METAFOOR
RUIMTELIJKE ONTWIKKELING

GEMEENTE VIJF HEE REN LAN DEN

Nota Grondbeleid 2023
Gemeente Vijfheerenlanden

December 2022

Nota Grondbeleid 2022
Gemeente Vijfheerenlanden

Datum: December 2022
Status: Concept

Inhoud

Inhoud **2**

1. Inleiding **4**

1.1 Aanleiding opstellen Nota Grondbeleid Vijfheerenlanden 4

1.2 Doelstelling van deze Nota Grondbeleid Vijfheerenlanden 5

1.3 Karakter grondbeleid 6

1.4 Beleidsregels 6

1.5 Leeswijzer 6

2. Wet- en regelgeving **7**

2.1 Inleiding 7

2.2 Staatssteun 7

2.3 Aanbestedingswet 7

2.4 Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4 7

2.5 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom 8

2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 9

2.7 Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen 9

3. Situationeel grondbeleid **11**

3.1 Vormen van grondbeleid 11

3.2 Grondbeleid Vijfheerenlanden: Situationeel met afwegingskader 11

3.3 Proces gebiedsontwikkeling 15

4. Instrumenten grondbeleid **17**

4.1 Inleiding 17

4.2 Verwerving 17

4.3 Beheer 20

4.4 Uitgifte 20

4.5 Grondprijzen 23

4.6 Kostenverhaal 24

5. Beheersing en verantwoording **26**

5.1 Inleiding 26

5.2 Grondexploitaties 26

5.3 Risico- en kansenmanagement 27

5.4 Voorziening negatieve grondexploitaties 27

5.5 Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG) 27
5.6 (Tussentijdse) Winstneming 31
5.7 Waardering grondposities 31
5.8 Krediet grondexploitatie, voorbereidingskrediet en voorstudiebudget 32
5.9 Mandaten 33

Bijlage 1: Uitgangspunten grondbeleid 34

Beleidsregels: 34

Bijlage 1: Voor- en nadelen vormen van grondbeleid 38

Bijlage 2: Afwegingskader grondbeleid 39

1. Inleiding

De kracht van Vijfheerenlanden komt bij uitstek tot uiting in de diversiteit aan dorpen en wijken die onze gemeente rijk is. Die diversiteit zit bij uitstek in onze oorsprong, waarin we tot net voor 1800 uit 16 gemeenten bestonden, en in 2019 samen één gemeente zijn geworden. Elke stad en elk dorp en wijk heeft z'n unieke kenmerken en opgaven. Dit maakt onze gemeente tot een afwisselend geheel, waar iedereen een omgeving kan vinden die bij hem past. Deze eigen identiteit wordt hoog gewaardeerd.

Woonvisie gemeente Vijfheerenlanden, Samen sterk, met eigenheid en diversiteit, vastgesteld 16 juli 2020

De bedrijventerreinen zijn geliefd, blijkt uit het lage leegstands-percentage en de korte tijd dat leegstaande panden beschikbaar zijn voordat er een nieuwe invulling is.

Economische visie Vijfheerenlanden 2022-2026, Vijfheerenlanden veerkrachtig en verbindend, vastgesteld 9 juni 2022

Vijfheerenlanden kiest ervoor om een duurzame gemeente te zijn. Dit heeft gevolgen voor ons handelen en denken.

Samenhangend duurzaamheid beleid, vastgesteld 2021

1.1 Aanleiding opstellen Nota Grondbeleid Vijfheerenlanden

Bovenstaande citaten zijn helder: Vijfheerenlanden is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, werken en verblijven. Ontwikkelingen als de realisatie van woningbouwlocaties Hoef en Haag en Broekgraaf waardoor ongeveer 2.900 woningen zijn en nog worden gerealiseerd alsook de realisatie van bedrijventerreinen Meerkerk en Gaasperwaard waardoor bedrijven kunnen uitbreiden en behouden blijven voor de gemeente hebben hier aan bijgedragen. Tegelijkertijd is er bij de noodzakelijke toevoeging van woon- en werklocaties nadrukkelijk aandacht voor het behoud en versterking van het groene buitengebied en duurzaamheid. Resultaten om trots op te zijn, maar om ook in de toekomst deze kwaliteiten te kunnen blijven borgen, zijn nieuwe stippen op de horizon gezet. Dit vertaalt zich onder andere in nieuwe ambities en doelen op het vlak van:

- Wonen opgenomen in de Woonvisie gemeente Vijfheerenlanden
- Werken opgenomen in de Economische visie Vijfheerenlanden
- Duurzaamheid opgenomen in het Samenhangend duurzaamheid beleid

De vraag is hoe deze doelen op een zo efficiënt mogelijke en financieel verantwoorde wijze gerealiseerd kunnen worden. De wetgever heeft hiertoe een uitgebreide set aan instrumenten aan gemeenten beschikbaar gesteld. Een deel van dit instrumentarium ziet op de inzet van het gebruik van grond en ander vastgoed als middel om bij te dragen aan het halen van bovengenoemde ambities. Die instrumenten zijn met name juridisch en financieel van aard. Ze zien op de wijze hoe de beleidsdoelen zo efficiënt mogelijk in een gebiedsontwikkeling (de ontwikkeling van een woningbouwlocatie of een bedrijvenlocatie bijvoorbeeld) opgenomen kunnen worden en hoe een en ander financieel bewaakt kan en moet worden. Inzet van dit instrumentarium kan ad hoc plaatsvinden, per project. De wetgever stelt hier geen eisen aan. Wil de beschikbare gereedschapskist met instrumenten echt een goede bijdrage leveren aan het inrichten van financieel verantwoorde en doelmatige ontwikkelingen dan is

het echter zaak hier vooraf een afgewogen en duidelijke visie op te hebben. Inzet van welke instrumenten in welke situaties gewenst is zonder onverantwoorde financiële risico's te lopen ligt dan op voorhand kaderstellend vast en voorkomt ad hoc handelen zoveel mogelijk. Dit staat bekend als grondbeleid. Deze "Nota Grondbeleid Vijfheerenlanden" biedt dit gestructureerde kader. Dit is de belangrijkste aanleiding voor het inrichten van deze nota.

Meer concrete aanleidingen voor het opstellen van deze Nota Grondbeleid zijn er ook. Dit zijn:

- In de Programmabegroting 2022-2025 is opgenomen dat als vervolg op de nieuwe Woonvisie een Nota Grondbeleid wordt opgesteld. Overigens is in deze Programmabegroting ook reeds een sterk signaal opgenomen over de vorm van grondbeleid die het best bij Vijfheerenlanden past (zie hoofdstuk 3)
- Ook in het Coalitieakkoord op hoofdlijnen 2022-2026 (Samen zijn wij Vijfheerenlanden) is opgenomen dat een Nota Grondbeleid wordt opgesteld met eveneens een eerste signaal over de vorm van grondbeleid die het best bij Vijfheerenlanden past.
- In de Financiële Verordening is bovendien opgenomen dat het college minimaal eens in de vier jaar een Nota Grondbeleid aanbiedt aan de raad
- De gemeenten Zederik, Vianen en Leerdam hadden elk ook een Nota Grondbeleid beschikbaar. Met onderhavige nota presenteren we één nieuwe integrale en actuele nota
- De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft tot slot ook een goede aanleiding voor het inrichten van deze Nota Grondbeleid

1.2 Doelstelling van deze Nota Grondbeleid Vijfheerenlanden

De doelstellingen van deze nota volgen voor een groot deel uit de aanleiding. Samengevat:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur zoveel mogelijk voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waardoor de gemeente zoveel mogelijk transparant en consequent handelt

1.3 Karakter grondbeleid

Het mag naar aanleiding van voorgaande paragrafen helder zijn; Het voeren en hebben van grondbeleid is geen doel op zich. Het is vooral ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij (kunnen) inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen. De keuzes en uitgangspunten die in deze nota zijn vastgelegd hebben dus telkens als gemene deler dat we met die keuzes zo efficiënt mogelijk en financieel verantwoord willen bijdragen aan het behalen van doelen op andere beleidsterreinen. Dit schetst het karakter van het grondbeleid.

1.4 Beleidsregels

Om aan te geven hoe wij omgaan met de uitvoering van ons grondbeleid zijn op verschillende plekken in deze nota beleidsregels omkaderd. In bijlage 1 zijn deze verzameld weergegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op relevante wet- en regelgeving waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het grondbeleid in Vijfheerenlanden en welke uitgangspunten daarbij horen. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 is benoemd welke instrumenten de gemeente daarbij kan gebruiken en welke keuzes wij daarbij maken. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op beheersing en verantwoording in relatie tot het grondbeleid.
Deze nota grondbeleid is mede opgesteld op basis van ervaringen met het schrijven van dergelijke nota’s voor andere gemeenten.

2. Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

2.2 Staatssteun

Het als gemeente verlenen van zogeheten “Staatssteun”[1] kan ongeoorloofd zijn en dit moet voorkomen worden. Zeker binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van gronden en ander vastgoed door de gemeente. Het verlenen van staatssteun kan dan aan de orde zijn als de gemeente voor meer dan de marktwaarde vastgoed verwerft dan wel voor minder dan de marktwaarde verkoopt. Waar van toepassing is in deze nota vastgelegd hoe wij het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in die situaties voorkomen.

2.3 Aanbestedingswet

De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving is nader uitgewerkt in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Wij houden ons ook bij het grondbeleid aan dit beleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Het aanbestedingsrecht formuleert regels voor wanneer en op welke wijze zogeheten overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Het aanbestedingsbeleid formuleert aanvullende lokale regels voor alle soorten overheidsopdrachten die de gemeente kent. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt. Ook dan is het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van toepassing.

2.4 Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4

Gemeenten zijn verplicht om kosten die zij maken ten behoeve van een zogeheten ”bouwplan”[2] te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Wro).

[1] Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:
- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit)
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio
- De maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU

[2] De realisatie, uitbreiding of verbouwing van vastgoed. Art. 6.2.1 Bro presenteert de concrete lijst met ontwikkelingen die als bouwplan worden beschouwd.

Waar het bouwplan wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar het bouwplan wel faciliteert en daar kosten voor maakt (zoals bijvoorbeeld het in procedure brengen van een bestemmingsplan). Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- Minnelijke route via een overeenkomst: De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een bestemmingsplan voor het bouwplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan het dan vastgestelde exploitatieplan (zie hierna). Anterieur bestaat er meer vrijheid.
- Dwingende route via een exploitatieplan: De gemeente is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan waarmee het bouwplan planologisch mogelijk wordt gemaakt een zogeheten exploitatieplan vast te stellen indien vóór vaststelling van het bestemmingsplan geen overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. Het kostenverhaal is dan, met het vaststellen van het exploitatieplan, op afdwingbare wijze geregeld op basis van de regels uit afdeling 6.4 Wro. De route van het kostenverhaal verloopt dan door het, op basis van het dan vastgestelde exploitatieplan, opnemen van een betalingsvoorschrift als onderdeel van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Deze route kent minder vrijheden dan de minnelijke route omdat het exploitatieplan moet voldoen aan de regels uit afdeling 6.4 Wro.

Deze “kostenverhaalsregels” uit de Wro zijn voor het grondbeleid van belang. Waar van toepassing worden ze in deze nota aangehaald en nader ingevuld.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow). Het stelsel met betrekking tot het kostenverhaal zoals opgenomen in afdeling 6.4 Wro komt dan te vervallen en wordt vervangen door een nieuw stelsel vastgelegd in afdeling 13.6 van de Ow.

Bovenstaande toelichting blijft ook in dat stelsel relevant. De twee genoemde routes inclusief bijbehorende kenmerken blijven namelijk bestaan. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan komt te vervallen, maar wordt vervangen door zogeheten kostenverhaalregels waarmee in voorkomende gevallen hetzelfde wordt bereikt; het plegen van afdwingbaar kostenverhaal. Alsdan verloopt dit vervolgens niet via een betalingsvoorschrift op de omgevingsvergunning, maar via een door de initiatiefnemer zelf aan te vragen kostenverhaalsbeschikking. Een relevante aanvulling in de afdwingbare route ie een keuze daarbinnen tussen twee modellen; een model met en zonder tijdvak. Beide modellen vallen onder de route van het afdwingbaar kostenverhaal. Het model met tijdvak is grofweg gelijk aan het model onder de Wro. Het model zonder tijdvak is geïntroduceerd als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

2.5 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet (Ow) door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding ervan wordt, op moment van opstellen van deze nota, per 1 juli 2023 verwacht. De Ow faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de huidige regels uit met name de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Ow betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De

gemeente zal zich op grond van deze wet moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan (grofweg: de vervanger van het bestemmingsplan). De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan (markt)partijen. Tijdens het opstellen van deze nota zijn we bezig met het inrichten van een omgevingsvisie.

Voor het grondbeleid is een belangrijk gegeven de integratie van de zogeheten Aanvullingswet grondeigendom in de Ow bij inwerkingtreding ervan. Met de integratie van deze wet in de Ow komen de zogeheten Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de kostenverhaalsregels uit de Wro afdeling 6.4 te vervallen (zie paragraaf 2.4). De instrumenten blijven echter beschikbaar, maar kennen op onderdelen (licht) andere procedures en mogelijkheden en soms andere terminologie. Waar van toepassing wordt in deze nota reeds stilgestaan bij deze mogelijkheden.

2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties[3] aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken concreter aan de orde.

In dit kader staan we ook kort stil bij de ”Notitie Grondexploitaties” van de commissie BADO (d.d. 3 september 2019). In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze Nota Grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

2.7 Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria[4] gelden de geclusterde grondexploitaties van Vijfheerenlanden als een dergelijke

[3] De financiële vertaling van het productieproces dat (ruwe) grond omzet in grond voor een (andere) gewenste bestemming. Dit is een overzicht van grondopbrengsten en grondkosten uitgezet in de tijd, rekening houdend met opbrengsten- en kostenstijgingen en rentetoerekening

[4] Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen)

onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden geven wij jaarlijkse een indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting in de begroting.

Beleidsregels: Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen
- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)”
- De gemeente is op moment van opstellen van deze nota voor haar geclusterde grondexploitaties verplicht tot het afdragen van vennootschapsbelasting. Jaarlijks wordt in de begroting een indicatie afgegeven van de af te dragen vennootschapsbelasting.

3. Situationeel grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 draagt het grondbeleid bij aan het zo efficiënt mogelijk behalen van doelen op andere beleidsterreinen. In de basis zijn er daarbij twee hoofdvormen te onderscheiden: *actief* en *faciliterend* grondbeleid. In de praktijk lopen deze vormen in elkaar over en zijn er tussenvarianten denkbaar. Elke vorm heeft voor- en nadelen. Het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid is op hoofdlijnen als volgt:

- Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie volledig in handen. De gemeente neemt daartoe grondposities in door gronden (of ander vastgoed) aan te kopen. Daarnaast kan de gemeente haar bestaande grondvoorraad aanwenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken. Met het innemen van grondposities verzekert de gemeente zich van toekomstige bouwlocaties om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot uitvoering te brengen conform de door de gemeente gestelde voorwaarden. Vanwege de eigendomspositie kunnen die voorwaarden en eisen soms verder reiken dan wat publiekrechtelijk mogelijk is indien de gemeente geen eigenaar is van de gronden waarop een gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd. Bij actief grondbeleid zijn de financiële kansen en risico's die met de uitvoering van een gebiedsontwikkeling gepaard gaan voor rekening van de gemeente.
- Bij faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente derden om gronden tot ontwikkeling te brengen en geeft daarmee een deel van de regie uit handen. De gemeente beperkt zich tot het stellen van kaders waaraan ontwikkelende partijen zich dienen te houden. Hiermee kunnen overigens belangrijke doelen worden bewaakt en geborgd. Financiële kansen en risico's zijn bij deze vorm van grondbeleid grotendeels voor rekening van de marktpartij die de ontwikkeling binnen de door de gemeente vastgestelde kaders realiseert.

Naast deze twee hoofdvormen zijn er diverse tussenvormen mogelijk met telkens bijbehorende voor- en nadelen. Voorbeelden van tussenvormen zijn een bouwclaimmodel, joint venture of een concessiemodel. In bijlage 2 zijn de verschillende (hoofd)vormen van grondbeleid uitgebreider weergegeven inclusief de voor- en nadelen.

3.2 Grondbeleid Vijfheerenlanden: Situationeel met afwegingskader

3.2.1 Keuze situationeel grondbeleid

Wij kiezen voor een "situationeel grondbeleid". De Programmabegroting 2022-2025 formuleert en motiveert deze keuze reeds goed en bondig:

> De werkwijze in 2022 met betrekking tot het grondbeleid bekijkt per project/ontwikkeling naar de gewenste vorm van grondbeleid. Uitgangspunt voor de gemeente Vijfheerenlanden is om een zo sterk mogelijke mate van regie te hebben, zonder daarbij grote en/of onbeheersbare risico's te lopen. Faciliterend als het kan om de doelen te bereiken en actief als dat beter past bij de opgave en de gemeentelijke begroting daar dekking voor geeft. Het is een keuze die per project/ontwikkeling bezien moet worden. De intaketafel is daarbij een belangrijk instrument. De term situationeel grondbeleid past het beste bij deze visie op het grondbeleid.

Programmabegroting 2022-2025

In het Coalitieakkoord op hoofdlijnen 2022-2026 (Samen zijn wij Vijfheerenlanden) is een vergelijkbaar uitgangspunt opgenomen. Er is het volgende opgenomen:

- Een Nota grondbeleid op te stellen, die ons het instrumentarium geeft om per locatie of initiatief een passende vorm van grondbeleid te kunnen voeren.

Coalitieakkoord op hoofdlijnen 2022-2026 (Samen zijn wij Vijfheerenlanden)

In deze Nota Grondbeleid sluiten wij weloverwogen (opnieuw) bij bovengenoemde uitgangspunten aan. De citaten motiveren deze keuze al kort. Uiteraard is ons streven een zo sterk mogelijke mate van regie te hebben. Die regie ís het sterkst als we zelf eigenaar zijn of worden van de gronden en opstallen waar we een gebiedsontwikkeling voorzien. We voeren dan een vorm van actief grondbeleid en kiezen díe instrumenten uit de gereedschapskist die daar invulling aan geven. Om onze doelen te bereiken is het voeren van een actief grondbeleid echter lang niet altijd nodig of mogelijk. Niet altijd mogelijk als ontwikkelende partijen de door de gemeente gewenste ontwikkelingen oppakken en ook niet mogelijk als we de financiële middelen niet hebben, de risico's te groot zijn of de ambtelijke capaciteit niet beschikbaar is. Niet altijd nodig omdat de gereedschapskist instrumentarium bevat om de belangrijkste gemeentelijke beleidsdoelen te halen vanuit een faciliterende rol. Het voeren van een actief grondbeleid inclusief bijbehorende financiële risico's is dan niet nodig. Soms willen we echter iets extra's of willen we dat ontwikkelingen (sneller) worden opgepakt en uitgevoerd zodat urgente beleidsdoelen sneller worden behaald. In bepaalde situaties kan ook dit vanuit een faciliterende rol waarbij we "de markt" pro-actief benaderen en uitnodigen ontwikkelingen op te pakken; we initiëren en faciliteren zonder zelf eigenaar te zijn of worden (pro-actief faciliterend) of we werken samen in de vorm van een overeenkomst of verdergaand in een daartoe ingerichte juridische entiteit waar we risico's delen. In bepaalde situaties lukt dit niet. Willen we de beleidsdoelen dan toch halen en is daar grond of vastgoed voor nodig dan ligt een keuze voor een "echt" actief grondbeleid voor de hand.

Er gelden daarmee diverse overwegingen om in bepaalde situaties te kiezen voor een meer actieve of meer faciliterende rol. Een en ander is locatie- en doelafhankelijk. We leggen in deze nota geen algemene voorkeur vast, maar analyseren per project/ontwikkeling de meest passende rol. Dit staat bekend als situationeel grondbeleid.

Beleidsregel: **Situationeel grondbeleid**
De gemeente voert een situationeel grondbeleid

Indachtig een van de doelen van deze Nota Grondbeleid als kaderstellend document gaan we in deze nota wel een stapje verder dan de citaten uit de Programmabegroting en het Coalitieakkoord waarmee we deze paragraaf zijn begonnen. We concretiseren het uitgangspunt van situationeel grondbeleid en doen dat in twee stappen.

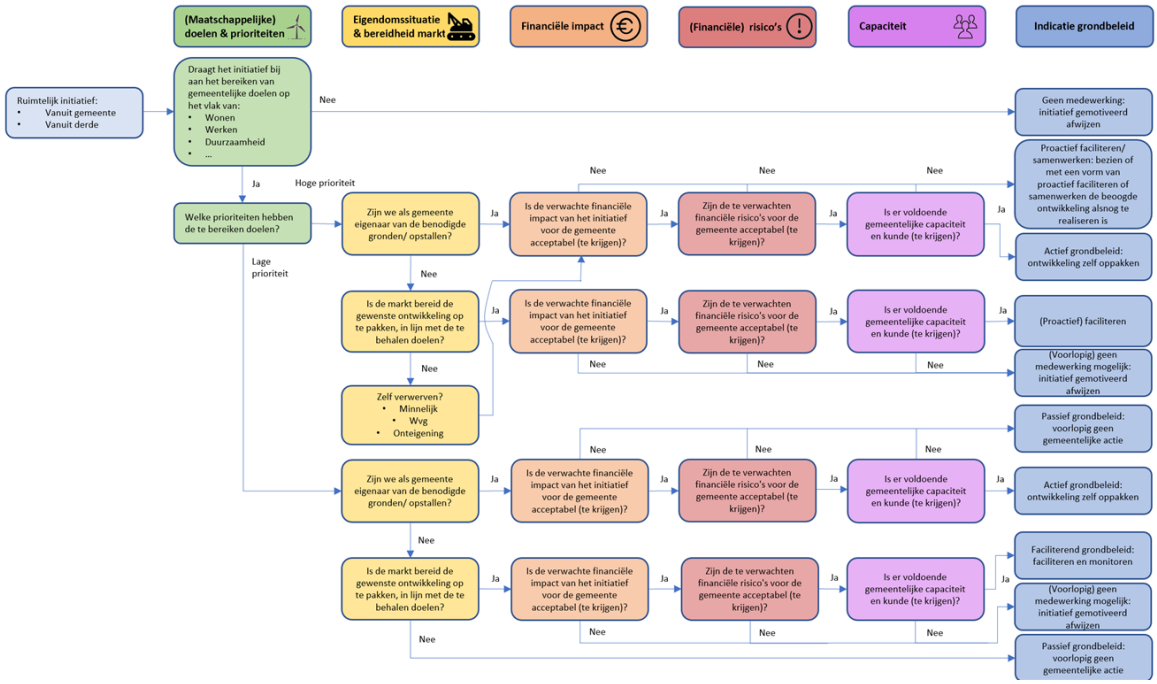
1 Eerst formuleren we het afwegingskader en de bijbehorende inputfactoren die van belang zijn bij het maken van een keuze op projectniveau. Dit afwegingskader gebruiken we bij het maken van een dergelijke keuze
2 Vervolgens lichten we ook de inputfactoren zelf nader toe

3.2.2 Afwegingskader situationeel grondbeleid

De inputfactoren die leidend zijn bij het maken van een uiteindelijke keuze c.q. het kiezen van een strategie op projectniveau zijn in de voorgaande paragraaf in feite al aan de orde gekomen. Concreet zijn deze inputfactoren de volgende:

- (Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?)
- Eigendomssituatie
- Bereidheid markt
- Financiële impact
- (Financiële) risico's
- Beschikbare capaciteit

Bovenstaande inputfactoren zijn opgenomen in een afwegingskader welk afwegingskader onderstaand is opgenomen alsook als bijlage 3 is toegevoegd. Het biedt een zo concreet mogelijk kader om op projectniveau een keuze voor een meer actieve of faciliterende rol te maken en te verantwoorden. Hoewel het afwegingskader diverse mogelijke situaties dekt, is tegelijkertijd sprake van een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet een strategie worden gekozen. Het afwegingskader dient hierbij als hulpmiddel aan de hand waarvan de belangrijkste inputfactoren afgewogen worden. In de volgende paragraaf volgt een toelichting op die inputfactoren.



3.2.3 Toelichting en inkleuring inputfactoren afwegingskader

In het afwegingskader (zie bovenstaande figuur en bijlage 3) is een aantal inputfactoren benoemd die van belang zijn bij een keuze van de rol die de gemeente wil aannemen bij ruimtelijke initiatieven. In deze paragraaf worden die inputfactoren nader ingekleurd.

- **(Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?):** De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan beleidsdoelen die we als gemeente hebben en vastliggen in onder andere de Woonvisie, Economische Visie alsook het Coalitieakkoord. Indien een initiatief op geen enkele wijze bijdraagt aan het bereiken van gemeentelijke doelen en daarmee misschien zelfs strijdig is, wordt het initiatief uiteraard gemotiveerd afgewezen. Een initiatief kan daarbij overigens door de gemeente worden ontplooid of door een derde. Bij een initiatief van de gemeente zelf is de bijdrage aan het bereiken van onze doelen op voorhand in feite evident. Vervolgens is de vraag hoe belangrijk die doelen zijn en hoe daarin geprioriteerd wordt. Dit zijn vragen waar het grondbeleid “niet over gaat”. Wat belangrijke doelen zijn op het vlak van onder andere wonen, werken en duurzaamheid bepalen we op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden en leggen we vast in daarop toegespitste beleidsnota’s. Hoewel helder is dat het grondbeleid die doelen niet bepaalt, is ook duidelijk dat naarmate het behalen van een bepaald doel “hoger op de agenda staat” dit effect kan hebben op de rol die we als gemeente willen hebben. Om die reden maakt het afwegingskader onderscheid in doelen met een hoge en lage(re) prioriteit. Ook hierbij geldt uiteraard dat sprake is van een vereenvoudiging van de werkelijkheid.
- **Eigendomssituatie:** Uiteraard is vervolgens de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren “op groen” dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren “op groen” staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking op te zoeken. De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is die waarbij de eigendom volledig in handen is van een professioneel ontwikkelende partij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol. Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professioneel ontwikkelende partijen met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er in die laatste situatie een groot belang is het betreffende eigendom te ontwikkelen kan het onvermijdelijk zijn op enige manier in een actieve rol het eigendom van de locatie proberen te verkrijgen.
- **Bereidheid markt:** Als een gewenste ontwikkeling actief door de markt wordt opgepakt dan is er geen reden om als gemeente een actieve rol aan te nemen en dan faciliteren wij het initiatief waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook “op groen” staan.
- **Financiële impact en risico’s:** In het voorgaande is reeds een aantal keer aan de orde gekomen dat bij een vorm van actief grondbeleid de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico’s en kansen draagt. Bij een faciliterende rol wordt dit door de markt gedragen. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico’s en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie inventariseren we welke effecten direct en indirect verband

houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe wordt een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse ingericht in de vorm van een grondexploitatie. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

- **Beschikbare capaciteit:** Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende (ambtelijke) capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in bepaalde situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of een samenwerking op te zoeken.

Beleidsregel: Afwegingskader
Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord. Het afwegingskader is hierbij een hulpmiddel

3.3 Proces gebiedsontwikkeling

Zoals benoemd in paragraaf 1.3 is het grondbeleid met name instrumenteel van aard; een gereedschapskist aan instrumenten die we gestructureerd en zoveel mogelijk eenduidig willen inzetten. Daar ziet deze Nota Grondbeleid op. Aan de ontwikkeling van een gebied hangt echter uiteraard ook een proces. Ook dit proces willen we zoveel mogelijk gestructureerd en eenduidig doorlopen. Deze Nota Grondbeleid heeft niet het doel dit volledig uit te werken, maar enkele opmerkingen zijn van belang hier op te nemen. Daarbij zijn twee overwegingen vooraf van belang:

- Net als eerder opgemerkt geldt dat de praktijk van gebiedsontwikkeling complex is. Dat geldt met betrekking tot de inhoud, maar zeker ook met betrekking tot het proces. Ook hier is dit gegeven echter geen belemmering om te trachten een en ander nader te structureren.
- Op het moment van opstellen van deze nota is het verder structureren van processen met betrekking tot gebiedsontwikkeling inclusief de vraag welke beoordelings- en behandelingsplatforms daarbij nodig zijn een aandachts- en uitwerkingspunt binnen de gemeentelijke organisatie. Een volledig uitgelijnd proces kan op dit moment dus nog niet worden gegeven. Met deze processtructurering moet ook aangesloten worden bij de Omgevingswet. Dit wordt voorbereid met workshops en concrete casestudies.

Gegeven deze overwegingen zijn de volgende kaders te benoemen.

Platforms

Zoals benoemd wordt het gemeentelijk proces hoe initiatieven tot gebiedsontwikkeling in behandeling worden genomen op moment van opstellen van deze nota nader gestructureerd zoveel mogelijk in lijn met de gedachten achter de Omgevingswet. Er wordt gedacht/gewerkt aan onderstaande platforms.

- Intaketafel/principeverzoeken: Grotere en kleinere gebiedsontwikkelingen komen bij voorkeur altijd op de zogeheten intaketafel. Dit betreft zowel initiatieven van derden als vanuit de gemeentelijke organisatie zelf. Aan de intaketafel wordt de wenselijkheid van het initiatief beoordeeld en (globaal) ook de haalbaarheid. Een belangrijke toets bij de intaketafel is de toets op “een goede ruimtelijke ordening” (volgens de Wabo/Wro) of volgens het centrale criterium uit de Omgevingswet namelijk of een initiatief tot een “evenwichtige toedeling van functies aan een locatie” leidt. De vraag bij de intaketafel is daarmee met name of realisatie van een specifiek initiatief denkbaar is uitgaande van dit criterium. Hoe het initiatief precies gerealiseerd kan worden, is daarbij nog niet direct de vraag. Daartoe is veelal vervolgonderzoek nodig. Uit de intaketafel volgt ook welke informatie daarbij nog nodig is om een plan op die basis te kunnen toetsen.
- Strategische intaketafel: Soms behelst een initiatief een geheel nieuw onderwerp waarvoor nog geen gemeentelijke kaders beschikbaar zijn of is op voorhand duidelijk dat de impact ervan in breed verband afgewogen moet worden. In die gevallen moet vanuit de intaketafel “geëscaleerd” worden naar een hoger afwegingsniveau. Dat behelst de strategische intaketafel. Het initiatief wordt dan in breder gemeentelijk verband beschouwd met de vraag of een dergelijke ontwikkeling überhaupt wenselijk is mede gezien in het licht van overige ontwikkelingen binnen de gemeente.
- Omgevingstafel: Onder de Omgevingswet wordt na de intake aan de initiatiefnemer de gelegenheid geboden om met de gemeente het initiatief verder uit te werken tot een aanvraag tot vergunning voor de omgevingsplanactiviteit. Dergelijk overleg wordt afgestemd op de aard en omvang van het initiatief. De financiële relatie tussen initiatiefnemer en gemeente kan daarin ook uitgewerkt worden.

Rol grondbeleid

Het citaat uit de programmabegroting waarmee we deze paragraaf begonnen omschrijft een belangrijke rol voor de intaketafel als het gaat om het bepalen van de gemeentelijke rol bij specifieke gebiedsontwikkelingen (actief, faciliterend, passief) en daarmee het meegeven van kaders op projectniveau met betrekking tot bijvoorbeeld de inzet van bepaalde instrumenten om invulling aan die rol te geven. De in het voorgaande benoemde platforms en de omschrijving daarvan geeft reeds aan dat een dergelijk signaal ook vanuit de strategische intaketafel of de omgevingstafel kan komen. De beste vorm wordt nog onderzocht. Duidelijk is dat het noodzaak is dergelijke conclusies op meer strategisch, projectoverstijgend niveau te trekken dan dat dit op projectniveau zou gebeuren. Dit wordt nog nader uitgewerkt. Uitgangspunt daarbij is in ieder geval dat in de betreffende platforms de aspecten van het grondbeleid meegewogen moeten worden en geregeld ook een medewerker grondzaken aanwezig is.

4. Instrumenten grondbeleid

4.1 Inleiding

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van bepaald instrumentarium uit de gereedschapskist nodig en/of wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd. Vervolgens komen de financiële effecten en gevolgen aan de orde in hoofdstuk 5.

4.2 Verwerving

4.2.1 Strategisch versus planmatig

Indien uit het afwegingskader volgt dat we als gemeente een actieve rol willen vervullen, dan kan een logisch gevolg daarvan zijn dat we gronden of ander vastgoed trachten te verwerven. Voor de goede orde wordt hier onderscheid gemaakt in een tweetal typen verwervingen afhankelijk van de mate van concreetheid van het plan:

- Planmatige verwervingen
- Strategische verwervingen

Planmatige verwervingen
Dit betreft noodzakelijke verwervingen ten behoeve een concrete gebiedsontwikkeling. Het plan is reeds vastgesteld door de gemeenteraad inclusief het bijbehorende financiële kader; de grondexploitatie. Verwervingen vinden binnen dit kader plaats.

Strategische verwervingen
Soms kan het waardevol zijn al voorafgaand aan het hebben van een concreet plan verwervingen in een gebied te plegen. Het gaat dan om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling ervan. Die verwervingen vinden dan plaats met het oog op het vergroten van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Dit kan nodig zijn om:

- Initiator te kunnen zijn een toekomstig gewenste ontwikkeling
- Eventueel, afhankelijk van de verwervingsprijs, verwachte winst op een ontwikkeling te kunnen genereren
- Te kunnen dienen als ruilobject om strategisch te kunnen inzetten voor mogelijk noodzakelijke verplaatsingen uit een andere gebiedsontwikkeling
- Mogelijk negatieve effecten van toekomstig verwachte ontwikkelingen tegen te gaan

Voor beide vormen van verwerving geldt uiteraard dat we dit weloverwogen doen. Voor de planmatige verwervingen heeft die afweging reeds plaatsgevonden en vinden de verwervingen binnen dat kader plaats. Voor de strategische verwervingen is een dergelijk kader nog niet beschikbaar. Wel gelden daarbij exact dezelfde inputfactoren als opgenomen in het afwegingskader welke inputfactoren zijn toegelicht in paragraaf 3.2.3. Strategische verwervingen vinden dus (pas) plaats na een toets op die inputfactoren welke toets wordt vastgelegd in een “verwervingsdocument”.

Voor het daadwerkelijke verwerven van eigendommen gelden vervolgens verschillende mogelijkheden en routes. Die komen in het onderstaande aan de orde.

Beleidsregel: **Strategische verwervingen**
Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Hiertoe wordt een "verwervingsdocument" ingericht waarin aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader een strategische verwerving wordt getoetst en verantwoord.

4.2.2 Vestigen voorkeursrecht

Met het vestigen van een zogeheten voorkeursrecht verschaft de gemeente zich de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. De gemeente en eigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden; er ontstaat geen aankoopplicht voor de gemeente. Indien nodig maken wij gebruik van deze mogelijkheid. Het traject tot het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij parallel lopen aan een lopend onderhandelingstraject tot verwerving. Inzet van dit instrument vindt alleen plaats als uit het afwegingskader in paragraaf 3.2.2 volgt dat wij een actieve rol aannemen of samenwerken met marktpartijen.

4.2.3 Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aan-/verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden. Het vestigen van een voorkeursrecht kan parallel aan dit traject lopen.

4.2.4 Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving (al dan niet via een voorkeursrecht) niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Gezien de ingrijpende gevolgen voor de eigenaar gelden bij een onteigening strikte procedures. Hier zijn ook gemeentelijke kosten en capaciteit mee gemoeid. In die wetenschap kan inzet van dit instrument niettemin waardevol zijn, maar geldt toepassing ervan als uitzondering.

Beleidsregel: **Verwerving**
Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, een voorkeursrecht gevestigd. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van dat voorkeursrecht, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties wordt het onteigeningsinstrument toegepast.

4.2.5 Taxatie

Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat altijd een taxatie wordt uitgevoerd en dat maximaal tegen dat bedrag wordt verworven. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.

Beleidsregel: **Taxatie**
Bij een verwerving wordt altijd een taxatie uitgevoerd waarbij maximaal tegen het uit de taxatie gevolgde bedrag wordt verworven.

4.2.6 Verwervingsmandaat

Bij het verwerven van objecten kan het soms nodig zijn snel en slagvaardig te handelen indien zich concrete kansen voordoen. Dit is met name zo bij de strategische verwervingen (zie paragraaf 4.2.1). Een strategisch verwervingsbudget en mandaat waarmee het college die verwervingen kan verrichten, kan dan uitkomst bieden. Achteraf wordt over deze verwervingen verantwoording afgelegd aan de raad en dit gebeurt aan de hand van het in paragraaf 4.2.1 benoemde “verwervingsdocument”.

Redenen om dit mandaat in te stellen zijn:

- Het is in lijn met en volgt uit de keuze voor situationeel grondbeleid waaruit kan volgen dat een actieve rol passend is
- Als uit het afwegingskader blijkt dat een actieve grondaankoop gewenst is dan kan er snel gehandeld worden indien zich kansen voordoen
- Snel kunnen handelen kan financiële voordelen opleveren
- Het mandaat geeft geen vrijbrief. De verwerving wordt alleen gedaan als het afwegingskader tot een positieve conclusie leidt. Het instellen van dit mandaat betekent daarmee ook een uitzondering op het achteraf verlenen van goedkeurig door de raad. Door het vaststellen van deze Nota Grondbeleid wordt door de raad vooraf goedkeuring verleend inclusief een bijbehorend budget
- Het betekent een voortzetting van het mandaat dat ingesteld was in de voormalige nota’s grondbeleid van de gemeenten Vianen, Leerdam en Zederik.

Beleidsregel: Verwervingsmandaat
Het college heeft een verwervingsmandaat voor het strategisch verwerven van gronden en opstallen. De hoogte van dat mandaat is voor 2023 op € 2.500.000 vastgesteld. Dit mandaat kan jaarlijks desgewenst opnieuw worden vastgesteld middels een nieuw mandaatbesluit. Achteraf wordt een dergelijke verwerving verantwoord aan de hand van het daartoe ingerichte “verwervingsdocument”

4.3 Beheer

4.3.1 Tijdelijk beheer

In de gevallen dat gronden of opstallen niet direct na verwerving ontwikkeld worden, worden deze tijdelijk beheerd. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vorm die wij inzetten om dit te realiseren is een vorm van voortgezet gebruik. Ook pacht en verhuur kunnen aan de orde zijn. In de voorwaarden van de daartoe te sluiten overeenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden/het vastgoed. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

Beleidsregel: Tijdelijk beheer
Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

4.3.2 Structureel beheer

Naast vastgoed dat tijdelijk door de gemeente wordt beheerd in het kader van een toekomstig beoogde ontwikkeling heeft de gemeente ook gronden en vastgoed meer structureel in beheer. Wij willen een inventarisatie uitvoeren welke eigendommen dit zijn en welke eigendommen eventueel afgestoten kunnen worden op basis van daartoe vast te stellen criteria. Het vaststellen van deze Nota Grondbeleid vormt daartoe de aanzet.

4.4 Uitgifte

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop wij (bouw)grond ter beschikking stellen aan particulieren en marktpartijen. De verschillende instrumenten die wij daarbij hanteren worden in het onderstaande behandeld.

4.4.1 Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen aan de koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij gronduitgifte is dit ons uitgangspunt.

4.4.2 Erfpacht

Uitgifte van grond in erfpacht wordt bij uitzondering overwogen. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat wij meer grip kunnen houden op de toekomstige bestemming en het gebruik van de grond. Dit kan met name bij bijzondere vormen van grondgebruik nuttig zijn. Voorbeelden daarvan kunnen zijn gronden die we beschikbaar stellen voor de realisatie van windmolens of bijvoorbeeld bijzondere woonvormen (flexwonen, tijdelijk wonen, tiny houses). Uitgifte in erfpacht vraagt echter ook de nodige capaciteit. Zeker wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast wegen de administratieve lasten relatief zwaar ten opzichte van de voordelen. Bovendien geldt dat het voor pachters soms een belemmering betekent in de mogelijkheden tot het aantrekken van financiering.

4.4.3 Recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal wordt bijvoorbeeld gebruikt bij de plaatsing van zendmasten of laadpalen. Het is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd. Indien een opstalrecht overeen wordt gekomen, geldt daarbij een marktconforme retributie.

4.4.4 Selectie van (markt)partijen

Didam-arrest

In het voorgaande is ingegaan op de uitgifte van gemeentelijke eigendommen. Dit doen wij regelmatig. De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 uitspraak gedaan over de manier waarop overheden marktpartijen moeten selecteren bij de verkoop van vastgoed (Didam-arrest). Indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van dit vastgoed of te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn, dan moet de gemeente de gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Teneinde deze gelijkheid te creëren, moet de gemeente bovendien een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak
- De selectieprocedure
- Het tijdschema
- De toe te passen selectiecriteria

De informatie over deze selectieprocedure moet bovendien:

- Tijdig bekend worden gemaakt
- Op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen

Het bieden van bovengenoemde mededingingsruimte is niet vereist indien vooraf vaststaat of te verwachten is dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Ook dit moet alsdan toetsbaar zijn op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. In dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop bekend te maken op dusdanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen inclusief een onderbouwing waarom er naar het oordeel van de gemeente slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de verkoop.

Naar aanleiding van het arrest zijn zogeheten één-op-één verkopen door de gemeente aan een marktpartij dus in de basis uitgesloten (tenzij gemotiveerd kan worden dat er slechts één serieuze gegadigde is). De gemeente moet altijd een vorm van mededinging borgen; ook in situaties waarbij marktpartijen op eigen initiatief interesse tonen in gemeentelijk vastgoed en de gemeente geneigd is dit te verkopen. De gemeente moet dan nagaan of er niet ook andere geïnteresseerden zijn.

Het arrest biedt diverse open normen die door de gemeente in concrete situaties nader moeten worden ingevuld. Het voert te ver om dat in deze Nota Grondbeleid te doen. Hiertoe wordt separaat beleid ingericht als aanvulling/invulling van deze Nota Grondbeleid. In dat nader in te richten beleid wordt ingegaan op in ieder geval onderstaande elementen:

- Enkele (algemene) situaties waarbij bij voorbaat sprake is/kan zijn van één serieuze gegadigde (bijvoorbeeld: bouwclaimovereenkomsten, verkoop aan corporaties, verkoop gemeentelijk snippergroen aangrenzend aan tuinen)
- Richtlijnen voor publicatie- en inschrijftermijnen bij meerdere gegadigden
- Richtlijnen voor publicatie- en reactietermijnen bij één serieuze gegadigde
- Richtlijnen voor toekomstige kennisgevingen waarmee een passende mate van openbaar is gegarandeerd

4.4.5 Enkele overige uitgiftevoorwaarden

Tot slot van deze paragraaf benoemen we in het onderstaande nog overige uitgiftevoorwaarden:

- Duurzaamheid: Zoals reeds diverse keren in deze nota is teruggekomen is duurzaamheid een belangrijk thema in ons handelen, zo ook bij de uitgifte van grond waarmee we belangrijke doelen op dit vlak kunnen realiseren. De wetgeving hieromtrent is flink in beweging waarmee ambities rond dit thema steeds meer in wetgeving terecht komen. Dit blijven we uiteraard monitoren. Daarnaast nemen we in onze uitgiftevoorwaarden waar mogelijk eisen op met betrekking tot:
    - De realisatie van EnergieNeutraleGebouwen (ENG)
    - Realisatie van gebouwen conform de principes van de circulaire economie
    - Natuurinclusief en klimaatadaptief bouwen
    - Het bijdragen aan realisatie van (extra) biodiversiteit
- Parkmanagement: Bij de uitgifte van bedrijfskavels geldt een verplichting om lid te worden van een parkmanagementorganisatie.
- Regionaal uitgifteprotocol: Op moment van opstellen van deze Nota Grondbeleid wordt, voor de uitgifte van bedrijfskavels, bovendien gewerkt aan een regionaal uitgifteprotocol. Doel van dit protocol is bedrijven zoveel mogelijk te behouden voor de regio en binnen de regio zoveel mogelijk eenduidige voorwaarden te stellen. Bij vaststelling van dit protocol houden wij ons daar uiteraard aan bij de uitgifte van bedrijfskavels.
- Snippergroen: Voor de uitgifte van zogeheten snippergroen geldt separaat beleid. Aanvullend hierop geldt dat wij bij de uitgifte van dergelijk snippergroen waakzaam zijn dat het verharden van snippergroen beperkt blijft en dat wij geen groen verkopen met een cultuurhistorische waarde (zoals het groen tussen de gracht en de stadsmuur in Vianen).

Tot slot wordt hier benoemd dat wij op dit moment geen gebruik maken van het opnemen van anti-speculatiebedingen in verkoopovereenkomsten. Wij sluiten het gebruik van dit instrument voor de toekomst echter niet uit. Dit laatste geldt ook voor het eventueel opnemen van zelfbewoningsplichten in overeenkomsten en het invoeren van het instrument van “opkoopbescherming”.

Beleidsregel: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen
- Bij uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie
- Bij de selectie van marktpartijen wordt gehandeld conform de voorwaarden uit het Didam-arrest
- Bij de uitgifte van grond worden, waar mogelijk, voorwaarden in het kader van duurzaamheid opgenomen
- Bij de uitgifte van bedrijfskavels wordt, mits de situatie dat toestaat, een verplichting opgelegd lid te worden van een parkmanagementorganisatie
- Bij de uitgifte van snippergroen gelden de voorwaarden uit het daartoe ingerichte beleid

4.5 Grondprijzen

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die wij hanteren een belangrijke rol. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn. Wij hanteren de volgende grondprijsmethoden:

- **Sociale huurwoningen**
  Hiervoor wordt met een vaste grondprijs gewerkt.
- **Sociale koopwoningen**
  Deze grondprijs wordt residueel berekend.
- **(Projectmatige) woningbouw in de vrije sector**
  Deze grondprijs wordt residueel[5] berekend. Wij laten daarbij altijd een taxatie uitvoeren. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.
- **Vrije kavels (PO-kavels)**
  Hiervoor gelden vaste comparatief bepaalde m²-prijzen.
- **Maatschappelijke functies**
  Voor maatschappelijke functies geldt een vaste grondprijs per m².
- **Bedrijventerreinen**
  Voor bedrijventerreinen wordt de comparatieve methode gebruikt. Hiervoor gelden grondprijzen per m² terrein dan wel per m² BVO.
- **Kantoren/commerciële voorzieningen**: Ook hiervoor worden de grondprijzen via de residuele methodiek bepaald en wordt een taxatie uitgevoerd om het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

[5] Met de residuele berekening worden de stichtingskosten in aftrek genomen op mogelijke opbrengsten. Hiermee wordt een residuele grondwaarde berekend.

Bovenstaande grondprijsmethodieken gelden als kader voor het jaarlijks inrichten en vaststellen van een Nota Grondprijzen. In deze Nota Grondprijzen worden reële, marktconforme grondprijzen uitgaande van bovenstaande methodieken nader kwantitatief uitgewerkt.

Beleidsregel: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele Nota Grondprijzen

4.6 Kostenverhaal

4.6.1 Algemeen

Het zogeheten kostenverhaal kan privaat- en publiekrechtelijk plaatsvinden (zie paragraaf 2.4). Uitgangspunt is dat, waar van toepassing, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt overeengekomen in een anterieure overeenkomst. Bij het bepalen van de kostenbijdrage in een anterieure overeenkomst kan een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route dienen als schaduwberekening. Wij werken met een modelovereenkomst die als basis dient voor de anterieure overeenkomsten. Indien nodig wordt een exploitatieplan opgesteld (zoals voor Hoef en Haag is gedaan) of worden kostenverhaalsregels opgenomen in het omgevingsplan (zodra de Omgevingswet is ingevoerd).

4.6.2 Kostenverhaal plankosten

Met betrekking tot het kostenverhaal staan we in deze paragraaf specifiek stil bij de gemeentelijke plankosten; de gemeentelijke inzet die onder andere nodig is voor de beoordeling van plannen en het in procedure brengen ervan. Let op: Dit betreft “slechts” één van de kostensoorten binnen het kostenverhaal. Hierbij gelden onderstaande uitgangspunten:

- Principeverzoek: Voor de allereerste beoordeling van een plan worden leges in rekening gebracht.
- Intentieovereenkomst: Indien de haalbaarheid van een plan nader onderzocht moet worden en hier gemeentelijke kosten mee gemoeid zijn wordt voorafgaand aan die onderzoeken een intentieovereenkomst gesloten. De kosten voor de onderzoeksfase worden aan de hand van die overeenkomst in rekening gebracht bij de initiatiefnemer. Indien uit de onderzoeken volgt dan geen haalbaar plan realiseerbaar is, volgt geen restitutie van deze bijdrage. Er wordt in deze fase gewerkt met vaste bedragen afhankelijk van de kenmerken van het initiatief.
- Anterieure overeenkomst: Indien uit de onderzoeksfase volgt dat een haalbaar plan realiseerbaar is, wordt toegewerkt naar een anterieure overeenkomst waarmee de integrale plankosten in rekening worden gebracht. Eventueel eerder in rekening gebrachte bijdragen via een gesloten intentieovereenkomst worden hiermee verrekend. Om de plankosten te begroten wordt gebruik gemaakt van de zogeheten “plankostenscan” (model met tijdvak).

4.6.3 Nota bovenwijkse kosten

In een zogeheten nota bovenwijkse kosten kunnen investeringen die van een gemeentebreed niveau zijn (dus projectoverstijgend) op eenduidige wijze toegerekend worden aan alle gebiedsontwikkelingen die er gezamenlijk toe noodzaken dit soort investeringen te plegen. Op het moment van opstellen van deze Nota Grondbeleid beschikken wij niet over een dergelijke nota en is daar ook geen noodzaak toe. Bovenwijkse kosten worden, waar aan de orde, per project toegerekend. In de toekomst is de kans aanwezig dat wij steeds meer en grotere investeringen moeten plegen om het “casco” van de gemeente op orde te houden. Met “casco” doelen wij de op grote, gemeentebrede groen-, water- en mobiliteitsstructuren. Ten behoeve van een eenduidige en transparante toerekening aan gebiedsontwikkelingen kan het behulpzaam zijn dan een nota bovenwijkse kosten in te richten. Hiertoe dienen ook de nodige onderbouwingen en beleidsdocumenten aanwezig te zijn. Bij het vaststellen van dergelijke beleidsdocumenten maken wij deze afweging.

4.6.4 Financiële bijdragen

Onder de Omgevingswet wordt het mogelijk om naast het verhalen van kosten ook afdwingbare bijdragen te vragen voor kosten die niet direct toerekenbaar zijn aan een gebiedsontwikkeling, maar waar de betreffende ontwikkeling wel profijt van heeft. Voorbeelden zijn het verbeteren van biodiversiteit en natuurherstel elders in de gemeente; belangrijke gemeentelijke beleidsdoelen. Wij willen verkennen of we dergelijke bijdragen in rekening brengen bij ontwikkelende partijen om op die manier extra bij te dragen aan het behalen van deze (duurzaamheids)doelen.

Beleidsregel: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan of kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen
- Voor het gemeentelijk kostenverhaal ten aanzien van de plankosten geldt dat leges in rekening worden gebracht voor de eerste behandeling van een principeverzoek. Het kostenverhaal verloopt daarna via een te sluiten intentieovereenkomst (in gevallen waarbij niet direct een anterieure overeenkomst wordt gesloten) en een anterieure overeenkomst.

5. Beheersing en verantwoording

5.1 Inleiding

Door onze keuze voor een situationeel grondbeleid kan het zijn dat wij zelf grondexploitaties voeren. In die gevallen hebben wij een actieve rol. In andere gevallen hebben wij een faciliterende rol met bijbehorende faciliterende grondexploitaties. Beide vormen van grondexploitatie hebben financiële gevolgen voor de gemeente. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe wij een en ander financieel beheersen en hoe wij daar verantwoording over afleggen.

5.2 Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn verschillende gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn geldt dat een grondexploitatie (zogeheten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking en verantwoording plaats. Ook als wij een faciliterende rol hebben, kan het zijn dat wij kosten maken die wij door het plegen van kostenverhaal dekken. In die gevallen is sprake van een faciliterende grondexploitatie.

Onze (actieve) grondexploitaties voldoen in algemene zin aan de zogeheten stellige uitspraken uit de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:

- Grondexploitaties enkel kosten- en opbrengstensoorten en elementen bevatten die op de kostensoortenlijst in het Bro staan c.q. de equivalent ervan onder de Omgevingswet, zoals:
    - Verwerving
    - Tijdelijk beheer
    - Bouwrijp maken
    - Woonrijp maken
    - Planontwikkeling
    - Overige kosten
    - Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
    - Rente en kosten- en opbrengstenstijging
- De looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar is. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, worden extra risicobeperkende maatregelen genomen
- Alle grondexploitaties jaarlijks herzien worden inclusief een verschillenverklaring. Wij werken toe naar een uniform rekenmodel voor de grondexploitaties en een eenduidige rapportage aan de raad in de vorm van een jaarlijks MPG (Meerjarenperspectief Grondexploitaties). Onderdeel hiervan zijn ook risicoanalyses (zie paragraaf 5.3)
- De ambtelijke uren gerelateerd aan de grondexploitaties consequent worden geschreven op de projecten

Aanvullend op de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken rekenen wij geen renteopbrengsten toe aan grondexploitaties met een positieve boekwaarde (gerealiseerde opbrengsten zijn hoger dan de gerealiseerde kosten).

In de “Financiële Verordening gemeente Vijfheerenlanden” is opgenomen dat afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten groter dan 10% en/of met een minimum van € 25.000 worden toegelicht in de voortgangsrapportages. Dit is een algemene richtlijn die voor de volledige gemeentelijke financiën geldt. Bij grondexploitaties is de kans op dergelijke afwijkingen relatief groot. Dit zou kunnen leiden tot grote vertrouwelijk informatiestromen. Om die reden geldt deze algemene richtlijn niet voor de grondexploitaties.

Beleidsregel: Grondexploitaties

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in het MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties)

5.3 Risico- en kansenmanagement

Grondexploitaties brengen risico’s en kansen met zich mee die een grote impact kunnen hebben op de financiële haalbaarheid van de projecten en op de gemeentefinanciën. Bij het vaststellen en bij het herzien van de grondexploitaties stellen wij om die reden een gevoeligheidsanalyse en een scenarioanalyse op, conform de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen Vijfheerenlanden. Deze analyses zijn onderdeel van de jaarlijkse rapportages over de grondexploitaties in het MPG en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van het noodzakelijk weerstandsvermogen (zie paragraaf 5.5.2).

5.4 Voorziening negatieve grondexploitaties

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Dit doen wij telkens bij de actualisatie ten behoeve van de jaarrekening op basis van het contante waarde saldo van die grondexploitaties op dat moment.

Deze voorziening staat los van de hierna te behandelen Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG), maar de voorziening wordt wel opgehoogd door onttrekkingen uit die ARG indien nodig. Als op een zeker moment de voorziening een hoogte kent van € 500.000 en het jaar erop de optelling van alle negatieve grondexploitaties een stand van € 600.000 kent, dan betekent dit dat een bedrag van € 100.000 aan de ARG onttrokken wordt om de voorziening op peil te houden. Eén en ander geldt uiteraard ook andersom, dan wordt er afgedragen aan de ARG. Wij rekenen geen rente toe aan de voorzieningen.

5.5 Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG)

5.5.1 Aparte reserve voor de grondexploitaties

Om de risico’s die gepaard gaan met het voeren van grondexploitaties te dekken, hebben wij een Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG). Deze ARG maakt onderdeel uit van de Algemene Reserve, maar is apart gelabeld. De voornaamste reden hiervoor is dat risico’s in relatie tot het grondbeleid veelal van een andere orde zijn dan risico’s die door de Algemene Reserve worden gedekt. We willen daar dus extra en goed zicht op hebben en vandaar dat we deze reserve apart labelen. In het

onderstaande komen de verschillende onderdelen van de ARG aan de orde en wordt de onderlinge samenhang geduid.

5.5.2 Noodzakelijke en Beschikbare omvang ARG

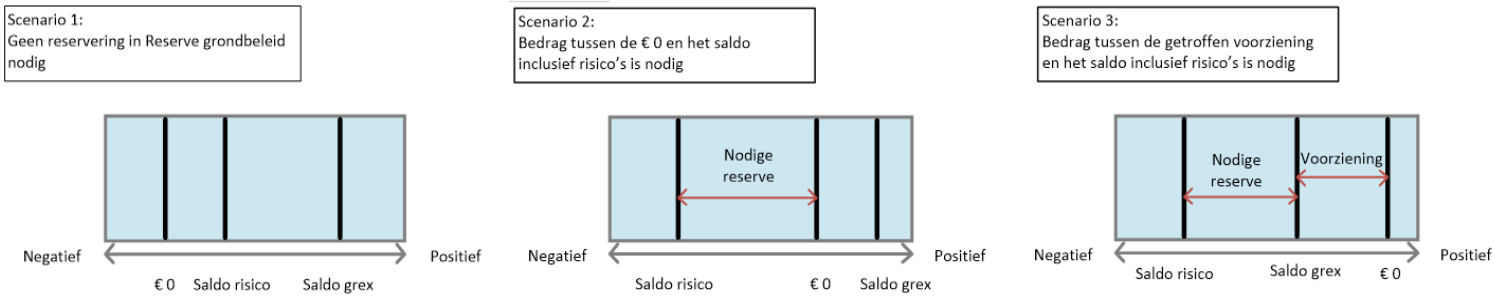
De ARG dient een bepaalde noodzakelijke omvang te hebben om geïnventariseerde risico's afdoende te kunnen dekken. Deze noodzakelijke omvang kan jaarlijks fluctueren door wijzigingen in de risicoanalyses en bijvoorbeeld ook door het vaststellen van nieuwe grondexploitaties. Mede om die reden worden de grondexploitaties en bijbehorende risicoanalyses jaarlijks herzien. De per jaar berekende noodzakelijke omvang moet afgezet worden tegen de op dat moment beschikbare omvang van de ARG. Hier kan uiteraard een verschil in zitten en afhankelijk daarvan kan het nodig zijn de beschikbare omvang bij te stellen door bijstortingen vanuit of onttrekkingen ten gunste van de Algemene Reserve.

Noodzakelijke omvang

De noodzakelijke omvang van de ARG is het bedrag dat we vinden dat we nodig hebben als reserve om de risico's in de grondexploitaties voldoende te kunnen dekken indien die zich voordoen. De noodzakelijke omvang is dus afhankelijk van de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties en deze berekende noodzakelijke omvang zegt dus nog niets over de beschikbare omvang; de reserve die we daadwerkelijk hebben. De noodzakelijke omvang van de ARG wordt bepaald door onderstaande onderdelen:

1. *Resultaat jaarlijkse risicoanalyse*

   Voor elke lopende grondexploitatie wordt jaarlijks een risicoanalyse uitgevoerd waarbij de risico's voor de grondexploitatie worden geïnventariseerd en gekwantificeerd. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering in de ARG nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan treffen wij daar een voorziening voor (zie paragraaf 5.4). Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil. Onderstaande figuur maakt een en ander duidelijk.



Naast de analyses op projectniveau vindt tevens een gevoeligheidsanalyse plaats op projectoverstijgend niveau. Hierin wordt de gevoeligheid doorgerekend door variaties in de rente (stijging), de kosten (stijging), de opbrengsten (daling) en afzet- en programmarisico's.

2. *Mogelijke afboekingen warme gronden*

In de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" gaat de commissie BBV in op de categorie "warme gronden". Dit zijn gronden die strategisch zijn aangekocht door een gemeente. De gemeente wenst in die gevallen de gronden te ontwikkelen, zonder dat er op dat moment al een grondexploitatie is vastgesteld. De commissie doet de volgende stellige uitspraak over warme gronden in haar notitie: "*Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld mogen, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, worden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, mits wordt voldaan aan de voorwaarden zoals verwoord in hoofdstuk 4.2 van deze notitie.*"

Wanneer wij strategisch verworven gronden waarderen tegen de waarde van de toekomstige bestemming, lopen wij hiermee een risico. Hoewel er een grote kans bestaat dat er een grondexploitatie wordt vastgesteld, kan het ook voorkomen dat er geen grondexploitatie wordt vastgesteld, de gronden niet tot ontwikkeling worden gebracht en de gedachte hogere waarde nooit werkelijkheid wordt. Er moet dan worden afgeboekt. Wanneer wij in het bezit zijn van dergelijke gronden dekt de ARG ook dit risico. De hoogte van dit risico wordt begroot door het verschil in waarde op basis van de toekomstige bestemming en de huidige bestemming te bepalen en dit verschil te vermenigvuldigen met een kans van optreden dat het risico op noodzakelijke afwaardering zich voordoet.

Beschikbare omvang

De beschikbare omvang van de ARG is vervolgens de reserve die we op dat moment daadwerkelijk hebben. Deze beschikbare omvang wordt in enig jaar beïnvloed door vanuit de vigerende stand in enig jaar onderstaande correcties door te voeren:

1. *Voorziening negatieve grondexploitaties*

   Zoals in het voorgaande reeds benoemd wordt de noodzakelijke voorziening voor negatieve grondexploitaties gevoed vanuit de ARG indien nodig. Indien blijkt dat in enig jaar "extra voeding" van de voorziening nodig is, dan beïnvloedt dit dus de beschikbare omvang van de ARG in dat jaar. Indien blijkt dat "minder voeding" nodig is voor negatieve grondexploitaties vergroot dit de beschikbare omvang van de ARG.

2. *(Tussentijdse) winst*

   In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op de methodiek die wij hanteren om bij grondexploitaties met een geraamd positief saldo (tussentijds) winst te nemen. Indien hiervan in enig jaar sprake is, wordt dit aan de ARG toegevoegd. De beschikbare omvang van de ARG wordt daarmee dus groter.

3. *Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten*

   Tot slot wordt de omvang van de ARG beïnvloed door eventueel noodzakelijke afboekingen van geactiveerde voorbereidingskosten. Dit zijn kosten die we als gemeente maken voor onderzoek naar de haalbaarheid van initiatieven zonder dat dekking aanwezig is in de vorm van een vastgestelde grondexploitatie dan wel een gesloten (anterieure) overeenkomst. Het kan zijn dat uit de onderzoeken volgt dat geen kansrijk project resulteert. In die gevallen wordt dus überhaupt geen grondexploitatie vastgesteld of overeenkomst over kostenverhaal gesloten. De geactiveerde voorbereidingskosten zullen dan afgeboekt moeten worden. Dit gebeurt, indien in enig jaar aan de orde, ten laste van de ARG.

Na het doorlopen van bovenstaande stappen om zowel de noodzakelijke als beschikbare omvang van de ARG in enig jaar te bepalen kunnen beide componenten met elkaar vergeleken worden om te bepalen of aanvulling vanuit de Algemene Reserve noodzakelijk is dan wel juist een gedeelte van de ARG toegevoegd kan worden aan de Algemene Reserve.

Beleidsregel: Voorziening negatieve grondexploitaties en Algemene Reserve Grondexploitaties

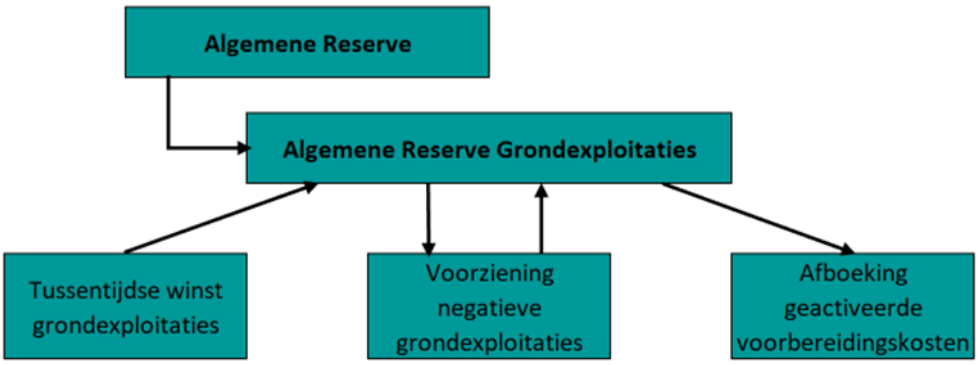
- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitaties. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Algemene Reserve Grondexploitaties. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Algemene Reserve Grondexploitaties
- De Algemene Reserve Grondexploitaties wordt met deze Nota Grondbeleid in stand gehouden. De noodzakelijke hoogte ervan wordt bepaald door:
  - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyses
  - Mogelijke noodzakelijke afboekingen op warme gronden

5.6 (Tussentijdse) Winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen in eigen gemeentelijke grondexploitaties conform het BBV en met name conform de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV. Wij gebruiken de Percentage of Completion (POC-) methode om de tussentijdse winstneming te berekenen over het resultaat op eindwaarde. Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit toegevoegd aan ARG.

Beleidsregel: (tussentijdse) winstneming
Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondexploitaties.

Onderstaand schema toont nog eens de verschillende componenten.



5.7 Waardering grondposities

Onze bestaande grondvoorraad dient te worden gewaardeerd. Ook hier geldt dat de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV daarbij een belangrijk kader vormt. Daarbinnen worden drie typen activa gespecificeerd, namelijk:

1. *Materiële vaste activa*
   Dit gaat om gronden met een vaste bestemming die niet in een transformatieproces zitten. Ook strategische gronden waar geen sprake is van gebiedsontwikkeling vallen onder deze categorie. Deze gronden worden gewaardeerd tegen (historische) verkrijgingsprijs of tegen marktwaarde wanneer deze lager is. Hiertoe worden taxaties uitgevoerd. Ook warme gronden die verworven zijn met het oog op ontwikkeling vallen onder deze categorie. Het komt veelvuldig voor dat de grondwaarde van warme gronden onder de huidige bestemming lager is dan de verkrijgingsprijs c.q. de waarde op basis van de toekomstig gedachte bestemming. Dit leidt tot een tijdelijke afwaardering van de grond totdat de bestemmingswijziging is doorgevoerd en een verslechtering van de financiële positie van de gemeente. Er zijn echter uitzonderingen waarbij de warme gronden tegen de toekomstige bestemming gewaardeerd mogen worden en daarmee geen afwaardering

noodzakelijk is. Waardering op basis van die toekomstig gedachte bestemming is mogelijk wanneer de gronden onderdeel uitmaken van een gemeentelijke visie en binnen afzienbare tijd tot ontwikkeling worden gebracht. De ontwikkeling mag niet conflicterend zijn met provinciaal beleid. Deze regel geldt overigens alleen voor gronden die in aanmerking komen voor woningbouw. Waar van toepassing waarderen wij ons “warme gronden” conform deze mogelijkheden en houden wij bij de risicoanalyses wel rekening met een mogelijk noodzakelijke afboeking (zie paragraaf 5.5.2).

2. *Voorraad grond*
   Dit betreft gronden die worden aangehouden om in de toekomst weer verkocht te worden, ook wel ruilgronden genoemd. Ook deze gronden worden gewaardeerd tegen (historische) verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde en ook hiertoe worden taxaties uitgevoerd. Zolang de huidige bestemming van de ruilgronden nog niet gewijzigd is, ook al is bekend dat deze op termijn gaat wijzigen, maken ze onderdeel uit van de categorie Materiële vaste activa.

3. *Onderhanden werk, waaronder bouwgrond in exploitatie (BIE)*
   Hieronder vallen alle gronden waarvoor werk te verrichten is. Voor het grondbeleid betreft dit met name de categorie “Bouwgrond in Exploitatie” (BIE) waarmee de eigen grondexploitaties worden bedoeld. Deze gronden worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs.

5.8 Krediet grondexploitatie, voorbereidingskrediet en voorstudiebudget

Krediet grondexploitatie
Grondexploitaties en actualisaties ervan worden vastgesteld door de raad. Hiermee wordt een totaalkrediet afgegeven voor de investeringen die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot.

Voorbereidingskrediet
Om de haalbaarheid en kansrijkheid van projecten te bepalen zijn diverse onderzoeken en analyses nodig. In deze Nota Grondbeleid is daar uitgebreid bij stilgestaan. Ten behoeve van het kunnen uitvoeren van deze analyses is krediet nodig vooruitlopend op het eventueel vaststellen van een grondexploitatie dan wel het sluiten van een kostenverhaalsovereenkomst. De kosten die ten laste van dit krediet komen activeren wij conform de voorwaarden die de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV daar aan stelt. Met het activeren van deze kosten lopen we een risico. De kans is aanwezig dat uit de onderzoeken volgt dat geen haalbaar project resulteert. De geactiveerde kosten worden dan niet gedekt door een grondexploitatie of een kostenverhaalsovereenkomst. De gerealiseerde kosten moeten dan worden afgeboekt. Dit gebeurt ten laste van de ARG (zie paragraaf 5.5.2). Het verlenen van een dergelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de raad. De verantwoording hierover vindt plaats gelijktijdig met de verantwoording over de geactualiseerde grondexploitaties via het MPG.

Voorstudiebudget
Tot slot wordt met het vaststellen van deze Nota Grondbeleid een zogeheten “voorstudiebudget” ingericht. De hoogte hiervan betreft een bedrag van € 75.000 per jaar. Indien in enig jaar het budget niet volledig is benut, wordt aangevuld tot € 75.000. Het mandaat voor het schrijven van uren op dit budget berust bij de algemeen directeur van de gemeente Vijfheerenlanden.

In de praktijk blijkt dat er voorafgaand aan de onderzoeken en analyses die nodig zijn om de haalbaarheid en kansrijkheid van een project te beoordelen vaak al enkele uren besteed moeten worden aan bijvoorbeeld onderzoek naar enkele feitelijkheden in relatie tot het beoogde project waarmee bijvoorbeeld notities ingericht kunnen worden om überhaupt een voorbereidingskrediet te kunnen aanvragen met bijbehorende projectomschrijving. Het betreft werkzaamheden die vaak “slechts” enkele uren kosten waarvoor het aanvragen van een formeel voorbereidingskrediet “z’n doel voorbij schiet” dan wel de uren juist nodig zijn om op een goede wijze een voorbereidingskrediet te kunnen aanvragen. Deze uren zijn toerekenbaar aan de projecten, maar komen in de praktijk ten laste van de verschillende afdelingsbudgetten. Om hier meer gestructureerd mee om te gaan en zicht te hebben op de uren die hieraan besteed worden, wordt het voorstudiebudget ingericht met een mandaat voor besteding van dit budget op ambtelijk niveau. Hiermee kunnen de noodzakelijke werkzaamheden voortgezet worden, hebben we hier meer grip en zicht op en kunnen de kosten bij het vaststellen van een grondexploitatie of aangaan van een overeenkomst daar ook aan toegerekend worden.

Beleidsregel: Kredieten

- Het vaststellen van grondexploitaties en de actualisaties ervan is een bevoegdheid van de raad. Met het vaststellen ervan wordt krediet verleend voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Voorbereidingskrediet worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken geactiveerd. Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de raad. Verantwoording hierover vindt plaats via het MPG.
- Er wordt een voorstudiebudget ingericht van € 75.000 per jaar. Het mandaat voor het boeken van kosten op dit budget berust bij de algemeen directeur van de gemeente Vijfheerenlanden. Hierop kunnen kosten worden geboekt die nog voorafgaand aan het aanvragen van een voorbereidingskrediet noodzakelijk zijn.

5.9 Mandaten

In deze Nota Grondbeleid is een mandaat voor het college opgenomen. Dit betreft onderstaand mandaat:

- Een verwervingsmandaat van € 2.500.000 in 2023 voor strategische verwervingen te verantwoorden aan de hand van een verwervingsdocument. Dit mandaat kan jaarlijks desgewenst opnieuw worden vastgesteld middels een nieuw mandaatbesluit.
- Voorts geldt een opgenomen mandaat op ambtelijk niveau voor het mogen boeken van kosten op het voorstudiebudget van € 75.000 per jaar. Dit mandaat berust bij de algemeen directeur van de gemeente Vijfheerenlanden.

Bijlage 1: Uitgangspunten grondbeleid

Beleidsregels:

Beleidsregels: Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen
- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)”
- De gemeente is op moment van opstellen van deze nota voor haar geclusterde grondexploitaties verplicht tot het afdragen van vennootschapsbelasting. Jaarlijks wordt in de begroting een indicatie afgegeven van de af te dragen vennootschapsbelasting.

Beleidsregel: **Situationeel grondbeleid**
De gemeente voert een situationeel grondbeleid

Beleidsregel: Afwegingskader
Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord. Het afwegingskader is hierbij een hulpmiddel

Beleidsregel: **Strategische verwervingen**
Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Hiertoe wordt een “verwervingsdocument” ingericht waarin aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader een strategische verwerving wordt getoetst en verantwoord.

Beleidsregel: **Verwerving**
Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, een voorkeursrecht gevestigd. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van dat voorkeursrecht, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties wordt het onteigeningsinstrument toegepast.

Beleidsregel: **Taxatie**
Bij een verwerving wordt altijd een taxatie uitgevoerd waarbij maximaal tegen het uit de taxatie gevolgde bedrag wordt verworven.

Beleidsregel: Verwervingsmandaat
Het college heeft een verwervingsmandaat voor het strategisch verwerven van gronden en opstallen. De hoogte van dat mandaat is voor 2023 op € 2.500.000 vastgesteld. Dit mandaat kan jaarlijks desgewenst opnieuw worden vastgesteld middels een nieuw mandaatbesluit. Achteraf wordt een dergelijke verwerving verantwoord aan de hand van het daartoe ingerichte "verwervingsdocument"

Beleidsregel: Tijdelijk beheer
Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

Beleidsregel: Uitgiftebeleid
- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen
- Bij uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie
- Bij de selectie van marktpartijen wordt gehandeld conform de voorwaarden uit het Didam-arrest
- Bij de uitgifte van grond worden, waar mogelijk, voorwaarden in het kader van duurzaamheid opgenomen
- Bij de uitgifte van bedrijfskavels wordt, mits de situatie dat toestaat, een verplichting opgelegd lid te worden van een parkmanagementorganisatie
- Bij de uitgifte van snippergroen gelden de voorwaarden uit het daartoe ingerichte beleid

Beleidsregel: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele Nota Grondprijzen

Beleidsregel: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan of kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen
- Voor het gemeentelijk kostenverhaal ten aanzien van de plankosten geldt dat leges in rekening worden gebracht voor de eerste behandeling van een principeverzoek. Het kostenverhaal verloopt daarna via een te sluiten intentieovereenkomst (in gevallen waarbij niet direct een anterieure overeenkomst wordt gesloten) en een anterieure overeenkomst.

Beleidsregel: Grondexploitaties

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in het MPG (Meerjaren Prognose Grondexploitaties)

Beleidsregel: Voorziening negatieve grondexploitaties en Algemene Reserve Grondexploitaties

- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitaties. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Algemene Reserve Grondexploitaties. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Algemene Reserve Grondexploitaties
- De Algemene Reserve Grondexploitaties wordt met deze Nota Grondbeleid in stand gehouden. De noodzakelijke hoogte ervan wordt bepaald door:
    - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyses
    - Mogelijke noodzakelijke afboekingen op warme gronden

Beleidsregel: (tussentijdse) winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondexploitaties.

Beleidsregel: Kredieten

- Het vaststellen van grondexploitaties en de actualisaties ervan is een bevoegdheid van de raad. Met het vaststellen ervan wordt krediet verleend voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Voorbereidingskrediet worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken geactiveerd. Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de raad. Verantwoording hierover vindt plaats via het MPG.
- Er wordt een voorstudiebudget ingericht van € 75.000 per jaar. Het mandaat voor het boeken van kosten op dit budget berust bij de algemeen directeur van de gemeente Vijfheerenlanden. Hierop kunnen kosten worden geboekt die nog voorafgaand aan het aanvragen van een voorbereidingskrediet noodzakelijk zijn.

Bijlage 1: Voor- en nadelen vormen van grondbeleid

Actief grondbeleid

Voordelen	*Nadelen*
Maximale invloed op de projectsturing (woonprogrammering, buitenruimte en planning).	Ook de financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente. Dit kan zich uiten in een negatieve grondexploitatie, maar ook bij grondafwaarderingen.
Gemeente bepaalt, binnen de wettelijke kaders, zelf de samenwerkingspartners.	De financiële positie van de gemeente moet op orde zijn voordat de gemeente zich kan committeren aan actief grondbeleid.
Wanneer de grond eigendom is van de gemeente heeft de gemeente een sterkere onderhandelingspositie.	Vergt veel ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn vaak schaars.
Financiële baten zijn voor rekening van de gemeente.	
Gemeente kan bestaande grondposities inzetten om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken.	

Faciliterend grondbeleid

Voordelen	*Nadelen*
(Financiële) risico's liggen niet bij de gemeente, maar bij marktpartijen.	Beperkte invloed op de projectsturing (planning). De gemeente is beperkt tot het stellen van kaders.
Vereist minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten liggen bij de marktpartij.
Gemeente kan eisen stellen middels een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst.	

Samenwerkingsvorm (PPS)

Voordelen	*Nadelen*
De risico's worden gedeeld met partners.	Financiële baten worden ook gedeeld met partners.
De gemeente is mede-initiatiefnemer en heeft meer sturing dan bij faciliterend grondbeleid.	Complexiteit bij besluitvorming. Samenwerkingspartners hebben verschillende wensen, samenwerken betekent dus ook compromissen sluiten.
Deelnemende partners hebben baat bij elkaars expertise.	Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een vrij uitvoerig en kostbaar traject zijn.

Bijlage 2: Afwegingskader grondbeleid

