

NOTA GRONDBELEID 2025-2028

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Doel van de nota Grondbeleid	2
1.3 Leeswijzer	2
2. Organisatie	3
2.1 Functies van het grondbedrijf	3
2.2 Rolverdeling van de raad en het college	4
2.3 Planning & control cyclus grondbeleid	6
3. Beleidsregels	7
3.1 Vormen van grondbeleid	7
3.2 Samenwerkingsvormen en grondbeleid	9
3.3 Instrumenten bij actief grondbeleid	13
3.4 Grondprijnsbeleid	18
3.5. Instrumenten bij faciliterend grondbeleid	21
3.6 Beheer	24
3.7 Grondexploitaties	25
3.8 Risico's	29
3.9 Fiscaliteit	31
3.10 Zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding	32
3.11 Sociale huurwoningen	33
4. Didam arrest en grondbeleid	33

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Grondbeleid is het geheel aan middelen dat de gemeente in staat stelt sturing te geven aan de inrichting van haar grondgebied. Tevens kan de gemeente invulling geven aan politieke doelstellingen op het gebied van sectoraal beleid zoals Volkshuisvesting en Economie. De nota grondbeleid 2025-2028 is een herziening van de nota grondbeleid 2017-2018. De nota grondbeleid 2017-2018 was voor een korte periode vastgesteld. Na de fusie is de nota voor langere periode gehanteerd. Voor de periode 2025 tot en met 2028 is een geactualiseerde nota gemaakt. De gemeente streeft ernaar om bij al haar activiteiten binnen de kaders van het grondbeleid te handelen conform de uitgangspunten van de Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) en indien nodig de Wet vifo (Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames)

De gemeente is bezig met het ontwikkelen van de Omgevingsvisie 2.0 op Noordwijk. In de bijbehorende uitvoeringsparagraaf zal de juridische verankering voor het kostenverhaal plaatsvinden.

De Hoge Raad heeft in november 2021 het zogenaamde Didam-arrest gewezen. Het arrest werpt een ander licht op de eisen die worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van overheden bij onroerend goed transacties dan gebruikelijk was. Verder is de Omgevingswet inwerking getreden. Deze nota grondbeleid volgt deze nieuwe wet.

1.2 Doel van de nota Grondbeleid

De gemeente Noordwijk beoordeelt eens per vier jaar of het grondbeleid actualisering behoeft. Zoals hiervoor aangegeven heeft er voor een korte periode een herziening plaatsgevonden, de nota grondbeleid 2017-2018. Een actualisatie op de nota grondbeleid is nu gewenst. Bovendien zijn alle hoofdstukken uit de vorige nota van 2017-2018 tegen het licht gehouden. Het resultaat is een aan deze tijd aangepaste Nota Grondbeleid, waarin opnieuw de kaders van het te voeren grondbeleid vastgelegd zijn. De nota dient twee doelen:

1. Inzicht bieden in het gemeentelijk grondbeleid bij ruimtelijke plannen.
2. Inzicht bieden in de beleidsregels die gelden bij het grondbeleid, opdat de werkwijze voor iedereen binnen en buiten de gemeente transparant en eensluidend is.

Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid bepaalt de gemeenteraad de kaders van het beleid. Het college van burgemeester en wethouders voert het grondbeleid binnen deze kaders uit.

1.3 Leeswijzer

In deze Nota Grondbeleid vindt u in hoofdstuk 2 de organisatie van het grondbedrijf, in hoofdstuk 3 de beleidsregels van de Nota Grondbeleid en in hoofdstuk 4 worden de gevolgen van het Didam-arrest voor het grondbeleid benoemd. Voorts wordt in de nota een theoretische toelichting en achtergrondinformatie op de beleidsregels gegeven. Tot slot

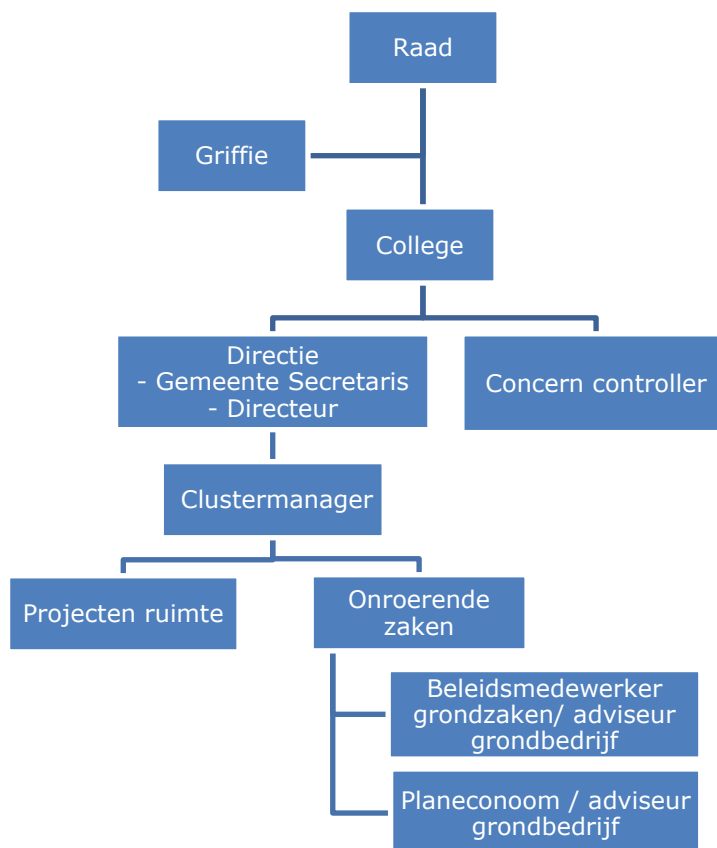
wordt toegelicht waarom de gemeente Noordwijk bepaalde keuzen maakt en wat de consequenties hiervan zijn voor de gemeente Noordwijk.

2. Organisatie

2.1 Functies van het grondbedrijf

Het grondbedrijf geeft de gemeente sturing. Het is geen aparte onderneming maar een team specialisten die grond ontwikkelt ten behoeve van woning- en bedrijfsbouw. Een grondbedrijf faciliteert het bouwen van een vastgesteld programma. Met het resultaat worden maatschappelijk gewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen ondersteund en mogelijk gemaakt. Het grondbedrijf verwerft grondposities en alle financiële zaken zijn onderdeel van de jaarrekening van de gemeente.

De volgende functies binnen de gemeente Noordwijk geven uitvoering aan het grondbeleid.



Figuur 2.1: De functies van het grondbedrijf binnen de gemeente

- De **beleidsmedewerker grondzaken** stelt overeenkomsten op en adviseert projectleiders. Hiernaast, als adviseur grondbedrijf, adviseert hij/zij ook het college en de gemeenteraad.
- De **planeconoom** maakt haalbaarheidsberekeningen voor mogelijk nieuwe ontwikkelingen, verzorgt de financiële onderdelen in contracten, stelt grondexploitaties op, maakt hiervan jaarlijks herzieningen, is strategisch adviseur in gebiedsontwikkeling en adviseert de projectleiders en het gemeentebestuur over voorgaande.

2.2 Rolverdeling van de raad en het college

De gemeenteraad stelt de kaders en controleert het college. Het college voert het beleid binnen deze kaders uit.

	Raad (strategisch niveau)	College (tactisch niveau)
Beleidskaders Algemeen	• Coalitieakkoord • Financiële verordening • Omgevingsplan • Kostenverhaal bij omgevingsplan	• Uitvoering van het ruimtelijk beleid en grondbeleid • Projectbesluit • Kostenverhaal bij projectbesluit
Beleidskaders Ruimte	• Toekomstvisie • Omgevingsvisie 1.0 • Nota Grondbeleid • Omgevingsplan	• Uitvoeringsplan voor visies
Financiën	• Begroting • Jaarrekening • Weerstandsvermogen • Reserve Grondbedrijf	• Productbegroting • Productrekening • Budgetverstrekking binnen begroting
Grondexploitaties	• Boek Grondbedrijf	
Samenwerking	• Deelneming in PPS of andere samenwerkingsverbanden	• Aangaan van een private overeenkomst

Verwerving en Beheer	• Kredieten strategische aankopen beschikbaar stellen • Vestigen voorkeursrecht • Onteigening	• (Strategische) spoed-aankopen binnen gestelde beleidskaders • Vestiging voorkeursrecht (voorbescherming)
Bouw- en woonrijp maken	• Aanbestedingsbeleid • Kaders kwaliteitseisen	
Uitgifte	• Grondbeleid	• Grondprijzenbrief
Kostenverhaal	• Planregels in Omgevingsplan	• Vaststellen kostenverhaal bij omgevingsvergunning • Vaststellen anterieure overeenkomsten

Tabel 2.2: Rolverdeling raad en college

2.3 Planning & control cyclus grondbeleid

In de onderstaande tabel staan de verschillende beleidsdocumenten van de planning & control cyclus.

Beleidsdocument	Wanneer	Inhoud
Vaststelling nota grondbeleid (inclusief evaluatie)	1 x per 4 jaar	Vaststellen van de kaders zoals de gewenste vorm van grondbeleid en in te zetten instrumentarium.
Vaststellen ruimtelijke kaders (structuurvisie en omgevingsplannen)	Continu proces	Invulling ruimtelijke ontwikkeling
Vaststellen Boek Grondbedrijf	1 x per jaar	Verantwoording over gerealiseerde kosten en opbrengsten binnen de grondexploitaties in het afgelopen jaar, het actualiseren van prognoses en het vrijgeven van benodigde middelen.
Vaststelling nota bovenwijkse voorzieningen (in ontwikkeling)	1 x per 4 jaar	Infrastructurele ontwikkelingen
Vaststellen programmabegroting	1 x per jaar	Vaststellen van budgetten voor ruimtelijke ontwikkelingen
Vaststellen jaarrekening	1 x per jaar	Goedkeuren resultaten en zo nodig voor komende jaar bijsturen.
Vaststellen grondprijzenbrief	1 x per 4 jaar	Vaststellen prijzen voor uitgeefbare gronden en openbare ruimte.

Tabel 2.3: Planning & control cyclus grondbeleid

3. Beleidsregels

3.1 Vormen van grondbeleid

Algemeen

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk, waarbij twee hoofdvormen zijn te onderscheiden: **actief grondbeleid** en **faciliterend grondbeleid**. Dit zijn de twee uiterste vormen ten aanzien van de mate van overheidsbemoeienis in de gebiedsontwikkeling. Tussen deze uitersten zijn diverse mengvormen mogelijk. Het belangrijkste onderscheid tussen beide hoofdvormen is de mate waarin de gemeente invloed heeft op de ontwikkeling en het daarbij behorende risico draagt.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid begeeft de gemeente zich als ondernemer op de grondmarkt. Ze verwerft grond, maakt deze bouwrijp en geeft ze weer uit. Dit beleid heeft een aantal voor- en nadelen.

Een voordeel van actief grondbeleid is de maximaal sturende rol van de gemeente bij de voorbereiding en uitvoering. Grote mate van sturing is mogelijk op bijvoorbeeld fasering of op locatie-eisen. Via de gronduitgifte kunnen de gemaakte kosten worden terugverdiend of kan er winst worden gemaakt. Gronduitgifte maakt daarmee ook financiële verevening makkelijker. Dit komt erop neer, dat gebieden met verdien capaciteit locatie-ontwikkelingen mogelijk maken die verliesgevend zijn. Ook is het een middel om de concurrentie op de grondmarkt te vergroten door openbare aanbestedingsprocedures uit te schrijven.

Een nadeel van een actief grondbeleid is, dat de gemeente geconfronteerd wordt met het ondernemersrisico. Met de investering in gronden zijn aanzienlijke bedragen gemoeid. Deze investeringen moeten terugverdiend worden en ontwikkelingen in de afzetmarkt zijn dan een risico. De marktrisico's manifesteren zich op verschillende niveaus en zijn uit te splitsen naar een macro- en microniveau. Op macroniveau is er bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkeling van Nederland. Als de economie zich in een recessie bevindt, heeft dit zijn weerslag op de vraag naar woningen en zal ook Noordwijk de gevolgen merken. Op microniveau is bijvoorbeeld de demografische ontwikkeling van een plaats een risico. Zo zijn er in het noorden, of zuiden van Nederland gemeenten die te maken hebben met leegloop. Dit risico is voor Noordwijk overigens aanzienlijk kleiner, omdat Noordwijk een zeer gewilde plek is om te wonen. Andere risico's zijn het renterisico, het hoger uitvallen van de kosten voor het bouwrijp maken, of bijvoorbeeld een onvoorziene bodemverontreiniging.

Onder Wro (Wet ruimtelijke ordening vanaf 2008) was gronduitgifte en kostenverhaal door middel van het exploitatieplan of anterieure overeenkomst de aangewezen weg om verzekerd te zijn van volledig kostenverhaal. Met de invoering van de nieuwe Omgevingswet is het kostenverhaal gebleven. Op pagina 21 van deze nota staat de huidige wijze van kostenverhaal onder de Omgevingswet uitgelegd.

Faciliterend grondbeleid

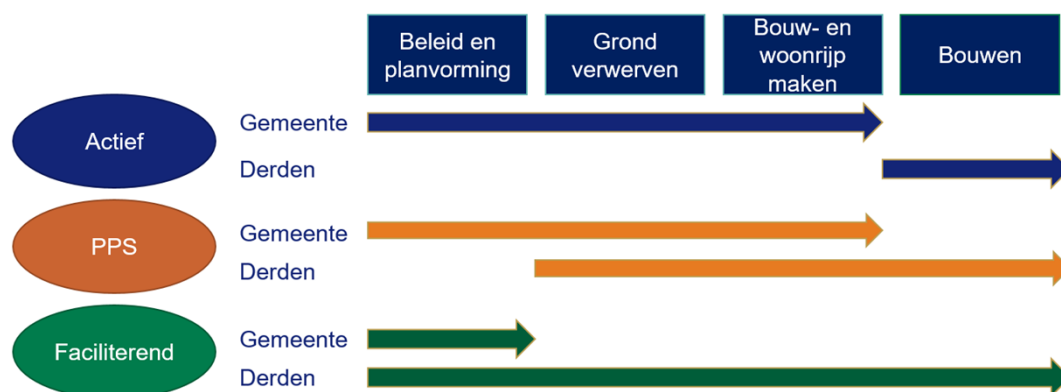
Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouw kavels over aan de markt. De gemeente beperkt zich tot haar publieke taak en tot het stellen van (beleids)kaders. De publieke taak is bijvoorbeeld het vaststellen van de Omgevingsvisie, het omgevingsplan, het kostenverhaal en het organiseren van inspraakprocedures. Het verhalen van gemaakte kosten voor infrastructuur of openbare voorzieningen loopt via het wettelijk verplichte kostenverhaal.

Het voordeel van faciliterend grondbeleid is het lagere financiële risico dat de gemeente loopt. Dit ligt voor het grootste gedeelte bij de initiatiefnemer. Nadeel is dat de gemeente minder sturing heeft op het te realiseren programma en de planning. Daarnaast zullen er in principe geen financiële winsten behaald kunnen worden uit de nieuwe ontwikkeling.

Publiek Private Samenwerking (PPS)

Naast actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid zijn verschillende mengvormen van publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk tussen gemeenten en private ontwikkelaars.

PPS is te omschrijven als een juridisch gestructureerde samenwerking tussen een of meer publieke partijen en een of meer marktpartijen op het terrein van de grondexploitatie. Hierbij werken alle partijen vanuit hun eigen doelstellingen aan een gezamenlijk project. PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, dat zich begeeft op en over de grens naar faciliterend grondbeleid. De gemeente is initiërend (dus actief) in het proces en tevens faciliterend in relatie tot de private partner. De meest voorkomende PPS-vormen zijn, het concessiemodel, het coalitiemodel (bouwclaim) en het alliantiemodel (joint venture). In het volgende hoofdstuk zullen wij hier dieper op ingaan.



Figuur 3.1: vormen van grondbeleid

Keuze grondbeleid

De gemeente Noordwijk heeft de afgelopen jaren zoveel mogelijk een actief grondbeleid gevoerd. Met een actief grondbeleid kan Noordwijk krachtig sturing geven aan haar ruimtelijk beleid en het stelt de gemeente ook in staat om winst te genereren waarmee maatschappelijke doelen gerealiseerd kunnen worden.

Noordwijk is een gewilde woongemeente, waardoor de doelstellingen van actief grondbeleid makkelijker gerealiseerd kunnen worden. Actief grondbeleid is in het algemeen overzichtelijker bij gebieden met (grootschalige) nieuwbouw, de zogenaamde uitleglocaties, dan bij herontwikkeling van bestaand gebied. Herontwikkeling is veelal aanzienlijk complexer en duurder wegens ingewikkelder eigendomsverhoudingen en bestaande bebouwing. In Noordwijk is in de afgelopen jaren een aantal uitleglocaties tot ontwikkeling gebracht, zoals Boechorst en het Space Business Park.

Binnen de gemeente Noordwijk is sprake van diverse herontwikkelingen. De aandacht voor deze herontwikkelingen zal de komende jaren groot zijn. In veel gevallen is het voor Noordwijk niet mogelijk maar ook niet noodzakelijk om over alle gronden te beschikken. Hierdoor is ontwikkeling door middel van gronduitgifte niet mogelijk. Samenwerking met private partijen waarbij de gemeente dan een meer faciliterende rol speelt is dan een reëlere optie.

Uit het bovenstaande is op te maken, dat de keuze van Noordwijk voor het soort grondbeleid afhankelijk is van de aard van de ontwikkeling.

1. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk voert liefst een actief grondbeleid, omdat de gemeente daarmee een sterke regierol heeft en optimaal resultaat kan bereiken. Indien een sterke regierol niet nodig of niet mogelijk is, dan is faciliterend grondbeleid een goed alternatief. Elke ontwikkellocatie zal op zichzelf beschouwd worden om te bepalen welke grondpolitiek wenselijk is. Wij noemen dit situationeel grondbeleid. Het college zal de raad hierover per geval informeren en waar nodig actief betrekken.

3.2 Samenwerkingsvormen en grondbeleid

Algemeen

Uit de keuze voor de vorm van grondbeleid vloeit ook de wijze van samenwerking en de rolverdeling tussen gemeente en private partijen voort. In het vorige hoofdstuk is al toegelicht, dat de rol van de overheid het krachtigst is bij actief grondbeleid en minder krachtig bij faciliterend grondbeleid. Tussen deze uitersten bevinden zich mengvormen. In de praktijk komen deze mengvormen erop neer, dat er samengewerkt wordt met private partijen. Dit wordt zoals hiervoor benoemd ook wel publiek private samenwerking genoemd (hierna PPS). In deze paragraaf wordt beschreven welke samenwerkingsvormen er zijn en hoe de rolverdeling tussen gemeente en private partijen er uit ziet. Bij de keuze voor een samenwerkingsvorm is het uitgangspunt dat Noordwijk zoveel mogelijk regie wil houden op een ontwikkeling met als uitgangspunt de gebiedsvisies en de daarbij behorende kwaliteitsniveaus. Regie nemen betekent onder meer dat de gemeente de wijze van samenwerking in een vroegtijdig stadium regelt.

Publieke ontwikkeling versus private ontwikkeling

Publieke ontwikkeling staat gelijk aan actief grondbeleid. Een andere naam hiervoor is

traditionele grondexploitatie. In dit model is sprake van een eenduidige rolverdeling. De gemeente voert de grondexploitatie en de private partijen de vastgoedexploitatie.

Bij een publieke ontwikkeling maakt de gemeente een plan, verwerft de benodigde gronden, maakt bouwrijp en verkoopt de bouwrijpe kavels aan een private partij. De gemeente draagt in dit model dus het volledige grondexploitatierisico.

De tegenhanger van publieke ontwikkeling is private ontwikkeling. Private ontwikkeling, of zelfrealisatie, past bij faciliterend grondbeleid. De gemeente verleent medewerking aan de ontwikkeling van een project door het sluiten van een exploitatieovereenkomst. De private partij ontwikkelt conform de Omgevingsvisie, het omgevingsplan en de overige door de gemeente gestelde planologische en financiële kaders, zoals het beeldkwaliteitsplan en het kostenverhaal.

Publiek-Private Samenwerking

Een Publiek Private Samenwerking (PPS) heeft als doel de uitvoering van de exploitatie van zowel de gronden als de ontwikkeling van vastgoed binnen een plangebied. Het samenwerkingsverband wordt vastgelegd in een juridische structuur. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. De gemeente is ten opzichte van de marktpartij vaak initiërend, maar niet zelden ook faciliterend. De keuze voor de samenwerkingsvorm wordt primair bepaald door de grondposities. De keuze wordt daarnaast bepaald door de beheersbaarheid van de kasstromen, de beperking van de financiële risico's, de inzet van expertise en het al dan niet door de gemeente participeren in risico- en winstdeling.

PPS coalitiemodel: bouwclaimmodel

In een coalitie- of bouwclaimmodel zijn gronden geheel of gedeeltelijk in het bezit van private partijen. Zij kunnen op een bouwlocatie gronden hebben verworven met als doel het verkrijgen van bouwvolume. Zij verkopen de betreffende gronden aan de gemeente. De gemeente betaalt meestal een lagere prijs dan de prijs die de marktpartijen hebben betaald bij aankoop van de gronden. De marktpartijen zijn namelijk vaak niet geïnteresseerd in het uitvoeren van de grondexploitatie. In ruil voor de lagere grondprijs, ontstaat een tekort ook wel deficit genoemd. Marktpartijen, krijgen hiervoor ontwikkelrechten, ofwel bouwclaims. Dit zijn rechten op het bouwen van een bepaald aantal woningen op een bepaalde locatie, soms ook elders binnen de gemeente.

Als het bouwrijp maken is afgerond, worden de bouwrijpe kavels terug geleverd aan de ontwikkelaar. De gemeente behoudt de gronden bestemd voor de toekomstige openbare ruimte. Het voordeel voor de gemeente is, dat het prijsrisico afgedekt wordt. Immers, bij het aankopen van de gronden worden direct afspraken gemaakt over de grondprijs bij de terug levering aan de ontwikkelaar. Bij het maken van afspraken over het terugleveren van de te ontwikkelen grond wordt rekening gehouden met prijsontwikkelingen.

Het resultaat is, dat de ontwikkeling beter beheersbaar wordt, omdat er al in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming kan plaatsvinden. De samenwerking richt zich in dit model vooral op het bereiken van overeenstemming over grondprijzen en de hoofdlijnen van

het plan, met name de omvang, segmentering van de woningen en de kwaliteit van de te realiseren bebouwing.

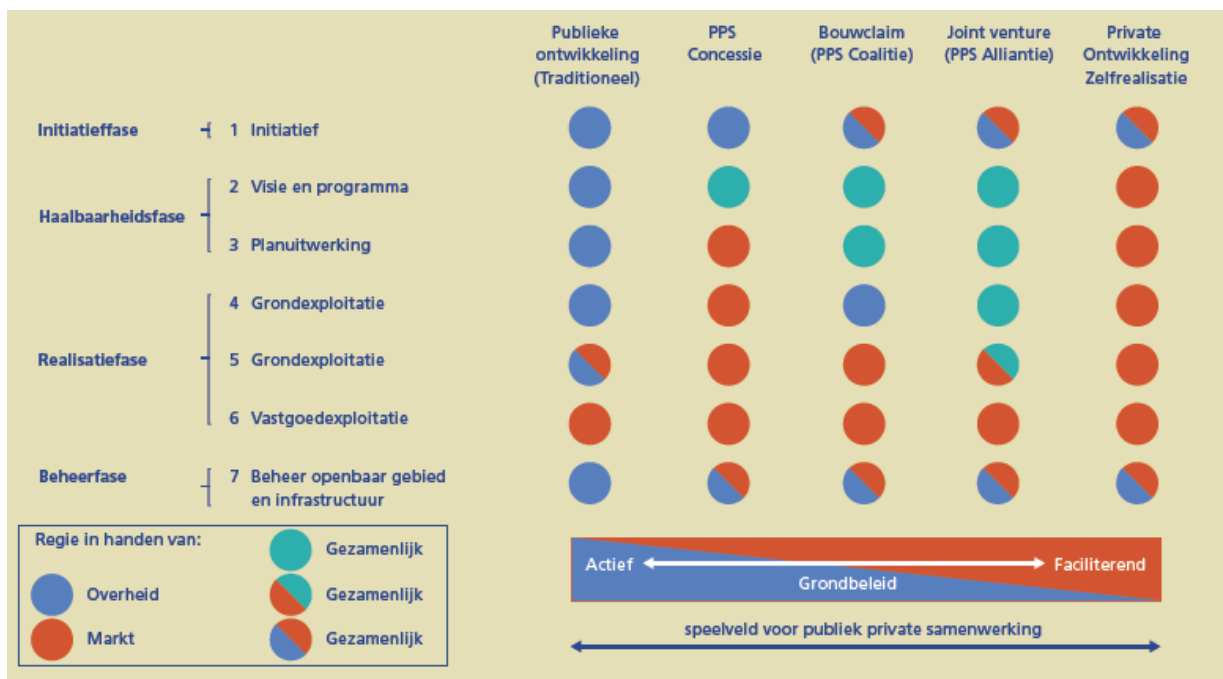
Een bouwclaimovereenkomst bevat vaak bepalingen op grond waarvan de gemeente overleg heeft met de private partij over het stedenbouwkundig ontwerp, de verkaveling de gewenste kwaliteit de openbare ruimte enz. In feite is hier sprake van een reguliere gronduitgifte van bouwrijpe grond door de gemeente, waarbij de gemeente geen vrije keuze heeft aan wie zij de gronden uitgeeft.

PPS alliantiemodel: joint venture

Als de overheid en het bedrijfsleven samen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en beheren en daarnaast beiden het risico dragen ten aanzien van kosten en opbrengsten, is er sprake van een alliantiemodel, ook wel joint venture genoemd. Werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's worden gedeeld en niet verdeeld, zoals bij het bouwclaimmodel. Meestal wordt dan een joint-venture opgericht in de vorm van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM). Deze onderneming heeft vaak de juridische vorm van een besloten vennootschap / commanditaire vennootschap. Voor de gemeente betekent dit het inleveren van sturingsmogelijkheden, maar ook een verminderd grondexploitatie-risico. Voor de private partij geldt juist het omgekeerde: zij deelt in het risico van de gemeente, maar daar staat tegenover dat zij in overleg met de overheid invloed krijgen in de planvorming.

PPS concessiemodel

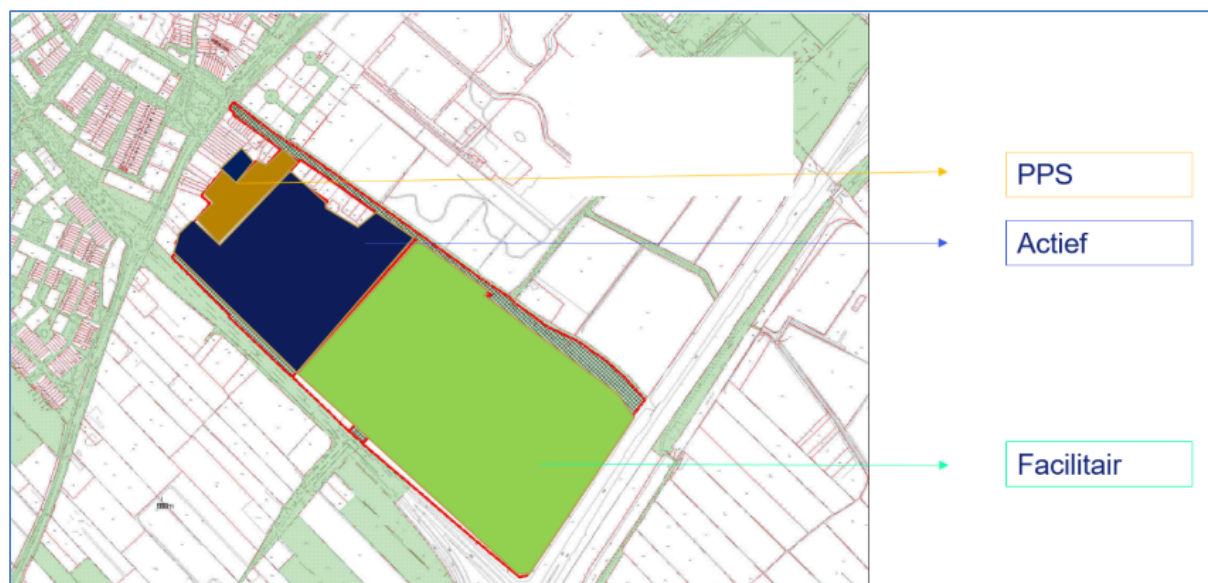
In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door private partijen uitgevoerd. Het initiatief ligt in het begin van de gebiedsontwikkeling bij de gemeente, die de aanbesteding leidt. Daarna wordt, veelal in samenspraak met private ontwikkelaars, een overzicht gemaakt van de te leveren producten en de vereiste kwaliteit. Dit wordt vastgelegd in het stedenbouwkundig programma van eisen. De gemeente en de private partijen verdelen de risico's van de werkzaamheden en leggen dit vervolgens vast in een concessieovereenkomst. De gemeente zal daarbij bedingen dat de private partij een eventuele aanbestedingsplicht overneemt. Na tekening van het contract, dat wil zeggen in de fase van realisatie, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden voor de aanleg van openbare voorzieningen over aan de ontwikkelaar. De gemeente verleent met andere woorden de ontwikkelaar een concessie. De rol van de overheid is hierna gericht op het controleren van de gemaakte afspraken ten aanzien van de op te leveren productie en het afnemen van delen van de productie, bijvoorbeeld openbare ruimte. Daarnaast blijft de overheid verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke zaken zoals omgevingsplan en vergunningen.



Figuur 3.2: grondbeleid en samenwerkingsvormen

In bovenstaand figuur is in blauw weergegeven, bij verschillende samenwerkingsvormen, in verschillende fases van een gebiedsontwikkeling, waar de sturende taak van de gemeente zich vooral bevindt.

Onderstaande figuur (Offem Zuid) geeft een voorbeeld van verschillende samenwerkingsvormen binnen één project.



Figuur 3.3: Voorbeeldlocatie met verschillende ontwikkelvormen in Offem-Zuid

Keuze samenwerkingsvorm

In Noordwijk worden op dit moment verschillende samenwerkingsvormen gehanteerd. Er is sprake van publieke ontwikkeling (gemeentelijke grondexploitaties), maar ook van het bouwclaimmodel en private ontwikkeling. Een voorbeeld van publieke ontwikkeling is Space Business Park, waar de gemeente alle grond in handen heeft. Onder andere het bouwclaimmodel is van toepassing op Offem-Zuid, waar ontwikkelaars grondposities hadden en deze verkocht hebben om vervolgens bouwvolume te genereren. Private ontwikkeling is bijvoorbeeld aan de orde bij het project Sancta Maria. In dit laatste geval had Noordwijk geen grond in handen en heeft ze faciliterend gehandeld. Gelet op deze voorbeelden uit de praktijk kan worden geconcludeerd, dat het niet realistisch is om te stellen, dat de gemeente in de komende jaren alleen publieke ontwikkeling voorstaat. De historie en ontwikkelingen in de markt leiden tot de wens van situationeel grondbeleid, wat door veel gemeentelijke overheden wordt gehanteerd.

2. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk stelt per plan een ontwikkelstrategie op en maakt daarbij strategische afwegingen die leiden tot de keuze voor een passende vorm van ontwikkeling. Waar mogelijk gaat de voorkeur uit naar de traditionele grondexploitatie. Wanneer de situatie samenwerking vereist, gaat de voorkeur uit naar het PPS (Publiek Private Samenwerking) coalitiemodel. Indien nodig treedt de gemeente faciliterend op.

3.3 Instrumenten bij actief grondbeleid

Algemeen

Noordwijk stuurt aan op een zoveel mogelijk actief grondbeleid. Bij actief grondbeleid horen bepaalde instrumenten die hiervoor kunnen worden ingezet. Dit hoofdstuk behandelt de werking en toepassing van deze instrumenten.

Minnelijke verwerving (verwervingsbeleid)

Noordwijk kan gronden verwerven ten behoeve van ontwikkelingen. De gemeente tracht deze gronden in dat geval aan te kopen langs de minnelijke weg. Dit houdt in dat de gronden op vrijwillige basis aan de gemeente worden verkocht.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd binnen de gestelde kaders (koop)overeenkomsten aan te gaan. (artikel 160 lid 1 onder e privaatrechtelijke rechtshandelingen)

Belangrijk voor Noordwijk is dat grond strategisch wordt verworven. Dit houdt in dat vooruitlopend op ontwikkelingen de gemeente grondaankopen doet waarmee zij haar grondpositie versterkt. Tevens versterkt zij daarmee ook de onderhandelingspositie ten opzichte van marktpartijen.

De gemeente zal voor zichzelf bij verwervingen de volgende algemene vragen kunnen stellen:

1. Is de aankoop van belang in relatie tot de vastgestelde visies?
2. Hoeveel van het aangeboden is nodig om de gemeentelijke doelen te realiseren?
3. Kan het aangeboden ook voor andere zaken van belang zijn? (denk aan bijvoorbeeld verkeer, milieucompensatie of toekomstige ruiling)
4. Kan het perceel separaat ontwikkeld worden?
5. Is de aankoop financieel verantwoord (op lange termijn)? Ofwel is het saldo van koopsom, renteverlies, toekomstige noodzakelijke investeringen en te verwachten verkoop of exploitatie-inkomsten batig of? (Er geen substantieel verlies worden geleden, tenzij de gemeenteraad hiertoe anders besluit).
6. Is te voorzien dat de herontwikkeling binnen 10 jaar plaatsvindt? (Geldigheidsduur omgevingsplan).
7. Wordt met de aankoop de regiefunctie van de gemeente versterkt?

De antwoorden op bovenstaande vragen (niet limitatief) bepalen mede het advies voor een aankoop.

Door middel van deze aankopen kan de gemeente ook ontwikkelingen in gang zetten, versnellen of reguleren. Daarnaast kunnen verworven gronden niet alleen ingezet worden als ontwikkelgronden maar ook als ruilgronden voor ontwikkelingen in een gebied elders. Ook dit versterkt de positie van de gemeente. Het financiële risico van dit soort verwervingen ligt hoger, omdat niet zeker is of en wanneer tot planontwikkeling wordt overgegaan en of daarmee de gemaakte kosten snel worden terugverdiend.

Het kan voorkomen dat een strook grond of een vastgoedobject snel moet worden verworven. Wanneer dit zich voordoet dient hiervoor snel geld beschikbaar te komen.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid tot het beschikbaar stellen van de financiële middelen. Het college zal dan ten alle tijden een financieel voorbehoud opnemen in de overeenkomst. Pas nadat de gemeenteraad is geconsulteerd en een positief besluit heeft afgegeven zal het college tot aankoop overgaan.

De gemeente probeert altijd eerst via minnelijke weg de grond te verwerven voor de verschillende projecten. Wanneer een perceel *noodzakelijk* is voor de ontwikkeling of voorziening, maar verwerving via de minnelijke weg niet mogelijk is, zal het instrument van onteigening ingezet worden. Gezien de gestelde regels en de doorlooptijd heeft dit instrument niet de voorkeur. Zie ook de nadere toelichting bij het instrument 'Onteigening'.

3. Beleidsregel: Indien de gemeente Noordwijk gronden verwerft zal dit in principe via de minnelijke weg plaatsvinden. Wanneer minnelijke verwerving tegen redelijke voorwaarden niet mogelijk blijkt en het verkrijgen van eigendom wel noodzakelijk is, zal in het uiterste geval het instrument van onteigening worden ingezet.

Het voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Omgevingswet)

Het voorkeursrecht in de Omgevingswet geeft gemeenten een voorkeurspositie om gronden te verwerven. Waar minnelijke verwerving en onteigening manieren zijn om grond in bezit te krijgen, dient het voorkeursrecht als middel om het recht van eerste koop te verkrijgen. Aangezien de eigenaar de grond in eerste instantie alleen aan de gemeente kan verkopen, is een bijkomend effect van het vestigen van het voorkeursrecht dat grondspeculatie kan worden beperkt en onnodig hoge schadeloosstellingen daarmee kunnen worden voorkomen. Er bestaat bij het voorkeursrecht nog geen verkoopplicht aan de gemeente. Het vestigen van het voorkeursrecht is wel een vereiste eerste stap om in noodzakelijke gevallen te kunnen onteigenen.

In het verleden heeft Noordwijk dit instrument vaker toegepast.

Voordat er wordt besloten om het voorkeursrecht in te zetten, worden de volgende strategische afwegingen gemaakt:

- wil de gemeente zelf regie houden bij de locatieontwikkeling?
- is te verwachten dat grondposities anders worden ingenomen door derden?
- wil de gemeente een signaal afgeven dat grond ontwikkeld gaat worden?
- dreigt er prijsopdrijving waardoor gewenste ontwikkelingen worden belemmerd?

4. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk maakt indien nodig gebruik van het voorkeursrecht. Als vestiging van voorkeursrecht wordt overwogen, zal een strategische afweging gemaakt worden op basis van de volgende vragen:

- wil de gemeente zelf regie houden bij de locatieontwikkeling?
- is te verwachten dat grondposities anders worden ingenomen door derden?
- wil de gemeente een signaal afgeven dat grond ontwikkeld gaat worden?
- dreigt er prijsopdrijving waardoor gewenste ontwikkelingen worden belemmerd?

Onteigening

De Onteigeningswet is grotendeels komen te vervallen. Alleen onteigening bij hele bijzondere omstandigheden, zoals bij oorlog en rampen, wordt nog in de Onteigeningswet geregeld. Voor de "overige" gevallen is de regeling met betrekking tot onteigening opgenomen in de Omgevingswet.

Belangrijkste wijzigingen zijn dat de onteigeningscriteria wettelijk zijn vastgelegd en dat de Kroon niet meer de onteigeningsbeschikking neemt, maar het bestuursorgaan (te weten: gemeenteraden, algemeen besturen van waterschappen, Provinciale Staten of verantwoordelijke ministers).

Het bevoegd gezag bereidt de onteigeningsbeschikking voor met de uniforme openbare

voorbereidingsprocedure, zoals is neergelegd in afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent dat het ontwerp van de onteigeningsbeschikking met de daarbij behorende stukken ter inzage worden gelegd en belanghebbenden bij het bevoegd gezag mondeling of schriftelijk zienswijzen kunnen indienen. Na de vaststelling dient de onteigeningsbeschikking bekend te worden gemaakt, ter inzage te worden gelegd en dient het te worden toegezonden aan belanghebbenden.

In art. 11.4 Omgevingswet is geregeld dat na de bekendmaking van de onteigeningsbeschikking de onteigenaar een verzoek tot vaststellen van de schadeloosstelling kan indienen bij de rechtbank. Er lopen vanaf dat moment twee procedures naast elkaar, te weten die van de onteigeningsbeschikking (bestuursrechter) en de schadeloosstelling (civiele rechter).

De onteigeningsbeschikking moet vervolgens altijd worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De procedure met betrekking tot de bekrachtiging wordt aangevangen door een verzoek aan de rechtbank daartoe van het bestuursorgaan dat de onteigeningsbeschikking heeft gegeven. Dit dient te gebeuren binnen 6 weken nadat de onteigeningsbeschikking ter inzage is gelegd.

Voor wat betreft de onteigeningscriteria, waaraan de bestuursrechter ook toetst, geldt dat onteigening enkel mogelijk is als er sprake is van een onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Dit volgt uit art. 11.5 Omgevingswet. Voor wat betreft het onteigeningsbelang geldt dat dit belang voldoende concreet moet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Over de noodzaak wordt opgemerkt dat onteigening een ultimatum remedium blijft en de noodzaak tot onteigening ook ontbreekt bij zelfrealisatie.

Tot slot geldt nog dat op grond van art. 11.11 Omgevingswet de uitvoering van de ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving binnen 3 jaar na inschrijving van de onteigeningsakte moet starten. Door inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers gaat de eigendom over.

De gemeente Noordwijk hanteert de onteigeningswet als volgt:

- De gemeente Noordwijk ziet de onteigening als een rationeel en vooral “laatste middel”, namelijk wanneer het evident is dat de gemeente geen overeenkomst kan sluiten met de grondeigenaar.
- Wel zet de gemeente zo nodig tegelijkertijd met het verwervingstraject de administratieve procedure rond een onteigeningstraject in. Bij overeenstemming zal de administratief ingezette onteigeningsprocedure direct gestopt worden.
- Ook als de gemeente een onteigeningsprocedure heeft ingesteld kan de grondeigenaar - als hij met succes een beroep doet op zelfrealisatie - de onteigening en dus de beoogde eigendomsoverdracht tegenhouden. Degene die een beroep op zelfrealisatie doet, moet bereid, maar ook in staat zijn om de door de gemeente

gewenste locatieontwikkeling naar genoegen van de gemeente uit te voeren en daarvan ook het volledige risico te dragen.

Het is van belang dat in het omgevingsplan de vorm van planuitvoering die de gemeente voorstaat voldoende concreet is omschreven. Zo is het voor een grondeigenaar duidelijk aan welke eisen hij moet voldoen, als hij een beroep doet op zelfrealisatie. Ook voor de Kroon (het hoogste orgaan van de uitvoerende macht) wordt het zo eenvoudiger om te toetsen of het beroep op zelfrealisatie succesvol kan zijn.

Naast onteigening kan de gemeente het voorkeursrecht gemeenten inzetten.

5. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk hanteert alleen in uiterste noodzaak het instrument onteigening. De gemeente zal te allen tijde trachten eerst via minnelijke verwerving te komen tot eigendom.

(Strategische) Spoedaankopen/ Verwervingen

Soms wordt de gemeente een stuk grond of een gebouw te koop aangeboden of komt dit op de markt. De gemeente zal dan aan de hand van een aantal vragen, zoals genoemd bij minnelijke verwervingen, moeten afwegen of het wenselijk is om op het aanbod of de aankoop in te gaan. Dit betekent dat het kan voorkomen dat de gemeente snel moet handelen en hiermee niet het gebruikelijke besluitvormingsproces kan volgen.

De bevoegdheid tot het beschikbaar stellen van financiële middelen ligt bij de gemeenteraad. De contractuele bevoegdheid ligt bij het college. Om te voorkomen dat het college gebonden is aan een contract zal er altijd een financieel totstandkomingsvoorbehoud worden opgenomen in een overeenkomst. Het college zal bij een spoedaankoop zich inspannen om zo spoedig mogelijk een financieel akkoord van de gemeenteraad te verkrijgen om de aankoop af te ronden. Door dit voorbehoud zal bij het uitblijven van de goedkeuring door de raad de overeenkomst niet tot stand komen.

De procedure is dan als volgt. De portefeuillehouder zal, nadat het college zich positief heeft uitgelaten over een spoedaankoop, de fractievoorzitters van alle partijen consulteren. Als blijkt dat via de fractievoorzitters een raadsmeerderheid positief op de aankoop heeft gereageerd, kan het college de aankoop doorzetten. 'Uiteindelijk zal de gemeenteraad achteraf nog wel formeel gevraagd worden de financiën beschikbaar te stellen.

De aankoop wordt uiteindelijk geadministreerd op de gemeentelijke balans volgens de regels van het besluit begroting en verantwoording (BBV).

Een (strategische) spoedaankoop komt niet vaak voor. Wanneer de gemeente een stuk grond of gebouw wordt aangeboden, wordt bekeken of deze werkwijze kan worden toegepast of dat het reguliere aankoopproces wordt doorlopen.

6. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk past het verwervingsbeleid toe om een goede grond- en onderhandelingspositie te krijgen. Het college zal bij een spoedaankoop een positieve grondhouding bij de fractievoorzitters ophalen om een aankoop zo snel als mogelijk te af te ronden.

Gronduitgifte

De basis van uitgifte wordt gevormd door de uitgifteovereenkomst. Deze wordt ingezet om de voorwaarden van de gewenste ontwikkeling op te leggen aan de afnemende partij. Noordwijk zal in de uitgifteovereenkomst met partijen de voorwaarden voor het gebruik van de gronden vastleggen, in overeenstemming met de plannen.

Er zijn verschillende manieren voor gronduitgifte. De meest bekende is eigendomsoverdracht. Een andere vorm van gronduitgifte is uitgifte in erfpacht. Bij erfpacht behoudt de gemeente het eigendomsrecht, maar heeft zij verder geen rechten ten aanzien van het gebruik van de grond. Wel kan de gemeente in de erfpachtovereenkomst meer voorwaarden stellen.

De erfpachter heeft alle zeggenschap, behalve het eigendom. De gemeente behoudt alleen het recht om te verkopen. Een ander belangrijk verschil tussen eigendom en erfpacht is de uitgifteprijs. Bij eigendomsoverdracht zal de nieuwe eigenaar direct de volledige koopsom voldoen. Bij erfpacht wordt jaarlijks een bedrag geïnd, ook wel de canon genoemd. De hoogte van de canon kan verschillen, afhankelijk van de duur ervan. Noordwijk hanteert geen erfpacht voor woningbouw. Tot op heden is dit instrument in Noordwijk niet of nauwelijks gebruikt.

Uitgifte in erfpacht kan aantrekkelijk zijn als de gemeente op lange termijn de beschikking wil houden over de grond of meer grip wenst te hebben op het gebruik. Bij nieuwe ontwikkelingen kan erfpacht voor de eindgebruiker ook interessant zijn. Omdat de grond niet ineens afgenomen en afgerekend hoeft te worden. Erfpacht is ook fiscaal aftrekbaar. Dit kan soms de haalbaarheid van een ontwikkeling vergroten. In de praktijk blijkt echter vaak dat toekomstige woningeigenaren en bedrijven liever het volle eigendom krijgen dan een woning of bedrijf op grond in erfpacht. Indien tot erfpacht overgegaan wordt zal de gemeentelijke organisatie zich hierop moeten inrichten.

Uitgangspunt bij het uitgeven van gronden door de gemeente is dat dit plaatsvindt in volledig eigendom. In sommige gevallen is uitgifte in erfpacht ook mogelijk.

7. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk geeft gronden uit in volledig eigendom, maar sluit, waar wenselijk en/of economisch aantrekkelijk, uitgifte in erfpacht niet uit.

3.4 Grondprijsbeleid

Voor de uitgifte van grond gaat Noordwijk transparant te werk. Eén keer per vier jaar stelt de gemeenteraad een grondprijzenbrief vast. Hierbij wordt uitgegaan van de marktwaarde van de grond. Op deze wijze zal de gemeente altijd een reële prijs voor de grond ontvangen.

Tevens wordt hierin de methodiek van prijsberekening vastgelegd zodat dit een goede basis vormt voor het contracteren van andere partijen. De gemeente onderhandelt met partijen, binnen de vastgestelde norm voor grondprijsbepaling. Wanneer afgeweken wordt van de prijzen uit de grondprijzenbrief zal dit separaat en met duidelijke motivering ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college.

Er zijn verschillende manieren waarop een grondprijs kan worden berekend. In het kort zullen vier methoden worden beschreven:

1. residuele grondwaardebepaling;
2. grondquote methode;
3. vergelijkingsmethode;
4. kostprijsmethode.

Residuele grondwaardebepaling

Deze methode wordt veel toegepast. Eerst wordt onderzocht wat de mogelijke marktwaarde is van een ontwikkeling, zoals de vrij op naam prijs (v.o.n. prijs) van een eengezinswoning. Vervolgens wordt de waarde van de grond bepaald. Dit is de v.o.n. prijs (exclusief BTW) minus de stichtingskosten (STIKO) dit bestaat uit de bouwkosten, bijkomende kosten, Winst en Risico. Het "residu" is de grondwaarde. Deze methode wordt geprefereerd en is ook overeengekomen tussen de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van VROM. De overeenkomst is vastgelegd in het convenant gemeentelijk grondprijsbeleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningkwaliteit.

Hieronder een voorbeeld van een residuele grondwaardeberekening van een woning.

VON-waarde incl. BTW	€ 500.000
VON-waarde excl. BTW	€ 413.223
Bouwkosten excl. BTW	€ 250.000 -/-
Residuele grondwaarde excl. BTW	€ 163.223



Figuur 3.4: schematische weergave residuele grondwaardeberekening

Grondquote methode

Bij de grondquote methode wordt de grondprijs bepaald als percentage van de verkoopprijs

van het vastgoed. De grondquote is meer een gangbare vuistregel en een ervaringsgetal. Door de jaren heen is bijvoorbeeld voor reguliere (koop)woningbouw een grondquote van circa 30% van de VON-prijs gangbaar gebleken. Echter, dit gaat niet op voor locaties die zeer gewild zijn en daardoor een gemiddeld hogere VON-prijs per m² kennen. Doordat de gemiddelde VON-prijs per m² hoger is, maar de bouwkosten vergelijkbaar zijn, zal de grondquote op zeer gewilde locaties hoger zijn. Op minder gewilde locaties geldt dan weer precies het tegenovergestelde.

Daarmee is het vooral een goede toets na een residuele grondwaardebepaling. Het percentage wordt meestal bepaald op basis van ervaringscijfers van referentieprojecten in de regio. Deze methode wordt met name toegepast in financiële verkenningen en vroegtijdige haalbaarheidsstudies op een globaler niveau.

Vergelijkings- / comparatieve methode

Bij de vergelijkings- of comparatieve methode wordt een waarde toegekend door vergelijking met recent verkocht onroerend goed in de regio. Deze methode is vooral toepasbaar bij courant onroerend goed en kan eveneens voor de andere methoden een toetsende rol spelen. In Noordwijk wordt deze systematiek toegepast bij bedrijventerreinen. De grondprijzen voor bedrijventerreinen zijn nauwelijks residueel te benaderen en bovendien wil de gemeente zich concurrerend verhouden tot de omgeving.

Kostprijsmethode

Deze methode bepaalt de waarde op basis van de kosten die nodig zijn om de grond te verwerven en voor gebruik op te leveren. Deze methode wordt vaak gebruikt voor maatschappelijk onroerend goed, waarbij het moeilijk is om een waarde in het economisch verkeer vast te stellen. Bij de bepaling van de grondprijs voor onderwijs- en niet commerciële welzijnsvoorzieningen kan deze methode gehanteerd worden, mits bij beëindiging van de betreffende functie terug levering tegen gunstige voorwaarden aan de gemeente plaatsvindt.

Keuzes gemeente Noordwijk

Indien de gemeente bouwrijpe grond verkoopt ten behoeve van reguliere woningbouw, wordt de grondprijs bepaald op basis van een residuele grondwaardebepaling. De gemeente hanteert voor een huurwoning in de sociale sector een lagere grondprijs waardoor de realisatie van goedkope sociale huurwoningen door een woningcorporatie mogelijk wordt gemaakt. Deze prijs komt tot stand middels de vergelijkingsmethode.

De grondprijzen voor bedrijventerreinen worden bepaald door middel van de comparatieve (vergelijkende) waardebepaling. Vergelijking vindt plaats met gerealiseerde transacties in Noordwijk en vergelijkbare transacties in de regio.

De grondprijs voor de detailhandel en horeca wordt residueel bepaald. Daarmee komen de specifieke kenmerken per locatie het best tot uiting.

Sociaal Maatschappelijke voorzieningen dienen een publieke of ideële functie. De bedrijfsvoering kent dan ook geen winst oogmerk. Hierbij kan gedacht worden aan:

overheidsvoorzieningen, zoals een brandweerkazerne, politiebureau, school, verpleegtehuizen, buurthuizen etc. Het betreft vooral vastgoedfuncties die zonder vaste lagere grondprijzen niet of moeilijk gerealiseerd worden. Daarom geldt voor maatschappelijke voorzieningen een lagere vaste grondprijs op basis van vergelijkingsmethode.

8. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk gaat bij de grondprijsbepaling voor reguliere woningbouw, detailhandel en horeca uit van de residuele grondwaardemethode.

9. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk gaat voor sociale woningbouw, maatschappelijke functies en bedrijventerreinen uit van vaste grondprijzen welke door middel van de vergelijkende- / comparatieve waardebeoordeling tot stand zijn gekomen.

10. Beleidsregel: Het college stelt een keer per vier jaar de grondprijzenbrief binnen de kaders van de vastgestelde nota grondbeleid.

3.5. Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Algemeen

De beleidsregel is dat Noordwijk bij voorkeur een actief grondbeleid voert en daarmee de grootst mogelijke regie heeft op gebiedsontwikkeling. In veel gevallen is actief grondbeleid echter niet mogelijk of wenselijk en zal Noordwijk kiezen voor faciliterend grondbeleid. Wanneer een gemeente een faciliterende rol inneemt bij ontwikkelingen beperkt zij zich meestal tot het vaststellen van ruimtelijke plannen en het verhalen van kosten. Denk hierbij aan het verhalen van de gemaakte kosten voor openbare infrastructuur en voorzieningen. Faciliterend grondbeleid kent daarvoor zijn eigen instrumenten.

In dit hoofdstuk worden de diverse instrumenten van faciliterend grondbeleid globaal behandeld en de wijze waarop Noordwijk deze toepast.

Omgevingsplan

Een omgevingsplan is een algemeen bindend voorschrift en beschrijft wat er met de ruimte in de gemeente mag gebeuren. Het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf. Omgevingsplannen bevatten niet alleen regels over het grondgebruik, maar bijvoorbeeld ook over de maximale hoogte en breedte van bouwwerken.

Het omgevingsplan kent drie onderdelen:

1. de verbeelding (een plankaart)
2. de regels (bindend)
3. een toelichting (kenmerken, niet bindend).

Noordwijk kan, wanneer faciliterend grondbeleid bij een ontwikkeling de voorkeur heeft, invloed uitoefenen via het omgevingsplan. Een omgevingsvergunning mag namelijk niet in strijd zijn met het vastgestelde omgevingsplan. Daarnaast kan op basis van het ruimtelijk plan een voorkeursrecht gevestigd worden. Tevens vormt het omgevingsplan de basis waarop gronden kunnen worden onteigend wanneer de beoogde bestemming niet tijdig wordt gerealiseerd op de wijze die de gemeente voorstaat.

Kostenverhaal

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de Wro komen te vervallen. Net zoals onder de Wro het geval was, is kostenverhaal ook onder de Omgevingswet verplicht. Het kostenverhaal geldt voor zogenaamde kostenverhaal-plichtige activiteiten, te weten aangewezen bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen. Dergelijke activiteiten zijn opgenomen in artikel 8.13 Omgevingsbesluit. Hierbij kan worden gedacht aan de bouw van woningen en bedrijfspanden.

Privaatrechtelijk kostenverhaal

Zoals ook onder de Wro mogelijk was, kunnen ook onder de Omgevingswet privaatrechtelijk kosten worden verhaald door middel van het sluiten van een private **anterieure overeenkomst**. In artikel 13.13 Omgevingswet is het privaatrechtelijk kostenverhaal geregeld. Uitgangspunt bij het aangaan van een anterieure overeenkomst is de contractsvrijheid. Partijen zijn in beginsel vrij om per project specifieke afspraken met elkaar te maken. Hoewel sommige regels met betrekking tot het publiekrechtelijk kostenverhaal niet één op één van toepassing zijn op het privaatrechtelijk kostenverhaal, kan hieraan wel een zekere reflexwerking worden geven. Het gaat dan om de regels die zien op de zogenaamde kostensoorten en de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Als er eenmaal een anterieure overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal is geregeld, dan brengt dat met zich mee dat er geen regels meer over het kostenverhaal hoeven te staan in het nieuwe omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

Voor wat betreft de **posterieure overeenkomst** geldt dat die kan worden gesloten *nadat* er kostenverhaalsregels zijn opgenomen in een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De posterieure overeenkomst wordt overeenkomstig de anterieure overeenkomst behandeld. Onder de Omgevingswet wordt dus geen onderscheid meer gemaakt tussen een posterieure of een anterieure overeenkomst.

Verder wordt nog opgemerkt dat er geen sprake is van kostenverhaal indien de gemeente grondeigenaar is. Bij verkoop van de grond door de gemeente zijn de kosten verdisconteerd in de verkoopprijs en is het kostenverhaal derhalve anderszins verzekerd.

Publiekrechtelijk kostenverhaal

Zoals hiervoor al is opgemerkt, is kostenverhaal verplicht. Dit betekent dat als er geen private overeenkomst wordt gesloten met de initiatiefnemer waarin het kostenverhaal is geregeld, het bevoegd gezag de kosten via de publiekrechtelijke weg moet verhalen.

Dit wordt onder de Omgevingswet niet meer gedaan via het exploitatieplan. Het exploitatieplan wordt tegenwoordig dan ook niet meer gemaakt. In de Omgevingswet worden twee mogelijkheden van publiekrechtelijk kostenverhaal geboden, namelijk kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling en kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling. Bij de eerste mogelijkheid is er sprake van een tijdvak. Dan is er een duidelijke planning en een eindbeeld vastgelegd. Bij de tweede mogelijkheid ontbreekt het tijdvak en is er dus geen planning en eindbeeld.

In een organische gebiedsontwikkeling kunnen de kosten enkel worden verhaald via het omgevingsplan. Bij een integrale gebiedsontwikkeling (dus met planning en eindbeeld), dan is kostenverhaal naast het omgevingsplan ook mogelijk via een private overeenkomst behorende bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Voor kostenverhaal via het (wijzigen van het) omgevingsplan geldt dat daarvoor de gemeenteraad is bevoegd, voor zover dit niet gedelegeerd is aan het college van burgemeester en wethouders. In geval van kostenverhaal van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is het college van burgemeester en wethouders bevoegd.

Zowel voor het publiekrechtelijk kostenverhaal met als zonder tijdvak geldt dat in het omgevingsplan moet worden opgenomen waar de kostenverhaalsgebieden zich bevinden en waarvoor de kosten worden gemaakt. Ook dient uit het omgevingsplan te blijken welke kostensoorten aan het kostenverhaalsgebied worden toegerekend. Daarnaast moet het omgevingsplan regels over de verdeling van de kosten over de activiteiten en de eindafrekening van de kosten bevatten. Daarbij moet de toerekening van de te verhalen kosten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (causaliteit).

1. **profijt:** een locatie heeft profijt van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen;
2. **proportionaliteit:** wanneer meerdere locaties profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening, zullen deze kosten naar evenredigheid worden omgeslagen;
3. **toerekenbaarheid (causaliteit):** de werken, maatregelen of voorzieningen zouden niet gemaakt zijn indien het plan niet zou worden gerealiseerd.

In de situatie van kostenverhaal met tijdvak bevat het omgevingsplan per kostenverhaalsgebied ook een kostenraming.

Omdat bij kostenverhaal zonder tijdvak niet duidelijk is hoe de ontwikkeling vorm zal krijgen, wordt er in het omgevingsplan geen kostenraming maar een kostenplafond opgenomen. In het omgevingsplan wordt in dergelijke gevallen een maximale kostenverhaalbijdrage per activiteit opgenomen. Mochten de kosten toch hoger uitvallen dan het kostenplafond, dan zal het omgevingsplan daarop aangepast moeten worden.

De inning van de kosten verloopt via een zogenoemde kostenverhaalbeschikking. Die moet door de initiatiefnemer worden aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouders als sprake is van door de gemeente vastgestelde kostenverhaalsregels in het omgevingsplan

of kostverhaalvoorschriften in een door het college van burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning.

11. Beleidsregel: Noordwijk geeft de voorkeur aan het sluiten van anterieure overeenkomsten met grondeigenaren voor het verzekeren van het kostenverhaal. Wanneer blijkt dat kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg niet mogelijk is, worden pas kostenverhaalsregels opgenomen in het Omgevingsplan.

3.6 Beheer

Algemeen

Als gevolg van het voeren van een actief grondbeleid heeft Noordwijk een grondvoorraad. Wanneer Noordwijk gronden of panden koopt die nog niet tot ontwikkeling worden gebracht, dient er een deugdelijk beheer te worden gevoerd. Er zijn verschillende manieren om gronden en panden te beheren. Deze manieren worden in dit hoofdstuk beschreven. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar tijdelijk beheer en beheer voor onbepaalde tijd.

Tijdelijk Beheer

Gronden

Een aanzienlijk deel van de gronden die aangekocht zijn of worden, is agrarisch. Deze veelal strategische aankopen worden meestal niet direct tot ontwikkeling gebracht. De kans bestaat dat dit nog jaren duurt. Dat heeft een negatief rente-effect. Om gronden niet braak te laten liggen en om inkomsten te genereren tot het moment van ontwikkeling worden de gronden in geliberaliseerde pacht uitgegeven.

12. Beleidsregel: Agrarische gronden worden beheerd door middel van geliberaliseerde pacht.

Opstallen

Wanneer de gemeente opstallen verworft en deze niet direct tot ontwikkeling worden gebracht, zullen deze met kortlopende contracten worden verhuurd of om niet in gebruik worden gegeven, dat wil zeggen gratis en zonder tegenprestatie. Bij verhuur van woonpanden brengt dit wel risico's met zich mee. Die risico's zijn er zowel bij verhuur tegen een vergoeding als bij in gebruik geven om niet. De huurder/gebruiker heeft namelijk recht op huurbescherming en de gemeente loopt de kans om via een gerechtelijke procedure het pand te moeten ontruimen indien de gemeente hierover wil beschikken. Een andere manier is de panden te laten bewonen als anti-kraak. Daarbij genereert de gemeente geen huur, maar ligt het risico van een procedure bij de beheerder en niet bij de gemeente. De beheerder kan niets garanderen maar kan het risico wel tot een minimum beperken, omdat een beheerder vaak meerdere panden in bezit heeft en dus in staat is bewoners alternatieve woonruimte te bieden.

13. Beleidsregel: Beheer van opstallen en grond gebeurt door middel van anti-kraak of verhuur of gebruik.

Beheer voor onbepaalde tijd

Groenstroken

Het kan zijn dat een strook grond in de openbare ruimte niet meer relevant is voor het doel waarvoor het is aangelegd. Of een bewoner ziet graag een deel van zijn of haar tuin uitgebreid. Er kan een verzoek worden gedaan tot koop of huur van een strook grond. De gemeente zal, met inachtneming van het vastgestelde beleid, de aanvraag toetsen aan de door de gemeente vastgestelde beleidscriteria. Deze criteria zijn vastgelegd in het “uitgiftebeleid openbare grond Snippergroen”.

Volkstuinen

Noordwijk heeft twee volkstuinencomplexen. De locatie aan de Achterweg en aan de Northgodreef. De locaties Nieuwe Zeeweg en Hogeweg zijn gesloten vanwege de ontwikkelingen in het Middengebied en Offem-Zuid.

14. Beleidsregel: (Groen)stroken in de openbare ruimte kunnen worden verkocht of verhuurd of anderszins worden uitgegeven wanneer het behoud van stroken niet meer van (algemeen) belang zijn voor de openbare ruimte.

3.7 Grondexploitaties

Algemeen

Een grondexploitatie is een berekening van alle kosten en opbrengsten die rusten op alle bouw- en woonrijp maak kosten van een stuk grond. Op deze plaats worden de beleidsregels met betrekking tot de kosten, opbrengsten en begrotingen beschreven. Actief grondbeleid kan aanleiding geven tot financiële implicaties. Daarom worden in dit hoofdstuk de hoofdlijnen van het financieel management beschreven. Eén van de doelstellingen van financieel management is het zo goed mogelijk beheersen van de risico's van het grondbeleid. De huidige financiële positie van het grondbedrijf wordt in deze nota niet nader toegelicht, omdat dit jaarlijks behandeld wordt binnen de reguliere planning- en control cyclus.

Grondexploitaties

Grondexploitaties zijn berekeningen van alle kosten en opbrengsten t.b.v. gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als doel te worden bebouwd. Er is dan sprake van actief grondbeleid.

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de aankoop van gronden, sloop of bouwrijp maken tot en met de uitgifte/ verkoop van bouwgrond. Bij actief grondbeleid exploiteert de gemeente voor eigen rekening en risico gronden. De gemeente

legt bij actief grondbeleid de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs, mits de gemaakte kosten de opbrengsten niet overschrijden. Indien de totale productiekosten de totale opbrengsten uit grondverkoop overstijgen ontstaat een voorzienbaar tekort.

Niet in exploitatie genomen (bouw)gronden zijn meestal strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwingsuitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. De niet in exploitatie genomen gronden bevinden zich dan als het ware op de startlijn van de "vervaardigingsfase" vanwege de intenties met de grond.

Wanneer een complex nog niet in exploitatie is genomen, worden de uitgaven gedekt door een initiatiefkrediet of een voorbereidingskrediet. Een initiatiefkrediet is benodigd om een idee verder uit werken, maar leidt niet per definitie tot een grondexploitatie. Dit krediet wordt verstrekt door de gemeenteraad. Bij de overgang naar de definitiefase moet een voorbereidingskrediet worden aangevraagd bij en vastgesteld worden door de gemeenteraad. In het voorbereidingskrediet worden ook de kosten van het initiatiefkrediet opgenomen. Ter afronding van de verschillende fases is het van groot belang om tijdig de juiste beslisdocumenten aan te bieden. Ook is het van belang dat bekend is welke werkzaamheden in welke fase gedaan mogen worden. Als het complex uiteindelijk geopend wordt, worden de gemaakte kosten als opgebouwde boekwaarde ondergebracht in de nieuwe actieve grondexploitatie.

Planning en control

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden, neergelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Artikel 9 van het BBV bepaalt dat gemeenten met betrekking tot het te voeren grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf Grondbeleid opnemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op ten minste de volgende punten (artikel 16 BBV):

- een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals de Woonvisie deels de Ruimtelijke Structuurvisie Noordwijk 2030 en de Omgevingsvisie 1.0;
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- de onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

Om de gemeenteraad in staat te stellen zijn kader stellende en controlerende taken adequaat

uit te kunnen voeren is een actueel en transparant inzicht in de actieve grondexploitaties en de geprognosticeerde resultaten noodzakelijk. Jaarlijks dienen de actieve grondexploitaties te worden geactualiseerd. Aan de hand van de vastgestelde kaders, uitgangspunten en planning kunnen eventuele afwijkingen in programma, fasering of resultaat inzichtelijk worden gemaakt. Het totaal van alle waarden van de geprognosticeerde exploitatieresultaten van de actieve grondexploitaties geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente Noordwijk op dat moment. Het college biedt hiervoor jaarlijks het Boek Grondbedrijf ter vaststelling aan de gemeenteraad.

Initiatiefkredieten en voorbereidingskredieten geven het college de mogelijkheid om tot een vooraf afgesproken bedrag verplichtingen aan te gaan. Als het project uiteindelijk niet doorgaat en geen grondexploitatie wordt vastgesteld, kan het zijn dat er wel kosten zijn gemaakt. Deze kosten komen dan ten laste van de reserve grondbedrijf. Hierbij wordt een overzicht gevoegd met de financiële consequenties voor de reserve grondbedrijf, inclusief reeds gedane onttrekkingen in het betreffende boekjaar.

Moment van winstneming

Zoals eerder gezegd kan de gemeente met haar actieve grondbeleid middelen creëren voor investeringen in de ruimtelijke kwaliteit en in andere maatschappelijk voorzieningen binnen de gemeente. Belangrijk daarvoor is het moment waarop winsten uit winstgevende grondexploitaties kunnen worden gebruikt. De gemeente heeft daarbij de regels te volgen die zijn vastgelegd in het BBV. Het voorzichtigheidsbeginsel speelt een belangrijke rol en leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst kan worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn situaties, waarin de middelenbehoefte aanleiding is om eerder over de winsten uit grondexploitaties te beschikken en waarbij er tevens eerder voldoende zekerheid is voor winstneming. Volgens het realisatiebeginsel dient de winst te worden genomen. Het besluit begroting en verantwoording beschrijft in de notitie Grondexploitaties de tussentijdse winstneming, waarbij:

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).

De wijze waarop tussentijds winsten dienen te worden genomen wordt de PoC-methode genoemd (Percentage of Completion).

Categorie complexen

De commissie BBV heeft de afgelopen jaren de richtlijnen en voorschriften aangepast en verscherpt. Conform de regels van het BBV categoriseert de gemeente Noordwijk als volgt de complexen voor ruimtelijke projecten:

1. Bouwgronden In Exploitatie (BIE), onderverdeeld in:
 - a. BIE met grondexploitatie

- b. BIE zonder grondexploitatie
2. Voorraden grond (deze worden geregistreerd en verantwoord in de algemene dienst)
 3. Warme grond (grond waar een woon- of bedrijfsontwikkeling is toebedacht).

Warme gronden zijn gronden die worden verworven met het oog op een gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld. Afwaardering naar de waarde volgens de vigerende bestemming van dergelijke gronden kan achterwege blijven als aan een aantal cumulatieve voorwaarden wordt voldaan. Indien aan deze cumulatieve voorwaarden wordt voldaan kan voor wat betreft de toepassing van artikel 65 BBV uitgegaan worden van de toekomstige bestemming in plaats van de geldende bestemming.

Na de voornoemde aanpassing betreft het de volgende cumulatieve voorwaarden:

- 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 (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden;
- 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;
- periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

15. Beleidsregel: Een bouwgrond in exploitatie (BIE) wordt geopend middels een raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment kunnen kosten worden geactiveerd ten laste van het complex.

16. Beleidsregel: Voorbereidingskosten voor grondexploitaties zoals kosten van onderzoek en ontwikkeling kunnen geactiveerd worden onder de volgende voorwaarden:

- De kosten moeten passen binnen de kostensoorten zoals genoemd in het Omgevingsbesluit (Omgevingswet);
- De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa;
- Er moet door de gemeenteraad een reëel en stellig voornemen voor de ontwikkeling zijn vastgesteld.

Wanneer er voor een complex geen grondexploitatie is geactiveerd en er geen reëel en stellig voornemen is, dan is een sprake van een 'voorraad grond'. De maximale waarde waartegen de gronden op de balans staan mogen de huidige marktwaarde dan niet overstijgen.

17. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk actualiseert jaarlijks alle actieve en niet-actieve grondexploitaties. Dit wordt aan de gemeenteraad aangeboden via het Boek Grondbedrijf.

Om te voorkomen dat er binnen een actieve grondexploitatie opbrengsten onnodig lang niet aangewend kunnen worden ten behoeve van de Reserve Grondbedrijf hanteert de gemeente Noordwijk het instrument van tussentijdse winstneming.

18. Beleidsregel: Noordwijk hanteert het systeem van tussentijdse winstneming. Jaarlijks wordt per complex overwogen of tussentijdse winstneming aan de orde is. De volgende criteria zijn daarbij van toepassing:

- de mate waarin opbrengsten gerealiseerd zijn;
- de mate waarin kosten gerealiseerd zijn;
- de resterende looptijd.

Grondexploitatie – de stappen



3.8 Risico's

Weerstandsvermogen grondbedrijf

In de balans van het grondbedrijf neemt de reservepositie een belangrijke plaats in. Het weerstandsvermogen bestaat uit de som van de reserve winst uit grondexploitatie en de toekomstige winst- en verliesverwachtingen van complexen voor een periode van vier jaar. De gemeente Noordwijk heeft gekozen het benodigd weerstandsvermogen jaarlijks vast te stellen bij de behandeling van de begroting.

In de Nota Reserves en Voorzieningen is ook de Reserve Grondbedrijf opgenomen en beschreven. Het doel van deze reserve is de dekking van mogelijke exploitatieverliezen uit de grondexploitatie. De reserve wordt gevoed uit positieve resultaten van grondexploitatie complexen. Tussentijdse onttrekkingen kunnen niet gedaan worden zonder besluit van de

gemeenteraad. Het voorstel voor onttrekking zal voorzien moeten zijn van een duidelijke motivering en van de financiële effecten op de reserve.

Risico management

Grondexploitatie gaat altijd gepaard met risico's. Deze zijn onder andere het gevolg van een langdurige looptijd van de plannen en planvorming, het inschatten van de parameters aan het begin van de planperiode en de marktwerking.

Het regelmatig analyseren van de risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project kunnen beïnvloeden is dan ook gewenst. Vervolgens moeten er maatregelen worden toegepast om deze risico's te beheersen. Dit is het toepassen van risicomanagement. Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Dit vindt in belangrijke mate plaats door het regelmatig (jaarlijks) actualiseren van de grondexploitatieberekeningen gedurende de looptijd van het project. Er wordt constant gekeken naar de risico's van het project en de te nemen maatregelen. Hierbij moet altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risicokans laag is en de kosten van vermijden of beperken hoog zijn dan is het doorgaans niet interessant om beheersmaatregelen te treffen.

Bij de start van een project worden de risico's in kaart gebracht. Vervolgens wordt onderzocht wat de impact is van deze risico's, afzonderlijk en gecombineerd, en wordt onderzocht hoe groot de kans is dat een dergelijk risico zal optreden. Tenslotte wordt in kaart gebracht of en welke mogelijkheden er zijn om deze risico's te beïnvloeden. Omdat een grondexploitatie alles behalve een statisch gegeven is, is het van belang om de risico's gedurende de looptijd van het project te monitoren. Dit biedt de mogelijkheid om op het juiste moment te kunnen optreden en ingrijpen. Zo levert een analyse van de wijzigingen in de grondexploitatie een bijdrage aan het beheersen van de risico's en het te verwachten exploitatieresultaat. Denk hierbij onder andere aan de effecten op de exploitatie van planvertraging, rentestijgingen, etc. Het is van belang risico's te kwantificeren en planmatig om te gaan met het inschatten en onderkennen van risico's binnen de afzonderlijke grondexploitaties.

De Reserve Grondbedrijf is het instrument om verliezen van grondexploitaties te dekken. De Reserve Grondbedrijf is tevens onderdeel van het weerstandsvermogen van het grondbedrijf. Het grondbedrijf en de algemene dienst zijn gescheiden.

19. Beleidsregel: De gemeenteraad ontvangt ten minste eenmaal per jaar ter vaststelling het geactualiseerde Boek Grondbedrijf, bestaande uit een overzicht van alle actieve en niet actieve grondexploitaties.

Twee keer per jaar (bij de begroting en bij de jaarrekening) worden de risico's van de complexen binnen het grondbedrijf beoordeeld. Het Boek Grondbedrijf wordt opgesteld als onderdeel van en gelijk met de jaarrekening. Dit wordt verwerkt in het risicoregister van het Grondbedrijf. Aan de hand van het risicoregister en het weerstandsvermogen wordt de weerstandscapaciteit bepaald.

20. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk voert een actief risicomanagement door:

- De uitgangspunten van de grondexploitatie continu te monitoren en zo nodig bij te stellen. Is dit laatste aan de orde dan is nieuw bestuurlijk draagvlak vereist via kredietwijzigingen en raadsbesluiten;
- de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;
- activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan vastgestelde financiële kaders en het planresultaat te toetsen aan de mogelijkheden en onmogelijkheden van het weerstandsvermogen van de gemeente.

3.9 Fiscaliteit

Btw (belasting over toegevoegde waarde)

Btw is een indirecte belasting die een overheid heft op de verkoop van producten of diensten. De belasting wordt geheven op de verkoopprijs van een product in elke stap van het productie- of distributieproces. Uiteindelijk wordt de btw betaald door de eindgebruiker.

In die aanpak wordt gebruik gemaakt van het onderscheid in (onbelaste) overheidsprestaties en (met btw belaste) ondernemersprestaties bij de verkoop van woningen.

De aanpak is er op gebaseerd dat een koper van een woning de overheidsprestaties rond die woning (de resultaten van de werken in de openbare ruimte) rechtstreeks met de gemeente afrekent.

In principe betaalt een huizenkoper btw over prijs van een woning. Onderdeel van de VON-prijs zijn de kosten van voorzieningen in de openbare ruimte (infrastructuur, groen, water e.d.) Deze kosten, gemaakt door de gemeente, zijn dan onbelast, terwijl er wel btw over in rekening wordt gebracht en betaald. Dat komt omdat de nevenprestatie opgaat in de hoofdprestatie. Als de gemeente een perceel grond verkoopt dan zitten in de grondprijs kosten voor voorzieningen. Aangezien de hoofdprestatie de verkoop van het perceel is, en dat een ondernemersprestatie is, wordt alles met BTW belast. De gemeente Noordwijk brengt dan de kosten van de voorzieningen los in rekening bij de koper. Het stukje grond dat het perceel vormt wordt dan aan de projectontwikkelaar verkocht, belast met btw.

21. Beleidsregel: De gemeente Noordwijk brengt zo mogelijk de kosten van werken in de openbare ruimte direct in rekening bij de koper van een nieuwe woning.

Vpb (Vennootschapsbelasting)

Per ingang van 1 januari 2016 is de gemeente verplicht om vennootschapsbelasting (vpb) te betalen over de activiteiten die gekenmerkt kunnen worden als activiteiten van een onderneming. Dit geldt voor het Grondbedrijf van de gemeente Noordwijk. Deze belasting gaat over extra winst ten opzichte van de openingsbalans en zal ten laste gebracht worden van de Reserve Grondbedrijf.

Samengevat komt het op het volgende neer: alle BIE's moeten gewaardeerd worden. Deze waardering vormt de zogenaamde 'openingsbalans'. Vervolgens wordt per jaar bekeken of er – ten opzichte van deze openingsbalans – winst gerealiseerd is. Over deze winst moet Vpb worden betaald. Overigens geldt dit voor de winst op het totaal van de grondexploitaties; eventuele verliezen op projecten kunnen met winsten op andere projecten worden verrekend.

Geconcludeerd kan worden dat deze wetswijziging veel extra werk met zich meebrengt voor de organisatie maar de financiële consequenties waarschijnlijk relatief beperkt zullen blijven. De (verwachte) financiële consequenties zijn opgenomen in de Boek Grondbedrijf.

22. Beleidsregel: De door het grondbedrijf verschuldigde vennootschapsbelasting wordt ten laste gebracht van de reserve Grondbedrijf.

3.10 Zelfbewoningsplicht en anti-speculatiebeding

Zelfbewoningsplicht

De zelfbewoningsplicht houdt in dat een huis alleen door de koper bewoond mag worden. Hierdoor is (onder)verhuren niet mogelijk. De zelfbewoningsplicht dwingt huiseigenaren dus om de aangekochte woning zelf te bewonen. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk, zoals bewoning door een familielid in de eerste of tweede graad.

Met een zelfbewoningsplicht wordt vastgelegd dat de koper van een huis verplicht is zelf de woning te bewonen. Aan de zelfbewoningsplicht wordt een kettingbeding verbonden: verkoopt de eerste koper het huis, dan geldt de zelfbewoningsplicht ook voor de nieuwe koper. Op die manier blijft de zelfbewoningsplicht in stand.

Zelfbewoning zal in ieder geval worden toegepast bij ontwikkelingen waar de gemeente zelf de grond uitgeeft. Waar de gemeente geen grondeigendom heeft zal met de grondeigenaar gekeken worden of zelfbewoningsplicht kan worden opgenomen via de anterieure overeenkomst.

Anti-speculatiebeding

Met een anti-speculatiebeding wordt voorkomen dat een woning als beleggingsobject wordt gekocht. De koper mag de onroerende zaak niet zomaar verhuren of verpachten.

Door middel van een anti-speculatiebeding kan een gemeente vastleggen dat een woning niet verkocht mag worden binnen een bepaalde periode zonder voorwaarden. Mocht de koper het huis willen verkopen binnen die periode, dan moet toestemming gevraagd worden aan de gemeente, die ook een deel van de winst ontvangt. In uitzonderlijke gevallen kan dit van toepassing worden verklaard. Het toepassen van het anti-speculatiebeding betreft altijd maatwerk.

23. Beleidsregel: De gemeente zal bij eigen gronduitgifte een zelfbewoningsplicht en/of in uitzonderlijke gevallen een anti-speculatiebeding van toepassing verklaren.

3.11 Sociale huurwoningen

De woningmarkt staat onder druk, dat merken we ook in de gemeente Noordwijk. Het toevoegen van woningen in het sociale en betaalbare segment is daarom een belangrijke opgave. Hiervoor is een aantal andere maatregelen opgelegd, conform de vastgestelde woonvisie en het daarin opgenomen uitvoeringsprogramma.

De gemeente zal daarom, bij woningbouwprojecten op grond in eigendom van de gemeente, zich inspannen om de sociale woningen in een zo vroeg mogelijk stadium van het project op te leveren. De mogelijkheid daartoe kan echter per ontwikkeling verschillen. Er kunnen in de uitvoering dus praktische- en technische bezwaren bestaan om dit op deze wijze uit te voeren. Bij elk nieuw project betreft dit maatwerk.

24. Beleidsregel: Bij alle woningbouwprojecten die op grond van de gemeente worden gerealiseerd, streven we ernaar om in de voorwaarden op te nemen dat de sociale woningen in een zo vroeg mogelijk stadium van het project worden opgeleverd door de ontwikkelaar.

Om dezelfde reden zal bij woningbouwplannen op grond van private partijen de gemeente zich ook inspannen om de sociale woningen in een nieuwbouwproject in een zo vroeg mogelijk stadium van het project te laten realiseren.

25. Beleidsregel: Bij woningbouwprojecten op grond van private partijen streeft de gemeente ernaar om in de anterieure overeenkomst op te nemen dat de sociale woningen in een zo vroeg mogelijk stadium van het project worden opgeleverd door de ontwikkelaar.

4. Didam arrest en grondbeleid

De Hoge Raad heeft in november 2021 het Didam-arrest gewezen. Het arrest werpt een ander licht op de eisen die worden gesteld aan het privaatrechtelijk handelen van overheden bij onroerend goed transacties dan gebruikelijk was. In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad zich uitgesproken over de wijze waarop overheden bij grondverkoop invulling moeten geven aan het gelijkheidsbeginsel als één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit voort dat een overheidslichaam bij verkoop van een onroerende zaak (potentiële) kopers van deze onroerende zaak, een gelijke kans moet bieden. Dit geldt alleen indien er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval moet het overheidslichaam criteria opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het overheidslichaam heeft hierbij beleidsruimte. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.

Er moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid worden gegeven door de informatie bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. Dit arrest heeft niet alleen gevolgen voor verkoop, maar ook op overige vormen van uitgifte zoals verhuur, pacht en erfpacht.

Als op voorhand reeds redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop, dan is een één-op-één selectie voor de verkoop van een onroerende zaak (bebouwd of onbebouwd) mogelijk. Met een één-op-één-selectie nodigt een overheid zelf één marktpartij uit voor het project en gaat ze met deze ene marktpartij over tot contractvorming. Dat er slechts één serieuze gegadigde is dient te worden vastgesteld op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Het voornemen tot verkoop aan de enige serieuze gegadigde zal tijdig en voorafgaand aan de verkoop bekend moeten worden gemaakt op een zodanige wijze dat een ieder daarvan kennis kan nemen. Hierbij dient het overheidslichaam te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van deze criteria bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Ten gevolge van dit arrest kan in veel gevallen de verkoop van een onroerende zaak door een overheid meer proceduretijd gaan vergen dan daarvoor was voorzien. Deze vertraging is ongewenst. Het is zaak deze vertraging zoveel mogelijk te beperken en zo mogelijk tijd te winnen in het vervolgproces. Het Didam-arrest is wetgeving geworden. Deze wetgeving zal worden verwerkt tot uitvoeringsbeleid welke door het college zal worden vastgesteld.

26. Beleidsregel: Indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn zal de gemeente ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de onroerende zaak.

27. Beleidsregel: De gemeente zal bij een (voornemen tot) verkoop/uitgifte in uitgangspunt een selectieprocedure doorlopen, tenzij er sprake is van één serieuze gegadigde. In het laatste geval wordt overgegaan tot een één-één verkoop/uitgifte.