



GRONDBELEID

GEMEENTE SCHAGEN

2017

Inlichtingen bij
Team Vastgoed

Afdeling
Ruimte

Inhoudsopgave

In- en aanleiding	4
1. Doel nota grondbeleid en rolverdeling	5
1.1. Doel nota grondbeleid	5
1.2. De rol van de Gemeenteraad en het college in grondbeleid	5
2. Grondbeleidsinstrumenten.....	6
2.1. Actief grondbeleid	6
2.1.1. Verwerving	6
2.1.2. Beheer.....	6
2.1.3. Uitgifte	7
2.2. PPS - Samenwerkingsvormen	7
2.3. Faciliterend grondbeleid	8
2.4. Regelgeving bij grondbeleid	9
3. Financiën.....	10
3.1. Gemeentelijk eigendom als balansposten	10
3.1.1. Voorraden	10
3.1.2. Vaste materiele activa (VMA)	10
3.1.3. Bouwgrond in exploitatie (BIE)	10
3.2. Tafelzilver	11
3.3. Reserve grondexploitatie	12
3.4. Vennootschapsbelasting.....	12
Begrippenlijst	13
BIJLAGE. Schema vastgoedbeleid	15

In- en aanleiding

In deze nota vastgoedbeleid hebben wij de gewijzigde regels vanuit BBV en de vennootschapsbelasting toegepast. In 2017 weten wij meer over de gevolgen van de Omgevingswet en de concept Aanvullingswet grondeigendom. Al deze wijzigingen hebben gevolgen voor aan en verkopen door de gemeente. Hieronder treft u per wetswijziging een korte toelichting:

Gewijzigde regels BBV	In 2014 is van de AdviesCommissie het "Rapport Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten" verschenen. In de nieuwe regels van de BBV wordt onderscheid gemaakt tussen actief grondbeleid (rapporteren in paragraaf grondexploitatie) en faciliterend grondbeleid met PPS (rapporteren bij jaarrekening in paragraaf verbonden partijen). Voor beide typen grondbeleid zijn andere 'stellige uitspraken' en 'aanbevelingen' opgesteld, die aangeven welke kosten op de verschillende soorten grond geboekt mogen worden. De financiële paragraaf in deze nota is hierop aangepast en omschrijft de regels verder.
Vennootschapsbelasting	Gemeenten zijn per 1 januari 2016 vennootschapsbelastingplichtig. Dit heeft betrekking op de winst van onze gezamenlijke grondexploitaties. In het verleden genomen verliezen van de nog lopende grondexploitaties mogen worden betrokken in de berekeningen. Halverwege het jaar moeten wij aangifte doen. De resultaten van de aangifte verwerken wij in de voortgangsrapportage. Deze wijziging is opgenomen in de financiële paragraaf.
Omgevingswet en concept-Aanvullingswet grondeigendom	De Omgevingswet die naar verwachting per 2018 in werking treedt en de daarop nu in consultatie gebrachte aanvullende concept Aanvullingswet grondeigendom betekenen veel voor ons grondbeleid. Beide wetten hebben vooral invloed op de grondexploitaties (voornamelijk het (bovenwijkse) kostenverhaal) en onteigening. Er is op dit moment nog onvoldoende duidelijkheid over de gevolgen. Deze zullen in 2017 verder uitgerold worden over het (financiële) grondbeleid.

Leeswijzer

Het doel van deze nota grondbeleid en de rolverdeling tussen de raad en het college beschrijven wij in hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 2 is een theoretisch hoofdstuk waarin wij kort en bondig de verschillen laten zien tussen actief en faciliterend grondbeleid. Bij deze vormen van grondbeleid laten wij zien wat de daarbij horende grondbeleidsinstrumenten zijn en wanneer wij deze toepassen. Ook de verplichte regelgeving komt hier aan bod.

Of we nu kiezen voor actief of faciliterend grondbeleid, in hoofdstuk 3 gaan wij in op de financiële randvoorwaarden bij het voeren van grondbeleid. Door een heldere planning en verantwoording van college aan raad zijn wij in staat daadkrachtig op de markt te opereren terwijl de raad haar kaderstellende en controleren functie optimaal kan uitvoeren.

Als laatste pagina van deze nota ziet u een begrippenlijst.

De bijlage is een schema die in één oogopslag laat zien hoe het vastgoedbeleid van Schagen er uit ziet.

1. Doel nota grondbeleid en rolverdeling

1.1. Doel nota grondbeleid

Een goed gekozen type grondbeleid kan helpen bij de realisatie van diverse gemeentelijke doelstellingen. Wij kunnen op een actieve (gemeente investeert in de grond) of faciliterende (gemeente investeert niet in grond, maar wijzigt bestemmingen om ontwikkelingen te faciliteren) wijze grondbeleid voeren of een combinatie daarvan door middel van verschillende gradaties van samenwerken. Alle verschillende typen kunnen wij uitvoeren door gebruik te maken van de daarvoor geschikte beleidsinstrumenten. Met deze nota geven wij inzicht in de mogelijkheden die er zijn en geven wij weer op welke wijze wij grondbeleid inzetten.

Met grondbeleid zijn ook financiële risico's gemoeid. Bij actief grondbeleid spreken we van Bouwgrond in exploitatie en geven we inzicht in de financiës door middels van een grondexploitatieberekening. Een goede beheersing van de risico's en een bepaald weerstandsvermogen om die op te kunnen vangen is hierbij noodzakelijk. De raad kan alleen haar controlerende rol goed vervullen als er een helder beeld is van de financiële situatie van de grondexploitaties. Met deze nota geven wij inzicht in hoe de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed kan vervullen.

Kortgezegd is het doel van deze nota grondbeleid inzicht geven in:

- De diversiteit en mogelijkheden van de grondbeleid instrumenten;
- De wijze waarop wij de ontwikkelrichting kunnen realiseren door middel van het effectief toepassen van de grondbeleidsinstrumenten;
- De financiële kaders waarmee wij rekening moeten houden;
- De rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W;

1.2. De rol van de Gemeenteraad en het college in grondbeleid

In onderstaande tabel¹ is de rol van de gemeenteraad en die van het college van B&W per onderdeel verduidelijkt.

Onderdeel	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid op basis van vastgestelde kaders in de nota grondbeleid
Grondexploitatie	Vaststellen (gewijzigde) grondexploitatieberekeningen, beschikbaar stellen eventueel budget en bestemmen van positief resultaat uit grondexploitaties.	Uitvoering geven aan grondexploitaties
Verwerving/Vervreemding	Nemen van onteigeningsbesluiten	Opstellen verwervings-/vervreemdingsplan Minnelijke aankopen
"	Besluit tot vestiging voorkeursrecht op basis van de Wvg	Opstellen verwervingsplan
Samenwerking	Vaststellen kaders wijze van ontwikkeling per type ontwikkeling in nota grondbeleid (faciliterend, samenwerken of actief)	Uitvoering ontwikkeling conform vastgestelde kaders in nota grondbeleid
"		Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechtelijke rechtspersoon
Kostenverhaal	Exploitatieplan en bestemmingsplan gelijktijdig vaststellen	Aangaan anterieure en posterieure overeenkomsten op basis van kader nota grondbeleid
Sturing en verantwoording	Begroting en Jaarrekening Instemmen met voortgangsrapportage	Opstellen voortgangsrapportage

¹ Bron: 'Wegwijzer gebiedsontwikkeling' opgesteld door Metrum, PurpleBlue en Van Heijst&partners advies

2. Grondbeleidsinstrumenten

Naast actief grondbeleid kan de gemeente prima volstaan met faciliterend grondbeleid: zo wordt bijvoorbeeld bedrijventerrein Kolksluis in 't Zand geheel door een stichting ontwikkeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij de verschillende typen grondbeleid (actief, faciliterend of samenwerken), welke mogelijkheden wij hebben bij deze typen grondbeleid en wanneer en waarom wij daarvoor kiezen.

'De organisatie werkt efficiënt en effectief'

2.1. Actief grondbeleid

Als wij kiezen voor actief grondbeleid dan gedragen wij ons als marktpartij door zelf grond te verwerven, te beheren, te (laten) ontwikkelen en uit te geven. We spreken hierbij ook wel van een gemeentelijke (grond)exploitatie, zie verder § 3.1.).

Het voeren van een actieve grondpolitiek heeft als voordelen dat wij de realisatie van publieke doelen in eigen hand houden en kunnen profiteren van de mogelijke winst. Deze winst kunnen wij dan weer gebruiken als investering voor maatschappelijke doelen of om financiële risico's uit verliesgevende exploitaties op te vangen.

De nadelen van actief grondbeleid zijn echter de risico's van renteverliezen door looptijd bij een (grote) grondvoorraad en het feit dat de waarde van de grond afhankelijk is van de economische omstandigheden (exploitatierisico's). Een jaarlijkse herziening van de grondexploitatie ten behoeve van de financiële haalbaarheid en daarop aangepast weerstandvermogen is noodzakelijk bij actief grondbeleid.

In hoofdstuk 3 gaan wij verder in op de financiën en risicobeheersing bij actief grondbeleid. In onderstaande paragrafen omschrijven wij de bestaande grondbeleidsinstrumenten per fase (verwerving, beheer en uitgifte) en vervolgens hoe wij ons eigendom opdelen en beheren.

2.1.1. Verwerving

Verwerving kan plaatsvinden ten behoeve van een (nog) niet specifiek ruimtelijk project (strategische verwerving) of ten behoeve van een specifiek ruimtelijk project (planmatige verwerving).

Door de toekomstige onzekerheid bij strategische verwerving is de marktwaarde van het onroerend goed nog vrij laag. Er zijn geen bijzondere instrumenten voor deze manier van verwerving; strategische verwerving gaat daarom altijd op basis van minnelijkheid. Dit kan door een perceel te kopen of een perceel te ruilen. Bij planmatige verwerving zijn er, naast minnelijke verwerving, wel instrumenten die wij kunnen toepassen; de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. De marktwaarde laten wij voor beide typen verwerving vaststellen door een erkend taxateur en op basis van residuele grondwaarde en/of de comparatieve grondwaarde berekening. De mogelijkheden voor verwerving zijn hieronder weergegeven.

Beleidsinstrument	Wanneer
Strategische verwerving	Wij kopen strategisch als wij invloed willen hebben op de toekomstige invulling van deze gronden en/of willen profiteren van waardestijgingen van de grond. Strategische gronden kunnen wij ook inzetten bij een grondruil.
Grondruil	De grond is gelegen nabij een te ontwikkelen gebied, nabij het eigendom van degene die in het ontwikkelgebied eigendommen heeft of indien het aantrekkelijk gelegen is voor beide partijen.
Wet voorkeursrecht gemeenten	In geval er een gebiedsvisie is gemaakt die de gemeente per definitie via actief grondbeleid tot ontwikkeling wil brengen.
Onteigeningswet	Onteigening zetten wij in wanneer er sprake is van algemeen belang, noodzaak, urgentie en wanneer zelfrealisatie door de eigenaar niet tot de mogelijkheden behoort.

2.1.2. Beheer

Nadat percelen zijn aangekocht is het zaak deze goed te beheren. Beheer is het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen met het oog op de instandhouding daarvan en het genereren van opbrengsten. Beheer kunnen wij zelf doen of laten doen door middel van uitgifte van de grond. In onderstaande tabel gaan wij alleen in op beheer door uitgifte. De meest voor de hand liggende rechtsfiguren zijn huur, pacht, bruikleen en recognitie.

Beleidsinstrument	Wanneer
Huur van onbebouwde grond	Wij verhuren onze grond alleen in gevallen waarbij het gaat om een tijdelijke situatie. Wij gaan hierbij uit van een commerciële huurprijs. Voor maatschappelijk vastgoed gaan wij voor het bepalen van de huurprijs uit van de regels uit de Wet markt en overheid.
Pacht	Wij geven al onze landbouwgrond tegenwoordig uit in pacht van los land tot 6 jaar. De termijn waarvoor we de grond verpachten hangt af van de situatie. De pachtprijs wordt bepaald aan de hand van de hoogste

	bieding.
Bruikleen	Wij geven onze grond bij uitzondering om niet in bruikleen uit om verjaring door contractloos gebruik te voorkomen.
Recognitie	In de loop der jaren hebben wij kleine stukjes groen op deze wijze uitgegeven. Dit is echter geen huidige en toekomstige wijze van uitgifte meer vanwege de zeer lage opbrengsten ten opzichte van de kosten waardoor per saldo verlies wordt geleden.

2.1.3. Uitgifte

Na de aankoop en het tijdelijk beheren, gaan we over tot de uitgifte van de gronden. Bij gronduitgifte ligt de nadruk op langdurige uitgave van gronden of op grondverkoop tegen marktwaarde. De marktwaarde bepalen wij door gebruik te maken van een openbare biedprocedure waarbij meerdere partijen een bieding mogen uitbrengen óf door een onafhankelijke taxatie op te laten stellen door een erkend taxateur en op basis van residuele grondwaarde en/of de comparatieve grondwaarde berekening. Voor een aantal verkopen heeft de gemeente Schagen gekozen voor vaste prijzen waardoor hier geen openbare bieding of taxatie nodig is: bij maatschappelijk niet commercieel vastgoed, sociale woningbouw en snippergroen. De langdurige uitgave kan ook plaatsvinden door het vestigen van een beperkt zakelijk recht: een zakelijk recht afgeleid van het eigendomsrecht, zoals het recht van erfpacht en het recht van opstal.

Beleidsinstrument	Wanneer
Grondverkoop (inclusief koopoptie)	In de meeste gevallen zullen wij bij uitgifte van onze gronden kiezen voor verkoop. Onze gronden verkopen wij pas als we hiermee kunnen bijdragen aan de ontwikkelrichting van die kern zoals opgenomen in de kansenkaart. Bij verkoop met een bepaalde doelstelling kunnen wij gebruik maken van een aanbesteding. Bij de uitgifte van kavels kunnen wij gebruik maken van koopopties waaraan een termijn verbonden is. Hiervoor brengen wij geen bedrag in rekening.
Beperkt zakelijk recht	Wij belasten onze grond met een beperkt zakelijk recht aan derden voor de realisatie van maatschappelijke voorzieningen en wanneer wij bij beëindiging van deze maatschappelijke voorzieningen de grond weer in zelfstandig beheer willen hebben. De prijs is gelijk aan minimaal 5% van marktwaarde of gelijk aan de prijs waarvoor wij de grond in gebruik hebben. <ul style="list-style-type: none"> • Het recht van erfpacht zetten wij in wanneer de andere partij de onbebouwde grond voor maatschappelijke doeleinden wil gebruiken. • Het recht van opstal zetten wij in wanneer de andere partij de onbebouwde grond zelf wil bebouwen voor maatschappelijke doeleinden en het opstal in eigendom wenst te houden. Een combinatie van erfpacht en opstalrecht is mogelijk.

2.2. PPS - Samenwerkingsvormen

In sommige gevallen kunnen of willen wij niet alleen ontwikkelen en gaan wij de samenwerking aan met één of meerdere private partijen. Wij maken dan afspraken over de taak- en risicoverdeling en over de betalingen. Er zijn diverse mogelijkheden voor samenwerken. Deze hebben wij in onderstaande tabel omschreven. De grondbeleidsinstrumenten van zowel actief als faciliterend zijn beschikbaar bij samenwerkingsvormen.

Beleidsinstrument	Wanneer en waarom
Concessie	Wij maken gebruik van het concessiemodel als wij geen of weinig risico willen nemen of onvoldoende kennis en capaciteit in huis hebben maar het te realiseren programma belangrijk voor ons is. Het nadeel van dit model is dat het op het moment van contracteren het project volledig beschreven moet zijn en veranderingen (in de randvoorwaarden) achteraf lastig door te voeren zijn. Een voorbeeld van een concessie is Oudevaart-Zuid Zuid.
Joint Venture	Wij zullen samenwerken met marktpartijen indien de ontwikkeling die is gepland niet door alleen de gemeente of alleen de ontwikkelaar gerealiseerd kan worden. De gemeenteraad stelt per plan bij het openen van een grondexploitatie vast of wij deze vorm van samenwerken aan willen gaan. Een voorbeeld van een Joint Venture is de ontwikkeling van Nes Noord.
Bouwclaim	Wij maken gebruik van een bouwclaim indien wij bereid zijn de risico's te nemen en de volledige regie willen houden op de ontwikkeling van het gebied. Door een bouwclaim is er in principe één afnemer voor het overeengekomen deel.

2.3. Faciliterend grondbeleid

Het voeren van een faciliterende grondbeleid (voorheen bekend als passief grondbeleid) betekent dat wij ons beperken tot het reguleren en ontlocken van activiteiten van de private sector via (samen opgestelde) initiatieven, bestemmingsplannen en structuurvisies. We spreken hier ook wel van uitnodigingsplanologie. De grondexploitatie vindt hierbij plaats door een particuliere partij. We spreken hierbij ook wel van private zelfrealisatie. Deze zelfrealisatie kan ook plaatsvinden op (gedeeltelijk) gemeentelijk eigendom. Deze wordt dan, marktconform, verkocht aan de ontwikkelaar. Voor het verhalen van eventuele gemeentelijke kosten biedt de Wro sinds 1 juli 2008 voldoende mogelijkheden. Het faciliteren door grondbeleid heeft daarom als voordelen dat het risicomijdend en kostenverhalend is. De nadelen van deze vorm van grondbeleid is dat wij voor uitvoering van onze doelen afhankelijk zijn van particuliere partijen en dat er in financieel gunstige tijden geen extra opbrengsten gegenereerd kunnen worden. Naast de mogelijkheid van kostenverhaal via de Wro bestaat de mogelijkheid om via een Fonds Bovenwijkse Voorzieningen en de Baatbelasting kosten te verhalen.

Beleidsinstrument	Wanneer
Kostenverhaal	Met ingang van 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De doelstelling van de Wro is een betere regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en de mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen bij particuliere ontwikkelingen. Vrijwillige samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar blijft voorop staan. Hiervoor is het privaatrechtelijk spoor in de Wro opgenomen met de anterieure overeenkomst: een grondexploitatieovereenkomst tussen één of meerdere partijen van voor het vaststellen van een bestemmingsplan of projectbesluit met exploitatieplan. De gemeente Schagen heeft de voorkeur haar kosten te verhalen via een anterieure of posterieure overeenkomst. Lukt het niet om met één of meerdere partijen een overeenkomst af te sluiten, dan is in de wet een verplicht publiekrechtelijk spoor opgenomen: het exploitatieplan. Bij een exploitatieplan zonder overeenkomst(en) worden de kosten verhaald bij de ontwikkelaar bij de omgevingsvergunning. Alleen de kosten die zijn opgenomen in de kostensoortenlijst in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) kunnen worden verhaald en tot een maximum van de opbrengsten. Alle meerkosten kunnen hierdoor niet verhaald worden binnen de exploitatie. Daarnaast moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien en moeten meevallers van boven de 5% bij de eindafrekening worden terugbetaald aan de ontwikkelaar. Bovenplanse kosten, zoals wegen die buiten het exploitatiegebied vallen maar wel aantoonbaar als voorziening dienen voor het exploitatieplan, kunnen door een overeenkomst worden verhaald. Bij een exploitatieplan kan dit alleen als er structuurvisies onder de Wro zijn vastgesteld.
Fonds Bovenwijkse Voorzieningen	Voor de realisering van grotere investeringen die direct en indirect in verband staan met één of meerdere bestemmingsplannen, kan een beroep gedaan worden op de beschikbare middelen in het Fonds Bovenwijkse Voorzieningen. Om te bepalen wat de toevoegingen aan het Fonds Bovenwijkse Voorzieningen behoren te zijn, alsmede de verwachte onttrekkingen, is het noodzakelijk om een vastgesteld en regelmatig geactualiseerd programma te hebben waarin investeringen en bestemmingsplannen met elkaar in verband gebracht worden. In 2016 heeft de gemeenteraad de reserve Bovenwijkse Voorzieningen opgeheven.
Baatbelasting	Indien kostenverhaal niet (meer) via gronduitgifte of door middel van een exploitatieovereenkomst is te realiseren, bestaat de mogelijkheid om tot fiscaal verhaal te komen door middel van baatbelasting. Nadrukkelijk zegt de wet, dat de heffing van een baatbelasting is beperkt tot een bepaald gedeelte van de gemeente (anders is de ozb een beter instrument) en dat er naar objectieve maatstaven per saldo een voordeliger positie is ontstaan door de onroerende zaak. De baatbelasting is een lastig instrument omdat de mate van voordeel die de onroerende zaak heeft aangetoond moet worden. In de praktijk hebben er hierdoor landelijk weinig succesvolle inningen plaatsgevonden. Wij zullen deze mogelijkheid niet toepassen.

2.4. Regelgeving bij grondbeleid

Er zijn diverse regels waar wij ten alle tijden rekening mee houden bij het voeren van grondbeleid. In onderstaande tabel hebben wij deze kort omschreven.

Regelgeving	Omschrijving
Aanbesteding	<p>De doelstelling van het Europees aanbestedingsrecht is het verkrijgen van een transparante Europese markt: ieder Europees bedrijf moet een gelijke kans krijgen een opdracht te verwerven ongeacht de nationaliteit. Onder de Europees vastgestelde drempelbedragen geldt het aanbestedingsbeleid van de gemeente. Er is sprake van een aanbesteding plichtige overheidsopdracht indien:</p> <ol style="list-style-type: none">1. er een rechtstreeks economisch belang voor de overheid met de ontwikkeling is gemoeid;2. er vanuit de overheid een bouwplicht opgelegd wordt aan de ontwikkelende partij en er door de overheid voorwaarden gesteld worden aan het plan die verder gaan dan de voorwaarden die zijn vastgelegd in het publiekrechtelijke kader. <p>Een Europese aanbestedingsplicht moet en kan aan een particuliere partij worden doorgelegd mits:</p> <ol style="list-style-type: none">1. de ontwikkeling wordt aangemerkt als een overheidsopdracht voor werken;2. alle gronden waarop de vastgoedontwikkeling plaats vindt in eigendom zijn van de particuliere partij aan wie de opdracht wordt doorgelegd.
Staatssteun	<p>De doelstelling van de staatssteun regels is het voorkomen van economisch voordeel voor de begunstigde onderneming die zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Staatssteun kan voorkomen worden door te verkopen aan de beste bieder na een voldoende openbaar gemaakte en onvoorwaardelijke biedprocedure of bij een verkoop voor minimaal 90% van de marktwaarde zoals vastgesteld voor de onderhandelingen en door een onafhankelijke deskundige taxateur (artikel 107 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie/VwEU).</p>
Private versus publieke rol	<p>De gemeente voert bij grondtransacties als private partij het privaatrecht uit. Daarbij moet zij rekening houden met:</p> <ol style="list-style-type: none">1. het voorkomen van onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht (niet al het publiekrecht mag privaatrechtelijk aangevuld worden);2. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals transparantie, zorgvuldigheid, het vertrouwensbeginsel en het beginsel van gelijke behandeling);3. het non conformiteitsbeginsel (de afgeleverde zaak moet beantwoorden aan hetgeen in de overeenkomst is vastgelegd).
BBV	<p>Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV, artikel 16) is iedere gemeente verplicht iets in haar begroting op te nemen over:</p> <ol style="list-style-type: none">1. een visie op grondbeleid in relatie tot realisatie van de doelstellingen uit het begrotingsprogramma;2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente haar grondbeleid voert;3. een actuele prognose van de te verwachte resultaten van grondexploitatie;4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;5. beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken i.r.t. risico's.

3. Financiën

Financiële gevolgen zijn verbonden aan elk type grondbeleid. Zoals eerder besproken is faciliterend grondbeleid voornamelijk kostenverhalend. Bij actief grondbeleid of een samenwerkingsvorm liggen de opbrengsten maar ook de risico's geheel of gedeeltelijk bij de gemeente. Een helder inzicht in de cijfers, een goede planning en een goed inzicht in de risico's en de wijze waarop deze zijn te beheersen is bij deze typen grondbeleid dan ook van belang. Alleen op deze wijze houdt het college grip op de uitvoering, kan zij beter sturen en voorstellen doen aan de raad en kan de raad vervolgens beter controleren op deze uitvoering: alle drie vereisten vanuit de Meerjarenvisie:

'De organisatie is duurzaam in control'

3.1. Gemeentelijk eigendom als balansposten

Door het gevoerde actieve grondbeleid heeft de gemeente Schagen een grote hoeveelheid (agrarische) grond in eigendom. Onze huidige grondvoorraad verdelen wij conform de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording naar de volgende activa: voorraden, vaste materiele activa en bouwgrond in exploitatie. In onderstaande paragrafen geven wij per type de kenmerken en waarderingsmethoden aan.

3.1.1. Voorraden

Gronden die zijn opgevoerd als voorraden (*verder: VR*) zijn bedoeld om te verkopen of te ruilen voor gronden die strategisch gelegen zijn (deze vallen vervolgens onder materiële vaste activa). De grond moet worden opgenomen tegen verkrijgingsprijs, zijnde de inkoopprijs en bijkomende kosten, zoals transactiekosten, maar met een maximum van de marktwaarde. Op VR mogen geen kosten, zoals rente, worden bijgeschreven. De opbrengst door grondverkoop komt ten gunste van de doelstelling Tafelzilver, zie verder § 3.2. Als de doelstelling Tafelzilver gehaald is komen de opbrengsten ten gunste van de algemene reserve.

3.1.2. Vaste materiele activa (VMA)

Grond die als vaste materiele activa (*verder: MVA*) is opgevoerd, is grond met een vaste bestemming en niet in een transformatieproces zit, zoals ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgrond. Onder MVA vallen óók de gronden die strategisch zijn aangekocht maar waarvoor nog geen grondexploitatiecomplex is vastgesteld (vanaf dat moment vallen de gronden onder bouwgrond in exploitatie). De gronden moeten net als de VR worden opgenomen tegen verkrijgingsprijs, maar hoeft pas naar marktwaarde afgewaardeerd te worden als er sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde. Ook op MVA mogen geen kosten en rente worden bijgeschreven. Van losse grondverkoop is geen sprake, omdat de gronden een vaste bestemming hebben. Wanneer wij de gronden gaan opvoeren als BIE of opvoeren als Voorraad dan komt de volledige opbrengst door grondverkoop ten gunste van de reserve grondexploitatie respectievelijk algemene reserve. Zie verder § 3.3.

3.1.3. Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Gronden kunnen pas als bouwgrond in exploitatie worden opgenomen als er voor deze gronden een door de raad vastgesteld grondexploitatiecomplex² met grondexploitatieberekening (*samen verder: grondexploitatie*) is vastgesteld. De grondexploitatie moet worden opgesteld voor een eigen ontwikkeling (actief grondbeleid) maar ook wanneer er bij een verkoop aan een ontwikkelaar voor een transformatie, voorafgaand wel kosten door de gemeente zijn gemaakt, zoals sloop, sanering etc. Omdat de gronden tot het moment van het openen van een grondexploitatie zijn opgenomen onder MVA en hier geen kosten opgevoerd mogen worden, betalen wij de kosten, de zogeheten immateriële vaste activa, uit de reserve grondexploitatie (zie verder § 3.3.) Bij het openen van een grondexploitatie kunnen de opgevoerde kosten dan overgeboekt worden naar de geopende BIE.

Bij het openen van een grondexploitatie maken wij gebruik van de uitgangspunten zoals die op dat moment voor die specifieke grondexploitatie verklaarbaar zijn. De mate van zekerheid van de uitkomst van de exploitatierekening is afhankelijk van de fase van het ruimtelijk plan:

1. Initiatiefase;
2. Definitie fase;
3. Ontwerpfase;
4. Voorbereidingsfase;
5. Realisatiefase;
6. Beheerfase.

Hoe vroeger in het proces des te onzekerder het resultaat van de exploitatieberekening is. De resultaten kunnen tijdens de looptijd daardoor fluctueren.

² Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan voorzien van een financiële vertaling, de grondexploitatieberekening (grex).

Onderstaande tabel geeft aan welke uitgangspunten wij op welke wijze toepassen vanaf 2017 bij het opstellen van onze exploitatieberekeningen.

Onderdeel	Toepassing
Rente	Rente mogen wij alleen toerekenen over vreemd vermogen. Voor de rente gaan wij uit van de interne rekenrente.
Inflatie kosten	Voor de inflatie van kosten gaan wij uit het actuele inflatiecijfer op basis van CPI en alleen tót de aanbesteding. Daarna zijn de kosten een vast gegeven.
Inflatie opbrengsten	Voor in inflatie van opbrengsten gaan wij uit van het actuele inflatiecijfer en alleen tót aan het moment dat de taxatie is uitgevoerd. Daarna is de opbrengst een vast gegeven.
Opbrengsten	Afhankelijk van fase schatten wij de opbrengsten door vergelijking van verkoopcijfers van vergelijkbare objecten (initiatiefase) of gebruiken wij de taxatiewaarde (voorbereidingsfase). Na het ondertekenen van de verkoopovereenkomst is de opbrengst een vast gegeven.
Bouwkosten	Voor de bouwkosten gebruiken wij de cijfers uit Bouwkostenkompas. Afhankelijk van het plan (locatie) kiezen wij voor een gemiddelde tot hoge kwaliteit van de gebouwen.
Plan(begeleidings)kosten	Voor de planbegeleidingskosten maken wij gebruik van de plankosten van VROM.
Bouwrijp maken	Afhankelijk van de fase gebruiken wij hier de hoogte door interne berekening of Bouwkostenkompas (initiatiefase), offertes (voorbereidingsfase), of vanuit de aanbesteding (uitvoeringsfase).
Woonrijp maken	Afhankelijk van de fase gebruiken wij hier de hoogte door interne berekening of Bouwkostenkompas (initiatiefase), offertes (voorbereidingsfase), of vanuit de aanbesteding (uitvoeringsfase).
Subsidies	Met het subsidiebedrag houden wij alleen rekening indien wij daar een schriftelijke bevestiging over hebben c.q. dat voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat de subsidietoekenning hard is. Zolang de subsidies nog niet (volledig) zijn toegekend geven wij de risico's van het project aan wat de hoogte van het nog niet toegekende deel is.

In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening leggen wij verantwoording af over de financiële voortgang van alle grondexploitaties. In de voortgangsrapportage, die voorafgaand aan de begroting aan de raad wordt gepresenteerd, kunnen wij voorstellen doen over eventuele wijzigingen van de grondexploitaties (financieel en/of in de uitgangspunten), geven wij een helder inzicht in de stand van zaken, de huidige boekwaarde (ofwel vervaardigingsprijs: verkrijgingsprijs plus kosten), de verwachtingen voor de resterende looptijd van de grondexploitatie met een maximum van 10 jaar en de financiële beheersing van alle eigendommen. Hierdoor kan de raad bij de begroting gericht (financiële) middelen ter beschikking stellen en bij de jaarrekening haar controlerende taak goed uitvoeren.

Wanneer de exploitatie in de realisatiefase een betrouwbaar positief eindsaldo aangeeft nemen wij (gedeeltelijk) winst naar rato van het aantal verkocht vierkante meter in relatie tot het totaal. De winst komt ten gunste van de reserve grondexploitatie, zoals verder omschreven in § 3.3. Bij een verliesgevende exploitatie nemen wij vanaf de definitie fase al ons verlies of treffen wij een voorziening (afhankelijk van de mate van zekerheid) als de raad besluit om evengoed uitvoering te geven aan de grondexploitatie (bijvoorbeeld in het geval van goedkope woningen). Bovenstaande past bij het volgende resultaat uit de Meerjarenvisie:

'Reservepositie en weerstandsvermogen zijn in balans met de risico's'

3.2. Tafelzilver

In de Begroting 2014-2018 is het volgende opgenomen:

'Vijf miljoen verkopen aan 'tafelzilver' voor afboeken oude investeringen maatschappelijk nut (vijf miljoen in eerste instantie 'lenen' uit bestemmingsreserves die de eerste vijf jaar niet benut worden en in vijf jaar terugstorten).'

Voor te maken verkoopkosten voor de verkoop van tafelzilver stelt de raad per jaar een bedrag van € 100 duizend³ beschikbaar. Bij de verkoop worden de gemaakte kosten in mindering gebracht op de opbrengst. Wanneer de kosten in een jaar hoger zijn dan de opbrengsten, dan wordt dit gedekt uit de reserve gebouwen Basisonderwijs, waarvoor de doelstelling tafelzilver is opgezet. Alle winst uit grondverkoop (VR) komt ten gunste van het resultaat tafelzilver. Wanneer de doelstelling tafelzilver gehaald is, komen de kosten

³ Gebaseerd op bedrag in 2016

en opbrengsten weer voor 50% ten gunste/laste van de reserve grondexploitatie en voor 50% ten gunste/laste van de algemene reserve.

3.3. Reserve grondexploitatie

In 2014 is het Fonds grondbedrijf opgericht en vanaf dat moment gevuld met positieve grondexploitatie-resultaten (winst) en gedeeltelijk uit de verkoop van voorraden. Het Fonds was bedoeld om een aantal kosten uit te kunnen dekken. In 2016 is de naam van het Fonds Grondbedrijf gewijzigd naar Reserve grondexploitatie.

In onderstaande tabel geven wij aan welke kosten worden gedekt uit de reserve en op welke wijze het college hier gebruik van maakt en verantwoording over aflegt.

Kostensoort	Omschrijving	Inzet reserve grondexploitatie	Verantwoording
Initiatiefase van nieuwe projecten (mogelijk toekomstige grondexploitaties)	Bij een (vrijgekomen) locatie waarop een plan wordt geprojecteerd moeten wij onderzoeken wat het financiële resultaat is van deze herontwikkeling.	De raad stelt per jaar een bedrag van € 100 duizend ⁴ beschikbaar voor te maken kosten in de initiatiefase van mogelijk nieuwe grondexploitaties. Bij het openen van een grondexploitatie worden de gemaakte kosten opgevoerd in die grondexploitatie. Als er geen grondexploitatie wordt geopend komen de kosten ten laste van de reserve grondexploitatie.	Het college legt over het gebruikte bedrag verantwoording af in de Jaarrekening.
Verliezen uit grondexploitaties	Vanaf het moment dat duidelijk wordt dat een grondexploitatie een negatief resultaat heeft, dient er een voorziening getroffen te worden of verlies genomen te worden ter hoogte van dat bedrag.	De kosten voor het treffen van de voorziening komen ten laste van de reguliere exploitatie. Deze wordt vervolgens gedekt uit de reserve grondexploitatie. Een verliesname komt direct ten laste van de reserve grondexploitatie.	Het college vraagt in de besluitvorming over de voortgangsrapportage of in de tussenrapportages aan de raad toestemming voor het treffen van een voorziening / nemen van verlies.
Kansenkaart	Voor het uitvoeren van activiteiten die aansluiten bij de doelstellingen uit de kansenkaart zullen wij soms kosten moeten maken.	De 6 ton die in de reserve is gestort is gelabeld voor doelstellingen die voortkomen uit de kansenkaart/participatietrajecten. Een hoger budget kan alleen als de hoogte van de reserve grondexploitatie dit toelaat.	In de begroting maakt het college kenbaar op welke kansen uit de kansenkaart zij dat jaar wil inzetten en hoeveel budget hiervoor nodig is. Het college legt hierover verantwoording af in de Jaarrekening.

3.4. Vennootschapsbelasting

Sinds 1 januari 2016 bestaat de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen. We zijn hiermee vpb-plichtig geworden als wij een onderneming drijven. In 2016 hebben wij een quickscan laten uitvoeren door een extern bureau voor onder andere de grondexploitaties en verkoop vastgoed. Een eerste analyse wijst uit dat wij beperkt vennootschapsbelasting moeten betalen. Voor 2016 gaan we uit van een nul-aangifte. Op basis van de ontwikkelingen binnen onze grondexploitaties zullen we dit jaarlijks moeten blijven volgen en bijstellen. In de voortgangsrapportage geven wij, na de eerste aangifte, een overzicht van de gevolgen van deze belasting.

⁴ Gebaseerd op eerdere kredieten is dit voldoende voor ca. 3 projecten

Begrippenlijst

Begrip	Omschrijving
Actief grondbeleid	De gemeente verwerft gronden, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt deze (aan een ontwikkelaar). Er is sprake van grondexploitatie risico bij de gemeente.
Beperkt zakelijk recht	Bij een beperkt zakelijk recht houdt de grondeigenaar die het recht verleent de eigendom van de grond, maar bezwaart die met een zakelijk recht dat de verkrijger van het recht in staat stelt de zaak conform zijn wensen te gebruiken. Een zakelijk recht is mandeligheid, het recht van erfdiensbaarheid, erfpacht, opstal of het appartementsrecht.
Bestemmingsplan	Aan de hand van plankaarten en voorschriften het formeel vastleggen van regels van de gemeente op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied of een bepaalde locatie.
Bouwclaim	Private partijen verwerven grond en leveren de verworven grond in bij de gemeente in ruil voor een recht op de afname van bouwrijpe grond (ontwikkelingsrecht). In principe komt de exploitatie voor rekening en risico van de gemeente.
Bouwrijp maken	Het geschikt maken van een gebied ten behoeve van bebouwing door de aanleg van civiele zaken, zoals bouwwegen, riolering, kabels en leidingen.
Bruikleen	De bruikleengever geeft de roerende of onroerende zaak om niet in gebruik aan de bruikleener. De bruikleenovereenkomst gaat pas in op het moment dat de onroerende zaak daadwerkelijk in gebruik wordt gegeven en niet doordat men een bepaalde datum overeenkomt. Ditzelfde geldt voor het einde van de bruikleen. Verjaring is hierdoor niet mogelijk.
Comparatieve grondwaarde methode	Prijsbepaling door vergelijking: op grond van prijsontwikkelingen op de markt wordt de grondprijs vastgesteld. De comparatieve methode maakt inzichtelijk dat de ligging en de gebruiksmogelijkheden grote invloed hebben op de grondprijs.
Concessie	Publieke partij/gemeente heeft slechts een kaderstellende rol en private partijen verwerven en ontwikkelen. De exploitatie wordt overgelaten aan de private partij.
Contante waarde	Het eindwaarde saldo wordt met een rentepercentage teruggerekend (contant gemaakt) naar een basisjaar (prijspeil lopende jaar).
Eindwaarde	De verwachte waarde van alle kosten en opbrengsten tot aan afronding van een project (inclusief rente invloed, kosten- en opbrengstenstijgingen).
Erfpacht	Een zakelijk recht. Door het recht van erfpacht verleent de grondeigenaar aan een ander (de erfpachter) het gebruiksrecht van het perceel grond tegen een vergoeding: erfpachtcanon. Erfpacht kan in principe op elk soort perceel worden gevestigd.
Exploitatieplan	Het exploitatieplan is een financieel plan dat behoort bij en bouwplan, opgenomen in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad stelt gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan, een bestemmingsplanwijziging of een afwijkingsbesluit een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.
Faciliterend grondbeleid	De gemeente verwerft geen gronden, de ontwikkeling wordt aan de grondeigenaren overgelaten. De gemeente stelt de kaders.
Gemeentelijk grondbeleid	Grondbeleid is geen doel op zich maar een middel dat bijdraagt aan het behalen van doelen op het gebied van ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, volkshuisvesting, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie en natuur.
Grondexploitatie	De financiële vertaling van het productieproces dat grond omzet in grond voor een (andere) gewenste bestemming. Het is een overzicht van de grondkosten en -opbrengsten uitgezet in de tijd, rekening houdend met opbrengsten- en kostenstijgingen en rentetoerekening.
Grondruil	Het verwerven van grond door andere grond in te zetten als tegenprestatie, beide tegen marktwaarde. Indien nodig zal nog een bijbetaling moeten plaatsvinden door één van de partijen.
Huur van onbebouwde grond	Bij huur verschaft de verhuurder het genot van een zaak aan de huurder gedurende een bepaalde tijd en de huurder betaalt daarvoor huur. Verhuur voor onbepaalde tijd is ook mogelijk, mits beide partijen de huur na een opzegtermijn kunnen beëindigen. Ook na de overeengekomen bebouwing is er volgens jurisprudentie nog steeds sprake van huur van onbebouwde grond.

Inflatie	Geldontwaarding. Deze parameter wordt in de grondexploitatie toegepast om de kostenstijgingen door de jaren heen mee te nemen.
Joint Venture	Publieke en private partijen richten een gezamenlijk onderneming op die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling of wordt op basis van publiek- private overeenkomsten vormgegeven. De grondexploitatie is gezamenlijk.
Koopoptie	Een koopoptie is een overeenkomst tussen twee partijen waarbij de verkopende partij zich verbindt om, indien de wederpartij dat wenst, met haar een bepaalde koopovereenkomst te sluiten onder vooraf bepaalde voorwaarden (artikel 6:219 lid 3 BW). Van een koopoptie is alleen sprake bij gronduitgifte.
Marktrisico	De mogelijkheid dat in een gegeven periode en situatie, verwachtingen ten aanzien van de markt niet in vervulling gaan.
Marktwaarde	Waarde in het vrij economisch verkeer.
Minnelijke verwerving	Het aankopen van grond met vrijwillige medewerking van verkoper.
Nominaal saldo	Opbrengsten minus kosten. Dit saldo houdt geen rekening met de factor tijd (geen rente en inflatie). Dit saldo geeft een eerste en globale inschatting van de richting van het resultaat.
Onteigening	Wettelijke mogelijkheid voor gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente. Vanwege het zware karakter van dit instrument is onteigening over het algemeen slechts toegestaan tegen volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar en wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken.
Organische gebiedsontwikkeling	Open einde proces waarbij vooraf niet vastgelegd is wat, wanneer en waar ontwikkeld wordt.
Opstalrecht	Een zakelijk recht. Bij opstalrecht verkrijgt een ander (de opstaller) het recht om in of op andermans grond zaken aan te brengen en in eigendom te hebben en te houden tegen een vergoeding: retributie.
Pacht	Bij pacht geeft de verpachter een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik aan de pachter ter uitoefening van de landbouw en de pachter verleent daarvoor een tegenprestatie.
Planontwikkelingskosten	Kosten die worden gemaakt bij de ontwikkeling van een ruimtelijk plan.
Publiek Private Samenwerking (PPS)	Contractuele samenwerking tussen overheid en bedrijven in (veelal) langdurige processen.
Recognitie	Een recognitie is een geringe vergoeding die iemand periodiek aan de eigenaar van een zaak volgens afspraak betaalt als blijk van erkenning van diens eigendomsrecht, dit veelal om onduidelijkheid en verlies van het eigendomsrecht door verjaring te voorkomen.
Residuele grondwaarde methode	De waarde van de grond wordt bepaald door de verkoopprijs van het vastgoed te verminderen met de realisatiekosten van het vastgoed. Het residu is de grondwaarde.
Uitnodigingsplanologie	Wij beperken ons tot het reguleren en ontlocken van activiteiten van de private sector via (samen opgestelde) initiatieven en structuurvisies.
Verhandelbare ontwikkelrechten	Door het opstellen van bestemmingsplannen zijn waardestijgingen en waardedalingen op onroerend goed mogelijk. Met dit instrument kunnen waardestijgingen ten gevolge van bestemmingsverruimingen worden afgeroomd, en vervolgens met deze afgeroomde waardestijging, verlieslijdende ruimtelijke ontwikkelingen realiseren. Bijvoorbeeld een ontwikkelrecht (bestemmingswijziging) op locatie A als locatie B gesloopt wordt.
Vraaggestuurd ontwikkelen	Ontwikkeling op basis van vraag.
Weerstandsvermogen	Voldoende financiële middelen om mogelijke waardedalingen of tegenvallende exploitatieresultaten op te vangen.
Wet voorkeursrecht gemeenten	Het voorkeursrecht houdt in dat de gemeente het recht van eerste koop heeft. Pas wanneer de eigenaar zijn onroerend goed wil verkopen moet hij deze eerst te koop aanbieden aan de gemeente. Bij het toepassen van het voorkeursrecht is een vastgestelde gebiedsvisie noodzakelijk waarop tijdig een opvolgend plan moet worden vastgesteld om het voorkeursrecht van rechtswege te behouden. Vanwege het zware karakter van dit instrument neemt de gemeenteraad het besluit voor vestiging.
Woonrijp maken	Het geschikt maken van een gebied ten behoeve van bewoning door aanleg en inrichting van de openbare ruimte.
Wro	Wet ruimtelijke ordening.

BIJLAGE. Schema vastgoedbeleid



