen ook tot de mogelijkheden. De daadwerkelijke grondprijzen in de lopende projecten worden jaarlijks kenbaar gemaakt via de Grondprijzenbrief (zie ook paragraaf 8.12).

Voor nieuwe projecten geldt dat de grondprijs van de uit te geven kavels wordt bepaald op basis van de omschreven grondprijsmethodieken (zie paragraaf 8.2).

8.2 | Grondprijsmethodieken

Om de prijs voor een perceel grond te bepalen zijn verschillende methoden mogelijk. Hiernaast worden er een aantal beschreven die vaak worden gebruikt.

8.2.1 | Residuele grondprijsmethode

De waarde van de grond wordt bepaald door hetgeen op de grond volgens het beoogde bestemmingsplan gerealiseerd gaat worden. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de totale opbrengstwaarde van de te realiseren opstal minus de totale kosten om deze opstal te realiseren. De opbrengstwaarde is bij een koopwoning gelijk aan de v.o.n.-prijs ('vrij op naam prijs') en bij een huurwoning de gekapitaliseerde huurwaarde. De totale kosten zijn de all-in, zoals aanneemsom, advieskosten, winst en risico.

Rekenvoorbeeld:

Woningwaarde (woning met ondergrond)	**€ 280.000,=**
–	
Bouwkosten	**€ 180.000,=**
=	
Residuele grondwaarde	**€ 100.000,=**

8.2.2 | Comparatieve methode

De grondprijs wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare percelen grond. Deze methode wordt veelal als aanvulling op andere methoden of als toets gebruikt. Belangrijke referenties zijn vaak gerealiseerde transacties. Ook wordt er naar de grondprijzen in andere gemeenten gekeken. Bij de comparatieve methode staat de prijs van de bouwgrond centraal, bij de residuele benadering draait het om de verkoopprijs van het totaalproduct (opstal en grond).

8.2.3 | Grondquotemethode

Bij de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van een percentage van de verkoopprijs van de woning die op de grond wordt gebouwd. Dat percentage wordt de grondquote genoemd. De verkoopprijs die daarbij wordt gebruikt is de zogenaamde 'vrij op naam prijs' (v.o.n.-prijs), dat is de verkoopprijs inclusief overdrachtskosten.

8.2.4 | Vaste prijs

Voor sommige uitgiftecategorieën kan het praktisch zijn om een vaste grondprijs te hanteren. Voor sociale woningbouw werken gemeenten vaak met een vaste grondprijs per woning.

8.2.5 | Kostprijsbenadering

Op basis van de kostprijsmethode wordt de grondprijs gebaseerd op de totale kosten in de grondexploitatie (verwerving, bouw- en woonrijpmaken, plankosten, rentekosten). Kortom, wat moet de grond minimaal opleveren om de kosten te dekken? Er wordt geen rekening gehouden met een winstopslag. De kostprijs kan per locatie en per bestemming sterk variëren. Voordeel van deze methode is dat het een transparante methode, die leidt tot een sluitend resultaat in de grondexploitatie. Nadeel van deze methode is dat de kostprijs lager kan liggen dan de marktwaarde, bijvoorbeeld op het moment dat de grondprijs niet in verhouding staat tot de waarde van het beoogde vastgoedprogramma. Hierdoor is bij het gebruik van de kostprijsmethode het risico op ongeoorloofde staatssteun groter. Daarom wordt het resultaat altijd gespiegeld aan de marktsituatie, om een te verantwoorden grondprijs te bepalen.

8.2.6 | Taxatie

Een taxatie is een waarde-inschatting op een bepaald moment die conform bepaalde richtlijnen tot stand komt, uitgevoerd door een gecertificeerd taxateur.

8.3 | Grondprijzen woningbouw

8.3.1 | Sociale huur

Sociale huurwoningen zijn woningen waarbij sprake is van huurregulering, met een aanvangshuur tot de liberalisatiegrens (= maximaal subsidiabele huurgrens). Woningen met een hogere huur vallen per definitie in de vrije sector.
Bij de realisatie van woningen in de sociale huursector is dikwijls sprake van een onrendabele top. Dat wil zeggen dat de investering voor de nieuwbouw van de woning vaak niet terugverdiend kan worden met de maximale huur van een sociale huurwoning. Daarom geldt:

Bij gronduitgifte voor nieuwbouw van sociale huurwoningen wordt een vaste grondprijs gehanteerd.

De grondprijs voor sociale huurwoningen wordt, in aansluiting op de Woonvisie 2017-2021, nader gedifferentieerd op basis van geografische ligging:

- Steenwijk/Tuk;
- Oldemarkt;
- Vollenhove;
- Kernen Zuid;
- Kernen Noord.

Voor bijzondere woonvormen en de bouw voor specifieke doelgroepen kan, in afwijking op de vaste grondprijzen, gekozen worden voor maatwerk.

De grondprijs die voor sociale woningbouw in rekening wordt gebracht bij de woningcorporaties kan onder de marktwaarde liggen. In dat geval zou er sprake kunnen zijn van staatssteun. Globaal kan gesteld worden dat staatssteun (compensatie) voor corporaties is toegestaan voor de bouw en verhuur van woningen bestemd voor de verhuur onder de geliberaliseerde huurprijsgrens mits ten minste 90 % van de sinds 1 januari 2011 vrijkomende woningen met een huur tot die grens wordt toegewezen aan huishoudens met een inkomen onder de € 38.035,-- (prijspeil 2019).

Voorwaarde voor het gebruik van een vaste grondprijs is dat de betreffende sociale huurwoning voor een periode van ten minste 15 jaar alszodanig beschikbaar blijft. Dit ter voorkoming van speculatie met sociale huurwoningen en om de kwaliteit en kwantiteit van de huurwoningvoorraad te borgen. Wanneer de woning tussentijds aan de voorraad huurwoningen wordt onttrokken en als 'vrije-sectorwoning' op de markt wordt gebracht dan vindt verrekening plaats op basis van het verschil tussen de bij aankoop betaalde grondprijs voor sociale huurwoningen en de marktconforme grondprijs. In de prestatieafspraken met de corporaties worden de afspraken hierover vastgelegd.

De vaste grondprijzen zijn opgenomen in de Grondprijzenbrief, die jaarlijks wordt geactualiseerd en vastgesteld door het college van B&W.

8.3.2 | Vrije sector

Onder woningen in de vrije sector worden alle koopwoningen verstaan. Zowel projectmatige bouw door ontwikkelaars als particuliere bouw en collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Ook huurwoningen met een huurprijs die hoger is dan de maximaal subsidiabele huurprijs vallen onder deze categorie.
Voor de totstandkoming van de grondprijzen van vrije sector woningen wordt gebruik gemaakt van de residuele grondprijsmethode in combinatie met een comparatieve toets.

Binnen de vrije sector woningen wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende woningtypen: rijenwoningen, twee-onder-één-kapwoningen, vrijstaande woningen, appartementen en vrije kavels. De grondprijzen voor deze verschillende woningtypen kunnen variëren. Ook kan er sprake zijn van differentiatie in grondprijzen tussen verschillende kernen en projecten. Dit heeft te maken met diverse factoren die van invloed zijn op de opbrengstwaarde en de all-in bouwkosten.

8.4 | Grondprijzen kantoren

Bij kantoorlocaties wordt de grondprijs bepaald op basis van de residuele grondprijsmethode, in combinatie met een comparatieve toets.

De opbrengstwaarde voor een kantoor wordt in dit geval bepaald aan de hand van het bruto aanvangsrendement (BAR). De opbrengstwaarde van het object komt tot stand door de bruto jaarhuur te delen door het bruto aanvangsrendement. Van deze opbrengstwaarde worden vervolgens de all-in bouwkosten afgetrokken om zo tot een residuele grondwaarde te komen. De grondprijs voor kantoorlocatie wordt per locatie vastgesteld.

8.5 | Grondprijzen detailhandel

Bij detailhandel wordt de grondprijs bepaald op basis van de residuele grondprijsmethode, in combinatie met een comparatieve toets.

De opbrengstwaarde voor een winkel is ook hier de beleggingswaarde, welke wordt bepaald aan de hand van het bruto aanvangsrendement (BAR). De opbrengstwaarde van het object komt tot stand door de bruto jaarhuur te delen door het bruto aanvangsrendement. Van deze opbrengstwaarde worden vervolgens de all-in bouwkosten afgetrokken om zo tot een residuele grondwaarde te komen. De grondprijs voor detailhandel wordt per locatie vastgesteld en is ook mede afhankelijk van welk type detailhandel zich hier vestigt.

8.6 | Grondprijzen bedrijventerrein

Voor het bepalen van de grondprijzen in de categorie 'regulier bedrijventerrein' wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de comparatieve methode.

Hierbij wordt gekeken naar het grondprijsniveau in de kernen binnen de gemeente en de grondprijzen van omliggende gemeenten. Deze grondprijzen zijn richtinggevend. De daadwerkelijk te hanteren grondprijs is afhankelijk van de locatieomstandigheden en bedrijfsactiviteiten, waarbij ook op basis van de residuele grondwaarde het grondprijsniveau wordt getoetst.

8.7 | Woon-werklocaties

De grondprijzen voor woon- werklocaties bestaan uit twee componenten. Enerzijds wordt een grondprijs bepaald voor het woongedeelte en anderzijds wordt een grondprijs bepaald voor het bedrijfsgedeelte.

Deze twee componenten vormen gezamenlijk de grondprijs voor de woon- werklocatie. De grondprijs voor zowel het woongedeelte als het bedrijfsgedeelte wordt bepaald op basis van de voorgeschreven methodieken voor deze uitgiftecategorieën (zie paragraaf 8.3 en paragraaf 8.6). De grondprijs voor het woongedeelte en de grondprijs voor het bedrijfsgedeelte leidt bij elkaar opgeteld tot de totale kavelprijs voor een woon-werkkavel. De totale grondprijs wordt vertaald in één prijs per m^2 voor de geheel uit te geven woonwerkkavel.

8.8 | Grondprijzen maatschappelijke voorzieningen

Voor maatschappelijke voorzieningen wordt de grondprijs bepaald op basis van een externe taxatie.

Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen niet-commerciële maatschappelijke voorzieningen (zoals scholen, overheidsgebouwen, sociaal-culturele voorzieningen, sportvoorzieningen) en commerciële maatschappelijke voorzieningen (zoals particuliere kinderdagverblijven en opleidingsinstituten, medische centra zonder winstoogmerk). Per object en project wordt de grondprijs bepaald.

Op basis van de "Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting" kan staatssteun (compensatie) in de vorm van verlaging van de grondprijs aan woningbouwcorporaties verleend worden voor de bouw en verhuur van maatschappelijk vastgoed zoals buurthuizen, gemeenschapscentra, ruimten voor maatschappelijk en welzijnswerk, opvangcentra, scholen (basis, vmbo-mbo, vwo, speciaal onderwijs), brede scholen/multifunctionele accommodaties en kleinschalige culturele activiteiten.

8.9 | Groenstroken

In individuele gevallen is er voor particulieren op basis van het door de raad vastgestelde Uitgiftebeleid groenstroken een mogelijkheid om grond, met de bestemming groen, aan te kopen. Deze grond bestaat uit niet-strategische openbare ruimte. Vaak gaat het hier om groenstroken of zogenaamde overhoeken die van ondergeschikt belang zijn om nog als openbaar groen te dienen. Er worden vier categorieën onderscheiden:

1 Groenstroken die al jaren legaal en schriftelijk in gebruik zijn gegeven;
2 Groenstroken tot een oppervlakte van maximaal 100 m^2;
3 Groenstroken groter dan 100 m^2, waarbij over het oppervlakte vanaf 100 m^2 een staffel van toepassing is;
4 Groenstroken die worden verkocht met het doel en de mogelijkheid, eventueel na bestemmingsplanwijziging, om er een bouwwerk op te plaatsen, waarbij over de totale oppervlakte wordt gerekend met één m^2-prijs;

Voor de uitgifte van groenstroken gelden vaste grondprijzen, die jaarlijks comparatief worden getoetst.

De grondprijs voor groenstroken is opgenomen in de Grondprijzenbrief, die jaarlijks wordt geactualiseerd en vastgesteld door het college van B&W.

8.10 | Nutsvoorzieningen

Over het algemeen werd voor nutsvoorzieningen in de openbare ruimte een recht van opstal gevestigd. Tegenwoordig heeft koop van de grond ook bij kleinere oppervlakten de voorkeur bij de netbeheerders.

Voor de uitgifte van grond voor nutsvoorzieningen geldt een vaste grondprijs, die jaarlijks comparatief wordt getoetst.

De grondprijs voor nutsvoorzieningen is opgenomen in de Grondprijzenbrief, die jaarlijks wordt geactualiseerd en vastgesteld door het college van B&W.

8.11 | Overige gronden

De grondprijzen van gronden die niet te scharen zijn onder één van de benoemde uitgiftecategorieën worden per individueel geval bepaald, waarbij gebruik wordt gemaakt van de in paragraaf 8.2 omschreven grondprijsmethodieken.

8.12 | Samenvatting per uitgiftecategorie

In tabel 1 is een samenvatting weergegeven van de voorgeschreven grondprijsmethodiek per uitgiftecategorie.

TABEL 1 | GRONDPRIJSMETHODIEKEN PER UITGIFTECATEGORIE

Omschrijving	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociaal	Vaste grondprijs	€ per woning
Woningbouw, vrije sector	Residueel / Comparatief	€ per m2 kavel
Kantoren	Residueel / Comparatief	€ per m2 vvo
Detailhandel	Residueel / Comparatief	€ per m2 vvo
Bedrijventerrein	Comparatief / Residueel	€ per m2 kavel
Woon-werk locaties	Residueel / Comparatief	€ per m2 kavel
Maatschappelijke voorzieningen	Externe taxatie	€ per m2 kavel
Groenstroken	Vaste grondprijs	€ per m2 kavel
Nutsvoorzieningen	Vaste grondprijs	€ per m2 kavel
Overige gronden	Divers	Divers

8.13 | Erfpacht

Bij Grondrente Nieuwe Stijl betaalt de erfpachter voor het gebruik een gefixeerde canon. De hoogte van de canon is gebaseerd op de hoogte van de rente die de gemeente moet betalen als zij van de BNG leent (aflossingsvrije hypotheek 30 jaar vast) en een opslag van 1% voor risico en administratieve lasten. De hoogte van de canon staat voor de gehele periode (30 jaar) vast.

Op het moment dat de BNG-rente lager is dan 0%, wordt voor het canonpercentage uitgegaan van 0% en een opslag van 1% voor risico en administratieve lasten. Een negatieve BNG-rente kan daarmee nooit leiden tot een negatieve erfpachtcanon en daaruit voortvloeiend een financiële last voor de gemeente.

Mocht de erfpachter bij Grondrente Nieuwe Stijl later alsnog volledig eigenaar willen worden, dan kan hij het bloot eigendom van de grond kopen voor een gefixeerde prijs die gebaseerd is op de kavelprijs op het moment van de kaveluitgifte. De waarde van de kavel, aan de hand waarvan ook de canon wordt berekend, is gebaseerd op de marktwaarde.

Erfpacht wordt soms ook gebruikt voor maatschappelijke doeleinden en bedrijven. De hoogte van de canon wordt bepaald aan de hand van het rentepercentage van lang-lopende leningen bij de gemeente met een opslag van 1% voor het risico en de administratieve lasten. Bij het bepalen van de verkoopprijs van het bloot eigendom en de afkoop van de resterende canon wordt voor maatschappelijke doeleinden en bedrijven de Netto Contante Waarde-methode (NCW-methode) toegepast op basis van de dan geldende marktwaarde van de grond.

Overigens wordt de NCW-methode voor (af)koop bloot eigendom en/of restant erfpachtcanon ook toegepast bij woningbouwkavels/woningen die in erfpacht zijn uitgegeven vóór de invoering van Grondrente Nieuwe Stijl in 2007 (tenzij in de akte van vestiging een andere berekeningswijze is vastgelegd).

8.14 | Grondprijzenbrief

In de Grondprijzenbrief zijn de gemeentelijke uitgifteprijzen opgenomen van de lopende grondexploitatieprojecten, alsmede de vaste grondprijzen voor sociale woningbouw en groenstroken. Hierbij wordt voor woningbouwprojecten de grondprijs gedifferentieerd naar het beoogde woningtype (rijwoning – tweekapper – vrijstaand) en voor bedrijventerreinen naar kaveltype (woonwerk – zichtlocatie – regulier).

Jaarlijks wordt de Grondprijzenbrief geactualiseerd en door het college van B&W vastgesteld in het vierde kwartaal voorafgaand aan het jaar waarin de grondprijzen gaan gelden. De Grondprijzenbrief wordt na vaststelling door het college van B&W ter kennisgeving naar de raad gestuurd.

Het doel van de Grondprijzenbrief is op transparante wijze de gemeenteraad, de interne ambtelijke organisatie en belanghebbenden te informeren over de hoogte van de geldende grondprijzen in de lopende projecten voor een bepaald jaar. Daarom wordt de Grondprijzenbrief niet alleen ter informatie naar de raad gestuurd, maar ook verspreid binnen de ambtelijke organisatie en opgenomen in de ter zake doende kopersinformatie (bijv. www.wonenemetmeerwaarde.nl). De Grondprijzenbrief heeft daarmee een openbaar karakter. De Grondprijzenbrief maakt het mogelijk de grondprijzen jaarlijks bij te stellen, als de marktontwikkelingen hiervoor aanleiding geven.

In de jaarlijkse actualisatie van de Grondprijzenbrief wordt in de eerste plaats de marktconformiteit van de grondprijzen in de lopende projecten intern getoetst. Een comparatieve toets ligt het meest voor de hand, maar een 'residuele check' behoort ook tot de instrumenten. Op basis van deze interne 'marktconformiteitstoets' wordt gekeken of de grondprijzen al dan niet kunnen worden geïndexeerd op basis van de relevante indexen, maar radicalere bijstelling van de grondprijzen behoort ook tot de mogelijkheden. Vervolgens worden de nieuwe grondprijzen ter validatie voorgelegd aan een externe makelaar/taxateur. Daarna wordt de Grondprijzenbrief ter vaststelling aangeboden aan het college van B&W.

Tot slot, het college is bevoegd gemotiveerd afwijken van de vastgestelde grondprijzen in de Grondprijzenbrief, als locatiespecifieke factoren een andere grondprijs rechtvaardigen. In die gevallen moet apart een collegebesluit genomen worden.

9 | Financiën



Dit hoofdstuk gaat in op de financiële aspecten van het grondbeleid.

9.1 | Grondexploitaties

Een grondexploitatie bestaat uit een raming van kosten en opbrengsten uitgezet in de tijd, behorende bij een ruimtelijk project cq. gebiedsontwikkeling. Van een grondexploitatie is sprake op het moment dat er in een project gekozen wordt voor actief grondbeleid en de gemeente hieruit voortvloeiend een actieve rol voert in het bouw- en woonrijpmaken van in bezit zijnde gronden en de uiteindelijke gronduitgifte. In dat geval is, in BBV-termen, sprake van 'Bouwgrond In Exploitatie (BIE)'. De BIE is een post die apart vermeld staat op de gemeentelijke balans.

9.1.1 | Voorbereidingskosten

Vooruitlopend op de vaststelling van de grondexploitatie worden in het voorbereidingstraject van een nieuw project kosten gemaakt. Hiervoor moet apart een voorbereidingskrediet worden aangevraagd bij de raad. De voorbereidingskosten worden op basis van de BBV geactiveerd en verantwoord als immateriële vaste activa.

Vaak zijn er nieuwe initiatieven waarvan de gemeente in eerste instantie snel moet bepalen of er überhaupt sprake is van een wenselijk en kansrijke ontwikkeling. Er moeten kosten gemaakt worden, maar het tijdpad voor het aanvragen van een voorbereidingskrediet is in die gevallen vaak te lang.

Richtlijn voor het aanvragen van een voorbereidingskrediet is het moment waarop vastgesteld kan worden dat een initiatief uitmondt in een concreet project. Als dit project uiteindelijk resulteert in een grondexploitatie dan kunnen de voorbereidingskosten op moment van vaststelling van de grondexploitatie worden overgeheveld.

9.1.2 | Vaststellen grondexploitaties

De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van een grondexploitatie ligt bij de raad.

Op het moment dat de raad de grondexploitatie heeft vastgesteld is er sprake van BIE en kunnen kosten worden geactiveerd en verantwoord op de voorraadpositie bij onderhanden werk op de balans. De grondexploitatie geldt vanaf dat moment als budgettair kader voor het doen van uitgaven in het kader van de uitvoering van het project.
In de BBV wordt gesteld dat de raad de grondexploitatie vaststelt, mede op basis van een bestemmingsplan. Daarnaast dient op grond van de Wro en de Bro bij de vaststelling van een bestemmingsplan de financieel economische uitvoerbaarheid aangetoond te zijn en het kostenverhaal verzekerd te zijn. Dit kan met de grondexploitatie aangetoond worden.

Overigens is het raadzaam ook in het voorbereidingstraject op geijkte momenten de financiële uitvoerbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling inzichtelijk te maken. Zo kan tijdig gestuurd worden op de financiële haalbaarheid van een project.

9.1.3 | Afsluiting grondexploitaties

Als in een grondexploitatie geen kosten en opbrengsten meer te verwachten zijn, kan de raad worden voorgesteld de grondexploitatie af te sluiten. Het definitieve eindresultaat wordt berekend en verrekend met de Algemene Reserve vrij besteedbaar.

De raad besluit over het afsluiten van een grondexploitatie.

9.2 | Risicomanagement

Risicomanagement is het op een systematische wijze procesmatig kwalificeren en kwantificeren van risico's en het formuleren van beheersmaatregelen. Het gaat om een instrument waarmee bepaald kan worden welke risico's er zijn, wat de kans is dat ze zich voordoen en wat het effect ervan kan zijn. Door risico's planmatig en integraal over alle projecten in kaart te brengen is voor de gemeente het totaal van alle risico´s beter vast te stellen en daaropvolgend maatregelen te treffen voor de gemeente of per project. De methodiek die hier wordt gehanteerd heet de RISMAN-methode. Het wordt al vele jaren toegepast bij ruimtelijke projecten door overheden (Rijkswaterstraat, ProRail, gemeente Rotterdam).

Risicomanagement heeft tot doel:
- Projectrisico's inzichtelijk en beheersbaar te maken;
- Te zorgen dat risico's geen effect hebben op de uitvoering van bestaand beleid door het formuleren van beheersmaatregelen;
- Aan de hand van het risicoprofiel een risicobepaling te doen van de risico's;
- De risicobepaling af te zetten tegen de weerstandscapaciteit teneinde zich te hebben op het weerstandsvermogen;
- Bewust in termen van risico's te denken als onderdeel van beleidsprocessen.

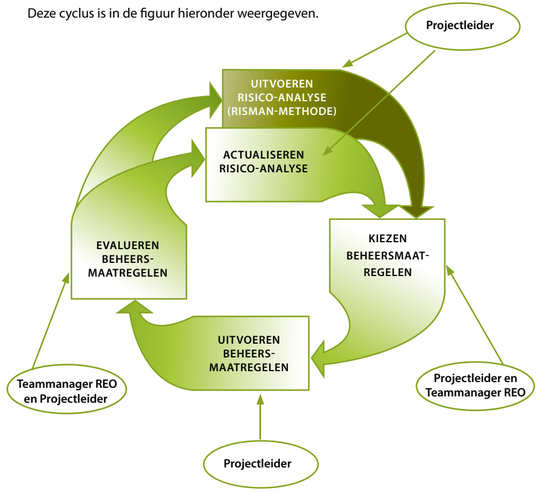
Ten aanzien van risico's worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:
risico's zijn inherent aan het ondernemerschap van een grondbedrijf;
- Risicomanagement richt zich op inschatting van acceptatie van risico's binnen de begrotingsgrenzen van een vastgestelde grondexploitatie;
- Voorzienbare risico's worden opgevangen binnen de betreffende grondexploitatie;
- Onvoorzienbare risico´s worden bij de actualisatie van de complexen, met instemming van de raad, gedekt door de algemene reserve.

Risicomanagement is vooral een managementinstrument. Door toepassing van een op de RISMAN-methode gebaseerde analyse wordt de gemeente in staat gesteld risico's te erkennen en herkennen en heeft vooral tot doel in te schatten welke risico's binnen grondexploitatie aanvaardbaar zijn.

De risicocyclus 'begint' met een risicoanalyse en wordt binnen één en hetzelfde project bij de start van een nieuwe projectfase, bij een stand-van-zaken overzicht en bij grote veranderingen in de markt of omgeving opgesteld.
- Een risicoanalyse helpt bij het verkrijgen van een reëel beeld over de status van het project;
- Een risicoanalyse helpt bij het verkrijgen en behouden van het totaaloverzicht van het project;
- De gemeente denkt voor de ontwikkelingen en kansen uit en anticipeert;
- Het opstellen van een risicoanalyse zorgt voor meer structuur waardoor een project beter beheersbaar is; er wordt grip verkregen op zaken die niet mis mogen gaan.

Een risicoanalyse volgens de RISMAN–methode bestaat uit zes stappen:
1 Plan van aanpak opstellen: het plan van aanpak bestaat uit de vraagstelling, een afbakening en de werkvorm;
2 Inventariseren mogelijke risico's vanuit meerdere invalshoeken: technisch, juridisch, ruimtelijk, financieel, organisatorisch, belanghebbenden, politiek, etc.;
3 Oorzaak – gevolg relaties bepalen, de kans van voordoen en de ernst van het risico worden ingeschat;
4 Risico's kwantificeren, door middel van een cijfer worden risico's gekwantificeerd en gekwalificeerd;
5 Beheersmaatregelen benoemen, preventieve maatregelen benoemen ter voorkoming of vermijding;
6 Risicorapportage opstellen, het resultaat van de ingevulde risicoanalyse.

Deze cyclus is in de figuur hieronder weergegeven.



De uitkomst van bovenvermelde analyse wordt opgenomen in de bepaling van de totale risico-inschatting van alle gemeentelijke taken en opgenomen in de weerstandsratio.

9.3 | Weerstandscapaciteit & Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de mate waarin de gemeente risico's verband houdende met grondexploitaties kan opvangen met de weerstandscapaciteit In de begroting en rekening worden alle risico's (dus ook die van andere kerntaken van de gemeente, zoals het sociaal domein, participatiewet etc.) gezamenlijk in relatie gebracht met de Reserve Vaste Buffer.

Dit wordt met ingang van de begroting 2020 – 2023 in beeld gebracht met een weerstandsratio. Dit is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de totale omvang van de gewogen risico's.

De signaleringswaarde voor de weerstandsratio is, voor zover de risico's te kwantificeren zijn, bepaald op minimaal 1,0. Deze waarde houdt in dat de gemeente alle gekwantificeerde risico's bij naleving eenmalig kan opvangen.

9.4 | Financiële positie van het Grondbedrijf

Met ingang van 2015 zijn kengetallen voorgeschreven vanuit het BBV. Één van deze kengetallen betreft het kengetal grondexploitatie. Dit kengetal geeft de verhouding weer tussen de boekwaarde van de grondexploitatie en de totale inkomsten van de gemeente in een bepaald jaar. Dit geeft een ruwe indicatie van de financiële positie van de grondexploitaties van de gemeente Steenwijkerland.

Hierbij gelden de volgende signaalwaarden (stoplichtenmodel):
- Groen: 0% – 20%
- Oranje: 20% - 35%
- Rood: 35% en hoger

Een hoge signaalwaarde geeft een hoger financieel risico weer. Nadrukkelijk wordt hierbij vermeld dat deze signaalwaarden de toezichthouder een indruk geeft over de financiële positie van de grondexploitaties.

9.5 | Winst -en verliesnemingen

Historisch gezien heeft de gemeente Steenwijkerland altijd een behoedzame wijze gehanteerd als het gaat om winstnemingen. Pas als er voldoende zekerheid bestond over een winst werd deze financieel verwerkt in de grondexploitatie.

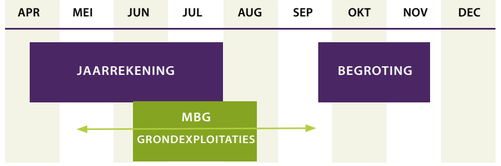
In 2016 heeft het BBV een andere verplichte wijze van winstberekening opgelegd, de zogenaamde 'Percentage Of Completion' methode (afk. POC-methode). Deze methode is per boekjaar 2017 verplicht gesteld. Dit betekent in het kort dat de winst genomen moet worden op basis van de financiële voortgang van het project (% gerealiseerde kosten * % gerealiseerde opbrengsten * geraamde winst). In de calculatie wordt tevens rekening gehouden met historisch genomen winsten en verliezen en de projectgebonden risico's.

Bij verliesnemingen wordt het berekende verlies direct via een afboeking verwerkt en ten laste van de jaarrekening gebracht.

9.6 | Informatievoorziening grondbeleid en grondexploitaties in de P&C-cyclus

In de Planning & Control-cyclus wordt informatie over het grondbeleid op verschillende plaatsen aangeboden. De paragraaf grondbeleid is vanuit het BBV een verplicht onderdeel van de jaarrekening en de begroting. In de financiële verordening van de gemeente Steenwijkerland is vastgelegd dat de paragraaf grondbeleid bij begroting en de jaarrekening minimaal de verplichte onderdelen op grond van artikel 16 van het BBV bevat:

1 Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2 Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3 Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4 Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5 De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.



In de P&C-cyclus worden in het kader van de jaarrekening de grondexploitaties jaarlijks herzien. De bij de jaarrekening herziene grondexploitaties vormen de basis voor de MeerjarenBegroting Grondexploitaties. De MBG is een rapportage waarin informatie wordt gegeven over de (financiële) voortgang en de risico's in de grondexploitatieprojecten. Er wordt zowel teruggekeken op het afgelopen (verantwoordings)jaar als vooruitgekeken op de komende (begrotings)jaren.

De MBG heeft daarmee zowel betrekking op de jaarrekening als de begroting en neemt een aparte positie in tussen beide P&C-producten. De MBG is verwerkt in de jaarrekening, maar vormt ook de cijfermatige grondslag voor de begroting.

9.7 | Sturingsinstrumenten grondbeleid

Tabel 1. geeft een samenvatting van de belangrijkste instrumenten voor het sturen, beheersen en controleren van het grondbeleid.

TABEL 1 | STURINGSINSTRUMENTEN GRONDBELEID

Omschrijving	Frequentie	Bevoegdheid	2019	2020	2021	2022	2023
Nota Grondbeleid	**1x per 4 jr**	**Raad**	**X**				**X**
Grondprijzenbrief	**1x per jr.**	**B&W**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
Herziening grexen	**1x per jr.**	**Raad**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
MBG	**1x per jr.**	**Raad**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**
Par. grondbeleid	**2x per jr.**	**Raad**	**X**	**X**	**X**	**X**	**X**

9.8 | Informatiegevoeligheid

In zijn algemeenheid geldt dat informatie over grondexploitaties van groot belang kan zijn voor buitenstaanders. Openbaarheid van bepaalde informatie kan de (onderhandelings) positie van de gemeente schaden, bijvoorbeeld bij onderhandelingen met marktpartijen of bij aanbestedingen. Denk hierbij aan gegevens op het gebied van kostenramingen en opbrengstverwachtingen die bij het openbaar worden de hoogte van verwervingen en aanbestedingen zouden kunnen beïnvloeden. Daarom worden grondexploitaties dikwijls onder geheimhouding behandeld in raad en commissie.

Ingevolge artikel 25 lid 2 van de Gemeentewet kan het college op grond van een belang, genoemd in artikel 10 van de Wet Openbaarheid van Bestuur, ten aanzien van de stukken die zij aan de raad of aan leden van de raad overleggen geheimhouding opleggen. Deze geheimhouding dient dan wel door de raad worden bekrachtigd (artikel 25, lid 3 Gemeentewet).

Ieder jaar dient bij de vaststelling van de grondexploitaties zorgvuldig te worden afgewogen of de vaststelling door de raad onder geheimhouding of in openbaarheid dient plaats te vinden. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen het belang van transparante informatievoorziening en het risico dat openbaarheid van bepaalde informatie de financieel economische positie van de gemeente kan schaden. Te gedetailleerde informatie kan leiden tot aantasting van de gemeentelijke onderhandelingspositie. Informatie op een heel hoog abstractieniveau kan juist leiden tot beperking van de informatieplicht richting raad. Het is van belang hier een juiste balans in te vinden.

10 | De gemeente en marktwerking

Gebiedsontwikkeling is geen activiteit die onder alle omstandigheden volledig door de overheid kan worden uitgevoerd. Betrokkenheid van marktpartijen is bij veel gebiedsontwikkelingen met betrekking tot bepaalde activiteiten een gegeven. Bij gebiedsontwikkeling kan het handelen van de gemeente invloed hebben op de marktwerking, met name op het gebied van staatssteun en aanbesteding. Bij staatsteun geeft de gemeente steun aan een onderneming en bij aanbesteding organiseert de gemeente concurrentie bij het verstrekken van een overheidsopdracht aan een marktpartij. Bovendien kan de gemeente zich bij gebiedsontwikkeling als ondernemer op de (vastgoed)markt begeven, bijvoorbeeld bij actief grondbeleid. Om een goede marktwerking te bevorderen is er regelgeving.

10.1 | Staatssteun

Van staatssteun is sprake bij steunmaatregelen die:
- door de staat zijn verleend of met staatsmiddelen zijn bekostigd;
- ten goede komen aan een bepaalde onderneming;
- niet-marktconform voordeel aan die onderneming verschaffen.

Staatssteun kan onder meer in de vorm van subsidieverlening, leningen tegen gunstige voorwaarden (rente, looptijd, aflossing), niet-marktconforme kredietfaciliteiten en een grondprijs onder de marktprijs.

Als onderneming wordt aangemerkt 'iedere entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. Het is een ruime definitie waaronder zelfs overheidsdiensten en non-profitinstellingen kunnen vallen. Onder economische activiteit wordt verstaan "het aanbieden van goederen en diensten op de markt". Om te bepalen of er sprake is van een onderneming zijn van belang: de aard van de activiteiten/taken en de wijze waarop deze mogelijk in de regelgeving zijn ingebed (typische overheidstaak/taak van algemeen belang of niet?) en het al dan niet aanwezig zijn van een marktsituatie.

Op grond van het EG-verdrag moet staatssteun in beginsel aangemeld worden bij de Europese commissie zodat die kan beoordelen of de staatssteun onverenigbaar is wegens (dreigende) vervalsing van de mededinging op de gemeenschappelijke markt.

Er is geen sprake van meldingplichtige staatssteun als het voordeel voor een marktpartij niet meer bedraagt dan € 200.000,- over maximaal drie jaar per onderneming (de 'de-minimisregeling'). Voor het bepalen van de hoogte moeten dan wel alle steunmaatregelen van alle overheden die aan de desbetreffende onderneming voor een bepaalde activiteit zijn verleend, opgeteld worden.

De financiering door overheden van ondernemingen die zich bezig houden met het verrichten van diensten van algemeen economisch belang hoeft onder voorwaarden geen meldingplichtige staatssteun te zijn dan wel onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt te zijn.
In Nederland zijn de activiteiten van woningcorporaties (toegelaten instellingen in de zin van de Woningwet) op het gebied van sociale woningbouw, aangewezen als dienst van algemeen economisch belang (DAEB).

Op basis van de Woningwet van 2015 en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015 kan staatssteun (compensatie) in de vorm van verlaging van de grondprijs aan woningbouwcorporaties verleend worden. De gronden moeten dan wel gebruikt gaan worden voor de uitvoering van de in de regeling aan woningcorporaties omschreven taken zoals realisatie van woningbouw bestemd voor sociale huur, bouw van gebouwen met maatschappelijke gebruiksbestemming en de inrichting van de omliggende omgeving.

Om staatssteun bij gebiedsontwikkeling te voorkomen, is het cruciaal dat grondtransacties en de vergoeding van werkzaamheden geschieden tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden. De marktconforme waarde van gronden en gebouwen kan worden aangetoond door een openbare biedprocedure waarbij meerdere marktpartijen een grondbod mogen uitbrengen of door een voorafgaande onafhankelijke taxatie van de marktwaarde op grond van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiemethoden (zoals comparatieve of residuele waarde-methodiek).

Financiering van een onrendabele top kan ook worden opgevat als staatssteun.

10.2 | Wet Markt en Overheid

Overheden verrichten activiteiten die ook door de markt worden geleverd, zoals verkoop van bouwgrond. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie. Overheden hebben vanuit hun publieke functie namelijk voordelen, waardoor zij goederen of diensten voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen kunnen aanbieden. Om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren, is de Wet Markt en Overheid in het leven geroepen. Deze wet is opgenomen in de Mededingingswet.
In de Wet Markt en Overheid is voor overheden voor het verrichten van economische activiteiten onder andere de niet vrijblijvende gedragsregel van integrale kostendoorberekening opgenomen. Overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen. Het feit dat de integrale kosten moeten worden doorberekend, betekent niet per se dat de prijs dan markt-conform is.

Er is sprake van een economische activiteit als de overheid in concurrentie met andere onderneming goederen of diensten aanbiedt op een markt. Of dit het geval is, hangt af van de karakteristieken van de activiteit. Uit de (Europeesrechtelijke) jurisprudentie blijkt dat hierbij belangrijke beoordelingselementen vormen: een relatie tussen prijs en prestatie, de vraag of private partijen actief zijn en de aanwezigheid van een wettelijke taak. Als sprake is van de uitoefening van typisch overheidsgezag, zoals het verlenen van vergunningen of handhaving van de openbare orde, is die activiteit geen economische activiteit. Er hoeft dan geen rekening te worden gehouden met de gedragsregels.

Op een aantal economische activiteiten is de wet niet van toepassing. Met name de volgende uitzonderingen zijn relevant:

- Als de dienstverlening of levering tussen overheidsorganisaties plaatsvindt in het kader van de uitvoering van hun publiekrechtelijke taak;
- Als er voor die economische activiteit sprake is van staatssteun (bijv. bij verlaging van de grondprijs voor de realisatie van sociale huurwoningen);
- Als de economische activiteit plaatsvindt in het algemeen belang.

Als een economische activiteit niet onder een uitzondering valt, zoals de verkoop van bouwgrond, moet dus tenminste de integrale kostprijs worden berekend en in rekening moeten worden gebracht. Dit neemt overigens niet weg dat deze kosten met subsidie kunnen worden gecompenseerd.

Op grond van artikel 25h, vijfde lid, Mededingingswet heeft de raad op 1 juli 2014 gemotiveerd besloten dat op enkele economische activiteiten die plaatsvinden in het algemeen belang de gedragsregels niet van toepassing zijn. Het gaat dan onder andere over het beschikbaar stellen van sportgelegenheden voor sportbeoefening tegen een betaalbare prijs, en de verhuur van maatschappelijk vastgoed.

10.3 | Aanbesteding

Omdat gebiedsontwikkeling niet volledig door de overheid kan worden uitgevoerd moet de gemeente voor bepaalde activiteiten marktpartijen inschakelen. De gemeente treedt in beginsel op als 'aanbestedende dienst' als zij opdrachten verstrekt aan marktpartijen om bepaalde werkzaamheden in het kader van de gebiedsontwikkeling te verrichten.

Elke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door drie 'hoofdactiviteiten': de planontwikkeling, de fysieke transformatie naar bouwgrond, en de opstalexploitatie.

Bij planontwikkeling gaat het kortweg om 'tekenen en rekenen'. Voordat een gebied daadwerkelijk wordt ingericht dienen de plannen daarvoor duidelijk te zijn.
De werkzaamheden die verricht worden in het kader van de planontwikkeling vallen in beginsel onder het regime van de aanbesteding van diensten. Werkzaamheden zoals het opstellen van een bestemmingsplan, stedenbouwkundig plan, ontwerpen van de (landschaps) architect, advisering over bodemsanering, lucht en waterkwaliteit, archeologie, verkeer, of projectmanagement, kunnen gekwalificeerd worden als 'dienst'.

De fysieke transformatie betreft het bouw- en woonrijpmaken van het gebied (waaronder begrepen sloop- en saneringswerkzaamheden) en de aanleg van infrastructuur en de overige openbare ruimte, zoals groenvoorzieningen en water. Deze werkzaamheden kunnen aangemerkt worden als 'werk'.

Bij opstalexploitatie gaat het over de realisatie van vastgoed op de bouwkavels door de ontwikkelende partijen. Dit kunnen zowel marktpartijen zijn (woningen en commercieel vastgoed) als overheden (vastgoed met een openbare functie, zoals scholen). Sommige werkzaamheden, zoals het ontwerpen van het gebouw door de architect, zijn aan te merken als 'dienst' en het daadwerkelijke bouwen is aan te merken als 'werk'.

De gemeente is gebonden aan de regelgeving met betrekking tot het aanbesteden, zoals het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.



Colofon

Dit is een uitgave van:
de gemeente Steenwijkerland
Team Vastgoed en Ontwikkeling
Postbus 162, 8330 AD Steenwijk
info@steenwijkerland.nl

Vormgeving
Teresa Jonkman Grafische vormgeving

November 2019

www.steenwijkerland.nl

