

GEMEENTE MIDDELBURG

NOTA GRONDBELEID 2021

**Vorbereid door de afdeling Leefomgeving
Vastgesteld door de gemeenteraad op 15 april 2021**

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1. Aanleiding en inleiding | 4 |
| 2. Actief en faciliterend grondbeleid | 7 |
| 2.1 Verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid | 7 |
| 2.2 Voor- en nadelen actief grondbeleid | 8 |
| 2.3 Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid | 9 |
| 2.4 Voor- en nadelen tussenvormen | 10 |
| 2.5 Principe keuze grondbeleid | 11 |
| 2.6 Instrumenten actief grondbeleid | 12 |
| 2.7 Instrumenten faciliterend grondbeleid | 12 |
| 3. Gronduitgiftebeleid en verkoop van gronden en panden | 16 |
| 3.1 Selectie van partijen/kopers | 16 |
| 3.2 (Grond)prijsbeleid | 21 |
| 3.3 Beleid met betrekking tot reststroken | 22 |
| 4. Planeconomische sturing | 23 |
| 5. Financieel Kader | 24 |
| 5.1 Besluit begroting- en verantwoording | 24 |
| 5.2 Voorziening grondbedrijf en reserve grondbedrijf | 24 |
| 5.3 Winst- en verliesneming | 26 |
| 5.4 Op te nemen kosten en opbrengsten in grondexploitaties | 27 |
| 5.5 Waardering | 28 |
| 5.6 Risicomanagement | 29 |
| <u>Bijlagen</u> | |
| 1) Stellige uitspraken commissie BBV | 30 |
| 2) Kostensoortenlijst volgens het Bro | 35 |

SAMENVATTING

Met de Nota grondbeleid wordt duidelijkheid verschaft over het grondbeleid dat de gemeente wenst te voeren. De Nota grondbeleid 2021 borduurt voort op de nota grondbeleid van 2016 en gaat uit van dezelfde hoofdlijnen. Er is voor gekozen om geen intensief voorbereidingstraject voor deze nota te volgen en een meer fundamentele discussie over het grondbeleid te voeren zodra de Omgevingsvisie gereed is, waarvan de planning is dat deze begin 2022 ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Deze vloeit voort uit de komst van de Omgevingswet en zal de huidige (herziene) kwaliteitsatlas gaan vervangen. Het grondbeleid is namelijk geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is dus een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren.

Om te kunnen bepalen welk grondbeleid het meest wenselijk is, is het dan ook in de eerste plaats van belang om deze doelstellingen goed in beeld te krijgen. Grotere ambities (ten aanzien van ontwikkeling maar bijvoorbeeld ook op het gebied van participatie) vragen wellicht om een ander grondbeleid dan bescheiden ambities. Daarnaast zal wellicht ook het wettelijk instrumentarium aangepast worden in de Omgevingswet. Er wordt dan ook prioriteit gegeven aan het opstellen van de Omgevingsvisie waarin uitspraken hierover zullen worden gedaan. Het moment dat de Omgevingsvisie gereed is, is vervolgens het juiste moment om diepgaander in te gaan op het te voeren grondbeleid. Voor de voorbereiding van die nota kan overwogen worden om bijvoorbeeld een raads werkgroep in te stellen die dit proces kan begeleiden, zodat punten waarover discussie kan zijn goed worden uitgewerkt en uiteindelijk een goed afgewogen beleid tot stand kan komen.

Met de Nota grondbeleid van 2016 was sprake van een trendbreuk met de grondbeleidsnota's uit eerdere jaren. Voor 2016 werd expliciet gekozen voor een actief grondbeleid inclusief een proactief verwervingsbeleid en een beleid gericht op het ontmoedigen en tegengaan van verwerving van ruwe bouwgronden door marktpartijen. Dit uitgangspunt is met de nota van 2016 verlaten. Voor nieuwe ontwikkelingen is een actief grondbeleid geen vanzelfsprekendheid meer. In veel gevallen zullen dit ontwikkelingen zijn waar de gemeente de gronden in het verleden reeds verworven heeft. Per definitie is en blijft in die situatie sprake van een actief grondbeleid. Voor gevallen waarin de gemeente geen gronden, of niet alle benodigde gronden, in bezit heeft, zal van geval tot geval worden bezien welk grondbeleid wordt voorgestaan. De achtergrond van deze keuze is vooral ingegeven door het niet meer of in mindere mate willen lopen van financiële risico's die met actief grondbeleid gemoeid zijn.

Voor de bestaande posities is eind 2015 met het actieplan grondbedrijf voor een beleid gekozen waarmee de huidige totale boekwaarde zoveel mogelijk terugverdiend kan worden door een aantal locaties volledig te ontwikkelen, een aantal deels te ontwikkelen en weer andere locaties helemaal niet meer te ontwikkelen en te verkopen.

In deze nota wordt verder aandacht besteed aan gronduitgifte en de verkoop van gronden en gebouwen, de plan-economische sturing van plannen en de financiële beleidskaders voor het grondbedrijf.

1. AANLEIDING EN INLEIDING

Conform wat hierover in de Financiële verordening Gemeente Middelburg (ex art. 212 GW) is opgenomen wordt de Nota grondbeleid elke twee jaar herzien. Op 8 november 2016 is de meest recente Nota grondbeleid (2016) vastgesteld door de gemeenteraad.

Vanaf 2002 kende de gemeente Middelburg een actief grondbeleid. Dit grondbeleid werd in 2003 formeel vastgelegd in een Nota grondbeleid. In deze nota werden drie belangrijke redenen genoemd om een actief grondbeleid te voeren. Dit waren kort samengevat:

- a) het kunnen inzetten van de verdien capaciteit die op grondexploitaties aanwezig is voor de gemeenschap en om zoet en zuur in en tussen plannen te kunnen verevenen;
- b) het tegengaan van concurrentie om de grond waardoor er minder sprake is van prijsopdrijving bij de aankoop van nieuwe ruwe bouwgronden;
- c) het garanderen en verstevigen van de regiefunctie waardoor meer kwaliteit gerealiseerd kan worden.

In de daarop volgende nota's werd dit beleid voortgezet en verder uitgewerkt. Nadat met name in de periode 2005-2009 de nodige gronden zijn verworven, is vanaf 2010 terughoudend omgegaan met nieuwe verwervingen. De nadruk kwam meer te liggen op (tijdelijk) beheer en planontwikkeling voor de aangekochte gronden. In het kader van het actieplan grondbedrijf wat op 14 december 2015 is vastgesteld is opnieuw de vraag gesteld of de gemeente bij voorbaat moet blijven kiezen voor een actief grondbeleid dan wel eerder voor een faciliterend grondbeleid. De uitkomst van het actieplan was dat actief grondbeleid niet bij voorbaat meer het uitgangspunt is, maar dat per geval zal worden bekeken welk beleid gevoerd zal worden. In de praktijk zal dat voor nieuwe situaties waarop een positief rendement mogelijk is eerder naar een faciliterende rol neigen dan naar een actieve rol, al was het alleen maar omdat voor een actief grondbeleid proactieve verwerving in een vroeg stadium meestal een voorwaarde is. Voor locaties die al eigendom van de gemeente zijn is per definitie sprake van een actief grondbeleid. Locaties die, per saldo, verlieslatend zijn kunnen niet zonder meer door de markt worden opgepakt. De keuze is in dat geval tussen een actief grondbeleid of het verstrekken van een subsidie (dit kan in verschillende vormen zoals het niet volledig verhalen van alle gemeentelijke kosten (de zogenaamde macro-aftopping, het totaal aan te verhalen kosten mag het totaal aan baten van de ontwikkeling niet overschrijden), het voor rekening nemen van bepaalde (hoofd)infrastructuur en/of het verstrekken van een financiële bijdrage). In dat laatste geval is het van belang dat ongeoorloofde staatssteun aan ondernemingen wordt voorkomen.

Voor het opstellen van de nieuwe Nota grondbeleid 2021 is, ondanks dat het grondbeleid de afgelopen periode een belangrijk issue is geweest, gekozen voor een pragmatische aanpak. De reden hiervan is gelegen in de komst van de Omgevingswet en het in verband daarmee opstellen van de Omgevingsvisie, die de huidige (herziene) kwaliteitsatlas zal gaan vervangen. Het grondbeleid is namelijk geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is dus een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Om te kunnen bepalen welk grondbeleid het meest wenselijk is, is het dan ook in de eerste plaats van belang om deze doelstellingen goed in beeld te krijgen. Grotere ambities (ten aanzien van ontwikkeling maar bijvoorbeeld ook op het gebied van participatie) vragen wellicht om een ander grondbeleid dan bescheiden ambities. De keuze voor een actief of meer faciliterend grondbeleid zal mede worden bepaald door de mate waarin de gemeenteraad regie wenst te voeren. Daarnaast zal wellicht ook het wettelijk instrumentarium aangepast worden in de Omgevingswet. De gemeente geeft dan ook prioriteit aan het opstellen van deze

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

Omgevingsvisie waarin uitspraken hierover zullen worden gedaan. Het moment dat de Omgevingsvisie gereed is, is vervolgens ook het juiste moment om diepgaander in te gaan op het te voeren grondbeleid. Voor de voorbereiding van die nota kan overwogen worden om bijvoorbeeld een raads werkgroep in te stellen die dit proces kan begeleiden, zodat punten waarover discussie kan zijn goed worden uitgewerkt en uiteindelijk een goed afgewogen beleid tot stand kan komen.

Voor de Nota grondbeleid 2021 betekent het dat deze, afgezien van aangepaste wettelijke voorschriften en de gevolgen hiervan, niet fundamenteel anders is dan haar voorganger. Het huidige uitgangspunt voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen (actief voor bestaande grondposities, voor nieuwe ontwikkelingen per geval een keuze maken) blijft in stand.

Wel zijn een aantal knelpunten waar in de praktijk tegen aan werd gelopen geregeld en is een poging gedaan om ook kwesties waar de gemeenteraad in de afgelopen jaren vragen over heeft gesteld beter te regelen. Dit houdt in dat:

- de uitgangspunten voor tussentijdse winstneming in overeenstemming zijn gebracht met het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording);
- de normering voor de omvang van de reserve grondbedrijf is aangepast in verband daarmee;
- specifiek wordt beschreven hoe wij met de posten onvoorzien, algemene kosten grondbedrijf en rente omgaan in exploitaties;
- een meer praktische benadering is opgenomen als uitgangspunt voor de bepaling van grondprijzen;
- de passages over selectie van partijen en kopers zijn aangepast, gelet op de nieuwe Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019 die gezamenlijk is opgesteld door Bouwend Nederland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten);
- beleid is opgenomen over hoe om te gaan met taxaties bij verkoop van onroerend goed;
- de mogelijkheid is toegevoegd om bouw kavels bestemd voor bedrijven bij inschrijving te verkopen;
- beleid is opgenomen over kostenverhaal bij kleinere bouwplannen van derden, in overeenstemming met een ministeriële regeling die op 30 januari 2017 van kracht is geworden.

De Nota grondbeleid 2021 is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat actief en faciliterend (passief) grondbeleid inhoudt en wordt ingegaan op de mogelijkheid van tussenvormen. Ingezoomd wordt op de voor- en nadelen van deze vormen van grondbeleid. Vervolgens wordt een principe keuze gemaakt. Daarbij wordt aangegeven welke instrumenten er bij de verschillende vormen van grondbeleid zijn en hoe we hiermee om zullen gaan.

In het hoofdstuk daarna wordt ingegaan op het gronduitgiftebeleid en het grondprijnsbeleid dat de gemeente voert. Beschreven wordt hoe gekomen wordt tot selectie van partijen/kopers en op welke manier de prijsvorming van bouwgrond plaats vindt. Ingegaan wordt op aspecten als welke partijen in aanmerking komen, de wijze waarop vrije bouw kavels worden uitgegeven, particulier opdrachtgeverschap et cetera.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 beschreven hoe de planeconomische sturing van plannen plaats vindt. Hierbij wordt aangesloten op de systematiek van het projectmatig werken, die in Middelburg in principe bij locatieontwikkeling wordt gehanteerd.

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

Tenslotte zijn in hoofdstuk 5 financiële beleidskaders opgenomen met betrekking tot reserves en voorzieningen in verband met de grondexploitatie, winst- en verliesneming bij grondexploitaties, welke kosten en opbrengsten deel uitmaken van een grondexploitatie, de waardering van gronden en het risicomanagement. Beleid dat aansluit op de bepalingen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en stellige uitspraken die de commissie BBV hierover heeft gedaan, die tevens in dit hoofdstuk zijn opgenomen.

2. ACTIEF EN FACILITEREND GRONDBELEID

2.1 Verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich, maar dienstbaar aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren. Grondbeleid is een middel om doelstellingen op deze terreinen te realiseren. Het gaat de gemeente niet per se om de hoogste grondopbrengst maar om maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, maatschappelijk rendement en de meest optimale prijs/kwaliteitsverhouding.

Het verschil tussen actief en faciliterend (passief) grondbeleid is gelegen in het gegeven dat bij een actieve grondpolitiek de gemeente ook een rol speelt als grondeigenaar. Deze privaatrechtelijke rol biedt naast de publiekrechtelijke rol, meer mogelijkheden tot sturing (meer regie) en tevens meer mogelijkheden tot verevening, tot combineren van zoet en zuur, het realiseren van bijvoorbeeld maatschappelijk en sociale doelstellingen en tot het realiseren van winst in plaats van uitsluitend kostenverhaal. Winst die dan weer kan worden ingezet voor publieke doelen.

De rijksoverheid¹ heeft enkele jaren geleden de volgende tabel gepubliceerd waarin de verschillen inclusief de belangrijkste voor- en nadelen op hoofdlijnen worden beschreven:

| Vorm | Grond | Voordeel | Nadeel |
|---|---|--|---|
| Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond) | (Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan). | Overheid neemt geen financieel risico. | Winst is niet voor overheid. Minder zeggenschap in de ontwikkeling. |
| Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bijvoorbeeld Publiek-Private Samenwerking) | In bezit van de overheid of private partner | Risico's worden verdeeld. Gezamenlijke ontwikkeling. | Veelal delen van de winst. |
| Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan) | In bezit van de overheid | Winst is voor overheid. Veel zeggenschap in de ontwikkeling. Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase. | Overheid neemt financieel risico. |

Bij een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf gronden aan en heeft daarmee zelf de privaatrechtelijke mogelijkheden van regie. Dit impliceert dat de gemeente zelf kan bepalen op welke wijze er ontwikkeld wordt, of de gemeente het zelf doet of met partners en in dat laatste geval met welke partners (wijze van selectie). Verder kunnen afwegingen tussen en/of in combinatie met andere locaties gemaakt worden. Dergelijke mogelijkheden zijn alleen bij een actief grondbeleid aanwezig. In het klassieke model maakt de gemeente zelf de gronden bouwrijp, verkoopt de bouwgrond aan particulieren of ontwikkelaars en werkt zelf het plan af (het woonrijp maken). Varianten hierop zijn het organiseren van ontwikkelings- en/of prijscompetities waarop

¹ Opgenomen in de Nota grondbeleid 2016, eerder gepubliceerd via rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/grondbeleid.

verschillende partijen met elkaar in concurrentie treden op aspecten als prijs en plankwaliteit. Een plan(deel) wordt dan als geheel verkocht.

Bij een faciliterend grondbeleid speelt de gemeente geen rol als eigenaar van de grond. De gemeente verleent al dan niet medewerking aan de wijziging van bestemmingen. Het realiseren van de bestemmingen wordt geheel aan de eigenaren en aan marktpartijen overgelaten. In de Wro is hiervoor regelgeving opgenomen. De gemeente kan haar kosten (deels of volledig; er kunnen nooit meer kosten worden verhaald dan dat er mogelijke, in dit geval private, grondopbrengsten in een plan zijn) verhalen door het sluiten van een overeenkomst met de grondeigenaren. Indien ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan het kostenverhaal volledig is geregeld hoeft er verder niets meer te gebeuren. Is het echter niet gelukt om met alle eigenaren een overeenkomst te sluiten dan moet de gemeenteraad tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen. Vervolgens kan alsnog met de betreffende partijen een overeenkomst worden gesloten op basis van dit exploitatieplan dan wel worden de kosten in rekening gebracht bij het verkrijgen van de omgevingsvergunning.

2.2 Voor- en nadelen van actief grondbeleid

Ten opzichte van een faciliterend grondbeleid biedt een actief grondbeleid de volgende voordelen:

- a) De regiefunctie van de gemeente is zeker gesteld. De gemeente kan optimaal haar doelstellingen bereiken en wordt daarbij niet gehinderd door belangen van een derde partij (ontwikkelaar) die toevallig eigenaar is van de grond.
- b) Er zijn maximale mogelijkheden om maatschappelijke doelen te realiseren.
- c) Optimaal kostenverhaal door middel van gronduitgifte. Bij een faciliterend grondbeleid is het moeilijker en ook niet altijd mogelijk om alle kosten te verhalen. Bovendien is de gemeente in dit geval afhankelijk van regelgeving op rijksniveau.
- d) Geen problemen met overdracht van wegen, rioleringen en andere voorzieningen. Indien een ontwikkelaar zelf deze voorzieningen aanlegt ontstaan, ondanks goede afspraken, toch vaak meningsverschillen over de geleverde kwaliteit of de vraag wie, als de voorzieningen er al een tijdje liggen, verantwoordelijk is voor in die tijd ontstane gebreken. Tevens is in dat geval sprake van extra kosten doordat zowel de ontwikkelaar als de gemeente toezicht/inspectie moet uitvoeren.
- e) Resultaten op winstgevende locaties kunnen ingezet worden om verliesgevende locaties te ontwikkelen (zoet en zuur), waardoor ook financieel niet rendabele maar maatschappelijk wel gewenste plannen gerealiseerd kunnen worden.
- f) Indien er per saldo winst is op de bouwgrondexploitatie kan deze worden ingezet voor publieke doeleinden.
- g) Bij een actief grondbeleid, waarbij het innemen van posities door ontwikkelaars wordt ontmoedigd en tegengegaan, wordt voorkomen dat marktpartijen tegen elkaar opbieden om de grondeigendom over te kunnen nemen van een particuliere eigenaar. Dit leidt tot prijsopdriving en een situatie waarin de oorspronkelijke eigenaar profiteert en er als gevolg daarvan minder financiële ruimte overblijft om kwaliteit te realiseren.
- h) Actief grondbeleid biedt de mogelijkheid om lange termijnafwegingen te maken zowel op locatie niveau als tussen locaties. Marktpartijen zullen veelal gericht zijn op het meest gunstige resultaat op de korte termijn en dan voor de eigen locatie(s).
- i) Door een integrale benadering kan meer kwaliteit worden gerealiseerd. Juist de gemeente is een partij die belang heeft bij het geheel en de lange termijn en niet alleen bij bepaalde stukjes en de korte termijn.
- j) De gemeente kan zelf de meest passende partijen selecteren voor ontwikkelingen en is daarbij niet afhankelijk van wie toevallig eigenaar is van de grond. Dit maakt het ook

eenvoudiger om bij voorbeeld doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting (vastgelegd in afspraken met corporaties) te realiseren.

- k) Actief grondbeleid biedt meer mogelijkheden om particulier opdrachtgeverschap te stimuleren door uitgifte van vrije bouwkavels aan particulieren en/of het vastleggen van inspraak van kopers met betrekking tot hun woning. Marktpartijen zijn meestal vooral geïnteresseerd in het zelf bouwen van de woningen (in veel gevallen gaat het om bouwers die aan projectontwikkeling zijn gaan doen om zeker te zijn van bouwvolume).
- l) De continuïteit van projecten ook in tijden dat het economisch slechter gaat is beter gegarandeerd. Er kan geschakeld worden tussen locaties en er kunnen alternatieven worden bedacht zonder daarbij gehinderd te worden door grondposities en belangen van partijen die uitsluitend belang hebben bij een of enkele stukjes grond.

De nadelen van een actief grondbeleid zijn:

- a) Om succesvol een actief grondbeleid te kunnen voeren is proactieve verwerving noodzakelijk. Indien gewacht wordt met verwerving totdat de nieuwe bestemming is verkregen, zal blijken dat marktpartijen al de krenten uit de pap hebben verworven en dat alleen de verlieslatende delen nog te koop zijn. Verwerving dient dus in een vroeg stadium plaats te vinden en dat betekent dat er, afhankelijk van de ambities, al in een vroeg stadium stevig geïnvesteerd moet worden, wat financieel risico met zich meebrengt. Bijvoorbeeld als de marktvraag achter blijft, de gewenste bestemmingen niet of langzamer dan gepland tot stand komen of als, nadat de grondaankopen gedaan zijn, de wenselijkheid van een bepaalde ontwikkeling ter discussie komt te staan.
- b) Bedrijfsmatig handelen vraagt om snelle, consequente besluitvorming en slagvaardig handelen. Een bestuurlijk besluitvormingsproces is daar niet altijd even geschikt voor.
- c) De gemeente heeft bij een actief grondbeleid meerdere belangen, zowel het algemeen belang van een goede ruimtelijke ordening als het specifieke belang van een zo hoog mogelijk rendement op grondexploitaties. In theorie zou hierdoor de ruimtelijke ordening teveel geleid kunnen worden door (eigen) grondexploitatie-motieven. Het is zeer de vraag of het grondexploitatie-motief sterker speelt bij actief grondbeleid dan bij faciliterend grondbeleid. Het is voor de gemeente meestal gemakkelijker om te kiezen voor meer kwaliteit ten koste van een extra opbrengst in een eigen plan dan dat hierover overeenstemming kan worden bereikt met en in een plan van een marktpartij.

2.3 Voor- en nadelen van een faciliterend grondbeleid

De voordelen van een faciliterend grondbeleid corresponderen in het algemeen met de nadelen van een actief grondbeleid en de nadelen ervan met de voordelen van actief grondbeleid.

Voordelen zijn:

- a) Er hoeft vooraf niet in grondposities geïnvesteerd te worden en hierover wordt dan ook geen financieel risico gelopen.
- b) Indien sprake is van beperkte ambities en de gemeente zich wil laten leiden door initiatieven vanuit de markt, kunnen deze afgewacht worden.
- c) De gemeente heeft in het ruimtelijk beleid geen rechtstreeks belang bij een zo winstgevend mogelijke grondexploitatie. In theorie zou ze hierdoor op een zuiverdere manier met ruimtelijke ordening om kunnen gaan.

Nadelen zijn:

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- a) De gemeente heeft minder zeggenschap over de ontwikkeling en is voor de uitvoering afhankelijk van derden, wiens belangen niet noodzakelijkerwijs parallel hoeven te lopen met die van de gemeente.
- b) De mogelijkheid om maatschappelijke doelen te realiseren wordt beperkt, doordat rekening gehouden moet worden met de belangen van de verschillende eigenaren.
- c) In de praktijk lukt het niet altijd om alle kosten te verhalen.
- d) Indien het niet lukt om voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan tot overeenstemming te komen, moet een exploitatieplan worden opgesteld en tegelijkertijd met het bestemmingsplan worden vastgesteld. Dit dient ook jaarlijks geactualiseerd te worden. Tegen het exploitatieplan staan de zelfde rechtsmiddelen open als tegen het bestemmingsplan. Het betekent een grotere administratieve last waarbij het ook weer de vraag is of deze extra kosten verhaald kunnen worden. Als geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd, komt er nooit kostenverhaal.
- e) Indien de ontwikkelaar gemeenschapsvoorzieningen als wegen en riolering aanlegt, moeten deze voldoen aan de door de gemeente te stellen eisen. Bij overdracht, zeker bij grotere meerjarige ontwikkelingen, bestaat het risico dat hierover verschillen van inzicht blijken, waardoor extra kosten gemaakt moeten worden.
- f) Marktpartijen zullen alleen de winstgevende (delen van) locaties oppakken. De locaties met een financieel tekort zullen niet opgepakt worden.
- g) Baatafoming bij private grondexploitaties is niet toegestaan. De gemeente kan dus geen middelen genereren om locaties met een tekort toch te ontwikkelen of om andere maatschappelijke doelen te realiseren.
- h) Indien er concurrentie om de grond plaatsvindt wordt de prijs van ruwe bouwgrond omhoog gedreven, waardoor exploitaties van marktpartijen onder druk komen te staan en er minder ruimte is om kwaliteit te leveren en/of alle gemeentelijke kosten te betalen.
- i) De partij die het meest voor de grond kan betalen en eigenaar wordt is niet per se altijd de meest geschikte partij om de ontwikkeling te realiseren.
- j) Marktpartijen kunnen de gemeente onder druk zetten door problemen te creëren (bijvoorbeeld verwaarlozing, leegstand) om op die manier hun zin te krijgen. Dat risico is gestegen doordat de rentestand erg laag is. Marktpartijen hebben hierdoor lage rentelasten en ervaren geen tijdsdruk.
- k) Op het moment dat overeenkomsten zijn gesloten is de gemeente hieraan gebonden en kan zij niet eenzijdig besluiten om bijvoorbeeld als gevolg van marktontwikkelingen het aanbod te verminderen door plannen te schrappen of te herzien. Dit beperkt dus de flexibiliteit.
- l) De gemeente heeft beperkt invloed op de wijze waarop (en de mate waarin) de initiatiefnemer belanghebbenden betreft bij de planvorming (de wijze waarop participatie wordt toegepast).

2.4 Voor- en nadelen tussenvormen

Er zijn veel verschillende tussenvormen die meestal onder de noemer publiek private samenwerking (PPS) worden geschaard. Een vrij vergaand model van PPS is dat van een gemeenschappelijke grondexploitatie. In Mortiere is indertijd gekozen voor een concessiemodel wat een andere tussenvorm is. PPS kan aan de orde zijn als de gemeente niet alle gronden in handen heeft, maar er ook eigendom is van een of meerdere ontwikkelaars. Ook vanuit een situatie waarin sprake is van volledige eigendom van de gemeente kan gekozen worden voor een PPS.

Principe voordelen:

- a) Bundeling van kennis en kunde. Het is dan wel van belang dat de partij met wie wordt samengewerkt betrouwbaar is en ook over de gewenste kennis en kunde beschikt.
- b) Delen van het risico.

Principe nadelen:

- a) In de praktijk blijkt dat het wel mogelijk is om winsten en kleinere risico's te delen, maar dat als het gaat om grote risico's deze uiteindelijk toch bij de gemeente terecht komen en dat marktpartijen in een dergelijk scenario mogelijkheden zoeken en vinden om onder de PPS uit te komen. Veelal wordt bijvoorbeeld een financiering aangegaan met als sluitpost een gemeentegarantie. De bedoeling hiervan is om de rentelast voor het project zoveel mogelijk te beperken. Als het echt fout gaat komt het risico dan toch weer bij de gemeente terecht. Ook veel vertoond is een model waarbij de gemeente de gronden koopt en voorfinanciert waarbij als puntje bij paaltje komt er toch geen overeenstemming kan worden bereikt over de afname door de gemeenschappelijke exploitatie (GEM) en de gemeente dus met de grond blijft zitten.
- b) Vaak moeizame en ingewikkelde organisatie, waardoor niet snel en slagvaardig kan worden opgetreden.
- c) Verlies van flexibiliteit. Als de gemeente in een PPS zit is ze hier aan gebonden. Voor de marktpartij is de PPS meestal het enige plan binnen de gemeente. Voor de gemeente wordt het hierdoor heel lastig om ten nadele van het PPS-project te schuiven, ook al zou het gemeentelijk en algemeen belang hierdoor beter gediend zijn.

2.5 Principe keuze grondbeleid

Veelal zal het bij ontwikkeling de komende jaren gaan om gronden die al in bezit zijn van de gemeente. Bij deze gronden is per definitie sprake van een actief grondbeleid.

Voor nieuwe locaties zal per situatie worden beoordeeld welke vorm van grondbeleid (facilitair, een tussenvorm of actief) de voorkeur heeft:

- a) In de praktijk zal dat betekenen dat voor nieuwe ontwikkelingen waarop een winstmarge mogelijk is, marktpartijen veelal de grond al aangekocht zullen hebben, zodat in dat geval sprake zal zijn van facilitair grondbeleid. Het kan ook gaan om de transformatie van bij deze partijen in bezit zijnde panden, van bijvoorbeeld kantoor naar woningen. Indien en voor zover dit niet het geval is kan actief grondbeleid worden overwogen.
- b) Van marktpartijen kan niet verwacht worden dat zij, zonder vorm van compensatie, verlieslatende ontwikkelingen zullen realiseren. Als de markt een maatschappelijk wel gewenste ontwikkeling niet oppikt, kan actief grondbeleid worden overwogen. De gemeente moet dan wel over middelen beschikken om het tekort af te dekken.
- c) Het kan voorkomen dat marktpartijen, ondanks verliesverwachtingen op een maatschappelijk gewenste ontwikkeling, toch posities innemen en van de gemeente een bijdrage willen (in de vorm van geld, afzien van kostenverhaal, aanleg van infrastructuur, voorfinanciering, aanbieden van een compenserende locatie) om het project toch te kunnen realiseren. Ook zou in zo'n situatie alsnog gekozen kunnen worden voor actief grondbeleid. Als wordt overwogen een bijdrage te verlenen is het belangrijk dat een taxatie wordt uitgevoerd om te kunnen bepalen of het tekort niet wordt veroorzaakt doordat marktpartijen de grond te duur hebben aangekocht. In die situatie zou het verlenen van een bijdrage kunnen worden aangemerkt als ongerechtvaardigde staatssteun.

- d) In andere gevallen zal het gaan om ontwikkelingen die maatschappelijk gezien misschien niet zo van groot belang zijn, maar waar ook geen redenen bestaan om niet mee te willen werken. In deze situatie zal altijd voor een faciliterende rol gekozen worden.

2.6 Instrumenten actief grondbeleid

In principe wordt bij actief grondbeleid uitgegaan van zogenaamde minnelijke verwerving waarbij oorspronkelijke eigenaar en gemeente het eens worden over verkoop c.q. koop. Daarnaast staan de volgende instrumenten ter beschikking:

- a) De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten een wettelijk recht (geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. Als een voorkeursrecht is gevestigd zal iemand die grond wil verkopen deze eerst aan moeten bieden aan de gemeente. Aan het vestigen van het voorkeursrecht zit de verplichting om binnen twee jaar met een ontwerp bestemmingsplan of een structuurplan voor de betreffende gronden te komen. Nadeel van het instrument is dat het behoorlijk arbeidsintensief is en dat geheimhouding bij de voorbereiding van de vestiging van het recht essentieel is. Daarnaast legt ook de verplichting om binnen twee jaar (uitstel is onder voorwaarden mogelijk) met een plan te komen de nodige claims op de beschikbare capaciteit (ambtelijke uren). Indien de grond voor de vestiging van het voorkeursrecht al was verkocht aan een ontwikkelaar en deze een beroep doet op zelfrealisatie biedt de Wvg hiervoor geen soelaas. Ook kan sprake zijn van prijsopdrijvende werking. Eigenaren van gronden waarop de Wvg wordt gevestigd zijn niet verplicht om grond te verkopen. In die zin is ook het instrument Wvg onderdeel van de minnelijke verwerving. Per situatie waarin verwerving wordt voorgestaan zal een afweging worden gemaakt of het wenselijk is en/of zinvol kan zijn om van de Wvg gebruik te maken. Het instrument Wvg is in 2020 ingezet ten behoeve van het project Waterpark Veerse Meer.
- b) De onteigeningswet biedt mogelijkheden waarmee grondeigenaren die niet mee willen of kunnen werken aan een nieuwe bestemming gedwongen worden hun grond te verkopen. Grondeigenaren die een beroep kunnen doen op zelfrealisatie kunnen niet onteigend worden. De gemeente Middelburg wil zo min mogelijk van het instrument gebruik maken. Toch kan het noodzakelijk zijn het in te zetten, bijvoorbeeld in de situatie dat de uitvoering van een plan wacht op de verwerving van een laatste perceel (bijvoorbeeld voor de ontsluiting van het gebied) en de eigenaar niet wil verkopen. Als de grond in een dergelijke situatie niet minnelijk verworven kan worden, zal worden nagegaan of een onteigeningsprocedure kans van slagen heeft en indien dat het geval is worden gestart. Een onteigeningsprocedure is tijdrovend en kost veel geld. Het is dan ook van belang om tijdig met een procedure te beginnen, eventueel parallel aan de minnelijke verwerving, om zo weinig mogelijk tijd te verliezen. Om deze reden zal de gemeente, hoewel zij het instrument liever niet in zet, in een aantal gevallen toch met voorbereidingen moeten beginnen. Om een onteigeningsprocedure te kunnen voeren is een onteigening stiel (planologisch vastgesteld beleid, bijvoorbeeld een bestemmingsplan) noodzakelijk. De ervaring is dat als eenmaal een onteigeningsprocedure wordt ingezet het in de meeste gevallen niet nodig is deze volledig te voeren omdat al eerder overeenstemming wordt bereikt.

2.7 Instrumenten faciliterend grondbeleid

Bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit (bestemmingsplan, wijziging bestemmingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit) dat voorziet in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen is de gemeente verplicht het kostenverhaal te regelen door middel van het vaststellen van een exploitatieplan. Alleen in de situatie waarin het kostenverhaal anderszins is verzekerd geldt deze verplichting niet. Dit kan in twee situaties:

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- De situatie waarin de kosten worden gedekt uit de opbrengsten van door de gemeente uit te geven gronden (actief grondbeleid).
- De situatie waarin met alle eigenaren van de gronden een (zogenaamde anterieure) overeenkomst is gesloten (faciliterend grondbeleid).

Een exploitatieplan moet tegelijkertijd met het bestemmingsplan vastgesteld worden en ook de procedure loopt parallel aan het bestemmingsplan. Ook tegen het exploitatieplan kunnen zienswijzen worden ingediend en bestaat de mogelijkheid van beroep. Het exploitatieplan moet vervolgens jaarlijks geactualiseerd worden en ook deze actualisaties zijn vatbaar voor beroep. Uitsluitend kosten van de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) mogen verhaald worden. Baatafoming is niet toegestaan. Het opstellen en beheren van een exploitatieplan brengt een zware administratieve last met zich mee (taxaties van inbrengwaarden en uitgifteprijsen, publicatie, informatieverstrekking, aantekening in openbare register, bepaling van toerekening van kosten etc.). Het afbreukrisico is daarbij hoog. Nadat het exploitatieplan is vastgesteld kunnen uitsluitend nog (zogenaamde posterieure) overeenkomsten worden gesloten die volledig geënt zijn op dit vastgestelde exploitatieplan. Voor partijen die ook in dit stadium nog geen overeenkomst wensen te sluiten met de gemeente geldt dat kostenverhaal plaats vindt bij de afgifte van de omgevingsvergunning. De op basis van het exploitatieplan verschuldigde bijdrage moet op dat moment worden voldaan. Het exploitatieplan biedt derhalve geen garantie dat de gemaakte kosten worden verhaald. Als er geen omgevingsvergunning wordt aangevraagd is er ook geen kostenverhaal. In deze situatie kan de gemeente een procedure inzetten tot onteigening van de gronden van de eigenaar mits de realisatie van de bestemming vanuit het publieke belang nodig is.

Op hoofdlijnen kunnen zich twee situaties voordoen:

- a. Faciliterend grondbeleid op initiatief van een eigenaar
- b. Faciliterend grondbeleid op initiatief van de gemeente of een niet-eigenaar met instemming van de gemeente

Ad a : Faciliterend grondbeleid op initiatief van een eigenaar

De werkwijze in deze situatie is dat eerst een globale beoordeling plaatsvindt van het initiatief. Als er geen ruimtelijke redenen zijn om medewerking te weigeren dan zal de gemeente meewerken op voorwaarde dat de eigenaar bereid is een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente, met als uitgangspunt dat de initiatiefnemer alle kosten voor zijn rekening neemt. Indien deze bereidheid er is zal deze overeenkomst eerst worden gesloten voordat de gemeente werkzaamheden gaat uitvoeren om tot de gewenste aanpassing van het bestemmingsplan te komen. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente veel kosten maakt en dat uiteindelijk toch geen overeenkomst wordt gesloten en de gemeente met de kosten blijft zitten. De overeenkomst gaat uit van betaling voorafgaand aan de uitvoering van werkzaamheden. Voor grootschalige ontwikkelingen en/of ontwikkelingen die grote gevolgen kunnen hebben voor de gemeente zal vooraf aan de gemeenteraad een principebesluit gevraagd worden, dan wel de gelegenheid worden gegeven wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Indien een initiatiefnemer vooraf geen overeenkomst wenst te sluiten zou de gemeente het kostenverhaal nog publiekrechtelijk, door middel van een exploitatieplan kunnen afdwingen. Dit heeft echter een aantal nadelen die genoemd zijn bij de bovenstaande bespreking van het instrument. De gemeente zal er dan ook in principe van uit gaan dat als het niet lukt om vooraf een overeenkomst te sluiten, de economische uitvoerbaarheid van een plan niet gewaarborgd is en

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

derhalve niet overgaan tot wijziging/vaststelling van het bestemmingsplan. In uitzonderlijke situaties met een groot maatschappelijk belang kan hier, beargumenteerd, van worden afgeweken.

Voor de reguliere herziening van bestemmingsplannen geldt verder dat in principe alleen bouwmogelijkheden op particuliere kavels worden toegevoegd waarvoor een verzoek is ontvangen en een overeenkomst is gesloten. Dit voorkomt dat de gemeente een groot aantal exploitatieplannen moet vaststellen waarvan het nog maar de vraag is of de kosten hiervan inderdaad worden terugverdiend doordat iemand een omgevingsvergunning aanvraagt. Bovendien voorkomt het dat de gemeente in de woningbouwplanning te maken krijgt met niet geplande bouwactiviteiten die ten koste gaan van de gemeentelijke plannen.

Met ingang 1 april 2017 is een ministeriële regeling inwerking getreden met betrekking tot de hoogte en begrenzing van de plankosten in een exploitatieplan. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in gewone en kleine exploitatieplannen.

Bij grote exploitatieplannen moet een kostenbegroting worden opgesteld en gelden maxima voor allerlei kosten. De kosten die wij begroten en in rekening brengen liggen tot op heden onder hetgeen maximaal in rekening zou kunnen worden gebracht.

Voor kleine plannen is een regeling gemaakt met vaste (maximale) bedragen omdat het bij kleine plannen te ver zou voeren om alle plankosten afzonderlijk te berekenen. Als kleinere bouwplannen worden gezien de bouw van maximaal één woning, de bouw van kassen tot een maximum bruto vloeroppervlakte van 30.000 m², de bouw van één hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden met een vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m² of één bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel en een uitbreiding met niet meer dan 2000 m² van een gebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloer oppervlakte of met niet meer dan één woning en bepaalde verbouwingen. Voor deze plannen zijn standaardbedragen voor plankosten vastgesteld op prijspeil 2017 welke jaarlijks geïndexeerd worden op basis van de salarisschalen voor gemeenteamttenaren. Werkzaamheden die door of onder regie van de initiatiefnemer zelf worden verricht (bijvoorbeeld het laten uitvoeren van onderzoeken en het laten opstellen van een ontwerpbestemmingsplan) mogen op dit bedrag in mindering worden gebracht tot een maximum van 60% van het standaardbedrag.

Ad b : Facilitair grondbeleid op initiatief van de gemeente of een niet-eigenaar met instemming van de gemeente

In een aantal gevallen is het denkbaar dat de gemeente een ontwikkeling voorstaat die maatschappelijk van belang is (denk bijvoorbeeld aan de herontwikkeling van een winkelcentrum) en waarbij de gemeente zelf geen actief grondbeleid wenst te voeren, maar dit wil uit laten voeren door een betrouwbare deskundige marktpartij die nog (geen) eigenaar is van (alle) benodigde gronden. Het initiatief kan ook komen van een ontwikkelaar zelf die nog geen (volledige) eigendomspositie heeft. De gemeente kan in dit geval besluiten tot samenwerking met deze partij. Nu deze partij nog geen eigenaar is kan er nog geen anterieure overeenkomst gesloten worden. Wel kan in dit geval een intentieovereenkomst gesloten worden waarin het streven van de marktpartij om eigenaar te worden is opgenomen en dat in dat geval beide partijen een anterieure overeenkomst wensen te sluiten. Ook kunnen afspraken gemaakt worden in het geval het niet lukt om met alle eigenaren tot overeenstemming te komen (bijvoorbeeld over het in die situatie opstellen van een exploitatieplan of het toepassen van instrumenten voor actief grondbeleid).

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

Er wordt door het Rijk gewerkt aan nieuwe wetgeving op ruimtelijk gebied, de Omgevingswet. Deze zal gevolgen hebben voor het grondbeleid, met name in situaties waarin met faciliterend grondbeleid wordt gewerkt en ook qua instrumentarium (aanvullingswet grondeigendom). De ingangsdatum van de Omgevingswet is op dit moment voorzien in 2022.

3. GRONDUITGIFTEBELEID EN VERKOOP VAN GRONDEN EN PANDEN

3.1 Selectie van partijen/kopers

Bij de uitgifte van gronden en de verkoop van panden wordt gestreefd naar:

- Maatschappelijk rendement;
- Het realiseren van kwaliteit, ook op langere termijn en vanuit oogpunt van beheer en onderhoud;
- Het realiseren van een optimale prijs/kwaliteitsverhouding;
- Transparante en heldere procedures; iedereen moet in principe de kans krijgen mee te doen;
- Samenwerking met betrouwbare partijen met wie op een prettige manier kan worden samengewerkt, die openstaan voor overleg en participatie (door kopers en omwonenden) en die streven naar duurzaamheid.

Verder moeten uitgifte- en verkoopprocessen praktisch en efficiënt zijn.

Uitgifte van bouw kavels aan bedrijven/kantoren

Partijen die zich melden voor een bouw kavel op een bedrijventerrein hebben keuze uit het op dat moment beschikbare aanbod. De volgorde van aanmelding bepaalt wie de eerste keuze heeft. Aan bedrijven kunnen, zeker op het moment dat er weinig uitgifbare grond is, eisen worden gesteld (bijvoorbeeld een minimum aantal arbeidsplaatsen per hectare). Dergelijk beleid wordt door het college vastgesteld en gepubliceerd. Voor specifieke kavels (bijzondere ligging, of indien er slechts één of enkele kavels beschikbaar zijn) kan van het algemeen uitgiftebeleid worden afgeweken en bijvoorbeeld een inschrijving worden georganiseerd. Bij deze inschrijving kunnen nadere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit en/of duurzaamheid.

Uitgifte van bouw kavels voor particulieren (woningen)

Per plan wordt de wijze van uitgifte van vrije bouw kavels door het college vastgesteld. Systemen die in aanmerking komen zijn:

- Loting na inschrijving per kavel;
- Bepaling volgorde na inschrijving op basis van (vooraf aangegeven) criteria;
- Verkoop aan hoogste bieder bij inschrijving;
- Indien er resterende kavels zijn op volgorde van binnenkomst.

Bij loting na inschrijving krijgen belangstellenden een bepaalde periode de gelegenheid om zich in te schrijven. Over deze procedure wordt gepubliceerd in de media zoals de Faam, via een bewonersbrief, de gemeentelijke website, een website specifiek voor het plan et cetera. Na het sluiten van de inschrijvingstermijn verricht, indien nodig, een notaris de loting van de volgorde van belangstelling voor een specifieke kavel.

Na toewijzing van een kavel wordt deze – geheel vrijblijvend en kosteloos – gedurende drie maanden voor de gegadigde gereserveerd. Na deze termijn kan men overgaan tot koop of nog een (betaalde) optie nemen van drie maanden (1% van de koopsom). Vervolgens dient een koopovereenkomst te worden ondertekend met daarin een mogelijkheid voor ontbindende voorwaarden (financiering, onherroepelijke vergunning) voor een termijn van maximaal zes maanden na afloop optietermijn. Levering dient plaats te vinden uiterlijk een maand na ondertekening overeenkomst (conform algemene verkoopvoorwaarden) of – indien van toepassing – binnen drie weken na uitwerking van de in de koopovereenkomst opgenomen ontbindende voorwaarde(n). Als de levering/betaling later plaats vindt wordt de wettelijke rente in rekening

gebracht. Deze methode is praktisch goed uitvoerbaar, wordt meestal als rechtvaardig ervaren en wordt dan ook vaak toegepast.

Een variant is dat niet wordt geloot, maar op basis van criteria een volgorde wordt bepaald. Belangrijk is in dat geval dat de criteria op basis waarvan de volgorde wordt bepaald vooraf duidelijk zijn en zo goed mogelijk te objectiveren. Deze methode is ingewikkelder en leidt ook gemakkelijker tot discussie dan de eerste methode. Deze methode zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij een bijzonder experiment op een of ander gebied.

Verkoop aan de hoogste bieder bij inschrijving is een methode die gebruikt kan worden als er sprake is van een heel beperkt en/of bijzonder aanbod en er veel belangstelling verwacht wordt. In dat geval kan met deze procedure de maximale opbrengst worden gerealiseerd. Als het om een groter aanbod gaat is de procedure tijdrovend. De methode kan ook gebruikt worden voor restkavels die tegen de vastgestelde prijzen niet verkoopbaar blijken.

Indien er na toepassing van een van bovenstaande procedures nog kavels resterend worden deze verkocht aan personen die zich na deze procedure hebben aangemeld. Gewerkt wordt dan op volgorde van binnenkomst.

In de huidige situatie, die naar verwachting de komende twee jaar niet heel veel zal veranderen, wordt als standaard gekozen voor inschrijving per kavel waarbij als er meerdere kandidaten per kavel zijn, wordt geloot. Deze werkwijze biedt het snelst duidelijkheid voor zowel kandidaat kopers als voor onszelf en heeft dan ook de voorkeur. In incidentele gevallen kan voor een andere procedure worden gekozen.

Collectief particulier opdrachtgeverschap

Tussen uitgifte aan particulieren en uitgifte voor projectmatige bouw is een tussenvorm ontstaan in de vorm van collectief particulier opdrachtgeverschap (cpo). Particulieren werken in dit geval in groepsverband aan een woningbouwplan. Hiervoor organiseren zij zich meestal in een vroeg stadium in een stichting of vereniging zonder winstoogmerk, die als opdrachtgever naar architect en aannemer van het project optreedt. Uiteindelijk worden de woningen dus in groepsverband gerealiseerd; de grond wordt meestal wel individueel afgenomen. In de praktijk blijkt dat deze wijze van uitgifte veel tijd vraagt. Daarnaast is het afbreukrisico hoog. Gelet hierop zal de gemeente in beginsel geen kavels specifiek bestemd voor cpo aanbieden. Uiteraard kunnen individuele kopers van kavels met elkaar samenwerken om op die manier tot voordelen komen in de sfeer van aanbesteding of het leveren van maatwerk in het eigen woningontwerp.

Uitgifte van bouwkavels voor projectmatige bouw

In september 2019 is de nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 verschenen, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. De reiswijzer is een gezamenlijke uitgave van Bouwend Nederland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

In de Reiswijzer wordt uitgebreid ingegaan op gebiedsontwikkeling, ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie, hoe te komen tot een keuze voor samenwerkingspartners en de van belang zijnde juridische kaders. Het beleid van de gemeente Middelburg sluit aan op deze Reiswijzer. Als het gaat om projectmatige bouw zijn in elk geval de volgende aspecten van belang:

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- a. Welke partijen (ontwikkelaars) komen in aanmerking om kavels af te nemen;
- b. Hoe vindt de selectie van deze ontwikkelaars plaats;
- c. Hoeveel partijen worden benaderd in een selectieproces;
- d. Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven.

Ad a : Partijen

Om in aanmerking te kunnen komen voor gronduitgifte in een gemeentelijke grondexploitatie moet een ontwikkelaar in principe voldoen aan de volgende algemene eisen:

- De gemeente moet vertrouwen hebben in een prettige en open samenwerking met de ontwikkelaar. De ontwikkelaar moet in verband daarmee beschikken over goede referenties vanuit andere projecten (dat kunnen zowel projecten binnen als buiten de gemeente Middelburg zijn) of (in het geval van nieuwe partijen) op een andere manier onderbouwd kunnen overtuigen dat een goede samenwerking mogelijk is.
- Bij woningbouw wordt de voorkeur gegeven aan projectontwikkelaars die woningen gaan realiseren die energieneutraal zijn of eenvoudig energieneutraal te maken zijn.
- Bij woningbouw moet met een afdoende garantiecertificaat gebouwd worden, bij niet-woningbouw moeten anderszins voldoende garanties gesteld worden.

Aanvullend daarop zal ook gelet worden op de mate waarin een ontwikkelaar bereid is risico te nemen. Bovendien kunnen er specifieke eisen zijn die voortvloeien uit de aard van het project. Ook is er een verband tussen de omvang van de uitgifte en de grootte van een ontwikkelende partij.

Het is van belang niet te lichtvaardig te denken over de selectie van partijen. In de praktijk is het niet zo eenvoudig om, als eenmaal gekozen is voor samenwerking met een partij, deze samenwerking weer te beëindigen en met een nieuwe partij opnieuw te beginnen. In het beste geval levert dat veel tijdsverlies op en in het slechtste geval komt hier nog discussie over intellectuele eigendom en mogelijk een juridisch traject bij.

Ad b : Selectiemethoden

Per project zal door het college een expliciete keuze gemaakt worden voor een selectiemethode. Onder meer de volgende methoden kunnen worden overwogen:

- Loting na inschrijving op basis van een vaste prijs en vastgesteld kwaliteitsniveau.
- Bepaling volgorde op basis van vooraf aangegeven criteria na inschrijving op basis van een vaste prijs en vastgesteld kwaliteitsniveau.
- Concurrentie op basis van prijs bij vastgestelde kwaliteitseisen.
- Concurrentie op basis van kwaliteit bij vastgestelde prijzen.
- Concurrentie op basis van optimale prijs/kwaliteitsverhouding.
- Eén op één uitgifte aan een partij met een origineel initiatief.
- Eén op één samenwerking met een partij om te komen tot een gezamenlijk plan.

De keuze voor een bepaalde methode hangt onder meer af van hoeveel belangstelling er in de markt voor een project is, of kwaliteit en prijzen vooraf goed te bepalen zijn, de complexiteit en omvang van een project, de mate van creativiteit die gevraagd wordt en de inbreng op voorhand van originele ideeën door een marktpartij. Ook kan ervoor worden gekozen om, als in een eerste fase van een project de samenwerking goed is verlopen en een goed product is opgeleverd, de samenwerking in een volgende fase door te zetten zonder dat opnieuw een selectieproces met daarbij ook andere partijen plaatsvindt.

Ad c : Aantal partijen in een selectieproces

Het aantal partijen dat in een selectieproces zal worden betrokken hangt af van:

- De gekozen selectiemethode: in concurrentie of niet?
- De omvang van het project: hoe groter de omvang van het project hoe meer partijen in principe betrokken kunnen worden in de selectie.
- De complexiteit van het project: hoe complexer het project en hoe meer vooraf wordt gevraagd van de ontwikkelaar voordat deze geselecteerd wordt, hoe lager het aantal te betrekken partijen.

Bij grotere projecten kan aan meerdere partijen een deel gegund worden. In dat laatste geval is afstemming wel een belangrijke zaak. We willen voorkomen dat partijen tegelijkertijd met een zelfde product in het zelfde plan op de markt komen, waardoor beide ontwikkelingen kunnen stagneren. Verder is van belang om te zorgen voor een goede afstemming in beeldkwaliteit en zodanig afspraken te maken dat partijen geen hinder hebben van elkaar, maar juist synergie ontstaat. Ook gezamenlijke promotie voor hetzelfde product (de ontwikkeling van een nieuw gebied) is van belang, omdat dit voor de uiteindelijke koper duidelijkheid biedt. Een andere mogelijkheid is een samenwerkingsconstructie tussen verschillende partijen, iets waarover bijvoorbeeld in Essenveld afspraken over zijn gemaakt.

Ad d : Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven

Bij elk selectieproces zal er aandacht moeten zijn voor het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Als gebruik wordt gemaakt van de eerste vijf methoden en niet steeds dezelfde partijen in het selectieproces worden betrokken kan er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun. Als bij concurrentie op basis van kwaliteit marktconforme prijzen worden berekend geldt hetzelfde. Bij één op één transacties zoals bij de laatste twee methoden is dit risico mogelijk groter. De onderbouwing van de gehanteerde grondprijs is in dit geval cruciaal. In geval van twijfel kan een taxateur worden ingeschakeld.

Verkoop van gemeentelijke gronden, gebouwen et cetera

Regelmatig komt het voor dat de gemeente gebouwen afstoot of gronden aankoopt waarop gebouwen staan die buiten een plan gehouden worden en separaat doorverkocht worden.

Als de gemeente een pand zelf niet (meer) nodig heeft kan het worden verkocht. Dat geldt ook voor gronden die niet langer nodig zijn voor ontwikkeling. Hierbij wordt in principe de volgende werkwijze gevolgd:

- a. Bepaald wordt of het gewenst is het te taxeren object op basis van huidig gebruik en bestemming te taxeren dan wel op basis van een nieuw gewenst gebruik en bestemming.
- b. Het object wordt getaxeerd.
- c. Er wordt een advertentie geplaatst (via een makelaar) dat het betreffende perceel of gebouw te koop is met daarbij een richtprijs. In het geval het maatschappelijke gewenste gebruik en/of bestemming afwijkt van de huidige bestemming wordt aangegeven wat het gewenste gebruik en bestemming is. In het geval van een pand wordt aan geïnteresseerden gevraagd zich te melden met ideeën die zij hebben voor het gebruik van het pand. Duidelijk zal daarbij worden gemaakt dat het college deze ideeën zal beoordelen en dat over deze beoordeling geen correspondentie mogelijk is.
- d. Als er één gegadigde is zal het college bezien of zij kan instemmen met dit gebruik en, indien nodig, bereid is een procedure in het kader van de Wet ruimtelijke ordening te voeren om dit gebruik mogelijk te maken (In het geval het gewenste gebruik en bestemming afwijkt van het huidige is dit besluit al eerder genomen).

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- e. Als het antwoord hierop bevestigend is zal worden onderhandeld met deze gegadigde waarbij de getaxeerde waarde de ondergrens vormt. Indien de kandidaat wel wil kopen, maar niet bereid is minimaal de getaxeerde waarde te betalen en het college toch wenst te verkopen dan is hiervoor instemming van de gemeenteraad noodzakelijk.
- f. Als er meerdere gegadigden zijn bepaalt het college of zij een voorkeur hebben voor een bepaald gebruik.
- g. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er is één gegadigde voor dit gebruik zal de werkwijze onder d gevolgd worden.
- h. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er zijn meerdere belangstellenden voor dit gebruik zal een inschrijvingsprocedure plaatsvinden waarbij het verkocht zal worden aan de hoogste inschrijver. Indien de hoogste inschrijving ligt onder de getaxeerde waarde en het college toch wenst te verkopen is instemming van de gemeenteraad noodzakelijk.
- i. Als het college geen voorkeur heeft voor een bepaald gebruik zal het perceel of pand eveneens door middel van inschrijving worden verkocht.
- j. Indien er in eerste aanleg geen geïnteresseerden zijn, zal met de eerste belangstellende die zich daarna aandient onderhandeld worden over verkoop.

Deze werkwijze wordt ook gevolgd in een situatie dat het perceel of pand nog niet officieel te koop is gezet maar zich al wel belangstellenden hebben gemeld. Als er veel belangstelling wordt verwacht, kan ook gekozen worden voor het organiseren van een veiling.

In een aantal situaties kan het college besluiten om van bovenstaande procedure af te wijken. Dit kan het geval zijn:

- Als een zittende huurder of pachter het perceel of pand wenst te kopen. In dat geval kan één op één met deze huurder worden onderhandeld.
- Als het om een object gaat waarvan de bestemming en het voorgenomen gebruik hetzelfde blijft. In dat geval zal bij een zeer courant perceel of pand waarvoor naar verwachting veel belangstelling is een inschrijving worden gehouden waarbij wordt verkocht aan de hoogste inschrijver. Is het perceel of pand minder courant, of gaat het om een reguliere woning, dan zal het via een makelaar met een vraagprijs in de markt worden gezet waarbij met de eerste belangstellende die een serieus bod doet onderhandeld zal worden.
- Als er al een gegadigde is en het college er van overtuigd is dat met verkoop aan deze gegadigde, direct of indirect (bijvoorbeeld als ruilobject of ter oplossing van een huisvestingsprobleem van een maatschappelijke organisatie), het meest optimale maatschappelijk rendement bereikt kan worden.
- Als er sprake is van een origineel particulier initiatief met een meerwaarde voor de gemeente. In dit laatste geval is het niet erg netjes en stimulerend om de indiener te bedanken en vervolgens het initiatief in de markt te zetten. In deze gevallen zal dan ook geprobeerd worden om één op één overeenstemming te bereiken met de initiatiefnemer.

In alle gevallen waarin sprake is van voorgenomen verkoop tegen een bedrag dat ligt onder de taxatiewaarde is een raadsbesluit noodzakelijk. In dat geval zal er tevens aandacht voor moeten zijn dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun aan ondernemingen. Indien een pand wordt verkocht met het oog op een andere bestemming kan het college er voor kiezen om in plaats van een taxatie op te laten stellen, een residuele waarde berekening op basis van deze bestemming uit te laten voeren.

3.2 (Grond)prijsbeleid

Hoofddlijn in het gemeentelijk grondprijsbeleid is de functionele grondprijspolitiek en de marktwaarde. Dat betekent dat de waarde/prijs van de grond in belangrijke mate bepaald wordt door de bestemming van de grond en wat een redelijk denkend koper ('de markt') over heeft voor de kavel + eventuele toekomstige opstal. Het verschil tussen deze marktprijs en de stichtingskosten van de opstal, de zogenaamde residuele waarde, is de waarde die aan de grond toegekend kan worden. Als de gemeente een lagere prijs zou vragen dan krijgt de toevallige koper van de kavel een voordeel en wordt de gemeenschap in feite benadeeld. Indien een hogere prijs gevraagd wordt kan de kavel niet verkocht worden (er is dan niemand die hem wil betalen). De residuele waarde kan ook negatief uitvallen. In die situatie zou de betreffende bestemming niet realiseerbaar zijn zonder subsidiëring.

Hieronder volgt een eenvoudig voorbeeld ter verduidelijking.

| | |
|---|--------------------|
| Prijs woning vrij op naam | € 302.500,- |
| Af : 21% omzetbelasting | € <u>52.500,-</u> |
| Marktprijs exclusief omzetbelasting | € 250.000,- |
| Hiervan gaan af : | |
| Bouwkosten van het object | € 130.000,- |
| Overige stichtingskosten (ontwikkelkosten, verkoopkosten, architect etc.) | € 18.000,- |
| Ontwikkelwinst/risicovergoeding | € <u>12.000,-</u> |
| Totaal | € <u>160.000,-</u> |
| Residuele waarde = grondwaarde = | € 90.000,- |

Het is te bewerkelijk om voor elke individuele uitgifte in de gemeente een residuele grondprijs te bepalen. Voorts kent de markt voor zowel bouwkosten als woningbouwpreizen een enorme dynamiek waarbij deze dagelijks veranderen. Omdat met een grondexploitatie meestal geruime tijd is gemoeid en het belangrijk is om zekerheid te verkrijgen over opbrengsten aan de zijde van de gemeente enerzijds en over de kosten aan de zijde van de andere partij is het wenselijk dan wel noodzakelijk al in een redelijk vroeg stadium een vaste prijs af te spreken, die geïndexeerd wordt. Dergelijke prijzen worden per plan bepaald.

Om deze prijzen te bepalen wordt naar verschillende zaken gekeken:

- Wat zouden de residuele waarden op het moment van prijsafpraak bij benadering zijn?
- Hoe verhoudt zich dat tot prijzen per m² die op andere locaties en andere gemeenten worden gerekend?
- Hoe verhoudt de betreffende locatie zich ten opzichte van andere locaties qua (te verwachten) populariteit op de woningmarkt?
- Is het gewenst binnen de locatie te differentiëren in grondprijzen per m², rekening houdend met ligging en vorm van bepaalde kavels, grootte van de kavels (de eerste m² zijn meestal de duurste), et cetera?

Naast de residuele methode en de vergelijkingsmethode is het uitgangspunt dat grond, zelfs in vervuilde staat, altijd een bepaalde waarde heeft, omdat het nu eenmaal onmogelijk is om zonder

grond iets te realiseren. Uitgaande van een vaste grondwaarde kan vervolgens nagegaan worden bij welk type woningen en volume van deze woningen een haalbare casus gemaakt kan worden. In feite worden de bouw- en andere stichtingskosten en/of de ontwikkelwinst c.q. risicovergoeding dan als residu beschouwd.

Voor bedrijven blijft het belangrijk om vooral aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden te bieden. Bedrijfsobjecten zijn onderling zeer verschillend en in het algemeen weinig courant. Om deze reden is het moeilijk om hiervoor residuele grondwaarde berekeningen te maken. Bij bedrijventerreinen wordt de prijs vooral vastgesteld door vergelijking met bedrijventerreinen en gehanteerde grondprijzen in de omgeving. Daarnaast is de specifieke ligging van de kavel van belang (zicht, ontsluiting, uitstraling) en de gebruiksmogelijkheden.

Voor commerciële voorzieningen zal maatwerk worden geleverd. In principe geldt hiervoor hetzelfde als voor woningbouw. De prijs hangt af van de bestemming/marktwaarde van de grond. Ook hier geldt het uitgangspunt dat grond altijd een waarde zal hebben.

Voor niet-commerciële voorzieningen is het niet mogelijk om een residuele grondprijs te bepalen. In de gemeente Middelburg is het gebruikelijk om als uitgangspunt voor de grondprijs voor niet-commerciële voorzieningen in een plan 80% van de gemiddelde uitgifteprijs in een plan aan te houden, waarbij parkeren op eigen erf moet worden opgelost.

Voor interne leveringen (bijvoorbeeld grond voor een schoolgebouw of gemeentewerf) wordt conform de BBV-uitgangspunten primair uitgegaan van de boekwaarde/kostprijs van de betreffende gronden, tenzij de marktwaarde lager is, in welk geval intern tegen deze laatste waarde moet worden geleverd. In geval van inbreng van gronden buiten de sfeer van het grondbedrijf in de sfeer van het grondbedrijf komt het verlies in dat geval niet ten laste van het grondbedrijf. Dit komt ten laste van de begrotingspost waar het betreffende object onder valt. Op intern aan het grondbedrijf geleverde gronden kan dus binnen het grondbedrijf nooit bij voorbaat sprake van een verlies zijn. Als de marktomstandigheden zich in ongunstige zin ontwikkelen kan zo'n verlies wel ontstaan.

Per plan worden steeds, bij het vaststellen c.q. actualiseren van de exploitatieopzet, de ondergrenzen van de te hanteren grondopbrengst vastgelegd. In het kader van de exploitatieopzet wordt toegelicht hoe deze prijzen tot stand zijn gekomen. De opzet wordt vertrouwelijk ter vaststelling aangeboden aan de gemeenteraad.

3.3 Beleid met betrekking tot reststroken

Het beleid met betrekking tot (verhuur en verkoop van) groen- en reststroken is vastgelegd in een afzonderlijke beleidsnotitie Groen- en reststroken. In deze Nota grondbeleid wordt volstaan met een verwijzing hiernaar. Dit beleid, inclusief de onderliggende nota, is gepubliceerd op de webpagina middelburg.nl/groen-en-reststroken-kopen-of-huren.

4. PLANECONOMISCHE STURING

Om bij actief grondbeleid voldoende rendement op winstgevende grondexploitaties te garanderen c.q. te voorkomen dat bij verlieslatende locaties verliezen hoger uitvallen dan nodig is, is het belangrijk om het financiële aspect in het gehele planproces voortdurend aandacht te geven. Vooral in de beginfase, bij het opstellen van randvoorwaarden en het ontwerp, kan hierdoor veel geld bespaard c.q. verdiend worden. Rekenen en tekenen dient gelijk op te gaan zodat de financiële gevolgen van bepaalde keuzes steeds duidelijk zijn.

Voor faciliterend grondbeleid geldt dat er uitsluitend kostenverhaal mag plaatsvinden zodat winst, afgezien van meevallers ten opzichte van de geraamde kosten, niet mogelijk is. Indien kosten te laag worden geraamd is er sprake van een verlies dat niet meer op de initiatiefnemers kan worden verhaald. Verlies kan ook ontstaan indien en voor zover er kosten worden gemaakt voordat een overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. De inzet is om in een zo vroeg mogelijk stadium een overeenkomst te sluiten om dit risico te beperken. De kosten van een eerste beoordeling van een initiatief en vervolgens de voorbereiding van de overeenkomst kunnen echter niet anders dan voorafgaand aan het sluiten van de overeenkomst worden gemaakt.

Bij actief grondbeleid wordt aangesloten op de systematiek van het projectmatig werken. In de initiatiefase, veelal een aankoopvoorstel, wordt een globale haalbaarheidsberekening opgesteld, op basis waarvan een krediet kan worden gevraagd voor de voorbereiding, eventueel inclusief verwerving. In de definitiefase worden vervolgens de financiële kaders opgesteld, op basis waarvan een eerste exploitatieopzet aan de gemeenteraad kan worden aangeboden, waarbij een krediet voor de verdere ontwikkeling wordt gevraagd. In de fases die daarop volgen wordt de exploitatieopzet steeds bijgesteld, waarmee tevens het krediet wordt bewaakt. Als het project (voor het overgrote deel) gereed is, wordt het plan afgesloten waarbij rekening wordt gehouden met eventuele nakomende kosten en indien van toepassing nog te verkopen restkavels. Voor de exploitatie van de restkavels wordt, gelet op de beperkte dynamiek, de exploitatieopzet alleen geactualiseerd indien ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven.

5. FINANCIËEL KADER

5.1 Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De financiële kaders rond het grondbeleid, zowel voor faciliterend grondbeleid als actief grondbeleid, worden bepaald door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Op 31 juli 2019 heeft de commissie BBV een nieuwe notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)' gepubliceerd, waarmee alle voorgaande notities zijn komen te vervallen.

De Commissie BBV geeft met door haar zelf zo genaamde "stellige uitspraken" in de in juli 2019 gepubliceerde notitie een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is dan van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past die ook 'BBV-proof' is), zij dit expliciet moet motiveren en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarstukken.

Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De Commissie BBV spoort gemeenten en provincies aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

Met betrekking tot actief grondbeleid doet de Commissie BBV in de meest recente nota de in bijlage 2 verkort weergegeven, stellige uitspraken. In beginsel worden deze uitspraken door ons volledig gevolgd tenzij beargumenteerd wordt waarom daar van af wordt geweken. In de bijlage wordt bij elke uitspraak *in cursief* aangegeven in hoeverre deze in het grondbeleid van de gemeente Middelburg wordt gevolgd of daar van wordt afgeweken.

5.2 Voorziening grondbedrijf en reserve grondbedrijf

Uitgangspunt is dat het grondbedrijf voldoende middelen moet hebben om verwachte verliezen op huidige exploitaties op te kunnen vangen, niet verwachte verliezen (risico's) op huidige exploitaties op te kunnen vangen en om tijdig een voorziening te kunnen vormen voor verwachte verlieslatende exploitaties in de toekomst.

Voor de verwachte verliezen wordt conform het BBV een voorziening gevormd worden die als correctie op de actiefpost (boekwaarde) op de balans wordt opgenomen. Voor risico's, die tot niet verwachte verliezen kunnen leiden, moet een buffer aanwezig zijn. Deze buffer is de reserve grondbedrijf. De reserve grondbedrijf kan tevens gebruikt worden als een soort spaarpot voor verwachte verlieslatende exploitaties in de toekomst. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan toekomstige herstructureringsoperaties. Er moet dan voor gezorgd worden dat ten tijde van het in exploitatie nemen van een dergelijk plan voldoende middelen beschikbaar zijn, zodat voor het volledige verwachte verlies een voorziening kan worden gevormd. Het BBV schrijft overigens niet voor dat er een reserve grondbedrijf moet zijn. Gelet op de specifieke (meerjarige) aard van grondexploitatie ten opzichte van andere begrotingsposten en de omvang hiervan in Middelburg is een zelfstandige reserve grondbedrijf gewenst. Het grondbedrijf zou in principe haar eigen broek op moeten kunnen houden, zodat de overige bedrijfsvoering zo min mogelijk wordt beïnvloed.

Voorziening grondbedrijf

De voorziening wordt gevormd:

- Voor onvermijdbare verliezen;
- Op basis van door de gemeenteraad vastgestelde exploitatieopzetten;
- Op basis van contante waarde;

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- Ten laste van het jaarresultaat c.q. de reserve grondbedrijf.

Jaarlijks wordt beoordeeld of de voorziening toereikend is voor de verwachte verliezen. Naast bedragen voor verliezen op lopende grondexploitaties zijn in de voorziening grondbedrijf ook nog bedragen opgenomen voor nakomende kosten van afgesloten exploitaties.

Reserve grondbedrijf

De reserve grondbedrijf is bedoeld als buffer om risico's in de grondexploitatie (niet zekere maar wel mogelijke verliezen) op te kunnen vangen, om tijdig voorzieningen te kunnen vormen voor in de toekomst verwachte financieel nadelige (maar wel maatschappelijk gewenste) exploitaties en om onvermijdbare verliezen op strategische aankopen op af te boeken.

De gemeente moet zelf bepalen en onderbouwen welk weerstandsvermogen zij noodzakelijk acht voor grondexploitatie. Hieraan zijn door andere overheden geen specifieke eisen gesteld.

In de vorige nota werden aan deze reserve de volgende eisen gesteld:

- Op eindwaarde is het saldo van de reserve positief;
- Bij doorberekening van een risicoscenario is het saldo eveneens positief op eindwaarde;
- Bij doorberekening van een risicoscenario wordt de reserve de eerstkomende vijf jaar niet negatief.

Deze eisen hielden verband met het systeem van (tussentijdse) winstneming dat tot 2017 werd gevolgd. Daarbij werd gewerkt met een staffel. Deze wijze van winstneming was voorzichtiger dan het systeem van (tussentijdse) winstneming wat op dit moment min of meer verplicht door de commissie BBV wordt voorgeschreven. Toepassing van dat systeem impliceert dat eerder winst wordt genomen. Dat betekent dat de kans dat daadwerkelijk een beroep moet worden gedaan op de buffer (in de vorm van de reserve grondbedrijf) toeneemt. Om dezelfde voorzichtigheid te houden in het grondbedrijf als in het verleden is het daarvoor noodzakelijk de normen waaraan de reserve grondbedrijf moet voldoen aan te passen. Met ingang van deze nota gelden de volgende normen:

- Op eindwaarde is het saldo van de reserve positief;
- Bij doorberekening van een risicoscenario is het saldo eveneens positief op eindwaarde;
- Bij doorberekening van een risicoscenario wordt de reserve de eerstkomende vijf jaar niet negatief;
- De reserve grondbedrijf dient minimaal 10% van de netto boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie + 10% van de nog te maken kosten voor deze bouwgrond in exploitatie te zijn. Bij een hogere reserve kan desgewenst afgewogen worden om het meerdere in te zetten voor andere doeleinden door dit meerdere saldo of een deel daarvan toe te voegen aan de algemene reserve van de gemeente.
- De reserve grondbedrijf is maximaal gelijk aan de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie (doelstelling actieplan grondbedrijf) plus de nog te maken kosten voor deze bouwgrond in exploitatie. Als de reserve boven deze norm komt vindt in elk geval afdracht plaats aan de algemene reserve van de gemeente.

De nieuwe norm onder het vierde gedachtenstreepje is de zogenaamde IFLO-norm. IFLO staat voor Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze norm werd in het verleden door verschillende provincies en gemeenten gebruikt voor het bepalen van de minimaal noodzakelijke weerstandscapaciteit. De gedachte daarbij is dat het

grondbedrijf enerzijds het risico heeft dat de boekwaarde niet geheel terugverdiend kan worden en daarbovenop het risico dat van de nog te maken kosten eveneens niet alles terugverdiend kan worden. De norm is eenvoudig te berekenen en toepassing van deze norm garandeert een behoorlijke buffer en een minimale verhouding tussen eigen en vreemd vermogen (minimaal 10% in de situatie dat er geen kosten meer gemaakt zouden hoeven te worden).

Om te bepalen of de reserve aan de eisen voldoet wordt jaarlijks een doorrekening gemaakt welke (vertrouwelijk) ter kennisname van de raad wordt gebracht. Indien blijkt dat het saldo te laag is zal moeten worden aangegeven hoe en op welke termijn dit saldo weer aangevuld zal worden. In beginsel is dat vanuit de activiteiten van het grondbedrijf tenzij het niet aannemelijk meer is dat het grondbedrijf dit volledig zelf kan oplossen. Een negatieve reserve is niet toegestaan en dient, als zich dat voordoet, altijd aangevuld te worden met middelen van buiten het grondbedrijf.

In de volgende Nota grondbeleid zal bezien worden of het gewenst is de normering van de reserve grondbedrijf aan te passen in relatie tot nog op te stellen beleid over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen naar aanleiding van de eveneens nog op te stellen Omgevingsvisie.

5.3 Winst- en verliesneming

Indien een verlies op een grondexploitatie wordt voorzien wordt het verlies op dat moment direct genomen door een bedrag ter hoogte van het verwachte verlies toe te voegen aan de voorziening grondbedrijf. Zodra het plan wordt afgesloten wordt het verlies verrekend met deze voorziening.

Voor winstneming geldt als uitgangspunt dat op grond van het BBV winsten pas genomen mogen/moeten worden als deze gerealiseerd zijn. De commissie BBV hanteert hiervoor de "percentage of completion"(POC)-methode. In de notitie van juli 2019 zijn eerder gedane stellige uitspraken door de commissie hierover nader verduidelijkt. Tevens is een bijlage toegevoegd hoe de berekening plaats dient te vinden. Dit dient te gebeuren op basis van de volgende formules:

$$\% \text{ kostenrealisatie} \times \% \text{ opbrengstrealisatie} = \% \text{ POC};$$

$$\% \text{ POC} \times \text{berekende winst in grondexploitatie} = \text{tussentijdse winstneming}$$

Bij deze systematiek kan het voorkomen dat later blijkt dat teveel winst is genomen. Dit dient dan in het betreffende jaar te worden teruggedraaid.

Blijkens de bijlage die aan de notitie is toegevoegd is het mogelijk om de winstberekening te corrigeren voor eventuele risico's. Die moeten dan wel goed onderbouwd worden waarbij in de praktijk het risico bestaat dat de accountant zal oordelen dat de grondexploitatieberekening zelf wellicht te optimistisch is. Omdat een al te voorzichtige benadering ook weer risico's heeft (grote kans op extra Vpb-heffing in de toekomst, "dood rekenen" van projecten) is het uitgangspunt in Middelburg om de exploitatieberekening zo zuiver en getrouw als mogelijk te maken en op basis hiervan te handelen.

Sinds 2017 wordt, op aangeven van de accountant, de vanuit de commissie BBV voorgeschreven POC-methode al door de gemeente Middelburg toegepast. In deze Nota grondbeleid wordt het beschreven beleid nu in overeenstemming gebracht met deze praktijk.

Bij grondexploitaties waarbij de te verwachten winst niet substantieel is wordt gelet op de geringe bedragen die daar mee gemoeid zijn en het risico wat daar nog op kan zitten geen tussentijdse

winstneming toegepast. Tussentijdse winstneming op een grondexploitatie vindt alleen plaats als deze substantieel is. Terugdraaien van eerder genomen winst vindt alleen plaats als het terug te draaien bedrag substantieel is. De bepaling of een berekend bedrag aan tussentijdse winst substantieel is vindt zowel plaats in absolute zin (minimaal € 20.000; berekende bedragen van meer dan € 100.000 worden altijd als winst genomen) als in relatieve zin (berekende winst onder € 100.000,- wordt alleen genomen indien deze minimaal 10% bedraagt van de totale winst)

Een grondexploitatiecomplex kan pas worden afgesloten indien de gehele grondexploitatie is afgerond, dat wil zeggen als de laatste verkoop heeft plaatsgevonden en de laatste kosten zijn gemaakt. Wel is het mogelijk om te werken met een restplan, ingeval het afsluiten van een omvangrijke grondexploitatie onevenredig lang zou gaan duren vanwege een langlopende resterende activiteit, die van beperkte waarde is voor de grondexploitatie als geheel. Indien het gaat om een af te sluiten plan met nog een beperkt bedrag aan nakomende kosten wordt hiervoor een bedrag in de voorziening grondbedrijf opgenomen. Indien het gaat om de verkoop van een of enkele restpercelen wordt een restplan gemaakt zoals bijvoorbeeld bij Veldzigt en Arnestein is gebeurd.

5.4 Op te nemen kosten en opbrengsten in grondexploitaties

Vanaf 1 januari 2016 kunnen op grond van het BBV uitsluitend kosten worden opgenomen die op de kostensoortenlijst van kostenverhaal in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staan vermeld in artikel 6.2.4. Deze lijst is als bijlage 2 bij deze nota opgenomen.

Van belang is dat uitsluitend kosten worden opgenomen van zaken waarvan de grondexploitatie profijt heeft, dat er sprake is van een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan of worden (mede) gemaakt ten behoeve van het plan) en dat er sprake is van proportionaliteit (als meerdere plannen profijt hebben van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld). Kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, bijvoorbeeld via verbruikstarieven (nutsbedrijven), zijn, voor zover dat het geval is, niet toerekenbaar. Het moet gaan om kosten van aanleg. Kosten van beheer behoren niet, ook niet in gekapitaliseerde vorm, tot de grondexploitatie.

Op basis van het BBV is het vanaf 1 januari 2016 niet meer toegestaan om bijdragen aan reserves (fondsstortingen) op te nemen als kostenelement in een grondexploitatie. Deze bijdragen en stortingen kunnen alleen nog plaatsvinden als resultaatsbestemming. In Middelburg was al eerder besloten om tijdelijk af te zien van bijdragen aan de reserves stadsontwikkeling, bodemsanering en stadsverfraaiing ten laste van de grondexploitatie. Met ingang van 2016 is het dus ook niet meer mogelijk om deze als kostenpost op te voeren.

Op de kostensoortenlijst van het Bro komt geen post onvoorzien voor. Dat is in zoverre ook logisch dat een post onvoorzien een stelpost is waar geen daadwerkelijke kosten op geboekt kunnen en mogen worden. Wel is gebruikelijk om in de raming voor civieltechnische en cultuurtechnische werken een percentage voor onvoorzien op te nemen. In het kader van de transparantie voor gemeenteraadsliden vinden wij het helderder om deze post expliciet op te nemen dan elke afzonderlijke raming met het percentage voor onvoorzien te verhogen. In grondexploitaties wordt standaard uitgegaan van 10% over de nog resterende civieltechnische en cultuurtechnische werken tenzij hier beargumenteerd van afgeweken wordt. Het gaat hier dus om kosten van bouwen en woonrijp maken.

Op de kostensoortenlijst van het Bro komen geen algemene kosten grondbedrijf voor, maar uitsluitend direct toe te rekenen plankosten. Ook hier is het gegeven dat het grondbedrijf wel deze kosten heeft en dat het erg bewerkelijk is om elke factuur en urenverantwoording voor deze kosten rechtstreeks te verdelen over en te boeken op de verschillende plannen. Daarnaast kan het ook nuttig zijn om te weten om welk bedrag het in totaal gaat. Vandaar dat deze kosten tot en met 2020, als een soort overhead, eenmaal bij het afsluiten van het boekjaar werden verdeeld over alle complexen op basis van de hierop geboekte interne uren. Het gaat hier dus om kosten van planvoorbereiding en planbegeleiding. Omdat ook deze wijze van toerekening voor discussie vatbaar is, is er in deze nota voor gekozen om deze kosten elk jaar rechtstreeks als verlies ten laste van de reserve grondbedrijf te nemen. Dit met ingang van het boekjaar 2021. Voor het grondbedrijf als geheel betekent het dat tegenover dit jaarlijks verlies een gunstiger resultaat op alle grondexploitaties komt te staan. Als het gaat om exploitaties waarop winst is gemaakt zal die winst een fractie hoger zijn. Bij verliesgevendende exploitaties kan de voorziening hierdoor iets lager zijn. Uiteindelijk komt alles tot uiting in de reserve grondbedrijf en heeft het voor het grondbedrijf weinig effect. Voor lopende exploitaties kan de resultaatsverbetering mogelijk leiden tot een iets hogere aanslag in de heffing van vennootschapsbelasting. Dit effect is echter marginaal.

De op grond van het BBV toegestane toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen. Omdat een grondexploitatie vooruit kijkt, en om te voorkomen dat de renteparameter ook in de meerjarenprognose (doorrekening) van het grondbedrijf elk jaar fluctueert, wordt voor de toekomstige jaren gebruik gemaakt van de percentages die worden opgenomen in de jaarlijkse richtlijnen voor de PCcyclus. Hierdoor kan met een stabiel rentepercentage worden gerekend zoals de commissie BBV ook bedoelt in haar Notitie. Dit is toegestaan zolang de werkelijke rente niet meer afwijkt dan 0,5% boven of onder het initieel vastgestelde rentepercentage. Als gevolg hiervan zijn er in de jaarrekening kleine verschillen tussen begrote en werkelijk doorberekende rente.

5.5 Waardering

Conform het BBBV werd in het verleden het volgende onderscheid gemaakt in gronden:

- a. In exploitatie genomen gronden;
- b. Niet in exploitatie genomen gronden waarvoor een reel en stellig voornemen bestaat dat deze in de nabije toekomst zullen worden bebouwd (niegg);
- c. Overige gronden.

Daarnaast werden in het grondbedrijf ook een aantal gebouwen opgenomen die tijdelijk verhuurd worden.

Per 1 januari 2016 is sprake van de volgende indeling:

- a. Bouwgrond in exploitatie
- b. Materiële vaste activa
- c. Voorraden

Voor de in exploitatie genomen gronden is een exploitatieopzet vastgesteld. Deze gronden worden gewaardeerd tegen de historische aankooprijks + bijgeschreven kosten. Voor zover deze verliesgevend is, zal een bedrag in de voorziening grondbedrijf worden opgenomen zodat de boekwaarde nooit hoger is dan de marktwaarde. Indien gronden/objecten vanuit een ander deel van de gemeente worden ingebracht in een grondexploitatie zal dit moeten gebeuren tegen de boekwaarde van deze gronden. Herwaardering van gronden is binnen het BBV namelijk niet toegestaan. Deze boekwaarde dient wel getoetst te worden aan de marktwaarde; indien deze

lager is, worden de gronden/objecten ingebracht tegen marktwaarde. Een nadelig verschil komt in dat geval ten laste van de functie waarvoor deze gronden eerder gebruikt werden. Ook voor leveringen vanuit het grondbedrijf aan andere delen van de gemeente geldt dat dit tegen boekwaarde dient te gebeuren tenzij de marktwaarde lager is. In dat geval is sprake van een verlies bij het grondbedrijf.

De categorie niegg is verdwenen. De gronden die hier vroeger onder vielen vallen nu onder de materiële vast activa. Het gaat volgens de BBV dan om “gronden zonder vaste bestemming die (op dit moment) geen onderdeel zijn van een transformatieproces”. Het is niet toegestaan om kosten bij te schrijven op de boekwaarde van deze gronden zolang geen exploitatieopzet is vastgesteld. Voorbereidingskosten om tot een plan en exploitatieopzet te komen worden jaarlijks ten laste gebracht van de reserve grondbedrijf zolang er nog geen exploitatieopzet is vastgesteld.

Onder voorraden zijn gronden opgenomen waarvoor geen voornemen tot functiewijziging (meer) bestaat. Dit zijn enerzijds landbouwgronden (in het verleden aangekocht als ruilgrond of gronden die ooit wel waren bedoeld voor ontwikkeling, maar waarvoor dit voornemen is komen te vervallen). Landbouwgronden worden gewaardeerd tegen de aankoopprijs dan wel de actuele marktwaarde indien deze lager is. Het beleid is gericht op verkoop van deze gronden, tenzij het wenselijk wordt geacht deze gronden strategisch in bezit te houden. Daarnaast is er een categorie ‘overig’ die hoofdzakelijk bestaat uit tijdelijk verhuurde gronden en opstallen. Ook hier is het beleid gericht op verkoop, tenzij het wenselijk is deze objecten strategisch in bezit te houden. Waardering vindt plaats op basis van de WOZ-waarde.

Voor ontwikkelingen waarbij sprake is van een faciliterend grondbeleid geldt dat deze op de balans worden opgenomen onder de overlopende posten conform de stellige uitspraken van de commissie BBV. Indien er al kosten zijn gemaakt en de exploitatiebijdrage is nog niet ontvangen, worden deze kosten opgenomen als overige nog te ontvangen bijdrage. Indien de exploitatiebijdrage al is ontvangen en de kosten deels nog gemaakt moeten worden, wordt het verschil tussen de bijdrage en de al gemaakte kosten opgenomen als vooruit ontvangen bedragen.

5.6 Risicomanagement

Het risicomanagement van het grondbedrijf maakt deel uit van het totale risicomanagement van de gemeente. Jaarlijks wordt hier in de paragrafen weerstandsvermogen van begroting en rekening aandacht aan besteed. Voortdurend worden risico's geïventariseerd, gemonitord en zo nodig beheersmaatregelen genomen.

In de paragrafen wordt vooral aandacht besteed aan algemene risico's voor grondexploitaties. Het in het openbaar communiceren over specifieke risico's is niet gewenst omdat dit het bedrijfsbelang zal schaden. Een voorbeeld is het in het openbaar praten over de kans dat een bepaalde verwerving duurder zal uitvallen dan geraamd en hiermee in een risicovoorziening rekening houden. Gevolg zal zijn dat deze verwerving altijd duurder zal uitvallen nu de tegenpartij weet wat de marges zijn.

Aanvullend op, en tevens dienend als input voor, het algemene risicomanagement van de gemeente wordt aan het begin van het jaar een doorrekening van het grondbedrijf gemaakt waarin naast een basisscenario een risicoscenario wordt doorberekend. In dit risicoscenario wordt zowel met algemene (doorlooptijd, rente, prijs- en opbrengststijging) als met bekende specifieke (projectgebonden) risico's rekening gehouden. Op basis van deze berekening wordt beoordeeld hoe het grondbedrijf er voor staat, of de algemene reserve van het grondbedrijf voldoende saldo

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

heeft en of en in hoeverre er in de toekomst mogelijkheden ontstaan voor afroming van de reserve van het grondbedrijf. Deze berekening wordt aangeboden aan het college en daarna vertrouwelijk aan de gemeenteraad verzonden. De conclusies worden verwerkt in de paragrafen Weerstandsvermogen van respectievelijk jaarrekening en begroting van de gemeente. De te gebruiken uitgangspunten voor basis en risico scenario worden vooraf afgestemd met en expliciet geaccordeerd door afdeling Bedrijfsvoering-Financiën. De planeconoom is verantwoordelijk voor deze risicoanalyse. Bij het opstellen wordt tevens gebruik gemaakt van de kennis van de projectleider en andere betrokkenen.

Bijlage 1 : Stellige uitspraken Commissie BBV

Met betrekking tot actief grondbeleid doet de Commissie BBV in de meest recente nota de in hieronder verkort weergegeven, stellige uitspraken. In beginsel worden deze uitspraken door ons volledig gevolgd tenzij beargumenteerd wordt waarom daar van af wordt geweken. In de bijlage wordt bij elke uitspraak *in cursief* aangegeven in hoeverre deze in het grondbeleid van de gemeente Middelburg wordt gevolgd of daar van wordt afgeweken.

- a. Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden zijn o.a. dat de betreffende gronden deel uit moeten maken van een door de gemeenteraad vastgestelde visie of masterplan voor een binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie, niet mag conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die ontwikkeling in de weg kunnen staan en/of provinciaal en/of rijksbeleid. Verder mag dat alleen als er betrokkenheid bij de gebiedsontwikkeling van provincie of rijksoverheid is, uitsluitend voor woningbouw. Anders dient waardering plaats te vinden op basis van de huidige bestemming. Bijschrijven van kosten voorafgaand aan de vastgestelde grondexploitatie is hoe dan ook niet toegestaan.
Gelet op de gestelde voorwaarden zal het in Middelburg niet veel voorkomen dat nieuw te verwerven gronden, als er nog geen grondexploitatie is vastgesteld, gewaardeerd mogen worden op basis van de toekomstige bestemming. In voorkomende gevallen is het streven om meteen een grondexploitatie vast te stellen.
- b. Het startpunt van bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.
Dit wordt gevolgd.
- c. Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal tien jaar bedraagt. Deze tien jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat een langere looptijd is toegestaan, mits deze langere looptijd en de motivatie expliciet zijn geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risicobeperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren.
Dit wordt gevolgd.
- d. Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
Dit wordt in principe gevolgd. Lopende grondexploitaties waarin zich geen wijzigingen hebben voorgedaan worden niet elk jaar ter besluitvorming voorgelegd.
- e. Voor de bepaling van kosten van de BIE die tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63 lid 3 lid BBV kunnen worden gerekend, wordt aangesloten op de kostensoorten zoals opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 6.13) en het Besluit ruimtelijke ordening (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5). Dit betekent dat maximaal deze kostensoorten

kunnen worden toegerekend aan de BIE, waarbij ten aanzien van de rente alleen de rente over het vreemd vermogen mag worden toegerekend en geen rente over het eigen vermogen en waarbij dotaties/bijdragen aan een voorziening (fonds) voor bovenplanse kosten bedoeld voor bovenwijkse voorzieningen in de BIE niet zijn toegestaan.

Dit wordt gevolgd behoudens het volgende:

Bij het bepalen van de kosten van bouw- en woonrijp maken wordt in de praktijk rekening gehouden met een post voor onvoorzien. Deze post komt niet voor in de kostensoortenlijst van het Bro maar wordt geacht daarin geïntegreerd te zijn. Wij vinden het inzichtelijker en meer aansluiten bij de praktijk om deze post apart te benoemen als deel uitmakend van de kosten voor bouw- en woonrijp maken dan om alle kosten standaard met een percentage hiervoor te verhogen.

- f. Het deel van de kosten van bovenwijkse voorzieningen dat aan een in de toekomst te openen grondexploitatie wordt toegerekend, moet tot het moment dat de betreffende grond feitelijk in exploitatie wordt genomen, worden geactiveerd onder de betreffende categorie materiële vaste activa. Naar de aard van de bovenwijkse voorzieningen zal de betreffende activacategorie veelal de activa met maatschappelijk nut zijn (bijv. ontsluitingswegen, bruggen, etc.). In de periode van activering als maatschappelijk nut tot en met het eventueel openen van de betreffende grondexploitatie, moet conform artikel 64 lid 3 BBV, vanaf de ingebruikname worden afgeschreven op het actief op basis van de verwachte gebruiksduur.

In Middelburg komt dit op dit moment niet voor. Indien er nieuw beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van bovenwijkse voorzieningen zal deze uitspraak gevolgd worden. Dit zal aan de orde komen bij gelegenheid van de volgende herziening van de Nota grondbeleid nadat de Omgevingsvisie tot stand is gekomen. In deze omgevingsvisie zullen mogelijk bovenwijkse voorzieningen zijn opgenomen en/of ruimtelijke ontwikkelingen waar vanuit exploitaties aan bij gedragen zou moeten worden (rekening houdend met wettelijk verplichte criteria als profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid).

- g. Het is vanaf 2016 niet meer toegestaan om dotaties te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Bestaande voorzieningen per ultimo 2015 blijven gehandhaafd en kunnen volgens planning worden afgewikkeld. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen die na het afsluiten van een grondexploitatie zullen worden aangelegd, is nog wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatbestemming of via een ander specifiek daartoe door de raad genomen besluit.

Ook dit is nu niet aan de orde, maar zal als dat in de toekomst wel het geval is worden gevolgd.

- h. Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:
1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro (overeenkomstig stellige uitspraak e); en
 2. de kosten mogen maximaal vijf jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal vijf jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
 3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Van deze mogelijkheid wordt in Middelburg geen gebruik gemaakt. Voor voorbereidingskosten wordt jaarlijks een krediet beschikbaar gesteld. Indien in dat jaar een grondexploitatie wordt vastgesteld worden de kosten daaraan toegerekend. Indien dat niet zo is worden de kosten als verlies genomen en ten laste van de reserve grondbedrijf gebracht. Deze benadering is voorzichtiger en eenvoudiger uitvoerbaar dan die in de uitspraak van de commissie BBV en voldoet daarmee aan de eisen van het BBV.

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

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

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

In Middelburg wordt de rente die in een boekjaar feitelijk wordt doorberekend aan de grondexploitaties bepaald volgens de hierboven genoemde methode van het gewogen gemiddelde. Het grondbedrijf van de gemeente Middelburg kent geen projectfinanciering. Omdat een grondexploitatie vooruit kijkt, en om te voorkomen dat de renteparameter ook in de meerjarenprognose (doorrekening) van het grondbedrijf elk jaar fluctueert, wordt voor de toekomstige jaren gebruik gemaakt van de percentages die worden opgenomen in de jaarlijkse richtlijnen voor de PCcyclus. Hierdoor kan met een stabiel rentepercentage worden gerekend zoals de commissie BBV ook bedoelt in haar Notitie. Dit is toegestaan zolang de werkelijke rente niet meer afwijkt dan 0,5% boven of onder het initieel vastgestelde rentepercentage. Als gevolg hiervan zijn er in de jaarrekening kleine verschillen tussen begrote en werkelijk doorberekende rente.

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

Deze uitspraak wordt gevolgd.

- k. De lasten en baten verband houdende met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd. Het is niet toegestaan om gelden uit eigen middelen (reserves) in mindering te brengen op de onderhanden werk positie van de bouwgronden in exploitatie.

Deze uitspraak wordt gevolgd.

- l. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion methode te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:
1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
 2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
 3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).
Deze uitspraak wordt gevolgd. De commissie BBV heeft de wijze van berekening van deze winst min of meer dwingend vastgelegd. Zie daarvoor in de nota grondbeleid onder paragraaf 5.3.
- m. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid en de toelichting op de balans dient te gebeuren op eindwaarde. Wanneer bij de waardering van de voorziening voorverliesgevende grondexploitaties niet wordt geopteerd voor de nominale waarde maar voor de contante waarde, dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor de negatieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid.
Hoewel deze uitspraak er toe leidt dat appels en peren worden vergeleken (een winst van een bepaald bedrag over tien jaar is minder waard dan datzelfde bedrag over twee jaar) wordt deze toch gevolgd. Daarnaast wordt ook de vergelijking tussen de contante waardes gemaakt die een betere vergelijkbaarheid biedt.
- n. Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die maximaal voor de boekwaarde van het onderhanden werk van betreffende bouwgrond in exploitatie worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- o. Kosten die gemeenten hebben gemaakt en die in het kader van faciliterend grondbeleid op basis van een overeenkomst kunnen worden verhaald op derden, zijn een vordering die opgenomen moet worden bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'.
Deze uitspraak wordt gevolgd.
- p. Als de gemeente reeds gemaakte kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan en inmiddels is een vergunning aangevraagd dan zijn deze te verhalen kosten te beschouwen als een vordering die moet worden opgenomen bij de balanspost overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV) op de gemeentelijke balans. In de toelichting op deze balansposten moeten deze vorderingen eveneens expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde 'verhaalbare kosten'. Als de gemeente reeds gemaakte kosten verhaalt op basis van een exploitatieplan, maar verrekening nog niet kan plaatsvinden doordat nog geen posterieure overeenkomst is gesloten of nog geen omgevingsvergunning is aangevraagd, dan dienen de gerealiseerde nog te verhalen kosten te worden verantwoord als 'nog te verhalen kosten' onder de overige nog te ontvangen bedragen (artikel 40a lid 1 onderdeel b BBV), voor zover wordt verwacht dat deze binnen tien jaar nog verrekend kunnen worden. In de toelichting op

deze balansposten moeten deze vorderingen en nog te verhalen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde vorderingen in het kader van de faciliterende grondexploitatie. Als geen zicht is op een toekomstige verrekening dan rest slechts een vermelding als 'niet in de balans opgenomen recht' bij de toelichting op de balans.

Deze uitspraak wordt gevolgd. Tot op heden is het echter nog niet noodzakelijk geweest om in Middelburg een exploitatieplan vast te stellen.

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

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

Deze uitspraak wordt in principe gevolgd. Als verwacht wordt dat een anterieure overeenkomst wordt gesloten, worden deze kosten meestal niet op bovengenoemde wijze geadministreerd, maar onder de normale exploitatie verantwoord en ten laste van het resultaat gebracht. Dat is een meer voorzichtige benadering. In geval verwacht zou worden dat het tot een exploitatieplan gaat komen is het echter wel van belang om de verantwoording te doen op basis van deze uitspraak omdat anders minder kosten in rekening gebracht zouden worden dan mogelijk is

Bijlage 2: Kostensoortenlijst Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 6.2.3 (Bro)

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4 (Bro)

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
- d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
- e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
- h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

GEMEENTE MIDDELBURG - NOTA GRONDBELEID 2021

- m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
- n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5 (Bro)

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c (Bro), worden gerekend:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Artikel 6.2.7 (Bro)

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, tenderde, van de wet worden gerekend de ramingen van de opbrengsten:

- a. van uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. van bijdragen en subsidies van derden;
- c. welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.