

Nota grondbeleid gemeente Westerkwartier 2021-2025





Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Doelstelling	5
1.2	Leeswijzer	5
2	Opgave en ambities gemeente Westerkwartier	6
2.1	Woonvisie 2020-2025	6
2.2	Visie Duurzaamheid	7
2.3	Visierapport economische zaken	7
3	Grondbeleid	9
3.1	Actief grondbeleid	9
3.2	Actief-faciliterende rol gemeente	9
3.3	Facilitair grondbeleid	9
4	De inzet van instrumenten bij faciliterend grondbeleid	14
4.1	Wet ruimtelijke ordening (Wro)	14
4.2	Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)	14
4.3	Kruimelgevallen	15
4.4	Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)	15
4.5	Planoverschrijdende kosten	15
4.6	Bovenplanse verevening/bijdrage ruimtelijke ontwikkeling	15
4.7	Bovenwijkse voorzieningen	16
4.8	Sloopfonds	16
4.9	Samenwerking bij faciliterend grondbeleid	17
4.10	Het bestemmingsplan/omgevingsplan	17
4.11	Stedelijke kavelruil	18
5	De inzet van instrumenten bij actief grondbeleid	19
5.1	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)	19
5.2	Onteigeningswet (OW)	19
5.3	Grondverwerving	20
5.4	Planmatige verwervingen	20
5.5	Strategische verwervingen	20
5.6	Samenwerkingsvormen bij actief grondbeleid	21
6	Uitgifte van gronden	22
6.1	Verkoop gronden aan ontwikkelaars	22
6.2	Compliance check (wet Bibob)	22
6.3	Aanbesteding bij verkoop grond	22
6.4	Enkelvoudig onderhands	23
6.5	Concurrentie gerichte dialoog	23
6.6	Marktselectie	23
6.7	Prijsvraag	23

6.8	Erfpacht	24
7	Grondprijzenbeleid.....	25
7.1	Residuele methode	25
7.2	Grondquote methode.....	25
7.3	Vergelijkingsmethode / comparatieve grondprijsbepaling	25
7.4	Kostprijsmethode.....	25
7.5	Grondprijzenbeleid.....	25
8	Tijdelijk beheer	28
8.1	Verhuur gronden	28
8.2	Pacht.....	28
8.3	Bruikleen	28
8.4	Snippergroen	28
9	Financiële aspecten grondbeleid.....	30
9.1	Grondbedrijf.....	30
9.2	Bouwgrond in exploitatie (BIE)	30
9.3	Begrotingscyclus	31
9.4	Winstnemning (POC methode)	31
9.5	Vennootschapsbelasting	31
9.6	Risicomanagement	32
9.7	Voorzieningen en reserves	33
9.8	Fondsen en verrekeningen	33
9.9	Vorbereidingskosten:	33
9.10	Overige gronden	34
9.11	Strategische gronden (MVA)	34
9.12	Warme gronden (MVA)	34
9.13	Voorraad gronden	35
9.14	Faciliterend grondbeleid	35
Bijlage 1.	Afwegingskader en beslismodel samenwerkingsvormen	
Bijlage 2.	Toekomstige wetgeving (Omgevingswet)	
Bijlage 3.	Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	
Bijlage 4.	Relevante wetgeving	



1 Inleiding

Gemeente Westerkwartier is op 1 januari 2019 ontstaan uit de gemeenten Grootegast, Leek, Marum, Zuidhorn en het gebied Middag van de gemeente Winsum. Als gevolg van de financiële crisis en de ontstane financiële situatie hebben de voormalige gemeenten de afgelopen jaren verschillende beleidskeuzes gemaakt.

De gemeente Leek heeft vanaf 2013 afgezien van een ondernemende en risicodragende rol. De nadruk lag zoveel mogelijk op faciliterend grondbeleid.

De gemeente Zuidhorn heeft in 2012 gekozen voor maatwerk: per project is bepaald of en hoe de instrumenten van het grondbeleid worden ingezet. De afweging wordt gemaakt langs vaste en transparante lijnen.

De gemeente Marum heeft in 2016 gekozen voor een regisserend grondbeleid. Waarbij steeds een afweging wordt gemaakt tussen:

- ◆ het bereiken van maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen;
- ◆ het lopen van (financieel) risico en
- ◆ de praktische uitvoerbaarheid.

Bij de gemeente Grootegast ontbrak een nota grondbeleid. Maar het beleid van de gemeente Grootegast was hoofdzakelijk faciliterend grondbeleid.

Na een herindeling blijven beleid en regelgeving van de opgeheven gemeenten over het algemeen nog twee jaar na de datum van herindeling van kracht voor het overgaande grondgebied. Conform de wet algemene regels herindeling (Arhi) moet binnen twee jaar de nieuwgevormde gemeente bepalen of nieuwe voorschriften worden vastgesteld. Deze gelden dan voor het hele gebied, waardoor oude voorschriften komen te vervallen.

Allerlei ontwikkelingen (vergrijzing, economische crisis, verduurzaming e.d.) hebben consequenties voor de wijze waarop de gemeente Westerkwartier met haar grondbeleid invloed uitoefent. Niet alleen door de ontwikkelingen in de gemeente zelf, maar ook de ontwikkelingen in regelgeving op het niveau van de rijksoverheid, de provincie en samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt, zijn hierop van invloed. Naar verwachting, treedt in 2022 de Omgevingswet in werking. De gemeente Westerkwartier bereidt zich hier al op voor. Deze wet vraagt om een hele andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven. Open, samenhangend, flexibel, uitnodigend en innovatief zijn daarbij de kernwoorden. De omgevingswet gaat nieuwe mogelijkheden bieden om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken zodat ook kostenverhaal ingezet kan worden bij kosten die verband houden met klimaatadaptatie, energietransitie en nieuwe mobiliteitsconcepten.

Alhoewel er geen wettelijke verplichting gesteld wordt aan de termijn, wordt de Nota grondbeleid vaak vastgesteld voor 4 jaar.

Het is taak voor de gemeente Westerkwartier om in deze nota grondbeleid passend grondbeleid te creëren voor alle nieuwe ontwikkelingen en de uitdagingen van de toekomst.

1.1 Doelstelling

Grondbeleid is het beleid dat gericht is op het realiseren van ruimtelijke doelstellingen. Het is daarmee geen doel op zich, maar een middel om andere doeleinden te verwezenlijken. Het grondbeleid ondersteunt andere gemeentelijke beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en economische zaken. De hoofdkeuzes die de gemeente ten aanzien van het grondbeleid kan maken zijn actief grondbeleid en facilitair (passief) grondbeleid. Aan deze varianten kan nog een 'tussenvariant' worden toegevoegd, namelijk het 'actief-faciliterend' grondbeleid.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 besteden we aandacht aan de doelstellingen en de ambities van de gemeente. In hoofdstuk 3 worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. In hoofdstuk 4 volgen de instrumenten bij faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 5, 6, 7, 8 besteden we aandacht aan de instrumenten bij actief grondbeleid. In hoofdstuk 9 komen de financiële kaders aan de orde.



2 Opgave en ambities gemeente Westerkwartier

De belangrijkste visiedocumenten voor de opgave en de ambities van de gemeente Westerkwartier zijn:

- ◆ Woonvisie 2020-2025;
- ◆ Visie duurzaamheid;
- ◆ Visierapport economische zaken;
- ◆ Detailhandelsvisie 2019;
- ◆ Omgevingsvisie (nog niet gereed).

De omgevingsvisie vervangt de visies en plannen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving van de gemeente. De omgevingsvisie van de gemeente Westerkwartier is nog niet gereed. De Omgevingswet biedt extra instrumenten voor kostenverhaal, waarop in de omgevingsvisie geanticipeerd kan worden (zie hoofdstuk 4)

2.1 Woonvisie 2020-2025

De gemeente Westerkwartier moet in de periode 2020 t/m 2029 jaarlijks netto 175 à 250 woningen toevoegen om de vraag te bedienen, met als zwaartepunt de eerste jaren. De bovenkant van de bandbreedte is vooral relevant voor Leek en Zuidhorn. Na 2030 komt er in een aantal dorpen veel aanbod door sterfte, wat tot lokale overschotten kan leiden. Dat mag geen reden zijn om nieuwbouw te stoppen, want overal is er blijvend een kwalitatieve vraag. Voor alle kleine dorpen geldt dus: biedt ruimte voor maatwerk en maak een plan voor die woningen die zonder ingrijpen geen goede toekomst hebben. De conclusies uit het woningmarktonderzoek zijn als volgt samen te vatten:

- ◆ Variatie aan gevraagde producten; zowel huur als koop, zowel kavels als tweekappers en rijen en zowel appartementen als levensloopbestendige grondgebonden woningen;
- ◆ In veel dorpen is er vraag naar gezamenlijke vormen van wonen, in huur en koop en in verschillende prijklassen. Bijvoorbeeld "knarrenhofjes" voor vitale ouderen;
- ◆ In met name Leek en Zuidhorn is er behoefte aan groei van de sociale voorraad, in kleine aantallen geldt dit ook voor Marum;
- ◆ Vernieuwing van bestaande buurten en woningen;
- ◆ Duurzamer Westerkwartier; huiseigenaren (en particuliere verhuurders) verduurzamen weinig, stimulerende rol gemeente;
- ◆ Gemeente Westerkwartier betaalbaar houden
- ◆ Behoeftte aan vrije sectorhuur in Zuidhorn en in beperkte mate in Leek.

Daarnaast heeft de gemeente de basishouding om vernieuwende en of experimentele woonvormen te verwelkomen. Zoals vormen van wonen met zorg, zeer duurzaam wonen, klein wonen zoals in tinyhouses, off the gridwonen, tijdelijke woningen op een woonkavel of op een bestaand woonerf. Dat krijgt zijn beslag in het omgevingsplan, stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteitsplan. Dit

kan als losstaand project maar het kan ook dienen als pilot om te leren van de ervaringen.

2.2 Visie Duurzaamheid (2020-2025)

De visie duurzaamheid is veelomvattend. Het centrale doel is "een duurzame samenleving met 50% minder CO₂- uitstoot in 2030 en CO₂-neutraal in 2050". Voor deze nota grondbeleid is van belang welke uitgangspunten de gemeente Westerkwartier bij ruimtelijke ontwikkelingen hanteert.

Ruimtelijke ontwikkelingen

Bij uitleglocaties voor nieuwbouw is standaard aandacht voor duurzaamheidsaspecten: oriëntatie van woningen in relatie tot bezonning, openbare ruimte, klimaatadaptatie, mobiliteit en bouwmaterialen met een lage CO₂-impact.

Duurzame kansen bij herbestemming van voormalige bedrijventerreinen / industrieterreinen en op gronden die hiervoor of als woningbouwlocatie zijn verworven, maar niet (meer) worden benut (zonneparken/windenergie).

Keuzes voor duurzaam materiaalgebruik, aanpassingen voor de toekomstige riool- en energie-infrastructuur. Het vervangen van openbare verlichting voor led-armaturen.

Zonneparken en windenergie

De opgaven van de gemeente Westerkwartier is om in 2030 vijf keer zoveel duurzame elektriciteit willen opwekken ten opzichte van 2020.

Om omwonende mee te laten profiteren vindt de gemeente Westerkwartier het belangrijk om afspraken te maken tussen de 'dorpen' en ontwikkelaars. Overeenkomstig de Visie hernieuwbare elektriciteit worden deze afspraken in anterieure overeenkomsten vastgelegd. Uitgangspunt hierbij is dat 50% in lokaal eigendom komt. Dit uitgangspunt geldt ook als de ontwikkelaar de gronden van de gemeente heeft gekocht.

De instrumenten om in te spelen op de woningbouwbehoefte, duurzaamheid en experimentele woonvormen worden behandeld in hoofdstuk 4 (bestemmingsplan en kostenverhaal) en hoofdstuk 6 (uitgifte gronden). Van de gronden die in eigendom zijn bij de gemeente wordt onderzocht of ze geschikt zijn voor een zonnepark of een windmolen (zie hoofdstuk 8).

2.3 Visierapport economische zaken

In het kader van de herindeling is door de werkgroep Economische Zaken Westerkwartier de notitie 'Adviezen voor nieuw beleid' opgesteld. In die notitie, die op 28 mei 2018 door de Stuurgroep Herindeling is vastgesteld, wordt voorgesteld om in de nieuw te vormen gemeente Westerkwartier in beginsel uit te gaan van een faciliterende rol bij gebiedsontwikkeling. Exploitaties worden in beginsel gezien als een ondernemersactiviteit die thuishoren bij de markt.



De gemeente neemt alleen een actieve rol in bij de volgende uitzonderingssituaties:

1. Het afronden en afbouwen van de bestaande grondexploitatie-projecten.
2. In kernen waar nog voor lange termijn groei wordt verwacht en de actieve rol op een risicomijdende wijze vorm gegeven kan worden.
3. Bij het oplossen van 'rotte kiezen'(herstructurering) of kleine inbreidingslocaties in kleine kernen, daar waar ontwikkelingen zonder de gemeente niet van de grond komen, maar toch gewenst zijn.

Als een ontwikkeling wel passend is binnen de visie van de gemeente, maar niet behoort tot de gemeentelijke ambities waar de gemeente zich extra voor wil inspannen kan de gemeente een faciliterende rol innemen.

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de hoofdvormen van grondbeleid en behandelen we het beslismodel voor de gemeente Westerkwartier.



3 Grondbeleid

In principe zijn er in hoofdlijnen twee varianten voor het uitvoeren van het grondbeleid, te weten actief grondbeleid en facilitair (passief) grondbeleid. Aan deze varianten kan nog een 'tussenvariant' worden toegevoegd, namelijk het 'actief-faciliterend' grondbeleid.

3.1 Actief grondbeleid

De overheid begeeft zich als 'ondernemer' op de grondmarkt, verwerft gronden ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouwrijp en verkoopt bouw kavels. De gemeente heeft bij deze vorm van grondbeleid de volledige regie op de ontwikkeling en realiseert het financiële resultaat.

3.2 Actief-faciliterende rol gemeente

De gemeente kan belang hebben bij een ruimtelijke ontwikkeling zonder dat zij het (financiële) risico hiervoor wil lopen en de grondexploitatie wil voeren. In deze tussenvariant neemt de gemeente dan wel het initiatief om aan te geven wat de doelstellingen / randvoorwaarden zijn van een gebiedsontwikkeling. Aantrekkelijke randvoorwaarden kunnen voor de markt reden zijn om de gemeente te benaderen met ideeën voor de gebiedsontwikkeling en de wijze waarop deze tot stand kan komen.

Deze vorm van 'actief-faciliterend' grondbeleid kan in deze gevallen een goede manier zijn om ontwikkelingen te stimuleren. De gemeente probeert de markt met het opstellen van een kader als het ware uit te nodigen.

3.3 Facilitair grondbeleid

De overheid laat de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouw kavels over aan de markt. De taak van de overheid beperkt zich tot de regie op hoofdlijnen door het stellen van de randvoorwaarden voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is de gemeente verplicht, ingevolge de Wro (en de Omgevingswet), zorg te dragen voor het verhaal van de gemeentelijke kosten.

In de onderstaande tabel worden de verschillende vormen met de voor-en nadelen als volgt samengevat:

	Faciliterend	Actief	Actief-faciliterend
Rol gemeente	Reactief, afwachting voor initiatieven vanuit de markt	Sturend en bepalend voor het gehele traject vanaf het kopen van de grondposities tot en met de definitieve ontwikkeling	Het actief faciliteren en opzoek gaan naar marktpartijen die binnen de gestelde kaders willen ontwikkelen binnen de gemeente.
Rol externe partijen	Visie, planontwikkeling, gebieds- en vastgoedontwikkeling	Vastgoedontwikkeling	Gebieds- en vastgoedontwikkeling
Grond in bezit van gemeente?	Nee	Ja, maar soms ook deels	Nee.
Financieel risico gemeente	Minimaal	Maximaal	Minimaal.
Regie op de ontwikkeling	Minimaal	Maximaal	Relatief klein
Opbrengsten en kosten	Externe partijen. Kosten die de gemeente maakt kunnen verhaald worden bij de externe partijen.	Volledig bij de gemeente, tenzij er sprake is van een publiek-private samenwerking	Externe partijen. Groot deel van de kosten die de gemeente maakt kunnen verhaald worden bij de externe partijen.

Om een keuze te maken tussen de verschillende vormen van grondbeleid zijn de volgende vragen van belang:

Als een initiatiefnemer zich meldt bij de gemeente dan is de basishouding dat de gemeente in principe meewerkt, mits het een ruimtelijk gewenste ontwikkeling is. Het initiatief wordt getoetst aan de spelregels zoals vastgelegd in de structuur/omgevingsvisie en het diverse sectorale beleid.

In de tweede afweging wordt de vraag gesteld of een ontwikkeling van zodanig belang is voor het goed kunnen wonen, werken, leven en recreëren in de gemeente, dat de gemeente daarin het initiatief wil nemen. Deze ontwikkelingen behoren tot de gemeentelijke ambities, waarvoor de gemeente bereid is zich 'extra' in te zetten. Dat wil zeggen dat de gemeente specifiek hiervoor middelen, in de zin van geld of menskracht, op de begroting reserveert. Is dit niet het geval dan zal de gemeente, conform de uitgangspunten van de structuurvisie/omgevingsvisie een faciliterende rol aannemen en het initiatief aan de 'markt' overlaten.

De derde afweging is of het initiatief financieel haalbaar is. Hierbij is het van belang eerst de grondposities in het betreffende gebied in kaart te hebben. De verwervingskosten hebben doorgaans immers een aanzienlijk effect op de haalbaarheid van een plan. De resultaten moeten worden afgezet tegen de financiële middelen van de gemeente (aankoop gronden, opvangen risico's in relatie tot de reserves en de weerstandscapaciteit van de gemeente).

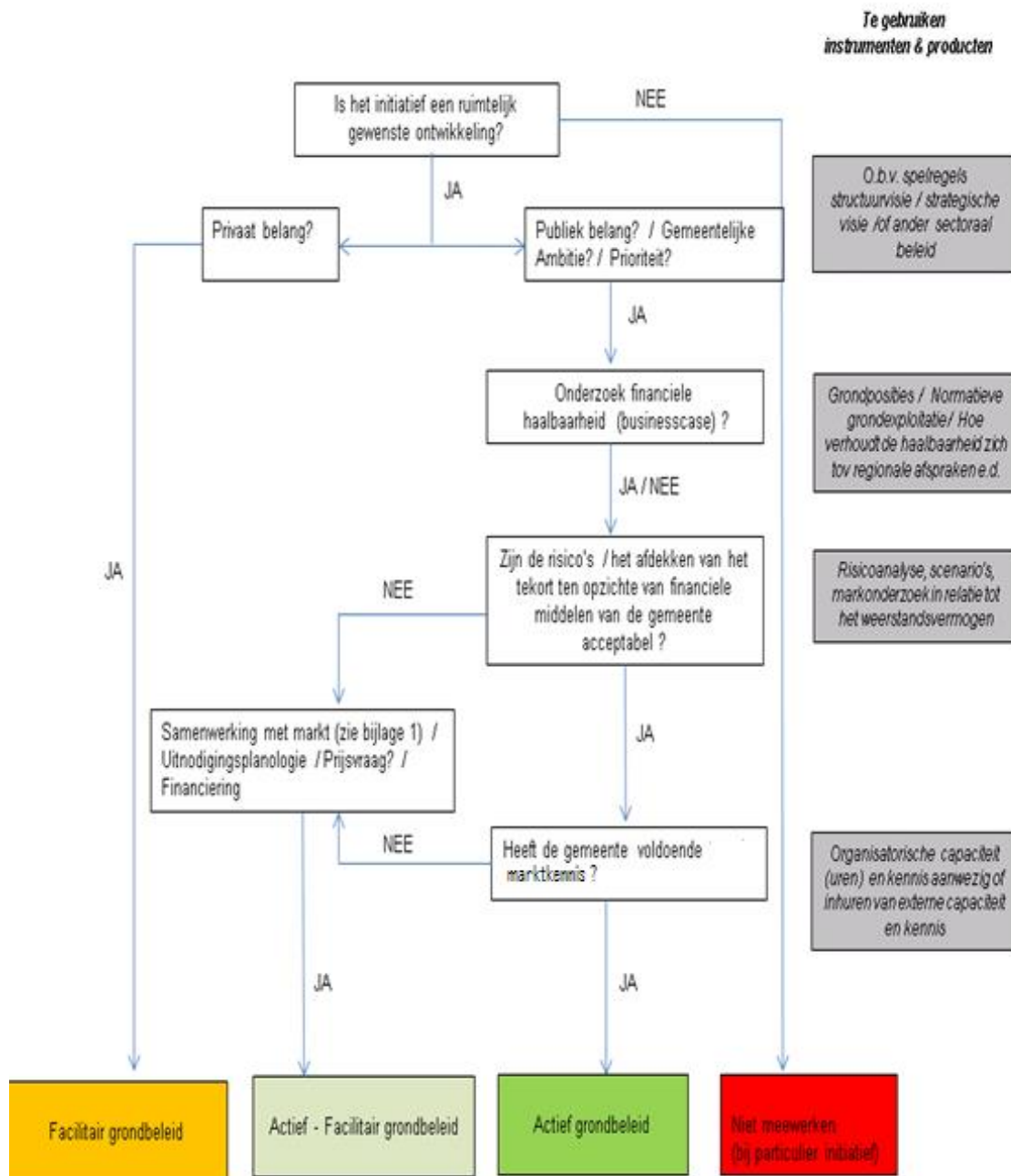
Wanneer het plan financieel haalbaar is, wordt een inschatting gemaakt van de risico's. Wanneer de risico's worden afgezet tegen de uitkomst van het financiële



haalbaarheidsonderzoek kan de afweging worden gemaakt of het verstandig is om het plan als gemeente te gaan uitwerken.

Als laatste dient de afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente Westerkwartier beschikt over voldoende marktkennis.

Het voorgaande is als volgt in een beslismodel samen te vatten:



De strategie van gemeente Westerkwartier is “situationeel grondbeleid”. Dit houdt in dat afhankelijk van de situatie wordt bepaald welke strategie - actief, faciliterend of actief faciliterend - wordt ingezet. De beoordeling van de toe te passen strategie wordt bepaald door een integrale afweging van de doelen op de verschillende beleidsterreinen van de gemeente.



De nadruk zal liggen op een actief faciliterende rol, zoals in het visierapport van economische zaken is beschreven. Deze rol geeft vorm aan het visie- en beleidsgerichte grondbeleid van onze gemeente. Maar er zijn ook ontwikkelingen denkbaar waarbij een faciliterende rol voldoende is (geen gemeentelijke belang).



4 De inzet van instrumenten bij faciliterend grondbeleid.

In dit hoofdstuk worden de verschillende grondinstrumenten besproken die belangrijk zijn bij het uitvoeren van (actief-)faciliterend grondbeleid. Hiervoor wordt bij de komende paragrafen ingaan op de Wet ruimtelijke ordening, de anterieure overeenkomst, het bestemmingsplan en stedelijke kavelruil.

4.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wet ruimtelijke ordening heeft invloed gehad op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, met name bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet sterk verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie.

Er is sprake van verplicht kostenverhaal als:

- ◆ De gronden **niet** in eigendom zijn bij de gemeente
- ◆ Bij een wijziging van ruimtelijk plan (bv bestemmingsplan)
- ◆ Er sprake is van een bouwplan (6.2.1 Besluit Ruimtelijke Ordening)

4.2 Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten) over grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen (bijvoorbeeld kosten voor de aanleg van wegen of openbare voorzieningen en plankosten).

Dit kunnen ook ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie zijn. Zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen en kosten van recreatiegebieden voor zover de structuur/omgevingsvisie aanwijzingen bevat over de besteding daarvan.

Een hulpmiddel om de plankosten te bepalen is de plankostenscan. In de scan worden de plankosten door gemeente of initiatiefnemer geraamd met behulp van een vragen- en productenlijst. De omvang en complexiteit van het ruimtelijk project geven, via de benodigde producten en personele inzet, de uitkomst/benodigde plankosten.

Kostenverhaal:

De gemeente hanteert de plankostenscan bij het bepalen van de plankosten in een anterieure overeenkomst.

De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeenteberichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

4.3 Kruimelgevallen

Van kruimelgevallen is sprake als de verhaalbare kosten minder zijn dan € 10.000,=, er geen maatregelen buiten het plangebied nodig zijn en de initiatiefnemer kan volstaan met een aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte/ aansluiting op nutsvoorzieningen.

Kostenverhaal

De gemeente zal bij kleine bouwplannen gebruik maken van de vrijstellingsregeling voor kruimelgevallen. Deze kosten worden niet verhaald via een anterieure overeenkomst maar via de leges.

4.4 Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst kan komen, met een marktpartij of particuliere partij heeft de gemeente het planfiguur exploitatieplan ter beschikking. Met toepassing van het exploitatieplan wordt het kostenverhaal verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen af te dwingen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

Het opstellen en jaarlijks actualiseren van een exploitatieplan is complex en tijdrovend.

Kostenverhaal

De gemeente Westerkwartier geeft de voorkeur aan kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg (via grondverkoop of anterieure overeenkomst) in plaats van het publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan).

4.5 Planoverschrijdende kosten

De grondexploitatiewet maakt voor planoverschrijdende kosten onderscheid in bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

4.6 Bovenplanse verevening/bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Bovenplanse verevening is gebaseerd op een fondsbijdrage vanuit een locatie met exploitatie overschot ten behoeve van een locatie met een tekort. Dit is vastgelegd in Wro.6.13 lid 7.

De mogelijkheid om een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen anterieur te verhalen is vastgelegd in (Wro 6.24 lid 1). Een voorbeeld van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling is een bijdrage aan natuur of recreatie ontwikkeling.

Het vragen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening kan op dit moment op vrijwillige basis via het onderhandelingstraject tussen de gemeente en een particuliere initiatiefnemer.

Voor zowel bovenplanse verevening als bijdrage ruimtelijke ontwikkeling geldt wel de voorwaarde dat in een vastgestelde structuurvisie onderbouwd is waarom de ruimtelijke ontwikkeling een kwalitatieve meerwaarde heeft voor het desbetreffende project. Dit gaat veranderen bij de invoering van de omgevingswet. Naar verwachting treedt de omgevingswet in 2022 in werking. Onderdeel van de omgevingswet is de aanvullingswet grondeigendom. In deze aanvullingswet is de mogelijkheid opgenomen om ontwikkelaars en grondeigenaren te verplichten bij te dragen aan maatschappelijk relevante voorzieningen, zoals landschap, wegen, sloop van bebouwing, maar ook sociale woningbouw of PAS-maatregelen. De inkadering wordt nog uitgewerkt in het aanvullingsbesluit. Belangrijk element daarbij is dat voorkomen moet worden dat dankzij een stapeling van wettelijke plichten gebiedsontwikkelingen financieel niet meer haalbaar worden.

4.7 Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die van nut zijn voor meerdere exploitatiegebieden. Voorbeeld van bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele werken of grootschalige groenvoorzieningen. Het verhalen van bovenwijkse kosten is mogelijk via een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan. In het laatste geval zijn de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid van toepassing.

Alhoewel er in het anterieure spoor onderhandelingsvrijheid bestaat en er geen beperkingen zijn aan de (hoogte van) te verhalen kosten, zal een initiatiefnemer rekening houden met wat er conform een exploitatieplan maximaal verhaald kan worden. Daarmee wordt, ondanks de vrijheid in de anterieure overeenkomst, de bijdrage bovenwijkse voorzieningen bepaald aan de hand van wettelijke kaders.

Bovenwijkse voorzieningen

De gemeente Westerkwartier gaat een onderbouwing opstellen voor de bijdrage vanuit de verschillende projecten aan de bovenwijkse voorzieningen.

De mogelijkheid om bovenwijkse kosten anterieur te verhalen blijft in de Omgevingswet van kracht.

4.8 Sloopfondsen

Er zijn gemeenten die sloopkosten anterieur verhalen. Of de gemeente Westerkwartier deze mogelijkheid kan en wil gebruiken zal nader onderzocht moeten worden.

In de aanvullingswet grondeigendom (onderdeel omgevingswet) worden waarschijnlijk nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor de problematiek in krimpgebieden. Deze wet is nog volop in beweging. Gezien de bevolkingsdaling

in een aantal kernen zullen nieuwe ontwikkelingen nauwkeurig gemonitord worden. De omgevingswet wordt verder toegelicht in bijlage 2.

Kostenverhaal onder de Omgevingswet

De mogelijkheden om in het kader van de leefbaarheid sloopkosten en kosten voor de aanleg van waterberging anterieur te verhalen zullen worden onderzocht.

4.9 Samenwerking bij faciliterend grondbeleid

Bij facilitair grondbeleid is, naast de private zelfrealisatie en het toepassen van het exploitatieplan, het concessiemodel een tussenvorm van 'samenwerking'.

Het concessiemodel¹ is het model waarbij de private partijen de beschikking krijgen over alle gronden op een locatie (door zelf te verwerven van oorspronkelijke eigenaren en/of verkoop van deze gronden door de gemeente aan de marktpartij). Het bouw- en woonrijp maken van het gebied gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Tevens geschiedt ook de inrichting van het openbare gebied – binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden – voor rekening en risico van de private partij.

Nadat het project is afgerond wordt het openbare gebied overgedragen aan de gemeente.

4.10 Het bestemmingsplan/omgevingsplan

In een bestemmingsplan/omgevingsplan regelt de gemeente de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van een locatie. Het bestemmingsplan is het middel voor de gemeente om inhoud en sturing te geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Afdeling 6.4. van de Wro geeft de gemeente mogelijkheden om locatie-eisen te stellen. In de voorschriften in het bestemmingsplan kunnen nadere voorwaarden worden verbonden aan de realisering van de bestemming. De gemeente kan door het wijzigen van een bestemmingsplan nieuwe ontwikkelingen stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan het wijzigen van bestemmingen, bouwvolumes, lokale regelgeving etc. om eventuele gewenste nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.

De gemeente kan in een bestemmingplan percentages opnemen van de volgende categorieën:

- ◆ Sociale huurwoningen;
- ◆ Sociale koop;
- ◆ Huurwoningen (middenhuur);
- ◆ Particulier opdrachtgeverschap.

Voordat gemeenten de in bestemmings/omgevingsplannen opgenomen eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën ten uitvoer kunnen brengen moeten zij een

¹ Bij het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst dan wel een concessieovereenkomst dient de gemeente de Europese richtlijnen en het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten in acht te nemen en de jurisprudentie nauwlettend te volgen.

(doelgroepen) verordening vaststellen. Hierin worden de doelgroepen, de instandhoudingstermijnen en de definitie van sociale koop vastgelegd (artikel 1.1.1 lid 1 Bro)

In de Woonvisie is opgenomen dat er behoefte is aan een gevarieerd aanbod. Er is behoefte aan alle bovenstaande categorieën.

Bestemmingsplan:

De gemeente Westerkwartier zal daar waar wenselijk is gebruik maken van het publiekrechtelijk instrument om categorieën (sociale huur, sociale koop, particulier opdrachtgeverschap) op te nemen in toekomstige bestemmings/omgevingsplannen.

4.11 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil vindt plaats aan de hand van een overeenkomst tussen externe partijen waarbij de gemeente als bemiddelaar optreedt. Eigenaren van kavels in een gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van gronden (met gebouwen) of het aanpassen van de grenzen van hun percelen. Op deze manier kunnen zij samen met een gemeente invulling geven aan de herinrichting van een gebied. Stedelijke kavelruil levert meer draagvlak op bij de grondeigenaren en leidt ook vaak tot besparingen. Voorbeelden van besparingen zijn het versnellen van het proces, het voorkomen van onteigeningsprocedures of het maken van grote investeringen in het aankopen van gronden. In de nieuwe Aanvullingswet voor grondeigendom zal een nieuwe regeling voor stedelijke kavelruil worden opgenomen (zie bijlage 2). Stedelijke kavelruil kan gebruikt worden in een actief-faciliterend grondbeleid. De gemeente kan als een tussenpartij aanbieden om de kavelruil tussen eigenaren in goede banen te leiden en eventuele geïnteresseerde partijen bij elkaar brengen. Daarnaast is het ook mogelijk om het toe te passen in actief grondbeleid, waarbij grond in eigendom van de gemeente wordt geruild voor grond van externe partijen. Dit instrument kan ingezet worden om het kernwinkelgebied te verkleinen en de centra van de grotere kernen aantrekkelijk te houden.



5 De inzet van instrumenten bij actief grondbeleid.

De gemeente neemt, conform het visiedocument van de herindelingswerkgroep Economische zaken, alleen een actieve rol in bij de volgende uitzonderingssituaties:

- ◆ Het afronden en afbouwen van de bestaande grondexploitatie-projecten.
- ◆ In kernen waar nog voor lange termijn groei wordt verwacht en de actieve rol op een risicomijdende wijze vorm gegeven kan worden.
- ◆ Bij het oplossen van 'rotte kiezen'(herstructurering) of kleine inbreidingslocaties in kleine kernen, daar waar ontwikkelingen zonder de gemeente niet van de grond komen, maar toch gewenst zijn.

In dit hoofdstuk worden de verschillende grondinstrumenten beschreven bij het voeren van actief grondbeleid. In de komende paragrafen worden ingaan op de Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet, grondverwerving en de samenwerkingsvormen bouwclaimmodel en jointventure.

5.1 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, hetgeen wil zeggen dat eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op is gevestigd verplicht zijn bij voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Bij de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet verandert ook de Wvg. Zie bijlage 2.

5.2 Onteigeningswet (OW)

Het vestigen van een Wvg op gronden is geen garantie dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. De verkoop vindt nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen zal ook de samenhang met onteigening moeten worden bekeken.

De Onteigeningswet (verder Ow) biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan op onteigening.

Net als de Wvg, zal de OW in de nieuwe omgevingswet wijzigen (zie bijlage 2)

5.3 Grondverwerving

Bij actief grondbeleid begeeft de gemeente zich als 'ondernemer' op de grondmarkt. Cruciaal hierbij is de verwerving van de gronden van een locatie, want zonder grondeigendom is er geen sprake van actief grondbeleid.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen kunnen de volgende soorten verwervingen worden onderscheiden:

- 1 De planmatige verwervingen.
- 2 De strategische verwervingen.

5.4 Planmatige verwervingen:

Onder planmatige verwervingen wordt verstaan: het verwerven van onroerende zaken in exploitatiegebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld. De verantwoording van deze verwervingen vindt in de betreffende grondexploitatie van het project plaats.

5.5 Strategische verwervingen:

Kenmerkend voor de strategische verwervingen is dat deze plaatsvinden in gebieden waarvoor nog geen vastgestelde grondexploitatie met uitvoeringskrediet ten grondslag ligt, of zelfs nog geen enkel planologisch kader of tastbare visie voor handen is. Het gaat hier om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Met de verwerving kan de gemeente haar sturingsmogelijkheden vergroten, zowel ten aanzien van commerciële bestemmingen als maatschappelijke bestemmingen. In het planontwikkelingsproces vinden deze verwervingen doorgaans plaats in de fase voorafgaand aan de initiatieffase.

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden waarbij de gemeente met een grondeigenaar op een vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente.

Indien de aankoop plaatsvindt in de initiatieffase van een ontwikkeling, is er nog geen financieel kader waaraan getoetst kan worden. Het college van B & W zal dan handelen binnen het door de raad beschikbaar gestelde krediet voor strategische verwervingen.

Op dit moment is er geen krediet beschikbaar gesteld door de gemeenteraad. Bij een concrete situatie voor een door het college gewenste strategische verwerving zal daarom een raadsvoorstel met een kredietaanvraag worden voorgelegd aan de raad.

5.6 Samenwerkingsvormen bij actief grondbeleid

Indien de gemeente de gronden (nog) niet allemaal in eigendom heeft zijn er, naast het traditionele model, twee samenwerkingsvormen die passen binnen actief grondbeleid:

1. Bouwclaimmodel
2. Joint-venture

Ad 1. Bouwclaimmodel

Hierbij verplichten de private partijen, die gronden hebben verworven, zich om deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen, in ruil waarvoor de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels krijgen toebedeeld. De gemeente maakt de gronden vervolgens bouwrijp. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel in beginsel volledig bij de gemeente. De grondverwerving is voor het overige, evenals het bouw- en woonrijp maken, een gemeentelijke zaak. Voordeel is wel dat de gemeente verzekerd is van gronduitgifte tegen vooraf overeengekomen prijs.

Ad 2. Joint-venture

Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een juridische entiteit oprichten, zoals een grondexploitatie-maatschappij (GEM), waaraan de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte en draagt daarmee in feite het karakter van een geprivatiseerd grondbedrijf op locatieniveau. Het grondexploitatie-risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de juridische entiteit.

In bijlage 1 is een afwegingskader en beslismodel opgenomen voor de verschillende samenwerkingsvormen.



6 Uitgifte van gronden

Indien de gemeente actief grondbeleid voert, dan zijn er twee vormen voor de uitgifte van de grond:

- ◆ verkoop
- ◆ erfpacht.

Naast deze twee vormen van uitgifte komen achtereenvolgens de staatsteunregels, de wet Bibob, aanbestedingsregels en tenderprocedures in dit hoofdstuk aan de orde.

6.1 Verkoop gronden aan ontwikkelaars

Verkoop van grond c.q. bouwkavels komt verreweg het meeste voor. De uitgifte van gronden vindt altijd plaats tegen marktconforme condities. Deze marktconformiteit is verplicht omdat de gemeente anders terecht kan komen in een staatssteundiscussie. De gemeente kan de marktconformiteit aantonen middels:

- a. Een onafhankelijke taxatie waaruit de marktconforme prijs volgt;
- b. Een tender of prijsvraag waarbij partijen worden uitgenodigd een bieding te doen.

6.2 Compliance check (wet Bibob)

In voorkomende gevallen wordt de compliance check gedaan. De compliance check is de eerste indicatie of een kopende partij van onbesproken gedrag is en financieel solvabel is. De gemeente kan bij grondtransacties waarbij zij partij is, de achtergrond van een bedrijf of persoon, diens zakelijke omgeving en de financiering (laten) onderzoeken. Als er sprake is van criminele antecedenten, of een vermoeden dat crimineel vermogen wordt ingezet kan het college weigeren om met de betreffende persoon of bedrijf in zee te gaan en besluiten de relatie te verbreken. Zo wordt voorkomen dat de gemeente onbewust en/of ongewild criminaliteit faciliteert en dat de onder- en bovenwereld zich met elkaar vermengen. Bij het onderzoek naar de achtergrond van het betreffende bedrijf of persoon, kan de gemeente zich laten adviseren door het Landelijk Bureau Bibob (Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). De gemeente maakt bij het in de markt zetten van grond kenbaar dat zij een dergelijk onderzoek kan uitvoeren. Hiervan gaat waarschijnlijk al een preventieve werking uit.

In de koopovereenkomst worden ontbindende en opschortende bepalingen opgenomen die er op zien dat de gemeente, wanneer daartoe aanleiding bestaat, kan besluiten geen overeenkomst aan te gaan met de betreffende persoon of bedrijf.

6.3 Aanbesteding bij verkoop grond

Verkoop van grond ten behoeve van een gebiedsontwikkeling is in beginsel niet aanbestedingsplichtig zolang:

- ◆ Er geen eisen worden gesteld die verder gaan dan de gebruikelijke ruimtelijke ordeningseisen, of;
- ◆ Er geen bouwplichten of andere juridische afdwingbare plichten worden afgesproken, of;
- ◆ De overheid niet meefinanciert of geen risico draagt.

Aandachtspunt blijft openbare werken (publiek- en maatschappelijk vastgoed, bouw- en woonrijp maken/inrichting openbare ruimte), want deze opdrachten zijn in beginsel aanbestedingsplichtig - al dan niet Europees als de drempelwaarde wordt overschreden.

De wijze waarop marktpartijen geselecteerd worden is aan het college. Hiervoor zijn verschillende tenderprocedures te volgen:

- ◆ Enkelvoudig onderhands
- ◆ Concurrentie gerichte dialoog
- ◆ Marktselectie

6.4 Enkelvoudig onderhands

De gemeente mag één-op-één een marktpartij kiezen en contracteren als de staatsteun en aanbestedingsregels in acht worden genomen.

Eén-op-één samenwerking kan voordelen opleveren in kosten, tempo en/of risicoprofiel.

6.5 Concurrentie gerichte dialoog

Deze selectiemethode is specifiek bedoeld voor complexe en langlopende opgaven, waarvan het eindproduct aan het begin van het proces nog niet omschreven kan worden. De uitschrijvende partij gaat een dialoog aan met de inschrijvende partijen, waarbij voor de opgave in verschillende rondes naar de beste oplossing wordt gezocht. De dialoog eindigt wanneer de deelnemende marktpartijen een definitieve inschrijving doen.

6.6 Marktselectie

Marktselectie gaat uit van één ontwerp-/ontwikkelopdracht (bestaande uit een plan, bieding en risicoacceptatie) te hanteren, met een vastomlijnde en concreet uitgewerkte uitvraag. Bij marktselectie zijn verschillende tussen vormen te onderscheiden. Een manier om duurzaamheid en innovatie te stimuleren is het verkoop van grond/vastgoed via een prijsvraag.

6.7 Prijsvraag

Bij een prijsvraag wordt de grond via een tenderprocedure verkocht. Bij een prijsvraag ligt de nadruk op de kwalitatieve invulling en minder op het financiële resultaat. De gemeente nodigt marktpartijen uit om een plan te maken met een goede ruimtelijke oplossing voor een perceel. Prijs is hierbij van ondergeschikt belang. De gemeente kan er voor kiezen om voorwaarden te stellen met betrekking tot stedenbouwkundige invulling en programmering. Ze kan er ook voor kiezen om de markt de vrijheid en flexibiliteit te geven en zich te laten

verrassen. Een prijsvraag biedt uitkomst bij locaties die ruimtelijk lastig liggen of juist een uniek ontwerp of invulling behoeven of als er extra ambities zijn qua innovatie en duurzaamheid.

Prijsvraag

Belangrijke ambities zoals meer ruimte voor bijzondere woonvormen, duurzaamheid en innovatie kan de gemeente onderzoeken met behulp van de tenderprocedure prijsvraag. Hierbij ligt de nadruk op kwaliteit en in mindere mate op het financiële resultaat.

6.8 Erfpacht

Indien de gemeente gronden langdurig beschikbaar wil stellen voor gebruik door derden kan een zakelijk recht van erfpacht gevestigd worden. Erfpacht is een zakelijk recht dat gevestigd wordt op de grond van een ander die de erfpachter het recht geeft het goed te houden en te gebruiken tegen een vergoeding. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de blote eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon. Het vestigen van erfpacht is alleen mogelijk door middel van een notariële akte ingeschreven bij het kadaster. In de akte wordt vaak overeengekomen dat de gemeente bij beëindiging van de erfpacht de waarde van de door de erfpachthouder aangebrachte opstallen aan diegene vergoedt.

Erfpacht kan worden gebruikt om het woningbezit te bevorderen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de erfpachter tegen een vooraf vastgestelde koopsom later het bloot eigendom kan verkrijgen en zodoende uiteindelijk volledig eigenaar wordt. Erfpacht wordt dan gebruikt als financieringsinstrument. De erfpachter hoeft namelijk niet meteen de grondcomponent te financieren. In het verleden zijn gronden in Leek in erfpacht uitgegeven om starters te faciliteren en als financieringsinstrument bij ontwikkelaars. Gezien de lage rente verwachten we de komende 4 jaar weinig animo om gronden in erfpacht uit te geven.

Erfpacht:

De gemeente Westerkwartier wil alleen gronden in erfpacht uitgeven bij functies met een tijdelijk karakter (maatschappelijke voorzieningen of zonneparken), bij de realisatie van tiny houses en als financieringsinstrument voor ontwikkelaars.



7 Grondprijzenbeleid

In de volgende paragrafen worden vier methodes voor het bepalen van grondprijzen beschreven. Deze methodes zijn belangrijk wanneer gronden aangekocht of verkocht worden. Als eerste zal de residuele prijsmethode worden uitgelegd, daarna de grondquote methode, vervolgens de vergelijkende methode en als laatste de kostprijsmethode.

7.1 Residuele methode

De berekening om deze waarde te bepalen is om de investeringskosten (de bouwkosten en bijkomende kosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde van het vastgoed (Vrij op Naam prijs (VON)) of de kostprijs van de nieuwbouwwaarde. Het bedrag wat overblijft is de residuele grondwaarde en kan uitgedrukt worden per m² of per kavel.

7.2 Grondquote methode

De grondquote benadering is een methode waarbij een van te voren vastgesteld percentage van de VON prijs betaald dient te worden voor een stuk grond. Hierdoor weet de gemeente van te voren welk bedrag het krijgt als externe partijen de gronden overneemt van de gemeente. De grondquote kan naast percentage ook als vast bedrag worden vastgesteld per kavel. Hiervoor moet de gemeente een berekening maken van de vermoedelijke VON prijs van een mogelijke ontwikkeling.

7.3 Vergelijkingsmethode / comparatieve grondprijsbepaling

Bij de comparatieve methode of vergelijkingsmethode wordt de grondprijs bepaald op basis van een vergelijking van de gehanteerde grondprijzen met andere gemeenten in de regio. Deze methode wordt vaak gebruikt bij de grondprijsbepaling voor individuele woningbouw en projectmatige woningbouw.

7.4 Kostprijsmethode

De kostprijsmethode is een methodiek die vroeger veel door gemeente gehanteerd werd bij het vaststellen van gemeentelijke grondprijzen. Bij deze methode wordt de prijs bepaald door de verwervingskosten van de grond, te vermeerderen met de kosten van het bouwrijp, en eventueel woonrijp maken. De nadelen van deze methode zijn dat de gemeente opbrengsten kan mislopen doordat de vastgestelde prijzen lager zijn dan de marktconforme prijzen en de gebruiksmogelijkheden en locatie niet van invloed zijn op de waarde van de grond.

7.5 Grondprijzenbeleid

Het grondprijzenbeleid wordt jaarlijks vastgesteld door het actualiseren van de grondprijzen zoals opgenomen in de grondexploitaties. De vaststelling vindt plaats bij de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad. Uitgangspunt van het grondprijzenbeleid is een marktconforme benadering, waarbij tevens wordt gekeken naar de grondprijzen in de regio. De grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld door het college in een grondprijzenbrief. Uitgangspunt van de grondprijzenbrief is dat

de gemeente de gronden marktconform uitgeeft. Dit is in lijn met de afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de vigerende wet- en regelgeving over staatssteun.

De gemeente Westerkwartier gebruikt voor de vaststelling van grondprijzen per gebruiksfunctie een bepaalde grondprijsmethodiek. De grondprijs is immers mede afhankelijk van de locatie en de te realiseren bestemming op de betreffende gronden. De gemeente Westerkwartier hanteert de volgende grondprijsmethodiek voor het bepalen van de verkoopprijs van gronden.

Tabel 1 Methodieken grondprijzen bij gronduitgifte

	Functie	Methode	Eenheid
1.	Sociale woningbouw		
a.	Woningbouw grondgebonden, sociale huur	Per project in overleg met de woning bouwvereniging	Grondprijs per kavel
c.	Appartementen, sociale huur	Per project in overleg met de woning bouwvereniging	Grondprijs per kavel
2.	Marktsector - woningbouw		
a.	Woningbouw, particuliere kavels	Comparatief / Residueel	Prijs/ m ²
b.	Woningbouw, projectmatig, grondgebonden en appartementen, huur	Comparatief / Residueel / grondquote	Grondprijs per kavel
3.	Bedrijventerrein	Comparatief / Residueel	Prijs / m ²
4.	Kantoren	Comparatief / Residueel	Grondprijs per kavel
5.	Detailhandel en horeca	Comparatief / Residueel	Prijs / m ²
6.	Maatschappelijke voorzieningen		
a.	Niet-commercieel	Kostprijs	Prijs / m ²
b.	Commercieel	Residueel	Grondprijs per kavel

7. Reststroken

- | | | |
|----|-------------|------------------------|
| a. | Te bebouwen | Prijs / m ² |
| b. | Onbebouwd | Prijs / m ² |
-

Indien gewenst kan het college van B&W gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om locatiegebonden specifieke omstandigheden die een andere waardemethode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste (hogere) kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

Grondprijzen:

Voor de vaststelling van grondprijzen hanteert de gemeente de grondprijsmethodieken per gebruiksfunctie zoals opgenomen in tabel 1;

Voor de drie belangrijkste woningbouwprojecten wordt jaarlijks een waardebeoordeling uitgevoerd door een extern bureau, bij uitgifte van nieuwe kavels;

Het college van B&W stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.



8 Tijdelijk beheer

Als deze gronden niet nodig zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor ze oorspronkelijk zijn aangekocht onderzoekt de gemeente of ze een potentiële locatie zijn voor zonneparken of een windmolen. In de visie duurzaamheid is aangegeven dat op basis van de beslisboom uit de Visie hernieuwbare elektriciteit onderzocht wordt of de gronden geschikt zijn voor een zonnepark of een windmolen. De nadere uitwerking kan leiden tot concrete voorstellen voor één of meerdere locaties voor duurzame elektriciteitsopwekking.

Als de gronden niet meer nodig zijn voor het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen en ook niet geschikt zijn voor een zonnepark of een windmolen dan kan de gemeente tijdelijk beheer toepassen. Gedurende deze periode worden de gronden en gebouwen beheerd door externe partijen.

Met de volgende instrumenten kan de gemeente Westerkwartier gronden tijdelijk overdragen aan derden:

8.1 Verhuur gronden

Een overeenkomst waarbij de verhuurder zich verbindt aan de huurder om een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan, hobbymatige agrarische gronden. Uitgangspunt daarbij is dat de huurprijs marktconform is.

8.2 Pacht

Indien er geen bouwwerken op de grond staan (er is sprake van bedrijfsmatige landbouwgronden of gebouwen zijn reeds gesaneerd) kan de grond met behulp van tijdelijke pacht worden beheerd. In een pachtovereenkomst verbindt de ene partij zich aan de andere partij tegen voldoening van een tegenprestatie een hoeve of los land in gebruik te verstrekken, ter uitoefening van de landbouw.

Uitgangspunt is dat de pachtprijs marktconform is. In de jaarlijks op te stellen grondprijzenbrief worden ook de verhuurprijzen per beoogde functie opgenomen.

8.3 Bruikleen

Indien de gemeente geen vergoeding stelt tegenover het gebruik van de grond is er sprake van bruikleen. Een bruiklenner kan geen aanspraak maken op huurbescherming. Bruikleen is een persoonlijk recht dat bij verhuizing ten einde loopt.

8.4 Snippergroen

Een groot gedeelte van het gemeente-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeelten worden afgestoten omdat deze functie vervalt, er is dan sprake van

“snippergroen”. Het snippergroenbeleid wordt in een afzonderlijk nota uitgewerkt.

Tijdelijk beheer

De percelen die gemeente in de toekomst niet meer nodig heeft en waar een overeenkomst is afgesloten (pacht/buikleen/verhuur) gaat de gemeente inventariseren. Als het mogelijk is worden deze gronden actief verkocht.

Gemeente is zeer terughoudend bij nieuwe gevallen van buikleen/pacht/verhuur. Ter overbrugging, totdat de gemeente zelf de gronden nodig heeft, is buikleen/pacht/verhuur wel mogelijk voor grotere percelen (>1.000 m²).

Bij de verpachting van landbouwgrond wordt tevens beoordeeld in hoeverre het mogelijk is maatregelen op te nemen ter stimulering van biodiversiteit.



9 Financiële aspecten grondbeleid

9.1 Grondbedrijf

In het administratieve beheer van de gronden wordt onderscheid gemaakt in:

- ◆ Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- ◆ Overige gronden;
- ◆ Faciliterend grondbeleid.

9.2 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.

De grondexploitatie is een overzicht van alle kosten en opbrengsten die verband houden met de aankoop, ontwikkeling en verkoop van gronden. Dit proces van aankoop, ontwikkeling en verkoop voltrekt zich per definitie over een tijdsperiode bij een van te voren vastgesteld ontwikkelingsgebied. Gedurende die periode zullen prijzen veranderen en hebben rentes effect op de financiële resultaten. Een grondexploitatie geeft aan wat het resultaat is van de grondexploitatie op de startdatum of de einddatum van de grondexploitatie, rekening houdend met effecten van prijsontwikkelingen en rente-effecten. De grondexploitatie in Westerkwartier bevat de volgende basisposten:

1. verwerving
2. tijdelijk beheer
3. sloop
4. sanering
5. bouw- en woonrijp maken
6. plan- en voorbereidingskosten
7. rentekosten en baten
8. verkoop
9. inflatiecorrectie
10. overig

Per complex of project wordt gestreefd naar een minimaal kostenneutrale exploitatie. Een maatschappelijk doel kan aanleiding zijn om een verlies te accepteren. Bijvoorbeeld het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving. Jaarlijks zal per project de grondexploitatie worden herzien en geactualiseerd.

De grondexploitaties moeten voldoen aan de zogeheten stellige uitspraken van de commissie BBV² uit haar Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).

² Besluit Begroting en Verantwoording

Bijvoorbeeld de stellige uitspraak dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken. De overige stellige uitspraken zijn kostentoerekening conform Wro/Bro, jaarlijkse herziening/actualisatie van de grondexploitatie(begroting) en het verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.

9.3 Begrotingscyclus

Om de uitvoering van het grondbeleid jaarlijks te monitoren zal daaraan in de begrotingscyclus aandacht worden besteed. In de jaarrekening wordt een financiële en programmatische doorkijk gegeven naar de toekomst. Per complex wordt een financiële stand van zaken gegeven. In de toelichting per complex worden belangrijke financiële aandachtspunten neergezet, maar ook worden de risico's en mogelijke kansen beschreven. Risico's moeten dus inzichtelijk en beheersbaar zijn. Indien dit voor alle complexen gebeurt, ontstaat een financieel totaaloverzicht (meerjarenprognose) en wordt de slag gemaakt naar de toereikendheid van de huidige reserve en voorzieningen en de uiteindelijk gewenste hoogte daarvan.

Naast de controle op financiële risico's worden tevens programmatische aspecten (o.a. bedrijfskavels, woningen) behandeld. Hierbij wordt eerst de realisatie in het voorgaande jaar per project neergezet en vervolgens wordt per project de geactualiseerde raming voor het huidige jaar beschreven (korte termijn doelstelling). Door dit voor alle complexen op te nemen zal op strategisch niveau een uitspraak worden gedaan over het realiseren van de programmatische doelstellingen (lange termijn doelstelling) en hoe deze zich verhoudt met bijvoorbeeld 'de ijzeren voorraad' aan bedrijventerrein binnen de gemeente of de voortgang van de revitalisering van bedrijventerreinen. De jaarlijkse begrotingscyclus is het instrument voor een jaarlijkse financiële en programmatische monitoring van de uitvoering van het grondbeleid.

9.4 Winstneming (POC methode)

Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion methode te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

9.5 Vennootschapsbelasting

De voormalige gemeenten die vanaf 1 januari 2019 de gemeente Westerkwartier vormen, zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor de vennootschapsbelasting (Vpb) voor die activiteiten die ook door een particuliere onderneming kunnen worden uitgevoerd. Hiertoe behoort ook het tot

ontwikkeling brengen van grond. Kort samengevat betekent dit dat Vpb moet worden betaald over de winst die de gemeente behaalt op de grondexploitaties. De grondexploitaties worden hierbij niet afzonderlijk beoordeeld, maar geclusterd. Als alle grondexploitaties tezamen winst maken, zal over die winst Vpb moeten worden afgedragen.

Om als onderneming te worden aangemerkt, dient te worden voldaan aan drie voorwaarden:

- ◆ Er is sprake van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
- ◆ Waarmee wordt deelgenomen aan het economische verkeer;
- ◆ Met het oogmerk om winst te behalen.

Gemeente Westerkwartier is nog niet als ondernemer aangeslagen voor de Vpb. Ieder jaar opnieuw worden bepaald of de gemeente Westerkwartier als ondernemer voor de Vpb moet worden beschouwd. Het verdient de voorkeur om het moment van deze berekening te koppelen aan de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties.

9.6 Risicomanagement

Risicomanagement is een hulpmiddel om op een gestructureerde en expliciete manier risico's in kaart te brengen, te evalueren en er pro actief mee om te gaan. Aangezien de gemeente Westerkwartier (nog) niet beschikt over een nota Risicomanagement wordt hierover uitsluitend verantwoording afgelegd middels een verplichte paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de P&C cyclus.

Het risicomanagement voor grondexploitaties verdient extra aandacht. Aan grondexploitaties zijn onlosmakelijk grote risico's verbonden. Verder kennen grondexploitaties algemene maar ook zeer specifieke risico's die een andere aanpak vergen dan risico's binnen de rest van de organisatie.

Om de algemene risico's binnen de grondexploitaties te kwalificeren wordt een planmatig en cyclisch risicomodel toegepast. Dit risicomodel kenmerkt zich door het financieel vertalen van een situatie waar sprake is van een (geringe) verslechtering van de economische situatie of stagnatie op de vastgoedmarkt. Om tot een kwantificering te komen van deze risico's wordt een gevoeligheidsanalyse doorgerekend per grondexploitatie op basis van een aantal parameters zoals de rentestand, fluctuaties in kosten en opbrengsten en temporisering hiervan.

Naast de algemene risico's zijn er projectspecifieke risico's die door een breed scala specialisten uit de organisatie worden verzameld en gekwantificeerd. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan bodemvervuiling, planschade of specifieke verplichtingen in overeenkomsten met ontwikkelaars of grondeigenaren.

Het totaal van de geïdentificeerde risico's wordt verminderd met de geprognoseerde winsten van de grondexploitaties, wat resulteert in een resterend risico dat wordt verantwoord in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing in de P&C cyclus

9.7 Voorzieningen en reserves

Westerkwartier kent een reserve exploitatieresultaten grondexploitaties, deze is voorzien als dekking voor onvoorziene tegenvallers.

De gemeente wil vanaf 2021 gerealiseerde winsten (behoudens de reeds begrote winstneming) storten in de reserve exploitatieresultaten grondexploitaties, met als doel dat deze middelen ingezet kunnen worden om de zogenaamde "rotte kiezen" aan te pakken.

Daarnaast is er een voorziening negatieve grondexploitaties. Deze voorziening is gevormd op basis van de jaarlijkse herberekening van de exploitaties. De gemeente Westerkwartier berekent de verliezen op contante waarde (= actuele waarde). Voor verliesgevende grondexploitaties moet direct een verliesvoorziening worden getroffen.

9.8 Fondsen en verrekeningen

In de grondexploitaties van zowel voormalig gemeente Marum als Grootegast is een afdracht per verkochte m2 voor ruimtelijke ontwikkelingen (zoals het groenfonds) opgenomen.

Per 01-01-2021 zullen, in het kader van de verdere harmonisatie, deze afdrachten gaan verdwijnen.

9.9 Voorbereidingskosten:

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro (overeenkomstig stellige uitspraak E); en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

9.10 Overige gronden

De overige gronden zijn gronden binnen het grondbedrijf waarvan de kosten en/of opbrengsten niet direct gekoppeld zijn aan BIE. Binnen deze categorie wordt het volgende onderscheid gemaakt:

- ◆ Strategische gronden (Materiële Vaste Activa, MVA)
- ◆ Warme gronden (Materiële Vaste Activa, MVA)
- ◆ Voorraad grond (VHG)

9.11 Strategische gronden (MVA)

Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft, en niet in een transformatieproces zit. Dit geldt ook voor gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht maar waarbij geen sprake is van gebiedsontwikkeling. Bij grond als materiële vaste activa gaat het veelal om ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgronden.

De activering van alle soorten grond geschiedt in de eerste plaats steeds tegen (historische) verkrijgingprijs (artikel 63 lid 1 BBV) en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde indien sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikel 65 lid 1 en 2 BBV).

9.12 Warme gronden (MVA)

Gemeenten verwerven gronden met het oog op gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Dergelijke gronden worden in de regel geduid als 'warme gronden'. Het toerekenen (activeren) van andere kosten is daarbij niet toegestaan.

Voor deze gronden mag uitgegaan worden van de toekomstige bestemming in plaats van de geldende bestemming als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- ◆ de gronden moeten deel uitmaken van een door de gemeenteraad vastgestelde visie of masterplan voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd;
- ◆ de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid;
- ◆ de visie / het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk;
- ◆ er is een betrokkenheid bij de gebiedsontwikkeling van provincie of rijksoverheid;
- ◆ het mag alleen gaan om gebiedsontwikkeling voor de bouw van woningen en niet voor bedrijfsterreinen;
- ◆ periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige woningbouwbestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

9.13 Voorraad gronden

Gronden die worden aangehouden om te worden verkocht worden verantwoord onder de voorraad handelsgoederen (artikel 38 onderdeel c BBV) en worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde. Hieronder vallen ook de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden zijn niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop in voorkomende gevallen wel een toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Omdat er voor deze ruilgronden geen vervaardigingsproces is voorzien, kan er geen sprake zijn van activeerbare vervaardigingskosten.

9.14 Faciliterend grondbeleid

In maart 2016 heeft de commissie Besluit Verantwoording en Begroting (BBV) de notitie Faciliterend grondbeleid opgesteld. Van belang voor de gemeente zijn de voorbereidingskosten die gemaakt worden voordat er een anterieure overeenkomst is gesloten. Voor deze kosten heeft de commissie BBV de volgende stellige uitspraak gedaan:

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor nog af te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar als overlopend actief blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd danwel dienen de kosten te worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en
3. Er is een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor facilitair grondbeleid in een aangewezen gebied voor het sluiten van een anterieure overeenkomst.
4. in de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.

Uit praktische overwegingen adviseren wij om de besluiten onder punt 3 bij kleinere projecten niet apart voor te leggen aan de raad maar het college deze te laten nemen. Door dit te delegeren kan er slagvaardiger en sneller gehandeld worden. Bij de jaarrekening kan toegelicht worden wat de stand van zaken is met betrekking tot eventuele voorbereidingskosten en het kostenverhaal.

Vorbereidingskosten bij faciliterend grondbeleid

Voor omvangrijke projecten, met een kostenverhaal van meer dan € 200.000,- wordt er separaat bij de raad krediet aangevraagd.

Binnen een project kan sprake zijn van meerdere vormen van grondbeleid. Zo kan binnen een project zowel faciliterend als actief grondbeleid van toepassing zijn. Dit project kan vanuit een integrale projectsturing in 1 administratie zijn ondergebracht. Vanuit de fiscale wetgeving is het echter noodzakelijk dat bij de



gemeenterekening de kosten qua balansposities opgeknipt worden tussen het faciliterende en actieve grondbeleid. De gemeente is vrij in de keuze van de wijze waarop deze opsplitsing moet plaatsvinden, mits deze splitsing maar duidelijk en consistent is.