



Nota grond- en vast- goedbeleid Zwartewater- land 2023

*Beleidskader uitvoering grond- en
vastgoedbeleid*

Nota grond- en vast- goedbeleid Zwartewater- land

Opdrachtgever Ivo Leijten

Begeleid door Joyce Jellema-Algra

Auteur Henk Savelkoul

Opgesteld
d.d. 31 augustus 2023

Roosemalen & Savelkoul
Marskamp 64
6741 SC Lunteren
E-mail: info@roosemalen-en-savelkoul.eu
website: <http://www.roosemalen-en-savelkoul.eu>

1	SAMENVATTING	5
2	INLEIDING	8
3	POSITIE GROND- EN VASTGOEDBELEID	9
3.1	RELATIE MET DE OMGEVINGSVISIE	9
3.2	UITGANGSPUNTEN GEMEENTELIJK GRONDBELEID	9
3.3	UITGANGSPUNTEN GEMEENTELIJK VASTGOEDBELEID	10
3.4	VORMEN VAN GRONDBELEID	10
3.5	AFWEGINGSKADER	10
3.6	RELATIES TUSSEN GROND- EN VASTGOEDBELEID	11
4	ACTIEF GRONDBELEID	13
4.1	HET PLANVORMINGSPROCES BIJ ACTIEF GRONDBELEID	13
4.1.1	<i>Toekomstige ruimtelijke opgaven</i>	<i>13</i>
4.1.2	<i>Ontwikkelingsprojecten</i>	<i>14</i>
4.1.3	<i>Uitvoeringsprojecten</i>	<i>14</i>
4.2	VERWERVEN EN BEHEREN VAN GRONDEN	15
4.2.1	<i>Instrumenten voor verwerven van gronden</i>	<i>16</i>
4.3	TOEPASSING DIDAM-ARREST BIJ VERWERFING	17
4.4	BOUW- EN WOONRIJP MAKEN	17
4.5	UITGIFTE VAN BOUWRIJPE GROND	18
4.6	UITGIFTE IN ERFPACHT	18
4.7	TOEPASSING DIDAM-ARREST BIJ DE UITGIFTE VAN OVERIGE BOUWRIJPE GROND	19
4.7.1	<i>Marktconformiteit uitgifte bouwrijpe grond</i>	<i>19</i>
4.7.2	<i>Uitgifte van bouwrijpe grond t.b.v. sociale huurwoningen</i>	<i>20</i>
4.8	GRONDPRIJSBELEID	21
4.8.1	<i>Methoden van marktconforme grondprijsbepaling</i>	<i>21</i>
4.8.2	<i>Woningbouw</i>	<i>21</i>
4.8.3	<i>Niet-woningbouw</i>	<i>22</i>
4.8.4	<i>Pacht en overhoeken</i>	<i>23</i>
5	FACILITEREND GRONDBELEID EN SAMENWERKING	24
5.1	KOSTENVERHAAL	24
5.1.1	<i>Privaatrechtelijk kostenverhaal</i>	<i>25</i>
5.1.2	<i>Publiekrechtelijk kostenverhaal</i>	<i>26</i>
5.2	DE FINANCIËLE BIJDRAGE	27
5.3	SAMENWERKING	28
5.3.1	<i>Bouwclaimmodel</i>	<i>29</i>
5.3.2	<i>Concessie</i>	<i>29</i>
5.3.3	<i>Publiek-private of publiek-publieke samenwerking</i>	<i>29</i>
5.3.4	<i>Samenwerking en Didam-arrest</i>	<i>29</i>
6	PACHTBELEID	30
6.1	REGULIERE PACHT	30
6.2	GELIBERALISEERDE PACHT	31
6.3	AGRARISCHE ERFPACHT	31
6.4	VERSCHILLEN TUSSEN REGULIERE PACHT EN ERFPACHT	32
6.5	WIJZE VAN UITGIFTE	32
6.5.1	<i>Wijze van uitgifte van geliberaliseerde pacht</i>	<i>32</i>
6.5.2	<i>Wijze van uitgifte van pachtgronden</i>	<i>32</i>
6.6	TOEPASSING DIDAM-ARREST BIJ DE UITGIFTE VAN PACHTGRONDEN	32
6.7	MARKTCONFORMITEIT UITGIFTE PACHT GRONDEN	33
7	VASTGOEDBELEID	34
7.1	UITGANGSPUNTEN GEMEENTELIJK VASTGOEDBELEID	34
7.2	POSITIE EN ROLLEN MET BETREKKING TOT GEMEENTELIJK VASTGOED	35
7.3	INTEGRALE VASTGOEDRAPPORTAGE	37
7.4	DE KOSTPRIJS ALS MAATSTAF	38
7.5	UITGANGSPUNTEN BEHEER BEZIT	39
7.5.1	<i>Af te stoten bezit</i>	<i>40</i>
7.5.2	<i>Te her ontwikkelen bezit</i>	<i>40</i>

7.5.3	<i>Gehuurd bezit</i>	40
7.5.4	<i>Economisch mede verantwoordelijk bezit</i>	40
8	RISICOMANAGEMENT, TRANSPARANTIE EN VERANTWOORDING	41
8.1	ADMINISTRATIEF BEHEER GRONDPORTEFEUILLE	41
8.1.1	<i>Bouwgrond in exploitatie</i>	41
8.1.2	<i>Strategische gronden</i>	41
8.1.3	<i>Warme gronden</i>	42
8.1.4	<i>Voorraad handelsgoederen</i>	42
8.1.5	<i>(Erf)pachtgronden</i>	42
8.2	MEERJARENPROGNOSE GRONDBELEID.....	42
8.3	STURINGSMODEL GROND- EN VASTGOEDBELEID	43
8.4	RISICOMANAGEMENT	44
8.4.1	<i>Risicomanagement vastgoed</i>	45

1 Samenvatting

¹De gemeenteraad stelt eenmaal in de vier jaar de nota Grondbeleid als kader voor de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium vast. Sedert de vaststelling van de nota Grondbeleid 2017-2021 heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Alvorens die te vertalen in een nieuwe nota, is de gemeenteraad de gelegenheid geboden aan de hand van de notitie 'Contouren grond- en vastgoedbeleid' (Contourennotitie) kennis te nemen van de hoofdlijnen van dit beleid. Deze worden in deze nota verder uitgewerkt. Deze nota grond- en vastgoedbeleid vormt een schakel tussen enerzijds de 1 januari 2024 in werking tredende Omgevingswet en de Omgevingsvisie. De Omgevingswet, inclusief de Aanvullingswet grond vormt het wettelijk kader. De Omgevingsvisie definieert waarom waar welke ruimtelijke ontwikkeling wenselijk zijn.

Aan de hand van de nota grond- en vastgoedbeleid bepaalt de gemeenteraad de kaders waarbinnen het grond- en vastgoedbeleid ten behoeve van die ruimtelijke ontwikkelingen wordt ingezet.

In de te actualiseren Omgevingsvisie zal worden beschreven welke grondbeleidsinstrumenten binnen die kaders de gemeente ten behoeve van welke beleidsdoelen en opgaven wil inzetten.

Figuur 1.1 Schakel tussen Omgevingswet en Omgevingsvisie



De uitwerking van de positie van het grond- en vastgoedbeleid als instrument om de realisering van de gemeentelijke ambities te ondersteunen, is in overeenstemming met de Contourennotitie. Het in hoofdstuk 3 gepresenteerde afwegingskader ondersteunt het situationeel toepassen van dit beleid.

De effecten van de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 voor het grondbeleidsinstrumentarium zijn beschreven bij de drie vormen van grondbeleid: hoofdstuk 4 (actief grondbeleid) en hoofdstuk 5 (faciliterend grondbeleid en samenwerken). De gemeente wil actief gebruik maken van het voorkeursrecht, maar niet van het onteigeningsinstrument. De al bestaande beleidslijn om het verplicht kostenverhaal bij particuliere initiatieven voor (integrale) gebiedsontwikkeling langs privaatrechtelijke weg (anterieure overeenkomst) uit te voeren wordt bestendigd. De nieuwe mogelijkheid om kostenverhaal ook bij organische gebiedsontwikkeling toe te passen sluit niet aan bij de praktijk in Zwartewaterland. De toepassing van de financiële bijdrage voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt wel als een bruikbaar instrument beschouwd. Bij de actualisering van de Omgevingsvisie zal de toepassing daarvan verder worden uitgewerkt.

De gevolgen van het Didam-arrest voor het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid worden bij de relevante onderwerpen behandeld en de verwerking is in overeenstemming met hetgeen in de contourennotitie is verwoord. De hoofdlijn is:

- a. De verkoop van kavels voor particuliere woningbouw en bedrijfskavels, mits actueel gepubliceerd op de gemeentelijke website, kan zonder verdere publicatie plaatsvinden;
- b. De verkoop, verpachting of verhuring van grond en gebouwen vindt via een selectieprocedure plaats;
- c. In afwijking van de onder b. genoemde gedragslijn is een een-op-een levering, na publicatie van voorgenomen verkoop, verpachting of verhuring, mogelijk voor de in de paragrafen 4.3, 4.7, 6.6 en 7.6 benoemde situaties.

¹ Author afbeelding PowerdTemplate

De relatie tussen het planvormingsproces en de inzet van de grondbeleidsinstrumenten wordt in hoofdstuk 4 beschreven. Het biedt inzicht op welke momenten college en raad besluiten nemen. Nieuw is het voorstel om strategische verwervingen voor te laten bereiden door een ambtelijk ondersteunde werkgroep van betrokken portefeuillehouders. Wanneer de gemeente wel en niet op basis van marktconforme uitgangspunten tot uitgifte van bouwrijpe grond overgaat, is verder uitgewerkt. Nieuw is dat bij de uitgifte van bouwrijpe grond naast sociale huurwoningen ook voor maatschappelijke voorzieningen afgeweken kan worden van marktconformiteit. Daarvoor is wel nodig dat het college een DAEB-aanwijzingsbesluit (**D**ienst **A**lgemeen **E**conomisch **B**elang) neemt.

In hoofdstuk 5 is uitgewerkt op basis van welke condities zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk kostenverhaal wordt toegepast. Dit is in overeenstemming met de hoofdlijnen zoals die in de contourennotitie zijn verwoord. In deze nota wordt samenwerking met marktpartijen als optie gezien als grondposities, kennis- of risicodeling tussen gemeente en markt dat wenselijk maken.

De uitwerking van het pachtbeleid in hoofdstuk 6 beschrijft alleen de hoofdlijnen van ons beleid. De ontwikkelingen op het gebied van landbouw en natuur vragen om een flexibele inzet van dit instrumentarium. Het rijks- en provinciaal beleid is daarin leidend, maar binnen die (nog ontbrekende) kaders willen wij samen met de agrarische sector het pachtinstrumentarium herijken. Deze nota beperkt zich tot de kaders waarbinnen het college dat beleid verder kan uitwerken en opereren. De belangrijkste uitgangspunten zijn:

1. Vrijgekomen gronden worden in principe in geliberaliseerde pacht uitgegeven, erfpacht kan een alternatief zijn voor situaties waarbij een langere overeenkomst geen bezwaar is;
2. De toewijzing van percelen voor geliberaliseerde pacht vindt in principe ééns in de 6 jaar plaats door het college;
3. De condities waaronder we agrarische erfpacht inzetten worden nog nader onderzocht;
4. De duur van de geliberaliseerde overeenkomst betreft maatwerk per locatie, hierbij wordt gestreefd naar een zo lang mogelijke contractperiode;
5. De selectiecriteria met betrekking tot de toewijzing van pachtgronden worden nader onderzocht en uitgewerkt voor de eerst volgende pachttoewijzing;
6. De gebruiksbepalingen behorende bij de pachtovereenkomsten worden herzien;
7. De pacht prijzen worden bij de vaststelling van de eerst volgende Grondprijzenbrief herzien.

De resultaten van het overleg met de agrarische sector zullen in een later stadium, als aanvulling op deze algemene kaders, aan de gemeenteraad worden aangeboden.

Met het formuleren van de uitgangspunten in hoofdstuk 7 voor het gemeentelijk vastgoedbeleid worden de kaders waarbinnen de gemeentelijke gebouwenportefeuille zich de komende jaren kan ontwikkelen beschreven. Dit hoofdstuk is een uitwerking van de hoofdlijnen van de contourennotitie. Via beslisbomen is aangegeven hoe de afweging bij investeringen en afstoten plaatsvindt. Ook is de positie van het gemeentelijk vastgoedbeleid ten opzichte van de andere beleidsvelden en het grondbeleid uitgewerkt. Via de vierjaarlijks verschijnende integrale vastgoedrapportage, gebaseerd op de in de nota 'Krachtig Accommoderen' geïntroduceerde stuurvariabelen, kunnen college en gemeenteraad sturen op de ontwikkeling van de gebouwenportefeuille. Verder is binnen de bestaande gebouwenportefeuille afgebakend voor welke gebouwen de integrale kostprijs als grondslag voor het kunnen bepalen van de toekomstige huurprijs van gebouwen kan dienen. Deze nota beschrijft de kaders, maar verdere uitwerking van dit principe zal nog plaatsvinden.

In hoofdstuk 8, de paragrafen 8.2 en 8.3 wordt een nieuw, niet in de contourennotitie beschreven, kader voor het (financieel) sturen op het grond- en vastgoedbeleid beschreven. Dat maakt duidelijk hoe op de risico's wordt gestuurd en op welke wijze verantwoording door het college wordt afgelegd. De introductie van de Meerjarenprognose Grondbeleid

(MPG) en het sturingsmodel grond- en vastgoedbeleid vormen daarvoor de instrumenten. Daarnaast zorgen deze instrumenten voor een verdere toename van de transparantie naar college en gemeenteraad over de aan beleidskeuzes ten grondslag liggende factoren en afwegingen. Door ze in te bedden in de gemeentelijk planning- en controlcyclus versterken ze ook de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad.

2 Inleiding

De gemeenteraad stelt eenmaal in de vier jaar de nota grondbeleid, die als kader voor de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium door de gemeente geldt, vast. Aan de hand van de notitie 'Contouren grond- en vastgoedbeleid Zwartewaterland' heeft de gemeenteraad eerder al kennis kunnen nemen van voor het grond- en vastgoedbeleid belangrijkste ontwikkelingen. De in die notitie benoemde voorstellen voor wijzing van het beleid van de nota Grondbeleid 2017-2021 worden in deze nota verder uitgewerkt.

De gemeente is eigenaar van gebouwen die worden ingezet t.b.v. de eigen bedrijfsvoering en realisering van maatschappelijke doelstellingen. Ten opzichte van de vorige nota wordt in deze nota ook het vastgoedbeleid uitgewerkt. In de in 2017 door de gemeenteraad vastgestelde nota 'Krachtig accommoderen' zijn drie beleidslijnen uitgewerkt. De beleidslijn 'Van beheerder naar rentmeester' beschrijft een aantal principes voor het op professionele wijze invullen van de vastgoedmanagementfunctie. In deze nota worden de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden uitgewerkt.

De Omgevingswet treedt per 1 januari 2024 in werking. Doel van de Omgevingswet is het bereiken van een balans tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. Om dit doel te realiseren zijn tot op heden zelfstandig functionerende wetten en regelingen in de Omgevingswet samengevoegd. Naast de Omgevingswet zelf vormen de Aanvullingswet grondeigendom, het Omgevingsbesluit en de daaruit voortvloeiende regelgeving een belangrijk kader voor deze nota grondbeleid- en vastgoedbeleid. De aanvullingswet Grondeigendom integreert de wettelijke kaders voor de toepassing van bestaande wettelijke regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening en kostenverhaal. Met deze aanvullingswet worden ook nieuwe instrumenten geïntroduceerd. De financiële bijdrage omgevingsplan is voor onze gemeente het meest relevant.

Volgens de Omgevingswet moet elke gemeente een omgevingsvisie vaststellen. In die omgevingsvisie behoort een beschrijving van de hoofdlijnen van het gemeentelijk grondbeleid te zijn opgenomen. Tegelijkertijd levert de omgevingsvisie de onderbouwing voor de inzet van een aantal grondbeleidsinstrumenten. Dit versterkt de samenhang tussen de gemeentelijke ambities en doelen (het waarom en wat in de omgevingsvisie) en het hoe, Het hoe wordt in deze nota uitgewerkt.

De in deze nota beschreven grond- beleidsinstrumenten zijn gebaseerd op de Omgevingswet. Waar nodig wordt in deze nota kort toegelicht hoe deze instrumenten onder de bestaande wet- en regelgeving functioneren.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de doelen van het grond- en vastgoedbeleid en het afwegingkader voor het bepalen van de wijze van inzet van het grondbeleid beschreven. Daarnaast wordt ingegaan op de relatie tussen beide beleidsvelden. De hoofdstukken 4 en 5 beschrijven de drie vormen van grondbeleid en de daarbij in te zetten instrumenten. De beleidsuitgangspunten die de gemeente bij het verpachten van gronden wil hanteren, worden in hoofdstuk 6 beschreven. Hoofdstuk 7 beschrijft de kaders voor het gemeentelijk vastgoedbeleid. Op welke wijze de gemeente financieel wil sturen op het grond- en vastgoedbeleid en de daaraan verbonden risico's wordt in hoofdstuk 8 beschreven.

3 Positie grond- en vastgoedbeleid

Het grond- en vastgoedbeleid wordt ingezet om ambities en doelen van de gemeente op het gebied van wonen, economie, verkeer, duurzaamheid, het sociaal domein en in toenemende mate ook de energietransitie te realiseren. Dit hoofdstuk beschrijft met welk doel en onder welke voorwaarden we het grond- en vastgoedbeleid willen inzetten. De omgevingsvisie en sectorale beleidsdocumenten definiëren het waarom en waar we dit grondbeleid willen inzetten.

3.1 Relatie met de Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is het instrument waarin de diverse ruimtelijke opgave worden benoemd. Deze behoort op hoofdlijnen te beschrijven hoe de gemeente het gemeentelijk grondbeleid wil inzetten om deze ruimtelijke opgaven te kunnen realiseren. De op 30 september 2021 door de gemeenteraad vastgestelde Omgevingsvisie gemeente Zwartewaterland wordt geactualiseerd. In die geactualiseerde Omgevingsvisie wordt beschreven hoe de gemeente haar grondbeleid wil inzetten om de ambities en opgaven te realiseren. In deze nota wordt beschreven wanneer en onder welke condities de gemeente bereid is beschikbare grond- en vastgoedinstrumenten in te zetten om gemeentelijke beleidsdoelen te realiseren. Daardoor ontstaat een door de gemeenteraad vastgesteld handelingskader voor het college en de ambtelijke organisatie.

3.2 Uitgangspunten gemeentelijk grondbeleid

Het gemeentelijk grondbeleid wordt in samenhang met andere publiekrechtelijke instrumenten en bevoegdheden ingezet om bij te dragen aan het realiseren van gemeentelijke ambities en doelen. Bij de inzet van het gemeentelijk grondbeleid worden onderstaande doelen nagestreefd.

Doelstellingen gemeentelijk grondbeleid

- Kunnen verevenen van positieve en negatieve resultaten van door de gemeente gewenste ontwikkelingen in het fysieke domein (bijv. grond t.b.v. sociale woningbouw en vrije sector woningen);
- Rechtvaardig verdelen van kosten en baten tussen gemeente en grondeigenaren (kostenverhaal);
- Op een transparante wijze beheersen van de risico's die verbonden zijn aan ontwikkelingen in het fysieke domein (sturen via de grondexploitatie).

Bij de toepassing van het gemeentelijk grondbeleid worden de navolgende principes gehanteerd:

1. De wijze van inzet van het grondbeleidsinstrumentarium wordt per situatie bepaald. Op basis van vastgestelde afwegingscriteria wordt bepaald welke rol(len) en welk(e) instrument(en) de gemeente inzet;
2. De gemeente verworft gronden onder marktconforme condities waarbij de prijsstelling wordt gewaarborgd door een onafhankelijk uitgevoerde taxatie;
3. Gronduitgifte vindt marktconform plaats op basis van vastgestelde kaders uit het gemeentelijk grondprijnsbeleid. Alleen voor maatschappelijk vastgoed en sociale huurwoningen is staatssteun toegestaan en worden niet marktconforme grondprijzen gehanteerd;
4. De inzet van de grondbeleidsinstrumenten vraagt op basis van de in het Besluit Begroting en Verslaglegging (BBV²) geformuleerde regels actief sturing op risico's en cash flow.

² Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

3.3 Uitgangspunten gemeentelijk vastgoedbeleid

Vastgoedbeleid is net als grondbeleid een instrument om bij te dragen aan de realisering van gemeentelijke ambities en doelen. Het vastgoedbeleid is gericht op het bieden van huisvesting aan functies die relevant worden geacht voor het functioneren van de samenleving of de eigen gemeentelijke organisatie.

Doelstelling gemeentelijk vastgoedbeleid

De doelstelling van het gemeentelijk vastgoedbeleid is om op basis van vastgestelde beleidskaders op efficiënte wijze huisvesting te bieden aan maatschappelijke functies en de gemeentelijke organisatie, wanneer de samenleving of de markt daar niet tegen voor de gemeente aanvaardbare condities in kan voorzien.

3.4 Vormen van grondbeleid

De gemeente kan op verschillende manieren haar grondbeleid vormgeven. Dit hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate van gewenste gemeentelijke bemoeienis en de potentie van een ontwikkeling. Bij het toepassen van de instrumenten van het grondbeleid kan de gemeente in beginsel kiezen tussen de volgende ontwikkelingsstrategieën:

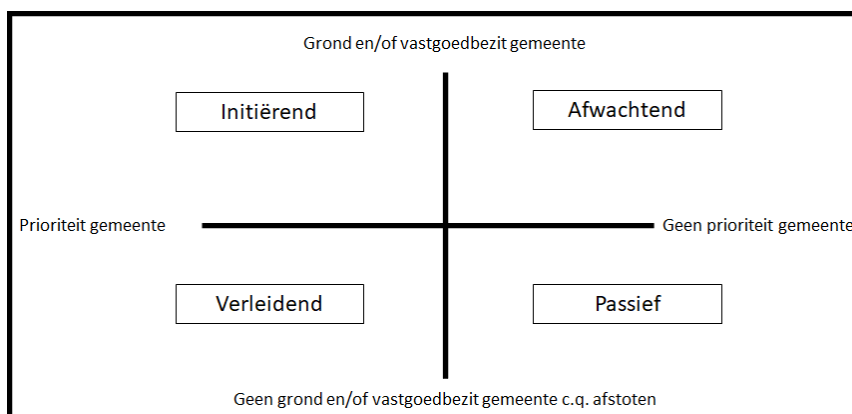
1. Actief: planontwikkeling- en realisatie door de gemeente;
2. Samenwerken: planontwikkeling en -realisatie in een publiek-private of publiek-publieke samenwerking;
3. Faciliteren: planontwikkeling- en realisatie door derden.

In de praktijk worden een actieve of faciliterende strategie het meest toegepast. Maar samenwerken, dat via verschillende juridische modellen mogelijk is, wordt niet uitgesloten. Argumenten om voor samenwerking te kiezen kunnen o.a. grondposities, kennis- en risicodeling zijn.

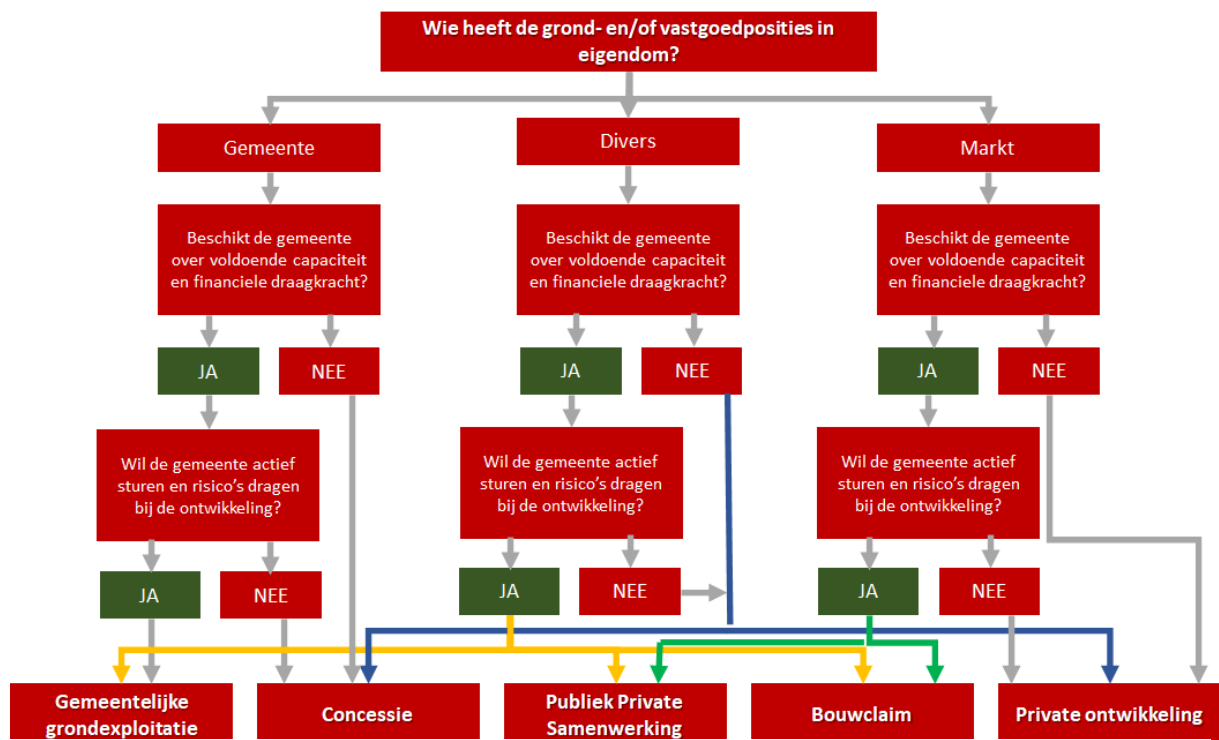
3.5 Afwegingskader

Het in deze paragraaf gepresenteerde afwegingskader is ondersteunend bij het motiveren waarom welke ontwikkelingsstrategie voor een gebiedsontwikkeling of project wordt gekozen. Die keuze hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate van gewenste gemeentelijke bemoeienis en de potentie van een ontwikkeling.

De gemeente beschikt over diverse instrumenten om haar beleid voor de fysieke leefomgeving te verwezenlijken. In de basis heeft de gemeente een publiekrechtelijke rol. Afhankelijk van diverse factoren kan de gemeente besluiten om door middel van grondbeleid in meer of mindere mate sturing te geven aan deze ontwikkelingen. Prioriteit van het te verwezenlijken beleidsdoel, het wel of niet beschikken over grond of middelen om posities te verwerven spelen hierbij een rol. In figuur 3.1 zijn de afwegingen op hoofdlijnen geschetst.



Figuur 3.1. Mate en wijze van sturing



Figuur 3.2 Keuzeproces situationeel grondbeleid

Bij de rolkeuze op gebieds- of locatieniveau zijn verdeling van de grondposities, (financiële) capaciteit en risicoverdeling drie variabelen die richting geven aan de rolverdeling tussen gemeente en de marktpartijen. In figuur 3.2 wordt dit afwegingsproces uitgewerkt naar een keuze voor een aanpak.

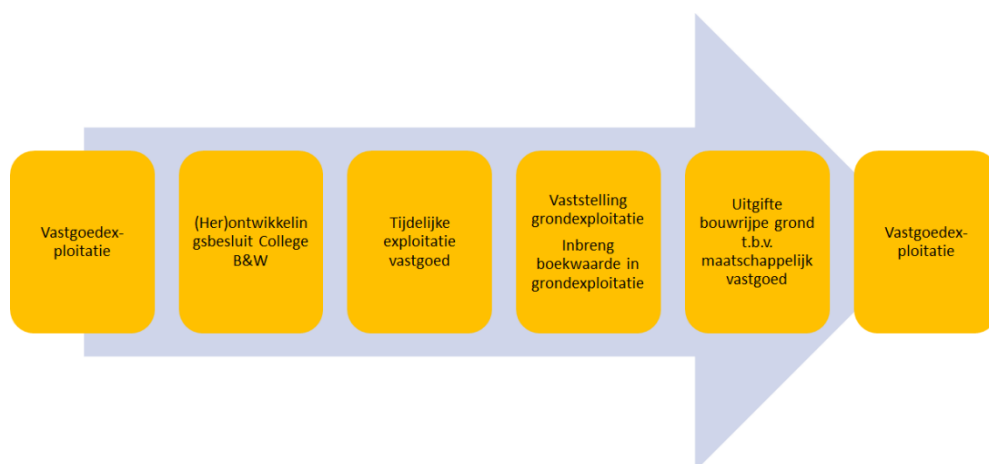
3.6 Relaties tussen grond- en vastgoedbeleid

Tussen het gemeentelijk grond- en vastgoedbeleid bestaat op een aantal vlakken samenhang. Zo geldt dat:

- Contractvorming onder dezelfde juridische condities, waaronder het Didam-arrest, plaatsvindt;
- Bij functieverlies en herontwikkeling van gemeentelijk vastgoed dat via de instrumenten van het grondbeleid gebeurt.
- Bouwrijpe grond t.b.v. maatschappelijk vastgoed via de grondexploitatie wordt gerealiseerd.

Wanneer gemeentelijk vastgoed (gebouw) zijn functie verliest, neemt het college van burgemeester en wethouders een ontwikkelbesluit. Dat ontwikkelbesluit markeert het einde van de vastgoedexploitatie. Het vastgoed wordt tegen boekwaarde overgeheveld naar de balanspost Materiële Vaste Activa. Afhankelijk van de wijze van herontwikkeling kan dan sprake zijn van herontwikkeling door de gemeente of afstoten van het pand. Wanneer het pand wordt afgestoten, wordt het verkoopresultaat (verkoopwaarde minus boekwaarde) conform de nota 'Krachtig accommoderen' toegevoegd aan de ingestelde bestemmingsreserve. Die reserve wordt ingezet ten behoeve van de verdere optimalisering en vernieuwing van de vastgoedportefeuille.

Het gemeentelijk grondprijnsbeleid definieert tegen welke prijs bouwrijpe grond voor maatschappelijk vastgoed wordt geleverd. De condities waaronder deze bouwrijpe grond worden geleverd, zijn gelijk als die gelden voor woningbouw en andere commerciële functies. Voor- of nadelen die daarbij optreden worden afgewikkeld via de gemeentelijke grondexploitatie.



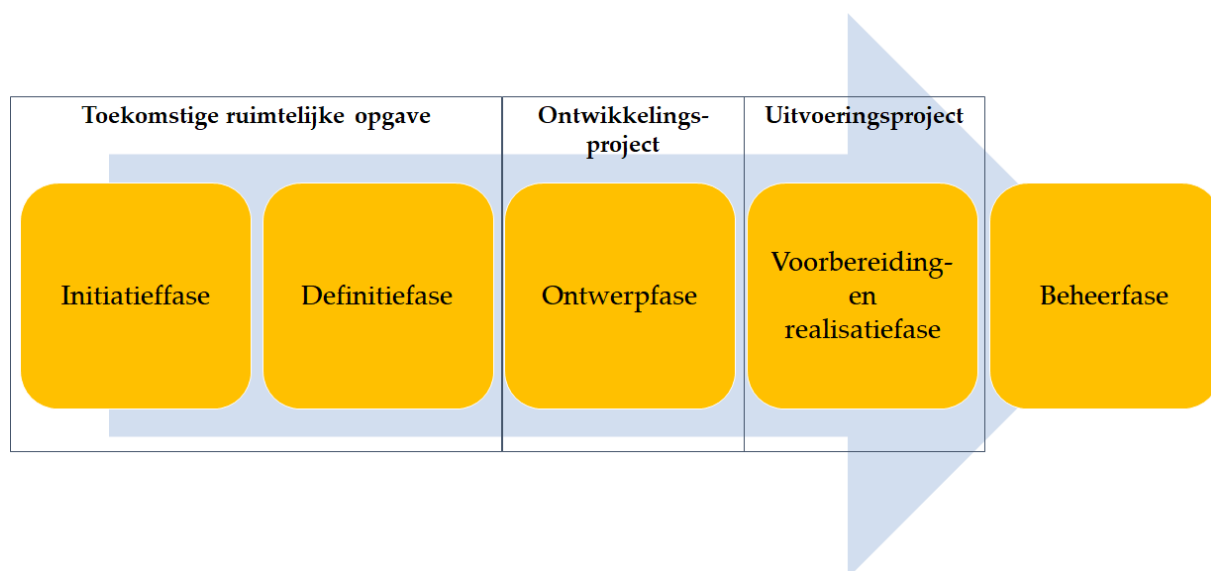
Figuur 3.3 Relatie tussen vastgoed- en grondbeleid

4 Actief grondbeleid

In hoofdstuk 3 zijn de afwegingen bij de keuze tussen een meer actieve of een passieve opstelling van de gemeente geschetst. De keuze voor een actief grondbeleid ontstaat wanneer de gemeente op een locatie of in een gebiedsontwikkeling actief wil sturen op de realisering van gemeentelijke beleidsdoelen. De gemeente heeft al een grondpositie en/of beschikt over de benodigde middelen om grondposities actief te verwerven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het proces van gebieds- of locatie- ontwikkeling (paragraaf 4.1), het verwerven van grondposities, het bouw- en woonrijp maken en het uitgeven van bouwrijpe grond.

4.1 Het planvormingsproces bij actief grondbeleid

De ruimtelijke projecten kunnen op basis van het planstadium waarin ze verkeren worden onderverdeeld worden in drie groepen (fig. 4.1). Die indeling kan rechtstreeks worden gerelateerd aan de bij projectmatig werken onderscheiden fasen.



Figuur 4.1 Relatie typologie ruimtelijke projecten en projectmatig werken

4.1.1 Toekomstige ruimtelijke opgaven

De in de Omgevingsvisie benoemde opgaven definiëren de ambitie van de gemeente op de lange termijn. De initiatiefase is het begin van een project. In deze fase wordt een idee voor een project nader onderzocht en uitgewerkt in een startnotitie. Zo'n idee kan ook ontstaan door een kans of onvoorziene ontwikkeling waarmee in de Omgevingsvisie geen rekening is gehouden. Onder andere wordt beoordeeld aan welke gemeentelijke ambities dit project kan bijdragen. Dit is ook het moment waarop een eerste uitspraak wordt gedaan over de rol die de gemeente wil vervullen bij de realisering van het project. De kosten voor het opstellen van de startnotitie worden in de toekomst gedekt uit een in de begroting op te nemen budget voor deze activiteiten. De inzet van capaciteit en kosten van derden in de definitie- en ontwerpfase wordt gedekt uit een door de gemeenteraad beschikbaar te stellen voorbereidingskrediet.

Als de initiatiefase leidt tot een 'go-beslissing', worden in de definitiefase de kaders (beoogd doel, programmatische uitgangspunten en andere randvoorwaarden) gedefinieerd. Ook wordt de financiële haalbaarheid onderzocht. Aan het einde van deze fase wordt de in de initiatiefase gekozen gemeentelijke rol uitgewerkt in een ontwikkelstrategie, die indien van toepassing, ook de verwervings- en de uitgiftestrategie omvat.

4.1.2 Ontwikkelingsprojecten

Ontwikkelingsprojecten bevinden zich in de ontwerpfase of hebben de ontwerpfase al doorlopen, maar zijn gezien de tijdshorizon van de uitvoering nog niet overgegaan in een uitvoeringsproject. In deze fase worden de programmatische en andere kaders vertaald naar een stedenbouwkundig ontwerp, dat ook als basis voor het omgevingsplan dient. Dit is ook de fase waarin de omgeving via een participatieproces bij de planvorming wordt betrokken. In deze fase is sprake van 'rekenen en tekenen' om de financiële consequenties van ontwerpkeuzes te kunnen beoordelen. Het stedenbouwkundig ontwerp wordt uiteindelijk vertaald in een grondexploitatie. Die toont de financiële haalbaarheid van het ontwerp aan, maar dient na vaststelling door de gemeenteraad ook als budgettair kader voor het project. In deze grondexploitatie zijn de kosten en opbrengsten op basis van een opleveringsplanning van het programma vertaald in een kasstroom. Verder wordt in deze grondexploitatie rekening gehouden met rente-, kosten- en opbrengstenparameters. Idealiter worden (de wijziging van) het Omgevingsplan en de grondexploitatie op hetzelfde moment door de gemeenteraad vastgesteld.

4.1.3 Uitvoeringsprojecten

Een uitvoeringsproject is een project waarvan (de wijziging van) het Omgevingsplan en de grondexploitatie zijn vastgesteld door de gemeenteraad. Volgens het BBV³ bestaat een grondexploitatieopzet uit:

1. een kaart, een beschrijving van de bouwkavels (uitgeefbaar terrein);
2. de bestemming en toegestane bouwvolumes (programma);
3. omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken;
4. een grondexploitatiebegroting, waarin de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd.

In de notitie 'grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de commissie BBV wordt als richtlijn gehanteerd dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt. Hiervan kan overigens gemotiveerd worden afgeweken. Daarmee is ook de maximale looptijd van een uitvoeringsproject begrensd. Een langere looptijd is niet gewenst vanwege onvoldoende inzicht in de marktsituatie na deze tijdshorizon. Hierbij is het van belang dat iedere fase binnen een uitvoeringsproject voldoet aan de volgende randvoorwaarden:

- iedere fase is stedenbouwkundig gezien een afgerond geheel;
- de ambitie van iedere fase sluit aan bij de ambitie van het totale project;
- iedere fase is financieel haalbaar in de zin dat voldoende dekkingsmogelijkheden beschikbaar zijn.

Als de looptijd langer is dan tien jaar en de opbrengstcapaciteit niet gelijkmatig over de gehele looptijd is verdeeld, kan de afbakening tot tien jaar resulteren in een tekort. Dan zijn twee opties beschikbaar:

- verlengen van de looptijd van de grondexploitatie;
- treffen van een voorziening voor het verlies en via de meerjaren prognose grondbeleid (zie paragraaf 8.2) inzicht bieden in de financiële effecten op de lange termijn (positief saldo 2^e fase ontwikkeling plangebied).

Relatie grondexploitatie met begroting

Na vaststelling van de grondexploitatie worden jaarlijks via de begrotingscyclus op basis van de grondexploitaties de lasten en baten in de gemeentelijke meerjarenbegroting geraamd. Als een grondexploitatie wordt afgesloten en nog werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, stelt de gemeente daar een uitvoeringskrediet voor beschikbaar.

Beleidsuitgangspunten

1. De kosten voor het opstellen van startnotities voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen worden gedekt uit een in de begroting op te nemen budget.

³ Besluit Begroting en verslaglegging

2. De gemeenteraad stelt voor de dekking van de kosten van het uitvoeren van de definitiefase bij toekomstige ruimtelijke projecten en de ontwerpfase bij ontwikkelprojecten een voorbereidingskrediet beschikbaar.

4.2 Verwerven en beheren van gronden

Het hanteren van een actief grondbeleid gaat er vanuit -dat de gemeente de voor planrealisatie benodigde grondposities reeds in eigendom heeft of dit eigendom wil verwerven. Ge koppeld aan de verschillende fasen van het planproces zijn in tabel 4.1 de drie vormen van aankoopbeleid weergegeven.

1. Strategische aankopen: deze vinden plaats op het moment dat er nog geen of slechts een beperkt planologisch kader beschikbaar is. Ook is nog geen sprake van het binnen afzienbare termijn vaststellen van een grondexploitatie door de gemeenteraad. Het innemen van strategische grondposities loopt vooruit op de keuze welke rol de gemeente bij de toekomstige ontwikkeling wil innemen. Formeel is strategisch verwerven daarom niet rechtstreeks gekoppeld aan een actief grondbeleid.
2. Anticiperende aankopen: deze vinden plaats in gebieden waar beleidsmatige uitgangspunten via de vaststelling van de Omgevingsvisie door de gemeenteraad zijn bepaald. Verder geldt dat de definitiefase is afgerond en de verwachting is dat binnen 2 jaar een operationele grondexploitatie door de gemeenteraad kan worden vastgesteld.
3. Verwerving in de operationele fase: dit is aan de orde als een grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld en verwerving binnen het budgettair kader van de grondexploitatie plaatsvindt.

Fase planvorming	Grondexploitatie		
	Geen grondexploitatie	Binnen twee jaar vast te stellen	Vastgesteld door gemeenteraad
Niet of nauwelijks	Strategisch		
Visie vastgesteld		Anticiperend	
Ruimtelijk kader vastgesteld			Actief

Tabel 4.1 Vormen van aankoopbeleid in relatie tot planvorming en grondexploitatie

Onder strategisch verwerven wordt het aankopen van gronden en/of opstallen, zonder dat daar al concrete plannen onderliggen, verstaan. De gemeente verwacht door deze aankopen in de toekomst substantiële (maatschappelijke of financiële) voordelen te kunnen behalen of ongewenste ontwikkelingen te kunnen voorkomen. Die voordelen kunnen ontstaan door het via een grondpositie optimaliseren van de onderhandelingspositie of realiseren van een financieel voordeel. Dat laatste kan ontstaan door vroegtijdig, wanneer de grondprijzen zich nog op een laag prijsniveau bevinden, op de markt te komen. Een combinatie van beide argumenten is uiteraard ook mogelijk. Door het innemen van een grondpositie door de gemeente kan het voor andere partijen onmogelijk wordt een maatschappelijk minder of ongewenste functie te realiseren.

Kenmerkend voor strategisch verworven bezit is dat op het moment van verwerving het einddoel van dit bezit voorlopig nog niet bekend is. Om onnodig waardeverlies te voorkomen behoort de exploitatie van dit bezit gericht te zijn op waardebehoud. Als het bezit in de toekomst zijn strategische betekenis weer verliest, wordt het weer afgestoten. Door te kiezen voor waardebehoud wordt het toekomstig verkoopresultaat geoptimaliseerd. Daarom is het van belang bij de afweging van aankoop van strategisch bezit niet alleen de koopsom maar ook het verwachte exploitatieresultaat gedurende de aankomende tien jaren bij die afweging te betrekken.

Omdat met strategische aankopen omvangrijke investeringen kunnen zijn gemoeid, die vooruitlopen op uitgekristalliseerd beleid, is zorgvuldige besluitvorming noodzakelijk. Daarom wordt voorgesteld:

1. Het besluit om tot een strategische aankoop over te gaan voor te bereiden door een ambtelijk ondersteunde bestuurlijke werkgroep, waarin de portefeuilles financiën, ruimtelijke ordening en grondbeleid zitting hebben.
2. Een strategische aankoop via besluitvorming door het college en de gemeenteraad te bekrachtigen.

Actief en anticiperend aangekocht bezit (tijdelijk) wordt beheerd conform de in paragraaf 7.5 voor het beheer van de gemeentelijke vastgoedportefeuille beschreven condities. Aangekocht strategisch bezit wordt gelijk als het permanent bezit beheerd (paragraaf 7.5.1). Anticiperend en actief aangekochte panden wordt tot het moment van sloop, gelijk aan het te herontwikkelen bezit (paragraaf 7.5.2), tijdelijk beheerd. Aangekochte gronden worden tot het moment van herontwikkeling tijdelijk verhuurd, verpacht op basis van geliberaliseerde pacht, in gebruik gegeven aan derden of t.b.v. gemeentelijke doelen ingezet.

4.2.1 Instrumenten voor verwerven van gronden

Uitgangspunt voor verwerving van grond en gebouwen is verwerving op minnelijke basis. Dat betekent dat de gemeente met een grondeigenaar op basis van vrijwilligheid overeenstemming bereikt over de voorwaarden van eigendomsoverdracht aan de gemeente. De Aanvullingswet grondeigendom integreert de bestaande instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg⁴) en de Onteigeningswet in de Omgevingswet als Voorkeursrecht en Onteigening. Het Voorkeursrecht is grotendeels een voortzetting van de Wvg. Onteigening kent onder de Omgevingswet ten opzichte van de bestaande situatie een aantal procedureel belangrijke wijzigingen.

Voor het gemeentelijk grondbeleid geldt voor het toepassen van het instrument onteigening het principe 'nee, tenzij'. Via minnelijk overleg, in combinatie met waar mogelijk en wenselijk aanpassing van het plan, wordt de inzet van dit instrument waar mogelijk voorkomen. Dat daardoor eventueel vertraging kan ontstaan in de planrealisatie wordt aanvaardbaar geacht.

Bij toepassing van een actief grondbeleid, ondersteunt de inzet van het Voorkeursrecht het anticiperend verwerven. Daarmee kan worden voorkomen dat eigenaren hun vastgoed aan speculanten verkopen, waardoor prijsopdrijving kan ontstaan. Ook zullen eigenaren niet of minder investeren in met de planontwikkeling strijdige ontwikkelingen. Het openbaar karakter van het Voorkeursrecht maakt het minder geschikt voor de ondersteuning van strategische aankopen.

Voorkeursrecht

Het Voorkeursrecht biedt de gemeente de mogelijkheid een recht te vestigen waardoor eigenaren verplicht zijn bij voorgenomen verkoop van hun eigendom dit eerst aan de gemeente aan te bieden. Het voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toegedeelde of toegedachte functie. Die functie moet zijn toegedeeld of toegedacht in een omgevingsvisie of -plan dan wel een programma. Vestiging van het Voorkeursrecht kan voorafgaand hieraan ook op basis van een gemotiveerde voorkeursrechtbeschikking⁵. Vooruitlopende op het moment waarop de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigt, kan het college van burgemeester en wethouders een kortdurend voorkeursrecht vestigen voor de duur van drie maanden na datum van vestiging. De totale geldingsduur bedraagt bij benutting van alle opeenvolgende opties maximaal 16 jaar en 3 maanden. Het Voorkeursrecht kan niet op agrarische functies, die hun agrarische functies behouden, worden gevestigd.

⁴ Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

⁵ Besluit waarin is onderbouwd dat de gemeente voornemens is tot wijziging van de bestaande bestemming over te gaan.

Vestigingsgrondslag	Bestuursorgaan	Duur	Duur
Niet van belang	College B&W	3 maanden	
Voorkeursrechtbeschikking	Gemeenteraad	3 jaar	
Omgevingsvisie	Gemeenteraad	3 jaar	
Moderniseringslocatie ⁶	Gemeenteraad		3 jaar
Omgevingsplan	Gemeenteraad	5 (+5) jaar	
Programma	Gemeenteraad		
Maximale duur		16 jaar en 3 maanden	

Tabel 4.2 Grondslagen en werkingsduur Voorkeursrecht

Alleen wanneer het Voorkeursrecht wordt toegepast op basis van een gemotiveerde voorkeursrechtbeschikking krijgt het een meer strategisch karakter. Het planvormings- proces moet dan nog volledig worden opgestart.

Beleidsuitgangspunten

1. Strategische aankopen worden voorbereid via een ambtelijk ondersteunde werkgroep, bestaande uit de portefeuilles financiën, ruimtelijke ordening en grondbeleid.
2. Het Voorkeursrecht wordt ingezet om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, waarvoor de gemeente een actief grondbeleid wil toepassen, te ondersteunen.

4.3 Toepassing Didam-arrest bij verwerving

De werking van het Didam-arrest strekt zich in beginsel ook uit tot afspraken die in het kader van verwerving van gronden en/of gebouwen tussen de verkopende partij en de gemeente kunnen worden gemaakt. In de navolgende situaties is toepassing van het gelijkheidsbeginsel niet mogelijk en niet gewenst omdat anders verwerving van beleidsmatig noodzakelijke objecten in de knel kan komen:

- Bij verwerving van gronden en/of gebouwen kan in de koopovereenkomst tijdelijk voortgezet gebruik door de verkopende partij overeen worden gekomen.
- Wanneer sprake is van compensatie met vervangende grond (grondruiling) t.b.v. de realisering van een door de gemeente beleidsmatig wenselijke ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij mag echter geen sprake zijn van significante overcompensatie.

4.4 Bouw- en woonrijp maken

Bij toepassing van een actief grondbeleid wordt de grond doorgaans bouwrijp geleverd aan private partijen, die er vastgoed op realiseren. Dit houdt in dat de gemeente zorgdraagt voor sloop, eventueel noodzakelijke sanering en het verwijderen van obstakels in de ondergrond. Onderdeel van het bouwrijp leveren van grond is een bodemkwaliteitsverklaring waarin de milieutechnische kwaliteit is vastgelegd en de geschiktheid voor het beoogd gebruik. Het proces van gebiedsontwikkeling wordt afgerond met het woonrijp maken. Bij het woonrijp maken wordt gezorgd voor (her)inrichting van de openbare ruimte in de directe omgeving van het bouwplan. Het woonrijp maken maakt integraal deel uit van de gebieds-

⁶ In het omgevingsplan kunnen locaties worden aangewezen waar de daar aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. Zolang deze modernisering of vervanging niet heeft plaatsgevonden, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie en vormt daardoor een grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht.

of locatieontwikkeling. De kosten worden opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie.

Bij het verstrekken van opdrachten voor het uitvoeren van werkzaamheden in het kader van het bouwrijp en woonrijp maken worden de wettelijke aanbestedingsregels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente in acht genomen. Welke aanbestedingsstrategie daarbij wordt gevolgd, wordt per gebiedsontwikkeling of project bepaald. Bij elke uitgifte-overeenkomst wordt in een bijlage gedefinieerd of en welke werkzaamheden de gemeente door de ontwikkelaar laat uitvoeren. De gemeente heeft de keuze om de ontwikkelende partij ook delen van het bouwrijp maken en/of woonrijp maken te laten uitvoeren. In die situatie levert de ontwikkelaar conform het Programma van Eisen de openbare ruimte ingericht aan de gemeente. In die situatie geldt het aanbestedingsbeleid van de gemeente ook voor de ontwikkelende partij.

4.5 Uitgifte van bouwrijpe grond

Zwartewaterland hanteert een functioneel grondprijnsbeleid. Dit houdt in dat de waarde van de grond gerelateerd is aan de daarop te realiseren bestemming. Bij het bepalen van de prijs van bouwrijpe grond voor de diverse bestemmingen hanteert de gemeente de volgende algemene uitgangspunten:

- De juridische bestemming van de grond is geschikt voor de beoogde functie;
- De grond wordt als bouwterrein bouwrijp geleverd;
- De bodemkwaliteit is geschikt voor het toekomstige gebruik;
- De realisatie van het vastgoed is mogelijk tegen een redelijke verhouding van marktwaarde en stichtingskosten;
- De grondprijs wordt per relevante meeteenheid van de bestemming berekend (per m² kavel, gebruiksoppervlakte of bruto vloeroppervlakte, per parkeerplaats of per woning).

In de definitiefase wordt bij het definiëren van de ontwikkelstrategie ook bepaald hoe de uitgeven grond op de markt worden gebracht (de uitgiftestrategie).

Bij de uitgifte van gronden hanteert de gemeente de navolgende methoden:

- a) verkoop;
- b) erfpacht.

In het algemeen wordt de voorkeur gegeven aan verkoop. De gemeente krijgt dan ineens de vrije beschikking over de waarde van de grond. Dat kan zowel aan ontwikkelende partijen als aan particuliere kopers of bedrijven zijn. Voor de verkoop gelden de Algemene verkoopvoorwaarden voor bouwrijpe grond ten behoeve van industrieterrein (Algemene verkoopbepalingen, vastgesteld 26 augustus 2008), overige gronden anders woningbouw en industrieterrein (vastgesteld 26 augustus 2009) en woningbouw (vastgesteld 18 juni 2019).

4.6 Uitgifte in erfpacht

Erfpacht is het zakelijk recht dat het gebruiksrecht op onroerend goed van een ander (in dit geval de gemeente) tegen betaling van een vergoeding (canon) verleent. Het juridisch eigendom van de grond blijft bij de gemeente en wordt aangeduid als het bloot eigendom. Argumenten om erfpacht toe te passen zijn:

- a) de toekomstige waardevermeerdering van de grond blijft ten goede komen aan de gemeente;
- b) de gemeente kan in aanvulling op het publiekrechtelijk instrumentarium ook privaatrechtelijk sturen op gebruik van de grond;
- c) de gemeente kan, bij toepassing van het recht van erfpacht als financieringsinstrument, in de regel de hoogte van de canon gelijk stellen aan de rente op de lening die zijzelf heeft moeten afsluiten om de gronden te financieren. Hierdoor kunnen particulieren die zelf niet in staat zijn om onder dergelijk gunstige voorwaarden een lening aan te gaan, hun woning goedkoop bekostigen.

Bij eeuwigdurende erfpacht, met recht van afkoop van de canonverplichting, komt de toekomstige waardeontwikkeling met uitzondering van de (beperkte) waardeontwikkeling van het bloot eigendom, toe aan de erfpachter. In die situatie blijven alleen de argumenten b. en c. nog over om erfpacht toe te passen.

Grondrente Nieuwe Stijl

Om de bereikbaarheid van een koopwoning, vallend onder het segment van de Nationale Hypotheek Garantie, te vergroten, is het instrument Grondrente Nieuwe Stijl in de Nota Grondbeleid 2017-2021 ingevoerd. Hier wordt erfpacht als financieringsinstrument ingezet. Met betrekking tot de in erfpacht uitgegeven bouwkel hoeft de erfpachter hierbij het aandeel grondkosten in de vrij op naam prijs niet te financieren, hetgeen dus 'aflossingsvrij' is. Er wordt alleen een fiscaal aftrekbare vaste canon (grondrente) betaald. Na 2 jaar kunnen de bewoners de grond desgewenst kopen, tegen de prijs die men oorspronkelijk had moeten betalen, maar zij mogen ook tot 30 jaar doorgaan met de grondrente. Deze constructie (dit 'recht') mag bij tussentijdse verkoop ook aan derden worden doorgegeven. Het verschil ten opzichte van reguliere erfpacht is dat met Grondrente Nieuwe Stijl er uiteindelijk de intentie is om het eigendom van de kavel over te dragen aan de eigenaar van de woning. Afzonderlijk wordt op basis van de ontwikkeling van de woningmarkt beoordeeld op welke wijze dit instrument verder wordt uitgewerkt.

4.7 Toepassing Didam-arrest bij de uitgifte van overige bouwrijpe grond

Als uitgangspunt geldt dat de uitgifte van bouwrijpe grond via een selectieprocedure plaatsvindt. Daarvan kan worden afgeweken in de volgende situaties:

- a) Openbare verkoop door de gemeente van bedrijfskavels en kavels te behoeve van particuliere woningbouw. Voorwaarde is dat de gemeente via haar website voortdurend actueel inzicht biedt in de beschikbare kavels en condities die gelden bij verkoop, (ligging kavel, prijs, bijv. loting bij meerdere gegadigden, etc.);
- b) Voor de navolgende categorieën onder de navolgende voorwaarden één-op-één levering met aan het sluiten van de uitgifteovereenkomst voorafgaande publicatieplicht:
 - Sprake is van nakoming van een in het verleden aangegane bouwclaimovereenkomst;
 - Sprake is van uitgifte van bouwgrond t.b.v. sociale woningbouw aan woningcorporaties (zie 4.7.2)
 - In het geval sprake is van integrale planvorming, die zich uitstrekt over grondposities van de gemeente en van een of meerdere marktpartijen, waarbij per geval een nadere motivering is vereist;
 - Vergroting van (bedrijfs)percelen om meer ruimte te bieden aan de bestaande bedrijfsvoering of uitbreiding van een tuin (snippergroen, overhoek);
 - Sprake is van levering aan specifieke afnemers zoals voor zorg of onderwijs, andere overheden of nutsbedrijven.
 - Wanneer op initiatief van een marktpartij een voorstel voor ontwikkeling van een in het gemeentelijk beleid niet voorzien uniek initiatief wordt gedaan en de gemeente bereid is daar beleidsmatig en publiekrechtelijk medewerking aan te verlenen.

4.7.1 Marktconformiteit uitgifte bouwrijpe grond

De Europese regelgeving heeft ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun bepaald dat gronden moeten worden uitgegeven tegen een marktconforme prijs. De in juni 2016 vastgestelde Mededeling van de Europese Commissie over staatssteun bevat voorwaarden waaronder bij grondtransacties sprake is van marktconformiteit. Door gebruik te maken van analyses van gerealiseerde transacties, tendering, uitschrijven van competities en het laten uitvoeren van marktconforme taxaties door onafhankelijke deskundigen kan die marktconformiteit worden gewaarborgd. Sinds het Didam-arrest is de algemene beleidsregel dat de

uitgifte van bouwrijpe grond via een selectieprocedure plaatsvindt, (bijvoorbeeld een ontwikkelcompetitie of openbare inschrijving). Alleen als op basis van objectieve criteria een één-op-één levering mogelijk is, kan hiervan gemotiveerd worden afgeweken. Uitvoering geven aan de procedurele voorwaarden van het Didam-arrest draagt daardoor impliciet bij aan marktconforme prijsvorming bij grondtransacties.

Niet marktconform handelen kan tot ongeoorloofde staatssteun leiden. Er is geen sprake van staatssteun als sprake is van een zogenoemde Dienst van Algemeen Economisch Belang (kortweg DAEB, EU-regelgeving). Dat is een dienst die een publiek belang dient. Het daarvoor noodzakelijke DAEB-aanwijzingsbesluit biedt ruimte voor de gemeente om voor DAEB-activiteiten niet marktconforme grondprijzen te hanteren. Daarvoor is wel noodzakelijk dat het college van burgemeester en wethouders deze activiteiten op grond van het DAEB-vrijstellingsbesluit van de Europese Commissie aanwijst als Dienst van Algemeen Economisch Belang. Dit zal in combinatie met de vaststelling van het grondprijsbeleid 2024 plaatsvinden. Deze nota Grond- en vastgoedbeleid definieert daarvoor de kaders.

Bij een grondtransactie is een steunelement tot de zogenaamde 'de minimis'-grens toegestaan. Een grondprijs die enigszins lager is dan de marktprijs hoeft derhalve geen staatssteun te bevatten als de afwijking niet meer dan 5% van de getaxeerde waarde, met een maximum van 200.000 euro, bedraagt.

Als geen sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 lid 1 VWEU, is de Wet Markt & Overheid bij grondverkoop door de overheid van toepassing. Dan moet ook de de-minimissteun aan de Wet Markt & Overheid worden getoetst. Bij elke grondtransactie moet op grond van de Wet Markt en Overheid bij de uitgifte van bouwrijpe grond worden getoetst of de gemeente ten minste de integrale kostprijs in zijn grondprijs doorberekent.

4.7.2 Uitgifte van bouwrijpe grond t.b.v. sociale huurwoningen

Het grondprijsbeleid van de gemeente hanteert als uitgangspunt dat de realisatie en exploitatie van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed (zonder winstoogmerk) als DAEB-activiteit worden aangemerkt.

Volgens het Besluit ruimtelijke ordening (vanaf 1 januari 2024 omgevingswet) is sprake van een sociale huurwoning als:

- de aanvangshuur lager is dan de liberalisatiegrens In 2023 € 808,06);
- de instandhoudingstermijn van de woning als sociale huurwoning ten minste tien jaar bedraagt;
- de woningen toegewezen worden aan een door de gemeente omschreven doelgroep (doelgroepenverordening of via prestatieafspraken).

De gemeente heeft met de woningcorporatie(s) meerjarige prestatieafspraken 2022 t/m 2024 gemaakt. Onder meer zijn daarin afspraken over de realisering van nieuwbouw sociale huurwoningen op locatieniveau opgenomen. Voor een deel vindt die nieuwbouw plaats op door de gemeente te leveren bouwrijpe kavels. In combinatie met de voorwaarden van het Didam-arrest wordt als beleidsuitgangspunt gehanteerd dat:

- Jaarlijks via het grondprijsbeleid de normgrondprijs voor aan de woningbouwcorporatie te leveren kavels voor nieuwbouw sociale huur eengezins- en meergezinswoningen wordt vastgesteld;
- Bij afname van bouwrijpe grond door de woningcorporatie(s), één-op-één levering, onder voorwaarde van een instandhoudingstermijn van twintig jaar, geldt.

In beginsel kunnen sociale huurwoningen ook via de markt worden gerealiseerd en verhuurd. Woningcorporaties hebben op grond van de Woningwet de verplichting om 85% van hun betaalbare woningen toe te wijzen aan huishoudens onder een bepaalde inkomensgrens. Marktpartijen zijn daar niet aan gebonden. Daarom wordt bij de realisering van deze woningen door marktpartijen veelal gesproken van gereguleerde huur.

Als woningcorporaties, door de gemeente gewenste nieuwbouw van sociale huurwoningen, niet kan (kunnen) of wil(len) realiseren, behoudt de gemeente zich het recht voor die kavels aan de markt aan te bieden. In die situatie wordt op basis van een selectieprocedure en onder voorwaarden van een instandhoudingsverplichting van twintig jaar een marktpartij

geselecteerd. Daarmee wordt dan zowel aan de voorwaarden van de Wet Markt en Overheid als het Didam-arrest voldaan.

4.8 Grondprijsbeleid

Bij het voeren van een actief grondbeleid (grondexploitatie) hoort het hanteren van een grondprijsbeleid. Voor de bepaling van de grondwaarde kunnen drie hoofdbenaderingen onderscheiden, te weten:

- marktwaarde.
- kostprijs;
- maatschappelijke grondprijs voor niet-commerciële maatschappelijke voorzieningen

De marktwaarde ligt bij uitleglocaties doorgaans boven de kostprijs en bij herstructureringsprojecten doorgaans onder de kostprijs. De gemeente hanteert marktconformiteit als uitgangspunt bij de bepaling van de grondprijzen. Wanneer de kostprijs lager dan de marktwaarde is, zal per definitie de marktwaarde gelden.

De kostprijsmethodiek gaat uit van een uitgifteprijs die gelijk is aan de kostprijs van de bouwrijpe grond. Op basis van de kosten wordt bepaald wat de grond moet opbrengen om een sluitende grondexploitatie te realiseren.

Alleen voor activiteiten die als DAEB-activiteit zijn aangewezen wordt een maatschappelijke grondprijs gehanteerd. De te hanteren grondprijzen worden jaarlijks door het college vastgesteld.

In het gemeentelijk grondprijsbeleid zijn toepassing van marktwaarde en de maatschappelijke grondprijzen leidend.

4.8.1 Methoden van marktconforme grondprijsbepaling

Voor de bepaling van de marktconforme grondprijs voor bouwrijpe grond is een aantal methodieken voorhanden, te weten:

- comparatieve methode: vaste uitgifteprijzen per functie per m² op basis van vergelijking met gerealiseerde prijzen, uitgifteprijzen in omliggende gemeenten en politieke besluitvorming;
- residuele methode: de grondprijs is de marktwaarde van het vastgoed verminderd met de stichtingskosten (bouw- en bijkomende kosten, incl. winst- en risico) van het vastgoed;
- genormeerde residuele methode: net als bij de residuele methode wordt de grondprijs bepaald door de marktwaarde van het vastgoed te verminderen met de stichtingskosten. Het verschil is dat bij het bepalen van de stichtingskosten in dit geval van kengetallen wordt uitgegaan;
- grondquotemethode: de grondprijs is een zeker percentage van de v.o.n.-prijs van de woning (exclusief btw);
- tender/openbare aanbesteding: de grondprijs is de hoogste bieding in een tender/openbare aanbesteding.

4.8.2 Woningbouw

Bij de keuze voor de grondprijsmethodiek van woningbouw wordt onderscheid gemaakt tussen sociale grondgebonden woningbouw, projectmatige grondgebonden woningbouw, particuliere woningbouw en appartementen. Hieronder staat voor de verschillende categorieën woningbouw de te hanteren methodiek.

Sociale woningbouw (grondgebonden en appartementen)

Voor zowel de grondgebonden als gestapelde sociale huurwoningen, die door woningcorporaties worden gerealiseerd, hanteert de gemeente vaste kavelprijzen op basis van de comparatieve methode. Voor sociale huurwoningen die via de markt worden gerealiseerd wordt de grondwaarde via een selectieprocedure (tender) bepaald. Voor de sociale koopwoningen wordt een vaste kavelprijs gehanteerd op basis van een residuele berekening.

Projectmatige woningbouw

Voor projectmatige woningbouw worden de grondprijzen door de gemeente bepaald met behulp van de comparatieve methode, in combinatie met de genormeerde residuele methode. In een periode met voldoende beweging op de markt sluit je met de comparatieve methode aan bij de marktwaarde. De genormeerde residuele grondwaardemethodiek wordt vervolgens gebruikt om te toetsen of met deze grondwaarde een ontwikkeling mogelijk is. Het kan bij deze categorie gaan om huurwoningen, maar meestal betreft het koopwoningen.

Particuliere woningbouw

De uitgifte van vrije kavels maakt ontwikkeling in particulier opdrachtgeverschap mogelijk. Per ontwikkelingslocatie wordt voor particuliere woningbouw per woningtype een vaste grondprijs per m² bepaald. Deze grondprijs wordt onderbouwd door de comparatieve methode. Bij de prijs voor vrije kavels kan sprake zijn van een bandbreedte waardoor verscheidenheid aan locaties binnen de ontwikkeling tot uitdrukking kan komen.

Appartementen vrije sector

De grondprijs voor appartementen in de koopsector en de vrije huursector wordt eveneens bepaald via een combinatie van de comparatieve en de genormeerde residuele grondwaardemethodiek.

4.8.3 Niet-woningbouw

Niet-woningbouw is in te delen naar de verschillende functies, zoals voorzieningen, kantoren, bedrijven en overige bestemmingen. Bij de realisatie van niet-woningbouw wordt onderscheid gemaakt tussen realisatie voor gemeentelijke en private doeleinden.

Maatschappelijke voorzieningen

In het grondprijsbeleid voor maatschappelijke voorzieningen wordt een onderscheid gemaakt in drie soorten:

- a. de gronduitgifte t.b.v. maatschappelijke voorzieningen aan andere (semi-)overheden (bijvoorbeeld scholen)
- b. de interne overdrachten van grond t.b.v. maatschappelijke voorzieningen, die door andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd.
- c. de gronduitgifte t.b.v. voorzieningen die worden aangewend om onder marktwerking maatschappelijke diensten te verlenen (o.a. kinderopvang, medische voorzieningen, zorg, etc.), aangemerkt als commercieel maatschappelijk vastgoed.

Tot de categorieën a. en b. behoren de uitgifte van grond die een ideële en/of publieke functie dient en waarbij bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Als zodanig worden in ieder geval aangemerkt scholen, kerken, politiebureaus, brandweerkazernes en welzijnsvoorzieningen en niet-commercieel geëxploiteerde sportaccommodaties (gymzalen). Deze voorzieningen zullen als DAEB-activiteit worden aangewezen.

Voor de realisatie van dergelijke voorzieningen, die in eigendom blijven van de gemeente, vindt interne doorbelasting op basis van door het college vastgestelde maatschappelijke grondprijzen plaats. Op het totaal van de gemeente heeft deze doorbelasting geen financieel effect op de begroting. Om deze reden wordt gekozen voor een vaste maatschappelijke grondprijs per m² grond onder gemeentelijke voorzieningen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de comparatieve methode.

Een groeiend aantal maatschappelijke voorzieningen wordt echter, onder meer als gevolg van marktwerking in bijvoorbeeld de zorg, sport en kinderdagverblijven, commercieel geëxploiteerd. Voor dergelijke ondernemingen hanteren we het grondprijsbeleid zoals is beschreven voor specifiek commercieel onroerend goed.

Bij een mix van maatschappelijke en andere functies wordt op basis van het aandeel naar rato van het bruto vloeroppervlak van de desbetreffende functies de grondprijs bepaald. Maatschappelijke organisaties die zelf kiezen voor een locatie bestemd voor commerciële voorzieningen of woningbouw, betalen een marktconforme grondprijs voor die betreffende locatie. Indien zich een project aandient dat niet valt binnen de hiervoor beschreven

situaties, wordt gekozen voor een maatwerkoplossing die tegemoet komt aan de specifieke projecteisen.

Winkelvoorzieningen, horeca en dienstverlening

De functie voorzieningen heeft betrekking op supermarkten, detailhandel, horeca en dienstverlening. Deze functies zijn sterk locatie gebonden. Daarom is de genormeerde residuele grondwaardemethodiek in combinatie met de comparatieve methode het meest geschikt voor de bepaling van de grondprijs. Om de aantrekkelijkheid van de gemeente als vestigingsplaats voor ondernemingen te behouden, zal een vergelijking met omliggende gemeenten moeten plaatsvinden. Bij locatiekenmerken wordt aandacht besteed aan de ligging binnen de winkelconcentratie, ligging van de ruimte op de begane grond of op de verdieping, branchering en oppervlakte.

Kantoren

De grondprijzen van kantoren worden met behulp van de genormeerde residuele grondwaardemethodiek in combinatie met de comparatieve methode bepaald. Hiervoor geldt hetzelfde als bij de winkelvoorzieningen.

Bedrijven

Op bedrijventerreinen in de gemeente Zwartewaterland zijn vooral bedrijven gevestigd die gericht zijn op industrie, productie, groothandel, distributie en volumineuze detailhandel. Voor de bepaling van de grondwaarde wordt gebruik gemaakt van de comparatieve methode, waarbij wordt gewerkt met een vaste kavelprijs per m².

4.8.4 Pacht en overhoeken

Reguliere pacht

Op de grondprijzen voor reguliere pacht is pachtprijsbeheersing van toepassing. In de door het Ministerie van Economische Zaken uitgegeven 'Uitvoeringsregeling pacht' is hoogst toelaatbare pachtnorm vastgelegd.

Geliberaliseerde pacht:

De grondprijzen voor pacht worden met behulp van de comparatieve methode bepaald of door middel van de hoogste bieding in een openbare aanbesteding bepaald.

Overhoeken

De grondprijzen voor overhoeken worden met behulp van de comparatieve methode bepaald.

Beleidsuitgangspunten

1. Niet marktconforme grondprijzen worden alleen toegepast voor door het college aangewezen DAEB-activiteiten
2. De realisatie van sociale huurwoningen door de markt is mogelijk mits zij bereid zijn te voldoen aan een instandhoudingsverplichting van 20 jaar.

5 Faciliterend grondbeleid en samenwerking

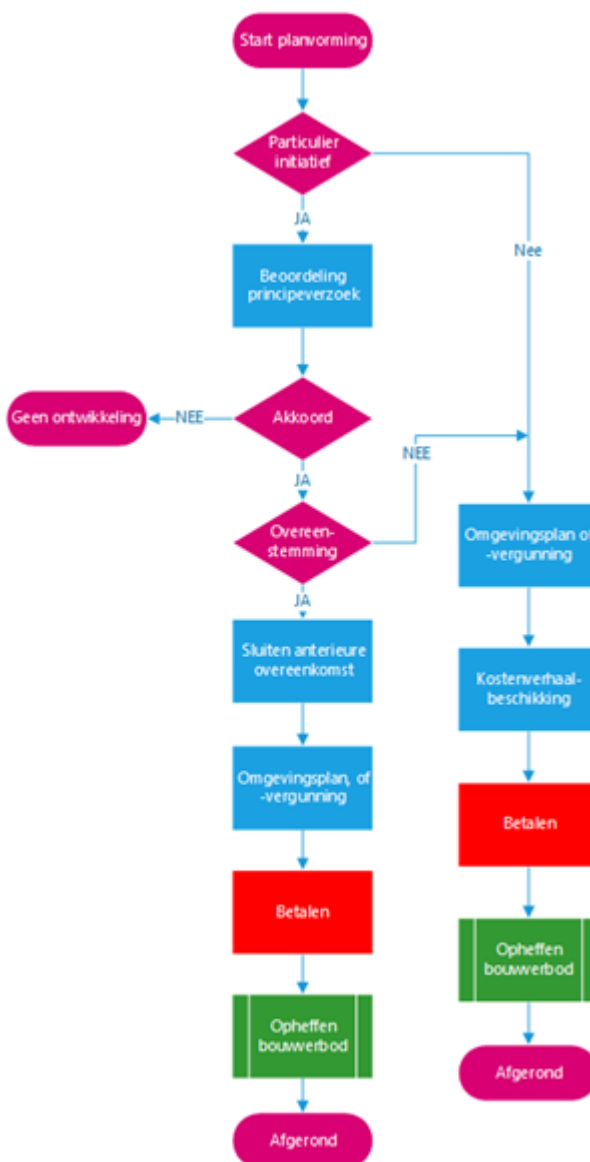
Aan het toepassen van faciliterend grondbeleid ligt de aanname ten grondslag, dat de gemeente via inzet van publiekrechtelijke instrumenten voldoende sturing kan geven aan de gewenste ontwikkeling van de fysieke omgeving. Het in figuur 3.2 opgenomen afwegingskader is behulpzaam bij het bepalen wanneer de gemeente zich kan beperken tot het toepassen van een faciliterend grondbeleid. De Omgevingswet maakt een onderscheid in kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak) en organische gebiedsontwikkeling (zonder tijdvak). De verwachting is dat in Zwartewaterland met name de eerste categorie van toepassing is. Dit hoofdstuk beperkt zich daarom tot het beschrijven van de beleidskaders voor integrale gebiedsontwikkeling.

De Omgevingswet biedt ook een grondslag voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling bij een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling is een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Daarvoor moet de grondslag worden gelegd in de Omgevingsvisie of een programma..

5.1 Kostenverhaal

Kostenverhaal is gebaseerd op het principe dat de initiatiefnemers van de ontwikkeling meer van de aanleg van die voorzieningen profiteert dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten te verhalen op de initiatiefnemers. De Omgevingswet verplicht de gemeente om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers, die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.

Bij het bepalen van de hoogte van de kosten die worden verhaald, gelden de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT-criteria). Zoals in figuur 5.1 aangegeven kan de verplichting om kosten te verhalen plaatsvinden via het maken van contractuele afspraken vooraf (anterieure overeenkomst) of door het verhalen van die kosten op grond van het omgevingsplan of -vergunning. Hoofddregel is dat kostenverhaal primair op vrijwillige basis via een anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk), voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan of verlening van de omgevingsvergunning, plaatsvindt. Alleen wanneer initiatiefnemer(s) en gemeenten niet vooruitlopend op vaststelling van het omgevingsplan of



Figuur 5.1 Proces kostenverhaal op hoofdlijnen

buitenplanse omgevingsactiviteit⁷ overeenstemming bereiken, ontstaat kostenverhaal op dwingende basis (publiekrechtelijk). De planrealisatie vindt in beide situaties plaats voor rekening en risico van de private partij. De invloed en sturing van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkt. Daar staat tegenover dat de gemeente ook maar een beperkt financieel risico draagt. De rolverdeling bij toepassing van kostenverhaal is in tabel 5.1 weergegeven.

Grondslag kostenverhaal	Bevoegd orgaan
Privaatrechtelijk kostenverhaal	College burgemeester en wethouder
Omgevingsplan	Gemeenteraad
Buitenplanse omgevingsplan- activiteit	College burgemeester en wethouders

Tabel 5.1 Verdeling bevoegdheden kostenverhaal volgens Omgevingswet

Beleidsuitgangspunten kostenverhaal

- De gemeente verhaalt haar verhaalbare kosten. Dit gebeurt in beginsel door middel van een anterieure overeenkomst.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt dat een anterieure overeenkomst moet zijn gesloten voordat een ontwerp omgevingsplan in procedure wordt gebracht.
- Alleen als het niet lukt om met een initiatiefnemer voorafgaand een dergelijke overeenkomst te sluiten, worden publiekrechtelijk via het omgevingsplan of de omgevingsvergunning kosten verhaald.

5.1.1 Privaatrechtelijk kostenverhaal

Als grondslag voor privaatrechtelijk kostenverhaal via de anterieure overeenkomst gelden de in de Omgevingswet genoemde kostensoorten en het toepassingsbereik. Met betrekking tot vorm en inhoud van de anterieure overeenkomst worden de volgende uitgangspunten gehanteerd.

Aspect	Wettelijke randvoorwaarden
Overeenkomst	Geen eisen aan inhoud van afspraken
Betalingsregeling	Opties zijn: 1. Betaling ineens voor start uitvoering 2. Betalingsregeling incl. aanvullende zekerheden voor start uitvoering
Nadeelcompensatie (planschade)	Kan worden opgenomen in anterieure overeenkomst
Vrijwaring publiekrechtelijk kostenverhaal	Vrijwaring tegen publiekrechtelijk kostenverhaal

Tabel 5.2 Eisen anterieure overeenkomst

Beleidsuitgangspunt

- De gemeente hanteert als uitgangspunt bij de onderhandelingen met initiatiefnemers de standaard overeenkomst.

⁷ Een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en niet vergunningsvrij voor het bouwen is. Er zijn twee varianten:

1. een activiteit waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een vergunning nodig is, maar het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is de vergunning te verlenen;
2. een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.

5.1.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Ook nadat kostenverhaalregels zijn opgenomen in een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan een overeenkomst over de ontwikkeling van de locatie worden gesloten. Dat wordt een posterieure overeenkomst genoemd. Daarin wordt de afdwingbare financiële bijdrage bepaald op het bedrag dat volgens het geldende omgevingsplan is verschuldigd.

Kostenverhaalsgebied

Het kostenverhaalsgebied is het gebied waarin de kosten worden gemaakt. Het gebied wordt zo begrensd dat alle onderdelen van de ontwikkeling erin vallen. Het hoeft geen aaneengesloten gebied te zijn. In een omgevingsplan kunnen meerdere kostenverhaalsgebieden zijn opgenomen. De begrenzing van het kostenverhaalsgebied bevindt zich volledig binnen het omgevingsplan.

Verhaalbare kostensoorten

De afspraken, die initiatiefnemer en de gemeente in een anterieure overeenkomst vastleggen, worden gemaakt tegen de achtergrond van de randvoorwaarden die voor het publiekrechtelijk kostenverhaal gelden. De kostensoortenlijst⁸ heeft een limitatief karakter voor het publiekrechtelijk verhalen van kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen binnen het kostenverhaalsgebied. In bijlage A is een overzicht van de kostensoorten opgenomen.

Publiekrechtelijk kostenverhaal via omgevingsplan of omgevingsvergunning

Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In het omgevingsplan worden kostenverhaalregels opgenomen en bij de omgevingsvergunning worden kostenverhaalvoorschriften gevoegd. De mogelijkheid van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften geldt alleen voor nieuwe bouwactiviteiten of functieveranderingen, niet voor al eerder mogelijk gemaakte bouwactiviteiten.

Het omgevingsplan moet met betrekking tot publiekrechtelijk kostenverhaal de volgende elementen bevatten:

1. Aanwijzing kostenverhaalsgebied
2. Per kostenverhaalsgebied:
 - Het tijdvak;
 - Een raming van de kosten;
 - Een evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft;
 - Een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden;
 - Regels over de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten;
 - Regels over de eindafrekening van de kosten.

Bij de raming van kosten en opbrengsten is relevant dat in het omgevingsplan:

- a. Bepalingen worden opgenomen over fasering van activiteiten;
- b. Bepalingen worden opgenomen over locatie-eisen;
- c. Regels over woningbouwcategorieën gesteld mogen worden.

Onder punt b. vallen eisen aan de inrichting van de openbare ruimte, het bouw- en woonrijp maken en de nutsvoorzieningen.

Wanneer maatschappelijk een grote behoefte bestaat aan woningen in bepaalde categorieën, maar deze zonder overheidssturing niet of onvoldoende gerealiseerd worden, kunnen de onder c. genoemde regels worden gesteld. Deze categorieën betreffen sociale huur en -koopwoningen (tot NHG-grens), geliberaliseerde middenhuurwoningen en woningen voor particulier opdrachtgeverschap.

⁸ Deze kostensoortenlijst wordt in beginsel ook gebruikt om te bepalen welke kosten wel en niet ten laste van een gemeentelijke grondexploitatie worden gebracht.

Beleidsuitgangspunt

1. De toepassing van publiekrechtelijk kostenverhaal vindt alleen plaats wanneer het sluiten van een anterieure overeenkomst niet mogelijk is en de gemeente realisatie van het initiatief wel wenselijk vindt.
2. De aan publiekrechtelijk kostenverhaal ten grondslag liggende uitgangspunten worden ook toegepast bij het privaatrechtelijk verhalen van kosten.

5.2 De financiële bijdrage

De Omgevingswet biedt de gemeente de bevoegdheid om een financiële bijdrage voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. De bijdrage is bedoeld voor de ontwikkeling van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma. Het verband tussen de activiteit en ontwikkeling moet worden onderbouwd. De wijze van financiering en realisatie van de ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen moet zijn uitgewerkt. Het zullen ontwikkelingen in het gebied van de omgevingsvisie of het programma moeten betreffen.

Deze bijdrage kan worden opgelegd aan initiatiefnemers van bouwactiviteiten voor zover het publiekrechtelijke kostenverhaal, zoals beschreven in paragraaf 5.1, daarvoor nog ruimte laat.

Voorwaarde voor het verhalen van een financiële bijdrage is dat sprake is van een functionele samenhang tussen de bouwactiviteit en de ontwikkeling ter verbetering van de fysieke leefomgeving. Die ontwikkelingen hoeft niet direct noodzakelijk te zijn voor het realiseren of verrichten van een bouwactiviteit. Verder geldt als voorwaarde dat de financiële bijdrage niet hoger mag zijn dan de aan de bouwactiviteit verbonden waardevermeerdering. De motivering moet worden opgenomen in de toelichting van het omgevingsplan. In het Omgevingsbesluit zijn de kostencategorieën waarvoor een financiële bijdrage kan worden verhaald vastgelegd. Dat zijn o.a. inrichting landelijk gebied, vermindering stikstofdepositie recreatie, sport, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen.

Daarnaast biedt het Omgevingsbesluit de mogelijkheid om op grond van een omgevingsvisie of programma financiële bijdragen overeen te komen bij het toelaten van nieuwe bouw- of gebruiksactiviteiten, die niet kostenverhaal-plichtig (paragraaf 5.1) zijn. Het gaat dan om bouwwerken, geen gebouw zijnde, voor land- of tuinbouw, energieopwerking – of transport, telecommunicatie, handelsreclame of recreatie. Bijvoorbeeld de kosten van aanleg van natuurcompensatie t.b.v. de aanleg van een zonne- of windpark of omzetting van recreatiewoningen naar permanent wonen.

Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst moet ook de in het omgevingsplan bepaalde financiële bijdrage worden verhaald. Het niet verhalen kan worden beschouwd als ongeoorloofde staatssteun. Als de gemeente een anterieure overeenkomst sluit zonder daarin de afdwingbare financiële bijdrage mee te nemen, kan betaling van die bijdrage later niet meer worden opgelegd.

De gemeentelijke Omgevingsvisie of het programma moet de hoofdlijnen van de bekostiging en planning van de ontwikkeling van het gebied onderbouwen. De investeringen waarvoor een bijdrage nodig is, moeten worden benoemd en tevens moet een indicatie van de benodigde bijdrage worden gegeven. Daarvoor is noodzakelijk dat de Omgevingsvisie of het programma het volgende beschrijft:

- het gebied (gebieden die getransformeerd of ontwikkeld worden) omschrijven of aangeven dat ontwikkeld wordt;
- het verband aangeven tussen de activiteit en de ontwikkeling (verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies) waaraan wordt bijgedragen;

- de financiering van de ontwikkeling;
- een indicatie geven van de gewenste bijdrage;
- de planning en realisatie van de ontwikkeling.

De financiële bijdrage gebiedsontwikkeling maakt zuiver juridisch beschouwd geen deel uit van de anterieure overeenkomst over kostenverhaal, maar zal in de praktijk normaliter wel in dezelfde overeenkomst worden verwerkt.

Een overeenkomst over de financiële bijdrage kan in beginsel ook na vaststelling van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften (posterieure overeenkomst) gesloten worden. Maar als de vrijwillige financiële bijdrage niet is overeengekomen, kan de gemeente bij een posterieure overeenkomst het niet willen leveren van een financiële bijdrage niet gebruiken als grond om medewerking te weigeren. Daarom zal de voorkeur van de gemeente uitgaan voor het traject in combinatie met de anterieure overeenkomst.

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de onderbouwing in verschillende fasen van beleidsvorming wordt gegeven. Dit kan in de gemeentelijke Omgevingsvisie, maar ook in een uitwerking daarvan in een programma. Die onderbouwing in de gemeentelijke Omgevingsvisie of een programma is vereist. Ontbreekt de onderbouwing, dan kan geen financiële bijdrage worden overeengekomen. Een eventuele betaalde financiële bijdrage kan dan door de wederpartij wegens onverschuldigde betaling terug worden gevorderd.

De gemeente wil de financiële bijdrage als instrument inzetten om daarmee de betaalbaarheid van voorzieningen, die ook aan nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen ten goede komen te versterken. In de te actualiseren Omgevingsvisie Zwartewaterland zal worden onderzocht of en hoe het inhoudelijk fundament voor het onderbouwen van de hoogte van de financiële bijdrage kan worden gelegd.

Beleidsuitgangspunt

1. De gemeente wil de vrijwillige financiële bijdrage inzetten als instrument om het financieel draagvlak voor maatschappelijk gewenste ontwikkelen te vergroten.
2. Bij de actualisatie van de Omgevingsvisie Zwartewaterland wordt onderzocht welke ontwikkelingen geschikt zijn om als onderbouwing van de financiële bijdrage te worden opgenomen.
3. Na vaststelling van de geactualiseerde Omgevingsvisie Zwartewaterland zal de gemeente waar mogelijk de financiële bijdrage opnemen in de anterieure overeenkomst.

5.3 Samenwerking

Aan het toepassen van de grondbeleidsstrategie samenwerken kunnen verschillende motieven ten grondslag liggen. De gemeente kan gedwongen worden om samen te werken omdat een of meerdere andere partijen grond- of vastgoedposities bezitten. Samenwerken kan ook als strategie worden ingezet als de gemeente met andere overheden of met de markt kennis of risico wil kunnen delen.

De wijze van samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen:

- Privaatrechtelijke overeenkomsten (intentie-, samenwerkings- en realisatieovereenkomst);
- Concessieovereenkomsten die na een prijsvraag tot stand komen;
- Oprichting van een juridische entiteit (bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling tussen publieke partijen);
- Gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij in de vorm van een cv/bv tussen de gemeente en private partijen).

5.3.1 Bouwclaimmodel

Aan de toepassing van het bouwclaimmodel ligt ten grondslag dat een (bouwende) ontwikkelaar vroegtijdig een grondpositie in een plangebied heeft ingenomen. Om tot realisering over te kunnen gaan maakt de gemeente met de private partij een afspraak. Die afspraak behelst dat de ontwikkelaar in ruil voor het overdragen van de grondpositie aan de gemeente het recht op bouwen van een bepaald programma in het plangebied verwerft (de bouwclaim). Afhankelijk van de verdere afspraken zorgt de gemeente dan veelal voor het bouwen woonrijp maken. Het bouwclaimmodel is een oplossing wanneer de grondposities van gemeente en private partijen onvoldoende afgestemd zijn op het plan en er een (her)verkaveling van posities noodzakelijk is.

5.3.2 Concessie

In het concessiemodel verleent de gemeente een recht aan een private partij, die de grond bouwrijp maakt, het vastgoed realiseert en het openbaar gebied na afronding overdraagt aan de gemeente. De regie voor zowel vastgoed- als grondexploitatie ligt in één hand, namelijk van de concessiehouder. De gemeente draagt uitvoering en regie volledig over aan de concessiehouder maar behoudt de toetsende publiekrechtelijke rol.

5.3.3 Publiek-private of publiek-publieke samenwerking

Samenwerking tussen gemeente en marktpartijen of andere overheden waarbij de partijen gemeenschappelijk het risico voor de grondexploitatie overdragen aan een juridische entiteit. Afhankelijk van de wijze waarop de samenwerking en de risicoverdeling in die juridische entiteit vorm wordt gegeven, wordt een beroep op gemeentelijke (financiële) capaciteit gedaan en draagt de gemeente via de juridische entiteit mede het risico.

5.3.4 Samenwerking en Didam-arrest

Als sprake is van nakoming van een in het verleden aangegane bouwclaimovereenkomst wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een één-op-één levering mogelijk is. In situaties waarin sprake is van een integrale gebiedsontwikkeling, waarin zowel de gemeente als de private partijen grondposities bezitten, kan op basis van de hiervoor genoemde modellen een één-op-één levering plaatsvinden, mits voorafgaande hieraan een publicatie van een op de door de Hoge Raad beschreven wijze voorgenomen verkoop heeft plaatsgevonden.

Beleidsuitgangspunt

1. Samenwerking is een optie wanneer grondposities, kennis- en/of risicodeling daar aanleiding voor geven.

6 Pachtbeleid

De agrarische sector is in transitie. Dat vraagt ook flexibele inzet en meebewegen van het grondbeleid en daarmee het pachtinstrumentarium. Binnen de in dit hoofdstuk beschreven kaders wil het college in samenwerking met de agrarische sector, rekening houdend met wet- en regelgeving, het pachtinstrumentarium herijken. Zo willen we waar nodig of wenselijk mee kunnen bewegen met de transitie van de agrarische sector. De in dit hoofdstuk geformuleerde beleidsuitgangspunten vormen dan het kader waarbinnen het college dit beleid verder kan uitwerken en kan opereren.

Tijdelijk versus permanent bezit

De grondportefeuille van de gemeente bestaat uit permanent en tijdelijk bezit. Het tijdelijke bezit wordt vooral ingezet om na een transformatieproces bij te dragen aan de realisering van ruimtelijke doelstellingen. Dat transformatieproces resulteert in overdracht van bouwrijpe grond aan derden en de creatie van (nieuwe) openbare ruimte. Denk hierbij aan de bijvoorbeeld de ontwikkeling van een woonwijk.

Het permanent bezit is bezit waarvoor geldt dat de gemeente niet bereid is dit af te stoten vanwege maatschappelijke-, beleidsmatige- of exploitatieve argumenten. Die gronden worden in overeenstemming met de functie beheert en geëxploiteerd.

Het pachtinstrumentarium wordt gebruikt om zowel permanent als tijdelijk bezit in gebruik aan derden te geven. Het zijn de gronden die op dat moment naar aard en inrichting geschikt zijn voor (bedrijfsmatig) agrarisch gebruik. Een gedeelte van de grondvoorraad van de gemeente Zwartewaterland betreft agrarische percelen. De termijn die bij de uitgifte van pachtgronden wordt gehanteerd is afhankelijk van het ontwikkelingsperspectief van de grond (zie de indeling paragraaf 8.1). In zijn algemeenheid geldt dat hoe concreter het ontwikkelingsperspectief is, hoe korter de uitgiftetermijn zal zijn.

Pachtwetgeving

Sinds 2007 ligt de pachtwetgeving vast in titel 7.5 van het Burgerlijk Wetboek. Op basis van deze wetgeving is er sprake van pacht wanneer een grondeigenaar percelen land in gebruik geeft voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de gebruiker hiervoor een tegenprestatie moet leveren. Onder landbouw wordt onder andere verstaan akkerbouw, veehouderij, pluimveehouderij en tuinbouw (daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen).

Mogelijk nieuwe pachtwetgeving op komst

In maart 2019 heeft de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangegeven bezig te zijn met een herziening van het pachtstelsel. Hierin zal langlopende pacht de norm worden, omdat dit de positie van (jonge) boeren zal versterken en de bodemkwaliteit zal bevorderen. Mogelijk komt er op termijn dus nieuwe pachtwetgeving die invloed kan hebben op het pachtbeleid van de gemeente.

In de pachtwetgeving wordt onderscheid gemaakt in twee hoofdvormen van pacht: reguliere en geliberaliseerde pacht.

6.1 Reguliere pacht

Bij reguliere pachtovereenkomsten geldt een looptijd van minimaal zes jaar. Deze pachtovereenkomsten worden telkens van rechtswege voor zes jaar verlengd (continuatierecht). De prijzen voor reguliere pacht worden bepaald in het jaarlijks vast te stellen Pachtnormenbesluit, waarmee de maximale prijs voor reguliere pacht wettelijk wordt bepaald. De reguliere pachtovereenkomsten moeten ter goedkeuring aan de Grondkamer worden voorgelegd, die als taak heeft te toetsen of de overeenkomst voldoet aan de wetgeving.

De reguliere pacht heeft vanuit het perspectief van de gemeente als nadeel dat er veel dwingendrechtelijke bepalingen van toepassing zijn, die met name de rechten van de

pachter beschermen. Onder andere het gegeven dat de overeenkomst eindeloos door kan lopen. Deze pachtovereenkomsten gaan namelijk van rechtswege over bij familiale agrarische opvolging en zijn alleen opzegbaar als het agrarische bedrijf wordt beëindigd of onder bijzondere voorwaarden, maar dan met volledige schadeloosstelling.

Gronden welke in reguliere pacht thans zijn uitgegeven moeten daarom per definitie als permanent bezit worden aangemerkt.

De nadelen van de pachtvorm kunnen ondervangen worden door de inzet van het instrument agrarische erfpacht.

6.2 Geliberaliseerde pacht

Bij geliberaliseerde pacht kunnen partijen een overeenkomst aangaan voor de duur van maximaal zes jaar. Deze overeenkomst eindigt aan het einde van de looptijd zonder dat opzegging nodig is. De grond komt na afloop van de overeengekomen termijn vrij, waarna de grondeigenaar kan bepalen of de grond opnieuw wordt verpacht en zo ja, op welke wijze en aan wie.

De grondeigenaar mag de prijs bepalen, er is geen wettelijk vastgestelde prijs van toepassing. De gemeente is verplicht een marktconforme pacht prijs te hanteren, onder andere om te voorkomen dat wordt gehandeld in strijd met de Wet Markt en Overheid.

De beschermingsbepalingen van reguliere pacht, zoals het continuatierecht en de toets door de Grondkamer, zijn niet van toepassing op geliberaliseerde pacht. Overeenkomsten voor gronden groter dan één hectare moeten wel ter toetsing aan de Grondkamer worden gestuurd.

Gronden die in geliberaliseerde pacht zijn uitgegeven kunnen zowel tot het permanente als tijdelijke bezit horen. Afhankelijk van de typering en het ontwikkelingsperspectief van de grond (o.a. de planning van de ontwikkeling) kan een langere looptijd worden gehanteerd. Wanneer de grond als permanent bezit kan worden aangemerkt, kan overwogen worden om het instrument agrarische erfpacht in te zetten.

6.3 Agrarische erfpacht

Agrarische erfpacht wordt als instrument ingezet om landbouwgrond aan een ander in gebruik te geven, soms in combinatie met erfpacht als financieringsinstrument. Agrarische erfpacht wordt als onderdeel van groene erfpacht beschouwd. Groene erfpacht kan als instrument bij de uitgifte ten behoeve van door de eigenaar nagestreefde landschappelijke-, cultuurhistorische- of natuurdoelstellingen ingezet.

Wanneer erfpacht als beleggingsinstrument wordt ingezet, geeft de gemeente een perceel landbouwgrond voor een bepaalde tijd in erfpacht uit. Aan het einde van de erfpachtperiode beschikt de gemeente weer over de volle eigendom van de grond. De gemeente beslist vervolgens of zij de grond opnieuw in erfpacht uitgeeft, of dat de grond wordt verpacht of verkocht of zij deze zelf gaat exploiteren. De economische waardeontwikkeling van de grond komt enkel en volledig ten goede aan de gemeente.

Erfpacht biedt ook de mogelijkheid om voorwaarden vast te stellen. Zo zijn veel landgoederen in erfpacht uitgegeven waarbij het behoud van landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van belang is. In het licht van de ontwikkelingen met betrekking tot natuur en landbouw is dit een beleidsoptie die de gemeente ook kan inzetten.

6.4 Verschillen tussen reguliere pacht en erfpacht

1. Het recht van erfpacht heeft vergeleken met het pachtrecht een grote mate van contractsvrijheid.
2. Het agrarische recht van erfpacht wordt voor een bepaalde looptijd afgesloten en reguliere pacht loopt door.
3. Het recht van erfpacht is een zakelijk recht en hiermee verbonden aan de onroerende zaak, terwijl pacht een persoonlijk recht is en hierdoor verbonden is aan de persoon (de pachter).
4. Een erfpachtovereenkomst voor landbouwgrond wordt meestal voor een periode van minimaal 26 jaar afgesloten omdat bij een kortere duur de regels van het pachtrecht van toepassing zijn ((art. 7:399d BW)
5. Een erfpachter kan het recht van erfpacht bezwaren met een hypotheek en aan derden vervreemden. Bij pacht is deze bezwaring en vervreemding niet mogelijk;
6. Het recht van erfpacht dient te worden vastgelegd in een notariële akte en ingeschreven te worden in de openbare registers. Bij pacht is deze inschrijving niet aan de orde;
7. Bij reguliere pacht schrijft de overheid in het jaarlijkse Pachtprijzenbesluit de maximaal te betalen pacht voor dat jaar uit. Bij het recht van erfpacht is de canon in de meeste gevallen een percentage van de hoofdsom die vrij overeen te komen is.

6.5 Wijze van uitgifte

6.5.1 Wijze van uitgifte van geliberaliseerde pacht

De gemeente kan voor de uitgifte van geliberaliseerde pachtgronden verschillende methoden hanteren:

- Hoogste inschrijving: de agrariër die de hoogste prijs biedt, mag de grond pachten;
- Op volgorde van inschrijving: de agrariër die het eerste op een perceel inschrijft, mag pachten;
- Loting: elke agrariër mag voorkeursperce(e)l(en) aangeven en door middel van loten wordt bepaald wie welk perceel mag pachten;
- Puntensysteem: de gemeente stelt (beleidsmatige) voorwaarden op en kent op basis hiervan punten toe aan de inschrijvingen.

Een combinatie van bovenstaande is eveneens mogelijk.

6.5.2 Wijze van uitgifte van pachtgronden

Incidenteel komen er regulier verpachte agrarische gronden vrij, omdat pachters met de agrarische onderneming stoppen. Deze percelen worden opnieuw uitgegeven in geliberaliseerde pacht dan wel agrarische erfpacht.

De toewijzing van de geliberaliseerde pacht vindt iedere zes jaar plaats via een besluit van het college van burgemeester en wethouders. Afhankelijk van het ontwikkelingsperspectief van het agrarische perceel wordt gezocht naar een passende contractduur.

6.6 Toepassing Didam-arrest bij de uitgifte van pachtgronden

Als uitgangspunt geldt dat de uitgifte van agrarische percelen via een nader te bepalen selectieprocedure plaatsvindt zoals omschreven in de vorige paragraaf. Daarvan kan onder

de navolgende voorwaarden, mits wordt voldaan aan de voorafgaande publicatieplicht, worden afgeweken en worden overgegaan tot een één-op-één verpachting:

- Sprake is van nakoming van een aangegaan recht van voortgezet gebruik voor bepaalde tijd;
- Er sprake is van een geografisch volledig ingesloten perceel.

6.7 Marktconformiteit uitgifte pacht gronden

De in paragraaf 4.7.1 beschreven regelgeving ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun gelden ook bij verpachting van gronden. Sinds het Didam-arrest is de algemene beleidsregel dat de uitgifte pachtgronden via een selectieprocedure plaatsvindt, tenzij op basis van objectieve criteria een één-op-één toewijzing gemotiveerd kan worden. Uitvoering geven aan de procedurele voorwaarden van het Didam-arrest draagt daardoor impliciet bij aan marktconforme prijsvorming.

Beleidsuitgangspunten

1. Vrijgekomen gronden worden in principe in geliberaliseerde pacht uitgegeven, erfpacht kan een alternatief zijn voor situaties waarbij een langere overeenkomst geen bezwaar is;
2. De toewijzing van percelen voor geliberaliseerde pacht vindt in principe ééns in de 6 jaar plaats door het college;
3. De condities waaronder we agrarische erfpacht inzetten worden nog nader onderzocht;
4. De duur van de geliberaliseerde overeenkomst betreft maatwerk per locatie, hierbij wordt gestreefd naar een zo lang mogelijke contractperiode;
5. De selectiecriteria met betrekking tot de toewijzing van pachtgronden worden nader onderzocht en uitgewerkt voor de eerst volgende pachttoewijzing;
6. De gebruiksbepalingen behorende bij de pachtovereenkomsten worden herzien;
7. De pachtprijzen worden bij de vaststelling van de eerst volgende Grondprijzenbrief herzien.

7 Vastgoedbeleid

In de in 2017 door de gemeenteraad vastgestelde nota 'Krachtig accommoderen' zijn drie beleidslijnen uitgewerkt. De beleidslijn 'Van beheerder naar rentmeester' beschrijft een aantal principes voor het op professionele wijze invullen van de vastgoedmanagementfunctie. Een belangrijk deel van de in die nota opgenomen maatregelen, zoals het onderbrengen van schoolgebouwen in een vastgesteld IHP, opstellen van een MJOP, inclusief verduurzamingsplannen voor de portefeuille zijn uitgevoerd en proces van he ontwikkelen en afstoten van panden en het verbeteren van de exploitatie continue processen zijn uitgevoerd. Het is nu zaak de geboekte resultaten duurzaam te consolideren en de vastgoedfuncties goed in te bedden in de gemeentelijke organisatie. Op twee belangrijke punten behoren daarvoor nog beleidskaders te worden geformuleerd:

1. Het ontwikkelen van een periodiek verschijnende integrale vastgoedrapportage, gebaseerd op de in de nota 'Krachtig accommoderen' onderscheiden vijf waarderingselementen;
2. Vaststellen op welke wijze de kostprijs wordt ingezet als sturingsinstrument bij de verhuur van maatschappelijk vastgoed.

7.1 Uitgangspunten gemeentelijk vastgoedbeleid

De belangrijkste uitgangspunten voor het gemeentelijk vastgoed zijn:

1. Sturen op een efficiënte en effectieve vastgoedvoorraad door actief portefeuillemanagement o.a. door:
 1. als toekomstig eigenaar in de initiatieffase en de ontwerpfase van bouwprojecten betrokken te zijn;
 2. te sturen op een zo groot mogelijke toegevoegde waarde voor de gebruikers en het aangaan van duidelijke en consequente relaties met de gebruikers;
 3. standaardisering van eigendoms-, beheer- en contractmodellen.
2. Het beheersen van financiële risico's op gebouw- en portefeuilleniveau (in een lange termijn perspectief) en het, indien mogelijk, zuiver doorrekenen van kosten en risico's aan de eindgebruiker.

De in paragraaf 3.3 geformuleerde doelstelling voor het vastgoedbeleid geeft richting aan de ontwikkeling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille. Bij toekomstige investeringen in gemeentelijk vastgoed geldt het principe 'nee, tenzij'. Dit principe is uitgewerkt in tabel 7.1 en is richtinggevend voor de beoordeling van nieuwe investeringen in gemeentelijk vastgoed. Voor het maatschappelijk vastgoed zal dit "nee tenzij"-principe in een nog op te stellen nota accommodatiebeleid verder moeten worden uitgewerkt.

Afwegingscriterium	Ja	Nee	Resultaat afweging
1. Is sprake van een gemeentelijk beleidsdoel of vraag t.b.v. bedrijfsvoering?			Bij 'Nee' niet investeren in vastgoed
2. Is sprake van een structurele activiteit?			Bij 'Nee' zoeken naar tijdelijke oplossing in de markt of beschikbare accommodaties inzetten
3. Kan de markt of samenleving tegen aanvaardbare condities voorzien in huisvesting?			Bij 'Ja' via de markt huisvesting beschikbaar laten stellen
4. Beschikt de gemeente over de middelen om de exploitatie structureel te dekken?			Alleen bij 'Ja' investeren in vastgoed

Tabel 7.1 Beslisboom investeringsafweging vastgoedportefeuille

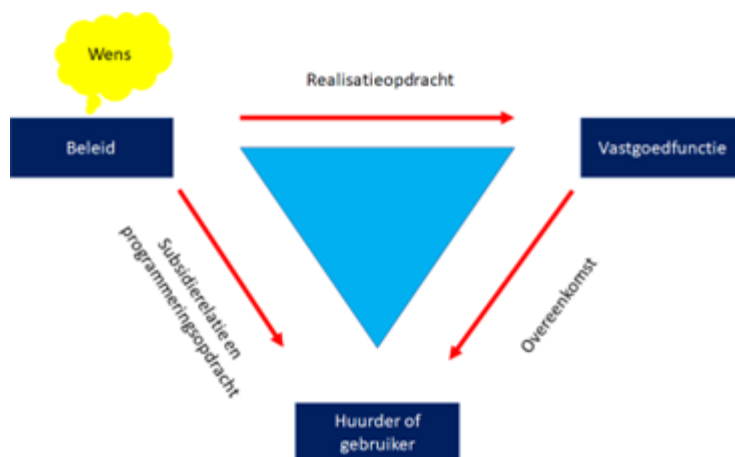
Periodiek zal de samenstelling van de gemeentelijke vastgoedportefeuille tegen het licht worden gehouden. Bij de beoordeling of de daarin opgenomen panden wel of niet onderdeel moeten blijven uitmaken van die portefeuille wordt de in tabel 7.2 opgenomen beslisboom gehanteerd.

Afwegingscriterium	Ja	Nee	Resultaat afweging
1. Moet het pand beschikbaar blijven t.b.v. een gemeentelijk beleidsdoel of de gemeentelijke bedrijfsvoering			Bij 'Nee' potentieel af te stoten
3. Is het pand van strategisch belang voor de gemeente (krachtpand)			Bij 'Nee' kan afstoten worden overwogen.
3. Is er in de markt of samenleving belangstelling voor het pand			Bij 'Ja' kan pand kan worden afgestoten
4. Andere herbestemming voor pand zoeken			Bij 'Ja' herontwikkelen pand of locatie

Tabel 7.2 Beslisboom bij afstoten gebouwen

7.2 Positie en rollen met betrekking tot gemeentelijk vastgoed

Bij de inrichting van rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot het gemeentelijk vastgoed is sprake van een driehoeksverhouding. De verschillende rollen die de gemeente vervult naar de huurder zijn gesplitst om transparante en zakelijke verhoudingen te creëren. In figuur 7.1 zijn die relaties weergegeven. De beleidsfuncties formuleren de ruimtelijke vraag vanuit hun werkveld en treden – namens het gemeentebestuur – op als strategisch opdrachtgever. Zij zijn hierbij verantwoordelijk voor het beleidsoverleg met de gebruikers, de prognoses en inhoudelijke programmering en de structurele financiële dekking van de nieuwe voorziening. Om te zorgen dat beleidswensen ook realiseerbaar zijn, wordt de vastgoedfunctie vanaf de initiatieffase betrokken bij de programmering van nieuwe voorzieningen. De beleidsfuncties kunnen eventueel subsidie verstrekken aan huurders wanneer deze niet in staat zijn uit de opbrengsten van hun activiteiten de (volledige) huisvestingslasten te bekostigen.



Figuur 7.1 Rollen bij gemeentelijk vastgoed

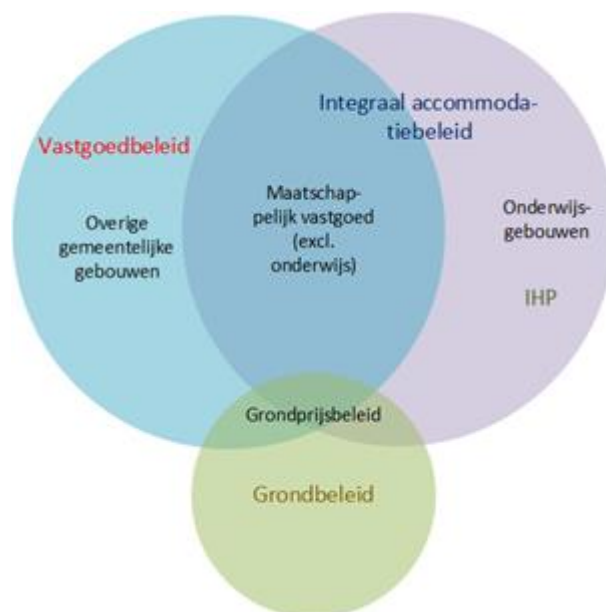
Een groot deel van het gemeentelijk vastgoed bestaat uit zogenaamd maatschappelijk vastgoed. De onderwijsgebouwen vormen daarin op grond van wet- en regelgeving een aparte categorie maatschappelijk vastgoed. In de Wet Primair Onderwijs (WPO), de Wet Voorgezet Onderwijs (WVO) en de Wet op de expertisecentra (WEC) is de verantwoordelijkheid van de gemeente en schoolbesturen ten aanzien van onderwijshuisvesting geregeld. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs en ontvangt daarvoor middelen via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds.

Uitgangspunt van de onderwijswetgeving (WPO/WEC en WVO) is dat de zeggenschap over het schoolgebouw bij het schoolbestuur ligt. In de praktijk wordt bij de schoolgebouwen een onderscheid gemaakt tussen het juridisch eigendom en het economisch eigendom (claimrecht van de gemeente). Het juridisch eigendom van schoolgebouwen kan bij verschillende partijen liggen, te weten:

1. Het schoolbestuur (bevoegd gezag) voor zover dit een zelfstandige rechtspersoon is;
2. De gemeente als eigenaar van een Multifunctionele Accommodatie en waarbij de onderwijsstelling het gebouw om niet in gebruik heeft;
3. Schoolbesturen die naast de school de grond (van oudsher) in eigendom hebben.

Bij de realisatie van onderwijsvoorzieningen is op basis van geldende wet- en regelgeving de in figuur 7.1 geduide beleidsfunctie verantwoordelijk voor de opdrachtformulering t.b.v. de realisering van het onderwijsgebouw. Gemeenten zijn verplicht om samen met schoolbesturen een meerjarig Integraal Huisvestingsplan (IHP) op te stellen. De gemeenteraad heeft oktober 2020 het IHP 2020-2040 vastgesteld. Daarin is de rolverdeling tussen schoolbestuur en de gemeente beschreven. Het schoolbestuur is bouwheer en verantwoordelijk voor de aanbesteding. De gemeentelijke vastgoedfunctie vervult een adviserende rol tijdens het ontwerp- en realisatieproces. Dat is anders wanneer sprake is van realisatie van een multifunctionele accommodatie en de gemeente eigenaar wordt. In die situatie wordt de gemeente bouwheer en vervult de vastgoedfunctie van de gemeente die rol. De onderwijsinstelling verkrijgt dan om niet de ruimten voor onderwijs in gebruik en draagt financieel bij in het eigenaarsonderhoud van het gebouw.

In figuur 7.2 is de relatie tussen de verschillende beleidsvelden schematisch weergegeven. Deze nota beschrijft het grond- en vastgoedbeleid. Het IHP is al gememoreerd. De enige nog ontbrekende schakel is het accommodatiebeleid. Dat behoort te beschrijven hoe de gemeente zo doelmatig mogelijk activiteiten op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs, sport en cultuur wil huisvesten. De in 2017 vastgestelde nota 'Krachtig accommoderen' vult die visie primair vanuit het perspectief van de vastgoedfunctie in. Een verbreding van dit perspectief in relatie tot o.a. de toekomstige ontwikkelingen, veranderende voorkeuren voor vrijetijdsbesteding en functionele geschiktheid van dit vastgoed draagt bij aan een betere sturing van de in figuur 7.1 weergegeven beleidsrol.



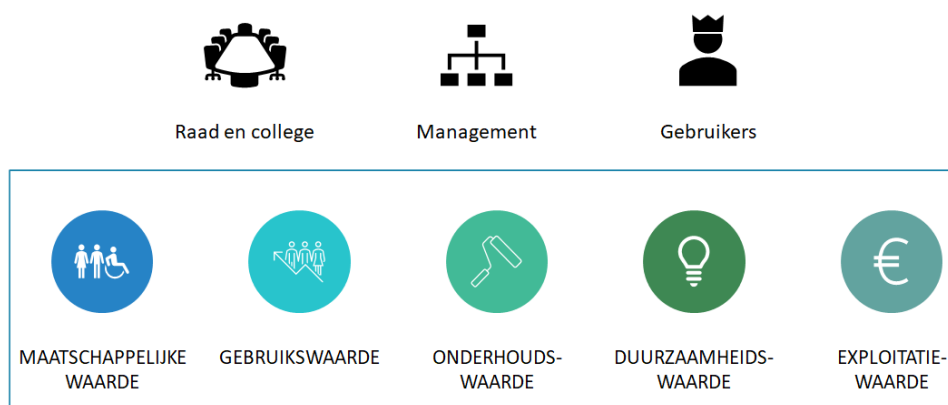
Figuur 7.2 Relaties tussen de verschillende beleidsvelden

Bij vastgoed worden drie basisrollen onderscheiden: de eigenaar, de exploitant en de gebruiker of huurder. De gemeentelijke vastgoedfunctie vervult voor het maatschappelijk vastgoed, dat in eigendom van de gemeente is, de rol van eigenaar en exploitant. De

maatschappelijke instellingen zijn de gebruikers. De onderwijsinstellingen vervullen de rol van eigenaar, exploitant en gebruiker. Alleen wanneer een MFA eigendom van de gemeente is, beperkt hun rol zich tot gebruiker, die financieel wel bijdraagt in het eigenaarsonderhoud van het gebouw. Via gemeentelijke grondexploitaties wordt bouwrijpe grond t.b.v. maatschappelijk vastgoed gerealiseerd en tegen door het college vastgestelde grondprijzen geleverd. In alle gevallen wordt die grondprijs als actief op de gemeentelijke balans opgevoerd. Het 'nee tenzij' betekent bij de huisvesting van maatschappelijke functies een versterking van de interactie tussen het subsidie- en vastgoedbeleid van de gemeente. De subsidie heeft immers invloed op de in tabel 7.1 opgenomen beslisboom.

7.3 Integrale vastgoedrapportage

De integrale vastgoedrapportage vormt voor college en gemeenteraad een sturingsinstrument. Die biedt bestuur en management inzicht in de effectiviteit en efficiency van de totale vastgoedportefeuille. Voor de gemeentelijke vastgoedfunctie vormt deze periodiek verschijnende rapportage het moment om waar nodig voorstellen voor het bijstellen van de portefeuillestrategie te doen.



Figuur 7.3 Stuurvariabelen vastgoedrapportage

Daarvoor worden deze vijf waarden vertaald in de volgende prestatie-indicatoren.

Stuurvariabele	Prestatie-indicator	Bron bepaling
Maatschappelijke waarde	Maatschappelijk rendement Bijdrage -aan sociale cohesie, educatie, gezondheid en culturele ontwikkeling	Stakeholdersanalyse
Gebruikswaarde	Functionele geschiktheid	Interviews met gebruikers en beleidsadviseurs
Onderhoudswaarde	Conditiecores conform NEN 2767 (1=uitstekend, 6=zeer slecht)	Stand van zaken uitvoering MJOP Technische inspecties
Duurzaamheidswaarde	Energielabel CO ₂ uitstoot Circulariteit	Meetresultaten Verduurzamingsadviezen Uitvoering maatregelen
Exploitatiewaarde	Bezettingsgraad Rendement	Financiële- en contractadministratie

Tabel 7.3 Prestatie-indicatoren stuurvariabelen vastgoed

7.4 De kostprijs als maatstaf

Verwijzende naar paragraaf 4.8.3 is de gemeente in het geval voorzieningen niet als DAEB-activiteit zijn aangewezen, volgens de Wet Markt en Overheid verplicht om alle kosten die zij maakt voor een dienst door te berekenen in de prijs. Dat houdt in dat wanneer de gemeente een dienst verleent aan een partij die commerciële diensten aanbiedt, zij de kosten volledig in rekening moet brengen. Als de gemeente DAEB-activiteiten heeft aangewezen, mag onder voorwaarden een huurprijs worden vastgesteld die lager is dan de kostprijs. Om een goede afweging te kunnen maken, zal de integrale kostprijs als grondslag worden gehanteerd.

Een deel van het maatschappelijk vastgoed wordt ingezet t.b.v. de eigen organisatie (bijv. het gemeentehuis en de gemeentewerf) of taken die de overheid uitoefent (bijv. begraafplaatsen of havenfaciliteiten). Voor dit type maatschappelijk vastgoed worden jaarlijks de kosten volledig tot uitdrukking gebracht in het desbetreffende programma's van de begroting van de gemeente. Bij verhuur van ruimten in dit type gebouwen bepaalt het karakter van de activiteit de grondslag voor de huurbepaling. Voor commerciële activiteiten wordt een marktconforme huurprijs gehanteerd, tenzij de integrale kostprijs hoger is.

Bij de verhuur van gemeentelijke gebouwen ten behoeve van maatschappelijke activiteiten zal de integrale kostprijs als grondslag voor het bepalen van de huur worden gehanteerd. De toepassing van de integrale kostprijs stelt eisen aan de methode van kostentoe rekening. Die moet helder en transparant zijn voor de huurders. Niet efficiënt ontworpen en/of functioneel niet (meer) geschikte gebouwen en een minder efficiënte vastgoedexploitatie kunnen de integrale kostprijs tot ongewenste hoogte doen stijgen. Als er alternatieven in de markt aanwezig zijn, kan dat tot leegstand leiden. Als die alternatieven er niet zijn, worden voor activiteiten beschikbare subsidiegelden 'omgezet in stenen' of ontstaat bij een niet kosten-dekkende huurprijs een tekort in de vastgoedexploitatie.

Hét centraal uitgangspunt voor het gemeentelijk tarieven- en huurbeleid is transparantie. Inzicht in de kostenopbouw en daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten vormen de hoekstenen voor zowel de bestuurlijke besluitvormingsprocessen als het overleg met huurders en gebruikers. In de integrale kostprijs zullen de volgende kosten worden opgenomen:

- a. Kapitaalslasten;
- b. Onderhoudskosten;
- c. Beheerkosten;
- d. Zakelijke lasten (belastingen, verzekeringspremie, etc.);
- e. Directe kosten van de gemeentelijke organisatie;
- f. Overhead gemeentelijke organisatie.

Ad b: Voorkomen moet worden dat fluctuaties in de hoogte van kosten van meerjarig onderhoud tot grote schommelingen in de integrale kostprijs leiden. Daarom zal het MJDO⁹ inclusief de kosten voor dagelijks onderhoud en rekening houdende met de verhuurtermijn, als grondslag dienen voor de post onderhoud in de integrale kostprijs.

Specifiek aandacht verdient de verduurzaming van gebouwen. Die resulteert enerzijds in investeringen, eventueel onder aftrek van beschikbare subsidiegelden, die leiden tot hogere kapitaallasten en onderhoudskosten, maar anderzijds ook tot lagere energielasten. Toepassen van een integrale kostprijs betekent dat de kosten van verduurzaming daarin volledig tot uitdrukking worden gebracht. In het geval de gemeente de energielasten via servicekosten aan de huurder in rekening brengt, wordt de huurder geconfronteerd met een hogere huurprijs en lagere servicekosten. Wanneer de huurder zelf zijn energielasten betaald, wordt hij alleen geconfronteerd met een hogere huurprijs. In beide situaties worden voorafgaand aan de verduurzaming afspraken met de huurder gemaakt.

⁹ Meerjaren Duurzaam Onderhoudsplan, dat voor alle permanent in exploitatie zijnde gebouwen periodiek wordt opgesteld.

Ad e: Daartoe worden alleen gerekend de kosten van de inzet ten behoeve van de functies die worden gerekend tot het portefeuillemanagement vastgoed.

Ad f: In het BBV is bepaald welke uitgaven als overhead worden aangemerkt. De toerekening van overheadkosten bij het bepalen van de integrale kostprijs van gebouwen zal gelijk als bij tarieven voor heffingen en leges gebeurt, buiten de begroting om plaatsvinden.

Toepassen van de integrale kostprijs als basis voor de huurprijs heeft als belangrijk voordeel dat deze de weerslag is van zowel in het verleden getroffen investeringsbeslissingen, maar ook rekening houdt met de toekomstige (onderhouds-)kosten. Wanneer de integrale kostprijs per object wordt bepaald, leidt dat bijna altijd tot prijsverschillen tussen de afzonderlijke objecten. Dit zou ondervangen kunnen worden door een gemiddelde integrale kostprijs per categorie te hanteren. Op basis van de huidige samenstelling van de portefeuille is in tabel 7.4 bepaald hoeveel verhuurde objecten in welke categorieën aanwezig zijn.

Categorie	Aantal verhuurde objecten	m2 bvo
Welzijn	4	3.187
Cultuur	2	811
Sport en recreatie	0	0
Onderwijs	2	652
Overig	6	2.655
Totaal	14	405

Tabel 7.4 Opbouw en omvang vastgoedportefeuille per 1-1-2023

De differentiatie in objecten is zodanig groot, dat het toepassen van een gemiddelde integrale kostprijs per categorie geen optie is. Daarom zal voor de 14 objecten een integrale kostprijs per pand worden bepaald. Die vormt dan het referentiekader voor de bepaling van de huurprijs.

Om tot invoering van kostendekkende huren over te kunnen gaan is een volledig inzicht in de integrale kostprijs van de gebouwen noodzakelijk. In de financiële administratie worden vanaf 2023 de kosten en opbrengsten per gebouw verbijzonderd. In combinatie met de MJDOP's kan daarom in 2024 een eerste analyse van deze integrale kostprijs worden gemaakt. Een geleidelijke invoering, rekening houdende met lopende huurcontracten, kan daarom vanaf 2025 plaatsvinden.

7.5 Uitgangspunten beheer bezit

De bestaande gebouwenportefeuille kan worden ingedeeld in de navolgende categorieën:

1. Permanent bezit;
 - Krachtpanden
 - Overige panden
2. Af te stoten bezit;
3. Te her ontwikkelen bezit.
4. Gehuurd bezit
5. Economisch mede verantwoordelijk

7.5.1 Permanent bezit

Permanent bezit zijn gebouwen waarvan op basis van bestaand beleid (nota Krachtig accommoderen) mag worden verwacht dat zij de komende jaren ingezet blijven worden ten behoeve van de gemeentelijke bedrijfsvoering of het gemeentelijk beleid. Dat zijn o.a. de zogenaamde 'krachtpanden'. Voor de tot deze categorie behorende objecten geldt als uitgangspunt dat beheer en exploitatie van deze objecten is gebaseerd op duurzaam waardebehoud. Dat betekent niet alleen dat ze op basis van het MJOP planmatig worden

onderhouden, maar ook dat voor deze objecten een routekaart voor verduurzaming wordt opgesteld. Die routekaart maakt duidelijk wanneer en in welke volgorde verduurzaming zal plaatsvinden.

Voor strategisch aangekocht bezit met opstallen is waardebehoud ook het uitgangspunt voor het beheer van die opstallen is en gelden dezelfde uitgangspunten als het beheer van permanent bezit.

7.5.1 Af te stoten bezit

Als af te stoten bezit zijn aangemerkt die objecten, die geen bijdrage leveren aan kerntaken van de gemeente. Afstoten betekent verkopen dan wel overdragen aan de huidige gebruikers. Voor deze objecten geldt in beginsel dat beheer en onderhoud gericht is op waardebehoud. Deze objecten blijven tot moment van verkoop opgenomen in de MJOP. De gemeente zal echter niet meer investeren in verduurzaming van deze gebouwen dan volgens wet- en regelgeving noodzakelijk is.

7.5.2 Te her ontwikkelen bezit

Voor deze objecten geldt dat:

- Alleen sprake is van calamiteitenonderhoud;
- Objecten tijdig huurvrij worden gemaakt;
- Na huurvrij worden sprake is van leegstandsbeheer totdat de objecten worden gesloopt.

7.5.3 Gehuurd bezit

Dit is bezit dat de gemeente van derden huurt ten behoeve van maatschappelijke functies of de eigen bedrijfsvoering (Oude Stadhuis). De gemeente is hier als huurder verantwoordelijk voor het gebruikersonderhoud.

7.5.4 Economisch mede verantwoordelijk bezit

Dit is bezit in eigendom van derden, maar waar het eigenaarsonderhoud voor rekening en risico door de gemeente wordt gedragen. Ook hier is de aanleiding het bieden van huisvesting aan maatschappelijk relevante functies (Overtoom en Sluispoort).

7.5.2 Af te stoten bezit

Als af te stoten bezit zijn objecten die niet als 'krachtpand' zijn aangemerkt en verder ook geen functie meer t.b.v. de organisatie of gemeentelijke taken vervullen. Afstoten betekent verkopen dan wel overdragen aan de huidige gebruikers. Voor deze objecten geldt in beginsel dat beheer en onderhoud gericht is op waardebehoud. Deze objecten blijven tot moment van verkoop opgenomen in de MJOP. De gemeente zal echter niet meer investeren in verduurzaming van deze gebouwen dan volgens wet- en regelgeving noodzakelijk is.

7.5.3 Te her ontwikkelen bezit

Deze objecten zullen de komende jaren worden herontwikkeld. Voor deze objecten geldt dat:

- Alleen sprake is van calamiteitenonderhoud;
- Objecten tijdig huurvrij worden gemaakt;
- Na huurvrij worden sprake is van leegstandsbeheer totdat de objecten worden gesloopt.

Beleidsuitgangspunten

1. Via de genoemde prestatie-indicatoren periodiek over de stand van zaken van de gemeentelijke vastgoedportefeuille te rapporteren aan de gemeenteraad.
2. De beslisbomen voor het investeren in nieuwe gebouwen en afstoten van bestaande gebouwen als uitgangspunt voor het beheer van de gemeentelijke vastgoedportefeuille.
3. De integrale kostprijs per gebouw zal met ingang van 2024 leidend worden voor het bepalen van de huurprijs van gebouwen.
4. Met ingang van 2025 zal deze systematiek geleidelijk worden geïntroduceerd.

8 Risicomanagement, transparantie en verantwoording

Een goed invulling van de risicomanagementfunctie en het kunnen rapporteren over de resultaten begint bij het eenduidig definiëren van de uitgangspunten voor het administratief beheer en identificeren van de risico's. In paragraaf 8.1 worden de uitgangspunten voor de administratieve indeling van de grondvoorraad gedefinieerd. Het instrument waarmee op de resultaten en risico's kan worden gestuurd wordt in paragraaf 8.2 beschreven. Op welke wijze wordt gestuurd op de risico's en de rol die de reserves grondbeleid en vastgoedbeleid daarin kunnen vervullen wordt in paragraaf 8.4 beschreven.

8.1 Administratief beheer grondportefeuille

Het administratieve beheer is conform de BBV-regelgeving. Met als doel beter te kunnen sturen op de samenstelling van de voorraadpositie wordt een onderscheid gemaakt in:

1. Onderhanden werk, bouwgrond in exploitatie (kortweg BIE): de lopende grondexploitaties;
2. Overige gronden (materiële vaste activa, kortweg MVA):
 - 2.1. Strategische grondposities
 - 2.2 'Warme grond' (verworven grond t.b.v. gebiedsontwikkeling en waarvoor de grondexploitatie nog moet worden vastgesteld)
 - 2.3 Overige aangekochte anticiperende grondposities zonder gebiedsontwikkeling
 - 2.4 (Erf)pachtgronden, onderscheiden naar
 - Erfpacht
 - Reguliere pachtgronden
 - Geliberaliseerde pachtgronden
3. Voorraad grond (gronden die worden verkocht, o.a. ruilgronden)

8.1.1 Bouwgrond in exploitatie

Een grondexploitatie wordt pas geopend als de gemeenteraad een besluit heeft genomen tot het openen van een grondexploitatiecomplex. Pas vanaf dat moment mogen de vervaardigingskosten toegerekend worden aan het complex. De grondexploitatie wordt vervolgens jaarlijks geactualiseerd. Deze actualisaties wordt bij de vaststelling van het MPG¹⁰ door de gemeenteraad geaccordeerd. Bij deze herziening worden omvangrijke kaderwijzigingen (programmatisch en/of stedenbouwkundig) in de grondexploitatie niet meegenomen worden. Deze worden apart door de gemeenteraad geaccordeerd worden via de vaststelling van een herziene grondexploitatie.

8.1.2 Strategische gronden

Dit zijn gronden en/of gebouwen die (nog) niet in een transformatieproces zitten en gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht maar waarbij (nog) geen sprake is van een raadsbesluit voor het openen van een grondexploitatie. Deze gronden worden gewaardeerd tegen historische kostprijs met maximaal de waarde van de huidige bestemming. Voor anticiperende aankopen wordt bij de vaststelling van de ontwikkelstrategie voor een gebieds- ontwikkeling of project door de gemeenteraad een budget beschikbaar gesteld. Voor strategische aankopen geldt een speciale procedure, zoals beschreven in paragraaf 4.2

¹⁰ Meerjaren Prognose Grondbeleid

8.1.3 Warme gronden

Warme gronden zijn gronden die verworven zijn met het oog op concrete ontwikkelingen door de gemeente, maar waar nog geen grondexploitatie voor is vastgesteld. Als voor deze gronden voldaan wordt aan de voorwaarden zoals opgenomen in het BBV mogen deze gronden gewaardeerd worden tegen toekomstige bestemming i.p.v. huidige bestemmingen.

8.1.4 Voorraad handelsgoederen

Dit zijn zogenaamde rest- of ruilgronden. De intentie is deze gronden (op termijn) te verkopen of te ruilen voor gronden waarop wel een toekomstige bouw is voorgenomen. Gronden die nu als Materiële Vaste Activa (MVA) zijn aangewezen, maar waarvan duidelijk is dat deze niet meer t.b.v. (toekomstige) gemeentelijke doelen ingezet zullen worden, zullen naar deze categorie worden over- geheveld.

8.1.5 (Erf)pachtgronden

Hieronder zijn gronden die in (erf)pacht zijn uitgegeven geadministreerd.

8.2 Meerjarenprognose Grondbeleid

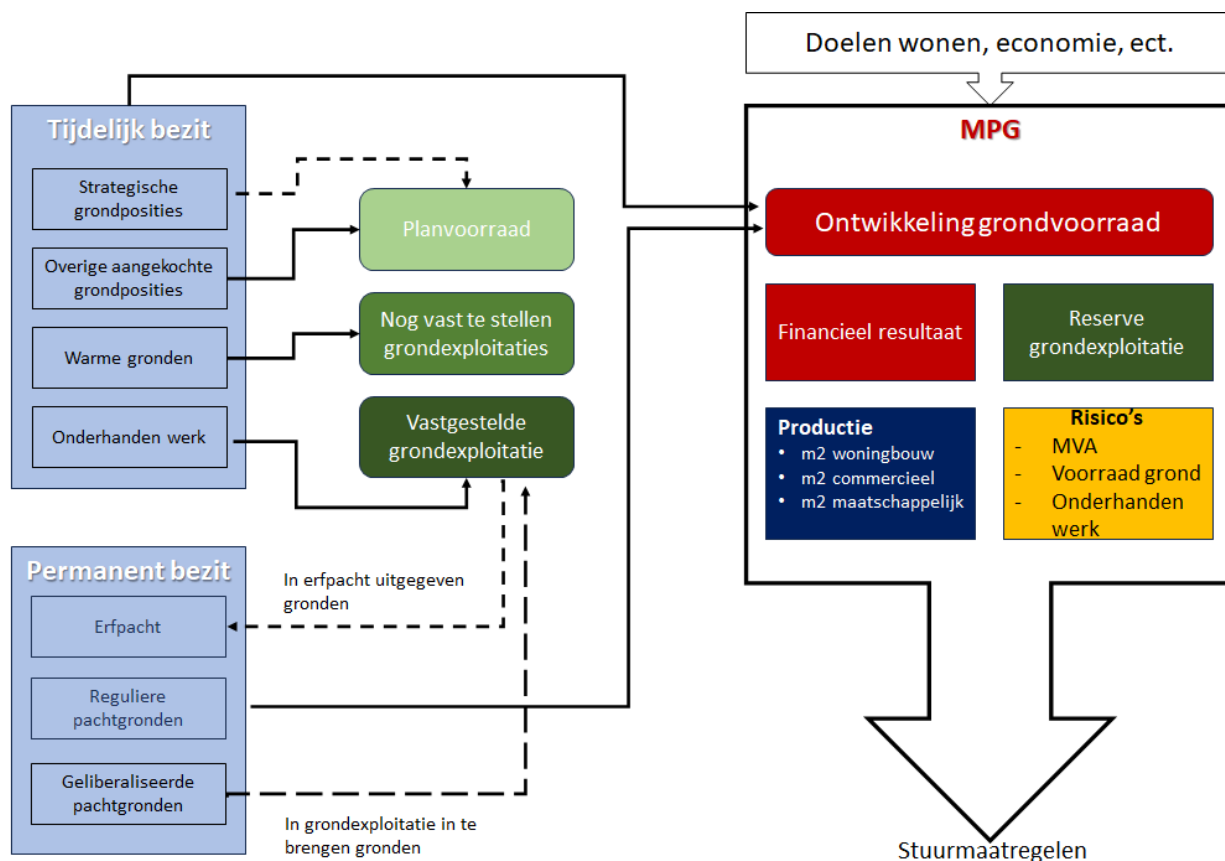
De Meerjarenprognose Grondbeleid (kortweg MPG) is hét instrument waarmee gestuurd kan worden op de relatie tussen programma's en middelen en vroegtijdig financieel zichtbaar wordt welke effecten toekomstige ontwikkelingen kunnen hebben. Het MPG vormt ook de basis voor de paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening. Het MPG geeft inzicht in:

- De ontwikkeling van het totale resultaat van alle door de gemeenteraad vastgestelde grond- exploitaties (uitvoeringsprojecten);
- De verwachte globale resultaten van de in ontwikkeling zijnde plannen, waarvoor nog geen grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld (ontwikkelingsprojecten);
- De verwachte prognose van uitgifte van bouwgrond t.b.v. de woningbouw, bedrijvigheid en overige functies;
- Ontwikkeling van de gemeentelijke grondvoorraad (conform hiervoor genoemde indeling, waardoor inzicht wordt geboden in de inspanning die t.b.v. de ruimtelijke opgave nog moet worden geleverd).

Het MPG biedt meerjarige inzicht in de prognose van de verwachte uitgiften in de actieve en toekomstige grondexploitaties. Daarnaast kan ook tentatief worden aangegeven welke plan-capaciteit via de overige gronden kan worden gerealiseerd. In combinatie met de door particulieren naar verwachting te realiseren productie ontstaat een stuurinformatie t.b.v. bewaking van de doelen van de Omgevingsvisie en uitwerkingen van bouwstenen.

Tussen het tijdelijk en permanent bezit kan uitwisseling ontstaan doordat permanent bezit alsnog wordt ingebracht in een grondexploitatie. Anderzijds ontstaat bij de uitgifte in erfpacht omzetting van onderhanden werk naar permanent bezit.

De dit instrument wordt ingebed in het gemeentelijk planning- en control model. Daarmee vormt het de basis voor het informeren van en verantwoording afleggen door het college van burgemeester en wethouders over het grond- en vastgoedbeleid.



Figuur 8.1 MPG als sturingsinstrument

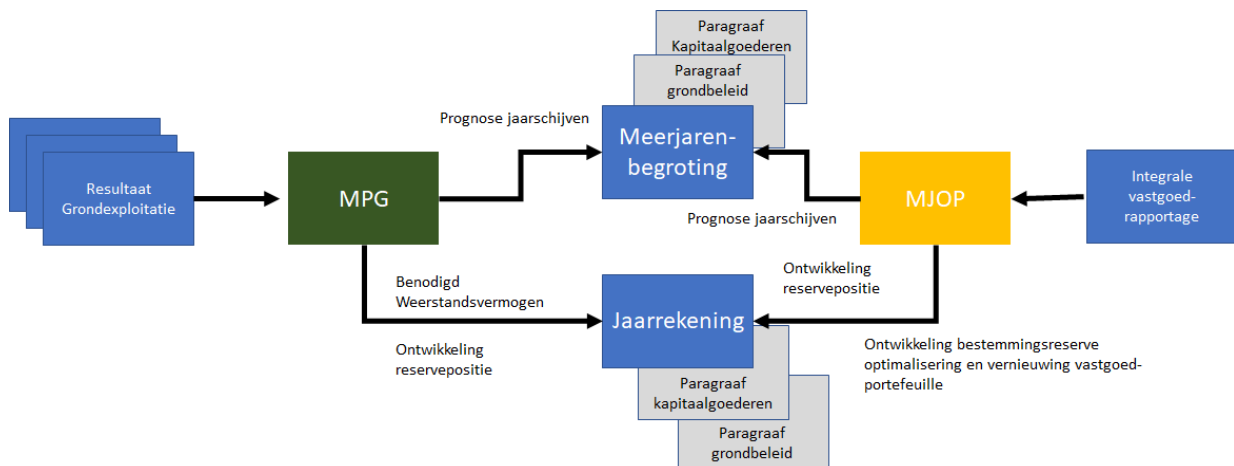
Beleidsuitgangspunt

1. Jaarlijks zal in de Meerjarenprognose Grondbeleid een volledig overzicht van de samenstelling van de grondvoorraad van de gemeente worden opgenomen.

8.3 Sturingsmodel grond- en vastgoedbeleid

In figuur 8.2 is de relatie tussen de sturingsinstrumenten voor het grond- en vastgoedbeleid en de meerjarenbegroting en jaarrekening wordt gelegd. Voor het grondbeleid vormt in de toekomst het MPG de basis voor het budgetteren via de meerjarenbegroting en het verantwoording afleggen via de jaarrekening. Voor het vastgoedbeleid vormt de integrale vastgoedrapportage de basis, maar zijn de jaarlijks te actualiseren M(D)JOP's voor het planmatig onderhoud en budgetten voor dagelijks- en calamiteitenonderhoud de basis.

Het jaarlijks verschijnende MPG en de eenmaal per vier jaar verschijnende integrale vastgoedrapportage zijn bestuurlijke sturingsinstrumenten voor het college en de gemeenteraad wordt hierover geïnformeerd. Gezien de financiële belangen van de gemeente zal de gemeenteraad daar vertrouwelijk over worden geïnformeerd.



Figuur 8.2 Relatie met PC-instrumenten

8.4 Risicomanagement

Investerings in grond en vastgoed zijn per definitie met onzekerheden behept. Daarom is de basis voor een goede sturing en beheersing van deze activiteiten een adequate inrichting van de risico- managementfunctie. De bij de uitvoering van grondbeleid aanwezige risico's zijn van een heel andere aard dan de risico's die aanwezig zijn bij de exploitatie van een vastgoedportefeuille. Daarom wordt separaat beschreven op welke wijze de gemeente hiermee om wil gaan. Wel hebben beiden een overeenkomst, namelijk bij de invulling van het risicomanagement een onderscheid wordt gemaakt in:

1. Portefeuilleniveau (totaal actieve grondexploitatie en grondvoorraad);
2. Project of objectniveau (individuele grondexploitatie en individueel vastgoedobject).

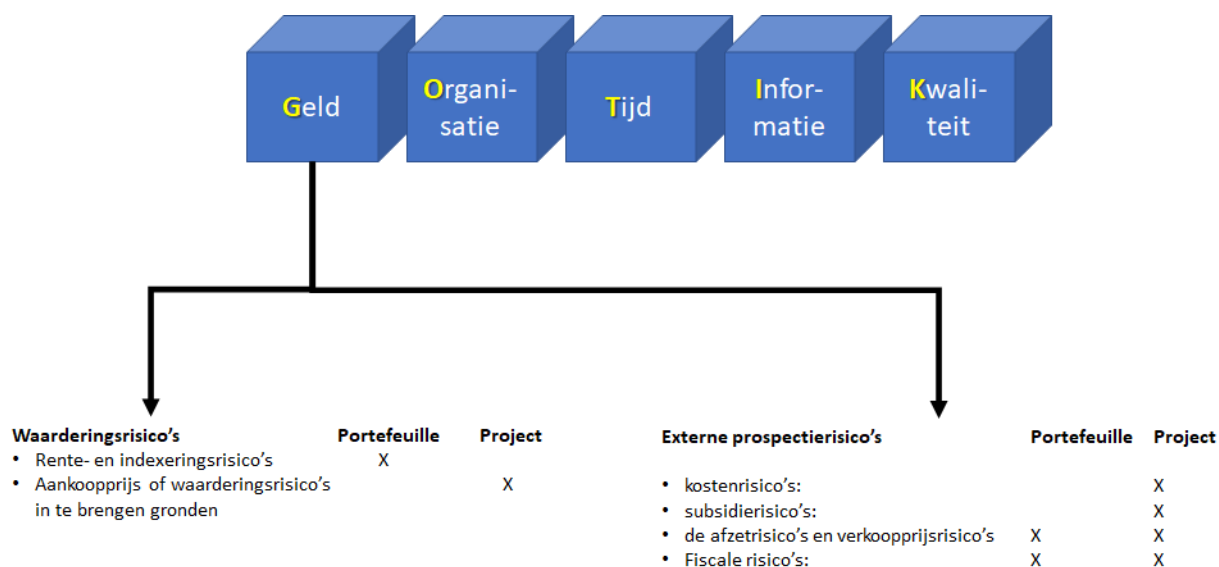
8.4.1 Risicomanagement grondbeleid

Bij het bepalen welke risico's aanwezig zijn bij de uitvoering van het grondbeleid moet een onderscheid wordt gemaakt in:

- De fase van actieve planontwikkeling (grondexploitaties);
- De fase voorafgaande aan de planontwikkeling en de fase na afloop van de planontwikkeling.

Projecten en gebiedsontwikkelingen

Beheersing van projecten en gebiedsontwikkelingen vindt normaliter plaats op de in figuur 8.3 weergegeven aspecten. Deze aspecten zijn ook van invloed op de inzet van grondbeleidsinstrumenten en de beschikbare middelen (de grondexploitatie). Voor het aspect Geld is aangegeven welke risico's normaliter aanwezig zijn en op welk niveau op deze risico's wordt gestuurd. In het MPG wordt verantwoord op welke wijze op de risico's op portefeuilleniveau wordt gestuurd. Hoe op de op projectniveau relevante risico's wordt gestuurd behoort in de diverse projectdocumenten en in de periodieke projectrapportages aangegeven te worden. Indien die risico's relevant zijn, worden die verwerkt in de periodieke managementrapportages zoals die aan de gemeenteraad beschikbaar worden gesteld.



Figuur 8.3 Sturingsaspecten project- en gebiedsontwikkeling

Bij het bepalen van de hoogte van de risico's van grondexploitaties vormt de geactualiseerde grondexploitatie het basisscenario. T.o.v. dit basisscenario wordt uitgegaan van twee scenario's, te weten:

- Midden scenario : een afgeleide van het basisscenario waarin negatieve risico's ten aanzien van afzet, kosten en opbrengsten worden doorgerekend;
- Worst case scenario: het scenario met de meest negatieve financiële consequenties voor de gemeente.

Op portefeuilleniveau (het geheel aan vastgestelde grondexploitaties) kunnen afzetrisico's anders worden beoordeeld dan op individueel planniveau.

De aanwezige weerstandscapaciteit wordt gevormd door:

- Reserve grondexploitaties per 31 december vorig jaar.
- Plus winstneming van het huidige jaar.
- Minus verliesneming afgesloten grondexploitaties met een negatief resultaat.

De nota Weerstandsvermogen en risicomanagement geeft aan dat de buffer in de reserve grondexploitatie minimaal 80% van het risicobedrag moet zijn.

8.4.1 Risicomanagement vastgoed

Bij de gemeentelijke vastgoedportefeuille is het risicomanagement gericht op de in tabel 8.1 opgenomen risicoaspecten. Die sluiten aan op in paragraaf 7.3 genoemde waarden.

Aspect	Portefeuille	Object
Leegstand	X	X
Bezetting	X	X
Duurzaamheid	X	X
Toereikende onderhoudsreserve	X	

Tabel 8.1 Risicosturing vastgoed

Bijlage A Kostensoortenlijst bij kostenverhaal met tijdvak¹¹

- A1 De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A2 De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
- A3 De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- A4 Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
- A5 De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
- A6 De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
- A7 De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
- A8 De kosten van de aanleg of wijziging van:
 - a. Wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor
 - b. ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
 - c. Infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
 - d. Groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
 - e. Openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
 - f. Straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
 - g. Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
 - h. Riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
- A9 De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
- A10 De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A11 Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
- A12 Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
- A13 De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
- A14 De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen

- B1 De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid

¹¹ Bron: Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet april 2022

- B2 De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- B3 De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1
- B4 De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1.