

# **NOTA GRONDBELEID 2023**

## **GEMEENTE SCHAGEN**

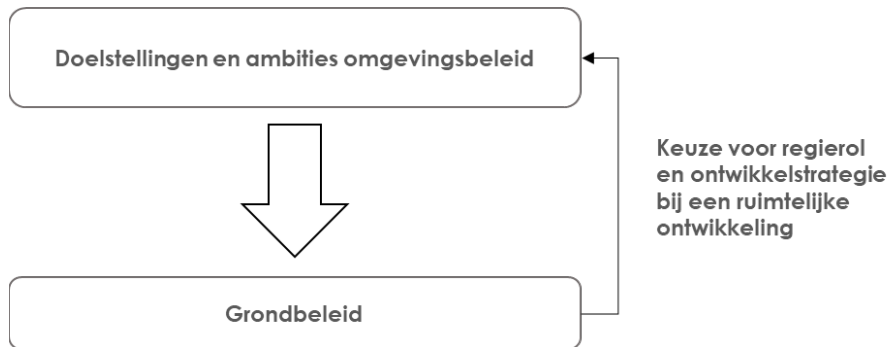
# INHOUD

1. Inleiding.....	2
2. Rolverdeling en verantwoording.....	4
3. Vormen van grondbeleid.....	7
4. Situationeel grondbeleid.....	9
Bijlage 1. Instrumenten van grondbeleid.....	18
Bijlage 2. Gronduitgiftebeleid.....	25
Bijlage 3. Grondprijzenbeleid.....	29
Bijlage 4. Financiële kaders en risicomanagement.....	33
Bijlage 5. Spelregels Gemeentelijke grondexploitaties.....	39
Bijlage 6. Toetsingskader woningbouwprogramma.....	44
Bijlage 7. Toelichting op routes van grondbeleid.....	45
Bijlage 8. Afkortingen.....	47

## **1. INLEIDING**

### **1.1. Inleiding**

De beschikbaarheid van grond is een belangrijke randvoorwaarde voor het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities op het gebied van de fysieke leefomgeving. Dit zijn bijvoorbeeld ambities op het gebied van voldoende en betaalbare woningbouw, duurzaamheid, economie, bereikbaarheid en leefbaarheid. Grondbeleid zorgt er voor dat grond tijdig en in voldoende mate beschikbaar is voor de realisatie van deze ambities en doelstellingen. Grondbeleid is dus geen doel op zich, maar een middel om de doelstellingen van het omgevingsbeleid te bereiken (figuur 1).



*Figuur 1. Grondbeleid staat ten dienste van het gemeentelijk omgevingsbeleid .*

Het grondbeleid gaat daarbij specifiek over de regierol die de gemeente inneemt bij een ruimtelijke ontwikkeling en welke instrumenten van grondbeleid zij daarbij inzet. De keuzes die we maken met betrekking tot ons grondbeleid hebben belangrijke juridische, maatschappelijke en financiële gevolgen voor alle betrokken partijen, inclusief de gemeente zelf. Daarom is het van groot belang dat we deze keuzes logisch en weloverwogen maken op basis van heldere afwegingen en (financiële) randvoorwaarden. Dit vormt de kern van de nota Grondbeleid 2023.

## **1.2. Herziening nota Grondbeleid 2017**

Een nota Grondbeleid is een zogenaamd kaderstellend document. Dat betekent dat op hoofdlijnen het beleid wordt vastgesteld en de grenzen worden aangegeven waarbinnen bestuurlijke bevoegdheden mogen worden uitgevoerd. Het college geeft vervolgens uitvoering aan het grondbeleid binnen de gestelde kaders en legt hierover verantwoording af.

De nota Grondbeleid 2023 (hierna nota Grondbeleid) betreft een integrale herziening van de nota Grondbeleid 2017. De belangrijkste reden voor een integrale herziening zijn:

- De gemeenteraad van Schagen heeft via haar Financiële verordening vastgelegd dat zij periodiek (elke 4 jaar) een nota Grondbeleid vaststelt.
- Grondbeleid vergt keuzes van een gemeenteraad die gevolgen hebben voor de omgeving voor de lange termijn. Het is daarom belangrijk dat er een visie bestaat over grondbeleid in relatie tot de realisatie van haar beleidsdoelen en bestuurlijke ambities. In de nota Grondbeleid 2017 is geen expliciete uitspraak gedaan over het type grondbeleid dat de gemeente voert. Het ontbreekt hierin tevens aan een afwegingskader op basis waarvan de belangrijkste afwegingen in grondbeleid kunnen worden gemaakt en waarbinnen projecten eenduidig kunnen worden uitgevoerd.

- Een deel van de inhoud van de nota Grondbeleid 2017 is door invoering en actualisatie van wetgeving, achterhaald. Deze herziening voorziet in:
  - o De concrete inwerkintreding van de Omgevingswet.
  - o Het Didam-arrest.
  - o Aanpassingen in Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).
- De gemeente staat zich niet alleen gesteld voor maatschappelijke uitdagingen bijvoorbeeld op het gebied van voldoende en betaalbare woningbouw en doelstellingen op het gebied van duurzaamheid, maar ook voor financiële en organisatorische opgaven. Het grondbeleid dient rekenschap te worden geven van deze uitdagingen.

### **1.3. Doelstellingen**

Met het vaststellen van de nota Grondbeleid wil de gemeente op praktische wijze duidelijk maken hoe de beleidskeuzes worden afgewogen en het beleid wordt uitgevoerd. De doelstellingen van de nota Grondbeleid zijn:

- Het door de gemeente naar buiten toe kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid om hiermee een goede interne en externe samenwerking te bevorderen.
- Het vaststellen van heldere kaders op het terrein van grondbeleid waar ambtelijk en bestuurlijk aan kan worden getoetst of van waaruit naar wordt gehandeld.
- Bijdragen aan een gedegen en transparante financiële beheersing van, en financiële sturing op ruimtelijke ontwikkelingen.

### **1.4. Opbouw**

De nota Grondbeleid bestaat uit twee delen: een hoofdrapport met het gemeentelijk grondbeleid op hoofdlijnen, en verschillende bijlagen die meer technisch van aard zijn. In de bijlagen wordt inhoudelijk ingegaan op (toepassing van) de verschillende instrumenten van grondbeleid inclusief gronduitgifte- en grondprijzenbeleid en de financiële kaders van het gemeentelijk grondbeleid.

De bijlagen vormen een integraal onderdeel van de nota Grondbeleid, maar kunnen indien wenselijk of noodzakelijk separaat worden geactualiseerd. Er is gekozen voor deze opzet omdat de hoofdlijnen van het grondbeleid hierdoor leesbaar en overzichtelijk blijft. Een ander voordeel is dat eventuele aanpassingen of aanvullingen, bijvoorbeeld vanwege wijzigingen in wetgeving, makkelijker kunnen worden doorgevoerd. Zo hoeft alleen een bijlage te worden herzien en niet de gehele nota.

Om snel inzicht te geven in de belangrijkste regels en kaders van ons grondbeleid zijn deze opgenomen in de vorm van beleidslijnen. Deze zijn apart inzichtelijk gemaakt via tekstkaders.

## **2.ROLVERDELING EN VERANTWOORDING**

### **2.1. Rolverdeling grondbeleid**

*Gemeenteraad*

De gemeenteraad heeft een verordenende en controlerende bevoegdheid (Gemeentewet). Zij is verantwoordelijk voor een evenwichtige gemeentelijke begroting en het vaststellen van de jaarstukken. De raad stelt de kaders vast voor de uitvoering van het grondbeleid, onder andere door het vaststellen van onderliggende nota Grondbeleid. Daarbij heeft de gemeenteraad budgetrecht. Zij verstrekt de kredieten voor de uitvoering van gemeentelijk grondbeleid. Zij neemt het besluit over resultaatbestemming en de inzet van reserves en voorzieningen.

### College

Het college vormt het dagelijks bestuur en is daarmee verantwoordelijk voor uitvoering en verantwoording over grondbeleid. Zij is bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke handelingen. Bijvoorbeeld het sluiten van koopovereenkomsten en anterieure overeenkomsten. Het college doet in dit verband voorstellen aan de raad over grondexploitaties en kredieten voor verwerving en, waar nodig of wenselijk, voor de vestiging van voorkeursrechten, de toepassing van het onteigeninginstrument en de vaststelling van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Zij laat detailplannen uitwerken tot op het niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden.

Voor de opzet en uitvoering van het grondbeleid is de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als volgt (tabel 1):

Onderwerp	Raad	College
<b>Kaders Grondbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen nota Grondbeleid</li> <li>Vaststellen jaarrekening en begroting incl. resultaatbestemming</li> <li>Beschikbaar stellen kredieten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitvoering geven aan grondbeleid binnen gestelde ruimtelijke en financiële kaders</li> <li>Verantwoorden over gevoerde grondbeleid</li> </ul>
<b>Omgevingsbeleid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen omgevingsvisie en omgevingsplan</li> <li>Vaststellen beeldkwaliteitsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen ontwerp ruimtelijk besluit</li> <li>Programma van eisen</li> <li>Stedenbouwkundig plan</li> <li>Vaststelling Programma's (omgevingswet)</li> </ul>
<b>Verwerving</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaar stellen krediet voor grondaankoop</li> <li>Vestigen van voorkeursrecht</li> <li>Besluit tot onteigening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aankoop gronden</li> </ul>
<b>Gronduitgifte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen gronduitgifte- en grondprijnsbeleid (via nota grondbeleid)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jaarlijks vaststellen Grondprijzenbrief met geactualiseerde grondprijzen</li> <li>Uitgifte gemeentelijke gronden (inclusief marktselectie)</li> </ul>
<b>Gemeentelijke grondexploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen (openen), herzien en afsluiten grondexploitatiecomplex.</li> <li>Verstrekken krediet voor voorbereiding en uitvoering grondexploitatie.</li> <li>Vaststellen Meerjarenprogramma Grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen en uitvoering geven aan grondexploitatie</li> <li>Opstellen Meerjarenprogramma Grondbeleid</li> </ul>
<b>Kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen bezwaar en bedenkingen op anterieure overeenkomst.</li> <li>Publiekrechtelijk kostenverhaal (vaststellen exploitatieplan of kostenverhaalregels omgevingsplan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Privaatrechtelijke kostenverhaal: sluiten van intentie- en anterieure overeenkomsten.</li> </ul>
<b>Grondexploitatie in samenwerking (PPS)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Geen bezwaar en bedenkingen op voornemen tot samenwerkingsovereenkomst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen samenwerkingsovereenkomst</li> </ul>

Tabel 1. Rolverdeling tussen raad en college bij grondbeleid.

#### **Beleidslijn 1. Rolverdeling tussen gemeenteraad en college bij grondbeleid**

De gemeenteraad geeft de kaders aan waarbinnen het college uitvoering geeft aan het grondbeleid en de raad heeft budgetrecht. Het college vormt het dagelijks bestuur en is daarmee verantwoordelijk voor uitvoering van en verantwoording over het grondbeleid. Zij doet voorstellen aan de raad ten aanzien van zaken waarvoor de raad verantwoordelijk is.

## 2.2. Verantwoording

Gedurende het jaar legt het college op verschillende momenten verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid (tabel 2). Dat gebeurt hoofdzakelijk via de planning en controlcyclus: via de programmabegroting en de jaarrekening, en in geval van tussentijdse aanmerkelijke afwijkingen via de tussentijdse financiële rapportages. In specifiek gebeurt de verantwoording over het grondbeleid via de zogenaamde paragraaf grondbeleid. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) beoogt dat het beleid en de kaderstelling van de raad (kort) beschreven worden in de paragraaf grondbeleid in de begroting. In de jaarrekening wordt via de paragraaf grondbeleid opgenomen wat (concreet) gerealiseerd is van de doelstellingen in het afgelopen jaar zodat de raad haar controlerende taak kan uitvoeren. Conform artikel 16 BBV bevat de paragraaf grondbeleid tenminste:

1. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie op eindwaarde.
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Onderwerp	Wie	Wanneer
<b>Paragraaf grondbeleid jaarrekening</b>	Raad	Elk jaar (voorjaar)
<b>Paragraaf grondbeleid programmabegroting</b>	Raad	Elk jaar (najaar)
<b>Meerjarenprogramma Grondbeleid</b>	Raad	Elk jaar (voorafgaand aan begroting)

Tabel 2. Momenten van verantwoording.

De gemeente kiest er daarnaast voor om jaarlijks een Meerjarenprogramma Grondbeleid (MPG) vast te stellen (zie ook: Bijlage 4. Financiële kaders en risicomanagement). Dit vindt zijn oorsprong in de Financiële verordening. Via de MPG stelt de raad de kaders vast voor de (verdere) uitvoering van het grondbeleid. Daarbij legt de raad onder meer de herziene grondexploitatiebegrotingen vast. De MPG wordt vastgesteld in de vergadering voorafgaand aan de begrotingsbehandeling. De uitkomsten van de MPG worden samengevat opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de gemeentelijke begroting.

Het college geeft de raad verder vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (artikel 169 lid 4 gemeentewet). In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen

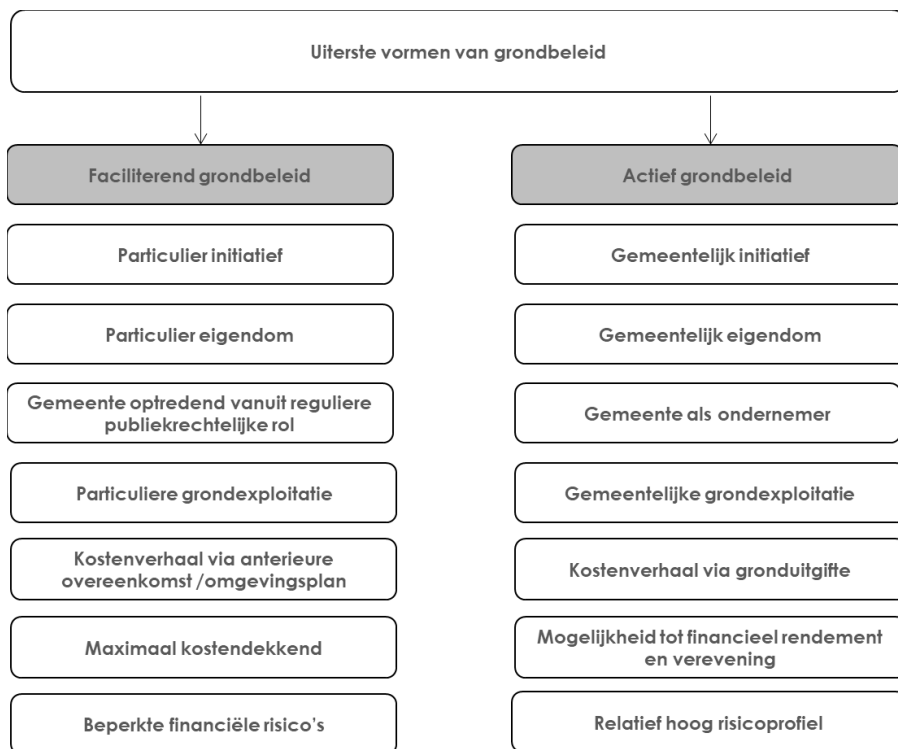
### **Beleidslijn 2. Verantwoording grondbeleid**

De verantwoording over de uitvoering van grondbeleid vindt minimaal plaats volgens artikel 16 BBV waarin bepalingen zijn opgenomen over minimale vereisten van de paragraaf grondbeleid bij jaarrekening en begroting. Daarnaast stelt de gemeenteraad elk jaar een Meerjarenprogramma Grondbeleid (MPG) vast.

## **3.VORMEN VAN GRONDBELEID**

### **3.1. Hoofdvormen van grondbeleid**

Traditioneel wordt binnen het grondbeleid een onderscheid gemaakt tussen twee uiterste vormen van grondbeleid: faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid (figuur 2). Alle vormen van grondbeleid en wijze van samenwerken met derden bevinden zich ergens op de schaal van deze twee uitersten. Afhankelijk van de gekozen vorm van grondbeleid heeft de gemeente meer of minder invloed op de totstandkoming en uitvoering van een plan. Maar dit geldt in het algemeen ook voor het financieel rendement en de risico's.



Figuur 2. Hoofdkenmerken uiterste vormen faciliterend en actief grondbeleid.

*Faciliterend grondbeleid: de markt ontwikkelt de grond.*

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief van de ruimtelijke ontwikkeling en het exploiteren van de grond bij derden, zoals marktpartijen, woningcorporatie of particulieren. De ontwikkeling wordt voor eigen rekening en risico in het geheel door hen uitgevoerd. De gemeente maakt de ontwikkeling in ieder geval mogelijk door planologische medewerking te verlenen en legt daarbij vast hoe gemeentelijke beleid wordt verwezenlijkt. De gemeente probeert dus ruimtelijke plannen te realiseren zonder zelf eigenaar te zijn van de grond.

*Actief grondbeleid: de gemeente ontwikkelt zelf de grond.*

Bij actief grondbeleid stuurt de gemeente op de realisatie van haar doelstellingen vanuit een grondeigendomspositie. De gemeente voert in de uiterste vorm van actief grondbeleid voor eigen rekening en risico de grondexploitatie. Dit houdt in dat zij gronden koopt of bestaande grondvoorraad inbrengt in de ontwikkeling, haar gronden geschikt maakt voor de bouw van opstallen en de openbare ruimte inricht. De bouwrijpe kavels geeft zij vervolgens uit aan derden die de opstalontwikkeling op zich nemen. Het voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente de meeste regie heeft over de ontwikkeling en dat zij potentie heeft op een financieel rendement. Actief grondbeleid gaat normaal gesproken echter ook gepaard met hogere financiële risico's dan faciliterend grondbeleid. Bijvoorbeeld het risico op het realiseren van lagere grondwaarden dan werd verwacht. Het vraagt ook om specifieke kennis en kunde van de gemeente op het gebied van grondzaken en planeconomie, civieltechnische projectleiding en projectmanagement.



### *Tussenvormen van grondbeleid.*

In de praktijk komen tussenvormen van de uiterste vormen van faciliterend en actief grondbeleid voor, en zijn deze zelfs wenselijk. Zo kan de gemeente er bijvoorbeeld voor kiezen om de grondexploitatie niet zelf uit te voeren, maar de gronden - onder bepaalde voorwaarden - in de huidige staat te verkopen aan derden, die vervolgens de grondexploitatie op zich nemen. Een specifieke combinatie van actief en faciliterend grondbeleid is een publiek-private samenwerking (PPS), waarbij zowel de overheid als private partijen hun grond inbrengen in een gezamenlijke onderneming die zelf verantwoordelijk is voor de grondexploitatie ('joint venture').

### **3.2. Beperkingen in rolkeuze**

Het is niet altijd mogelijk om een specifieke vorm van grondbeleid te kiezen. Als een grondeigenaar bijvoorbeeld kan aantonen dat zij zelf een ruimtelijk plan kan realiseren, dan heeft de gemeente geen wettelijke mogelijkheid om de gronden in eigendom te verkrijgen. Dit wordt het zelfrealisatiebeginsel genoemd. Daarnaast zijn we gebonden aan onze eigen begroting en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De gemeente kan niet onbeperkt geld uitgeven aan bijvoorbeeld grondaankoop en mag geen onverantwoorde financiële risico's nemen.

## **4. SITUATIONEEL GRONDBELEID**

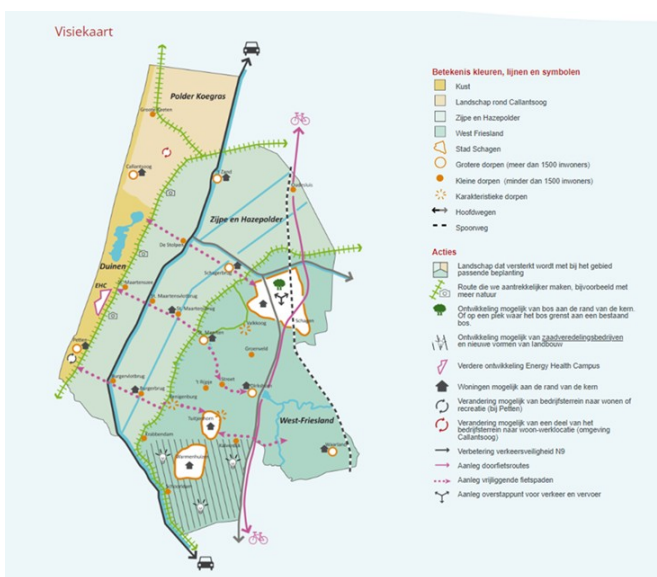
### **4.1. Realiseren van doelstellingen en ambities van gemeentelijk omgevingsbeleid**

Grondbeleid is voor de gemeente geen doel op zich, maar een middel om (maatschappelijke) doelstellingen en ambities van haar omgevingsbeleid te bereiken. Het omgevingsbeleid is een verzameling van ruimtelijke plannen, visies, beleidsdocumenten, programma's en bestuurlijke ambities. Allen zijn ze gericht op het bereiken van maatschappelijke effecten via ingrepen in de fysieke leefomgeving. Of dit nu gaat om volkshuisvesting, duurzaamheid, energietransitie, economie, openbare ruimte en bereikbaarheid, sport, natuur- en recreatie en leefbaarheid.

De Omgevingsvisie gemeente Schagen en het coalitieakkoord staan centraal in ons omgevingsbeleid. Ze geven richting aan de uitwerking van een ruimtelijke ontwikkeling en de voorwaarden of uitgangspunten die de gemeente of andere partijen hieraan stelt. Wij benoemen op

basis van de Omgevingsvisie, coalitieakkoord en eventueel andere aspecten van ons omgevingsbeleid, bij besluitvorming over ruimtelijke ontwikkeling de maatschappelijke doelen die bij een ontwikkeling het belangrijkste zijn. En we geven aan in welke mate we daarop resultaat willen bereiken en wanneer wij dit willen bereiken. Dit zijn onze maatschappelijke kerndoelen in de ontwikkeling. Wij werken daarbij nadrukkelijk vanuit de waarden en speerpunten van de Omgevingsvisie inclusief het woningbouwprogramma, en leggen in ons beleid en onze ontwikkelingen zo goed als mogelijk de verbinding tussen verschillende thema's. De doelen bieden ruimte aan en inspireren de markt om hier nadere invulling aan te geven.

Op deze manier is voor iedereen duidelijk op welke maatschappelijke doelen de gemeente zich richt en waarom deze thema's in een bepaald gebied van belang zijn. Aan de maatschappelijke doelen voegen we locatie-specifieke doelen toe, als de locatie daar om vraagt. Deze specifieke doelen bepalen we zo goed als mogelijk in overleg met onze partners in een ontwikkeling.



Figuur 3. Visiekaart Omgevingsvisie gemeente Schagen (2021).

Tijdens de uitvoering van een ontwikkeling worden de doelstellingen gebruikt om te beoordelen of de beoogde maatschappelijke impact wordt bereikt. De doelen kunnen tussentijds worden bijgesteld als het beleid wordt geactualiseerd of daar aanleiding toe geeft.

### Beleidslijn 3. Realisatie van maatschappelijke doelen en bestuurlijke ambities

De gemeente geeft via haar grondbeleid sturing aan de realisatie van de maatschappelijke doelen en bestuurlijke ambities van haar omgevingsbeleid. Hierbij staat de Omgevingsvisie gemeente Schagen en het coalitieakkoord centraal. Op basis hiervan worden de maatschappelijke kerndoelen voor een ontwikkeling benoemd en wordt aangegeven welke (maatschappelijke) resultaten met de ontwikkeling worden bereikt.

## 4.2. Situatieel grondbeleid

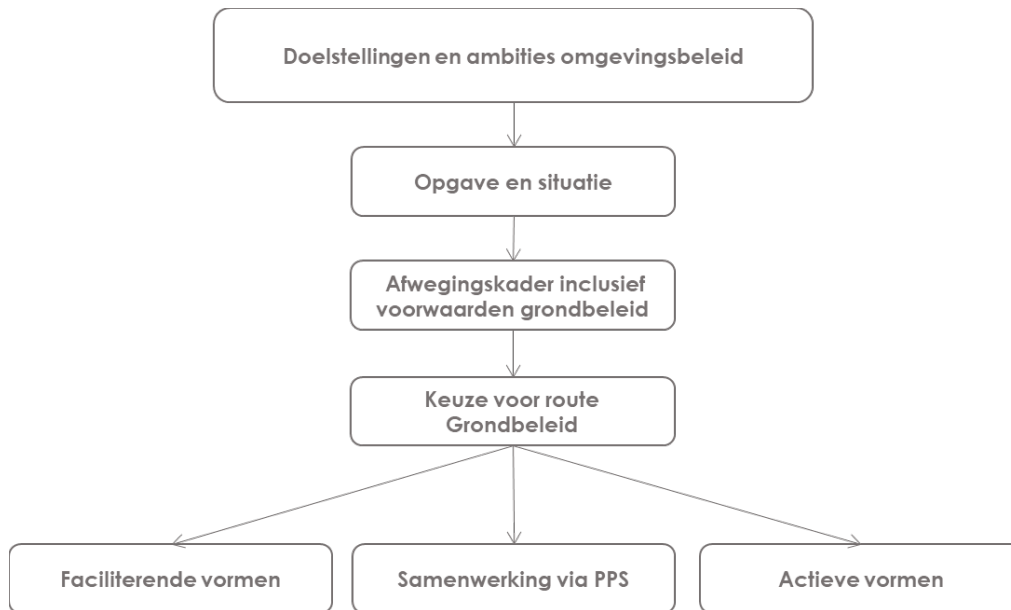
Om de maatschappelijke doelstellingen via een ontwikkeling te kunnen realiseren is de beschikbaarheid van een locatie essentieel. De gemeente bezit een substantiële voorraad gronden in en rondom de dorpskernen en stad Schagen. Maar marktpartijen en particulieren beschikken ook over aanzienlijke grondposities. In veel gevallen zal de gemeenten voor de realisatie van haar ambities dan ook afhankelijk zijn van grond van derden. Dat betekent dat de doelstellingen vaak (gedeeltelijk) door marktpartijen zal moeten worden gerealiseerd of dat de gemeente kiest voor actieve verwerving van deze gronden.

Bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en transitieopgaven noodzaken ons om op momenten actief in te grijpen of samenwerking te zoeken. Zeker als verwacht wordt dat een toekomstige integrale ontwikkeling in het geding is, of de markt een belangrijke of urgente ontwikkeling niet (snel genoeg) oppakt. Maar in andere situaties heeft de gemeente wellicht voldoende aan het innemen van een meer faciliterende rol. Ook op ontwikkelingen waar de gemeente geen grondpositie heeft kan zij namelijk regie voeren. Bijvoorbeeld door in anterieure overeenkomst afspraken te maken over locatie-eisen (zoals woningbouwprogrammering, kwaliteit openbare ruimte, duurzaamheidseisen, fasering, etc.) en kostenverhaal.

Grondbeleid vergt dus maatwerk. Van belang is flexibel te zijn in de aanpak naar aanleiding van de gegeven opgaven, situatie en doelstellingen. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen ook sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd.

In deze nota Grondbeleid wordt daarom de beleidskeuze gemaakt voor het toepassen van zogenaamd 'Situationeel grondbeleid' voor de komende vier jaren (figuur 4). Dit betekent dat de gemeente maatwerk levert en dat per afzonderlijke situatie en opgave wordt beoordeeld welke gemeentelijke (regie)rol en inzet van instrumenten van grondbeleid het meest geschikt is voor het realiseren van de ambities van het gemeentelijk omgevingsbeleid. En dit vindt plaats binnen (vooraf gestelde) organisatorische en financiële voorwaarden. Deze vorm past ook het beste bij de principes van de Omgevingswet, waarbij flexibiliteit en maatwerk belangrijke uitgangspunten zijn.

Het ligt bij situationeel grondbeleid dus niet op voorhand vast welke vorm van grondbeleid en regierol de gemeente inneemt. De verhouding en wijze van samenwerken met marktpartijen kan hierbij per locatie wezenlijk verschillen. Maar de gemeente heeft hierbij in beginsel wel altijd de regie over de gewenste ontwikkeling. Daarbij wordt (pro)actief gebruik gemaakt van de beschikbare instrumenten van grondbeleid die op de meest efficiënte en effectieve wijze de ontwikkeling tot stand kan brengen. Op voorhand worden dus geen grondbeleidsinstrumenten uitgesloten. Door situationeel, dus per situatie en opgave, onze rolkeuze te bepalen blijven we ook afwegen hoe we onze capaciteit en middelen op de juiste manier kunnen inzetten.



*Figuur 4. Situationeel grondbeleid gemeente Schagen op hoofdlijnen.*

Het door de gemeente proactief aanwijzen van voorkeurs (woning)bouwlocaties past in dit beleid. Ook omdat vervolgens de gemeente de regie houdt door de kaders voor de uitwerking van een gebied aan de eigenaren van de grond mee te geven. Als er niet, niet tijdig of niet onder voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming met de grondeigenaar/ontwikkelaar kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe bestemming afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke grondbeleidsinstrumenten (zie ook: Bijlage 1. Instrumenten van grondbeleid).

#### **Beleidslijn 4. Situationeel grondbeleid**

De gemeente Schagen voert situationeel grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente per situatie of opgave beoordeeld welke vorm van grondbeleid het meest geschikt en effectief is voor het realiseren van de ambities en doelstellingen van het gemeentelijk omgevingsbeleid, binnen (vooraf gestelde) organisatorische en financiële voorwaarden. Daarbij wordt actief (en ook proactief) gebruik gemaakt van die beschikbare instrumenten die op de meest efficiënte en effectieve wijze de ontwikkeling tot stand kan brengen. Op voorhand worden geen grondbeleidsinstrumenten uitgesloten.

#### **4.3. Organisatorische voorwaarden bij situationeel grondbeleid**

Situationeel grondbeleid kan volgens de gemeente alleen effectief worden ingevuld als er wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. De volgende organisatorische voorwaarden moeten worden ingevuld om situationeel grondbeleid optimaal te laten functioneren:

- A. *Heldere visie om te komen tot verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen en ambities.* Via het grondbeleid wordt sturing gegeven aan de realisatie van de maatschappelijke doelen en bestuurlijke ambities van het omgevingsbeleid (zie ook: paragraaf 4.1 en beleidslijn 3 en 4).

- B. *Sturen op integraal resultaat.* Zowel gemeentelijke als particuliere initiatieven worden integraal beoordeeld. Een integrale benadering betekent het in onderlinge samenhang bekijken van de sociale, maatschappelijke, fysieke en financiële vraagstukken die bij een ontwikkeling optreden. Dit voorkomt dat maatschappelijke ambities zich opstapelen zonder dat naar de (financiële) gevolgen wordt gekeken. Op deze manier wordt er bovendien voor gezorgd dat al vroegtijdig wordt besproken wat maatschappelijk en financieel haalbaar is bij een gebiedsontwikkeling.
- C. *Professionaliteit en capaciteit van de organisatie.* Een goede invulling van situationeel grondbeleid vergt de nodige expertise en capaciteit van de gemeentelijke organisatie. De benodigde kennis die nodig is voor het kunnen innemen van een specifieke rol moet voor een belangrijk deel in huis zijn. Dit kan per ontwikkeling verschillen. Een professionele organisatie vraagt ook om heldere interne processen en een goede samenwerking tussen het ambtelijk apparaat, het college van B&W en gemeenteraad. Hierin speelt (continue verbetering van) het proces van Projectmatig Werken een belangrijke rol. De beleidskeuzes inclusief de uitvoering van het grondbeleid worden via Projectmatig Werken periodiek verankerend. Zo kan op gezette momenten inhoudelijke en strategische besluitvorming plaatsvinden en blijft de gemeente in control.

#### **4.4. Financiële voorwaarden bij situationeel grondbeleid**

Het gemeentelijk omgevingsbeleid moet uitvoerbaar en betaalbaar zijn én blijven. De gemeente Schagen gaat daarom zorgvuldig en bewust om met de inzet van (gemeenschaps) middelen in de vorm van grond, geld en capaciteit. De gemeente handelt vanuit een sterke begrotingsdiscipline en stuurt op een solide financiële positie. Bij elke ruimtelijke ontwikkeling gelden daarom de volgende financiële voorwaarden:

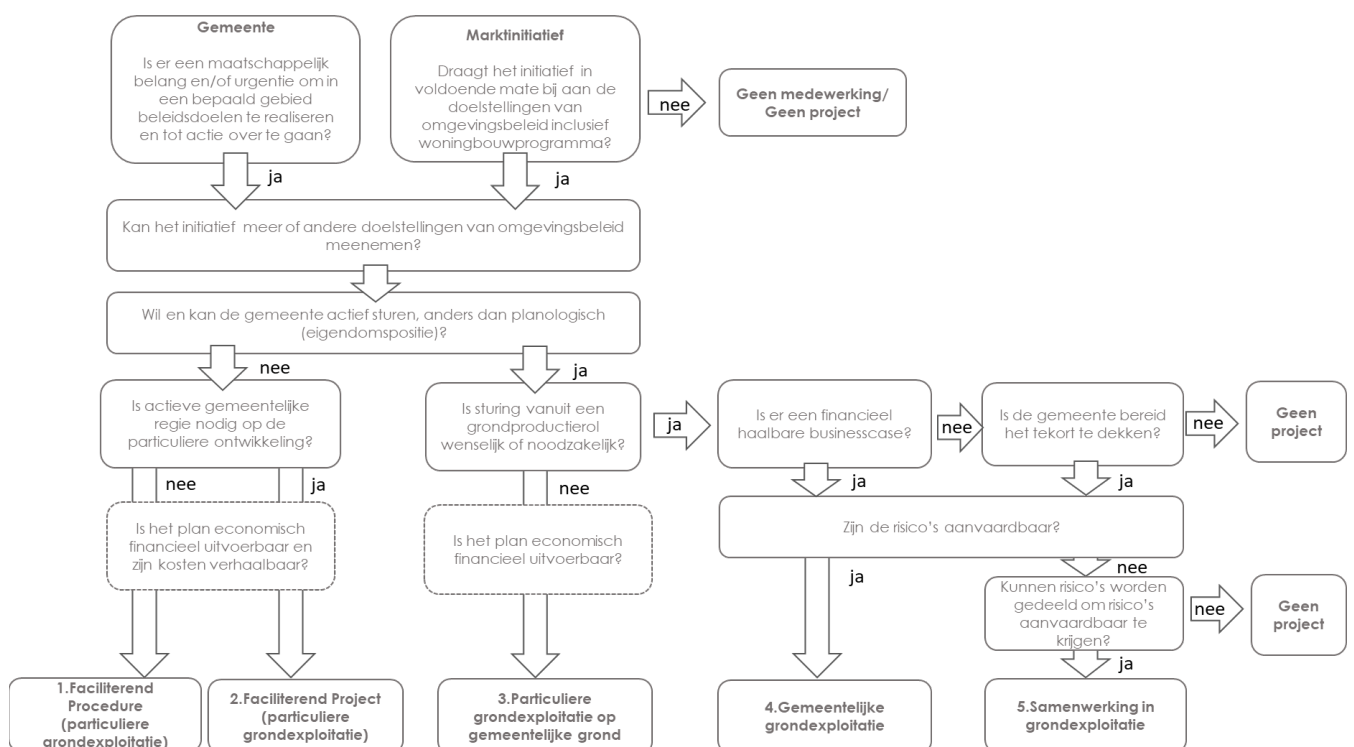
- A. *De gemeente werkt met marktconforme prijzen en voorwaarden.* Dit geldt voor alle vormen van grondtransacties, zoals grondaankoop en tijdelijk beheer (zie Bijlage 1. Instrumenten van grondbeleid) en gronduitgifte (zie Bijlage 2. Gronduitgiftebeleid en Bijlage 3. Grondprijzenbeleid). Marktconformiteit verkleint het risico op het verlenen van ongeoorloofde staatssteun en draagt bij aan het doelmatig omgaan met onze middelen.
- B. *Gelijkheidsbeginsel.* De gemeente biedt bij alle privaatrechtelijke handelingen van onroerend goed de gelegenheid om mee te dingen. Hierop zijn enkele uitzonderingen mogelijk. De handelswijze is gedetailleerd opgenomen in de gemeentelijke notitie “Werkwijze verkoop en ander privaatrechtelijk handelen na Didam-arrest” of actualisaties hiervan.
- C. *Financieel sluitende businesscase (zelfstandig).* Het uitgangspunt van een ruimtelijke ontwikkeling is een minimaal zelfstandig sluitende businesscase, bij een aanvaardbaar risicoprofiel. Met ‘businesscase’ wordt hier bedoeld de directe financiële effecten vanuit de gemeentelijke, gezamenlijke of particuliere grondexploitatie. Indirecte effecten die voortvloeien uit de ontwikkeling (bijvoorbeeld gevolgen op onroerend zakenbelasting of

beheerkosten openbare ruimte) maken in beginsel geen deel uit van de businesscase. Winstmaximalisatie is geen doel op zich, maar optimalisatie van financieel rendement dient wel onderdeel te zijn van de afwegingen die worden gemaakt bij de beoogde ontwikkeling.

- D. *De gemeenteraad heeft budgetrecht en bepaalt of de beoogde ruimtelijke inpassing en maatschappelijke impact, de investeringen waard zijn.* Als vooraf een onrendabele top wordt verwacht, of investeringen benodigd zijn die niet volledig kunnen worden verhaald, dan geeft het college dit zo tijdig mogelijk aan richting de gemeenteraad. En geeft daarbij aan welke financiële kaders voor uitwerking dan gelden. De raad beslist uiteindelijk over de kredietverlening, de gemeentelijke grondexploitatie, de dekking en het risicoprofiel. En beoordeelt of de beoogde ruimtelijke inpassing en maatschappelijke impact de investeringen waard zijn. Bij deze afweging kunnen de gevolgen van de indirecte effecten van een businesscase wel onderdeel zijn van informatievoorziening richting de raad.
- E. *Aanvaardbaar risicoprofiel* (zie ook Bijlage 4. Financiële kaders en risicomanagement). Een goede waardering en beheersing van een financiële businesscase of (investerings)krediet is alleen mogelijk als ook de financiële risico's in beeld zijn gebracht. Een businesscase gaat altijd gepaard met een financiële risicoanalyse met een aanvaardbaar risicoprofiel. Dit betekent dat:
1. Het risicoprofiel kan worden opgevangen met het beschikbare weerstandsvermogen (de reserve grondexploitatie, andere toegewezen middelen of zijn gedekt via afspraken zoals vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst).
  2. Er beheersmaatregelen zijn gekoppeld aan elk risico. Dit kan ook betekenen dat risico's worden gedeeld vanuit een samenwerkingsverband.
  3. De financiële risico's en kansen redelijkerwijs in verhouding staan tot de begrote investeringen en opbrengsten.
- F. *De gemeente handelt naar de wettelijke plicht van kostenverhaal.* Dit betekent dat de kosten van grondexploitatie die rechtmatig kunnen worden verhaald, ook daadwerkelijk worden verhaald. En dat, als er wat dat betreft een tekort is, dat voor de gemeente een reden kan zijn af te zien van het nemen van een planologisch besluit om de ontwikkeling mogelijk te maken. De werkwijze met betrekking tot kostenverhaal wordt door de gemeente uitgewerkt opgenomen in een "Programma kostenverhaal en financiële bijdragen".
- G. Wij hanteren heldere spelregels voor onze eigen grondexploitaties (zie ook: Bijlage 5. Spelregels grondexploitaties). Wij handelen hierbij naar de wet- en regelgeving zoals opgenomen in de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) van de commissie BBV of actualisaties hier van.

#### **4.5. Afwegingskader grondbeleid**

Het is belangrijk dat situationeel grondbeleid niet leidt tot willekeur. Daarom is transparantie in besluitvorming essentieel. Om sturing te geven aan de afwegingen die wij maken, hanteren wij een afwegingskader grondbeleid (figuur 5). Het afwegingskader vormt de basis voor het bepalen van de rol en positie die de gemeente inneemt bij een ruimtelijke ontwikkeling, als ook de keuzen in de inzet van grondbeleidsinstrumenten. Dit gebeurt bij voorkeur aan het begin van de ontwikkeling, dus in de visie, initiatief en haalbaarheidsfase. In deze fasen worden de ruimtelijke, beleidsmatige en financiële kaders van een ontwikkeling vastgelegd. Het kan gebeuren dat de aanvankelijk gekozen voorkeursrol niet mogelijk of wenselijk blijkt tijdens de planvorming. Er is dan ruimte om tijdig bij te sturen. De afwegingen die worden gemaakt en de keuze voor een voorkeursrol worden op basis van het afwegingskader onderbouwd en bestuurlijk vastgelegd. Dit verloopt bijvoorbeeld via een uitvoeringsparagraaf van een gebiedsvisie en/of in een paragraaf ontwikkelstrategie van een Projectopdracht.



Figuur 5. Afwegingskader grondbeleid Schagen.

Via het afwegingskader geven wij feitelijk antwoord op de volgende strategische vragen:

1. Draagt een ontwikkeling of project in voldoende mate bij aan de maatschappelijke kerndoelen van de gemeenten en voldoet het daarbij aan het toetsingskader Woningbouwprogramma (Bijlage 6. Toetsingskader Woningbouwprogramma)? En welke regierol nemen we dan bij voorkeur in, in relatie tot de verwezenlijking van deze maatschappelijke doelstellingen?
2. Welke regierol nemen we bij voorkeur in, in relatie tot de uitvoerbaarheid van de ontwikkeling? Hierbij wordt het plan getoetst aan de voorwaarden uit paragraaf 4.3 en 4.4 van de nota Grondbeleid en aan de voorwaarden zoals deze vooraf bij een ontwikkeling zijn geformuleerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het risicoprofiel van de ontwikkeling, de

beschikbare capaciteit, het beoogd financieel resultaat/rendement van de businesscase en mogelijkheden van kostenverhaal.

Omdat een deel van de antwoorden bestuurlijke keuzes betreffen is het geen volledige invuloefening en schetsen we, waar nodig, scenario's. In de praktijk zullen de afwegingen ook merendeels gelijktijdig plaatsvinden. Het afwegingskader moet zich in de praktijk ook nog bewijzen. Door ervaringen vanuit de praktijk wordt het kader en/of proces waar nodig bijgesteld.

#### 4.6. Routes van grondbeleid

In het afwegingskader wordt toegewerkt naar 5 mogelijke voorkeursrollen in grondbeleid. Dit worden 'routes van grondbeleid' genoemd. Elke route is in feite een afgebakende eenheid waarin grofweg dezelfde principes gelden voor kaderstelling, sturing, besluitvorming, administratie en verantwoording. Zo goed als mogelijk wordt in besluitvorming en verantwoording een onderscheid gemaakt naar deze routes. Het is hierdoor voor de gemeenteraad en andere betrokkenen vooraf duidelijker welke kaders en regels wanneer van toepassing zijn (tabel 3).

Route	1. Faciliterend "Procedure".	2. Faciliterend "Project"	3. Particuliere grondexploitatie op gemeentelijke gronden (o.a. concessie)	4. Gemeentelijke grondexploitatie	5. Samenwerking in grondexploitatie
<b>Kenmerk</b>	Particuliere ontwikkeling op particuliere grond met een beperkte belang of urgentie.	Urgente of belangrijke particuliere ontwikkeling op particuliere grond waarbij actieve regie gewenst is.	Particuliere grondexploitatie nadat gemeente haar gronden in huidige staat heeft uitgegeven.	Gemeente voert zelf de grondproductie en geeft bouwkvavels uit.	Gezamenlijke grondexploitatie via een joint venture (BV/CV, gezamenlijke regeling)
<b>Grondeigendom</b>	Markt.	Markt. Indien nodig inbreng gemeentelijke grond.	Gemeente. Indien nodig actief verwerving.	Gemeente. Indien nodig actief verwerven of bouwclaim.	Gemeente of gezamenlijk. Indien nodig actief verwerven.
<b>Grondexploitatie</b>	Voor rekening en risico derden	Voor rekening en risico derden	Voor rekening en risico derden	Voor rekening en risico gemeente.	Gedeeld rekening en risico.
<b>Belangrijkste Instrumenten Grondbeleid</b>	Kostenverhaal via Anterieure overeenkomst. Omgevingsplan	Kostenverhaal via Intentieovereenkomst En Anterieure overeenkomst Omgevingsplan.	Tender Koopovereenkomst Omgevingsplan	Minnelijke verwerving Voorkeursrecht Grondexploitatie Uitgifte Omgevingsplan	Minnelijke verwerving Voorkeursrecht Samenwerkingsovereenkomst Grondexploitatie Uitgifte Omgevingsplan
<b>Financieel</b>	Kostenverhaal. Maximaal kostendekkend.	Kostenverhaal. Maximaal kostendekkend.	Opbrengsten uit netto winst grondverkoop.	Resultaat gemeentelijke grondexploitatie.	Resultaat gezamenlijke grondexploitatie
<b>Projectmatig Werken?</b>	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja en sturing vanuit verbonden partij
<b>Verantwoording</b>	Geen onderdeel van reguliere verantwoording via P&C cyclus	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid en MPG	Paragraaf grondbeleid/paragraaf verbonden partijen en MPG

Tabel 3. Belangrijkste kenmerken van routes van grondbeleid.

De gemeente onderscheidt de volgende routes:

- Route 0. Niet meewerken aan een ruimtelijk initiatief.
- Route 1. Faciliterend 'Procedure': Particuliere grondexploitatie op particuliere grondeigendom met een beperkt maatschappelijk belang of urgentie.
- Route 2. Faciliterend 'Project'. Particuliere grondexploitatie op particuliere grondeigendom met een relatief groot maatschappelijk belang of urgentie.
- Route 3. Actief met Particuliere grondexploitatie op (voormalig) gemeentelijke gronden.



- Route 4. Actief met gemeentelijke grondexploitatie (inclusief bouwclaim).
- Route 5. Actief 'Samenwerking via PPS'. Samenwerking met marktpartijen in de grondexploitatie.

De routes zijn nader toegelicht in Bijlage 7. Toelichting op routes van grondbeleid.

#### **Beleidslijn 5. Afwegingskader en routes van Grondbeleid**

De afwegingen die worden gemaakt om tot een onderbouwde keuze te komen over onze (regie)rol en inzet van grondbeleidsinstrumenten vindt mede plaats vanuit het afwegingskader grondbeleid. De keuze voor de gemeentelijke voorkeursrol en ontwikkelstrategie wordt expliciet onderbouwd en vastgelegd in de bestuurlijke besluitvorming over de betreffende ontwikkeling. Zo goed als mogelijk delen wij deze voorkeursrol in onder een van de vijf routes van grondbeleid.

# **BIJLAGEN NOTA GRONDBELEID 2023**

# GEMEENTE SCHAGEN

## **BIJLAGE 1. INSTRUMENTEN VAN GRONDBELEID**

Om gemeentelijke doelen effectief te bereiken, is maatwerk nodig bij het gebruik van grondbeleidsinstrumenten. Via de instrumenten van grondbeleid kan de gemeente voorwaarden stellen of sturen op een ruimtelijke ontwikkeling. Alle instrumenten die volgens de geldende wet- en regelgeving mogelijk zijn, kunnen worden toegepast als de situatie erom vraagt. De volgende instrumenten van grondbeleid worden onderscheiden (tabel 1):

Instrument	Soort	Wie
<b>1. Minnelijke grondaankoop</b>	Privaatrechtelijk	College
<b>2. Voorkeursrecht</b>	Publiekrechtelijk	Raad
<b>3. Onteigening</b>	Publiekrechtelijk	Raad
<b>4. Kavelruil</b>	Privaatrechtelijk	College
<b>5. Tijdelijk beheer</b>	Privaatrechtelijk	College
<b>6a. Kostenverhaal via anterieure overeenkomst</b>	Privaatrechtelijk	College
<b>6b. Kostenverhaal via publiekrechtelijke regeling</b>	Publiekrechtelijk	Raad
<b>7. Bestemmingsplan/Omgevingsplan</b>	Publiekrechtelijk	Raad
<b>8. Voorbereidingsbesluit</b>	Publiekrechtelijk	Raad
<b>Gronduitgifte- en grondprijnsbeleid (Bijlage 2)</b>	Privaatrechtelijk	Raad/ College

Tabel 1. Instrumenten van grondbeleid .

### 1.1. Inleiding grondverwerving

De verwerving van grond is voor de gemeente in het algemeen hét instrument om de regiefunctie bij een ruimtelijke ontwikkeling optimaal te kunnen voeren. Vanuit de eigendomspositie ontstaat de maximale mogelijkheid om de ontwikkeling en het gebruik van de grond en vastgoed te sturen en te beïnvloeden. Het moment van grondaankoop is hierbij belangrijk. Bij ingrijpen in een te laat stadium bestaat bijvoorbeeld het risico dat de aankoopprijs van gronden hoger uitvalt, of dat eigendom in handen valt van (speculerende) partijen waardoor de gewenste ontwikkeling niet of minder goed kan worden uitgevoerd. Maar verwerving gaat ook gepaard met grote financiële risico's en kan ingrijpende gevolgen hebben voor de betreffende eigenaar. Het besluit om grond aan te kopen en de inzet van instrumenten hierbij, is dus een weloverwogen keuze.

### 1.2 Minnelijke grondverwerving

Verwerving van grond en opstallen vindt bij voorkeur plaats op basis van vrijwilligheid (minnelijke verwerving). Afhankelijk van de mate van concreetheid van de planontwikkeling worden twee vormen van minnelijke verwerving onderscheiden:

#### *Planmatige grondaankoop*

Planmatige verwerving vindt plaats in het kader van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (realisatie van een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan), waarbij uitgangspunt is dit via de minnelijke weg te doen. Dit kan grondverwerving zijn waarvoor de gemeenteraad al en een

grondexploitatie heeft vastgesteld en daarmee krediet heeft verstrekt ten behoeve van de aankoop, maar kan ook volgen uit andere concrete beleidsvoornemens met betrekking tot een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling.

#### *Strategische grondaankoop*

Wanneer het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik daarom vraagt, kan het noodzakelijk zijn om strategische grondpositie(s) in te gaan nemen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om toekomstige lange termijn plannen zoals woningbouwgebieden of bedrijventerreinen die nog niet zijn uitgewerkt in een bestemmingsplan of omgevingsplan. Maar ook voor de opgaven in de transitie van de landbouw en het behalen van de klimaatdoelstellingen (bijv. realiseren van nieuwe natuur of biodiversiteit).

We nemen alleen strategische grondposities in als dit volgt uit een integrale afweging, waarbij de volgende onderbouwingen worden opgenomen:

- Onderbouwing van het belang van de aankoop aan de bijdrage aan de maatschappelijke ambities van de gemeente inclusief de noodzaak tot gemeentelijke regievoering via grondeigendom.
- Onderbouwing van de ontwikkeltermijn.
- Onderbouwing van de toekomstig financiële businesscase inclusief eventuele dekking.
- Onderbouwing van de financiële risico's, bijvoorbeeld het risico op afwaardering, plankosten, beheerkosten en rentelasten.

Een strategische grondpositie betekent overigens niet automatisch dat de gemeente ook zelf de grondexploitatie uitvoert.

Parallel aan het spoor van zowel minnelijke- als strategische verwerving kunnen de instrumenten Voorkeursrecht gemeenten en onteigening worden ingezet. Het inzetten van deze instrumenten kan het proces van minnelijke verwerving bespoedigen.

#### *Marktconformiteit verwerving*

Bij zowel planmatige als strategische verwerving dient de marktconformiteit te worden onderbouwd. In de regel laat de gemeente aan te kopen gronden taxeren door een beëdigd taxateur om de marktwaarde van de gronden te bepalen. Op basis van het taxatierapport worden onderhandelingen gevoerd onder voorbehoud van instemming van de raad. Aan iedere aankoop van (verhuurd) onroerend goed ligt een juridische check ten grondslag en een bouwkundig onderzoek als het bebouwd vastgoed betreft. De gemeenteraad verstrekt het krediet voor aankoop.

#### **Beleidslijn 6. Minnelijke verwerving**

De gemeente geeft de voorkeur aan het traject van minnelijke (vrijwillige) aankoop van gronden- en opstallen. Bij zowel planmatige als strategische verwerving dient de marktconformiteit te worden onderbouwd. Als er vooraf geen kaders en/of budget door de gemeenteraad zijn vastgesteld legt het college het voornemen tot aankoop (concept-koopovereenkomst) voor aan de gemeenteraad.

#### **Beleidslijn 7. Strategische verwerving**

De gemeente neemt alleen strategische grondposities in als dit volgt uit een integrale afweging, waarbij de volgende onderbouwingen worden opgenomen:

- Onderbouwing van het belang van de aankoop aan de bijdrage aan de maatschappelijke ambities van de gemeente inclusief de noodzaak tot gemeentelijke regievoering via grondeigendom.
- Onderbouwing van de ontwikkeltermijn.
- Onderbouwing van de toekomstig financiële businesscase inclusief eventuele dekking.
- Onderbouwing van de financiële risico's, bijvoorbeeld het risico op afwaardering, extra

## **2. Voorkeursrecht**

De omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. Als een voorkeursrecht op een eigendom is gevestigd en een eigenaar wil zijn eigendom vervreemden dan is hij verplicht om het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het belangrijkste doel van het voorkeursrecht is om speculatie en prijsopdrijving te voorkomen om zo een integrale ontwikkeling mogelijk te maken. Daarnaast kan het voorkeursrecht ook door de gemeente worden ingezet als faciliterend instrument voor een ontwikkelende marktpartij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten of gaat sluiten, dit met inachtneming van de geldende wetgeving.

De gemeente kan dit instrument inzetten voordat de gemeente toe is aan wijziging van het omgevingsplan. De inzet van dit instrument wordt afgewogen tegen de optie van strategische verwerving en zal deze dus inzetten in een vroeg stadium van de voorgenomen ontwikkeling. Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad (en eerst van het college van B&W) onder bepaalde voorwaarden worden gevestigd. Het vestigen van een voorkeursrecht betekent dat binnen drie jaar daarna een planologische maatregel moet worden getroffen om het voorkeursrecht te kunnen verlengen. Dat betekent dat het vestigen van voorkeursrecht het begin moet zijn van een planologische traject.

### **Beleidslijn 8. Voorkeursrecht**

De gemeente kan het instrument van voorkeursrecht inzetten voordat de gemeente toe is aan wijziging van het omgevingsplan. De inzet van dit instrument wordt afgewogen tegen de optie van strategische verwerving en zal deze dus inzetten in een vroeg stadium van de voorgenomen ontwikkeling. Het vestigen van een voorkeursrecht betekent dat binnen drie jaar daarna een planologische maatregel moet worden getroffen om het voorkeursrecht te kunnen verlengen.

leiden en het bestemmingsplan/omgevingsplan in de uitvoering tot onaanvaardbare vertraging dreigt te geraken, mag onteigening worden overwogen. In de Omgevingswet is de procedure voor onteigening vastgelegd en de wettelijke criteria waaraan de gemeente moet voldoen.

Van het starten van een administratieve onteigeningsprocedure kan een stimulans uitgaan om alsnog aan minnelijke verwerving medewerking te verlenen. Het voeren van een 'tweesporenbeleid' heeft dan de voorkeur. Dat wil zeggen naast het voeren van minnelijke onderhandelingen ter voorkoming van een onteigening tevens de administratieve onteigeningsprocedure starten en waar nodig ook door te zetten.

### **Beleidslijn 9. Onteigening.**

Alleen wanneer uiterste inspanningen niet tot succes leiden en het bestemmingsplan/omgevingsplan in de uitvoering tot onaanvaardbare vertraging dreigt te geraken, mag onteigening worden overwogen.

#### **4. Kavelruil**

Kavelruil is formeel geen verwerving maar is het ruilen van grond tussen eigenaren. Bij herverkaveling landelijk gebied is sprake van een herindeling van het grondgebruik (landinrichting). Dit gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van gronden aan eigenaren en gebruikers. Herverkaveling in het landelijk gebied is geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), met de Aanvullingswet Grondeigendom wordt dit ondergebracht in de Omgevingswet. Indien onze doelstellingen via kavelruil toestand kunnen komen, en de betrokken grondeigenaren willen daaraan meewerken, dan zullen wij dit ondersteunen. Wij passen dit toe als grond is gelegen nabij een te ontwikkelen gebied, nabij het eigendom van degene die in het ontwikkelgebied eigendommen heeft of indien het aantrekkelijk is gelegen voor betrokken grondeigenaren.

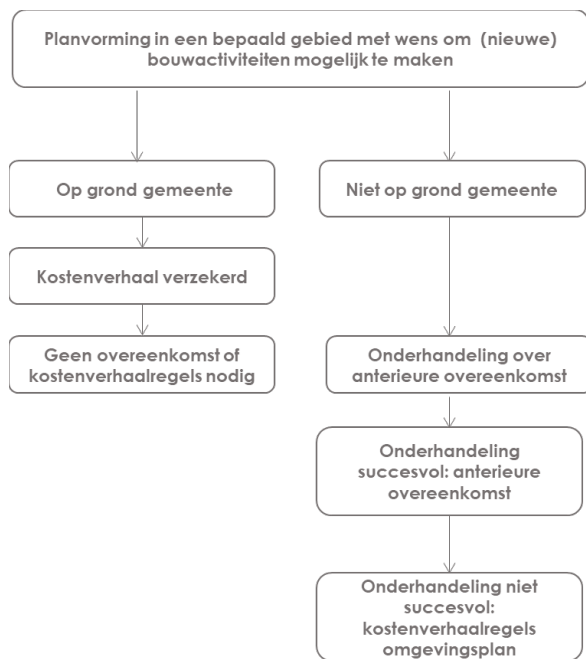
#### **5. Tijdelijk beheer**

Er is sprake van tijdelijk beheer wanneer de gemeente onroerende zaken in eigendom heeft verworven met het oog op een (toekomstige) planontwikkeling. De onroerende zaak moet voor de periode tussen verwerving en uitgifte worden beheerd. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het tijdelijk in gebruik geven zoals (tijdelijk) voortgezet gebruik en tijdelijke huur of pacht. Tijdige beschikbaarheid betekent dat de tijdelijke ingebruikneming juridisch goed geregeld moet zijn.

#### **6. Kostenverhaal**

De Omgevingswet biedt ruimte voor de ontwikkeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor de ontwikkeling van gebieden zal ook de gemeente vaak (plan)kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen en het wijzigen van het omgevingsplan. De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor 'werken, werkzaamheden en maatregelen' naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.

Als de gemeente niet alle uitgeefbare gronden zelf in eigendom heeft of krijgt, zal de gemeente het verhaal van kosten niet via de gronduitgifte(prijs) kunnen verzekeren (figuur 6). In dat geval is de gemeente verplicht om kostenverhaal te verzekeren via een kostenverhaalregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, ténzij het kostenverhaal is verzekerd via een (anterieure) overeenkomst.



Figuur 6. Proces Kostenverhaal op hoofdlijnen

De gemeente Schagen legt de werkwijze over kostenverhaal en financiële bijdragen nader vast in een Programma kostenverhaal en financiële bijdragen. In deze nota Grondbeleid wordt ingegaan op de algemene aspecten en houding van de gemeente rondom kostenverhaal. Het Programma geeft hier nadere invulling en uitwerking aan.

### Beleidslijn 10. Kostenverhaal

De gemeente Schagen handelt naar de wettelijke plicht van kostenverhaal. Dit betekent dat de kosten van grondexploitatie die rechtmatig kunnen worden verhaald, ook daadwerkelijk worden verhaald. En dat, als er wat dat betreft een tekort is, dat voor de gemeente een reden kan zijn af te zien van het nemen van een planologisch besluit om de ontwikkeling mogelijk te maken. De werkwijze bij gemeentelijk kostenverhaal wordt nader vastgelegd in een "Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen".

#### 6a. Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk kostenverhaal)

Via een (privaatrechtelijke) anterieure overeenkomst kan de gemeente meer zaken vastleggen over kostenverhaal dan bij het (publiekrechtelijk) vaststellen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Een overeenkomst biedt voor beide partijen, zowel marktpartij als gemeente, vooraf zekerheid over de ontwikkeling. Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente Schagen daarom een sterke voorkeur voor het verzekeren van kostenverhaal via het privaatrechtelijk traject van een anterieure overeenkomst. De gemeente is penvoerder van de overeenkomst.

Als een anterieure overeenkomst het kostenverhaal regelt, hoeven er in het omgevingsplan, het projectbesluit of omgevingsvergunning voor buitenplanse activiteit geen regels over kostenverhaal in te staan. Dat mag wel. Het bevoegd gezag moet binnen 2 weken na aangaan van de overeenkomst over het kostenverhaal kennisgeven van terinzagelegging.

Een anterieure overeenkomst wordt altijd gesloten voorafgaand of bij vaststelling van het betreffende (herziening van) het ruimtelijk plan dan wel voordat de ontwikkeling in een omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een buitenlandse activiteit mogelijk wordt gemaakt. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal, zet de gemeente binnen de wettelijke kaders in op maximaal kostenverhaal bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.

Als afspraken in de anterieure overeenkomst nog niet toegewezen budget vergen, is het de gemeenteraad die daarover beslist. Wij nemen een inspanningsverplichting op in de anterieure overeenkomst en voorbehoud ten aanzien van nog te nemen besluiten.

#### **Beleidslijn 11. Anterieure overeenkomst**

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente Schagen een sterke voorkeur voor kostenverhaal via het privaatrechtelijk traject van een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst wordt altijd gesloten voorafgaand of bij vaststelling van het betreffende (herziening van) het ruimtelijk plan danwel voordat de ontwikkeling in een omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een buitenlandse activiteit mogelijk wordt gemaakt.

#### *Overige aspecten anterieure overeenkomst*

De anterieure overeenkomst regelt naast het kostenverhaal ook veel andere zaken over de locatieontwikkeling. In de overeenkomst leggen de gemeente en de ontwikkelende partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Daarnaast biedt de overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen, zoals de stedenbouwkundige opzet en verkaveling, programmering, kwaliteit van de openbare ruimte, woningtypes en categorieën, planning, verdeling werkzaamheden en toezicht, het ambtelijk voorleggen van bestekken, vormen van aanbesteding, (terug)levering van gronden, vestigen van beperkte rechten en bepalingen over ontbindingen, boetes, garanties en nadeelcompensatie.

#### *Intentieovereenkomst voorafgaand aan anterieure overeenkomst*

Voor faciliterende Projecten (route 2) wordt altijd eerst een intentieovereenkomst gesloten voordat we over gaan tot het sluiten van een anterieure overeenkomst. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente zich langdurig committeert aan een traject met een nog onzekere toekomst. Ook wordt het kostenverhaal zo al in een vroegtijdig stadium verzekert. Via de intentieovereenkomst wordt ook vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt en wanneer haar medewerking eventueel eindigt.

#### **Beleidslijn 12. Intentieovereenkomst**

Voor faciliterende projecten (grondbeleid route 2) wordt altijd eerst een intentieovereenkomst gesloten voordat wordt overgegaan tot het opstellen en sluiten van een anterieure overeenkomst.

### **6b. Publiekrechtelijke regeling kostenverhaal**

Als er geen anterieure overeenkomst tot stand komt, moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Dat kan de gemeente doen door kostenverhaalregels in het omgevingsplan op te



nemen of het kostenverhaal te regelen in de omgevingsvergunning. De gemeente mag de kosten alleen verhalen als ze voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook moet de locatie het kostenverhaal kunnen dragen. Dat houdt in dat er niet meer kosten worden verhaald dan dat er opbrengsten zijn.

### **7. Bestemmingsplan / omgevingsplan**

In een bestemmingsplan/omgevingsplan legt de gemeenteraad de bestemmingen voor een bepaalde locatie vast. Daarmee heeft de gemeente de regie over wat er op de betreffende locatie gebouwd kan worden (en wat niet). In de regels bij een bestemmingsplan stelt zij voorwaarden aan de realisering van de bestemming, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen. Het bestemmingsplan mag alleen regels op het gebied van ruimtelijke ordening bevatten. Het omgevingsplan bevat regels die betrekking hebben op alle onderdelen van de fysieke leefomgeving. De gemeente stelt één omgevingsplan vast voor haar hele grondgebied. Het omgevingsplan heeft dus een bredere reikwijdte dan een bestemmingsplan. Concreet regelt het omgevingsplan de balans in de toedeling van functies aan locaties.

### **8. Voorbereidingsbesluit**

Met een voorbereidingsbesluit voorkomt de gemeente dat een locatie minder geschikt wordt voor de verwezenlijking van het doel waarvoor nieuwe regels in een omgevingsplan of omgevingsverordening in voorbereiding zijn. De regels over voorbereidingsbescherming staan in afdeling 4.2 van de Omgevingswet. Ze vervangen de regels over het voorbereidingsbesluit uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

## **BIJLAGE 2. GRONDUITGIFTEBELEID**

### **1. Gronduitgiftebeleid algemeen**

Gronduitgifte is een belangrijk sturingsinstrument voor het grondbeleid. Het gronduitgiftebeleid gaat over de wijze en moment waarop de gemeente haar grond langdurig toedeelt aan afnemers. Dit kunnen particulieren zijn, ondernemers, ontwikkelaars, woningbouwcorporaties, maatschappelijke partijen, andere overheden of interne gemeentelijke afdelingen.

Via de uitgifte van grond heeft de gemeente regie over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Dit betreft altijd maatwerk. De manier waarop grond wordt uitgegeven, wordt per locatie en per functie bepaald. Wij

handelen hierbij binnen de wettelijke kaders van onder meer de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur, Aanbestedingsrecht, Wet Markt en Overheid en Mededeling staatsteun.

De gemeentelijke handelswijze naar aanleiding van het Didam-arrest is opgenomen in de gemeentelijke notitie “Werkwijze verkoop en ander privaatrechtelijk handelen na Didam-arrest” (2022) of actualisaties hiervan. In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheidslichamen op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe mededingingsruimte moeten bieden aan potentiële gegadigden ook bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals gronduitgifte. Met het arrest worden aan het één-op-één uitgeven van grond voorwaarden gesteld, maar niet geheel uitgesloten.

### **Beleidslijn 13. Gronduitgifte**

Gronduitgifte vindt plaats met inachtneming van de richtlijnen die voortvloeien uit relevante wetgeving en jurisprudentie (zoals het Didam-arrest en Wet Markt en Overheid). De manier waarop grond wordt uitgegeven, wordt per locatie en per functie bepaald.

## **2. Algemene uitgangspunten gronduitgifte**

Bij de uitgifte van grond gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- De gronden worden in bouwrijpe staat geleverd, tenzij anders vermeld of overeengekomen. In het geval de ontwikkelaar zelf de bouw- en woonrijp werkzaamheden uitvoert levert zij de openbare ruimte terug aan de gemeente. In ieder geval moet alle openbare ruimte voldoen aan het Leidraad Inrichting Openbare Ruimte (LIOR). Als de gemeente Schagen instemt met de inrichting van openbare ruimte door een ontwikkelaar, kan er, afhankelijk van de kosten die hiermee gemoeid zijn, een aanbestedingsplicht ontstaan.
- Alle grondprijzen zijn exclusief btw. De gemeente bepaalt het belastingregime waarbinnen geleverd wordt (omzetbelasting en/of overdrachtsbelasting) en vermeldt dit in het uitgiftebesluit.
- De grondprijzen zijn kosten koper (k.k.).
- De grond is planologisch geschikt voor de beoogde bestemming.
- De bodemkwaliteit is geschikt voor de beoogde bestemming.
- De grond heeft geen bijzondere belemmeringen die het gebruiksrecht beperken.
- Overeengekomen grondprijzen en huurprijzen met prijspeil worden geïndexeerd met inflatie conform daarover contractueel gemaakte afspraken. Als uitgangspunt voor de indexering wordt de Consumentenindex prijzen alle huishoudens (CPI 2015=100) van het CBS gehanteerd.

Er worden door de gemeente algemene uitgifte voorwaarden woningbouw opgesteld waarin de condities worden gedefinieerd waaronder uitgifte plaatsvindt.

## **3. Vormen van uitgifte**

Voorafgaand aan de uitgifte bepaalt de gemeente welke uitgiftevorm zij kiest. In principe geeft de gemeente grond uit door middel van verkoop in eigendom. Het volledige eigendomsrecht wordt

daarmee overgedragen. Er kunnen echter redenen zijn om hiervan af te wijken en een beperkt zakelijk recht, zoals het recht van opstal of erfpacht, te vestigen voor langdurige uitgifte.

#### *Erfpacht (zakelijk recht)*

Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente grond uit, met eventueel de opstallen. Het bloot eigendom blijft in handen van de gemeente. In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde of langdurende periode. De erfpachter krijgt nagenoeg dezelfde rechten als de eigenaar, op het blooteigendom van de grond na dat bij de gemeente blijft. Wanneer gronden in erfpacht worden uitgegeven dient de grond getaxeerd te worden. Op basis van deze waarde wordt een marktconforme erfpachtcanon vastgesteld.

Erfpacht is een bespreekbare vorm van uitgifte. Zo kan het instrument van erfpacht bijvoorbeeld worden ingezet als financieringsinstrument bij moeizame of tijdelijke locatieontwikkelingen, of om bepaalde doelgroepen zoals starters financieel op weg te helpen. Door gronden in erfpacht uit te geven aan starters wordt de financieringsbehoefte gedrukt. De grondkosten hoeven immers niet meegefinancierd te worden.

Het voordeel van erfpacht is voor de gemeente dat in de erfpachtovereenkomst voorwaarden kunnen worden opgenomen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan) is opgenomen. Hiermee heeft de gemeente een instrument om grip te houden op het gebruik of de bestemming van de grond. Bovendien kan de gemeente door middel van een erfpachtcanon met een periodieke herziening de waardestijging van de grond aan de gemeenschap laten terugvloeien. Een nadeel van erfpacht is dat, met name wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast, de administratieve lasten mogelijk zwaar wegen ten opzichte van de voordelen.

Per situatie wordt beoordeeld of erfpacht kan worden ingezet en op welke wijze erfpacht dan vorm krijgt. Daarbij wordt onder meer beoordeeld of de administratieve lasten (inclusief capaciteit) voor de gemeente niet te zwaar wegen ten opzichte van de (maatschappelijke) voordelen.

#### **Beleidslijn 14. Erfpacht**

Erfpacht is een bespreekbare vorm van uitgifte. Het instrument kan worden overwogen wanneer de omstandigheden het aantrekkelijk maken voor de gemeente en verkrijger van het erfpachtrecht. Hierbij wordt beoordeeld of erfpacht kan worden ingezet en op welke wijze erfpacht dan vorm krijgt. Daarbij wordt onder meer beoordeeld of de administratieve lasten (inclusief capaciteit) voor de gemeente niet te zwaar wegen ten opzichte van de (maatschappelijke) voordelen.

de eigenaar van de ondergrond door aantrekking ook eigenaar van hetgeen onlosmakelijk met die ondergrond verbonden is. Door het vestigen van een opstalrecht wordt dit doorbroken. Grond voor een zendmast voor telecomdoeleinden wordt geregeld via een recht van opstal. De jaarlijkse vergoeding voor het recht van opstal wordt retributie genoemd.

#### **4. Uitgifte voor specifieke functies**

##### *Collectief Particulier Opdrachtgeverschap*

Bij uitgifte van kavels voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap volgt de gemeente het CPO-beleid zoals vastgelegd in “kaders CPO gemeente Schagen” (2022) of actualisaties hiervan. Verder

geldt de waarderingsmethoden van ons grondprijnsbeleid (Zie: paragraaf 9. Wijze van vaststelling grondprijzen).

#### *KoopGarant woning*

KoopGarant is er om koopwoningen voor een grotere groep mensen bereikbaar te maken. Een KoopGarant woning is een woning waarbij de aanbieder, meestal een woningcorporatie, een koperskorting op de getaxeerde marktwaarde van de woning verstrekt. De koper betaalt dus een lagere prijs dan de marktwaarde. Hierdoor heeft een grotere groep mensen de mogelijkheid om een koopwoning te financieren. De aanbieder garandeert dat hij de woning terugkoopt. De woning kan aan niemand anders worden verkocht. Bij de terugkoop ontvangt de koper de oorspronkelijke koopsom plus een aandeel in de (positieve of negatieve) waardeontwikkeling. De 'koperskorting' wordt hierdoor weer verrekend met de aanbieder. De gemeente werkt de werkwijze en voorwaarden van uitgifte t.b.v. KoopGarant woningen nader uit in overleg met de woningcorporatie.

#### *Snippergroen*

Bij uitgifte van (snipper)groen volgt de gemeente de spelregels zoals vastgelegd in de notitie "Spelregels verkoop en verhuur snippergroen (2018)" of actualisaties daarvan. De gemeente maakt bij de verkoop van openbaar groen onderscheid tussen snippergroen en regulier groen.

#### *Grond voor ondergrondse voorzieningen en gebouwde nutsvoorzieningen*

Gronden die nodig zijn voor kabels en leidingen worden in principe niet verkocht aan nutsbedrijven, maar gedoogd in gemeentegrond. Een terugkooprecht is van toepassing op gebouwde nutsvoorzieningen zoals trafostations.

#### *Parkeren*

Voor alle functies geldt dat de ontwikkelende partij bij de ontwikkeling moet voldoen aan het gemeentelijk parkeerbeleid en de hierin opgenomen parkeernormen. Dit houdt in dat het parkeren in de regel opgelost moet worden binnen het exploitatiegebied van de ontwikkeling. Bij een taxatie ten behoeve van een gemeentelijke grondverkoop dient rekening te worden gehouden met het gemeentelijk parkeerbeleid en de hierin opgenomen parkeernormen.

### **5. Uitgifteproces en tenders**

Het proces om tot een uitgifte te komen kan via verschillende aanbestedingsvormen verlopen. Voor wat betreft de manier waarop grond wordt uitgegeven, kan een aantal vormen worden onderscheiden. Uiteenlopend van een "één-op-één verkoop" (enkelvoudige onderhandse aanbesteding) tot een uitgebreide "selectieprocedure". Een effectief instrument om grond te verkopen en tegelijkertijd de doelstellingen te realiseren is een tender.

Onder het begrip tender worden alle vormen van gronduitgifte verstaan waarbij meerdere partijen in de gelegenheid zijn een bieding uit te brengen, zoals openbare aanbestedingen, prijsvragen en meervoudig onderhandse aanbestedingen. Bij een tender kunnen alle geïnteresseerden marktpartijen meedingen en kan worden gestuurd op kwaliteit en grondopbrengsten. Eén-op-één onderhandelingen vormen de uitzondering. Er kunnen echter argumenten zijn om bij uitzondering (zie: notitie Werkwijze verkoop en ander privaatrechtelijk handelen na Didam-arrest) toch te kiezen

voor een één-op-één onderhandeling/uitgifte, bijvoorbeeld bij gronduitgifte aan woningcorporaties of het inlossen van historische bouwclaims.

Bij een tender kan worden gekozen hoe inschrijvers scoren en op basis van welke criteria (prijs, kwaliteit, duurzaamheid) vervolgens wordt geselecteerd. Er gelden specifieke regels voor wat betreft de manier waarop tenders verlopen, waarbij een gelijke informatievoorziening van de deelnemers, transparantie en vooraf duidelijkheid over te volgen proces en toe te passen scoren selectiecriteria.

Het college bepaalt hoe marktpartijen geselecteerd worden, en dit kan verschillende procedures omvatten, afhankelijk van factoren zoals de aanwezigheid van openbare werken, het moment van selectie van een ontwikkelaar en de omvang en complexiteit van de ontwikkeling.

## **6. Anti-speculatieregelingen**

Bij gronduitgifte kan ervoor gekozen worden om in de overeenkomst/koopakte bijzondere bepalingen op te nemen om speculatie na gronduitgifte tegen te gaan. Onderstaande bepalingen kunnen onderdeel zijn van onze overeenkomsten:

- Zelfbewoningsplicht. De zelfbewoningsplicht stelt dat een huis alleen bewoond mag worden door de koper. Door de zelfbewoningsplicht mag de woning binnen een bepaalde tijd niet worden verhuurd aan derden.
- Anti-speculatiebeding. Een anti-speculatiebeding is een beding in een koopcontract dat de koper verplicht het gekochte een aantal jaren zelf te bewonen cq. te gebruiken voordat de koper het onroerend goed mag doorverkopen.

De toepassing van een anti-speculatiebeding wordt verder uitgewerkt in de algemene uitgifte voorwaarden Woningbouw. De uitgifte voorwaarden worden uiterlijk in 2024 aan de gemeenteraad voorgelegd.

# **BIJLAGE 3. GRONDPRIJZENBELEID**

## **1. Marktconformiteit grondprijzen**

Het grondprijzenbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de prijs waarvoor de gemeente haar gronden uitgeeft bepaalt en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Europese en nationale wetgeving bepaalt dat marktwerking en marktconformiteit uitgangspunt moeten zijn bij in- en verkoop. Bij de verkoop, verhuur van gronden en de vestiging van zakelijke rechten zoals opstal en erfpacht, hanteert de gemeente daarom marktconforme prijzen. Dat wil zeggen dat bij de betreffende functie/bestemming en voor de betreffende locatie onder de gegeven marktomstandigheden wordt uitgegaan van de prijs die de markt bereid is te betalen.

In enkele specifieke gevallen kan het maatschappelijke belang dusdanig groot zijn, dat het bestuur kan besluiten om van bovengenoemd principe gemotiveerd af te wijken. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het verlenen van steun aan een 'Dienst van Algemeen Economisch Belang' (DAEB). Bij een eventuele afwijking zal Europese 'mededeling staatsteun' en de wet 'markt en overheid' in acht worden genomen. Algemeen beginsel is dat indien subsidie noodzakelijk is geen subsidie via een lagere prijsstelling wordt verleend maar via een aparte geldstroom, eventueel vanuit specifiek daarvoor ingerichte fondsen.

Bij marktcontraire uitgiften, zoals sociale huur, wordt de grond voor een lagere prijs uitgegeven met afspraken over functie en gebruik. Daarom worden altijd voorwaarden opgenomen om de oorspronkelijke functie te behouden, dan wel de marktconforme grondwaarde na functiewijziging in rekening te kunnen brengen.

## **2. Wijze van vaststelling grondprijzen**

De gemeente Schagen hanteert verschillende methoden om ervoor te zorgen dat de grondprijs marktconform is. De voorkeursvolgorde in methoden is als volgt:

1. Openbare biedingsprocedure (tender).
2. Externe, onafhankelijke taxatie.
3. Vaste grondprijs.

### *Ad 1). Openbare biedingsprocedure (tender)*

Bij de uitgifte van grond voor projectmatige ontwikkelingen is een tender het uitgangspunt (zie paragraaf 5. Gronduitgiftebeleid).

### *Ad 2). Onafhankelijke, externe taxatie*

Als een tenderprocedure niet mogelijk is of niet van toepassing is, wordt de marktconformiteit in de regel geborgd door middel van een onafhankelijke, externe taxatie. Taxaties vinden hierbij plaats vóór de onderhandelingen en worden uitgevoerd door een onafhankelijk, bij het Nederlands Register voor Vastgoedtaxateurs (NRVT), ingeschreven taxateur. De taxatie dient het karakter van een volledige taxatie te hebben. Voor zover de opdracht hierom vraagt kunnen aan de taxateur bijzondere uitgangspunten worden medegedeeld die op de taxatie van toepassing zijn. Een voorbeeld is taxatie op grond van een toekomstige bestemming, wanneer de planologische procedure nog doorlopen dient te worden.

Bij een taxatie vraagt de gemeente aan de taxateur om de waarde van de grond te bepalen op basis van een residuele grondwaardemethode en/of comparatieve methode. De residuele grondwaardemethode is de meest gangbare vorm van grondprijsbepaling. De reden hiervoor is dat de marktwaarde van (bouw)grond sterk afhankelijk is van locatie, bouw- en gebruiksmogelijkheden van het opstal. Bij een residuele benadering staat de marktwaarde van het opstal centraal en wordt de grondwaarde hiervan afgeleid. De residuele grondwaarde wordt in dit verband bepaald door op de marktwaarde van het opstal de bouwkosten (stichtingskosten) in mindering te brengen. De marktwaarde wordt bepaald door een onafhankelijke en erkende taxateur. De stichtingskosten worden geraamd door een onafhankelijke bouwkostenexpert op basis van actuele kengetallen die

landelijk worden toegepast op vergelijkbare woningen. Bij de comparatieve methode wordt de grondwaarde gebaseerd op basis van vergelijkbare transacties of met de grondprijzen van (buur) gemeenten.

Voor de volgende te realiseren functies wordt primair getaxeerd op basis van de residuele grondwaardemethode:

- **Vrije sector woningbouw** waaronder:
  - o Goedkope koopwoningen (woningen met een gemaximaliseerde V.O.N prijs);
  - o Projectmatige woningbouw in koop en huur;
  - o Collectief particulier opdrachtgeverschap ('CPO').
  - o Kavels voor Particulier opdrachtgeverschap ("PO").
- Voor **commercieel vastgoed zoals kantoren, detailhandel en horeca.**

Voor de volgende te realiseren functies geldt primair de comparatieve methode:

- Uitgifte van gronden voor **bedrijventerreinen.**

Voor de volgende te realiseren functies geldt de residuele grondwaardemethode en/of comparatieve methode als borging voor een regionaal verantwoorde grondwaarde:

- Voor **commerciële maatschappelijke voorzieningen**, zoals gezondheidszorg en kinderopvang.

De voorkeur van de gemeente in grondwaarderingsmethode zoals hiervoor genoemd wordt altijd besproken met de taxateur. Het oordeel van de taxateur is hierin uiteindelijk leidend. Zo kan het zijn dat er (kwalitatief) onvoldoende informatie beschikbaar is om naar behoren een marktconforme waarde te kunnen bepalen op basis van de door de gemeente gewenste methodiek. Er kan in overleg met de taxateur dus worden afgeweken van bovenstaande methodes.

#### *Ad 3). Vaste prijs*

Voor specifieke gevallen of functies, worden vaste grondprijzen, vaste huurprijzen of een vaste retributie gehanteerd zonder object-specifieke taxatie. De vaste grondprijsmethode geldt voor de categorieën:

- **Sociale huurwoningen:** vaste grondprijs per woning onderverdeeld naar meergezins en eengezinswoning.
- **Snippergroen (< 50m<sup>2</sup>):** vaste grondprijs of huurprijs. Bij eventuele verkoop van openbaar groen groter dan 50m<sup>2</sup> wordt de grondprijs bepaald via een onafhankelijke externe taxatie.
- **Maatschappelijke niet-commerciële voorzieningen:** vaste grondprijs.
- **Gebouwde nutsvoorzieningen:** vaste grondprijs.
- **Recht van opstal zendmasten voor telecomdoeleinden:** vaste retributiebedragen.
- **Interne leveringen binnen gemeente.** Interne leveringen van grond ten behoeve van de realisatie van gemeentelijke, maatschappelijk niet-commerciële voorzieningen vinden plaats voor de vaste verkoopprijs die gelijk is aan de vaste grondprijs van niet-commerciële maatschappelijke niet-commerciële voorzieningen zoals vastgelegd in de grondprijzenbrief.

*Overig*

Vaste grondprijzen worden jaarlijks geactualiseerd en vastgelegd via de gemeentelijke Grondprijzenbrief. Voor situaties waar de grondprijzenbrief geen uitsluitsel over geeft zal maatwerk worden geleverd. De toe te passen waarderingsmethode met betrekking KoopGarant woningen is nog onderdeel van uitwerking (zie ook paragraaf 4. Gronduitgiftebeleid). De waarderingsmethode zal onderdeel uitmaken van de Grondprijzenbrief.

#### **Beleidslijn 15. Bepaling grondprijzen**

De gemeente Schagen hanteert verschillende methoden om ervoor te zorgen dat de grondprijs marktconform is. De voorkeursvolgorde in methoden is als volgt:

1. Op basis van een openbare biedingsprocedure (tender).
2. Op basis van een onafhankelijke, externe taxatie op basis van residuele grondwaardemethode en/of comparatieve methode.
3. Vaste grondprijs.

### **3. Afwijken op en houdbaarheid van een externe taxatie**

In de praktijk is de hardheid van een taxatie afhankelijk van de beschikbare informatie. Indien een taxatie wordt ingezet in het onderhandelingsproces is het dan ook van belang dat vooraf (al dan niet gezamenlijk) duidelijke uitgangspunten worden vastgesteld. Indien zich tijdens het onderhandelingsproces relevante, inhoudelijke (plan)wijzigingen voordoen, zal de taxatie in overleg met de taxateur worden bijgesteld of opnieuw uitgevoerd. Dit geldt ook indien taxaties dusdanig verouderd zijn dat niet meer kan worden verwacht dat de destijds gestelde marktwaarde ook nu nog geldt. Op basis van de huidige marktontwikkelingen wordt hierbij de richtlijn gehanteerd dat taxaties in ieder geval worden herzien indien zij op het voorgenomen moment van besluitvorming (sluiten (verkoop)overeenkomst) ouder zijn dan 1 jaar.

Er kunnen uitzonderingen zijn waarbij afwijkingen van de vastgestelde prijzen of taxaties mogelijk zijn, bijvoorbeeld wanneer een ontwikkeling buiten de gestelde kaders valt maar wel een meerwaarde oplevert voor de gemeente en haar inwoners. In dat geval neemt het college hierover een besluit en informeert de raad.

### **4. Grondprijzenbrief**

Jaarlijks en per 1 januari stelt het college van burgemeester en wethouders een Grondprijzenbrief inclusief grondprijzentabel vast. Per functie wordt in de brief en tabel aangegeven welke waarderingsmethode wordt toegepast en welke vaste prijs van toepassing is. De genoemde bedragen in de brief gelden voor alle gronden waarover nog geen prijsafspraken zijn gemaakt.

Indien noodzakelijk kan het college van burgemeester en wethouders gemotiveerd afwijken van de grondprijzenbrief. Hierbij gaat het om locatiegebonden specifieke omstandigheden die een andere methode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Daarbij dient het college rekenschap te geven van de geldende wetgeving (bijv. Didam Arrest) en de informatieplicht die volgt uit artikel 169 van de gemeenteweg.

#### **Beleidslijn 16. Grondprijzenbrief**

Jaarlijks wordt door het college een Grondprijzenbrief inclusief grondprijzentabel vastgesteld en ter kennisname toegezonden aan de gemeenteraad. De Grondprijzenbrief wordt door het college uiterlijk op 1 januari van het betreffende jaar waarop de prijzen van toepassing zijn, vastgesteld. Indien noodzakelijk kan het college van burgemeester en wethouders gemotiveerd afwijken van de



## **BIJLAGE 4. FINANCIËLE KADERS EN RISICOMANAGEMENT**

### **1. Besluit Begroting en Verantwoording**

De financiële kaders van grondbeleid worden vooral bepaald door de Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en gemeenten (BBV), en in specifiek de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) van de commissie BBV of actualisaties daarvan. Stellige uitspraken en aanbevelingen uit deze notitie worden gevolgd. Afwijkingen van stellige uitspraken en aanbevelingen worden gemotiveerd en kenbaar gemaakt bij de begroting en/of jaarrekening.

#### **Beleidslijn 17. Besluit begroting en verantwoording**

Stellige uitspraken en aanbevelingen uit de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV worden gevolgd. Afwijkingen van stellige uitspraken en aanbevelingen worden gemotiveerd en kenbaar gemaakt bij de begroting en/of jaarrekening.

## 2. Voorbereidingskredieten

Ruimtelijke ontwikkelingen kennen vaak een lange doorlooptijd. Voordat wordt overgaan tot uitvoering van een project worden voorbereidingskosten gemaakt. Dit zijn vooral ambtelijke (plan)kosten, maar bijvoorbeeld ook kosten voor onderzoek en planvorming- en uitwerking (stedenbouwkundig plan, bestemmingsplan, ontwerpen inrichting openbaar gebied, etc.). De voorbereidingskosten mogen onderdeel zijn van de toekomstige exploitatiebegroting indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de BBV. De uitputting en eventuele wijzigingen in voorbereidingskredieten vormen onderdeel van de jaarlijkse besluitvorming MPG. Specifiek voor de gemeente Schagen gelden verder de volgende uitgangspunten:

- *Voorafgaand aan vaststelling Projectopdracht:* Bij de start van de initiatieffase tot aan bestuurlijke vaststelling van de Projectopdracht wordt gebruik gemaakt van de reguliere exploitatiebudgetten. Dit budget moet voldoende zijn om de werkzaamheden tot en met vaststelling Projectopdracht te kunnen uitvoeren.
- *Vaststelling Projectopdracht voor actieve routes van grondbeleid met minder dan € 100.000 aan voorbereidingskosten.* De kredietaanvraag voor projecten met minder dan € 100.000 aan te verwachten voorbereidingskosten (inclusief ambtelijke plankosten) worden voorgelegd aan de gemeenteraad via besluitvorming MPG. Er is dus alleen een collegebesluit nodig voor de Projectopdracht. Dit betekent dat de raad mandaat geeft aan het college om voorbereidingskosten te maken vooruitlopend op vaststelling door de raad via de MPG.
- *Vaststelling Projectopdracht voor faciliterende routes van grondbeleid met minder dan € 100.000 aan voorbereidingskosten.* Bij faciliterend grondbeleid worden kosten gemaakt door de gemeente die moeten worden verhaald. Dit gebeurt bij voorkeur via het afsluiten van intentie en/of anterieure overeenkomsten. Op grond van die overeenkomsten worden de bedoelde kosten verhaald. Het sluiten van deze overeenkomsten vormt daarmee het krediet voor deze projecten. Nadat het college (eventueel na verklaring van geen bedenkingen van de raad) heeft ingestemd met het aangaan van een anterieure overeenkomst, wordt een facilitaire grondexploitatie in de administratie opgenomen, zodat alle kosten en (exploitatie)bijdragen administratief gevolgd kunnen worden. Dit betekent dat er geen mandaat door de raad hoeft te worden gegeven. Het voorbereidingskrediet maakt ook geen onderdeel uit van de MPG.
- *Vaststelling Projectopdracht met meer dan € 100.000 aan voorbereidingskosten.* Voor projecten met meer dan € 100.000 aan te verwachten voorbereidingskosten (inclusief ambtelijke plankosten) dient een voorbereidingskrediet te worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Dit geldt zowel voor faciliterend als actief grondbeleid. Het krediet wordt vervolgens indien nodig aangepast via de MPG.

Vorbereidingskosten kunnen na vaststelling van de Projectopdracht worden geactiveerd onder immateriële vaste activa. De geactiveerde voorbereidingskosten worden na bestuurlijke vaststelling van de grondexploitatie ten laste gebracht van de grondexploitatie. Dit betekent dat als er

uiteindelijk niet of niet tijdig (binnen 5 jaar) een uitvoeringskrediet wordt vastgesteld, de betreffende voorbereidingskosten ten laste worden gebracht van de reserve grondexploitatie.

#### **Beleidslijn 18. Voorbereidingskrediet**

- Bij de start van de initiatieffase tot aan bestuurlijke vaststelling van de Projectopdracht wordt gebruik gemaakt van de reguliere exploitatiebudgetten. Dit budget moet voldoende zijn om de werkzaamheden tot en met vaststelling Projectopdracht te kunnen uitvoeren.
- De kredietaanvraag voor projecten van actief grondbeleid met minder dan € 100.000) aan te verwachten voorbereidingskosten (inclusief ambtelijke plankosten worden voorgelegd aan de gemeenteraad via besluitvorming MPG. Dit betekent dat de raad mandaat geeft aan het college om voorbereidingskosten te maken vooruitlopend op vaststelling door de raad via de MPG.
- Voor projecten met meer dan € 100.000 aan te verwachten voorbereidingskosten (inclusief ambtelijke plankosten) dient een voorbereidingskrediet te worden aangevraagd bij de gemeenteraad. Dit geldt zowel voor faciliterend als actief grondbeleid. Het krediet wordt vervolgens indien nodig aangepast via de MPG.

### **3. Uitvoeringskrediet**

Op de volgende momenten dient een uitvoeringskrediet te worden aangevraagd:

- Bij het vaststellen van de definitieve grondexploitatie door de raad wordt het volledige uitvoeringskrediet aangevraagd. Dit betreft het totaal aan kosten, inclusief boekwaarde, kostenstijging en rente.
- Bij de vaste jaarlijkse herziening via de MPG of tussentijdse herziening wordt het krediet daarop aangepast.

### **4. Risicomanagement op projectniveau**

Risicomanagement is het proces van analyseren en beheersen van financiële en niet-financiële risico's en kansen. En vormt een integraal onderdeel van onze projectbeheersing via Projectmatig Werken. Het is daarmee een dynamisch en continu proces. Bij ruimtelijke projecten wordt hierbij verder gekeken dan alleen financiële risico's. Ook juridische, maatschappelijke en politieke risico's worden geanalyseerd en beheerst.

#### *Risicomanagement bij actief grondbeleid*

De risicoanalyse vormt een expliciet onderdeel van het grondexploitatiecomplex (zie ook Bijlage 5, onderdeel 2). Er wordt per project door het projectteam een kwalitatieve financiële risicoanalyse inclusief beheersmaatregelen opgesteld. Tenminste eenmaal per jaar wordt door het projectteam de risicoanalyse van de grondexploitatie integraal geactualiseerd en via het MPG verantwoord aan de gemeenteraad.

De risicoanalyse bestaat uit gewogen projectrisico's, projectkansen en marktrisico's. Het totaal leidt tot een risicoprofiel van het betreffende project. Projectrisico's zijn risico's die direct aan de

voorbereiding of uitvoering van een specifiek project verbonden zijn. Marktrisico's zijn conjuncturele effecten die op de gehele portefeuille van toepassing zijn en niet direct vanuit een project op kan worden gestuurd.

De risicoanalyse omvat een omschrijving van het risico, de omvang van het risico's als zich deze voordoet en de kans van optreden van het risico. De kans van optreden wordt in principe onderverdeeld naar klein (25%) of gemiddeld (50%). Als wordt ingeschat dat een risico, na het treffen van beheersmaatregelen, een grote kans van optreden heeft (> 50%), dan zal een deel van dit risico moeten worden verwerkt in de grondexploitatiebegroting zelf. Met andere woorden; een financieel risico met een grote kans van optreden kan geen onderdeel zijn van de risicoanalyse.

Er worden daarnaast zoveel als mogelijk, pas investeringen gedaan als er gecontracteerde inkomsten tegenover staan (kasstroomsturing). Dit betekent, dat waar mogelijk, grote voorinvesteringen worden beperkt en exploitaties gefaseerd worden uitgevoerd.

#### *Risicomanagement bij faciliterend grondbeleid*

Financiële risico's bij faciliterend grondbeleid worden zo goed als mogelijk afgedekt via de af te sluiten intentie- en anterieure overeenkomsten. Ter zekerstelling van de te verhalen kosten vereisen we bij een anterieure overeenkomst directe betaling, concerngarantie of een bankgarantie. Als geen concern- of bankgarantie wordt verstrekt dan stelt de gemeente een exploitatieplan vast zodat kostenverhaal publiekrechtelijk verzekerd is. Bankgaranties zijn niet noodzakelijk bij ontwikkelingen waar geen openbaar gebied bij betrokken is en alleen sprake is van verhaal van ambtelijke plankosten.

### **5. Beleidsuitgangspunten omtrent Reserve grondexploitatie**

Ter waarborging van de continuïteit van de verwezenlijking van ons omgevingsbeleid is een reserve grondexploitatie opgericht. De reserve voorkomt dat financiële wijzigingen in ruimtelijke projecten de reguliere exploitatiebegroting van de gemeente beïnvloeden. De reserve grondexploitatie is een vereveningsreserve. En dient zowel ter afdekking van nadelige resultaten vooraf, als ter dekking van financiële tegenvallers die plaatsvinden gedurende de uitvoering. De reserve wordt hoofdzakelijk gevoed door winstneming op grondexploitaties en financiële meevallers (kansen).

Overige elementen die ten laste of ten gunste mogen komen van de reserve grondexploitatie zijn:

- Eventuele afwaardering van voorbereidingskosten na vaststelling Projectopdracht.
- Eventuele afwaardering Materiële vaste activa onderdeel Gronden en terreinen.
- Optreden van het risico op het verschuldigd zijn van vennootschapsbelasting grondexploitaties.
- 100% netto winsten uit verkoop gemeentelijk eigendom, niet zijnde snippergroen.
- Krediet t.b.v. uitvoeren restplan (bij afsluiting).

#### *Prognose reserve grondexploitatie*

Via de prognose reserve grondexploitatie wordt een meerjarige (4 jaar) doorkijk gegeven van de verwachte ontwikkeling van de reserve (aanwezig weerstandsvermogen) en wordt dit geconfronteerd met het risicoprofiel van onze projecten (benodigd weerstandsvermogen). Deze analyse vindt plaats via de Meerjarenprogramma Grondbeleid en wordt bij de jaarrekening indien nodig herijkt. In de prognose reserve grondexploitatie wordt een bandbreedte opgenomen. De bandbreedte bestaat uit een minimaal en maximaal benodigd weerstandsvermogen. Het verschil tussen beiden betreft de projectkansen zoals geformuleerd in de projectrisicoanalyses.

Indien de reserve meerjarig (na een periode van 4 jaar) onder het niveau van het minimaal benodigd weerstandsvermogen raakt, worden voorstellen gedaan om de reserve weer op het niveau van het minimaal benodigd weerstandsvermogen te krijgen. Jaarlijks zal er een toets plaatsvinden om te kijken of de reserve moet worden bijgesteld. Als dit leidt tot voorstellen tot wijziging van de reserve, zullen die aan de raad worden voorgelegd.

## **6. Meerjarenprogramma Grondbeleid**

Schagen kiest ervoor om de grondexploitaties en uitvoering van grondbeleid jaarlijks te herzien via de Meerjarenprogramma Grondbeleid (MPG). Hiermee wordt voldaan aan de verplichting vanuit het BBV om grondexploitaties minimaal jaarlijks te herzien. De herziening gebeurt op basis van de stand onderhanden werk per 1 juni. De MPG wordt vastgesteld in de raadsvergadering voorafgaand aan de begrotingsbehandeling.

De raad verstrekt via besluitvorming MPG de kredieten ten behoeve van de uitvoering van de grondexploitaties en ten behoeve van de voorbereidingskosten. Met de MPG wordt de raad ook op de hoogte gebracht over significante wijzigingen in een project die ruimtelijk, financieel of functioneel gevolgen (kunnen) hebben voor de gemeente. Dit heeft betrekking op onze eigen grondexploitaties en andere vormen van actief grondbeleid, maar ook op substantiële wijzigingen bij facilitaire projecten.

Tot slot wordt door het college ook inzicht gegeven in de (ontwikkeling van) weerstandsvermogen, grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkelingen genomen projecten. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 23 van de gemeentelijke Financiële verordening (2022). De uitkomsten van de MPG worden samengevat opgenomen in de paragraaf grondbeleid van de begroting.

De MPG omvat minimaal:

- Een integrale herziening van alle vastgestelde grondexploitatiebegrotingen inclusief verschillenverklaring per project ten opzichte van de vorige MPG.
- Een actuele projectenlijst.
- Een actueel overzicht van gronden en wijzigingen daar in.
- Inzicht in het weerstandsvermogen van grondbeleid. Het benodigd weerstandsvermogen zijnde het risicoprofiel en het aanwezig weerstandsvermogen wordt in de vorm van de reserve grondexploitatie meerjarig met elkaar geconfronteerd.
- Vastlegging van algemene marktscenario's die standaard van toepassing zijn op de risicoanalyse van gemeentelijke grondexploitaties.

- Vastlegging en onderbouwing van de grondexploitatieparameters (kostenstijging, opbrengstenstijging, rente) die gelden voor de bestaande en nieuw op te stellen grondexploitaties.
- Inzicht in (de ontwikkeling van) de voorbereidingskosten van projecten in voorbereiding.

#### **Beleidslijn 19. Meerjarenprogramma Grondbeleid (MPG)**

Via de Meerjarenprogramma Grondbeleid stelt de raad jaarlijks de herziene grondexploitatiebegrotingen vast en verstrekt de kredieten voor de voorbereiding en uitvoering van het grondbeleid. De herziening gebeurt op basis van de stand onderhanden werk per 1 juni. Met het MPG wordt de raad geïnformeerd over significante wijzigingen in een project die ruimtelijk, financieel of functioneel gevolgen (kunnen) hebben voor de gemeente. Dit heeft betrekking op onze eigen grondexploitaties, maar ook op substantiële wijzigingen bij facilitaire projecten. Via de MPG wordt door het college ook inzicht gegeven in de (ontwikkeling van) het weerstandsvermogen, haar gronden en terreinen en de te ontwikkelen en in ontwikkelingen genomen projecten van grondbeleid. De MPG wordt vastgesteld in de raadsvergadering voorafgaand aan de begrotingsbehandeling.

#### **8. Gronden als balansposten**

De gemeente verantwoord haar gronden en terreinen conform regelgeving zoals opgenomen in de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in:

- Materiële vaste activa en stille reserves. Stille reserves zijn de meerwaarden van activa die te laag of tegen nul zijn gewaardeerd doch direct verkoopbaar zijn indien men dat zou willen.
- Voorraad grond.
- Onderhanden werk, waaronder bouwgrond in exploitatie.

Via de MPG vindt jaarlijks verantwoording plaats over (de ontwikkeling in en waardering van) deze gronden.

#### **9. Administratie en dossiervorming (BADO)**

Een goede dossiervorming is in het belang van een goede verantwoording, maar ook in het kader van projectbeheersing en risicomangement. Daarnaast leidt goede dossiervorming tot borging van kennis van de projecten. Voor de dossiervorming van ruimtelijke projecten handelen wij zo goed als mogelijk naar de notitie 'Grondexploitaties' van de Commissie Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale Overheden (BADO). Per processtap ligt in de notitie BADO de focus op de documentatie die aanwezig kan zijn in het beheerdossier. Hier mee bieden wij transparantie in het kader van de verantwoording en rechtmatigheid van de jaarstukken.

## **BIJLAGE 5. SPELREGELS GEMEENTELIJKE GRONDEXPLOITATIES**

### **1. Besluit begroting en verantwoording**

Gemeenten zijn voor de besluitvorming, begroting en verantwoording over gemeentelijke grondexploitaties hoofdzakelijk gebonden aan de regels van het BBV. De onderstaande spelregels zijn in lijn met of strikter dan de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)).

### **2. Vaststelling gemeentelijke grondexploitaties**

Een gemeentelijk grondexploitatiecomplex (“grondexploitatie”) wordt vastgesteld door de gemeenteraad, gelijktijdig of voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijk besluit waarop de grondexploitatie betrekking heeft. Bij het vaststellen van een grondexploitatie worden de betreffende gronden onderdeel van de zogenaamde bouwgrond in exploitatie (BIE). Vanaf dat moment kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk op de balans.

Een gemeentelijke grondexploitatie is de financiële vertaling ('begroting') van een gemeentelijk ruimtelijk plan inclusief de werken en werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling van de gronden ('complex;'). De grondexploitatie geeft de ruimtelijke en financiële kaders mee voor de verdere uitwerking en/of uitvoering van het plan. Het is dan ook van groot belang dat de ruimtelijke, programmatische en financiële kaders inzichtelijk zijn gemaakt. De grondexploitatie bestaat uit een integraal document met een verplicht aantal onderdelen. Het bevat bij vaststelling minimaal:

- Een exploitatieopzet met:
  - o Een ruimtegebruikskarta (m2 plangebied, m2 uitgeefbaar, m2 openbaar, m2 te handhaven). Dit dient mede ten behoeve van een juiste fiscale bepaling naar verrekenbare en compensabele btw.
  - o Een omschrijving van het bouwprogramma.
  - o Een omschrijving van werken en werkzaamheden.
  - o Uitgangspunten bij de gehanteerde grondopbrengsten.
- Een grondexploitatiebegroting opgebouwd uit hoofdkostensoorten, grondopbrengsten, overige opbrengsten, nominaal saldo en saldo op eindwaarde op basis van de parameters rente, kostenstijging en opbrengstenstijging zoals gehanteerd in de laatst vastgestelde MPG of jaarrekening.
- Een kwalitatieve risicoanalyse inclusief beheersmaatregelen met een onderscheid naar projectrisico's, projectkansen en marktrisico's conform de scenario's zoals gehanteerd in de laatst vastgestelde MPG.
- Een korte analyse in het kader van vennootschapsbelasting.

### **3. Onderbouwing van kosten en opbrengsten**

De Wro (artikel 6.13) en Bro (artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5) geven de kostensoorten die maximaal in de grondexploitatie mogen worden opgenomen, de zogenaamde kostensoortenlijst. De kostensoortenlijst wordt vanuit de omgevingswet (licht gewijzigd) opgenomen in een omgevingsbesluit.

Het uitwerkingsniveau van de raming ten behoeve van de bouw- en woonrijpmaakkosten past bij het uitwerkingsniveau van de stedenbouwkundige opzet. In de regel laten wij voor het bouw- en woonrijpmaken een SSK-raming opstellen (standaardsystematiek voor kostenramingen) waardoor deze kosten op een eenduidige manier worden vastgelegd.

Bij vaststelling van het gemeentelijke grondexploitatiecomplex worden door de raad de gronduitgifteprijsen voor verschillende functies vastgesteld op basis van een marktconforme benadering of/en aan de hand van de laatst vastgestelde grondprijzenbrief. Voor het opstellen van de grondexploitatiebegroting is het niet altijd nodig om een taxatie door een externe taxateur op te laten stellen, maar kan de inschatting van de grondwaarde ook plaatsvinden door ambtelijke specialisten. Ten behoeve van een specifieke grondtransactie gelden wel de regels zoals zijn opgenomen in Bijlage 2. Gronduitgiftebeleid en Bijlage 3. Grondprijzenbeleid. Gedurende de looptijd van de grondexploitatie worden de gronduitgifteprijsen gemonitord en zo nodig aangepast op basis



van de marktontwikkelingen, aanpassing van de grondprijzenbrief of naar aanleiding van biedingen en taxaties.

#### **4. Verlies- en winstneming**

##### *Verliesneming*

Voor grondexploitaties met een onafwendbaar verlies ('onrendabele top') wordt vanuit het voorzichtigheidsprincipe een verliesvoorziening getroffen, ter grootte van het verwachte resultaat op Eindwaarde. Deze voorziening wordt in beginsel getroffen ten laste van de Reserve grondexploitaties.

Wijzigingen in het financieel resultaat van negatieve projecten leiden tot mutaties in de verliesvoorziening ten laste of ten gunste van de reserve grondexploitatie. Verwerking van de mutaties vindt jaarlijks plaats bij de jaarrekening. In overeenstemming met de BBV-voorschriften wordt in de toelichting op de balanspositie ook de hoogte van de voorziening vermeld.

##### *Winstneming*

Eventuele winsten van projecten moeten – conform de BBV-voorschriften genomen als deze voldoende zeker zijn. Dit gebeurt volgens de regels van de Percentage Of Completion (POC) methode. Bij het bepalen van de winst wordt rekening gehouden met project specifieke risico's in zowel de kosten als de opbrengsten, zoals zijn vastgesteld in de MPG. Via de MPG wordt een indicatie gegeven van de verwachte winstneming in het betreffende boekjaar. De raad wordt vervolgens geïnformeerd over de daadwerkelijk voorgenomen winstneming via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening.

#### **5. Uitgangspunten parameters**

Ten behoeve van de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatiebegroting worden de parameters jaarlijks onderbouwd en vastgelegd via de Meerjarenprogramma Grondbeleid. Dit betreffen de parameters voor rente, kostenstijging en opbrengstenstijging. Voor de rentetoe rekening (als bedoeld onder artikel 6.2.4 onder n Bro) gelden de regels van de notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV.

#### **6. Openbaarheid grondexploitatie**

De grondexploitatie wordt in beginsel in de openbaarheid door de raad vastgesteld. De inhoud van de grondexploitatie is overeenkomstig de openbaarheid. Dit betekent dat indien sprake is van bijvoorbeeld (bedrijfs)gevoelige informatie, het college besluit om gedetailleerd onderbouwing van het rapport in geheimhouding voor te leggen aan de raad, danwel de grondexploitatie op onderdelen veralgemeniseert, zonder dat dit onrecht doet aan de sturingsinformatie of de financiële belangen van de gemeente schaad.

#### **7. Jaarlijkse integrale herziening van de grondexploitatie via MPG**

Vanwege de impact van gebiedsontwikkeling voor een gemeente en haar financiële positie is een jaarlijkse actualisatie - zeker bij actief grondbeleid - nodig. Een jaarlijkse herziening is daarom een verplicht onderdeel van de BBV. Schagen kiest ervoor om de grondexploitaties jaarslijks te herzien via de Meerjarenprogramma Grondbeleid (MPG). Dit gebeurt op basis van de stand onderhanden werk van 1 juni. De MPG wordt vastgesteld in de raadsvergadering voorafgaand aan de

begrotingsbehandeling. Na vaststelling vormt de herziene grondexploitatie het financiële en inhoudelijke kader voor de verdere uitvoering van het project.

### **8. Jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatiebegroting via jaarrekening**

De grondexploitaties zoals vastgelegd in de MPG en begroting worden ook geactualiseerd via de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening. Dit betreft in ieder geval de effecten van de realisatie van het onderhandenwerk van het betreffende jaar. Marktomstandigheden die de gemeente tot onontkoombare planinhoudelijke neerwaartse bijstellingen kunnen dwingen en die bij het opmaken van de jaarrekening bekend zijn dienen ook in de jaarrekening te worden verwerkt. Ook in het geval dat de besluitvorming hierover nog niet heeft kunnen plaatsvinden.

Wanneer het gaat om mutaties door gewijzigde marktomstandigheden binnen hetzelfde plan (bijv. aanbestedingsresultaten, gewijzigde verwachtingen voor de verwervingskosten of verkoopopbrengsten, bijstelling van de parameters), dan is de verwerking niet afhankelijk van besluitvorming door de raad, maar is sprake van een zo goed mogelijke schatting die altijd verwerkt moet worden in de jaarrekening.

### **9. Substantiële wijzigingen welke leiden tot herziening van grondexploitatie**

Wanneer tijdens de uitvoering substantieel wordt afgeweken van de plankaders zoals opgenomen in de laatste bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie, dan dient de grondexploitatie separaat en opnieuw door de raad te worden vastgesteld ('integrale herziening'). Onder substantiële wijzigingen wordt in ieder geval verstaan:

- Wijziging van het plangebied met meer dan 20% met een minimum van 1.000 m<sup>2</sup>.
- Wijziging van het oppervlak uitgeefbare grond met meer dan 20%, met een minimum van 1.000 m<sup>2</sup>.
- Wijziging van het totaal aantal woningen met meer dan 20% ten opzichte van het laatste vastgestelde aantal, met een minimum van 10 woningen;
- Afwijking op de totale grondexploitatie in de verhouding sociale woningbouw en vrije sectorwoningen met 5% punt.
- Toevoegen of laten vervallen van voorzieningen openbare werken met een nominale waarde van meer dan € 250.000;.

### **10. Afsluiten grondexploitatie en vaststellen restplan**

Indien de activiteiten die in het kader van de grondexploitatie dienen te worden gerealiseerd grotendeels zijn afgerond, dan kan de grondexploitatie door de raad worden afgesloten. De raad wordt geïnformeerd over het voornemen van afsluiting van een grondexploitatie via de MPG. De daadwerkelijke afsluiting wordt administratie verwerkt en verantwoord via de paragraaf grondbeleid van de programmarekening. Het resultaat wordt verrekend met de reserve Grondexploitatie. Een grondexploitatie wordt afgesloten als:

- De verwachte kosten niet meer bedragen dan 10% van de totale projectkosten en;
- er geen uitgifte meer plaatsvindt en;
- er geen bijdragen(subsidies, bijdragen derden) meer worden verwacht of geen risico bestaat op het niet realiseren hiervan.

Voor de uitvoering van eventuele restantwerkzaamheden wordt een algemeen restplan opgenomen. Hiervoor verstrekt de raad een krediet via besluitvorming MPG.

## **11. Splitsing tussen faciliterend en actief grondbeleid**

Binnen een gebiedsontwikkeling kan sprake zijn van meerdere rollen in het grondbeleid. Vanuit de fiscale wetgeving en het BBV is het noodzakelijk dat bij de exploitatierekening de kosten in ieder geval qua balansposities opgeknipt worden tussen het faciliterende en het actieve grondbeleid. We splitsen de projecten dan op basis van de grondopbrengsten in het actieve en het faciliterende deel.

### **Beleidslijn 20. Spelregels gemeentelijke grondexploitaties**

Met betrekking tot gemeentelijke grondexploitaties gelden de volgende uitgangspunten:

- Een gemeentelijk grondexploitatiecomplex ("grondexploitatie") wordt vastgesteld door de gemeenteraad, gelijktijdig of voorafgaand aan de vaststelling van het ruimtelijk besluit waarop de grondexploitatie betrekking heeft.
- De inhoud van de grondexploitatie voldoet minimaal aan de vereisten van de BBV inclusief een kwalitatieve risicoanalyse en een analyse in het kader van vennootschapsbelasting.
- De grondexploitatie wordt in beginsel in de openbaarheid door de raad vastgesteld. De inhoud van de grondexploitatie is overeenkomstig de openbaarheid.
- Elke grondexploitatie wordt minimaal jaarlijks herzien via de MPG.
- Voor grondexploitaties met een onafwendbaar verlies ('onrendabele top') wordt vanuit het voorzichtigheidsprincipe een verliesvoorziening getroffen, ter grootte van het verwachte resultaat op eindwaarde. Deze voorziening wordt in beginsel getroffen ten laste van de Reserve grondexploitaties.
- Winstneming gebeurt volgens de regels van de Percentage Of Completion (POC) methode. Bij het bepalen van de winst wordt rekening gehouden met project specifieke risico's in zowel de kosten als de opbrengsten, zoals zijn vastgesteld in de MPG.
- Wanneer tijdens de uitvoering substantieel wordt afgeweken van de plankaders zoals opgenomen in de laatste bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie, dan dient de grondexploitatie separaat en opnieuw door de raad te worden vastgesteld.
- Afsluiting van de grondexploitatie vindt plaats indien 90% van de geprognosticeerde werkzaamheden zijn uitgevoerd en 100% van de uit te geven gronden zijn verkocht en er geen bijdragen(subsidies, bijdragen derden) meer worden verwacht of geen risico bestaat op het niet realiseren hiervan.

## **BIJLAGE 6. TOETSINGSKADER WONINGBOUWPROGRAMMA**

Een specifiek speerpunt dat is uitgewerkt in de Omgevingsvisie gemeente Schagen gaat over "*een gemeente die inspeelt op de groeiende behoefte aan woningen die passen bij de vraag en bijdragen aan sterke kernen*". Dit speerpunt bevat meetbare kaders en doelen waaraan we ruimtelijke projecten toetsen. Naast het afwegingskader grondbeleid hanteert de gemeente daarom een toetsingskader woningbouwprogramma. Dit toetsingskader wordt gebruikt om (nieuwe) woningbouwinitiatieven te beoordelen en prioriteiten te stellen tussen verschillende woningbouwprojecten. Op deze manier stemt de gemeente woningbouwplannen af op langetermijnbeleidsambities en de behoefte aan woningen. De beoordeling van woningbouwinitiatieven is nodig om te bepalen of een initiatief wenselijk is en voldoet aan de behoeften.

Het toetsingskader heeft ook als doel om initiatiefnemers vanaf het begin richting te geven over de voorwaarden waaraan woningbouwplannen moeten voldoen. Door prioriteiten te stellen, kan de focus worden gelegd op projecten met de grootste maatschappelijke bijdrage en haalbaarheid, waardoor versnelling van woningbouw mogelijk is.

Elk initiatief, zowel van particulieren als van de gemeente zelf, wordt ten minste getoetst aan:

- De juridische planologische kaders. (bestemmingsplan/omgevingsplan, Provinciale verordening).
- Het stappenplan van de Omgevingsvisie van de gemeente Schagen.
- Het gemeentelijke en regionale woningbouwprogramma.

- Voorwaarden met betrekking tot woningbouw (zoals het aandeel sociale huurwoningen).
- Eventueel vastgestelde gebiedsplannen of ontwikkelvisies.

## **BIJLAGE 7. TOELICHTING OP ROUTES VAN GRONDBELEID**

**Route 1. Faciliterend Procedure.** Bij particuliere ontwikkelingen met een beperkt ruimtelijk of maatschappelijke impact heeft de gemeente meestal voldoende aan sturing via standaard ruimtelijke procedures. Zij neemt dan een passieve houding aan. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De initiatiefnemer draagt zelf zorg voor de gehele planontwikkeling en -uitvoering. Veelal is hierbij sprake van een (eenvoudige) anterieure overeenkomst om de afspraken tussen gemeenten en initiatiefnemer vast te leggen en het kostenverhaal te verzekeren. In de praktijk dient een particuliere initiatiefnemer meestal via een conceptaanvraag een verzoek in bij de gemeente voor medewerking. De gemeente beoordeelt of zij in ruimtelijke en beleidsmatige zin medewerking verleent of kan verlenen.

**Route 2. Faciliterend Project.** Als de doelen en bestuurlijke ambities hierom vragen, neemt de gemeente bij particuliere initiatieven meer regie. De gemeente ondersteunt het ruimtelijke ordeningsproces actief, bijvoorbeeld om het initiatief maatschappelijk aanvaardbaar c.q. gedragen te krijgen of het plan financieel uitvoerbaar te krijgen. Het geëigende instrument voor sturing is – naast de ruimtelijke besluiten zoals het omgevingsplan – de intentieovereenkomst en de anterieure overeenkomst. Het initiatief kan verder worden ondersteund met de inbreng van gemeentelijke gronden, inzet van instrumenten van grondbeleid en/of gemeentelijke investeringen. In het algemeen geldt dat gemeente de verwerving van de gronden aan marktpartijen overlaten en alleen zelf doen als dit noodzakelijk is om de ontwikkeling te faciliteren en gemeentelijke kosten zijn verzekerd.

**Route 3. Private grondexploitatie op gemeentelijke grond.** Bij deze route kiest de gemeente niet zelf voor het voeren van de grondexploitatie, maar laat zij dit over aan marktpartijen. De gronden worden in huidige staat, of na beperkte ingrepen in de grond (bijvoorbeeld vanwege fiscale reden), via een tenderprocedure op de markt gebracht. De marktpartij neemt vervolgens de grondexploitatie(risico's) voor haar rekening. Het belangrijkste risico van deze keuze is dat door (vroegtijdig) het eigendom over te dragen de gemeente, buiten het opnemen van bepalingen in de koopovereenkomst en de haar ter hand zijnde publiekrechtelijk instrumenten, geen invloed meer heeft op de wijze waarop de grond gebruikt wordt. Onder deze route valt het zogenaamde concessiemodel.

**Route 5. Gemeentelijke grondexploitatie.** De grondexploitatie wordt voor eigen rekening en risico uitgevoerd door de gemeente. In het algemeen geldt dat er een groot gemeentelijke belang of urgentie is, of dat niet wordt verwacht dat marktpartijen de risico's van (bestemmingsplan) ontwikkeling zelf willen dragen of sprake is van plan dat voor de markt financieel niet interessant is. In het kader van de Prestatieafspraken levert de gemeente haar grond bij een 100% sociale woningbouwontwikkeling altijd bouwrijp aan de Wooncompagnie en zal om die reden dan ook een grondexploitatie voeren.

Onder deze route valt ook het zogenaamde bouwclaimmodel. Het bouwclaimmodel houdt in dat de gemeente een samenwerkingscontract sluit met een private partij waarbij die partij haar grondpositie aan de gemeente verkoopt. De gemeente maakt de grond bouwrijp en verkoopt deze terug met het 'productierecht' voor de private partij op de verkochte kavels. In de praktijk betekent dit dat de gemeente zelf een grondexploitatie vaststelt en uitvoert.

**Route 4. Samenwerking in grondexploitatie.** Een PPS is een samenwerking tussen de gemeente en één of meerdere private partijen. Dit kan door middel van een joint venture waarbij de partijen samenwerken in een gemeenschappelijke rechtspersoon. In deze gevallen is sprake van een gezamenlijke grondexploitatie die op enige afstand staat van de gemeente.

## BIJLAGE 8. AFKORTINGEN

BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
b.v.o.	Bruto vloeroppervlak
BADO	(commissie) Bedrijfsvoering en Auditing Decentrale overheden
BIE	Bouwgrond in exploitatie
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
CPI	Consumentenprijsindex
CPO	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
Grex	Grondexploitatie
k.k.	Kosten Koper
LIOR	Leidraad inrichting openbare ruimte
MPG	Meerjarenprogramma Grondbeleid
MVA	Materiële vaste activa
NRVT	Nederlands Register voor Vastgoedtaxateurs
Ow	Omgevingswet
P&C	Planning en control
POC	Percentage of completion methode.
PPS	Publiek private samenwerking
VON prijs	Vrij op naam prijs
VpB	Vennootschapsbelasting
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wro	Wet ruimtelijke ordening