

Nota Grondbeleid 2025

Visie op de groei



gemeente
Midden-Groningen

Lijst met aanpassingen

| Versie | Datum | Beschrijving van de wijziging | Herzien | Vrijgegeven door |
|-------------|------------|---|---------|------------------|
| 00 | 24-12-2024 | Opzet | | |
| 01 | 21-01-2025 | 60% | | |
| 02 | 04-02-2025 | 80% | | |
| 03 | 24-04-2025 | 81% taalcorrecties en meest actuele kaart toegevoegd. | | |
| 04 | 04-06-2025 | Definitief | | |
| 05 | 26-09-2025 | Commentaar verwerkt, voorstellen naar voren, samenvatting | | Marc Braaksma |
| 06 | 10-10-2025 | Visie, commentaar, Geldropvoorstellen verwerkt | Marc | |
| VIII | 15-10-2025 | Omgezet naar Nota | Marc | |
| Definitief | 28-10-2025 | Na bespreking college | Marc | |
| Vastgesteld | 29-01-2026 | Raad heeft het gewijzigd vastgesteld. | Marc. | |

Sweco Nederland B.V.
Onderwerp Handelsregister 30129769
Projectnummer Midden-Groningen Planeconomie
Klant 51023992
Auteur Gemeente Midden-Groningen
Gecontroleerd door Marc Braaksma MSc
Vrijgegeven door Marian Uenk
Datum Sanne Oehlers
Versie 29-01-2026
Documentreferentie VIII
 NL25-648800269-136546

Inhoudsopgave



| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Samenvatting..... | 7 |
| 2 | Beleidsvoorstellen | 9 |
| 3 | Van Visie naar Opgave | 12 |
| 3.1 | Omgevingsvisie..... | 12 |
| 3.1.1 | Relatie..... | 12 |
| 3.1.2 | Speerpunten voor 20 jaar | 13 |
| 3.1.3 | Kosten voor ontwikkelingen en financiële bijdragen in visie..... | 14 |
| | Beleidsvoorstel | 14 |
| 3.2 | Woonvisie..... | 14 |
| 3.2.1 | Programma en ruimte | 14 |
| 3.2.2 | Maatschappelijke voorzieningen | 16 |
| 3.2.3 | Masterplan Hoogezand-Sappemeer 2040..... | 16 |
| 3.2.4 | Bedrijventerreinen..... | 16 |
| 3.3 | Opgave voor het grondprogramma..... | 16 |
| | Beleidsvoorstel | 16 |
| 4 | Van Opgave naar Sturing..... | 17 |
| 4.1 | Instrumenten | 17 |
| 4.1.1 | Actief en faciliteren | 17 |
| | Beleidsvoorstel | 20 |
| 4.1.2 | Voorkeursrecht en Onteigenen..... | 20 |
| | Beleidsvoorstel | 22 |
| 4.1.3 | Kostenverhaal..... | 22 |
| | Beleidsvoorstel | 23 |
| 4.1.4 | Gebiedsfonds en reserves..... | 23 |
| 4.1.5 | Programma/locatie-eisen..... | 24 |
| | Beleidsvoorstel | 24 |
| 4.1.6 | Kwaliteit openbare ruimte | 24 |
| | Beleidsvoorstel | 24 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.2 | Grip op grond | 24 |
| 4.2.1 | Aanwijzen van te monitoren gronden. | 25 |
| | Beleidsvoorstel | 26 |
| 4.3 | Grip op kostenverhaal | 26 |
| | Beleidsvoorstel | 27 |
| 4.4 | Grip op inbrengwaarde en taxaties | 27 |
| | Beleidsvoorstel | 27 |
| 4.5 | Grip op de kwaliteit van de openbare ruimte | 28 |
| | Beleidsvoorstel | 28 |
| 5 | Van Sturing naar Control | 29 |
| 5.1 | Control in voorraad grond | 29 |
| 5.1.1 | Ruilgrond | 29 |
| 5.1.2 | Aankooplijsten. | 29 |
| | Beleidsvoorstel | 30 |
| 5.2 | Aanwijzen kostenverhaalsgebied, vaststellen BIE – GREX | 30 |
| | Beleidsvoorstel | 30 |
| 5.3 | Gronduitgifte..... | 31 |
| 5.3.1 | Publicatie voornemen tot gunning zonder voorafgaande selectie..... | 31 |
| 5.3.2 | Selectieprocedure meerdere gegadigden | 32 |
| 5.3.3 | Eerbiedigen belangen huurders en pachters | 33 |
| 5.3.4 | Bedrijventerrein..... | 33 |
| 5.3.5 | Uitbreiding categorieën van selectieprocedures | 34 |
| | Beleidsvoorstel | 34 |
| 5.4 | Grondprijzenbrief..... | 34 |
| 5.4.1 | Sociale en betaalbare woningen. | 35 |
| 5.4.2 | Vrijesectorwoningen | 35 |
| 5.4.3 | Interne leveringen | 35 |
| 5.4.4 | Overige maatschappelijke functies..... | 35 |
| 5.4.5 | Residuele waarde berekening voor niet-commerciële percelen..... | 35 |
| 5.4.6 | Projectmatige uitgifte, commerciële functies | 35 |
| 5.4.7 | Taxatieprotocol | 35 |
| | Beleidsvoorstel | 36 |
| 5.5 | Grondbedrijf | 37 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.5.1 | Algemene lijn | 37 |
| 5.5.2 | Grondbeleid als gesloten systeem | 37 |
| 5.5.3 | Winst nemen | 38 |
| 5.5.4 | Risico's algemene lijn | 39 |
| 5.5.5 | Risico bij langlopende exploitaties..... | 39 |
| | Beleidsregel..... | 41 |
| 5.6 | Kostenverhaal | 41 |
| 5.6.1 | Plankosten begroten..... | 41 |
| | Beleidsregel..... | 42 |
| 5.6.2 | Inbrengwaarde – WOZ-taxatieprotocol..... | 42 |
| | Beleidsregel..... | 42 |
| 5.7 | Kostenverhaal het ontwikkelen van een gebied | 43 |
| 5.7.1 | Activiteiten waarop vrijwillig kostenverhaal kan worden toegepast..... | 43 |
| | Beleidsvoorstel: | 43 |
| 5.7.2 | Categorieën van ontwikkelingen waarop verplicht kostenverhaal kan worden toegepast. | 43 |
| | Bijlage 1 Monitoringskaart ontwikkelgronden (geheim) | 45 |
| | Bijlage 2 praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen | 46 |

De Nota Grondbeleid onder de Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dit is een integrale nieuwe wet voor alles wat te maken heeft met de fysieke leefomgeving. Op dat moment zijn ook de instrumenten van het grondbeleid in de Omgevingswet opgegaan. Met name voor het instrument kostenverhaal is een aantal onderdelen gewijzigd.

De raad heeft op 2 november 2023 een omgevingsvisie vastgesteld. Deze visie kan verder worden uitgewerkt in programma's. Inmiddels zijn enkele thematische visies vastgesteld zoals de woonvisie en de bedrijventerreinvisie. Alhoewel deze als formele omgevingsprogramma's door het college zijn vastgesteld, nemen wij deze wel mee als grondslag voor deze nota. Hierin wordt de lange termijn opgave per gebied of thema geconcretiseerd en vertaald naar korte termijn doelen. De nota grondbeleid heeft daardoor een iets andere positie en vorm gekregen dan wordt voorgeschreven in de financiële verordening. Aan het college is het de taak om de kaders in de nota grondbeleid verder uit te werken in een omgevingsprogramma. Met het te voeren grondbeleid worden de ambities en doelen, zoals verwoord in de door de raad vastgestelde visies gefaciliteerd.

Ruimtelijke opgaven gaan we onder de omgevingswet zowel integraal als procesmatig benaderen. Door dit te doen kunnen we borgen dat we gronden en (financiële) middelen zo effectief en doelmatig mogelijk inzetten, gericht op het realiseren van de maatschappelijk relevante opgaven en ambities binnen de fysieke leefomgeving van Midden-Groningen. We gaan per

ontwikkeling na wat het te voeren grondbeleid is. Dat loopt uiteen van zelf verwerven en ontwikkelen tot enkel kaders stellen aan een ontwikkelende eigenaar.

Volgens de Financiële verordening Midden-Groningen 2024 moet de gemeente beschikken over actueel grondbeleid. In deze nota vertalen wij de visie in concrete doelstellingen voor grondzaken. De verordening maakt dat wij ook in gaan op inzet van instrumenten, aankoop gronden, de sturing en de verantwoording.

We besteden nadrukkelijk aandacht aan kostendekking. Het verhalen van de kosten op initiatieven is in de Omgevingswet verplicht. Het is nog belangrijker geworden nu de eigen middelen van de gemeente afnemen. Het gaat onder andere om de ambtelijke kosten van planontwikkeling, juridische kosten en civiel ontwerp en engineering. We maken vooraf bekend hoeveel de medewerking gaat kosten en maken afspraken over de betaling ervan. Een marktpartij hoeft minder aan de gemeente te betalen naarmate hij zelf meer doet en de gemeente dus minder.

In de nota zijn de spelregels opgenomen over de wijze waarop de gemeente verkoopt, verpacht en verhuurt. Het is een transparant proces, in lijn met de actuele rechtspraak naar aanleiding van een situatie in Didam.

De voorschriften rondom grondzaken opgenomen in het "BBV¹" vragen om keuzes en duiding over de wijze waarop de risico's van grondbeleid worden benaderd. Deze nota geeft de kaders aan over de opbouw van de reserve Grondbedrijf.

¹ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

1 Samenvatting

Het Nota Grondbeleid is opgebouwd uit drie heldere elementen:

- Van Visie naar Opgave
- Van Opgave naar Sturing
- Van Sturing naar Controle

Hieruit volgen 20 heldere beleidsvoorstellen hoe de gemeente zich voorneemt om dit beleid uit te voeren. Deze staan in het volgende hoofdstuk samengevat.

Van Visie naar Opgave vertaalt de omgevingsvisie, woonvisie en bedrijventerreinvisie, naar een concrete behoefte aan grond.

De gemeente heeft een forse opgave volgens de Regiovisie Groningen-Assen en de Interprovinciale Woondeal Regio Groningen – Assen. Daarnaast zijn de bedrijventerreinen bijna uitverkocht en moet er rekening gehouden worden met groei van maatschappelijke voorzieningen als onderwijs en sport. Bij elkaar opgeteld moet de gemeente de komende 20 jaar ruim 146 hectare extra gaan bestemmen voor deze functies. Grond die wij en/of marktpartijen nog niet in bezit hebben.

In de Omgevingswet is een nieuw instrument opgenomen om bovenwijkse voorzieningen te verhalen op ontwikkelaars. Hiervoor moet in de omgevingsvisie een kostenraming worden opgenomen van bijvoorbeeld nieuwe wegen, fietspaden en recreatiegebieden. De visie is echter niet concreet genoeg. En zolang er nauwelijks ontwikkelaars actief zijn en de gemeente zelf de winst op de grondexploitatie heeft, levert het weinig extra op. Het college zal voorstellen doen als er meer ontwikkelaars zelf gebieden gaan ontwikkelen.

In het hoofdstuk Van Opgave naar Sturing staat dat de gemeente vooral medewerking verleent aan initiatieven die passen in het beleid. Hoe minder urgent het is, hoe meer de initiatiefnemer zelf moet doen en omgekeerd: hoge prioriteiten zullen voortvarend worden begeleid. Wel zal in alle gevallen kostenverhaal plaatsvinden. Niet alleen omdat dat wettelijk verplicht is, maar ook om dekking te hebben voor de extra ambtelijke inspanningen bij initiatieven uit de markt.

Voor het sturen op de woningbouwopgave is het noodzakelijk dat het woningprogramma wordt verdeeld over bouwlocaties. Uitgesplitst in diverse soorten sociale huur, koop en betaalbare woningtypes. Dan kan het als regel in het omgevingsplan worden opgenomen. Maar het heeft ook gevolgen voor wat de grond op die locaties werkelijk waard is. Het drukt de waarde bij taxaties en bij onderhandelingen over overeenkomsten met ontwikkelaars. Het college zal daarom het woonprogramma uitwerken voor een beter grondbeleid.

Sturing op de kwaliteit van nieuwe buurten heeft de gemeente zelf met haar eigen grondexploitaties. In overeenkomsten met ontwikkelaars ligt dat anders. Daarom verlangt het college supervisie op de uitvoering van openbare werken.

De gemeente heeft zelf te weinig grond om voldoende woningen te bouwen. Om te beginnen gaat het college monitoren waar zij gronden kan kopen en waar ontwikkelaars positie innemen. Lijsten met te verwerven gronden zullen eerst, in vertrouwen, aan de raad worden aangeboden, zoals vastgelegd in de financiële verordening. Daarna gaat het college verwerven. Om te voorkomen dat de grond direct na

aankoop moet worden afgeboekt, is in deze nota een monitoringskaart opgenomen. De gebieden die daarin zijn aangewezen, komen in principe voor ontwikkeling in aanmerking. Uiteraard zal het college voor een ontwikkeling eerst uw toestemming blijven vragen. Elk jaar doet zij verslag van de actuele grondpositie en worden de monitoringskaart en de lijst met te verwerven percelen geactualiseerd en gedeeld met de raad.

De reserve grondbedrijf is voor 100% gevuld zoals dat hoort. In de nota zijn regels toegevoegd hoe te handelen als er meer of minder geld beschikbaar is in de reserve.

U heeft in december 2023 nieuwe regels voor gronduitgifte vastgesteld. Diverse rechterlijke uitspraken hadden duidelijk gemaakt dat dit transparanter moest. Nieuwe uitspraken maken duidelijk dat de regels gelden voor alle verkopen, verhuur en verpachting. In deze nota zijn de regels geactualiseerd. Uiteraard publiceert het college jaarlijks de grondprijzenbrief.

Voor eigen initiatieven vraagt het college aan de raad om een om een voorbereidingskrediet. Nu er meer en meer met ontwikkelaars wordt gewerkt heeft het college hiervoor regels opgenomen. Daarbij sluit zij aan de aanbevelingen van de Commissie BBV. Voortaan wordt bij elk initiatief een administratieve “kostenplaats” ingesteld. Hier worden de kosten, uren en onderzoeken, per initiatief verzameld. Deze kosten kunnen flink oplopen en worden verhaald bij het onherroepelijk wijzigen van het Omgevingsplan. In de MPG wordt jaarlijks verslag gedaan van de omvang van deze kosten en de bijbehorende risico's.

2 Beleidsvoorstellen

| Van Visie naar Opgave | |
|-------------------------|---|
| Par. | Besluit |
| 3.1.3 | Verplicht aanvullend kostenverhaal, nieuw in de omgevingswet, voor een gebied wordt door het college voorbereid als de kosten opwegen tegen het verhaal op de particuliere ontwikkelaar. |
| 3.3 | De opgave voor de looptijd van deze nota is dat het college ervoor zorgt dat 146 hectare bouwgrond onder controle komt door middel van bezit of afspraken met ontwikkelaars, corporaties en particulieren. Het college monitort jaarlijks de voortgang en informeert daarover de raad. |
| Van Opgave naar Sturing | |
| 4.1.1.3 | Het college gaat per initiatief of ontwikkeling na wat het passende grondbeleid is. De afweging betreft het maatschappelijke rendement is van de ontwikkeling, of het past in de beleidskaders en de urgentie in de eigen portefeuille. |
| 4.1.2 | Het college voert eerst een haalbaarheidsstudie uit als zij een nieuw plan wil ontwikkelen. Als blijkt dat het verlies gaat leiden, dan volgt een afweging over hoe |

| | |
|-------|--|
| | belangrijk het plan is voor de gemeentelijke doelstellingen. Als blijkt dat het plan haalbaar is en de grond is niet van de gemeente, dan legt zij voorkeursrecht op. Het college moet dan binnen drie maanden de raad om instemming vragen. Daarbij vraagt zij gelijk een voorbereidingskrediet voor het plan, want de termijnen van het voorkeursrecht zijn krap. |
| 4.1.3 | De gemeente voert het verplichte kostenverhaal van planontwikkeling en de openbare werken en voorzieningen nauwgezet uit op de eigenaren van percelen waaraan de nieuwe functies zijn toebedeeld. |
| 4.1.5 | Het college stelt een Programma op waarin de woningcategorieën en de doelgroepen zijn uitgewerkt. |
| 4.1.6 | Het publieke kostenverhaalsspoor: het toevoegen van kostenverhaalsregels, locatie-eisen en inrichtingseisen aan de openbare ruimte in het (te wijzigen) Omgevingsplan of BOPA heeft niet de voorkeur. In voorkomende gevallen maakt het college nogmaals een afweging tussen de urgentie, de meerkosten en het afbreukrisico. |

| | |
|---------------------------------|--|
| 4.2 | Vaststellen monitoringskaarten als richting voor potentieel te verwerven gronden voor het bedrijven-, woon- en voorzieningenprogramma. Aan de raad worden perceellijsten aangeboden van percelen die het college kan verwerven. De raad draagt het college op de monitoringskaart uit te breiden met een voorgenomen woningbouwprogramma. De monitoringskaart en de perceellijsten worden jaarlijks geactualiseerd |
| 4.3 | Alle aanvragen voor kostenverhaalsplichtige activiteiten worden pas ter hand genomen als overeenstemming over het verplichte verhaal van plankosten is bereikt |
| 4.4 | Het college hanteert de Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen van RVO voor het bepalen van de verwervingsprijs en werkt aan de voor een goede taxatie benodigde onderbouwing van de programma's van de aan te kopen locaties. |
| 4.5 | De raad draagt het college op om in Anterieure Kostenverhaalsovereenkomsten een "supervisor" op te nemen die te allen tijde het werk dat voor de gemeente wordt gemaakt kan controleren op naleving van de overeengekomen kwaliteit. |
| Van Sturing naar Control | |
| 5.1 | De gemeente koopt grond en monitort de positie van ontwikkelaars totdat er voldoende |

| | |
|-------|--|
| | gronden beschikbaar zijn voor de opgave. Het college legt in vertrouwen een lijst van gronden voor aan de raad die op de monitor zijn aangewezen. Ruilgronden en andere aankopen boven de € 750.000 worden vooraf door de raad geaccordeerd. |
| 5.2 | Bij de start van een initiatief op eigen grond stelt het college de raad voor een exploitatie te openen voor een aangewezen gebied en om daarvoor een ontwikkelkrediet beschikbaar te stellen. Bij een initiatief op gronden van derden stelt het college het gebied vast en besluit om medewerking aan het onderzoek naar het initiatief te verlenen door middel van het instellen van een kostenplaats in de begroting. |
| 5.3 | Regels voor verkoop, verhuur en verpachting van gronden en vastgoed opnieuw gewijzigd vaststellen (paragraaf 5.3). |
| 5.4 | De gemeente publiceert jaarlijks een grondprijzenbrief waarin de grondprijzen voor de gereguleerde sectoren in de woningbouw, maatschappelijke voorzieningen en interne levering worden vastgesteld. Voor commercieel uit te geven gronden past de gemeente de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen van het RVO toe. |
| 5.5.2 | De reserve grondbedrijf is een gesloten systeem waarin de risico's worden opgevangen. Als het weerstandsvermogen |

| | |
|-------|--|
| | <p>onder de percentages in deze nota komen, dan neemt het college passende maatregelen.</p> |
| 5.5.4 | <p>De risico's in de grondexploitaties worden bepaald door met de projectleider na te gaan welke risico's zich in de exploitatie bevinden.</p> <p>Van grondexploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar, wordt de ontwikkeling gefaseerd uitgevoerd. De opbrengsten na 10 jaar worden afgewaardeerd naar een lage prijs, totdat zij binnen de 10-jaars periode vallen of anderszins zekerheid over afzet is verkregen.</p> <p>Van negatieve exploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar wordt het kleinste risico voorzien van het (contant gemaakte) saldo over 10 jaar of van het einde van de exploitatieperiode (contante waarde).</p> <p>Van positieve grondexploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar wordt het resultaat als nihil vermeld als zij binnen de 10-jaarsperiode het break-even point nog niet hebben bereikt. De risico's worden betrokken bij het bepalen van het weerstandsvermogen.</p> <p>Van exploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar waarvan het break-even point binnen 10 jaar wordt bereikt, wordt de winst genomen conform het beleid in deze nota (POC-methode).</p> |

| | |
|-------|---|
| 5.6.1 | <p>De plankosten worden bij aanvang van de medewerking voorlopig geraamd en kenbaar gemaakt aan de initiatiefnemer. De betaling wordt in een intentieovereenkomst vastgelegd. Voor de anterieure exploitatieovereenkomst wordt een herberekening gemaakt op basis van de wijze waarop het plan is ontwikkeld en na vaststelling wordt uitgevoerd.</p> |
| 5.6.2 | <p>De gemeente zal de "inbrengwaarde" van gronden bij het verhalen van kosten baseren op de uitkomst van een onafhankelijke taxatie volgens de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen 2024 van het RVO.</p> <p>Dit ongeacht de werkelijke betaalde prijs zoals die bij het Kadaster is vermeld.</p> |
| 5.7.1 | <p>Als de wet de ruimte biedt om de kosten van de gemeente te verhalen op initiatieven, mits het kostensoorten betreft waarvan de kosten als verhaalbaar zijn aangemerkt, dan zal de gemeente haar kosten verhalen via een overeenkomst.</p> |

3 Van Visie naar Opgave

3.1 Omgevingsvisie

3.1.1 Relatie

In de nota Grondzaken maken we een vertaling van de gebiedsopgave van de gemeente naar de daarvoor benodigde gronden. Gronden waarvan de functie en het gebruik moet wijzigen om aan de doelstellingen van de visie tegemoet te komen. We onderscheiden drie hoofduitgangspunten, waarop telkens een ander deel van het grondbeleidsinstrumentarium van toepassing is:

1. Gronden in bezit van de gemeente.
2. Gronden in het bezit van particulieren die in staat zijn om de nieuwe functie zelf te ontwikkelen.
3. Gronden in het bezit van particulieren waarvan aangenomen moet worden dat zij niet in staat zijn om de nieuwe functie (in zijn volle omvang en samenhang) zelf te realiseren.

De functies waarop dit betrekking heeft zijn het gebruik voor:

- A. Wonen.
- B. Commercieel gebruik voor bedrijven, kantoren en retail.
- C. Maatschappelijke functies zoals onderwijs, zorg en sport.

Wonen is in de omgevingsvisie een belangrijk speerpunt. Uitwerking naar wonen en bedrijven vindt door het college plaats in een programma. Wat voorop blijft staan is dat participatie met de omgeving het uitgangspunt is voor de

verdere invulling. Het is echter ongemakkelijk om eerst met de omgeving in gesprek te gaan over locaties voor wonen en bedrijven, als de gemeente nog niet over de grond beschikt. Ontwikkelaars kunnen zich dan ook melden bij de eigenaren en wellicht de gemeente overbieden. Dergelijke grondspeculatie kan leiden tot grondprijzen die de draagkracht van het woningbouwprogramma te boven gaan, waardoor de ontwikkeling veel langer op zich laat wachten. In deze nota geven we aan waar en hoe de gemeente positie zou kunnen nemen voor haar bouwopgave, met inachtneming van het betaalbaarheidsprogramma in de woonvisie.



3.1.2 Speerpunten voor 20 jaar

De omgevingsvisie bevat 8 speerpunten, te weten:

1. Veilig en gezonde woon- en leefomgeving uitnodigend voor bewegen en ontmoeten;
2. Beleefbare omgeving met behoud en versterking van verschillen in het landschap en kernen en hun karakter/historie;
3. Voldoende en betaalbare woningen voor eigen inwoners en voor nieuwe inwoners;
4. Ontwikkeling naar een toekomstbestendige landbouw en toekomstbestendig buitengebied met een groeiende betekenis voor recreatie en vrijetijdseconomie;
5. Ruimte voor bedrijvigheid en ondernemen in balans met de omgeving en arbeidsmarkt;
6. Ontwikkeling naar minder energieverbruik, groene en betaalbare energie;
7. Voorsorteren op veranderingen in het klimaat en versterking van de biodiversiteit;
8. Goede fysieke én digitale bereikbaarheid en toegankelijkheid.

Het derde en vijfde speerpunt gaat over de noodzaak om meer woningen te bouwen en ruimte voor bedrijven te maken. De visie constateert dat voor beide functies er een tekort aan ruimte is, maar wijst niet aan waar ruimte gevonden kan worden.

Deze Nota Grondbeleid moet 20 jaar vooruitkijken. Want de nota geldt zo'n vijf jaar en tussen het begin van een ontwikkeling en de eerste bouwrijpe kavel zit ook vijf jaar. Als de eerste bouwkavel klaar is, dan is in een grondexploitatie de uitgifte voor tien jaar ingepland: Nota + plan + uitgifte = 5+5+10 = 20 jaar. Kortom het college moet haar grondposities voor de komende 20 jaar zeker stellen.

In 20 jaar wijzigt het beleid, regelgeving en de stand van de economie voortdurend. Het college moet de vooruitblik geregeld bijstellen om niet te veel of te weinig voorraad te hebben. Nu is het in ieder geval veel te weinig.

De werkwijze volgens de Omgevingswet is dat vanuit de visie op thema's (wonen, bedrijven en grond) en gebieden er programma's (uitvoering) worden vastgesteld. Deze vormen de basis voor het handelen bij aankoop van gronden. De rijksoverheid en provincies streven ernaar dat er 130% plancapaciteit nodig is ten opzichte van de woningbouwopgave². Dat zet meer dan een stip, eerder een doel voor de nota grondzaken.

² Nota "Staat van de volkshuisvesting 2024" minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

3.1.3 Kosten voor ontwikkelingen en financiële bijdragen in visie.

De omgevingswet kent twee nieuwe instrumenten voor kostenverhaal, van kosten die niet direct toerekenbaar zijn.

Vrijwillig

In paragraaf 8.8 van de Omgevingsvisie wordt verwezen naar artikel 13.22 Omgevingswet voor het verhalen van kosten voor het ontwikkelen van een gebied. Bijdragen op grond van dit artikel zijn vrijwillig en kunnen vooral op meer activiteiten worden verhaald dan alleen wonen en grotere bedrijven. Bijvoorbeeld ook op een netbeheerder. In het algemeen zal het college haar kosten blijven verhalen als dat kan.

Verplicht

In artikel 13.23 Omgevingswet staat een lijst van categorieën waarvoor het verhalen van kosten verplichtend kan zijn. Onder deze categorieën vallen kosten voor de kwaliteit van de leefomgeving die niet direct het gevolg zijn van de activiteit (dan zijn ze toerekenbaar) maar er wel een functionele relatie mee hebben. Ook kosten voor stikstof, groenstructuren, verevening van kosten voor een evenwichtige woningvoorraad (meer of minder sociale huur dan de gewenste 30% bijvoorbeeld) en gebied overstijgende infrastructuur en openbaar vervoersnetwerken vallen daar onder. In alle gevallen vereist opname een concrete begroting, uitgavenplanning en afrekening bij onderbesteding op de betaalde bijdragen.

Dit onderdeel van het kostenverhaal is complex en vergt een forse ambtelijke inzet en wellicht inzet van derden op het nauwgezet aansturen van deze kosten. Het heeft alleen zin als een groot deel van de kosten op particuliere ontwikkelaars kan

worden verhaald. Midden-Groningen heeft echter de meeste bouwgrondexploitaties in eigen beheer (ook Vosholen). De winst daaruit is vrij te besteden. Het college zal u een programma kostenverhaal, of aanvulling op de visie, sturen als er meer kosten kunnen worden verhaald en we verwachten dat dat opweegt tegen de kosten om het mogelijk te maken.

Beleidsvoorstel

Verplicht aanvullend kostenverhaal, nieuw in de omgevingswet, voor een gebied wordt door het college voorbereid als de kosten opwegen tegen het verhaal op de particuliere ontwikkelaar.

3.2 Woonvisie

3.2.1 Programma en ruimte

De woonvisie stelt het versnellen van de woningbouw en het hebben van voldoende locaties aan de orde. De basis voor de berekening is de woondeal die in de visie is uitgewerkt. Daarin wordt ook rekening gehouden met sloop, onttrekkingen en overige toevoegingen (functiewijziging). Die houden elkaar enigszins in evenwicht en het legt geen beslag op grondposities. Sloop/nieuwbouw legt wat het college betreft nog geen beslag op (veel) extra grondpositie.

3.2.1.1 Woonvisie

De woonvisie heeft een volkshuisvestelijk doel van een productie van 1.000 tot 1.450 nieuwbouwwoningen tussen 2022 en 2030. Het “middenscenario” is 1.235 woningen. Dat zijn (125 tot 181) 154 woningen per jaar gemiddeld.

In de periode na 2030 tot 2040 staan in de visie 400 nieuwbouwwoningen. Dat zijn er 40 per jaar. De woonvisie kijkt 15 jaar vooruit, geen 20 jaar.

3.2.1.2 Nota Ruimte

Het Rijk heeft echter net een Nota Ruimte bekend gemaakt waarin voor de regio Groningen-Assen wordt voorzien in 36.000 nieuwe woningen tussen 2030 en 2050. Hiervan zijn er 12.000 toegedacht aan de stad Groningen en 24.000 in de overige regio. In Midden-Groningen woont ongeveer 12% van de mensen in de hele regio Groningen-Assen (ca. 500.000). Stel dat Midden-Groningen ook 12% van de woningbouwopgave zou moeten bouwen, dan zijn dat 4.300 woningen in 20 jaar. Als het de helft daarvan is, 2.150 dan zijn er ruim 100 per jaar.

We nemen voor de opgave in deze nota aan dat de productie van 154 woningen per jaar als “inhaalslag” wat terug kan vallen, naar 100 woningen per jaar. Daarmee accepteert het college dat de 40 woningen per jaar in de woonvisie wel eens te laag kan blijken te zijn. 100 woningen per jaar van 2030 tot 2045 zijn 1.500 woningen in totaal.

Het college zal echter met u van jaar tot jaar monitoren hoeveel grond waar wordt aangekocht. Op dit moment heeft de gemeente helemaal geen grond meer voor haar opgave na 2030. Dus kopen moet het college altijd.

3.2.1.3 Reeds in productie

De gemeente heeft tussen het aanvangsjaar van de woondeal en nu 596 woningen opgeleverd. In de lopende grondexploitaties zijn 489 woningen (tot 2031) opgenomen.

Van de 1.235 benodigde woningen moeten voor 2030 nog plannen gemaakt worden voor 150 woningen extra.

3.2.1.4 Van woningen naar grond

Om te bepalen hoeveel grond er nodig is hebben we een vergelijk getrokken met andere gebieden. Een plan als Vosholen heeft een dichtheid van bijna 15 woningen per hectare. In Gorecht ligt de dichtheid boven de 25 woningen per hectare. In de dorpen wordt in lagere dichtheden gebouwd, maar dat zijn niet zoveel woningen. Een dichtheid van 20-25 woningen per hectare is gebruikelijk en past goed voor Midden-Groningen. Gelet op de wens van een gezonde en groene leefomgeving kiezen wij voor een gemiddelde van 20 woningen per hectare als uitgangspunt.

| Grondopgave woningbouw Midden Groningen 2025-2045 | | |
|---|-------------|--------------------|
| Benodigd volgens woonvisie en woondeal 2022-2030 | | 1235 woningen |
| Gerealiseerde nieuwbouw (CBS) 2022-2024 | -/- | 596 woningen |
| Opgenomen in grondexploities (t/m 2031) | -/- | 489 woningen |
| Nog te realiseren planvoorraad t/m 2030 | | 150 woningen |
| Vraag 2030-2040 volgens woonvisie | + | 400 woningen |
| Correctie Nota Ruimte naar 100 woningen/jaar | + | 600 woningen |
| Doortrekken naar 2040-2045 op 100 woningen/jr | + | 500 woningen |
| Totale nieuwbouwopgave 2025-2045 | | 1650 woningen |
| Overprogrammering RVO eis | 130% | 2145 woningen |
| Gemiddelde dichtheid | | 20 won/ha |
| Totaal benodigde grondpositie | | 107 hectare |
| Waarvan in ontwikkeling door markt | | PM hectare |
| Nog te verwerven door markt en overheid | | 107 hectare |
| Totaal te monitoren | 150% | 161 hectare |

Het ministerie wijst er op dat niet alle plannen tijdig klaar zijn. Zij wensen een overprogrammering van 130%.

Omdat het college nog met u en de omgeving in overleg moet waar precies gebouwd wordt, gaan we 150% van het oppervlak monitoren qua eigendom en beschikbaarheid. Vermoedelijk zal een deel van de grond helemaal niet beschikbaar komen, omdat de eigenaar het niet kan verkopen of dat het te kostbaar blijkt om te kopen.

3.2.2 Maatschappelijke voorzieningen

Het college houdt bij de behoeftebepaling rekening met 5% extra ruimte voor maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, zorg en sport. Periodiek zal het college nagaan aan welke maatschappelijke voorzieningen behoefte is. De nota grondbeleid houdt daar rekening mee in de behoeftebepaling.

3.2.3 Masterplan Hoogezand-Sappemeer 2040

Het door de raad in juni 2025 vastgestelde Masterplan Hoogezand-Sappemeer 2040 beperkt zich tot de aantallen van de woonvisie, en bevat alleen locaties in Hoogezand-Sappemeer.

3.2.4 Bedrijventerreinen

De bedrijventerreinvisie kent een behoedzaam en gunstig scenario. Rekening houdend met de vervangingsvraag is er in het behoedzame scenario tot 2040 in totaal 16 hectare nieuw terrein nodig en in het gunstige scenario 34 hectare. Gezien de opgave in de Nota Ruimte, het feit dat de gemeente nu vrijwel is uitverkocht en de lange doorlooptijd van bedrijventerreinen, gaan wij uit van 34 hectare.

3.3 Opgave voor het grondprogramma

Uit de getallen van dit hoofdstuk is een totaal tabel gemaakt met daarin de opgave voor de gemeente tot 2045 voor wonen, maatschappelijke functies en bedrijven. We kunnen nog niet duiden waar deze gronden precies liggen en stellen voor om 150% van de opgave te monitoren om positie te kunnen innemen. Wat door de markt tussentijds wordt gekocht, hoeft de gemeente zelf niet meer te kopen.

| Opgave voor het grondprogramma | Benodigd circa | Monitoren |
|--------------------------------|----------------|-----------|
| Wonen | 107 | 161 |
| Maatschappelijk, sport. | 5 | 8 |
| Bedrijven/economie | 34 | 51 |
| Totaal te monitoren hectares | 146 | 220 |

Deze hoeveelheid grond van 146 hectare moet binnen 10 jaar gekocht worden om in de komende 20 jaar geëxploiteerd te kunnen worden voor de opgave in de visies. Het college zal circa 220 hectare in de gemeente monitoren en u jaarlijks berichten over de voortgang.

Beleidsvoorstel

De opgave voor de looptijd van deze nota is dat het college ervoor zorgt dat 146 hectare bouwgrond onder controle komt door middel van bezit of afspraken met ontwikkelaars, corporaties en particulieren.

Het college monitort jaarlijks de voortgang en informeert daarover de raad.

4 Van Opgave naar Sturing

4.1 Instrumenten

4.1.1 Actief en faciliteren

De gemeente Midden-Groningen voert nu een situationeel grondbeleid. Dat wil zeggen dat het beleid per geval wordt bekeken afhankelijk van het eigendom en de beleidskaders. Binnen het situationeel grondbeleid zijn er drie verschillende rollen:

- Actief grondbeleid
- Proactief faciliterend grondbeleid
- Passief faciliterend grondbeleid.

4.1.1.1 *Eigendomspositie bepaalt beleid.*

Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf zorgdraagt voor voldoende bouwgrondproductie, door gebieden aan te wijzen, gronden te verwerven, plannen te ontwikkelen, bouwrijp te maken en te verkopen. Dit is nu vrijwel overal het geval, maar er zijn, zoals eerder benoemd, te weinig nieuwe grondposities voor de opgave.

De ervaring van de gemeente is dat er in deze regio matige belangstelling is van projectontwikkelaars om positie in te nemen. De woningprijzen zijn laag en de bouwkosten vrijwel gelijk aan de rest van het land wat maakt dat de marges klein en de risico's groot zijn. Ontwikkelaars treffen we aan in gebieden waarvan mag worden aangenomen dat er in ruime

mate vrije-sector woningen gebouwd kunnen worden, zoals Vosholen. Daar is gewerkt met een “bouwclaim model”, waarbij de grond is verkocht aan de gemeente die de grondexploitatie voert en de aanleg van de openbare voorzieningen uitvoert, waarna de ontwikkelaar het recht heeft om als eerste kavels tegen marktconforme prijzen af te nemen. Ook dit is een vorm van actief grondbeleid.

Het andere uiterste is **Faciliterend grondbeleid**, waarbij de grond in eigendom is en blijft van een particuliere ontwikkelaar. In een vooraf (anterieur) vast te stellen exploitatieovereenkomst wordt het kostenverhaal (financiële borging) en de kwaliteit van de openbare ruimte overeengekomen. De openbare ruimte wordt na goedkeuring van het werk, voor een symbolisch bedrag in eigendom overgenomen.

Al naar gelang de gemeentelijke prioriteiten kan de gemeente hier **proactief** op acteren of meer **passief**.

Het mag duidelijk zijn dat de gemeente niet altijd een keuze heeft welke beleid moet worden toegepast, het begint met de vraag wie de eigenaar is van de grond en of die kan aantonen dat hij zelf een plan kan ontwikkelen, financieren en realiseren.

De kosten die de gemeente maakt als zij een particulier faciliteert, zijn verhaalbaar op de particulier. Ervaring elders leert dat circa 80% van de kosten werkelijk verhaald worden, als het plan uiteindelijk wordt vastgesteld. De kosten van dergelijke “initiatieven” lopen via de reserve grondexploitaties.

4.1.1.2 De kracht van beide vormen.

Er zijn mengvormen van Actief en Faciliterend grondbeleid. Zo kan de gemeente ontwikkelaars uitnodigen om een grondpositie van de gemeente te ontwikkelen en om daarvoor de planontwikkeling uit te voeren. Hiervoor kunnen Tenders worden uitgeschreven onder marktpartijen. Er zijn genoeg voorbeelden in het land waar zo niet alleen “normale” gemengde woonwijken tot stand zijn gekomen, maar ook heel specifieke programma’s of een bijzondere stedenbouwkundige kwaliteit is bereikt. Juist de samenhang van gebouwde omgeving en openbare ruimte vraagt om een conceptueel kader.

Bijvoorbeeld een Knarrenhof, waarbij er samenhang is tussen de bouw, bijgebouwen, toegang en parkeernormen in één gebiedje. Iets dat een gemeente met kavels voor rijwoningen niet tot stand kan brengen.

De gemeente kan er ook voor kiezen om met een ontwikkelaar samen een projectteam te vormen (Stadshart) of een gemeenschappelijke rechtspersoon op te richten. Dat is ook met andere overheden mogelijk (voorheen Rengerspark). De keuze hangt af van de omstandigheden.

Voor het zeker stellen van voldoende bouwvolume zou de gemeente zich in ieder geval actief op moeten stellen op de grondmarkt als geïnteresseerde koper en daarvoor tijdig de juiste voorkeursrechten moeten vestigen.

Afhankelijk van het programma en de stedenbouwkundige uitdaging moet beoordeeld worden of de gemeente het zelf gaat opzetten, of hiervoor de markt uitdaagt.

Bij initiatieven van ontwikkelaars past de vraag hoe urgent de ontwikkeling voor de gemeente is. Als het niet urgent is, dan kan de gemeente zich passief opstellen en de planontwikkeling aan de eigenaar over laten. De gemeente stelt uit haar beleid het programma van eisen samen en toetst daaraan de plannen. Bij hoge urgentie kan de gemeente de planvorming versnellen en zelf opdrachten geven, waarvan de kosten uiteraard verhaald worden op de ontwikkeling. Dit alles vooraf overeen te komen met de eigenaar in intentie- en anterieure overeenkomsten.

Actief grondbeleid vraagt om projectmatig werken, creativiteit, inzicht in de markt en engineers met ontwerpervaring en directievoering. Faciliterend grondbeleid vraagt om heldere actuele beleidskaders, contractjuristen en supervisors in stedenbouw en civiele uitvoering.

De mate waarin de gemeente zich “bemoeit” met de planontwikkeling en de uitvoering is derhalve een bewuste keuze die per geval wordt beoordeeld door het college. De fysieke leefomgeving is complex en weerbarstig. Het is vrijwel nooit mogelijk om alle ambities en opgaven te realiseren op één specifieke plek. Het gaat daarom om keuzes maken, om een zorgvuldige afweging tussen belangen, zowel qua inhoud als proces. In de volgende paragraaf leggen we uit hoe die afweging wordt opgebouwd.

4.1.1.3 Voorstel actief – (proactief) faciliteren

Het college houdt een lijst bij met alle voorgenomen plannen en de ambities binnen die plannen voor de leefomgeving en het bouwprogramma. Ook wordt daarin de uitgangspositie van de grond vermeld: te verwerven, in eigendom of in eigendom van een ontwikkelaar.

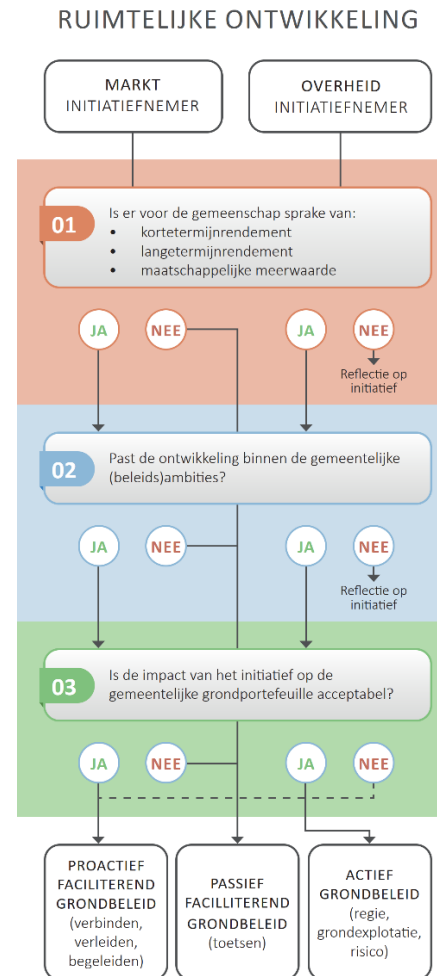
De eerste afweging is wat het rendement is voor de leefomgeving, de waardecreatie. De verhouding kosten-opbrengsten op de korte en de lange termijn alsook de maatschappelijke meerwaarde (wat voegt de ontwikkeling toe aan de maatschappelijke behoefte). Het mag voor zichzelf spreken dat de gemeente geen plan ontwikkelt zonder waarde, tenzij het om andere dringende redenen verplicht is. Maar een initiatiefnemer die vooral eigenwaarde toevoegt, die mag het plan helemaal zelf ontwikkelen.

De tweede afweging gaat over de gemeentelijke ambities. Die kunnen ertoe leiden dat de gemeente een zeer actieve houding aanneemt, ook als het een particuliere ontwikkeling is en ook als er slechts wordt gefaciliteerd. Voegt het weinig toe, dan is het aan de eigenaar om zelf het plan te ontwikkelen.

Tot slot de eigen portefeuille en capaciteit: hoe hoger de urgentie, hoe actiever de opstelling, zie de figuur hiernaast.

Op basis van deze afweging wordt per locatie het grondbeleid uitgewerkt naar een collegebesluit.

In dat college besluit wordt het gebied aangewezen waar het initiatief op betrekking heeft. Vindt het plaats op eigen of te verwerven grond, dan wordt er een voorbereidingskrediet gevraagd aan de raad. Wordt medewerking gegeven aan een ontwikkelaar, dan stelt het college een administratieve



kostenplaats in waarop de kosten worden geboekt. Hierbij besteedt zij aandacht aan de risico's en het kostenverhaal.

Beleidsvoorstel

Het college gaat per initiatief of ontwikkeling na wat het passende grondbeleid is. De afweging gaat over het maatschappelijke rendement van de ontwikkeling, of het past in de beleidskaders en de urgentie in de eigen portefeuille.

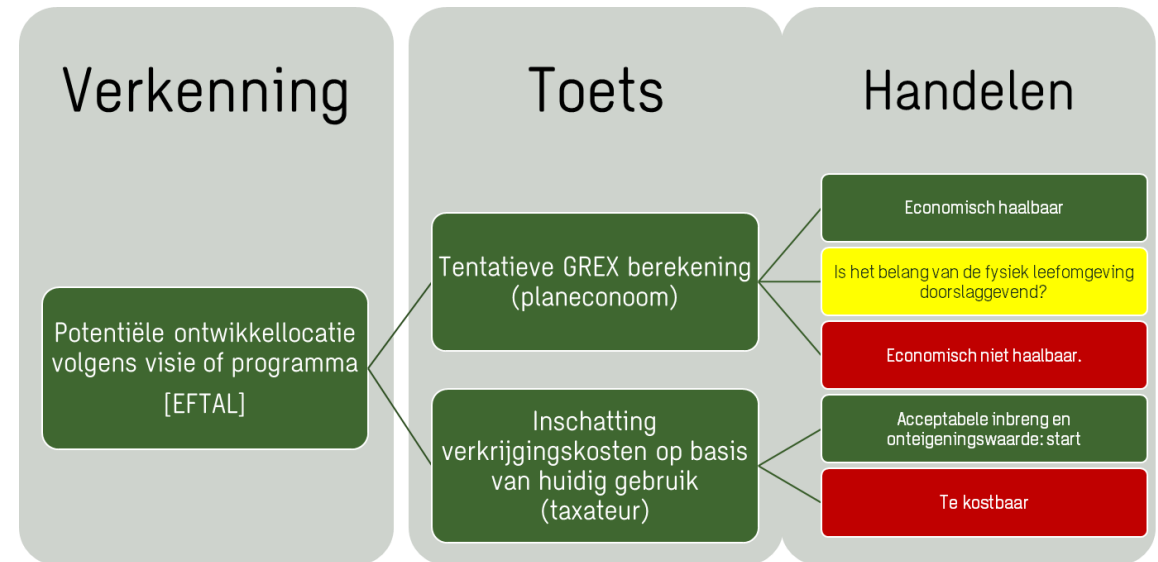
4.1.2 Voorkeursrecht en Onteigenen

Als het college besluit om een locatie te ontwikkelen, op percelen die op de lijst “nog te verwerven” staan, dan gaat het college eerst na wat de economische haalbaarheid is van het plan. Als daaruit blijkt dat het op voorhand een verliesgevend plan wordt, dan wordt er geen voorkeursrecht gevestigd. De eigenaar zal het immers niet met verlies ontwikkelen.

Tegen de tijd dat het plan aan de orde komt zal het college een afweging maken of het toch gewenst is om het te verwerven. Dit gaat over de Evenwichtige Toedeling van Functies Aan Locaties (ETFAL, de vervanger van een “goede ruimtelijke ordening”) in de fysieke leefomgeving en het (betaalbare) woningbouwprogramma.

Als blijkt dat een sluitend plan mogelijk is dan is de vraag of de huidige eigenaar in staat en bereid is om het plan te ontwikkelen. Bijvoorbeeld omdat de eigenaar een projectontwikkelaar is. De eigenaar moet aantonen dat hij voldoende vermogen (kredietwaardigheidstoets) heeft om de ontwikkeling te financieren en aantoonbare kennis en ervaring met planontwikkeling. Met name het realiseren van

infrastructuur, riolering en andere openbare werken en voorzieningen voor de gemeente.



Maar als de locatie een winstgevend plan oplevert die op de door u vastgestelde lijst staat en die nog niet gekocht is door een marktpartij, dan neemt het college een besluit of voorkeursrecht moet worden opgelegd. Het voorkeursrecht zal binnen drie maanden na vestiging door de raad moeten worden bekrachtigd, waarbij de afweging van de economische haalbaarheid, de beleidskaders, het voorgenoemde programma en de impact op de fysieke leefomgeving samenkomen. Bij dat besluit kan de raad ook aangeven of een besluit over eventuele verlenging door haar of het college kan worden genomen.

Gelijk met het besluit tot voorkeursrecht wordt het ontwikkelgebied vastgesteld, een kostenplaats geopend en een

voorbereidingskrediet aangevraagd om met de wijziging van het Omgevingsplan te beginnen, anders is het plan niet binnen de termijnen van voorkeursrecht klaar.

Mocht het eigendom niet binnen drie jaar zijn aangeboden, dan zal de raad het gebied moeten duiden in een actualisering van de Omgevingsvisie of het college stelt een gebiedsprogramma vast (visie en programma zijn grondslagen voor verlenging) Dan kan het voorkeursrecht met drie jaar wordt verlengd. Samen met de eerste drie jaar is er dan maximaal zes jaar beschikbaar voor het vaststellen van een wijziging van het Omgevingsplan naar de nieuwe toegedachte functies of het verlenen van een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Voorkeursrecht onder Omgevingswet



Na vaststellen wijziging OP 5 jaar voor onteigening

Mocht na vaststellen van de wijziging van het Omgevingsplan de grond nog niet zijn verworven, dan is de gemeente verplicht om “publiekrechtelijke kostenverhaalsregels” (vroeger “exploitatieplan” geheten) aan het Omgevingsplan toe te voegen. Nadat de wijziging van het omgevingsplan is vastgesteld, blijft het voorkeursrecht in stand en heeft de gemeente tweemaal vijf jaar om te onteigenen.

Op basis van een BOPA, waar ook kostenverhaalsregels aan kunnen worden toegevoegd, kan wel worden onteigend, maar geen voorkeursrecht in stand blijven. Voorkeursrecht leidt daarom altijd naar een procedure tot wijziging omgevingsplan.

Als het voorkeursrecht vervalt, dan is de eigenaar vrij om de huidige functie voort te zetten en het vastgoed te verkopen. Als het omgevingsplan inmiddels is gewijzigd met kostenverhaalsregels, dan is betaling geborgd.

Wat de onderhandelingen lastig kan maken is dat het voorkeursrecht uit gaat van een vrijwillige aanbieding van de grond. Gewoon omdat de eigenaar het wil verkopen, gaat verhuizen of een andere normale reden waarom mensen grond verkopen.

Maar als het omgevingsplan is gewijzigd (met kostenverhaalsregels op de eigenaar) dan krijgt de gemeente een onteigeningstitel. Bij onteigenen is er geen sprake van vrijwillige aanbieding. De eigenaar heeft dan recht op vergoeding van alle schade als gevolg van de onteigenen. Dus inclusief de kosten van het kopen van wat anders, het inrichten, verhuizen en overgang naar een andere hypotheek. Als het een bedrijf betreft komt daar de bedrijfsschade nog bij.

Wil het college tot een vergelijk komen als er alleen nog sprake is van voorkeursrecht en de eigenaar wil wel mee werken, maar niet persé nu al verkopen, dan komt de prijs dicht bij de onteigeningswaarde te liggen.

Het kan dus voorkomen dat het college een hogere prijs dan de vrije marktprijs moet bieden. Een prijs die dicht bij de onteigeningswaarde ligt. In voorkomende gevallen zal het college dat uiteraard toelichten in de overzichten van aankopen.

Beleidsvoorstel

Het college voert eerst een haalbaarheidsstudie uit als zij een nieuw plan wil ontwikkelen. Als blijkt dat het verlies gaat leiden, dan volgt een afweging over hoe belangrijk het plan is voor de gemeentelijke doelstellingen.

Als blijkt dat het plan haalbaar is en de grond is niet van de gemeente, dan legt zij voorkeursrecht op. Het college moet dan binnen drie maanden de raad om instemming vragen. Daarbij vraagt zij gelijk een voorbereidingskrediet voor het plan, want de termijnen van het voorkeursrecht zijn krap.

4.1.3 Kostenverhaal

Het verhalen van kosten op de bouwactiviteiten³ is verplicht als er nieuwe mogelijkheden voor wonen of bedrijven in het omgevingsplan komen. De te verhalen kosten bestaan uit vier onderdelen:

1. Verplicht te verhalen plankosten.
Dit zijn de (in- of externe) kosten van projectleiding, stedenbouw, planeconomie, engineering, voorbereiding en toezicht op de werken, taxatie, onteigening, opstellen omgevingsplan e.d.⁴
Hiervoor is een rekentool opgenomen in de Omgevingsregeling.
2. Kosten van openbare werken en voorzieningen volgens de kostensoortenlijst.⁵
Onderzoek, sanering, infrastructuur, nutsvoorzieningen e.d. voor zover die toerekenbaar zijn aan het

³ Art. 8.13 Omgevingsbesluit: o.a. één of meer woningen.

⁴ Hoofdstuk 13 Omgevingsregeling.

⁵ Artikel 8.15 Omgevingsbesluit en bijlage IV onder A en B.

- kostenverhaalsgebied en dan naar rato van het profijt dat het kostenverhaalsgebied ervan heeft.
3. Verplichte bijdragen die de raad of college heeft vastgesteld in een visie of programma. Dit betreft “bovenwijkse voorzieningen”. (Categorieën van de fysieke leefomgeving die een functionele relatie hebben met het kostenverhaalsgebied.)⁶. Maar ook verevening van kosten voor een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad, inrichting landelijk gebied, waterkwaliteit e.d.
 4. Vrijwillig te contracteren bijdragen, ook op andere activiteiten dan alleen de kostenverhaalsplichtige activiteiten⁷.
Bijvoorbeeld bij activiteiten betreffende transformatorstations, recreatie, omzetten van recreatiewoningen naar permanente bewoning e.d.

Het college zal voor de verplicht te verhalen kosten (1 t/m 3), die voorafgaan aan het vaststellen van het wijzigen van het Omgevingsplan of BOPA, een overeenkomst sluiten met de initiatiefnemer over de (periodieke) betaling van deze kosten.

Als de nieuwe toedeling van functies naar het oordeel van het college niet dringend is en er geen maatschappelijke baat is en er komt geen overeenstemming over het kostenverhaal, dan worden de functies niet toebedeeld en wordt het verzoek afgewezen.

Mocht de overeenkomst niet tot stand komen en uit de beoordeling blijken dat er een dringende reden is van openbaar belang is dat de activiteiten in de nieuwe functies wel worden

⁶ Artikel 13.23 Omgevingswet, en 8.21 Omgevingsbesluit

⁷ Artikel 13.22 Omgevingswet en 8.20 Omgevingsbesluit.

uitgevoerd, dan zal de gemeente het Omgevingsplan wijzigen onder toevoeging van kostenverhaalsregels, regels omtrent het programma en de kwaliteit van de te realiseren openbare ruimte.

Er geldt overigens een bouwverbod, zolang de kostenverhaalsbeschikking niet is betaald, of dat er voldoende zekerheden zijn verstrekt tot betaling ervan. Mocht de gemeente zelf eigenaar van de gronden zijn en de exploitatie voeren, dan worden de kosten in de grondexploitatie opgenomen en vooraf met een krediet van de raad gedekt. Dan geldt er geen bouwverbod.

Het bouwverbod op een activiteit zonder dat de verhaalbare kosten zijn betaald of verzekerd, maakt het dringend noodzakelijk dat dit onderdeel strak geregeld is bij alle ontwikkelingen. Naast het kostenverhaal is het niet verhalen van kosten een vorm van ontoelaatbare staatssteun en marktverstoring.

Beleidsvoorstel

De gemeente voert het verplichte kostenverhaal van planontwikkeling en de openbare werken en voorzieningen **nauwgezet uit** op de eigenaren van percelen waaraan de nieuwe functies zijn toebedeeld.

4.1.4 Gebiedsfonds en reserves

De Woonvisie stelt voor om bij woningtoevoeging standaard een bijdrage aan een gebiedsfonds te vragen om onrendabele investeringen bij maatschappelijk urgente projecten te overbruggen. Dit is echter onder de omgevingswet niet meer mogelijk.

Het wel toegestaan om fondsen om te zetten naar reserves. Bijvoorbeeld om verevening van tekortlocaties en opbrengstlocaties mogelijk te maken als de tekorten een gevolg zijn van een surplus aan sociale woningbouw. Dit kan gezien worden als een revolverend woonfonds.

In paragraaf 3.1.3 is uiteengezet dat de voorwaarden waaronder dat mogelijk is zeer stringent zijn. Het is alleen mogelijk als er een concrete berekening ligt waaruit blijkt dat er tekorten ontstaan door een fors aandeel sociale bouw en er overschotlocaties zijn door een lager aandeel sociale bouw.

De woonprogramma's zijn daarvoor nog onvoldoende concreet. Dus liggen er geen berekeningen die daarvoor de grondslag kunnen vormen.

Alleen kosten op de kostensoortenlijst mogen ten laste van een grondexploitatie worden gebracht. Toevoegingen aan fondsen en reserves staan daar niet op. Dit heeft tot gevolg dat de commissie BBV stelt, dat het doen van dotaties aan een fonds of reserve niet is toegestaan. Wel kan een deel van de winst worden bestemd. Aangezien exploitaties pas na oplevering van de laatste woning worden afgesloten, duurt het tien jaar voordat de eerste fondsbijdragen kunnen worden gestort en zal dekking voor actuele uitgaven in eerste instantie uit de reserve grondbedrijf of Algemene Dienst moeten komen. De reserve is daarvoor nu niet toereikend.

Als in de loop van deze nota meer informatie beschikbaar komt over wat waar gebouwd kan worden, dan zullen we niet aarzelen om het kostenverhaal voor verevening van de sociale bouwopgave in te vullen en aan de raad voor te leggen.

4.1.5 Programma/locatie-eisen

De gemeente heeft in haar woonvisie een beperkte categorisering van de woningen opgenomen, beperkter dan de omgevingswet biedt. Zie voor een overzicht van wat er uitgewerkt kan worden paragraaf 4.4. De doelgroepen (inkomens) waarvoor deze betaalbare woningen worden bestemd zijn ook nog niet bepaald. Deze details moeten eerst worden vastgesteld om ontwikkelaars duidelijk te maken wat zij moeten bouwen en aan wie ze mogen verkopen of verhuren.

Het gevolg is dat er ruimte zit tussen de door de raad vastgestelde grove programmering in de visie en wat het college moet afdwingen bij een ontwikkelaar. Een programma met uitwerking helpt het grondbeleidsinstrumentarium.

Beleidsvoorstel

Het college stelt een Programma op waarin de woning categorieën en de doelgroepen zijn uitgewerkt.

4.1.6 Kwaliteit openbare ruimte

In een overeenkomst met een ontwikkelaar wordt het ontwerp van de openbare ruimte opgenomen. Vaak komt daar een procedure bij hoe het college de bestekken toetst. Daarvoor gebruikt het college het Handboek of Leidraad Openbare Ruimte. Profielen in het Stedenbouwkundig of Landschapsplan zijn leidend voor de toetsing.

Als er geen contract met de eigenaar kan worden afgesloten, dan moeten er regels in het Omgevingsplan worden opgenomen. Dit kan betekenen dat het gehele ontwerp en het bestek als regel(s) aan het Omgevingsplan of de BOPA wordt

toegevoegd. Hiermee verzekert de gemeente zich ervan dat als er een vergunning voor de omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd zij deze regels ook kan opleggen. Het is beleidsmatig geen keuze maar een uitwerking van het facilitaire spoor waarin de gemeente haar plan kan opleggen aan de eigenaren, inclusief het verhaal van kosten ervan.

Beleidsmatig heeft het college een sterke voorkeur om dit omslachtige en dus kostbare “publieke kostenverhaals-spoor” te vermijden. Als er geen overeenstemming wordt bereikt met de grondeigenaren, dan wordt het Omgevingsplan niet gewijzigd met deze extra regels, behalve als er wel heel dringende redenen zijn van openbaar belang.

Beleidsvoorstel

Het publieke kostenverhaalsspoor: het toevoegen van kostenverhaalsregels, locatie-eisen en inrichtingseisen aan de openbare ruimte in het (te wijzigen) Omgevingsplan of BOPA heeft niet de voorkeur. In voorkomende gevallen maakt het college nogmaals een afweging tussen de urgentie, de meerkosten en het afbreukrisico.

4.2 Grip op grond

Gelet op de forse bouwopgave waar de gemeente voor staat en de lege grondportefeuille zal het college voortvarend de grondverwerving oppakken.

Eerst worden gebieden onderzocht met verkennende berekeningen en met taxateurs en rentmeesters. Hieruit blijkt of de kosten van de voorgenomen verwerving opweegt tegen de waardecreatie die in het programma zit. Mocht dat tot een hoog

voorzienbaar tekort leiden, dan gaat het college met de raad in overleg of dat gebied blijvend voor het programma moet worden aangewezen, of dat er naar alternatieven moet worden gezocht.

Het college neemt zich voor om voor de financieel neutrale en lucratieve delen van de gebiedsontwikkeling op voorhand te verwerven op basis van vrijwilligheid.

Op deze wijze bouwt de gemeente een portefeuille op met gronden waarvan het Omgevingsplan kan worden gewijzigd.

Waar bekend is dat ontwikkelaars gronden hebben verworven worden deze, indien passend in de visie, aan het woonprogramma toegevoegd en kunnen en hoeven niet verworven te worden door de gemeente.

Zolang de verworven gronden in een Omgevingsvisie of collegeprogramma zijn aangewezen om ontwikkeld te worden, legt het geen beslag op de beschikbare middelen, want de aankopen mogen rechtstreeks op de balans mogen worden geplaatst (in de Vpb-onderneming worden getrokken). Hiervoor moet aan de volgende voorwaarden⁸ worden voldaan:

1. de gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsvisie of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd én;
2. de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden én;

3. de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid én;
4. de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk én;
5. periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden mits de raad deze gronden heeft aangewezen.

Nu de raad en het college nog niet in een visie of programma gronden hebben aangewezen, doen wij in deze (openbaar te publiceren) nota een voorzet waar dat wel zou kunnen. Ook het Masterplan Hoogezand-Sappemeer bevat locaties waar de gemeente zich heeft voorgenomen te gaan ontwikkelen.

4.2.1 Aanwijzen van te monitoren gronden.

Het college heeft een monitoringskaart opgesteld aan de hand van de visies waarin mogelijkheden zijn aangereikt. Bij de kaart hoort het woningbouwprogramma om samen aan te tonen welke grondaankopen tegen verwervingsprijs op de balans kunnen worden geplaatst. Hier gaan we in paragraaf 4.4 dieper op in.

Bij de kaart hoort een lijst met percelen die het college in vertrouwen aan de raad moet voorleggen (financiële verordening) die in de vlekken liggen. Die lijst is niet openbaar.

⁸ Par. 4.1.1.1. Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken 2023, commissie BBV

Met opzet zijn er veel meer vlekken opgenomen als nodig. Door het ruim te nemen geven wij u de ruimte om later keuzes te maken uit de ontwikkelvolgorde van de verworven posities. Ook willen wij de commerciële partijen niet te veel in de kaart spelen door precies te duiden waar u gaat besluiten tot uitbreiding. In het volgende hoofdstuk van Grip naar sturing, wordt de monitoring uitgewerkt.

Het oppervlak dat op de monitoringskaart is ingekleurd is circa 400 hectare. Hiervan is nagegaan hoe de eigendommen nu zijn. Het is ruim tweemaal zoveel als wat er aan “te monitoren” is uitgerekend. Van alle vlekken heeft de gemeente alleen de randen van het Gorechtpark aangewezen (zie Masterplan) en in eigendom.

Aan de hand van de kavellijsten zal na kadastrale recherche verdere verfijning plaatsvinden. Van de gronden in de vlekken is nu 12% in bezit van de gemeente en 9% deels in bezit. 79% is niet van de gemeente.

| Gronden voor woningbouw | Ha. naar eigendom | Relatieve positie |
|-------------------------|-------------------|-------------------|
| deels gemeente | 34 | 9% |
| derden | 316 | 79% |
| gemeente | 49 | 12% |
| Eindtotaal | 398,8 | 100,00% |

Van de 400 hectare aan vlekken willen we ruim 161 hectare (3.3 Opgave voor het grondprogramma) goed in beeld krijgen. Uiteindelijk is circa 107 hectare nodig in de komende 10 jaar. Hiervoor zal het college de ontwikkelingen en prognoses in de woningbouw goed in de gaten houden, want dat is nodig om te bewijzen dat het nodig is. Om binnen het beleid ruimte te bieden aan onvoorzien toekomstige ontwikkelingen wordt de

monitoringskaart en de bijbehorende perceellijst jaarlijks geactualiseerd en gedeeld met de raad.

Beleidsvoorstel

Vaststellen monitoringskaarten als richting voor potentieel te verwerven gronden voor het bedrijven-, woon- en voorzieningenprogramma.

De raad draagt het college op de monitoringskaart uit te breiden met een voorgenomen woningbouwprogramma.

4.3 Grip op kostenverhaal

Elke initiatief wordt beoordeeld op kostenverhaalsaspecten. De activiteit wordt intern getoetst aan artikel 8:13 Omgevingsbesluit. Hierin staat een opsomming van activiteiten die kostenverhaal plichtig zijn.

Als de aanvrager een kostenverhaalsplichtige activiteit heeft voorgenomen dan neemt het college een besluit over het (kostenverhaals-)gebied waar de activiteiten plaatsvinden en stelt het een kostenplaats in waarop de kosten worden verzameld die voor kostenverhaal in aanmerking komen volgens bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

Afhankelijk van de afweging naar urgentie en EFTAL wordt slechts verdere medewerking verleend als de aanvrager een (intentie-)overeenkomst sluit waarin de betalingsverplichting van door de gemeente te maken plankosten, overeen wordt gekomen.

Beleidsvoorstel

Alle aanvragen voor kostenverhaalsplichtige activiteiten worden pas ter hand genomen als overeenstemming over het verplichte verhaal van plankosten is bereikt.

4.4 Grip op inbrengwaarde en taxaties

De wet kent de volgende indeling in woningtypes.

| Grondslag | |
|---|-----------------------|
| Sociale huurwoningen | |
| Grondgebonden woningen tot 150 m ² kavelgrootte | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Grondgebonden woningen grotere kavels dan 150 m ² | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Gestapelde woningen - tot lage huurgrens (< € 900,07/mnd) | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Gestapelde woningen - tot hoge aftoppingsgrens (< 791,93 huur/mnd) | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Gestapelde woningen - tot lage aftoppingsgrens (< 682,96 huur/mnd) | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Gestapelde woningen - tot kwaliteitskortingsgrens (< 477,20 huur/mnd) | Art. 5.161c.1.a. Bkl |
| Betaalbare woningen | |
| Middenhuur - grondgebonden | Art. 5.161c.1.c. Bkl |
| Middenhuur - gestapeld 144-165 punten | Art. 5.161c.1.c. Bkl |
| Middenhuur - gestapeld 165-183 punten | Art. 5.161c.1.c. Bkl |
| Betaalbare koopwoning < € 405.000 VON | Woningbouwimpuls 2020 |
| Woningen tot de NHG-grens, "sociale koop" volgens de Omgevingswet | Art. 5.161c.1.b. Bkl |
| Vrije sector | |
| Vrije sector koop | Markt |
| Vrije sector huur | Markt |

In paragraaf 3.2.1 is toegelicht dat deze indeling verder gaat dan het huidige woonbeleid. Het uitwerken van deze detaillering is om meerdere redenen gewenst want het heeft invloed op de waarde van ruwe bouwgrond en op onderhandelingen met ontwikkelaars.

Vooruitlopend op een beleid dat meer grip op de ontwikkeling mogelijk maakt, is in de grondprijzenbrief elke categorie op voorhand afgeprijsd, zodat het anticipeert op een programma wonen dat deze uitwerking bevat en voor taxaties van locaties met een uitgebreid programma.

De minister heeft de gemeenten er op gewezen dat uitwerking van dit beleid duidelijkheid geeft over de waardecreatie van ruwe bouwgronden. Hoge percentages betaalbare woningen kunnen leiden tot een lagere inbrengwaarde van gronden. Mede om deze redenen wordt niet alleen de grondprijzenbrief gepubliceerd, maar moet de woonvisie met betaalbare nieuwbouw nader worden ingevuld.

Om de grondprijzen te drukken naar goed te exploiteren inbrengwaarden heeft het rijk een Handreiking Taxaties gepubliceerd. Deze handreiking is opgenomen in de bijlage 2. Het vereist dat vooraf duidelijkheid wordt gegeven over het (sociale- en betaalbare-) woonprogramma om te voorkomen dat tegen "vrije sector prijzen" moet worden ingekocht. Het beleidsvoorstel uit de vorige paragraaf 4.3 is van toepassing.

Beleidsvoorstel

Het college hanteert de **Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen van RVO voor het bepalen van de verwervingsprijs en werkt aan de voor een goede taxatie benodigde onderbouwing** van de programma's van de aan te kopen locaties.

4.5 Grip op de kwaliteit van de openbare ruimte

De gangbare praktijk is dat de gemeente een voorkeur heeft voor het zelf realiseren van de openbare ruimte. Dat betekent dat projectontwikkelaars het voorstel krijgen om een bouwclaimovereenkomst te sluiten. In zo'n overeenkomst wordt de grond verkocht aan de gemeente die het vervolgens bouwrijp maakt. De ontwikkelaar kan vervolgens zijn bouwkepers afnemen. Na de bouw maakt de gemeente de locatie woonrijp. De gemeente heeft dan volledige controle over de kwaliteit die zij vervolgens zal onderhouden.

Dit neemt niet weg dat ontwikkelaars het recht hebben om de openbare infrastructuur zelf aan te leggen.

Het college werkt aan een standaard voor de hele gemeente waaraan de kwaliteit van de openbare ruimte moet voldoen. Binnen deze standaard is voldoende ruimte om voor de verschillende gebruiksoeltypen maatwerk te leveren. De standaard geldt als toetsingskader voor ontwerpen en bestekken die ontwikkelaars opstellen.

Het college zal toezien op de kwaliteit van het werk en zal voortaan in de anterieure kostenverhaalovereenkomst een "supervisor" opnemen. Dit is een ambtenaar die tussentijds toeziet op het werk, maar geen directie voert. In de overeenkomst wordt opgenomen dat:

- a. deze ambtenaar de toegang tot het werk niet kan worden onthouden.
- b. de ambtenaar zich altijd eerst dient te melden bij de uitvoerder

- c. de ambtenaar zich zal houden aan de ter plaatse geldende veiligheidsvoorschriften.
- d. als de ambtenaar constateert dat het werk niet conform de overeengekomen kwaliteit wordt uitgevoerd, hij dit moet documenteren (door bijvoorbeeld foto's te nemen) en het direct zal melden bij de uitvoerder en de opdrachtgever van de aannemer.
- e. als het werk anders wordt of moet worden uitgevoerd dan overeengekomen, dan dienen partijen dat schriftelijk overeen te komen als aanvulling op de overeenkomst.
- f. als de gemeente niet instemt met een gewijzigde uitvoering, dan kan zij weigeren het werk in beheer en eigendom over te nemen totdat het wel voldoet aan de eisen in de overeenkomst.

Het college kan een supervisor ook inhuren.

Beleidsvoorstel

De raad draagt het college op om in Anterieure Kostenverhaalovereenkomsten een "supervisor" op te nemen die te allen tijde het werk dat voor de gemeente wordt gemaakt kan controleren op naleving van de overeengekomen kwaliteit.

5 Van Sturing naar Control

5.1 Control in voorraad grond

Door de ontwikkeling en het bouwtempo te monitoren moet het college jaarlijks de raad informeren bij de jaarrekening over de opgebouwde grondportefeuille. De raad kan te allen tijde besluiten om het tempo van verwerving hoger of lager te stellen.

Mocht de raad later besluiten gebieden die eenmaal zijn aangekocht niet meer aan te merken als te ontwikkelen, dan moet de boekwaarde worden teruggebracht tot de actuele marktwaarde op basis van de toegedeelde functie van de gronden. Dat kan een agrarische functie zijn, die vaak een waarde heeft van minder dan een derde van de oorspronkelijke aankoopprijs.

Monitoring van de grondpositie van gemeente en ontwikkelaars moet dit voorkomen.

De gemeente hoeft geen gronden te verwerven als op de toegedachte locaties al voldoende positie is ingenomen door marktpartijen die gefaciliteerd kunnen worden. Het is echter niet wenselijk dat de gemeente aangewezen is op het ontwikkelen van minder rendabele locaties. Actief monitoren en aankopen van ook goed ontwikkelbare gronden is nodig om per saldo geen middelen toe te leggen op grondexploitaties.

5.1.1 Ruilgrond

Nu is het aankopen van grond voor uitbreiding van dorp of stad niet iets wat de grondeigenaar uit zal komen. Agrariërs hebben

eerder behoefte aan meer grond, dan aan het afstoten ervan. Soms kan het aanbieden van een ander perceel als ruilobject voor wat wel nodig is, de onderhandeling helpen. Zeker als het ruilobject ook nog wat groter is dan wat de gemeente wenst aan te kopen. Mocht er een agrariër zijn die zijn grond te koop aanbiedt, dan is het zaak om af te wegen of deze gronden geschikt zijn om te ruilen in de omgeving met gronden die de gemeente wel nodig heeft. Per situatie moet beoordeeld worden of de potentiële ruilgrond geschikt is om tegen andere verwervingen te ruilen. Zo zullen de te ruilen gronden in de omgeving moeten liggen van het aan te kopen perceel.

Voor ruilgrond wordt de actuele landbouwwaarde betaald en de gronden kunnen daarna verpacht worden voor voortzetting van het agrarisch gebruik. De verpachting zal grotendeels de kosten dekken. Er zijn geen normen of kengetallen hoeveel ruilgrond de gemeente kan gebruiken. Dit zal per geval gemotiveerd moeten worden.

5.1.2 Aankooplijsten.

Volgens de financiële verordening van de gemeente mag het college aankopen doen mits de percelen zijn geplaatst op een door de raad goedgekeurde lijst.

Na het vaststellen van deze nota zal het college deze lijst in vertrouwen aan de raad aanbieden.

Als een perceel niet op de lijst voor komt, of als er gronden kunnen worden gekocht als ruilgrond, buiten de lijst en het monitoringsgebied, dan zal daarvoor op voorhand of per situatie een raadscrediet worden gevraagd. Het college kan in



voorkomende gevallen in de koopovereenkomst de instemming van de raad als ontbindende voorwaarde bedingen, mits daarvoor door de koper de ruimte wordt geboden.

Ruilgronden die tegen de gangbare waarde voor de functie verworven worden, kunnen daarna worden verpacht, waardoor de lasten van het bezit laag zijn.

Beleidsvoorstel

De gemeente koopt grond en monitort de positie van ontwikkelaars totdat er voldoende gronden beschikbaar zijn voor de opgave. Het college legt in vertrouwen een lijst van gronden voor aan de raad die op de monitor zijn aangewezen. Ruilgronden en andere aankopen boven de € 750.000 worden vooraf door de raad geaccordeerd.

5.2 Aanwijzen kostenverhaalsgebied, vaststellen BIE – GREX

Nu we in de vorige hoofdstukken de opgave en de instrumenten hebben vastgesteld wordt in dit hoofdstuk ingegaan op hoe de gemeente er op toeziet dat de bouwgrondproductie juist tot stand komt.

De Commissie BBV stelt dat voordat er kosten gemaakt worden, daarvoor eerst een besluit van college of raad wordt genomen. Deze kosten kunnen dan vijf jaar lang als voorbereidingskosten geboekt worden. Binnen deze periode moet het ruimtelijke besluit vallen, daarna moeten ze worden

voorzien, maar zijn ze nog immer verhaalbaar. Er is een verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid:

Bij actief grondbeleid waarbij de gemeente zelf Bouwgronden In Exploitatie neemt (BIE) moet er een raadsbesluit worden genomen (voorbereidingskrediet). Pas daarna kunnen kosten van onderzoek en ontwikkeling worden geactiveerd.

Voor faciliterend grondbeleid moet het college of de raad een besluit nemen waarin zij het (kostenverhaal-)gebied aanwijst waarvoor kosten gemaakt kunnen worden, die later in het kostenverhaal worden betrokken. De hierop te boeken kosten zijn een vordering op de initiatiefnemer, waarover contractueel afspraken worden gemaakt. We stellen voor dat zoals gebruikelijk het college de administratieve kostenplaatsen instelt.

Een collegebesluit om een kostenplaats in te richten voor de ontwikkeling van een gebied door een ontwikkelaar zegt nog niets over de kans dat het ook doorgaat. Over een wijziging van het omgevingsplan besluit de raad pas als het plan bekend is en alle procedures zijn doorlopen.

Beleidsvoorstel

Bij de start van een initiatief op eigen grond stelt het college de raad voor een exploitatie te openen voor een aangewezen gebied en om daarvoor een ontwikkelkrediet beschikbaar te stellen.

Bij een initiatief op gronden van derden stelt het college het gebied vast en besluit om medewerking aan het onderzoek naar het initiatief te verlenen door middel van het instellen van een kostenplaats in de begroting.

5.3 Gronduitgifte

De Hoge Raad heeft in een aantal arresten⁹ bevestigd dat een gemeente bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten de *algemene beginselen van behoorlijk bestuur* en daarmee het gelijkheidsbeginsel in acht moet nemen. Deze arresten staan bekend als de “Didam-arresten”.

Uit het gelijkheidsbeginsel - dat gaat over het bieden van gelijke kansen - volgt dat als het college een pand of stuk grond (onroerende zaak) wenst te verkopen, verpachten of verhuren, zij ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden. Zij moeten de kans krijgen om mee te dingen. Hiervoor moet het college per geval criteria opstellen aan de hand waarvan de koper of pachter, huurder, wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

De gemeente heeft op 20 februari 2023 de Nota Duurzaam Grondbeleid gewijzigd door procedures vast te stellen bij verschillende typen gronduitgiftes. Inmiddels is uit de opeenvolgende arresten gebleken dat er enkele categorieën van uitgifte zijn waar geen selectie hoeft plaats te vinden omdat er niet meer dan één gegadigde kan. We hebben daarom de regels wat bijgesteld.

Geen voorafgaande selectie hoeft plaats te vinden als¹⁰:

- de gronduitgifte vindt plaats in het kader van een specifieke wettelijke taak; bijvoorbeeld: voor het huisvesten van asielzoekers.
- de gronduitgifte plaatsvindt ten behoeve van sociale woningbouw op basis van een met de toegelaten instelling overeengekomen prestatieafspraken;

⁹ “Didam-arresten” w.o. ENCLI:NL:NR:2021:1778

- er sprake is van een leveringsverplichting of bouwclaim (-overeenkomst);
- in het geval er sprake is van een ruil: er is slechts één gegadigde die een onroerende zaak heeft van gelijk waarde;
- de uit te geven onroerende zaak grenst aan het perceel van één andere eigenaar (bijvoorbeeld bij snippergroen)
- er sprake is van een publieke taak;
- het ontwikkelplan van de gegadigde voldoet, na selectie, als enige aan de gestelde eisen;
- de gegadigde een grond- of vastgoedpositie heeft die noodzakelijk is voor de realisatie van het stedenbouwkundig plan, welke positie anders slechts door middel van onteigening kan worden verkregen.

Bij het toepassen van de uitzonderingspositie neemt het college daarover een gemotiveerd besluit en wordt de volgende procedure gevolgd:

5.3.1 Publicatie voornemen tot gunning zonder voorafgaande selectie

- Publicatie van mededeling van gronduitgifte op gemeentewebsite. Eventueel kan de kaveluitgifte ook elders worden gepubliceerd.
- In de publicatie staat informatie over oppervlakte, bestemmingsplan, bodemkwaliteit e.d.
- In de publicatie staat daarnaast kort en bondig aangegeven waarom bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

¹⁰ uit o.a. beleidsnota Didam-arrest gemeente Vijfheerenlanden

- d. In de publicatie wordt een termijn van vier weken opgenomen waarbinnen eventuele andere gegadigden zich kunnen melden met een concreet alternatief plan.
- e. Er melden zich geen andere serieuze gegadigden naar aanleiding van de publicatie wordt de overeenkomst gesloten.
- f. Melden zich wel andere gegadigden dan zal eerst worden beoordeeld of deze gegadigde(n) een serieuze gegadigde(n) is. Dat is pas het geval als deze een concreet plan presenteert. De criteria die aanvankelijk hebben geleid tot de conclusie dat er slechts één serieuze gegadigde was, worden op de andere gegadigde(n) toegepast. Wanneer dan blijkt dat er toch meerdere serieuze gegadigden zijn, wordt de Selectieprocedure meerdere gegadigden van paragraaf 5.3.2 toegepast.
- g. Als de nieuwe gegadigden niet aan die criteria voldoet, dan is een selectieprocedure niet nodig en kan de overeenkomst worden gesloten met de enige serieuze gegadigde.

5.3.2 Selectieprocedure meerdere gegadigden

Deze procedure is van toepassing bij de eerste uitgifte van één of meer bouwrijpe bouwkavels aan:

1. particulieren voor particulier opdrachtgeverschap van de woning;
2. projectmatige woningbouw (één of meer kavels).

De procedure is als volgt:

- a. Publicatie van kaveluitgifte op gemeentewebsite. Aanvullend kan de kaveluitgifte ook elders worden gepubliceerd, bijvoorbeeld op het terrein/object zelf.
- b. Op de website wordt bekend gemaakt:

- i. De kavels (registergoederen) die worden uitgegeven, de oppervlakte(s), beeldkwaliteitsplan, bestemmingsplan, bodemkwaliteit en andere, naar het oordeel van de gemeente voor de inschrijving of selectie relevante aspecten.
 - ii. De selectiecriteria (loting, prijs, kwaliteitscriteria) alsook het selectiecomité dat de selectie uitvoert.
 - iii. Het Reglement van inschrijving en informatie over de selectie of lotingprocedure.
 - iv. De termijn waarbinnen gegadigden zich kunnen inschrijven.
- c. Na afloop van de inschrijftermijn worden alle inschrijvingen gecontroleerd a.d.h.v. het vooraf opgestelde reglement.
- i. In het geval de selectie plaats vindt door middel van loting zal voor elk type kavel (vrijstaand, twee-onder-één-kap of rijtje) een afzonderlijke inschrijvingslijst en lotingpoule worden ingericht.
 - ii. Van goedgekeurde inschrijvingen worden loten gemaakt die worden getrokken door een notaris.
 - iii. De afgekeurde inschrijvingen krijgen bericht met motivering.
 - iv. De notaris trekt per lotingpoule alle loten, zodat er een volgorde ontstaat.
 - v. De volgorde van trekking bepaalt de volgorde van kavelkeuze en de volgorde op de reservelijst indien er meer inschrijvingen zijn dan kavels.
 - vi. Als niet alle kavels na de eerste uitgifteperiode worden verkocht, publiceert de gemeente de overgebleven kavels op de website en staat het de gemeente vrij deze te verkopen op basis van moment van binnenkomst belangstelling van een gegadigde.

- d. In het geval de selectie op andere gronden plaatsvindt (prijs en/of kwaliteit) dan kiest het selectiecomité de koper uit op basis van de vooraf bekendgemaakte selectiecriteria.
- e. Nadat de gemeente de keuze heeft gemaakt om de grond aan een bepaalde partij te verkopen, stelt de gemeente alle gegadigden in kennis van de uitkomst.
- f. Na deze in kennis stelling wacht de gemeente nog minimaal één week op een eventuele reactie van de niet-gekozen partijen alvorens de gemeente (bindende) afspraken maakt met de geselecteerde partij.
- g. Mocht een partij afhaken dan wordt de grond aangeboden aan de volgende in de rangorde die is ontstaan door loting of die is bepaald aan de hand van selectiecriteria.

5.3.3 Eerbiedigen belangen huurders en pachters

Uit recente jurisprudentie is gebleken dat de gemeente de belangen van huidige huurders en pachters mee moet wegen als aan het einde van de termijn een nieuwe overeenkomst moet worden aangegaan. De gemeente hoeft niet meteen over te gaan tot het openstellen van een nieuwe selectieronde. De feiten en omstandigheden van het geval bepalen de uitkomst en algemene beleidslijnen zijn er nog niet. Enkele overwegingen:

- Wat zijn de gevolgen voor de huidige huurder/pachter als de overeenkomst niet wordt verlengd?
- Zijn er uitlatingen gedaan waaruit kan worden opgemaakt dat verlenging van de overeenkomst redelijk wordt geacht en heeft de huurder/pachter daar op geanticipeerd.
- Zijn er investeringen gedaan in samenspraak met de gemeente waarvan op voorhand vaststond dat deze de huur/pachtermijn overschrijden en zo ja, is daar wat over afgesproken.

- Volgt uit het voorgenomen en toegestane gebruik dat verlenging van de huur/pachtermijn noodzakelijk is om de investering terug te verdienen.

Het voorbeeld in de jurisprudentie betreft de verpachting voor biologische landbouw, conform het gemeentelijk beleid, waarbij de termijn om van reguliere landbouw naar biologische landbouw over te schakelen gelijk of langer is dan de pachtperiode. Het belang van pachter die hierin geïnvesteerd had, had meegewogen moeten worden bij het beoordelen van de inschrijvingen. Een andere bieder die geen investering hoeft af te schrijven, kan hoger bieden, waardoor er geen goede vergelijking tussen de biedingen kan worden gemaakt.

5.3.4 Bedrijventerrein

Elk bedrijf heeft een andere breedte of diepte van een kavel nodig die hem past. Je kunt daarom niet op voorhand een kavelindeling vaststellen (tenzij het echt niet anders past).

Om tot een volgorde te van uitgifte te komen vertelt het college de inschrijvers wat na selectie de rangorde is geworden en hoe zij tot de rangorde is gekomen. De inschrijvers hebben één week de tijd om op de rangorde te reageren. Indien dat aanleiding geeft om de procedure of de rangorde te heroverwegen, dan deelt zij dat de inschrijvers mee met een voorstel over de wijziging en een termijn waarbinnen inschrijvers op dat voorstel kunnen reageren.

Als de rangorde onherroepelijk is vastgesteld, al dan niet door het verstrijken van de reactietermijn, dan stelt de gemeente de inschrijvers, op volgorde van de rangorde, in de gelegenheid een kavelgrootte te bepalen en geeft zij daarvoor een reservering af volgens de voorwaarden in de grondprijzenbrief.



In het algemeen geldt dat als kavels niet verkocht, maar gereserveerd worden, de kavel een maat moet hebben waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die ook voor anderen aanvaardbaar kan zijn mocht de verkoop onverhoopt niet doorgaan.

Voor bedrijventerreinen geldt daarvoor de vuistregel dat de verhouding diepte en breedte van de kavel tussen 0,5 en 2 moet liggen, tenzij in de verstrekte informatie bij inschrijving daarover iets anders is bepaald.

Deze verhouding zorgt ervoor dat de kavel minimaal half zo breed is als diep (voorbeeld: 50 meter diep dus minimaal 25 meter breed) of maximaal tweemaal zo breed (dus in het voorbeeld van 50 meter diep, hooguit 100 meter breed). Immers voor elke meter breedte is een weg aangelegd en als de kavel breder wordt dan de diepte, dan kan beter een andere locatie gezocht worden met diepere kavels. Dat is duurzaam omgaan met de ruimte. De ervaring leert dat kavels die smaller zijn dan de helft van de breedte, moeilijker worden verkocht.

Uiteraard zijn er altijd uitzonderingen waarbij bedrijven hele specifieke eisen hebben. Het college zal per geval overwegen hoe de belangen van de gemeente en van het bedrijf het beste op elkaar passen.

5.3.5 Uitbreiding categorieën van selectieprocedures

De selectieprocedures in de hiervoor opgenomen paragrafen 5.3.1 en 5.3.2 zijn van toepassing op elke verkoop, verhuur of verpachting van elke onroerende zaak in eigendom van de gemeente.

Immers, de gemeente dient te allen tijde te handelen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Maar het is niet van toepassing als de kavel of het pand wordt verkocht, door een ontwikkelaar. Met andere woorden, ontwikkelaars zijn niet gehouden aan deze procedure bij verkoop van woningen en bouwkavels. Dit met uitzondering van kavels met woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap. Dit is een specifieke categorie woningen in de Omgevingswet, net als een “sociale huurwoning” die de raad kan opnemen in het Omgevingsplan. Hiervoor moet de ontwikkelaar een selectieprocedure opstellen en uitvoeren. Dat kan door de verkoop van de kavel onder te brengen bij een makelaardij bijvoorbeeld. De ontwikkelaar mag zich dan niet bemoeien met de vraag wie de woning ontwerpt en bouwt.

Eigenlijk is dat de manier waarop hier altijd vrije kavels zijn verkocht. Bijzonder is dat we dat kunnen afdwingen bij een aannemer die zelf graag woningen bouwt. Maar dan moet deze categorie wel eerst worden aangewezen.

Beleidsvoorstel

Regels voor verkoop, verhuur en verpachting van gronden en vastgoed opnieuw gewijzigd vaststellen (paragraaf 5.3).

5.4 Grondprijzenbrief

De gemeente stelt jaarlijks een grondprijzenbrief op waarin zij opneemt hoe zij tot de prijzen voor de verschillende categorieën van uitgifte komt.

5.4.1 Sociale en betaalbare woningen.

Voor alle woningbouw onder de liberalisatiegrens¹¹ wordt in de brief een grondprijs voorgesteld.

5.4.2 Vrijesectorwoningen

Vrijesectorwoningen en bedrijventerreinen worden voor verkoop getaxeerd.

5.4.3 Interne leveringen

Percelen die de gemeentebouwwijp maakt voor eigen gebruik zoals een gemeentelijk sportterrein worden niet verkocht. Ook de grond onder onderwijsvoorzieningen wordt om niet overgedragen tegenover de plicht het weer om niet terug te leveren bij het verlaten van de gebouwen. We noemen dit “interne leveringen” voor maatschappelijke doeleinden. De gemeente kan hier niet iets aan verdienen, maar het is ongewenst als de locatiekeuze wordt bepaald op basis van de kostprijs voor bouw- en woonrijp maken.

De prijs van een “interne levering” wordt jaarlijks vastgesteld in de grondprijzenbrief en is een gemiddelde van de kostprijs voor bouwgrond zoals blijkt uit de lopende grondexploitaties.

5.4.4 Overige maatschappelijke functies

De kostprijs hanteert de gemeente ook voor andere maatschappelijke voorzieningen zonder winstoogmerk en daaraan, naar het oordeel van het college, gelijk te stellen voorzieningen. Denk hierbij aan zorginstellingen,

huisartsenposten en andere door overheid prijs gereguleerde instellingen, die niet zelf hun tarieven kunnen bepalen.

In het geval er meerdere gegadigden kunnen zijn zal de procedure uit paragraaf 5.3.2 worden gevolgd.

5.4.5 Residuele waarde berekening voor niet-commerciële percelen.

In de voorbereiding van een grondexploitatie kunnen residuele waarde berekeningen worden gedaan om de grondwaarde te benaderen. Als er geen taxatie voorhanden is dan kan voor particuliere uitgifte met de residuele waarde berekening worden volstaan. Er is immers geen sprake van staatssteun of marktverstoring en de uitkomst van de residuele som is het verschil tussen de waarde van de nieuwbouwwoning en de bouwkosten om het te bouwen: beschikbaar voor de bouwkevel.

5.4.6 Projectmatige uitgifte, commerciële functies

Echter projectmatig uit te geven gronden moeten worden verkocht op basis van een taxatie of een selectieprocedure om staatssteun uit te sluiten. Dit geldt ook voor percelen met een commerciële functies als kantoren, winkels, horeca, commerciële sport en andere vormen van levering.

5.4.7 Taxatieprotocol

In december 2024 heeft het RVO een Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen gepubliceerd (bijlage). Deze handreiking is een waardevol instrument, een uitgebreide gids

¹¹ Dit is de maximale huur voor een zelfstandige woning van maximaal 186 punten (€ 1.184,82 per maand in 2025).



om taxaties in het kader van gebiedsontwikkelingen zorgvuldig, consistent en naar de hoogste standaarden uit te voeren, aldus het voorwoord. Wat vooral van belang is dat aan de taxateur wordt meegegeven dat hij rekenschap geeft aan de specifieke aspecten in de Omgevingswet, het Kostenverhaal en het BBV. Het moet een meer getrouwe grondslag geven voor de waardebeoordeling van te verwerven, in te brengen en te ontegenen gronden.

In de gids wordt gemeld dat voor sommige situaties een “waarderingsinstructie” kan worden gegeven.

We stellen voor deze gids als toetssteen te gebruiken bij taxatieopdrachten voor het bepalen van de inbrengwaarde in bouwgrondexploitaties en indien nodig, anterieure kostenverhaalsovereenkomsten.

Voorbeelden van een waarderingsinstructie zijn vooral van toepassing bij het bepalen van de uitgifteprijs. Het staat het college vrij om voor categorieën van ontwikkeling buiten het reguliere aanbod op andere wijze een marktconforme prijs vast te laten stellen door een taxateur hiervoor gepaste aanwijzingen te geven welke taxatiemethode de voorkeur geniet. Enkele voorbeelden:

Voor uitgifte aan een “Knarrenhof” een bijzondere woonvoorziening voor ouderen, zou uitsluitend naar de Residuele Methode gekeken moeten worden, alle bouwwerken en voorzieningen binnen het Knarrenhof in aanmerking genomen. Deze extra voorzieningen verhogen de bouwkosten van het hof, waardoor er minder ruimte is voor de grondprijs. Als alleen de woningen in het hof vergeleken worden, dan zou een Knarrenhof nooit tot stand kunnen komen.

De financiële ruimte voor de grondprijs voor retail (bijvoorbeeld een supermarkt) is afhankelijk van de omzet van de winkel. Deze Inkomsten methode of DCF (Discounted Cash Flow) - methode geeft de marktwaarde goed weer en komt normaliter veel hoger uit dan een residuele of vergelijkende methode.

Voor industrieterreinen is de grondprijs voor de koper minder van belang. De industriehal is slechts een schil, de installaties in het bedrijf en de milieuruimte zijn veel waardevoller. Hier moet uit oogpunt van staatssteun in ieder geval de kostprijs worden gevraagd, maar een vergelijking, de Comparatieve Methode, met andere terreinen en de beschikbaarheid ervan is nodig om de waarde te bepalen. Er is in principe geen reden om meer of minder te vragen dan wat in de omgeving gebruikelijk is en meer te letten op beschikbaarheid, zichtbaarheid en ontsluitingscomfort.

Beleidsvoorstel

De gemeente publiceert jaarlijks een grondprijzenbrief waarin de grondprijzen voor de gereguleerde sectoren in de woningbouw, maatschappelijke voorzieningen en interne levering worden vastgesteld.

Voor commercieel uit te geven gronden past de gemeente de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen van het RVO toe.

5.5 Grondbedrijf

5.5.1 Algemene lijn

Het grondbedrijf is een apart onderdeel van de gemeentelijke organisatie. Het grondbedrijf beheert alle lopende en in voorbereiding zijnde grondexploitaties c.q. bouwplannen op gemeentelijke gronden. Het grondbedrijf dient gezien te worden als een soort aparte eenheid met een eigen balans. In deze balans zijn de bezittingen en schulden opgenomen. Daarnaast bevat deze balans reserves en voorzieningen om eventuele tegenvallers of verliezen te compenseren. Anderzijds worden winsten op plannen ingezet om te investeren in andere plannen.

Een continue focus op een goede balans in het grondportfolio met aandacht voor de financiële risico's is noodzakelijk. Het kan voor de gemeente, vanuit een maatschappelijke meerwaarde, van belang zijn om toch te investeren in een plan dat een verlies oplevert. Dat kan natuurlijk alleen als hier voldoende winstgevendende plannen en een goede reservepositie tegenover staan. Kortom dit kan alleen wanneer het grondbedrijf en de daarbij behorende risico's 'in balans zijn'.

5.5.2 Grondbeleid als gesloten systeem

Uitgangspunt is dat het grondbedrijf functioneert als een gesloten systeem. Alle mee -en tegenvallers, risico's en kansen worden opgevangen binnen de grondexploitaties en de reserve grondexploitaties.

Er wordt in principe géén beroep gedaan op de algemene middelen van de gemeente. En anders is dat zo beperkt en zo kort mogelijk. Om dit 'gesloten systeem' te kunnen waarborgen werkt de gemeente Midden-Groningen met een afzonderlijk weerstandsvermogen voor het grondbedrijf.

Het gewenste weerstandsvermogen is bij voorkeur meer dan 100%.

Het 'gesloten systeem' werkt als volgt:

- Als het weerstandsvermogen onder de 100% komt, onderzoeken we de mogelijkheden om de reserve grondexploitaties op een andere wijze aan te vullen.
- Als het percentage onder de 65% komt, dan volgen maatregelen om zo snel mogelijk weer op het minimale niveau van 65% te komen en uiteindelijk op het gewenste niveau van meer dan 100%.
- Indien het weerstandsvermogen daalt onder het kritieke niveau van 35%, volgt jaarlijks een gedeeltelijke bijstorting vanuit de algemene dienst tot het niveau van 35%. Hoe lager het weerstandsvermogen, hoe groter de absolute bijstorting vanuit de algemene dienst. Deze bijstortingen worden aan de algemene dienst terugbetaald, zodra het grondbedrijf weer in een gezonde situatie zit.

Weerstandsvermogen

Als een plan op gemeentelijke grond een positief rendement oplevert, wordt de (tussentijdse) winstneming gestort in de reserves van het grondbedrijf. Als verwacht wordt dat een project op basis van berekeningen verlieslatend zal zijn, dan wordt geld onttrokken aan deze reserves en gestort in de

voorziening grondexploitatie c.q. verliesvoorziening van het betreffende project.

Jaarlijks worden alle grondexploitaties in het kader van de jaarrekening opnieuw doorgerekend en worden de resultaten daarvan verwerkt in de reserves van het grondbedrijf.

Afhankelijk van het actuele weerstandsvermogen c.q. de van toepassing zijnde kleurcode worden de meest risicovolle projecten ook in het kader van de meerjarenbegroting geactualiseerd. Met de jaarlijkse accountantsverklaring wordt hieraan goedkeuring verleend.

Daarnaast wordt gekeken naar de risico's die de gemeente loopt in projecten (bijvoorbeeld duurdere grondaankoop, langere verkooptermijn, lagere grondprijzen, hogere prijzen voor bouw' en woonrijp maken van plannen etc.). Deze risico's worden gewogen en voor alle projecten bij elkaar opgeteld.

Deze 'risicoreservering' is normaliter niet nodig, maar wordt op basis van de meest recente inzichten beschikbaar gehouden. Door dit bedrag af te zetten tegen het bedrag van de reserves in het grondbedrijf, ontstaat het weerstandsvermogen.

Bij een weerstandsvermogen van 100% (een solvabiliteitsratio van 1,0) worden de risico's van de huidige projecten, indien die ook daadwerkelijk optreden, afgedekt binnen het gesloten systeem van het grondbedrijf.

Elk jaar bij de jaarrekening wordt u geïnformeerd over de hoogte en dekking van de reserve grondbedrijf.

¹² Bij de POC-methode wordt de berekende winst van de grondexploitatie tussentijds genomen door het percentage van gerealiseerde kosten (minus subsidies) te vermenigvuldigen met het percentage gerealiseerde

Beleidsvoorstel

De reserve grondbedrijf is een gesloten systeem waarin de risico's worden opgevangen. Als het weerstandsvermogen onder de percentages in deze nota komen, dan neemt het college passende maatregelen.

5.5.3 Winst nemen

Een grondexploitatie maakt normaliter pas winst bij de verkoop van de laatste kavels. Tot die tijd heeft het plan nog een restant boekwaarde van de aankoop, ontwikkeling en bouwrijp maken.

De Commissie BBV die dwingende aanbevelingen doet over het beheersen van grondexploitaties, heeft haar voorschriften in 2023 herzien. We sluiten daar hierbij op aan.

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. We mogen echter niet wachten met winst nemen tot het afsluiten van de grondexploitatie. Volgens het realisatiebeginsel moet de winst worden genomen als deze wordt gemaakt. Om een goede balans te vinden tussen het realisatie- en het voorzichtigheidsprincipe wordt de horizon voor een betrouwbare berekening gesteld op tien (10) jaar. Voor winstneming geldt de Percentage of Completion¹² methode (POC): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd kan tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst op basis van de eindwaarde worden genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is

opbrengsten. Als 80% van de kosten is gemaakt en 50% van de kavels zijn verkocht, dan moet er $0,8 \times 0,5 = 40\%$ van de winst worden genomen. Bron: Notitie grondbeleid in jaarstukken (2023) van de Commissie BBV.

mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien. Als aan de volgende voorwaarden is voldaan, dan bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. De resterende looptijd van de grondexploitatie is tien (10) jaar of minder; én
2. Het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
3. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
4. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

De gemeente gebruikt de tussentijdse winst, berekend met de POC-methode om de risico's in de bouwgrondexploitaties op te vangen en om toekomstige bouwgrondexploitaties met tekorten af te dekken.

*POC (Percentage of Completion) toegelicht:
Stel dat in een grondexploitatie 80% van de begrote kosten zijn gemaakt door de aankoop van de grond, de ontwikkeling van het plan en het bouwrijp maken. Ook zijn inmiddels 25% van de bouw kavels verkocht. Dan is de te nemen winst: $80\% \times 25\% = 20\%$ van het ingeschatte resultaat.*

5.5.4 Risico's algemene lijn

Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt met de projectleider onderzoek gedaan naar de project specifieke risico's. Deze risico's worden benaderd en gewaardeerd naar kans. Er wordt daarbij rekening gehouden met de mate waarin kosten en opbrengsten in het plan nog kunnen worden bijgestuurd om risico's op te vangen.

Deze beleidslijn is onveranderd.

5.5.5 Risico bij langlopende exploitaties

Het BBV stelt dat grondexploitaties niet langer mogen duren dan 10 jaar, gelijk aan de werkingsduur van een bestemmingsplan. Enige jaren voorloop en/of uitloop zijn acceptabel maar de actieve periode van investeren en verkoop dient binnen deze 10 jaar te liggen.

Afwijking van deze 10-jaars periode is mogelijk als de motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord is in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico-beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren. Ook stelt het BBV dat opbrengsten na deze 10 jaar niet meer met inflatie mogen worden verhoogd, omdat daarmee al te snel een rooskleurig beeld van de toekomst kan worden berekend.

Dit standpunt knelt echter met de Omgevingswet, waarin de 10-jaars periode voor een omgevingsplan wordt losgelaten. De commissie BBV geeft zelf enige verscherpingen en uitzonderingen aan:

- Het hebben van afzetcontracten voor de periode verder dan 10 jaar;
- Het hebben van herleidbare afspraken voor de periode verder dan 10 jaar met bijvoorbeeld ontwikkelaars en corporaties;
- Het hebben van harde opbrengsten, die de kosten over de volledige looptijd al dekken.

In het geval van een bedrijventerrein is de uitgifte altijd aan fluctuaties van de markt onderhevig. Het wordt vrijwel altijd verkocht, maar onduidelijk is wanneer. Het is wel noodzakelijk om snel uitgeefbaar terrein op voorraad en bestemd te hebben om te voldoen aan de regionale opgave om “die grote vis” direct te kunnen bedienen voor meer werkgelegenheid. Om de risico’s te beperken heeft de gemeente in de MPG 2018 in de exploitatie Rengerspark de opbrengsten na 10 jaar met 30% afgewaardeerd. Overigens is er in de exploitatie van Rengerspark ook dan nog steeds sprake van een positief resultaat, hoe onzeker ook.

Om te voorkomen dat de gemeente zich financieel op slot zet bij ontwikkelingen die langer dan 10 jaar duren, door het (veelal negatieve) saldo over 10 jaar volledig te moeten afdekken stellen we voor om de eventuele “winst” aan het einde van de looptijd te negeren en ons te focussen op risico beperkende maatregelen. Risico beperkende maatregelen zijn:

- De investeringen in het gewijzigde omgevingsplan zodanig op te knippen dat zij dienstbaar zijn aan een uitgifteperiode van minder dan 10 jaar (gefaseerde aanleg);
- De uitgifte zodanig in te regelen dat niet slechts de gunstig gelegen delen worden verkocht, maar dat er pas aan een volgende fase mag worden begonnen als het merendeel van de voorgaande fase is verkocht;
- De nog te maken kosten wel met inflatie worden verhoogd, maar de nog te realiseren opbrengsten na 10 jaar worden afgewaardeerd naar een lage prijs totdat zij voortschrijdend binnen de 10 jaar periode komen te vallen of contractuele zekerheid over afname is zeker gesteld.

Mocht er, in het geval van een langere exploitatieduur dan 10 jaar, sprake zijn van een geprognosticeerd verlies op het einde

van de exploitatieperiode, anders dan het geprognosticeerde saldo over de voortschrijdende 10 jaar, dan zal het kleinste van de twee rekenexercities met verliezen moeten worden voorzien, een en ander ter beoordeling aan de raad.

Voorbeeld: een ontwikkeling heeft na 10 jaar exploiteren een negatief saldo van € 800.000,00 terwijl het eindsaldo uit komt op een verlies van € 150.000,00. In dat geval stellen wij voor het verlies van € 150.000 te voorzien.

Mocht er sprake zijn van een geprognosticeerde winst aan het einde van de looptijd en een geprognosticeerd verlies na de voortschrijdende 10 jaar periode (het break-even point ligt na de komende 10 jaar) dan wordt het resultaat op nihil gesteld en een passende risicobeoordeling opgesteld. Er kan geen tussentijdse winst worden genomen totdat deze binnen de 10-jaarsperiode wordt geprognosticeerd.

Voorbeeld: een ontwikkeling heeft na 10 jaar exploiteren een negatief saldo van € 800.000, terwijl het eindsaldo uit komt op een winst van € 200.000, -. In dat geval stellen wij voor de geprognosticeerde winst op nihil te stellen en af te zien van tussentijdse winstnemingen, zo dat al mogelijk is.

Mocht de exploitatie én na 10 jaar én op het einde een winst voorzien, dan hoeft niets te worden voorzien en zal de winstneming conform de POC-methode over de voortschrijdende 10 jaar plaats vinden. De risico’s worden gecorrigeerd naar de kans dat ze optreden en mogelijkheden om de risico’s nog bij te sturen.

Beleidsregel

De risico's in de grondexploitaties worden bepaald door met de projectleider na te gaan welke risico's zich in de exploitatie bevinden.

Van grondexploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar, wordt de ontwikkeling gefaseerd uitgevoerd. De opbrengsten na 10 jaar worden afgewaardeerd naar een lage prijs, totdat zij binnen de 10-jaars periode vallen of anderszins zekerheid over afzet is verkregen.

Van negatieve exploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar wordt het kleinste risico voorzien van het (contant gemaakte) saldo over 10 jaar of van het einde van de exploitatieperiode (contante waarde).

Van positieve grondexploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar wordt het resultaat als nihil vermeld als zijn binnen de 10-jaarsperiode het break-even point nog niet hebben bereikt. De risico's worden betrokken bij het bepalen van het weerstandsvermogen.

Van exploitaties met een langere exploitatieduur dan 10 jaar waarvan het break-even point binnen 10 jaar wordt bereikt, wordt de winst genomen conform het beleid in deze nota (POC-methode).

5.6 Kostenverhaal

5.6.1 Plankosten begroten

Hoofdstuk 13 van de Omgevingsregeling bevat voorschriften voor de berekening van plankosten. Dit zijn de verplicht te verhalen gemeentelijke kosten op kostenverhaalsplichtige activiteiten zoals de bouw van woningen. Eerder in paragraaf 4.1.3 en 4.3 is hier op ingegaan.

Tot de plankosten behoren de kosten voor het opstellen van een stedenbouwkundig plan, het wijzigen van het omgevingsplan of het opstellen van een BOPA, de participatie, de kosten van het taxeren en aankopen van de inbrengwaarde van gronden, het voorbereiden, engineeren en toezien van de aanleg van openbare werken en voorzieningen en de algehele projectleiding en financiële verantwoording (planeconomie) gedurende de planvorming en de exploitatie van het plan.

Onderzoeken benodigd voor het plan en vervaardigd in opdracht van de gemeente worden apart in rekening gesteld.

Er zijn twee methodes om de hoogte van deze verhaalbare plankosten te bepalen:

1. Met een berekening volgens de Omgevingsregeling (plankostenscan in Excel van het ministerie)
2. Op basis van een begroting van ambtelijke kosten.

De uitkomst van de scan is het maximale bedrag dat bij publiekrechtelijk kostenverhaal (regels in een Omgevingsplan) verhaald mag worden. De ervaring in Nederland leert dat dit bedrag nu 60%-80% van de gemeentelijke kosten dekt. De minister werkt nog aan een verbetering, maar uitgangspunt is

dat de gemeente niet “verdient” aan medewerking en het dus altijd in enige mate verlieslatend zal zijn.

Een begroting van de gemeentelijke kosten is alleen mogelijk als alle ambtenaren ook hun uren schrijven op het project. Op basis van jurisprudentie is uitgemaakt, dat als een gemeente niet kan aantonen welke uren zij maakt, deze ook niet in rekening kunnen worden gesteld. In Midden-Groningen heeft geen sluitende urenregistratie voor projecten. Werken met een begroting is daarom niet aan te bevelen.

Nu kan een berekening van de plankosten pas definitief worden gemaakt als de details van de ontwikkeling zijn vastgesteld, zoals het exacte aantal woningen, het aantal vierkante meters over te nemen openbaar gebied, de omvang van de verharde oppervlakken en de wijze waarop de aanbestedingen van de openbare werken worden ingericht. We stellen dan ook voor dat bij de start van een initiatief een voorlopige inschatting van de plankosten wordt gemaakt en dat deze voor vaststelling van de BOPA of Omgevingsplan opnieuw wordt uitgevoerd en dan onderdeel wordt van de anterieure kostenverhaalovereenkomst.

Beleidsregel

De plankosten worden bij aanvang van de medewerking voorlopig geraamd en kenbaar gemaakt aan de initiatiefnemer. De betaling wordt in een intentieovereenkomst vastgelegd. Voor de anterieure exploitatieovereenkomst wordt een herberekening gemaakt op basis van de wijze waarop het plan is ontwikkeld en na vaststelling wordt uitgevoerd.

5.6.2 Inbrengwaarde – WOZ-taxatieprotocol

Bij het bepalen van de hoogte van de verhaalbare kosten van een privaat initiatief geldt de regel dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan dat er opbrengsten met het plan worden gegenereerd. Bij plannen met een relatief hoog percentage sociale en betaalbare koop, staan de grondopbrengsten onder druk, waardoor de kosten de opbrengsten kunnen overstijgen en de gemeente met een tekort blijft zitten, ook al betreft het een particulier plan van een ontwikkelaar.

De grootste kostenpost in de begroting is de waarde waartegen de grond wordt ingebracht. Bij particulieren en ontwikkelaars is vaak een premie betaald aan de oorspronkelijke eigenaar om de grond in handen te krijgen. Echter heeft de particuliere ontwikkelaar niet alleen de grondexploitatie, maar ook de vastgoedexploitatie, die qua omvang drie à viermaal groter is. In de vastgoedexploitatie kan aan de afnemer een keur aan opties worden aangeboden om de woning anders, groter of luxer op te leveren dan de “vanaf-prijs”. Op deze wijze creëert de particulier ruimte om het voor de grond te veel betaalde toch gecompenseerd te krijgen.

Het is het risico van de particulier om op deze wijze zijn investering terug te verdienen, niet dat van de gemeente.

Beleidsregel

De gemeente zal de “inbrengwaarde” van gronden bij het verhalen van kosten baseren op de uitkomst van een onafhankelijke taxatie volgens de Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen 2024 van het RVO.

Dit ongeacht de werkelijke betaalde prijs zoals die bij het Kadaster is vermeld.

5.7 Kostenverhaal het ontwikkelen van een gebied

5.7.1 Activiteiten waarop vrijwillig kostenverhaal kan worden toegepast

Naast een lijst van activiteiten waarop het kostenverhaal verplicht moet worden toegepast, de kostenverhaalsplichtige activiteiten van art. 813 OR, is er een lijst van activiteiten waarop kostenverhaal kan worden overeengekomen, maar dat niet is verplicht. Deze lijst in artikel 8:20 van de Omgevingsregeling bevat onder andere:

- Bouwwerken voor de land- of tuinbouw groter dan 100 m².
- Bouwwerken voor opwekking, winning, omzetting of transport van energie c.a.
- Bouwwerken voor infrastructuur (van andere overheden bijvoorbeeld).
- Bouwwerken voor handelsreclame.
- Bouwwerken t.b.v. recreatie.
- En andere activiteiten met het oog op het gebruik van de grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gebruik van:
 - Bestaande gebouwen groter dan 1.500 m²;
 - Gronden minstens 1.000 m² nieuw gebruik;
 - Recreatiewoningen voor permanente bewoning.

Onder bouwwerken wordt in dit artikel niet een “gebouw” verstaan, omdat daarvoor de standaardlijst van art. 8.13 OB al van toepassing is.

Voorbeeld: Tennet wil een hoogspanningstracé aanleggen en verzoekt om medewerking. De gemeente wil dat wel en kan in een overeenkomst de kosten van de planontwikkeling, participatie en wellicht het aanpassen van openbare infrastructuur of watergangen in een overeenkomst vastleggen en van Tennet betaalt krijgen.

Voorbeeld: een eigenaar van een verouderd vakantiepark beëindigt de onderneming en de recreatiewoningen zijn een welkome aanvulling op het woningaanbod. Echter voor overname en upgradatie van de private openbare infrastructuur naar de eisen van de gemeente moet elke eigenaar een kostenverhaalsbijdrage betalen.

Als er overigens geen kosten zijn zoals het aanpassen van openbare werken, het opstellen van landschapsplannen of het elders compenseren van natuurwaarden en overige op de kostensoorten lijst genoemde kosten, dan volstaan veelal de leges voor een BOPA of wijziging Omgevingsplan.

Beleidsvoorstel:

Als de wet de ruimte biedt om de kosten van de gemeente te verhalen op initiatieven, mits het kostensoorten betreft waarvan de kosten als verhaalbaar zijn aangemerkt, dan zal de gemeente haar kosten verhalen bij overeenkomst.

5.7.2 Categorieën van ontwikkelingen waarop verplicht kostenverhaal kan worden toegepast.

Deze vorm van bovenplans kostenverhaal is toegelicht in paragraaf 4.1.4 over het gebiedsfonds.



Er is nog geen visie of programma vastgesteld waarin concrete ramingen en planning zijn opgenomen van investeringen in de fysieke leefomgeving die wij nu kunnen verbinden aan het kostenverhaal.

In voorkomende gevallen in de toekomst zal dat onderdeel van de visie of het programma moeten zijn. We kunnen ons voorstellen dat op termijn er aanvullende investeringen in de mobiliteit, openbaar vervoer, waterberging, bodemdaling en klimaat nodig zijn die wel een aantoonbare functionele relatie hebben met de groei van bedrijven en inwoners. Daar zal dan een afzonderlijk programma voor moeten worden geschreven.



Bijlage 1 Monitoringskaart ontwikkelgronden (geheim)



Bijlage 2 praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen

Praktijkhandreiking

Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen

Sake van den Berg, Harmen Bijsterbosch, Albert van Gellicum, Jeroen van Lenthe en Paul Nelisse

December 2024



Voorwoord

Gebiedsontwikkeling vormt een cruciaal proces in het vormgeven van onze fysieke leefomgeving. Het is een samenspel tussen publieke en private partijen dat zich richt op de ontwikkeling, herontwikkeling en verbetering van gebieden, waarbij zowel de maatschappelijke als economische belangen centraal staan. In dit complexe proces spelen taxaties een sleutelrol. Deze taxaties bieden niet alleen inzicht in de waarde van gronden en vastgoed, maar dragen ook bij aan transparantie en uniformiteit. Die zijn essentieel voor het creëren van vertrouwen en het nemen van weloverwogen beslissingen.

De praktijkhandreiking die voor u ligt vormt voor taxateurs, opdrachtgevers en andere stakeholders een uitgebreide gids om taxaties in het kader van gebiedsontwikkelingen zorgvuldig, consistent en volgens de hoogste standaarden uit te voeren. Deze handreiking bouwt voort op de veranderende wet- en regelgeving - zoals de invoering van de Omgevingswet - en speelt in op de complexiteit van moderne gebiedsontwikkelingen. Daarbij geeft de handreiking zowel richting aan waarderingmethoden als aan het omgaan met de juridische, technische en economische vraagstukken die van invloed zijn op taxaties.

Het is onze overtuiging dat deze praktijkhandreiking zal bijdragen aan een hoger niveau van professionaliteit binnen het vakgebied en aan de haalbaarheid en duurzaamheid van gebiedsontwikkelingen als geheel. De auteurs - experts uit verschillende disciplines - hebben met grote zorgvuldigheid en aandacht gewerkt aan een document dat niet alleen praktijkgericht is, maar ook stevig verankerd is in de relevante normen en standaarden.

Wij hopen dat deze handreiking zal fungeren als een waardevol instrument voor iedereen die betrokken is bij taxaties binnen het kader van gebiedsontwikkeling. En dat deze bijdraagt aan het gezamenlijk doel: een fysieke leefomgeving die aansluit bij de behoeften van vandaag en morgen.

Namens RICS

Sake van den Berg, Harmen Bijsterbosch, Albert van Gellicum, Jeroen van Lenthe en Paul Nelisse

Inhoud

| | |
|---|----|
| Voorwoord | 2 |
| 1. Inleiding..... | 4 |
| 1.1 Aanleiding voor deze praktijkhandreiking | 4 |
| 1.2 Gebiedsontwikkelingen..... | 5 |
| 1.3 Afbakening | 6 |
| 2. Wettelijk kader en jurisprudentie..... | 13 |
| 2.1 Inleiding..... | 13 |
| 2.2 Waarderingsgrondslag conform IVS framework..... | 13 |
| 2.3 Instrumenten van het grondbeleid | 14 |
| 2.4 Grondbeleid en kostenverhaal | 15 |
| 2.5 Waarderingsgrondslagen bij gebiedsontwikkelingen | 17 |
| 3. Methodieken | 24 |
| 3.1 Inleiding..... | 24 |
| 3.2 Residuele grondwaarde | 24 |
| 3.3 Comparatieve methode | 27 |
| 3.4 Inkomsten methode..... | 28 |
| 3.5 Kosten methode..... | 28 |
| 3.6 Grondquote..... | 28 |
| 4. Praktijkhandreiking..... | 29 |
| 4.1 Algemeen | 29 |
| 4.2 Rol van de taxateur | 30 |
| 4.2 Praktijkhandreiking | 32 |
| 4.4 Matrix..... | 37 |
| 5. Definities en afkortingen | 39 |
| 6. Bijlagen..... | 42 |
| Bijlage 1: Taxaties gebiedsontwikkeling | 42 |
| Bijlage 2: Toepasbaarheid taxatiemethoden | 43 |
| Bijlage 3: Onderdeel van de waardering en wijze van invulling. | 44 |
| Bijlage 4: Nadere uitwerking residuele waarde methode | 45 |
| Dankwoord..... | 49 |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze praktijkhandreiking

In 2023 stuurde het kabinet-Rutte IV een brief¹ naar de Tweede Kamer over de modernisering van het grondbeleid. Hierin zijn de voorstellen voor de modernisering uitgewerkt in drie sporen. Spoor II noemt de ontwikkeling van een praktijkhandreiking (of waarderingsinstructie) voor taxaties bij gebiedsontwikkeling als één van de oplossingsrichtingen. Deze handreiking richt zich vooral op de inbrengwaarde bij gebiedsontwikkelingen, en meer specifiek: op de inbrengwaarde bij het kostenverhaal. Hiermee geeft de praktijkhandreiking verdere invulling aan de door het kabinet-Rutte IV beoogde waarderingsinstructie, zoals vermeld in de eerdergenoemde brief.

Bij het ministerie en bij gebruikers van taxaties bij gebiedsontwikkeling leeft een grote wens om de voorspelbaarheid van de inbrengwaarden van gronden binnen gebiedsontwikkelingen te vergroten, en ook: om de methoden voor het bepalen van deze waarden te verbeteren. RICS, dat wereldwijd actief is, heeft ervaring met het verhogen van voorspelbaarheid en kwaliteit van taxaties door middel van een lange traditie van standaardisering. De standaarden van RICS ondersteunen taxateurs bij het verbeteren van de kwaliteit van taxaties. Ook helpen ze gebruikers van taxatierapporten (zoals opdrachtgevers en rechtbanken) bij het evalueren ervan, om zo te beoordelen of ze zijn uitgevoerd volgens de beste praktijken uit de markt.

Het toepassingsgebied van deze praktijkhandreiking reikt verder dan enkel situaties waarin een inbrengwaarde moet worden vastgesteld. Het is de bedoeling dat deze handreiking wordt toegepast in het gehele proces van gebiedsontwikkeling door alle belanghebbenden, zoals gemeenten, projectontwikkelaars, bouwondernemingen, woningcorporaties, beleggers, eigenaren, financiers en taxateurs. Dit betekent in de praktijk dat deze handreiking ook toepasbaar is bij taxaties in het kader van de prijsvaststellingsprocedure bij voorkeurrecht, onteigening en gemeentelijke grondexploitatie, waarbij de wettelijke randvoorwaarden van deze regelingen volledig worden gerespecteerd. Bovendien kan de praktijkhandreiking van belang zijn bij taxaties in het kader van de financiële haalbaarheid en financiering van plannen voor gebiedsontwikkeling. Dit geldt ook voor taxaties voor de aankoop van gronden en vastgoed waar de koper (op termijn) ontwikkeling of herontwikkeling beoogt, en waarbij een functiewijziging noodzakelijk is. Voor financiers is deze praktijkhandreiking relevant vanuit de 'Richtsnoeren inzake de initiëring en monitoring van leningen'².

Het brede toepassingsbereik van de handreiking hangt nauw samen met het van kracht worden van de Omgevingswet per 1 januari 2024. Deze wet bevat nieuwe regels voor planologie en kostenverhaal die essentieel zijn voor waarderingen. Deze praktijkhandreiking sluit naadloos aan

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/19/kamerbrief-modernisering-van-het-grondbeleid>.

² EBA/GL/2020/06, met name paragraaf 5.2.8 en hoofdstuk 7.

op de bepalingen van de Omgevingswet, waarin onder andere de Wet ruimtelijke ordening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet zijn geïntegreerd. Hoewel de terminologie is aangepast, blijven de inhoudelijke aspecten ongewijzigd. Veel lopende plannen, voorkeursrechten en ontheffingsprocedures vallen nog onder het oude recht, en alle huidige jurisprudentie is daarop gebaseerd. In deze handreiking wordt de terminologie van de Omgevingswet gebruikt, behalve wanneer verwezen wordt naar de Wet ruimtelijke ordening.

Daar waar in deze handreiking wordt gesproken over de (grond)markt, wordt de markt voor grondposities binnen gebiedsontwikkelingen bedoeld. Dit omvat óók grond met bebouwing die in transformatiegebieden moet worden gesloopt.

Het doel van deze praktijkhandreiking is om taxateurs, opdrachtgevers en rechters duidelijk te maken hoe er getaxeerd moet worden bij gebiedsontwikkelingen. Dit betreft bijvoorbeeld de basisdocumenten en de methodieken die gebruikt moeten worden en de voorgeschreven stappen tijdens de taxaties. Zo draagt de handreiking bij aan de uniformiteit en transparantie in prijsvorming en waardering binnen gebiedsontwikkelingen.

Deze praktijkhandreiking biedt verder diverse richtlijnen waarmee taxaties goed onderbouwd kunnen worden, om te optimistische waarderingsmethodieken te voorkomen. Ook schenkt deze handreiking aandacht aan de verschillen en overeenkomsten tussen gebiedsontwikkelingen met actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De handreiking zorgt er al met al voor dat taxaties zorgvuldig worden uitgevoerd en dat deze tot een uniforme, begrijpelijke en navolgbare uitkomst leiden, zonder de onafhankelijke oordeelsvorming van de taxateur aan te tasten. Aan het slot geeft deze handreiking uitleg over de wettelijke grondslagen die een belangrijke rol spelen bij taxaties in gebiedsontwikkeling.

In deze handreiking komen eerst de verschillende aspecten aan bod die samenhangen met taxatie van gebiedsontwikkelingen. Denk aan een omschrijving van gebiedsontwikkeling, betrokken partijen, het relevante wettelijke kader en jurisprudentie, waarderingsmethodieken en de competenties en rol van de taxateur. De eigenlijke praktijkhandreiking voor taxateurs en stakeholders van gebiedsontwikkelingen vindt u in hoofdstuk 4; deze is toepasbaar op zowel grootschalige als kleinschalige ontwikkelingen.

1.2 Gebiedsontwikkelingen

In de literatuur is geen eenduidige definitie van gebiedsontwikkeling te vinden. In deze uitgave gebruiken we de volgende definitie: 'Gebiedsontwikkeling is het proces van (her-)ontwikkeling van een gebied door planvorming, financiering en uitvoering van verschillende ruimtelijke projecten. Dit heeft als doel om ruimte te creëren voor diverse functies en om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Bij gebiedsontwikkeling worden meerdere omgevingsaspecten afgewogen en werken publieke en private partijen samen.'

De bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen kunnen zowel marktpartijen zijn (projectontwikkelaars, bouwondernemingen, beleggers, eigenaren, woningcorporaties en

vastgoedfinanciers) als (semi-)overheden (rijksoverheid, provincies, gemeenten en zorginstellingen). Al deze partijen hebben belang(en) bij gebiedsontwikkeling.

Wanneer de overheid de grond koopt en bouwrijp maakt om deze als bouwkavels te verkopen, noemen we dit 'actief grondbeleid'. Bij 'faciliterend grondbeleid' stuurt de overheid via regels en voorschriften in het omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Alle betrokken partijen krijgen te maken met kosten en opbrengsten. In de Wet ruimtelijke ordening werd het financieel overzicht van kosten en opbrengsten 'grondexploitatie' genoemd. In de Omgevingswet wordt dit eenvoudigweg de raming van kosten en opbrengsten genoemd. Het begrip grondexploitatie blijft in de praktijk echter gebruikt worden voor het gehele proces van verwerving, sloop, sanering, bouwrijp maken en uitgifte. Door de lange doorlooptijden van gebiedsontwikkelingen kunnen de verwachte kosten en opbrengsten flink schommelen. Dit kan leiden tot aanzienlijke risico's, wat weer invloed heeft op taxaties. De kosten en opbrengsten zijn niet altijd duidelijk, wat de realisatie van gebiedsontwikkelingen kan bemoeilijken.

Tot slot: deze praktijkhandreiking biedt een eenduidige manier van taxeren bij gebiedsontwikkelingen, zodat componenten en risico's inzichtelijk worden en objectief kunnen worden beoordeeld. Dit neemt de risico's niet weg, maar draagt wel bij aan meer eenduidigheid en transparantie, wat de realisatie van gebiedsontwikkelingen ten goede zal komen. Het voorkomt ook onnodige misverstanden tussen de verschillende betrokkenen bij een gebiedsontwikkeling.

1.3 Afbakening

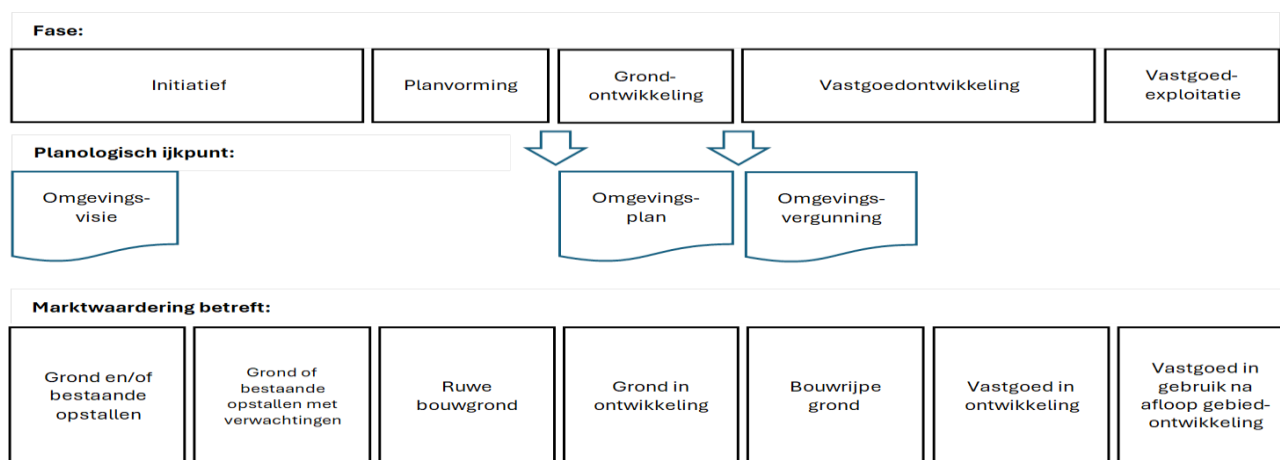
Voor we in deze handreiking ingaan op de wijze van taxeren, is het belangrijk enkele aspecten van gebiedsontwikkelingen toe te lichten. Hiervoor grijpen we terug op de omschrijving van gebiedsontwikkelingen in de vorige paragraaf (1.2.). Hierin is benoemd dat gebiedsontwikkeling een *proces* is. En met een proces is tijd gemoeid. Daarnaast gaat het over de realisatie van ruimtelijke projecten: vastgoed en bijbehorende openbare voorzieningen. Daarbij gaat het bij gebiedsontwikkelingen nagenoeg altijd om combinaties van meerdere vastgoedprojecten, meestal inclusief openbaar gebied zoals infrastructuur en grootschalige groen/recreatievoorzieningen. Op deze aspecten gaan we hierna in.

Gebiedsontwikkeling begint met een initiatief van een overheidsorganisatie of marktpartij. Zo'n initiatief betreft een opzet voor een toekomstige gebouwde situatie. Om die situatie te realiseren via (her)ontwikkeling zullen grond en/of gebouwen aangekocht moeten worden, of moet op z'n minst worden samengewerkt met de verschillende eigenaren van grond en/of gebouwen. Dit kan agrarische grond zijn, maar ook gebouwen die pas enkele decennia oud zijn. De aankopen kunnen vele jaren vóór de eigenlijke realisatie van de projecten plaatsvinden, maar ook pas kort van tevoren. Het eindpunt van gebiedsontwikkelingen is concreter. Dit is namelijk de verkoop van de gereedgekomen gebouwen aan de eindbelegger of de eindgebruiker. Als de eindbelegger of eindgebruiker zelf ontwikkelt, is kenmerkend voor dit moment de ingebruikname van de nieuwbouw c.q. start exploitatie. En daarmee: de definitieve ingebruikname met het oog op de

toekomstige functie (bestemming onder de Wet ruimtelijke ordening), zodat op dat moment de grondwaarde is gerealiseerd. Bij de taxatie van gebiedsontwikkelingen is het dan ook belangrijk dat de taxateur beseft in welke fase de gebiedsontwikkeling zich bevindt. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende vijf fasen:³:

- Initiatieffase
- Planvorming
- Uitwerking en ontwikkeling van grond
- Vastgoedontwikkeling en bouw
- Vastgoedexploitatie en beheer, na afloop van de gebiedsontwikkeling

Een exacte afbakening van deze fasen is niet mogelijk. Zo hebben fasen bijvoorbeeld geen vaste doorlooptijd. Ook kunnen de fasen in elkaar overlopen, en kunnen onderdelen van één gebiedsontwikkeling zich in verschillende fasen bevinden. Wel kunnen we de fasen globaal typeren. Op die manier kan de taxateur bepalen in welke fase de onroerende zaak (grond en/of vastgoed) moet worden getaxeerd. Hieronder zijn de vijf fasen in een schema gezet en daarna nader omschreven en getypeerd. In hoofdstuk 2 zijn als aanvulling de fasen gelinkt aan de planologische instrumenten uit de Omgevingswet.



In de **initiatieffase** draait het om de ideeën voor de toekomstige invulling van een gebied. De bestaande onroerende zaak (grond en/of vastgoed) wordt in kaart gebracht. Ook worden de globale ideeën voor het toekomstige vastgoed en openbaar gebied uitgewerkt. De visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling bestaat op dit moment voornamelijk uit een omgevingsvisie⁴ en eventuele programma's⁵. Typische activiteiten in deze fase zijn: visievorming op ambities en doelen, onderzoek naar de milieu-impact, het voeren van verkennende gesprekken tussen projectontwikkelaars en gemeenten en het verkennen van politiek en maatschappelijk draagvlak.

³ Friso de Zeeuw

⁴ Afdeling 3.1 Ow

⁵ Afdeling 3.2 Ow

Maar ook het verrichten van massastudies, het in kaart brengen van bestaande eigendomsposities en het maken van stedenbouwkundige schetsontwerpen en globale haalbaarheidsstudies vinden in deze fase plaats.

In de **planvormingsfase** worden de ideeën uit de initiatieffase publiekrechtelijk vastgelegd in omgevingsplannen of andere omgevingsbesluiten⁶. Maar voor dat mogelijk is, moeten eerst de resultaten van onder meer verrichte massastudies vertaald worden naar bouwprogramma's en doelgroepen. In dat kader vinden gesprekken met potentiële afnemers plaats en wordt er marktonderzoek verricht. Voor het planvormingsproces zal een grondexploitatie opgesteld en vastgesteld worden. Ook zal een participatieproces met stakeholders plaatsvinden en worden bijvoorbeeld bodemonderzoeken gedaan.

In deze fase worden ook de samenwerkingsovereenkomsten of anterieure (bovenliggende) overeenkomsten met betrokken eigenaren en/of initiatiefnemers gesloten. Voor het sluiten van een dergelijke anterieure overeenkomst kan een taxatie van de inbrengwaarden nodig zijn, onder meer vanwege kostenverhaal zoals omschreven in artikel 13.13 van de Omgevingswet.

Een belangrijk onderdeel van de planvormingsfase is het doorlopen van de procedure tot het wijzigen van het omgevingsplan. Deze fase wordt afgesloten met een vastgesteld omgevingsplan. Naast een wijziging van het omgevingsplan kan in deze planvormingsfase voor de ontwikkeling van een gebied onder de Omgevingswet ook de procedure voor een bopa worden doorlopen. Wanneer er bij de Raad van State beroep wordt ingesteld tegen het door de gemeenteraad vastgestelde plan, is het omgevingsplan pas onherroepelijk nadat de bezwaar- en beroepstermijn is verstreken óf wanneer de Raad van State een positieve einduitspraak heeft gedaan.

In de **fase van grondontwikkeling** wordt het vastgestelde omgevingsplan verder uitgewerkt. Ook vindt de voorbereiding en uitvoering van de grondproductieactiviteiten plaats. Dit gebeurt op zo'n manier dat aan het eind van deze fase de bouwrijpe grond opgeleverd kan worden. Verder worden in deze fase afspraken gemaakt met projectontwikkelaars en andere afnemers van grond (na aanbesteding en selectie). De verkoop- en verhuur van het toekomstige vastgoed wordt gestart.

In de **fase van vastgoedontwikkeling en bouw** vindt de realisatie van het nieuwe vastgoed plaats. Vervolgens wordt dit nieuwe vastgoed in de **fase van vastgoedexploitatie en beheer** in gebruik genomen. Ook wordt het gebied als laatste activiteit van de grondexploitatie 'woonrijp' gemaakt. Daarmee is zowel het vastgoed als het openbaar gebied gereed en eindigt de gebiedsontwikkeling. Op gebiedsniveau zal deze fase niet altijd in alle deelprojecten op hetzelfde moment zijn afgelopen.

⁶ Afdeling 2.2 Ow




Taxaties zullen in de verschillende fasen gericht zijn op onroerend goed (grond en/of vastgoed) in verschillende hoedanigheden. Bij gebiedsontwikkelingen geldt dan ook dat de waarderingen tijdens eerdere fasen relevant kunnen zijn voor een waardering in een volgende fase. Onderstaand overzicht kan hierbij behulpzaam zijn:

| Fase: | Te taxeren onroerende zaak (grond/vastgoed): |
|-----------------------------|---|
| <i>Initiatief</i> | Agrarische grond, bestaand stedelijk gebied incl. openbare ruimte |
| <i>Planvorming</i> | Agrarische grond, bestaand stedelijk gebied incl. openbare ruimte |
| <i>Grondontwikkeling</i> | Agrarische grond, bouwrijpe grond, bestaand stedelijk gebied incl. openbare ruimte |
| <i>Vastgoedontwikkeling</i> | Bouwrijpe grond, bouwproject in uitvoering, nieuwgebouwd vastgoed. |
| <i>Vastgoedexploitatie</i> | Nieuwgebouwd vastgoed. Op zich is de gebiedsontwikkeling in deze fase ten einde gekomen. Wel is de toekomstige waarde van het vastgoed in exploitatie relevant bij de residuele benadering van de waarde. |

In aanvulling op bovenstaande geldt dat gebiedsontwikkeling op verschillende schaalniveaus betrekking kan hebben. Het kan gaan om de herontwikkeling van één enkel object, maar ook om de herontwikkeling van een cluster van verschillende individuele objecten. Verder kunnen gebiedsontwikkelingen zowel betrekking hebben op het bebouwen van oorspronkelijk agrarische grond als op binnenstedelijke transformaties. Betreft het agrarische grond, dan is sprake van een zogeheten **uitleglocatie**. Gaat het om binnenstedelijke transformaties, dan wordt ook wel over **inbreidingslocaties** gesproken. Kortom: afhankelijk van de doelstelling van de taxatie zal het plangebied van de gebiedsontwikkeling moeten worden bepaald. Zie ook hierna bij de complexwaarde.

De financiële ruggengraat van gebiedsontwikkelingen wordt gevormd door een raming van kosten en opbrengsten in de grondexploitatie. Hierin wordt inzicht verkregen in de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Typische **kosten** in de grondexploitatie zullen de inbrengwaarden van de grond en het bestaande (verouderde) te slopen vastgoed zijn. Daarnaast zijn er de plan- en apparaatskosten en de investeringskosten die gemoeid zijn met het bouw- en woonrijp maken van de gronden zoals beschreven in bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Typische **opbrengsten** in grondexploitaties zijn de verkoopopbrengsten van bouwrijpe grond. Grondexploitaties kunnen zowel worden gevoerd door (alleen) een gemeente als door een publiek-private samenwerking (PPS). Daarnaast kan een grondexploitatie volledig voor rekening en risico van marktpartijen zijn, waarbij sprake is van faciliterend grondbeleid door een overheid. Ook mengvormen komen voor.

In financieel opzicht verschillen de fasen van elkaar. Dit is te zien in het overzicht hieronder.

| Fase | | | |
|--|---|--|--|
| Initiatief en planvorming | Grondontwikkeling | Vastgoedontwikkeling | Vastgoed-exploitatie |
| Inbreng Grond / bestaand vastgoed | Opbrengsten <ul style="list-style-type: none"> Bouwrijpe grond Exploitatie-opbrengsten bestaand vastgoed Subsidies | Opbrengsten <ul style="list-style-type: none"> Verkoop gerealiseerd vastgoed (eigenaar gebruik of belegging) Subsidies | Aankoop en exploitatie van gerealiseerd vastgoed |
| | Kosten (bijlage IV Omgevingsbesluit), o.a.: <ul style="list-style-type: none"> Verwerving grond of bestaand vastgoed Sloop Sanering Bouw- woonrijp maken Planontwikkelingskosten Bovenwijkse kosten Financieringskosten Risicovoorziening | Kosten <ul style="list-style-type: none"> Aankoop bouwrijpe grond Bouwkosten Bijkomende kosten zoals honoraria adviseurs, marketing, verzekeringen, aansluitkosten, transacties en overige kosten. Winst / risico Financieringskosten Algemene kosten ontwikkelaar | |
|  Van bestaand gebied naar grondontwikkeling tegen de inbrengwaarde: <ul style="list-style-type: none"> Marktwaarde huidige functie / gebruik OF <ul style="list-style-type: none"> Marktwaarde toekomstige functie Schadeloosstelling | |  Van grondontwikkeling naar vastgoedontwikkeling als bouwrijpe grond, op basis van: <ul style="list-style-type: none"> Marktwaarde bouwrijpe grond | |
|  Van vastgoedontwikkeling naar vastgoedexploitatie op basis van: <ul style="list-style-type: none"> Marktwaarde gerealiseerd vastgoed | | | |

In het proces van gebiedsontwikkeling is de vaststelling van een wijziging van het omgevingsplan cruciaal. Daardoor wijzigt namelijk de bestaande functie van een gebied in de nieuwe functie. Het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan vormt de afsluiting van de planvormingsfase en het begin van de fase van grondontwikkeling. Het moment waarop het omgevingsplan wordt vastgesteld, is óók het ijkmoment voor het bepalen van de inbrengwaarde (artikel 8.17 lid 2a Omgevingsbesluit). Is het omgevingsplan eenmaal vastgesteld, dan ontleent de grond in het gebied zijn waarde aan de nieuwe functie en de bebouwingmogelijkheden. Daarvóór, dus in de initiatieffase, ontleent de grond in het gebied weliswaar zijn waarde nog aan de oude functie en de bestaande bebouwing, maar kunnen verwachtingen van marktpartijen over het vast te stellen omgevingsplan al wel een rol spelen. De inbrengwaarde wordt bepaald door de hoogste waarde op basis van hetzij de nieuwe functie hetzij de oude functie.

Als er bij uitbreidingslocaties een functiewijziging aankomt, zijn partijen vaak al bereid méér te betalen voor de grond en de bestaande opstallen dan op grond van de bestaande functie verwacht

mag worden. Dit komt doordat de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden onder het nieuwe omgevingsplan doorgaans meer waard zijn dan onder het bestaande omgevingsplan. Bij inbreidingslocaties ligt dit soms anders. De bestaande functie vertegenwoordigt daar doorgaans nog een aanzienlijke waarde, zodat een functiewijziging niet per definitie tot een hogere waarde leidt.

Het inschatten van de waarde vooruitlopend op de nieuwe functie is niet geheel vrij van een risico op overschatting. Dit komt doordat de kans bestaat dat onvoldoende rekening wordt gehouden met het geheel aan kosten. De complexbenadering bij kostenverhaal is hierbij een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast is het belangrijk dat de risico's goed worden ingeschat, waaronder de risico's van een soberder uitgevoerd ruimtelijk programma. Kortom: welke waarde bepalend is voor het taxeren van de inbrengwaarde, hangt af van de specifieke situatie en context. Dit aspect komt later in deze praktijkhandreiking aan de orde.

Bij bovenstaand schema moeten we volledigheidshalve nog drie opmerkingen maken. Allereerst gelden er vanuit de Omgevingswet regels voor het kostenverhaal van overheden in het algemeen en voor verhaalbare kostensoorten in het bijzonder. Zo is in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit een kostensoortenlijst opgenomen. Deze geldt niet alleen voor faciliterend grondbeleid met kostenverhaal. Voor de volledigheid melden we nog dat deze kosten eveneens zijn opgenomen in de voorschriften vanuit notities van de Commissie BBV over de ramingen van kosten en opbrengsten in gemeentelijke grondexploitaties.

Ten tweede suggereert het overzicht dat er voor wat betreft het soort opbrengsten en kosten een stringente scheiding is tussen de grondexploitatie en de projectontwikkeling. Die strikte scheiding hoeft er in de praktijk niet te zijn. Zo kunnen de kosten van bouwrijp maken in de grondontwikkelingsfase zitten, maar ook in de vastgoedontwikkeling. Het schema is vooral bedoeld als duiding van de fasen en de opbrengsten en kosten die daarbij horen.

Ten derde: in de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen het kostenverhaal mét tijdvak en zónder tijdvak, respectievelijk tussen integrale projectmatige gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Bij het kostenverhaal mét tijdvak moet de taxatie van de inbrengwaarde plaatsvinden bij de vaststelling van het omgevingsplan (artikel 13.14 Omgevingswet). Bij het kostenverhaal zónder tijdvak hoeft op het moment van de vaststelling van het omgevingsplan nog geen taxatie van de inbrengwaarde plaats te vinden; dat kan ook kort voor de start van de bouwactiviteit gebeuren. De reden daarvoor is dat bij het kostenverhaal zónder tijdvak in het omgevingsplan alleen de door de gemeente te maken kosten geraamd hoeven te worden. De inbrengwaarde van de gronden van initiatiefnemers van bouwactiviteiten is pas nodig als de gemeente de kostenverhaalsbijdrage vaststelt die een eigenaar moet betalen. Echter: veel gemeenten zullen de inbrengwaarde ook bij het kostenverhaal zonder tijdvak al bij de vaststelling van het omgevingsplan ramen. Op die manier krijgen zij namelijk een beter inzicht in de inkomsten die uit het kostenverhaal te verwachten zijn.

2. Wettelijk kader en jurisprudentie

2.1 Inleiding

Bij taxaties van gebiedsontwikkelingen spelen wet- en regelgeving, jurisprudentie en taxatiestandaarden op verschillende manieren een rol. Zo speelt de Omgevingswet een belangrijke rol bij (de totstandkoming van) de planologie, die vervolgens z'n weerslag heeft op de waarderingen. De waarderingen zelf worden evenwel óók beheerst door wetgeving, jurisprudentie en taxatiestandaarden. Planologie en waarderingen hebben een zekere samenhang. Om die reden staan we hierna stil bij de relevante wettelijke bepalingen, jurisprudentie en taxatiestandaarden.

2.2 Waarderingsgrondslag conform IVS framework

De selectie van de juiste waarderingsgrondslag is een belangrijk aspect van het IVS framework.

IVS 104 (Nederlandse vertaling 2022) vermeldt onder 20.2: *'Taxateurs moeten de relevante waardegrondslag(en) kiezen overeenkomstig de voorwaarden en het doel van de taxatieopdracht.'* Bij de keuze van één of meer waardegrondslagen moet de taxateur dus rekening houden met instructies en input die hij van de opdrachtgever en/of diens vertegenwoordigers heeft ontvangen. Maar welke instructies en input ook aan de taxateur worden verstrekt, de taxateur mag géén waardegrondslag hanteren die niet geschikt is voor het doel van de taxatie. Als de taxateur bijvoorbeeld opdracht heeft gekregen een taxatie voor financiële verslagleggingsdoeleinden volgens de IFRS te verrichten, dan zal hij - om de IVS na te leven - een waardegrondslag moeten hanteren die níet in de IVS is gedefinieerd of genoemd.

IVS 104 bevat onder 10.2 daarnaast een concrete verwijzing naar wettelijke taxaties en wettelijke grondslagen: van een taxateur kan worden verlangd dat hij waardegrondslagen hanteert die omschreven zijn in wetten, verordeningen, particuliere overeenkomsten of andere documenten. Deze grondslagen moeten dienovereenkomstig worden geïnterpreteerd en toegepast.

Bij taxaties in het kader van gebiedsontwikkeling krijgt de taxateur al snel te maken met de wettelijke grondslagen die er zijn. Ook als de taxateur gevraagd wordt grondposities of vastgoed binnen een gebiedsontwikkeling te taxeren voor financiering- of jaarverslaggevingsdoeleinden, is er een verband met wettelijke grondslagen. Het is immers mogelijk dat het te taxeren object te maken krijgt met een wettelijk voorkeursrecht, onteigening, of - bij zelfrealisatie - met het wettelijk begrip inbrengwaarde en kostenverhaal. De doorwerking hiervan beïnvloedt het handelen van marktdeelnemers in die zin dat zij gebonden zijn aan de wettelijke grondslag. Ook als de taxateur gebruik maakt van een andere waarderingsgrondslag, bijvoorbeeld marktwaarde, spelen de wettelijke grondslagen dus een rol.

Het is belangrijk dat de taxateur de wettelijke grondslagen goed kent, dan wel dat hij/zij bij zichzelf te rade gaat of deze specialistische kennis in voldoende mate bij zichzelf aanwezig is om de opdracht te kunnen aanvaarden.

Deze praktijkhandreiking behandelt kort de voor taxaties relevante wettelijke grondslagen en wetsficties. De uitleg die gegeven wordt vervangt uiteraard niet de uitgebreide(re) studie van de achtergronden. Daarom verwijzen we per onderwerp naar achtergronden en bronnen voor meer informatie. Veel termen kennen hun oorsprong in de Onteigeningswet (inmiddels: Omgevingswet). Dit komt doordat zowel de Wet voorkeursrecht gemeenten als de Wet ruimtelijke ordening voor wat betreft het begrip inbrengwaarde verwezen naar het begrip ‘werkelijke waarde’ uit de Onteigeningswet. Ook onder de Omgevingswet is dit niet veranderd.

2.3 Instrumenten van het grondbeleid

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten, dit zijn:

| Instrument | Omschrijving | Waar te vinden in de Ow |
|-----------------------------|--|--------------------------------|
| <i>Omgevingsvisie</i> | Beschrijving van de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied op rijks-, provinciaal en/of gemeentelijk niveau. | Afdeling 3.1 |
| <i>Programma</i> | Een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van de fysieke leefomgeving. | Afdeling 3.2 |
| <i>Omgevingsplan</i> | Een door de gemeenteraad vastgesteld omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente, waarin de regels voor de fysieke leefomgeving zijn opgenomen. | Afdeling 2.2 |
| <i>Algemene Rijksregels</i> | Rijksregels die overal relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, zoals regels die de kwaliteit van bouwwerken betreffen. | § 4.3.2 |
| <i>Omgevingsvergunning</i> | De vergunning die vereist is om omgevingsplan-activiteiten te verrichten, zoals bouwen. | Afdeling 5.1 |
| <i>Projectbesluit</i> | Het besluit dat nodig is voor het uitvoeren van een project. | § 5.2.1 |

In de Omgevingswet zijn in afdeling 13.6 nieuwe bepalingen voor het kostenverhaal opgenomen. Deze bepalingen verplichten 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. Bepalingen voor het kostenverhaal worden geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning voor een bopa. De categorieën van kosten die verhaald kunnen worden zijn vermeld in bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

Bij gebiedsontwikkelingen kunnen de eerdergenoemde fasen als volgt schematisch verbonden worden met de planologie en het te taxeren vastgoed:

| Fase | Te taxeren vastgoed | Instrument uit Omgevingswet |
|-----------------------------|--|--|
| <i>Initiatief</i> | Agrarische grond, bestaand stedelijk gebied inclusief openbare ruimte | Omgevingsvisie en programma |
| <i>Planvorming</i> | Agrarische grond, bestaand stedelijk gebied inclusief openbare ruimte | Omgevingsvisie en programma |
| <i>Grondontwikkeling</i> | Agrarische grond, bouwrijpe grond, bestaand stedelijk gebied inclusief openbare ruimte | Omgevingsplan |
| <i>Vastgoedontwikkeling</i> | Bouwrijpe grond, bouwproject in uitvoering, nieuwgebouwd vastgoed | Omgevingsplan (vastgesteld) en omgevingsvergunning |
| <i>Vastgoedexploitatie</i> | Nieuwgebouwd vastgoed | Omgevingsplan |

In aanvulling op bovenstaand schema geldt dat in alle fasen van de gebiedsontwikkeling óók de regels van Rijk en provincie van toepassing zijn, in het bijzonder het Besluit kwaliteit fysieke leefomgeving en de provinciale omgevingsverordening.

2.4 Grondbeleid en kostenverhaal

Gebiedsontwikkelingen kunnen in hoofdzaak onder verantwoordelijkheid van de overheid of onder verantwoordelijkheid van private partijen worden uitgevoerd. Gemeenten kunnen een actief of een faciliterend grondbeleid voeren.

Voert een gemeente een *actief* grondbeleid, dan zorgt de gemeente er zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen. De gemeente verwerft deze gronden zelf en opent een grondexploitatie. De kosten van de bouwlocatie worden zodoende betaald uit de opbrengsten van de verkoop van bouwrijpe grond. Bij gemeentelijke gebiedsontwikkelingen worden onroerende zaken in de gemeentelijke grondexploitatie ingebracht. De inbrengwaarde van de grond en de opstellen in de grondexploitatie worden in dat geval getaxeerd tegen de vervaardigingsprijs.⁷

Voor de heffing van de vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven wordt de inbrengwaarde vastgesteld op basis van de marktwaarde, die op verschillende manieren kan worden bepaald.⁸

Voert een gemeente een *faciliterend* grondbeleid, dan blijft de grond van een gebiedsontwikkeling eigendom van private partijen. De Omgevingswet bevat een regeling voor faciliterend grondbeleid. De private partijen betalen volgens deze regeling een kostenverhaalsbijdrage aan de gemeente om de bouwlocatie te realiseren. Kostenverhaal betreft kosten die overheden maken voor de aanleg van (publieke) voorzieningen bij gebiedsontwikkeling door een private partij. Te denken valt aan wegen, riolering, openbaar groen, plankosten, ambtelijke capaciteit en andere procedurekosten

⁷ Commissie BBV, Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023), Hoofdstuk 4: Gronden binnen het BBV.

⁸ SVLO werkgroep Grond werkt (2015), Handreiking Vennootschapsbelasting en het gemeentelijk grondbedrijf

(zoals een onteigening). Ook kosten die verbonden zijn aan zaken die boven op het concrete plan komen, kunnen verhaald worden. Denk bijvoorbeeld aan publieke voorzieningen en aanpassing van hoofdinfrastructuur op andere plekken.

Het begrip inbrengwaarde speelt een belangrijke rol bij het faciliterende grondbeleid. De inbrengwaarde is bij faciliterend grondbeleid medebepalend voor de hoogte van de kostenverhaalsbijdragen die private partijen aan de gemeente moeten betalen. De Omgevingswet stelt een maximum aan het kostenverhaal. De gemeente kan kosten slechts verhalen tot *ten hoogste* het bedrag van de opbrengsten van de grond, met andere woorden: de opbrengsten van de bouwrijpe kavels. Bij het kostenverhaal met tijdvak wordt dit 'macro-aftopping' genoemd, bij het kostenverhaal zonder tijdvak heet dit een 'waardevermeerderingstoets'. Bij het berekenen van de opbrengsten van de bouwrijpe kavels wordt onder andere de inbrengwaarde in mindering gebracht. Het gevolg daarvan is dat bij gelijke opbrengsten van de bouwrijpe kavels en gelijke grondkosten, bodemsanering, sloop en het bouw- en woonrijp maken etcetera, een hoge inbrengwaarde afbreuk kan doen aan de mogelijkheden om de kosten te verhalen.

Het faciliterende grondbeleid is in de Omgevingswet geregeld in afdeling 13.6 kostenverhaal. De Omgevingswet biedt twee mogelijkheden om kosten te verhalen. De eerste mogelijkheid is dat de gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst afsluit met de eigenaar (artikel 13.13 Omgevingswet). De tweede mogelijkheid is dat de gemeente in een omgevingsplan kostenverhaalsregels opneemt, of in een omgevingsvergunning voor een bopa kostenverhaalvoorschriften stelt (artikelen 13.14 t/m 13.20 Omgevingswet). Bij het kostenverhaal met tijdvak op basis van regels of voorschriften zijn gemeenten verplicht om in het omgevingsplan alle kosten en opbrengsten te rammen, waaronder ook de inbrengwaarde. Bij het kostenverhaal zonder tijdvak hoeft de gemeente in het omgevingsplan alleen een globale raming van de kosten op te nemen.

Op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet moet het kostenverhaal verzekerd zijn bij elke ruimtelijke maatregel waarin bouwmogelijkheden zijn opgenomen. Dit is anders wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Kostenverhaal kan anderszins verzekerd worden in een overeenkomst tussen de gemeente en de private partij. Als daarover geen overeenstemming wordt bereikt, komt een publiekrechtelijke regeling in beeld. Onder de Wet ruimtelijke ordening bestond die regeling uit een apart exploitatieplan. Onder de Omgevingswet is kostenverhaal geïntegreerd als kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, het projectbesluit of als kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor een bopa.

De raming van de inbrengwaarden van de in te brengen onroerende zaken vindt plaats overeenkomstig (1) de bepalingen voor onteigening zoals opgenomen in artikel 15.21 tot en met 15.24 van de Omgevingswet (dit wordt nader behandeld in de volgende paragraaf), of (2) de WOZ-waarde. Als de inbrengwaarde op basis van de bepalingen over onteigening wordt bepaald, geldt voor deze gronden (die dus zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven) dat de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet. Dit alles geldt niet alleen

voor de gronden waarop bouwactiviteiten zullen plaatsvinden, maar ook voor door de gemeente ingebrachte gronden voor zover die een functie zullen krijgen voor de openbare ruimte.⁹

Tot de inbrengwaarde worden gerekend:

- De waarde van de grond en de te slopen opstallen in de toestand *voorafgaand* aan het vaststellen van het omgevingsplan, het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een bopa.
- De in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit, onder B2, B3 en B4, genoemde kosten, inclusief de kosten die voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan, het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een bopa zijn gemaakt en die direct verband houden met de te verrichten bouwactiviteiten. Dit betreft:
 - B2: De kosten om de gronden in het plan vrij te maken van persoonlijke lasten eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.
 - B3: De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden.
 - B4: De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden.

Als op basis van paragraaf 15.3.1. van de Omgevingswet de schadeloosstelling bij onteigening wordt bepaald, gebeurt dat op basis van de werkelijke waarde en eventuele schadeloosstelling. Dit begrip en enkele daarmee samenhangende begrippen komen in de volgende paragraaf verder aan bod.

2.5 Waarderingsgrondslagen bij gebiedsontwikkelingen

Het voornaamste waardebegrip in de internationale standaarden betreft de **marktwaarde**. De gangbare definitie van marktwaarde luidt:

“Marktwaarde is het geschatte bedrag waartegen een actief of passief zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang.”

Hoewel de marktwaarde van belang is bij (bijvoorbeeld) de taxaties voor grondtransacties voor overheden, is voor de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkelingen het begrip ‘werkelijke waarde’, dat hierna behandeld wordt, belangrijker. De wettelijke waarderingsgrondslag wordt aangeduid als de werkelijke waarde (artikel 15.22 Omgevingswet). De definitie luidt als volgt:

‘Bij het bepalen van de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economische verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als redelijk handelende koper. In bijzondere gevallen wordt de werkelijke waarde naar een andere maatstaf bepaald.’

⁹ ECLI:NL:RVS:2018:903, Exploitatieplan Harselaar Driehoek 1^e herziening

Deze definitie verschilt in de kern niet heel veel van het IVS-marktwaardebegrip. Bij de bepaling van de werkelijke waarde moet echter een aantal wettelijke ficties in acht worden genomen. Daarnaast volgt uit jurisprudentie van de Hoge Raad voor sommige situaties een ‘waarderingsinstructie’. Denk hierbij aan de wijze waarop in de waardering rekening moet worden gehouden met de aanwezigheid van (waardevolle) bodembestanddelen of een ‘bijzondere geschiktheid’ van het onteigende. Het gaat te ver om die betrekkelijk genuanceerde jurisprudentie in een algemene instructie te behandelen. We wijzen er wel op dat deze van grote invloed kan zijn op de werkelijke waarde én aan verandering onderhevig kan zijn. De voornaamste wettelijke ficties behandelen we hieronder beknopt.

Eliminatiebeginsel

Het per peildatum vigerende omgevingsplan (voorheen: bestemmingsplan) is een belangrijk gegeven bij iedere waardering. Bij de bepaling van de werkelijke waarde behoort de functie die aan de grond is gegeven in het vigerende omgevingsplan of aan de grond wordt gegeven in het toekomstige omgevingsplan ook in aanmerking te worden genomen.

Er geldt echter één uitzondering. Dat is wanneer een omgevingsplan (bopa of projectbesluit) aangemerkt moet worden als een ‘plan voor het werk waarvoor onteigend wordt’, zoals bedoeld in artikel 15.23 van de Omgevingswet (voorheen 40c van de Onteigeningswet). In dat geval moet dat ruimtelijke plan worden weggedacht bij de waardering en geldt deze fictie als (bijzonder) uitgangspunt.

Volgens de tekst van artikel 15.23 van de Omgevingswet is eliminatie slechts aan de orde bij ‘overheidswerken’. Het gaat daarbij om werken die tot stand worden gebracht voor rekening en risico van publiekrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in art. 2:1 lid 1 en 2 BW. Het feit dat de overheid voorbereidingswerkzaamheden uitvoert ten behoeve van een werk waarvoor wordt onteigend, betekent nog niet dat dit werk als een overheidswerk moet worden aangemerkt.

Bij gebiedsontwikkelingen die (overwegend) betrekking hebben op woningbouw en bedrijvigheid, is niet vaak sprake van zuivere overheidswerken zoals bedoeld in deze criteria en zal het eliminatiebeginsel dus niet vaak een rol spelen.

Egalisatiebeginsel / complexwaarde

De andere wetsfictie staat in artikel 15.24 van de Omgevingswet (voorheen art. 40d van de Onteigeningswet). Dit artikel gaat over de zogeheten ‘complexwaarde’ of het ‘egalisatiebeginsel’. Het artikel behelst een op redelijkheid en billijkheid gebaseerde wettelijke fictie, dat als waarderingsuitgangspunt behoort te gelden, onder bepaalde omstandigheden en in bepaalde situaties. Het egalisatiebeginsel houdt kort gezegd in dat de verschillende functies van het geheel van een complex (bijv. groen, wonen en verkeer) gelijkelijk de waarde van het complex bepalen. Waardeverschillen binnen het complex worden, kortom, ‘geëgaliseerd’.

Artikel 15.24 luidt als volgt:

Bij het bepalen van de prijs van de onteigende zaak wordt rekening gehouden met:

a. ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken over baten en lasten, die uit de exploitatie van de zaak of van een complex van als één geheel in exploitatie te brengen of gebrachte zaken waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien, en over de omslag van deze baten en lasten, voor zover een redelijk handelende verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden, en

b. alle functies die in het omgevingsplan zijn toebedeeld aan locaties van zaken die deel uitmaken van het complex, waarbij elke functie de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt.

Bij deze definitie is nog niet duidelijk hoe een complex moet worden afgebakend. De wet biedt daarvoor geen (nadere) aanwijzingen. In de parlementaire geschiedenis is expliciet aangegeven dat het niet mogelijk werd geacht daaromtrent in de wet voorschriften op te nemen, omdat daarvoor de omstandigheden van geval tot geval te zeer verschillen. Het is dus aan de rechtspraak overgelaten om aanknopingspunten ter afbakening van het complex te formuleren. Aan jurisprudentie van de Hoge Raad en de literatuur zijn de navolgende relevante criteria te ontleen:

- Tussen de verschillende ontwikkelingen binnen een complex dient een ruimtelijke, functionele en financiële samenhang te bestaan (hoofdregel).
- Een complex moet nauwkeurig kunnen worden afgebakend.
- Een complex hoeft niet identiek te zijn aan een bepaald plangebied en kan bestaan uit een deel van een omgevingsplan of juist uit (delen van) meerdere omgevingsplannen.
- Het hoofddoel van de onteigening bepaalt soms of het onteigende tot het complex behoort;
- Financiering van een ontwikkeling bepaalt soms of deze tot een complex behoort.
- Gelijktijdige exploitatie van alle bestemmingen of plandelen is niet vereist, doch het niet gelijktijdig in exploitatie nemen kan wel een contra-indicatie voor het aannemen van een complex zijn.

Het egalisatiebeginsel betekent niet dat alle gronden binnen het complex eenzelfde waarde (moeten) kennen. De egalisatie betreft alleen het verevenen van de aan die gronden toebedeelde functies (bestemmingen). Bijzondere kwaliteiten of bijzondere ongeschiktheden (bijvoorbeeld bodemverontreiniging) die aan het te taxeren object kleven, behoren betrokken te worden bij *dat* object en dus niet te worden 'uitgesmeerd' over het complex. (HR 24 juni 2016, Vabeog Amersfoort bv/Tiel, ECLI:NL:HR:2016:1273).

Gebruikswaarde

Zonder eliminatie moet de taxateur een afweging maken tussen de gebruikswaarde en de complexwaarde. De gebruikswaarde is in dit geval gebaseerd op het feitelijke gebruik van het vastgoed dat toegestaan is op basis van het overgangsrecht van het ruimtelijke plan waarvoor onteigend wordt. Als met de inwerkingtreding van het ruimtelijke plan waarvoor onteigend wordt gebruiksmogelijkheden zijn vervallen, kan dit aanleiding zijn voor een zogeheten *samenloop met nadeelcompensatie* (zie hiervoor afdeling 15.1 Omgevingswet). Met eliminatie is er geen sprake van een concreet complex, maar mogelijk wel van verwachtingen in de markt. Met eliminatie

moet de taxateur dan ook een afweging maken tussen de gebruikswaarde en de verwachtingswaarde. De hoogste uitkomst van beide is bepalend voor de werkelijke waarde.

Met name bij binnenstedelijke herontwikkelingen leidt deze afweging gebruikswaarde versus hogere complexwaarde vaak tot de conclusie dat de complexwaarde lager is dan de gebruikswaarde van het bestaande vastgoedobject. Als dit incidenteel is (dus slechts voor enkele objecten binnen het complex) ontstaan hogere lasten, ook wel *excessieve verwervingslasten* genoemd. Als dit voor veel objecten geldt, dan heeft een dergelijke gebiedsontwikkeling, (het complex dus), een plantekort (negatieve exploitatie). Dat heeft een sterk drukkend effect op de complexwaarde, waardoor voor meer objecten zal gelden dat de werkelijke waarde gevormd wordt door de gebruikswaarde. De taxateur moet zich bewust zijn van dit principe en de uitkomst van de taxatie hieraan toetsen.

Verwachtingswaarde

Bij het bepalen van de werkelijke waarde is het uitgangspunt dat de meest reële gegadigde als de redelijk handelende koper mag worden beschouwd. Dit zorgt ervoor dat steeds moet worden bekeken of die gegadigde het object zou willen kopen met het oog op een voortzetting van het bestaande gebruik (voor zover dat gebruik op basis van de overgangsrechtelijke bepalingen is toegestaan) óf met het oog op gebruik dat in potentie mogelijk is. Een omgevingsvisie waarin aan een perceel een toekomstige woonbestemming (als voorbeeld) toegedacht is, zou dus van invloed kunnen zijn op de prijs die een redelijk handelend koper bereid is te betalen. Dit omdat ook een min of meer speculatief aangelegde gegadigde kan worden aangemerkt als redelijk handelend koper en op basis van de visie de verwachting wordt gewekt dat in de toekomst bouw van woningen mogelijk wordt.

Van verwachtingswaarde wordt gesproken wanneer de waarde hoger is dan de gebruikswaarde. De verwachtingswaarde is nadrukkelijk een onderdeel van de werkelijke waarde.

Aandachtspunt bij dit alles is dat er niet zonder meer op basis van de verwachtingswaarde kan worden gewaardeerd. Verwachtingswaarde speelt geen rol als er op de (waarde)peildatum een vastgesteld ruimtelijk besluit bestaat waarin een bepaalde functie aan de locatie wordt toebedeeld, en de locatie met het oog op die functie wordt verworven (of onteigend). Immers, op het moment dat een functie is vastgesteld kunnen daarover geen ‘verwachtingen’ meer bij de koper bestaan. Als het betreffende ruimtelijke besluit (en daarmee de toebedeelde functie) moet worden geëlimineerd, kan de verwachtingswaarde wél weer een rol spelen.

Het begrip ‘verwachtingswaarde’ is niet in wet- of regelgeving gedefinieerd, maar wel helder ingekleurd in de rechtspraak (binnen, voornamelijk, het onteigeningsrecht). Een treffende omschrijving wordt gegeven door A-G Valk (ECLI:NL:PHR:2016:1127, r.ov 3.3):

‘Op grond van art. 40b lid 2 Ow dient bij het bepalen van de werkelijke waarde van de onteigende zaak te worden uitgegaan van de prijs, tot stand gekomen bij een veronderstelde koop in het vrije commerciële verkeer tussen de onteigende als redelijk handelende verkoper en de onteigenaar als

redelijk handelende koper. Volgens vaste rechtspraak zal zo'n redelijk handelende koper óók rekening zal houden met bij hem bestaande, voldoende reële, verwachtingen over een wijziging van de ter plaatse geldende bestemming. Dat over een bestemmingswijziging geen zekerheid bestaat staat daaraan niet in de weg: ook een min of meer speculatief aangelegde gegadigde kan worden aangemerkt als redelijk handelend koper. Wel moeten er op de peildatum enige aanknopingspunten voor het koesteren van een dergelijke verwachting voorhanden zijn; tot pure speculatie zal een redelijk handelend koper niet overgaan.'

Zie ook Rb. Den Haag 22 april 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:4568 (rov. 2.13) over de balans tussen speculatieve elementen en realisme:

'De rechtbank overweegt als volgt. Het aannemen van verwachtingswaarde is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. Te denken valt aan de ligging van het onteigende, de demografische ontwikkeling in het betrokken gebied, bestemmingsplannen en ruimtelijke (beleids)documenten. Enerzijds hoeft over de toekomstige ontwikkeling waar verwachtingswaarde aan ontleend zou kunnen worden geen zekerheid te bestaan, nu ook een min of meer speculatieve koper kan worden aangemerkt als redelijk handelend koper. Anderzijds dienen er op de peildatum wel voldoende aanknopingspunten te zijn om verwachtingswaarde aan te kunnen nemen. Bij het ontbreken van voldoende reële verwachting zou anders sprake zijn van speculatie die niet past bij een redelijk handelend koper (vgl. de conclusie van Advocaat-Generaal Van Oven bij HR 14 februari 2014, ECLI:NL:HR:2014:326).'

De vraag of per peildatum sprake is van een verwachtingswaarde zal dus beantwoord moeten worden op basis van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer belang toekomt aan ruimtelijke beleidsdocumenten en aan concreet marktbewijs van speculatieve aankopen.

Inbrengwaarde

Inbrengwaarde speelt een belangrijke rol bij het opstellen van kostenverhaalsregels. Bij het kostenverhaal met tijdvak worden de inbrengwaarden van vastgoedobjecten aangemerkt als te verhalen kosten. Bij het kostenverhaal zonder tijdvak worden de inbrengwaarden meegenomen in de waardevermeerderingstoets. In de Omgevingswet staat de regeling over het kostenverhaal in afdeling 13.6 en de regeling omtrent financiële bijdragen in afdeling 13.7.

Artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit verklaart het werkelijke waarde begrip van overeenkomstige toepassing bij de bepaling van de inbrengwaarde. Slechts wanneer aannemelijk is dat onteigend zal worden dan wel gronden op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, bestaat de inbrengwaarde van gronden niet alleen uit de werkelijke waarde, maar ook uit zogenoemde bijkomende schade die een direct en noodzakelijk gevolg is van de onteigening.

Technisch bouwrijp

Het technisch bouwrijp maken van grond betreft werkzaamheden die de grond voorbereiden op de daadwerkelijke bouw. Dit omvat (onder meer) het verwijderen van obstakels zoals bomen, puin en verontreiniging, het afgraven of ophogen van de grond, aanleg van waterbergingen en

waterafvoer, het aanleggen van bouwwegen en het aanleggen van riolering en basisvoorzieningen zoals water- en elektriciteitsleidingen.

Bij bouwrijp maken ligt de focus op het voorbereiden van de grond voor de bouw zelf. Woonrijp maken gebeurt na de bouw en omvat het aanleggen van wegen, trottoirs, verlichting, groenvoorzieningen, et cetera die nodig zijn voor bewoning.

Juridisch bouwrijp

De benodigde vergunningen voor het realiseren van bouwplannen moeten in principe (direct) verkrijgbaar zijn om te kunnen spreken van grond die juridisch gezien bouwrijp is. In beginsel is een omgevingsplan dat de bebouwing mogelijk maakt voldoende. De koper van de grond kan dan nog zelf de opstalontwikkeling ter hand nemen door een omgevingsvergunning aan te vragen. Maar ook grond waarvoor bijvoorbeeld via een bopa bebouwingsmogelijkheden zijn ontstaan, kwalificeert zich als juridisch bouwrijpe grond.

Het juridisch bouwrijp maken gaat dus over het verkrijgen van toestemming(en) om de grond te mogen bebouwen. Onder de kosten voor het juridisch bouwrijp maken vallen niet alleen de directe kosten die gepaard gaan met het opstellen van een omgevingsplan of vergunning, zoals de inhuur van een bureau die de documenten opstelt. Ook de kosten voor de diverse (verplichte) (voor)onderzoeken naar bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) archeologie, bodem en flora- en fauna vallen hieronder.

Daarnaast betreft het de kosten die een gemeente maakt voor realisatie van het plan. Denk hierbij aan ambtelijke uren, juridische expertise of onteigeningsprocedures. Deze kosten worden geraamd op basis van het hoofdstuk kostenverhaal van de Omgevingsregeling. Hiervoor is een hulpmiddel beschikbaar in de vorm van het rekenmodel van de plankostenplan.

Koude of warme grond

In de markt wordt wel gesproken over 'koude' of 'warme' grond. Bij die laatste categorie is het vaak de vraag of die grond slechts 'lauw' is of 'zeer heet'. Dat hangt af van de mate van concreetheid van de nieuwe functie en de commerciële potentie van de nieuwe functie. Van koud naar warm kunnen de hiervoor vaak gebezigde 'waardeterminen' als volgt op een rij gezet worden.

- Gebruikswaarde
- Verwachtingswaarde
- Juridisch bouwrijpe grond (complexwaarde met evt. bijzondere geschiktheid)
- Technisch en juridisch bouwrijpe grond (complexwaarde met evt. bijzondere geschiktheid)

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) staan regels voor het opstellen van financiële rapporten door gemeenten en provincies, waaronder de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening. In het BBV is ook opgenomen dat er een Commissie BBV is. Deze Commissie heeft de opdracht om een document te publiceren dat een eenduidige interpretatie van het BBV bevordert. Wat het grondbeleid betreft is dat de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken”. In deze notitie wordt dieper ingegaan op de wijze waarop provincies en gemeenten hun gronden in (toekomstige) gebiedsontwikkelingen moeten waarderen op de balans. De notitie is dus vooral bedoeld voor intern gebruik bij specifieke taxaties, c.q. jaarverslaggeving.

3. Methodieken

3.1 Inleiding

Bij gebiedsontwikkelingen spelen vier belangrijke waarderingsvraagstukken. Deze hebben betrekking op:

- De waarde van grond en bestaand vastgoed bij inbreng in de fase van grondontwikkeling ten behoeve van de raming van kosten en opbrengsten in een grondexploitatie ten behoeve van kostenverhaal (inbrengwaarde). Getaxeerd wordt de gebruikswaarde en/of de waarde die rekening houdt met de toekomstige ontwikkeling.
- De waarde van grond en bestaand vastgoed gedurende de gebiedsontwikkeling, tot aan de uitgifte van bouwrijpe grond.
- De waarde van bouwrijpe grond.
- De waarde van het gerealiseerde vastgoed.

Voor taxaties van vastgoedobjecten binnen gebiedsontwikkelingen is een aantal methoden beschikbaar. Wanneer de gebruikswaarde getaxeerd wordt, dan zijn alle gangbare taxatiemethoden daarvoor beschikbaar. Als het te taxeren vastgoed de hoogste waarde ontleent aan de toekomstige gebiedsontwikkeling, zijn twee methoden toepasbaar:

- De vergelijkingsmethode (ook wel comparatieve methode genoemd).
- De residuele grondwaarde methode.

Het zal van het specifieke geval afhangen wat de beste combinatie van methoden is per gebiedsontwikkeling en de fase waarin die zich bevindt. In algemene zin geldt hiervoor het navolgende.

De waarde van bouwrijpe grond kan residueel, comparatief of met behulp van een zogeheten 'grondquote' bepaald worden. Voor de waardering van het gerealiseerde vastgoed zijn doorgaans de comparatieve methode en de inkomstenbenadering het meest geschikt. Hierna worden de verschillende taxatiemethoden nader toegelicht.

3.2 Residuele grondwaarde

De residuele methode wordt ook wel aangeduid als de 'top-down methode'. Deze is gebaseerd op het uitgangspunt dat de waarde van ontwikkelingsvastgoed wordt afgeleid van de waarde van het vastgoed na ontwikkeling, minus de kosten van het uitvoeren van die ontwikkeling, inclusief winst voor de ontwikkelende partij. De formule hiervoor luidt:

Bruto ontwikkelwaarde - totale ontwikkelkosten (inclusief winst) = residuele waarde

Wanneer de aard van de beoogde ontwikkeling of de ontwikkellocatie zodanig is dat er geen (of te weinig) vergelijkingstransacties beschikbaar zijn, biedt de residuele methode een alternatieve benaderingswijze voor de taxatie.

De residuele grondwaarde methode kan op twee manieren worden toegepast.

- In de eerste manier nemen we de waarde van de bouwrijpe grond als vertrekpunt. Hierbij wordt enkel vanuit de grondexploitatie (GREX) geredeneerd. Bij deze toepassingswijze zijn referenties nodig die de waarde van de bouwrijpe grond ondersteunen.
- De tweede manier gaat uit van de waarde van het vastgoed na realisatie. Hierbij wordt vanuit de vastgoedexploitatie (VEX) geredeneerd en is de grondwaarde het residu van de waarde van de afgeronde ontwikkeling, minus alle ontwikkelkosten die gemaakt moeten worden om zover te komen. Dit met inachtneming van een ontwikkelwinst die in verhouding staat tot de nog te lopen risico's.

In beide gevallen moeten de kosten ingeschat worden om de grond technisch en juridisch bouwrijp te maken.

De residuele waarderingmethode wordt gecompliceerd door het feit dat ontwikkelingen tijd kosten, terwijl de waardering een momentopname is. Om deze reden zijn er twee verschillende toepassingen van de methode ontwikkeld: de basistoepassing van de residuele waarde methode en de discounted cashflowtoepassing.

In deze paragraaf zetten we de onderliggende principes achter deze toepassingen uiteen. Dit helpt taxateurs bij het identificeren van de juiste toepassing en parameters voor elke individuele taxatie. Er doen zich hierbij verschillende technische aandachtspunten voor. De taxateur moet deze in acht nemen wanneer hij deze toepassingen gebruikt en eventueel aanpassen.

Het detailniveau dat in elke toepassing van de residuele grondwaarde methode wordt gehanteerd zal afhangen van de rol van de taxatie, de timing binnen het ontwikkelingsproces en het soort onroerende zaak. Voor minder complexe gevallen kan de basis residuele waarde methode worden gebruikt om al vroeg in het ontwikkelingsproces een optimale ontwikkeling te overwegen. Voor complexere ontwikkelingen met faseringen kan een discounted cashflowmethode worden gebruikt. Hierbij moet volledig rekening worden gehouden met de timing van de gebeurtenissen in de waardering. Fasering van de ontwikkeling en andere timingkwesties kunnen overigens eveneens worden ontwikkeld binnen de beide toepassingen door hier een rentecomponent en een correctie voor inflatie in op te nemen.

Veel van de inkomende en uitgaande kasstromen van de ontwikkeling worden niet beïnvloed door de keuze voor een van beide toepassingen. Wel vereist elke toepassing een zorgvuldige afweging van de manier waarop de inkomende en uitgaande kasstromen worden gehanteerd. In deze praktijkhandreiking identificeren we de inkomende en uitgaande kasstromen en stellen we enkele oplossingen voor.

De comparatieve methode (die in de volgende paragraaf nader aan bod komt) speelt een belangrijke rol bij het bepalen van veel van de input in de residuele grondwaarde methode. Het

kan zijn dat er niet één oplossing voor alle situaties relevant is. Het is dan ook aan de taxateur om te bepalen hoe deze met de gedetailleerde input omgaat in het residuele waarderingmodel. Variaties in potentiële ontwikkelingsscenario's kunnen in de berekeningen uitgewerkt worden door verschillende aannames en projecties voor de verschillende parameters of factoren te hanteren.

De in te rekenen kosten en opbrengsten zullen verschillen afhankelijk van het waarderingvraagstuk, de inbrengwaarde of bouwrijpe grond. Bij het residueel bepalen van de waarde van bouwrijpe grond wordt rekening gehouden met:

- De waarde van het vastgoed na realisatie: dit is de juiste waardegrondslag van de voltooide ontwikkeling zonder correctie voor eventuele verkoopkosten. IVS 410 hanteert deze term, maar er wordt ook gebruikgemaakt van de bruto-ontwikkelingswaarde. Beide termen vertegenwoordigen de geschatte verkoopprijs van het ontwikkelde vastgoed.
- Netto ontwikkelwaarde: dit is de waardegrondslag van de opgeleverde ontwikkeling na aftrek van eventuele verkoopkosten.
- De directe bouwkosten
- De bijkomende kosten
- Algemene kosten en winst / risico van de ontwikkelaar
- Eventuele financieringskosten van de ontwikkelaar

Bij het bepalen van de inbrengwaarde moet ook rekening gehouden worden met:

- Eventuele opbrengsten uit de exploitatie van de te slopen objecten
- Nog te verwerven of in te brengen andere eigendomsposities
- De kosten van de grondexploitatie (zoals sloopkosten, saneringskosten, kosten van het bouw- en woonrijp maken)
- Planontwikkelingskosten
- Bovenwijkse kosten en binnenplanse kosten (bijlage V bij het Omgevingsbesluit)
- Eventuele financieringskosten en een risicovoorziening

Een overzicht van de verschillende kostensoorten die een rol spelen bij het bepalen van de inbrengwaarde is opgenomen in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Voor de volledigheid: een risicovoorziening is geen onderdeel van kostenverhaal, maar wordt in de praktijk wel in de businesscase van de gebiedsontwikkeling meegenomen.

In deze handreiking wordt de keuze voor een toepassing niet voorgeschreven; dit moet altijd een keuze van de taxateur zijn. Wel is het belangrijk dat de taxateur de methodiek op de juiste wijze afstemt op het waarderingvraagstuk (inbrengwaarde, bouwrijpe grond of gerealiseerd vastgoed). De taxateur zal zich daarbij moeten laten leiden door zaken als het type vastgoed en de specifieke kenmerken van de ontwikkeling.

De basis residuele waarde methode en de discounted cashflowmethode sluiten elkaar niet uit en kunnen in voorkomende gevallen complementair gehanteerd worden.

Kasstroommodellen weerspiegelen aannames over de timing van de inkomende en uitgaande cashflows gedurende de ontwikkelingsperiode. Het in de tijd uitzetten van de verwachte cashflows is bedoeld om de residuele waarde van de grond of het in te brengen vastgoed te berekenen als netto contante waarde van het ontwikkelingsproject.

Een van de voornaamste kenmerken van de toepassing van de residuele grondwaarde methode is dat de gehanteerde aannames over de kosten en opbrengsten kunnen veranderen in de tijd. Voor de toepassing van de discounted cashflowberekeningen is het daarom gewenst om periodiek aannames over de verdeling van kosten en opbrengsten tijdens de ontwikkeling te doen. Op deze wijze kan de marktdynamiek in de tijd verwerkt worden, zoals veranderingen in kosten en opbrengsten. De aannames die aan de kosten en opbrengsten ten grondslag liggen moeten expliciet worden vermeld en toegelicht in een bij de berekening horende toelichting.

Andere aannames, waaronder die over het vereiste rendement, moeten ook expliciet worden vermeld. Inputvariabelen zoals rendementen, kasstromen en projecties moeten worden getoetst aan referenties waar mogelijk.

In de basisopstelling van de residuele grondwaarde berekening wordt de waarde afgeleid van de waarde van de opgeleverde ontwikkeling (netto) minus de ontwikkelingskosten, inclusief de winst van de ontwikkelaar. Deze vereenvoudigde berekening moet bekeken worden in relatie tot de mate van nauwkeurigheid van de geraamde opbrengsten en kosten.

3.3 Comparatieve methode

In deze benadering wordt de waarde van het getaxeerde gebaseerd op referenties. De referenties worden gecorrigeerd op afwijkingen. Voor de toepassing van de comparatieve methode is diepgaande informatie vereist van vergelijkbare ontwikkelingen, normaal gesproken op een vergelijkbare locatie of in een vergelijkbaar geografisch gebied. De comparatieve methode kan op verschillende manieren worden toegepast bij de taxatie van ontwikkelingsvastgoed. Allereerst kan de grond of het te (her)ontwikkelen vastgoed met behulp van referenties worden getaxeerd. Een andere toepassing is het gebruik van referenties bij de onderbouwing van de inputvariabelen in een residuele grondwaarde berekening. Het is eveneens mogelijk om de output van een residuele grondwaarde berekening met behulp van referenties te toetsen.

In het geval van ontwikkelingslocaties kunnen correcties op de referenties voortkomen uit - onder meer - de volgende factoren:

- Waarden kunnen aanzienlijk verschillen binnen een klein geografisch gebied, met name in gevestigde stedelijke gebieden.
- De toestand van de locatie en de bijbehorende saneringskosten zijn locatiespecifiek en kunnen aanzienlijk verschillen tussen agrarische grond en binnenstedelijke locaties, en ook tussen binnenstedelijke locaties onderling.
- Locatie- en bouwkosten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur en servicevereisten, kunnen per locatie verschillen.

- Het type ontwikkeling kan per locatie verschillen. In het geval van zowel commerciële als woningbouwprojecten zal de beoogde dichtheid ook van invloed zijn op de waarde.
- Er moet mogelijk ook rekening worden gehouden met factoren die verband houden met de locatie of de koper, zoals aangrenzend eigendom en synergiën met aangrenzende locaties.
- De planningsstatus kan variëren van ‘geen aanwijzing voor alternatief gebruik’ tot en met ‘een vastgestelde wijziging van een omgevingsplan met nieuwe functies die een nieuw toekomstig gebruik mogelijk moeten maken’.
- Er moet rekening gehouden worden met de datum van de vergelijkbare transactie.

De comparatieve methode heeft als nadeel dat er doorgaans niet automatisch een analyse van de transactiepreizen verkregen wordt. Een goede duiding van een transactieprijs vergt dan ook een analyse van de feiten en verwachtingen die in de eerdere transactie(s) een rol speelden. Die verwachtingen zijn inherent aan de transactiepreizen en kunnen niet van elkaar gescheiden worden. Hierdoor worden verwachtingen onderdeel van de marktwaarde wanneer uitsluitend de comparatieve methode wordt gehanteerd.

In hoofdstuk 4 wordt uitgebreider ingegaan op de best practices ten aanzien van het selecteren van juiste vergelijkingscijfers en het uitvoeren van een gedegen analyse en beoordeling van de (on)vergelijkbaarheid van deze referenties.

3.4 Inkomsten methode

Bij de inkomstenmethode wordt de waarde van het vastgoed gebaseerd op de toekomstige inkomsten en kosten van het vastgoed. De inkomstenmethode wordt doorgaans met behulp van rekenmodellen uitgewerkt, zoals een BAR/NAR-berekening of een Discounted Casflowberekening.

3.5 Kosten methode

Bij de kostenmethode wordt de waarde van het getaxeerde gebaseerd op de kosten om het getaxeerde te (her)bouwen. Hieronder vallen in ieder geval de grondkosten en de bouwkosten en bijkomende kosten.

3.6 Grondquote

De grondquote is de verhouding tussen de waarde van de grond en de waarde van de gehele onroerende zaak, zijnde de grond plus gebouwen en werken. De grondquote methode kent verschillende toepassingen. De eerste is het bepalen van de grondwaarde door een bepaald percentage van de verkoopwaarde van het te realiseren vastgoed als uitgangspunt te nemen. Een andere toepassing is het als ‘output variabele’ berekenen van de grondquote, zodat deze als maatstaf kan dienen voor de op gelijke wijze berekende grondquotes van ander ontwikkelingsvastgoed.

4. Praktijkhandreiking

4.1 Algemeen

Dagelijks worden door register-taxateurs vele waarderingen uitgevoerd. Daarbij zijn taxateurs in Nederland gebonden aan de inhoud van de reglementen van het Nederlands Register van Vastgoed Taxateurs (NRVT). Het NRVT registreert alle erkende taxateurs in Nederland en heeft reglementen en praktijkhandreikingen opgesteld waaraan alle taxateurs moeten voldoen. Deze praktijkhandreikingen zijn ook van toepassing op waarderingen aangaande gebiedsontwikkelingen.

De regels van het NRVT zijn gebaseerd op de internationale standaarden van de IVS en de EVS. Deze zijn door respectievelijk de RICS en TEGOVa uitgewerkt in het 'Red Book' en het 'Blue Book'. Omdat beide praktijkhandreikingen zijn gebaseerd op de IFRS (internationale boekhoudregels), zijn ze inhoudelijk nagenoeg gelijk. In deze praktijkhandreiking is ervoor gekozen om de IVS en daarmee het Red Book van RICS te volgen. Dit is onder meer zichtbaar in de verwijzingen naar onderliggende normen en kaders. Een taxateur die liever de EVS volgt, moet de verwijzingen overzetten naar de relevante bepalingen uit het Blue Book. Inhoudelijk leidt dit niet tot een ander taxatieproces en het mag zeker niet leiden tot een andere waardering.

Bij het vaststellen van een waarde is de eerste vraag die een taxateur stelt: wat is het doel van de taxatie? Het doel bepaalt namelijk de standaard die van toepassing is en daaruit volgt het toepasselijke waardebegrip. Bij het waarderen van gebiedsontwikkelingen komen de volgende doelen het meest voor:

- Bepalen inbrengwaarde
- Bepalen waarde eigendomspositie in gebiedsontwikkeling
- Bepalen waarde bouwrijpe grond
- Bepalen waarde gerealiseerd vastgoed

In de vroege fasen van gebiedsontwikkelingen (initiatieffase en planvormingsfase) worden grond en bestaande te slopen opstallen in de praktijk vaak al met een bepaalde verwachting verhandeld. Dat is inherent aan het proces van gebiedsontwikkeling. Het is van belang dat een taxateur zich bij aanvang van een taxatie afvraagt in hoeverre prijzen van vastgoed in en nabij de gebiedsontwikkeling al worden gekenmerkt door die verwachtingen. Het gaat er niet om ieder element van verwachting uit de waarde te corrigeren, maar wel om de bewustwording dat de definitie van marktwaarde uitgaat van partijen die handelen met kennis van zaken. Deze kennis zou volgens deze definitie gebaseerd moeten zijn op (onder andere) de inhoud van omgevingsvisies en rijksregels.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop een taxateur kan bepalen op welke methode bij het bepalen van de waarde (het meest) gesteund wordt. In verband hiermee worden uit de onteigeningsjurisprudentie enkele hoofdlijnen over de voorkeur voor een methode

gedestilleerd. In die jurisprudentie wordt, bij uitleggebieden, de voorkeur gegeven aan de comparatieve methode, zie: ECLI:NL:GHDHA:2019:158 (woningbouw locatie in uitleggebied Hoog Dalem).

Bij specifiek vastgoed of bij binnenstedelijke herontwikkelingen wordt veelal de voorkeur gegeven aan de residuele grondwaarde methode. Doorgaans is de reden daarvoor dat niet voldoende referenties gevonden kunnen worden c.q. dat de referenties onderling te sterk verschillen om daarmee een directe vergelijking te kunnen maken, zie: ECLI:NL:RBGEL:2022:5275 (Slingeland Ziekenhuis) alsmede Utrecht ECLI:RBUTR:2011:5864 (binnenstedelijke ontwikkeling Amersfoort).

4.2 Rol van de taxateur

De rol van de taxateur is het onafhankelijk en objectief vaststellen van de marktwaarde van de onroerende zaak die in een gebiedsontwikkeling betrokken is. De algemene principes hiervoor staan nader beschreven in IVS 410 Ontwikkelingsvastgoed. Voor een juiste toepassing hiervan dient de taxateur in ieder geval kennis te hebben van de waardering van zowel grond als gebouwd vastgoed. Daarnaast is het zaak voldoende kennis te hebben van het ontwikkelen van vastgoed in algemene zin en van de specifieke zaken die rondom gebiedsontwikkelingen spelen.

Hierna worden de algemene principes van IVS 410 concreter uitgewerkt naar praktische toepassingen. Als leidraad hiervoor geldt dat de taxateur zich bij het taxeren van onroerende zaken in gebiedsontwikkelingen kan laten leiden door de vraag *wat er wanneer en hoe getaxeerd moet worden*. Dit lichten we hieronder verder toe.


Allereerst moet de vraag beantwoord worden wat er getaxeerd wordt. Deze vraag kan op verschillende aspecten betrekking hebben zoals:

- Type vastgoed, bijvoorbeeld agrarische grond, woningen of kantoren.
- De betrokken kadastrale percelen, en of deze dan als *geheel* betrokken zijn of slechts als *gedeelten* daarvan.
- Status van het vastgoed: bestaand of toekomstig.
- Het zakelijke recht zoals volle eigendom, erfpachtrecht en opstalrecht.
- Inbreng grond / bestaand vastgoed, bouwrijpe grond of gerealiseerd vastgoed.

Voorts zal beoordeeld moeten worden in welke fase van de ontwikkeling er getaxeerd wordt. Hiervoor wordt verwezen naar de fasering hieronder die al eerder aan bod kwam in paragraaf 1.3:

- Initiatieffase
- Planvormingsfase
- Grondontwikkelingsfase
- Vastgoedontwikkelingsfase
- Vastgoedexploitatiefase

In onderstaand schema zijn het wat en wanneer in samenhang weergegeven.

| Wanneer: | | | | |
|---|-------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Initiatief | Planvorming | Grond-ontwikkeling | Vastgoed-ontwikkeling | Vastgoed-exploitatie |
|  | | | | |
| Gebiedsvisie vastgesteld | | Omgevingsplan vastgesteld | | Omgevingsvergunning verleend |
| Wat: | | | | |
| Inbreng grond / bestaand vastgoed | | | Bouwrijpe grond | Gerealiseerd vastgoed |

Opdrachtgevers dienen de benodigde informatie over wat en wanneer er getaxeerd wordt bij de taxateur aan te leveren. Vervolgens is het van belang om te bepalen hoe er getaxeerd moet worden. In de praktijk komt het voor dat een taxatie berust op beide hiervoor vermelde methoden; dit is zelfs aan te bevelen. De mate waarin de taxateur ervoor kiest om verschillende methoden te combineren of juist meer steunt op één van de beide methoden, zal afhangen van de aard van de functiewijziging, de complexiteit en de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens voor toepassing binnen één van de – of beide – methoden.

Taxatie met gebruikmaking van de vergelijkingsmethode is in essentie objectief. Dit in die zin dat de methode gebaseerd is op een analyse van in de markt verkregen prijzen voor ontwikkellocaties met vergelijkbare ontwikkelmogelijkheden. Dit gaat vooral op als de omstandigheden rondom de referentietransactie en voorwaarden naast de verkregen prijs bekend zijn, én deze goed vergeleken (kunnen) worden dan wel vergelijkbaar kunnen worden gemaakt door het aanbrengen van correcties. In de praktijk doet die situatie zich echter niet altijd voor.

Deze praktijkhandreiking heeft als doel de taxateur te assisteren bij zowel de keuze tussen de benaderingswijzen, als bij het weergeven van de best practices bij het uitvoeren van de gekozen benaderingswijze. Echter, deze taxaties kunnen zeer complex zijn en betrekking hebben op sterk specialistische (niche)-markten. Om dergelijke taxaties vakkundig te kunnen uitvoeren, moeten taxateurs dan ook voldoende kennis hebben van de taxatiestandaarden en reglementen. Een taxateur die niet over de noodzakelijke kennis en ervaring beschikt moet zich hiervan bewust zijn, zodat hij /zij de assistentie kan inroepen van andere deskundigen.

4.2 Praktijkhandreiking

Een taxateur heeft verschillende rollen en taken. De belangrijkste zijn:

1. De taxateur biedt inzicht in het ontwikkelpotentieel.
 - 1.1 De taxateur biedt inzicht in het vigerende ruimtelijk beleid en het ontwikkelpotentieel (of het gebrek daaraan) dat dit vigerende planologische regime biedt.
 - 1.2 In het geval dat de vigerende functie (voorheen bestemming) niet beschouwd wordt als de meest optimale bestemming en er redelijke vooruitzichten zijn dat een bestemmingswijziging tot de mogelijkheden behoort, zal de taxateur zich een beeld moeten vormen van wat waarschijnlijk mogelijk is. Een analyse van bestaande planologisch relevante documenten (nationale en provinciale omgevingsvisies en verordeningen) en beleidsnota's kan daarbij nuttig zijn. Deze geven inzicht in beoogde planologische ruimte en de waarschijnlijkheid van de voorziene ontwikkelpotentie. De taxateur geeft inzicht in de aanleiding van de veronderstelde toekomstige ontwikkelpotentie (inclusief verwijzing naar concrete bronnen daarvoor). De (planologische) haalbaarheid van de beoogde (her)ontwikkeling zal onderzocht en beoordeeld moeten worden.
 - 1.3 De taxateur geeft daarnaast gemotiveerd inzicht in de aard en omvang van het ontwikkelprogramma waar de taxatie op gebaseerd wordt. Daarbij zal in de volgende zaken waar mogelijk inzicht worden verschaft:
 - De periode waarbinnen de bouw kan starten.
 - De fasering van de beoogde ontwikkeling.
 - De aard en omvang van het ontwikkelprogramma.
 - De kwaliteit van het ontwikkelprogramma; denk hierbij aan architectonische aspecten, bouwkundige en stedenbouwkundige kwaliteit, duurzaamheid en voorzieningenniveau.
 - De bebouwingsdichtheid (floor-space index of dichtheid per hectare).
 - Bijzondere obstakels of hindernissen die leiden tot relatief hoge kosten, zoals: bodemsaneringen, het oplossen van externe hinder, infrastructurele beperkingen of bijzondere kosten vanwege bodemgesteldheid, waterhuishouding of anderszins.
 - De taxateur geeft telkens de onderbouwing of bronvermelding voor bovenstaande parameters.
 - 1.4 In sommige gevallen kunnen opdrachtgevers taxaties verlangen van de waarde bij een (vooralnog) fictief ontwikkelprogramma. Dergelijke taxaties kunnen opdrachtgevers een belangrijk inzicht geven en zijn uiteraard toegestaan. De taxateur maakt in dergelijke gevallen expliciet duidelijk dat er sprake is van een bijzonder uitgangspunt. Voorwaarde voor de toepassing van een bijzonder uitgangspunt is dat de gehanteerde aanname realistisch, relevant en geldig is.
2. De taxateur biedt inzicht in de toepasbaarheid van de vergelijkingsmethode.

- 2.1 Taxatie door middel van de vergelijkingsmethode is alleen betrouwbaar wanneer verkoopcijfers gevonden kunnen worden die kunnen worden geanalyseerd op basis van een min of meer gelijke eenheid, zoals bruto oppervlakte, uitgeefbare oppervlakte of (te bouwen) gebruiksoppervlak of vrij verhuurbaar oppervlak. Vergelijken met andere locaties op basis van eenheidsprijzen hoeft binnen deze methode niet altijd de enige, of meest relevante, aanpak te zijn.
- 2.2 De vergelijkingsmethode is toepasbaar als er sprake is van een actieve markt (beschikbaarheid van recente vergelijkingstransacties) en een relatief eenvoudige vorm van ontwikkeling is voorgestaan, met gangbare dichtheden (bijvoorbeeld stedelijke uitbreiding in de vorm van woningbouwontwikkeling of bedrijfsterreinen op een perceel cultuurgrond) en als het aannemelijk is dat de dichtheid, vorm en kosten per te ontwikkelen eenheid vergelijkbaar zijn. De vergelijkingsmethode is minder geschikt voor stedelijke herontwikkeling, omdat genoemde elementen daar juist sterk van elkaar kunnen verschillen en een vergelijking dus moeilijk is.
3. De taxateur besteedt bij toepassing van de vergelijkingsmethode ruim aandacht aan de kwalitatieve analyse van de referentietransacties en betreft die analyse expliciet in de rapportage.
 - 3.1 Toepassing van de vergelijkingsmethode lijkt eenvoudig. Bij gebiedsontwikkeling is die vergelijking echter zelden eenvoudig. Er zijn veel denkbare relevante verschillen waarmee rekening gehouden moet worden. Dat maakt toepassing van de vergelijkingsmethode bij gebiedsontwikkeling complex. In deze praktijkhandreiking worden de best practices van toepassing van deze methode omschreven.
 - 3.2 Bij toepassing van de vergelijkingsmethode zal ruim aandacht besteed moeten worden aan de referentie-analyse. Onderstaand wordt een globaal overzicht gegeven van onderdelen die - mits uiteraard relevant - in de kwalitatieve analyse van de referentietransacties betrokken kunnen worden.

De taxateur zal (voor zover mogelijk en controleerbaar) verslag doen van deze elementen van de bij de waardering betrokken referentie:

- Datum van de transactie (datum sluiten koopovereenkomst en datum notariële levering).
- Bron (akte, vindplaats, enz.).
- Welke informatie was er op het moment van het sluiten van de koopovereenkomst voor koper en verkoper beschikbaar? Waarop baseerden zij hun beslissingen?
- Wat waren de marktomstandigheden op het moment van de transactie?
- Wat waren de toekomstverwachtingen op het moment van de transactie?
- Wat was het relevante overheidsbeleid op het moment van de transactie? Zoals: sectoraal beleid (o.a. gemeentelijke woonvisie, regionale woondeal en rijksbeleid) en ruimtelijk beleid (o.a. gemeentelijke, provinciale en nationale omgevingsvisies; provinciale omgevingsverordening en Besluit kwaliteit leefomgeving).

- In hoeverre wijken de marktomstandigheden, het overheidsbeleid en de toekomstverwachtingen op het moment van taxeren af van de marktomstandigheden en de verwachtingen op het moment van de transactie?
- Wie was de verkoper in de transactie?
- Wat was diens vermoedelijke belang bij de transactie (bijvoorbeeld het realiseren van waardestijging het overeenkomen van een toekomstige bouwclaim in ruil voor de grondverkoop)?
- Welke wijze van kostenverhaal gold er op het moment van de transactie?
- Om wat voor type koper (bijvoorbeeld, overheid, bouwer, ontwikkelaar of speculant) ging het bij de transactie?
- Wat was het vermoedelijke motief van de koper (profiteren van toekomstige waardestijging, oogmerk GREX of VEX, ontwikkelwinst behalen, etc.)? Als de koper een overheid is: is de transactie onderdeel van een samenwerkingsovereenkomst met bouwclaims of is er uitsluitend sprake van een aankoop van vastgoed (actieve verwerving door overheid)?
- Zijn er nabetalingsaan de verkoper overeengekomen (bijvoorbeeld bij functiewijziging of bij een hogere bebouwingsdichtheid) en zijn deze voldoende bepaalbaar? (Want: wanneer deze niet voldoende bepaalbaar zijn, moet de referentie worden verworpen.)
- Zijn er (naast de koopsom) andere voordelen voor de verkoper overeengekomen (bijvoorbeeld functiewijzigingen van overblijvende eigendommen of voorkeursrechten tot koop tegen gereduceerde koopsommen, etc.)?
- Ligging binnen het beoogde ontwikkelgebied (denk aan zichtlocaties).
- Reeds bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden op basis van de vigerende bestemming.
- Verschillen in locatiespecifieke kosten (bodemsanering, waterhuishouding, bodemgesteldheid, etc.).
- Verschillen in eisen en verplichtingen op het gebied van bouwregels en duurzaamheid.

3.3 In de kwalitatieve analyse van de referentietransacties betreft de taxateur de kenmerken van het marktgebied of -segment waarin het getaxeerde en de referentie gelegen zijn.

- In hoeverre zijn die vergelijkbaar c.q. in welke mate bieden die verschillende opbrengstpotenties? Corrigeer bijvoorbeeld de referenties voor de gemiddelde opbrengstpotentie per regio om de referentie te kunnen toepassen op het getaxeerde.
- In hoeverre bevinden het getaxeerde en de referentie zich in dezelfde planvormingsfase?

4. De taxateur motiveert bij toepassing van de residuele waarde methode de inputparameters en onderbouwt deze zo veel mogelijk met objectieve bronnen.

4.1 Het detailniveau van de toepassing van de residuele waarde methode en van de motivatie en onderbouwing hiervan, zal afhangen van het doel van de taxatie, het moment binnen de

gebiedsontwikkeling waarop de taxatie uitgevoerd wordt en het type te taxeren vastgoed. Er is niet één toepassingswijze die voor alle situaties geschikt is. Het is aan de taxateur om hierin een afweging te maken.

4.2 De taxateur besteedt, als de taxatie op de residuele waarde methode als primaire methode steunt, aandacht aan de onderbouwing van de navolgende onderdelen van de residuele berekening:

- De onderbouwing van de kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelopgave.
- De onderbouwing van de bruto ontwikkelwaarde. De onderbouwing daarvan is een traditioneel taxatievraagstuk.
- De onderbouwing van de gehanteerde stichtingskosten (wanneer vanuit een VEX gerekend wordt).
- De onderbouwing van de kosten van de grondexploitatie (vgl. bijlage IV bij artikel 8.15 Omgevingsbesluit).
- De onderbouwing van de fasering.
- De onderbouwing van tijdsinvloeden (opbrengsten- en kostenstijgingen).
- De onderbouwing van de eventuele disconteringsvoet (bijvoorbeeld op basis van een WACC).
- De wijze van publiekrechtelijk kostenverhaal.
- De onderbouwing van risicocorrecties (bijvoorbeeld met behulp van een scenario-analyse of risico-afslag).

4.3 In bijlage 2 worden voorbeelden en praktische tips gegeven ten aanzien van het aanbrengen van een realiteitstoets. Ook wordt daar een hiërarchie aangebracht in de nauwkeurigheid van verschillende soorten input.

4.4 Wanneer gebruik wordt gemaakt van de residuele waarde methode moet een zo volledig mogelijke inventarisatie van de relevante planvorming gemaakt worden. Dit geldt al in de initiatief- en planvormingsfase. Een duiding van het toekomstige vastgoed in termen van hoeveelheden, typen en oppervlakten zal binnen de kaders van die planvorming moeten plaatsvinden. Wanneer de taxateur hiervoor de benodigde deskundigheid niet zelf heeft, zal zij of hij de deskundigheid van anderen kunnen inroepen. De kaders worden gevormd door onder andere (niet limitatief):

- Rijsregels, dus landelijke wet- en regelgeving
- Structuurvisies en/of omgevingsvisies
- Woonvisies en/of volkshuisvestingsprogramma's
- Gemeentelijk grondprijnsbeleid
- Nota gemeentelijk grondbeleid
- Beeldkwaliteitsplannen
- Nota bovenwijkse voorzieningen
- Nota / programma kostenverhaal en financiële bijdragen

- Nota parkeernormen
- Overige gemeentelijke beleidsdocumenten

Zodra het omgevingsplan vastgesteld en onherroepelijk is, vormt dit het meest voor de hand liggende uitgangspunt voor toepassing van de residuele grondwaarde methode.

5. De taxateur wordt aangeraden om een iteratief proces te doorlopen en een kwantitatieve gevoeligheidsanalyse op te nemen.
 - 5.1 Taxeren op basis van de residuele waarde methode is geen deductief proces, waarbij men door middel van recherche en deductie op enkele invoerwaarden en daarmee op één oplossing uitkomt. Het is meer een iteratief proces, dat wordt gekenmerkt door stelselmatige herhaling van onderdelen van het proces, zij het met instelbare, veranderlijke waarden. Daardoor kunnen allerlei variaties en vertakkingen optreden. Zo wordt uiteindelijk de foutmarge verkleind (en daarmee ook: de taxatie-onzekerheid). Taxateurs doen er dan ook goed aan dit iteratieve proces te doorlopen. Op deze wijze ontstaat een goed beeld van de invloed van de gedane aannames op de uitkomst. Ook ontstaat een goed beeld van die elementen uit de berekening die een grote invloed hebben op het resultaat en die mogelijk meer beschouwing of onderzoek verlangen.
 - 5.2 De residuele waarde methode vereist de invoer van een grote hoeveelheid gegevens, die zelden absoluut of exact zijn. Daarbij zal een groot aantal aannames moeten worden gedaan. Kleine wijzigingen in enige invoervariabelen kunnen, zeker cumulatief, leiden tot grote wijzigingen in de uitkomst. Ze kunnen elkaar echter ook opheffen. Sommige invoervariabelen kunnen ingeschat worden met een redelijke mate van zekerheid, maar bij andere staat de taxateur voor grote uitdagingen. Om een voorbeeld te noemen: de winstmarge of het verlangde rendement varieert al naar gelang de koper een ontwikkelaar, een bouwer, een ontwikkelende bouwer, een eigenaar/gebruiker of een belegger is en varieert ook nog eens in de tijd en naar gelang het risicoprofiel dat het project toegedicht wordt (hetgeen doorgaans gedurende het ontwikkeltraject verandert). Ook zijn marktpartijen niet transparant over winstmarges en interne rendementseisen.
 - 5.3 Het opnemen van een kwantitatieve gevoeligheidsanalyse is nuttig om de onzekerheden die besloten liggen in de berekening bloot te leggen en te analyseren. Gewaakt moet echter worden voor het effect dat een statistische gevoeligheidsanalyse die onzekerheden overschat en uitvergroot. De uitkomst is, statistisch gesproken, in het algemeen meer gevoelig voor variaties in bouwkosten en de bruto ontwikkelopbrengst. Dat is ook de reden waarom veel aandacht geschonken moet worden aan het ijken daarvan aan de markt en het onderbouwen van die parameters. Als deze parameters met een kleine variatie gewijzigd worden, ontstaat er al een vrij grote bandbreedte. Dit is echter slechts statistiek. In de praktijk hebben beide namelijk invloed op elkaar. Een slechte vastgoedmarkt leidt doorgaans ook tot malaise in de bouw, terwijl een goede vastgoedmarkt leidt tot een hogere vraag naar nieuwbouw en daardoor tot een stijging van de bouwkosten. In de praktijk is dit element dus minder gevoelig dan het op het eerste gezicht lijkt. Van de

taxateur wordt verwacht dat deze de visie van marktpartijen op deze variatie vertaalt in de gevoeligheidsanalyse.

Zoals in alle gevallen moet de taxateur ervan overtuigd zijn over voldoende kennis van de verschillende parameters van de residuele berekening te beschikken. In voorkomende gevallen is het aan te bevelen om bijvoorbeeld het advies van een (bouw)kostendeskundige in te winnen.

6. Een comparatieve toets kan behulpzaam zijn. De taxateur wordt aangeraden om in alle gevallen een relatie met de (grond)markt te leggen.
- 6.1 Zelfs wanneer er weinig betrouwbare vergelijkingscijfers zijn, kan een relatie met (grond)marktcijfers een bruikbare check bieden van een taxatie die gebaseerd is op de residuele methode. Wellicht ontstaat een bruikbaar marktbeeld dat de marktconformiteit van de uitkomst van de residuele methode (mede) kan ondersteunen. Wellicht is het mogelijk om globaal te toetsen. Wellicht is een beperkt aantal transacties geschikt om de parameters uit de residuele methode aan te 'ijken'. Als van een bepaalde (willekeurige) verkochte locatie, naast de koopsom, ook alle details over de beoogde ontwikkeling bekend zijn, kan immers een residuele waarde berekening gemaakt worden, waarbij de gebruikte parameters of aannames getoetst of 'geijkt' kunnen worden aan de in de markt aangetroffen verkoopprijs. Op deze wijze is een beperkt aantal transacties vaak al zeer goed bruikbaar om gemaakte aannames te toetsen aan hun marktconformiteit.
7. De taxateur biedt inzicht in de wijze waarop de uiteindelijke puntschatting tot stand gekomen is.
- 7.1 Als enkel de residuele benadering is toegepast, voegt de taxateur – gebruikmakend van op ervaring gebaseerd intuïtief inzicht - de verschillende uitkomsten uit het iteratieve proces samen, rekening houdend met de nauwkeurigheid van de gebruikte input parameters als bedoeld in bijlage 2 en de eventueel gemaakte gevoeligheidsanalyse, tot één uitkomst.
- 7.2 Wanneer eveneens de vergelijkingsmethode is toegepast, voegt de taxateur de uitkomsten van beide methoden tot de werkelijke waarde samen, rekening houdend met de (on)nauwkeurigheid van beide methoden. Bijvoorbeeld de (im)perfecte marktreferenties naar (on)vergelijkbaarheid of aantal, of de (on)nauwkeurigheid van de inputparameters die gebruikt zijn bij de residuele methode. Voorts maakt de taxateur hierbij gebruik van op ervaring gebaseerd intuïtief inzicht.

Wordt er op basis van planvorming een andere situatie getaxeerd dan de feitelijke situatie, dan zal daarvoor een bijzonder uitgangspunt geformuleerd moeten worden. Is er bijvoorbeeld feitelijk sprake van agrarische grond maar wordt er getaxeerd op basis van een toekomstig bouwprogramma, dan zal daarvoor een bijzonder uitgangspunt geformuleerd moeten worden.

4.4 Matrix

Afhankelijk van de antwoorden op de vragen in de voorgaande paragraaf kan de taxateur een afweging maken hoe hij zijn taxatie zal opstellen. Daarvoor kan onderstaande matrix als

hulpmiddel dienen.

| Fase: | Initiatief | Planvorming | Projectontwikkeling | Vastgoedontwikkeling | Vastgoedexploitatie |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--|---|--------------------------|
| Huidige situatie | Agrarische grond Bestaand vastgoed | Agrarische grond Bestaand vastgoed | Agrarische grond Bestaand vastgoed Bouwrijpe grond | Bestaand vastgoed Bouwrijpe grond Bouwproject in uitvoering Nieuw gebouwd vastgoed | Nieuw gebouwd vastgoed |
| Toekomstige situatie met bijzonder uitgangspunt | Nieuwbouw programma | Nieuwbouw programma | Nieuwbouw programma | Nieuwbouw programma | |
| Methode huidige situatie | Comparatief Inkomsten | Comparatief Inkomsten | Comparatief Inkomsten Residueel | Comparatief Inkomsten Kosten Residueel | Comparatief Inkomsten |
| Methode toekomstige situatie | Comparatief Residueel | Comparatief Residueel | Comparatief Residueel | Comparatief Residueel | |

Wanneer de functie eenmaal gewijzigd is, kan de grond bouwrijp gemaakt worden. Dit betekent dat in de fase van projectontwikkeling en vastgoedontwikkeling sprake kan zijn van bouwrijpe grond. Voor de taxatie van bouwrijpe grond ligt toepassing van de residuele grondwaarde methode het meest voor de hand.

In deze fasen zullen de taxaties van de huidige situatie en de toekomstige situatie normaal gesproken met elkaar overeenstemmen, aangezien het toekomstige bouwprogramma dan al (vrijwel) vaststaat en als uitgangspunt voor de taxatie genomen kan worden.

Is het bouwproject in uitvoering, dan kan dat ook met behulp van de kostenmethode getaxeerd worden.

Volledigheidshalve merken we op dat het vaststellen van de schadeloosstelling buiten het bereik van deze praktijkhandreiking ligt. Dit geldt eveneens voor fiscale aspecten. Beide zijn dermate specialistisch en casuïstisch dat het in voorkomende gevallen raadzaam is hiervoor de juiste expertise in te schakelen.

Wijze van rapporteren

Er moet worden voldaan aan de minimale vereisten voor elke taxatie zoals opgenomen in de IVS, EVS, RICS Red Book en NRV. Bij het waarden van gebiedsontwikkelingen zal minimaal aan deze punten moeten worden voldaan en zal er voldoende aandacht moeten zijn voor de duiding van de specifieke omstandigheden en risico's die met het onderwerp van de taxatie gepaard gaan.

5. Definities en afkortingen

Actief grondbeleid

Bij een actieve grondexploitatie is de gemeente eigenaar van de grond. De gemeente koopt grond, maakt die bouw- en bruikbaar en verkoopt deze (zie notitie grondbeleid BBV, deel B).

Bouwgrond in exploitatie

Die gronden in eigendom van de gemeente waarvoor door de raad een grondexploitatiecomplex met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. De waardering is gebaseerd op de waardering per complex, rekening houdend met de vervaardigingskosten (zie notitie Grondbeleid Commissie BBV 2023).

Complexwaarde

Binnen een complex worden alle lasten en baten en functies van de gronden binnen het complex geëgaliseerd en hebben alle gronden binnen het complex (in beginsel) dezelfde waarde. Dit volgt uit artikel 15.24 in de Omgevingswet.

Bij het bepalen van de prijs van een onroerende zaak moet er rekening mee worden gehouden dat deze onroerende zaak onderdeel kan uitmaken van een groter geheel, een 'complex'. Hieronder wordt verstaan de als één geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken. Indien sprake is van een complex dan worden alle lasten en baten en functies van de gronden binnen het complex geëgaliseerd en hebben alle gronden binnen het complex (in beginsel) dezelfde waarde (<https://www.gebiedseconomie.nl/content/c/complexwaarde>).

Egalisatiebeginsel

Zie ook het begrip complexwaarde. Het egalisatiebeginsel houdt kort gezegd in dat de verschillende functies die rusten op het geheel van een complex (bijv. groen, wonen en verkeer) gelijkelijk de waarde van het complex bepalen. Waardeverschillen binnen het complex worden 'geëgaliseerd'. Binnen een complex worden alle lasten en baten en functies van de gronden binnen het complex geëgaliseerd en hebben alle gronden binnen het complex (in beginsel) dezelfde waarde.

Eliminatiebeginsel

Het eliminatiebeginsel is vastgelegd in artikel 15.23 in de Omgevingswet en houdt kort gezegd in dat bij de bepaling van de schadeloosstelling, het werk waarvoor wordt onteigend en de plannen voor dat werk buiten beschouwing moeten blijven (artikel 15.23 in de Omgevingswet).

Faciliterend grondbeleid

Bij een faciliterende exploitatie is de grond in handen van private eigenaren. In de Omgevingswet wordt ervan uitgegaan dat de eigenaren in dat geval de bouwgrond ontwikkelen en dat de gemeente de openbare voorzieningen in het gebied aanlegt en de openbare ruimte inricht. De gemeente verhaalt de kosten daarvan op de private eigenaren. Wanneer de eigenaar de werkzaamheden voor het aanleggen van de openbare voorzieningen en de inrichting van openbare ruimte heeft uitgevoerd, worden de kosten daarvan in mindering gebracht op de

kostenverhaalsbijdrage (zie hoofdstuk 13.6 kostenverhaal in de Omgevingswet en hoofdstuk 8 Omgevingsbesluit).

Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling betreft het proces van (her-)ontwikkeling van een gebied, door financiering en realisatie van een aantal samenhangende ruimtelijke projecten en met als doel(en) om ruimte ter beschikking te krijgen voor verschillende maatschappelijke functies en om de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren.

Gebruikswaarde

De waarde van de onroerende zaak of onroerende zaken, uitgaande van een voortzetting van het bestaande gebruik of met het in potentie van het object te maken gebruik.

Grondexploitatie

De grondexploitatie is de fase van een gebiedsontwikkeling waarin gronden worden verworven, opstallen worden gesloopt, gronden eventueel gesaneerd worden en de grond bouw- en woonrijp gemaakt wordt. Er kan over een gebiedsontwikkeling een berekening van kosten en opbrengsten gemaakt worden, beschouwd vanuit de gemeente (Handreiking grondbeleid voor raadsleden).

Op basis van het BBV kwalificeert een gebiedsontwikkeling als grondexploitatie als door de raad een wijziging van het omgevingsplan en een grondexploitatie wordt vastgesteld. (zie notitie Grondexploitaties Commissie BADO).

Grondwaarde

De marktwaarde van de grond.

Inbrengwaarde

De inbrengwaarde van de in te brengen onroerende zaken wordt geraamd overeenkomstig de bepalingen voor onteigening zoals opgenomen in artikel 15.21 tot en met 15.24 van de Omgevingswet, met dien verstande dat voor gronden die zijn onteigend of waarvoor een onteigeningsbeschikking is gegeven of die op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, de inbrengwaarde gelijk is aan de schadeloosstelling op basis van paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet of op basis van de WOZ-waarde op basis van de gebruikswaarde voor het kalenderjaar waarin de raming wordt vastgesteld.

Tot de inbrengwaarde worden gerekend:

- De waarde van de grond en de te slopen opstallen in de toestand voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een bopa.
- De in bijlage IV onder B2, B3 en B4 genoemde kosten, inclusief de kosten die voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een bopa zijn gemaakt en die direct verband houden met de te verrichten bouwactiviteiten.

Marktwaarde

Het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang. (NRVT)

Publiek-private samenwerking

Kenmerk van PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten is dat partijen in meer of mindere mate samenwerken bij het opstellen van een plan voor de ontwikkeling van een locatie of gebied en/of samenwerken bij de grondexploitatie, bijvoorbeeld door de taken en de risico's van de grondexploitatie te delen. (Europa decentraal, Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling)

Werkelijke waarde

De prijs die tot stand zou zijn gekomen bij een veronderstelde vrije koop in het economisch verkeer tussen de onteigende als redelijk handelend verkoper en de onteigenaar als redelijk handelend koper (art. 15.22 Omgevingswet)

Lijst van gebruikte afkortingen

| | |
|----------------|---|
| AAI | Aanvullende Archeologische Inventarisatie |
| BAR/NAR | Bruto Aanvangsrendement / Netto Aanvangsrendement |
| BBV | Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten |
| BOPA | Buitenplanse omgevingsplanactiviteit |
| BOW | Bruto Ontwikkelwaarde |
| Commissie BADO | Commissie Bedrijfsvoering, Auditing Decentrale Overheden |
| DCF | Discounted Cash Flow |
| EVS | European Valuation Standards |
| GOP | Gross Operating Profit |
| GREX | Grondexploitatie |
| IFRS | International Financial Reporting Standards |
| IVS | International Valuation Standards |
| NRVT | Nederlands Register Vastgoed Taxateurs |
| PPS | Publiek Private Samenwerking |
| PPT-criteria | Criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid |
| RICS | Royal Institution of Chartered Surveyors |
| SAI | Standaard Archeologische Inventarisatie |
| VEX | Vastgoedexploitatie |
| WACC | Weighted Average Cost of Capital |
| WOZ | Waardering onroerende zaken |
| WVG | Wet voorkeursrecht gemeenten |

6. Bijlagen

Bijlage 1: Taxaties gebiedsontwikkeling

| | |
|---|--|
| Actief grondbeleid | |
| - waardering bouwgrond in exploitatie | Notitie Grondbeleid Commissie BBV 2023 |
| - waardering warme grond – grond waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld, maar die onder voorwaarden in de toekomstige functie mag worden gewaardeerd | Notitie Grondbeleid Commissie BBV 2023 |
| - voorkeursrecht: prijsvaststellingsprocedure | Artikel 9.16 Omgevingswet |
| - Werkelijke waarde en schadeloosstelling bij onteigening | Artikelen 15.21 tot en met artikel 15.24 Omgevingswet |
| Faciliterend grondbeleid | |
| - waardering inbrengwaarde tbv anterieure overeenkomst | Artikel 13.13 Omgevingswet |
| - waardering inbrengwaarde tbv vaststelling omgevingsplan met tijdvak | Artikel 13:14 Omgevingswet |
| - waardering inbrengwaarde tbv afgifte kostenverhaalsbeschikking bij kostenverhaal zonder tijdvak | Artikel 13:15 Omgevingswet |
| - waardering inbrengwaarde tbv omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) | Artikel 13:14 Omgevingswet |
| - hertaxatie inbrengwaarde omgevingsplan | Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer wettelijk verplicht. |
| Publiek-private samenwerking | |
| - waardering inbrengwaarde tbv afsluiten samenwerkingsovereenkomst | |
| Private exploitatie | |
| - Waardering inbrengwaarde tbv haalbaarheidsstudies en financiering | |

Bijlage 2: Toepasbaarheid taxatiemethoden

| Methode | Toepasbaarheid | | | |
|--|------------------------------------|--|---------------------------------|---|
| | Rechtstreeks bepalen (grond)waarde | Binnen residuele methode | Bepaling Bruto Ontwikkel Waarde | Bepaling bouwkosten |
| Vergelijkingsmethode | Ja | Ja, geschikt voor diverse soorten vastgoed | Ja | Ook diverse andere kostenposten kunnen vergeleken worden |
| Regressie methode / hedonische methode | Nee | Modelmatig bepaalde woningwaardes v.o.n. | Nee | minder locatiespecifiek |
| Bruto aanvangsrendement (BAR) | Nee | Bepaling van BOW bij bedrijfsmatig vastgoed/ beleggingsvastgoed zoals te realiseren huurwoningen | | |
| Netto aanvangsrendement | Nee | Bepaling van BOW bij bedrijfsmatig vastgoed/ beleggingsvastgoed zoals te realiseren huurwoningen | | |
| Draagkrachthuurmethode | Nee | Bepaling van BOW bij bedrijfsmatig vastgoed, meer specifiek horeca of retail | | |
| Gross-operating-profit (GOP) | Nee | Bepaling van BOW bij exploitatiegebonden vastgoed | | |
| Discounted Cash Flow (DCF) | Nee | Bepaling van BOW bij bedrijfsmatig vastgoed/exploitatiegebonden vastgoed / beleggingsvastgoed zoals te realiseren huurwoningen | | Ook toepasbaar als hulpmiddel bij bepaling van de grondwaarde bij langjarige ontwikkelingen, om kosten en opbrengsten (of het residu hiervan) contant te maken naar waardepeildatum |
| Residuele benadering | Ja | - | - | - |
| nieuwbouwwaarde | nee | | Ja | |
| Componentenmethode | nee | | Ja | Nauwkeurige kostenrekening, niet heel gangbaar. Wel goed bruikbaar bij transformatie van bestaande verouderde panden (casco's) |
| 'kuberings'methode | nee | | Ja | Globale kostenrekening o.b.v. eenheden (m2 of m3) |
| Retrospectieve methode | Nee | | | (historische) Kosten om de grond technisch en juridisch bouwrijp te maken ontwikkelen zich niet gelijk aan de markt |

Bijlage 3: Onderdeel van de waardering en wijze van invulling

| Onderdeel | Nauwkeurig | | | | | Gloobaal |
|-------------------------------|-------------------------------|--|---|--|---|--|
| Niveau aanduiding | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| Ontwikkelprogramma | Omgevingsvergunning voor bouw | + Stedenbouwkundig programma met beeldkwaliteit | Uitgewerkt omgevingsplan | Stedenbouwkundig programma van eisen/ globaal omgevingsplan | Vergelijking met aanpalend programma ¹⁰ | Ervaringscijfers per ha |
| Bouwkosten | offertes aannemers | Calculaties | Kostenkengetallen per archetype ¹¹ | | | Algemene kengetallen |
| Kosten bouw- en woonrijpmaken | offertes GWW aannemers | Calculaties | Kostenkengetallen obv functiekaart ¹² , kostenverhaalregels in het omgevingsplan | | Kosten kengetallen obv totale plangebied ¹³ | Ervaringscijfers per ha ¹⁴ |
| Kostenverhaal | Anterieure overeenkomst | | Kostenverhaalregels in het omgevingsplan | Maximale plankosten obv hoofdstuk kostenverhaal Omgevings-regeling (plankostenscan) Kosten bovenwijkse voorzieningen in Nota Bovenwijkse Voorzieningen | | Ervaringscijfers |
| Kosten archeologie | | | Raming o.b.v. AAI ¹⁵ | Raming o.b.v. SAI ¹⁶ | | Raming o.b.v. archeologische verwachtingskaart |
| Rendementseis | | Raming o.b.v. WACC + toets aan markttransacties | Toets van residuele berekening door markttransacties ¹⁷ | Raming o.b.v. WACC marktpartijen ¹⁸ | Raming o.b.v. risicovrij rendement plus toeslag | |
| Ontwikkeltermijn | | Concrete planning na afgifte alle relevante vergunningen | concrete planning na onherroepelijk worden omgevingsplan | | Vergelijking met ontwikkeltermijn andere projecten met vergelijkbare omvang en complexiteit | Algemene ervaringen |

¹⁰ Hierbij worden omringende bebouwingen gebruikt als referentiekader ten aanzien van bebouwingsdichtheden, bouwhoogte en dergelijke.

¹¹ Hier is al een indeling van het bouwprogramma naar duidelijk te onderscheiden diverse soorten gebouwen bekend, welke gelinkt kunnen worden aan gepubliceerde kostenkengetallen van bepaalde archetypes.

¹² Hier kan op basis van een indeling van het plangebied naar functies (woningbouw, bedrijven, groen, verkeer, water, etc.) een raming gemaakt worden.

¹³ Hier zijn voor aanpalende, of qua grondslag en omstandigheden vergelijkbare, gebieden al ervaringen opgedaan en kunnen vergelijkingen van kosten per m² plangebied gebruikt worden.

¹⁴ Er wordt bedoeld dat ervaringscijfers van andere projecten, niet noodzakelijkerwijs dichtbij of vergelijkbaar, gebruikt worden.

¹⁵ Aanvullende Archeologische Inventarisatie

¹⁶ Standaard Archeologische Inventarisatie

¹⁷ Het 'terugrekenen' van marktgegevens waarbij verder gedetailleerde input parameters voorhanden zijn en de rendementseis de (bij voorkeur enige) onbekende is en die daardoor berekend kan worden.

¹⁸ Raming op basis van bij de taxateur bekende kosten (bij diverse marktpartijen) van kapitaal (Weighted Average Cost of Capital). Wanneer een rendementseis van (slechts) één marktpartij de grondslag vormt voor de taxatie, is niet noodzakelijkerwijs sprake van een taxatie van de marktwaarde.

Bijlage 4: Nadere uitwerking residuele waarde methode

1. Bepaling Bruto Ontwikkel Waarde

- 1.1 De te hanteren basis van waarde is de marktwaarde van de voorgenomen ontwikkeling, getaxeerd met het bijzondere uitgangspunt dat de ontwikkeling voltooid is op de taxatiedatum, in de marktomstandigheden op de waardepeildatum. Dit wordt hierna aangeduid als de Bruto Ontwikkel Waarde. In de praktijk zijn hiervoor twee varianten. De eerste is de variant waarbij uitgegaan wordt van verkoop van (bouwrijpe) grond, een zuivere grondexploitatie (GREX). De tweede is de variant waarbij uitgegaan wordt van verkoop van (al dan niet 'turn key') opgeleverde opstallen. Dit wordt wel aangeduid als een vastgoedexploitatie (VEX).
- 1.2 Voor sommige ontwikkelingen, met name bij woningbouw, kan de aanpak zijn om het totaal van de waardes te nemen van de individuele te bouwen objecten of individueel te verkopen kavels. In andere gevallen kan een aanvullend bijzonder uitgangspunt zijn dat de ontwikkeling niet alleen is voltooid, maar ook verhuurd en inkomsten genereert.
- 1.3 Bij sommige typen nieuwgebouwde onroerende zaak is het gebruikelijk om ze 'vrij op naam' aan te bieden in de markt. De koper hoeft dan geen kosten te maken die betrekking hebben op de transactie. De verkoper draagt deze kosten en de daarmee gepaard gaande belastingen, doorgaans BTW. Bij de residuele waarde berekening wordt als opbrengst daarom meestal aansluiting gezocht bij een opbrengst die gezuiverd is voor de af te dragen BTW, notaris- en kadasterkosten, hier voor het gemak de bruto ontwikkelwaarde exclusief BTW genoemd.

2. Wijziging planologie en daarmee gepaard gaande activiteiten

- 2.1 Als de vigerende bestemming niet passend is voor het beoogde ontwikkelprogramma, dan is het nodig om te reserveren voor de kosten voor het wijzigen van de planologische status van de ontwikkellocatie. Typische kosten hiervoor zijn advieskosten, leges, benodigde (voor)onderzoeken en juridische ondersteuning. Denk echter ook aan kosten die gepaard gaan met vertragingen als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures. Dit zijn niet enkel extra juridische advies- en vertegenwoordigingskosten, maar ook de kosten die gepaard gaan met het tijdelijk beheer en bezit (denk aan belastingen) van het grondstuk. Ook factoren als renteverlies en waardeontwikkeling kunnen hierin een rol spelen. Onder dit kopje behoren normaliter niet de voorzieningen voor risico's thuis die behoren bij mogelijke wijzigingen in het ontwikkelprogramma gedurende of als gevolg van deze planologische procedure. Dit soort risico's behoort op een correcte wijze te worden beschouwd bij de finale bepaling van de grondwaarde (zie paragraaf #).
- 2.2 Het effect op de kosten van nog af te sluiten (anterieure) overeenkomsten over kostenverhaal en grondexploitatiebijdrage met de gemeente vraagt hier aandacht. De overeenkomst kan immers leiden tot alleen het betalen van een financiële

kostenverhaalsbijdrage, maar óók tot een combinatie met andersoortige verplichtingen, zoals het ontwikkelen van sociale woningbouw of het aanleggen van voorzieningen. Ook het moment waarop deze verplichtingen ontstaan, kan relevant zijn voor een residuele berekening. Taxateurs moeten dan ook grondige kennis hebben van de kostensoorten die een gemeente in rekening kan brengen, evenals van de regels omtrent profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid hiervan (PPT-criteria). Ook moeten zij inzicht hebben in de praktijk van het sluiten van anterieure overeenkomsten, aangezien hierbij meer contractvrijheden bestaan dan binnen het zuiver wettelijke kader voor het kostenverhaal. Verder verdient het aanbeveling om hierover nauwgezet met de opdrachtgever dan wel de gemeente te overleggen.

2.3 Naast de kostenverhaalsbijdrage zijn er nog diverse kosten die samenhangen met het verkrijgen van de uiteindelijke planologische en vergunning-technische instemming van de diverse bevoegde gezagen. Te denken valt aan:

- De kosten voor archeologische onderzoeken en opgravingen
- De kosten voor mitigerende maatregelen voor flora en fauna
- De kosten voor mitigerende maatregelen voor flora en fauna tijdens de sloop van bestaande gebouwen
- Verplichtingen voor duurzaam of energieneutraal bouwen
- Kosten die gepaard gaan met bijzondere architectuur of bouwvoorschriften die het bouwbesluit te boven gaan
- Kosten voor geluidswering en andere akoestische maatregelen
- Kosten voor het voorkomen van fijnstof tijdens de uitvoering
- Kosten voor extern salderen met 'stikstofrechten' van elders

3. Locatie-specifieke kosten

3.1 Hierbij zal onderzocht worden in hoeverre er sprake is van kosten die gemaakt moeten worden alvorens de gangbare bouwactiviteiten kunnen starten. Er kan gedacht worden aan:

- De kosten die gepaard gaan met (mitigerende) maatregelen ter behoud of bescherming van natuur, habitats, flora en fauna.
- De kosten die gepaard gaan met het terugbrengen van een overstromingsrisico naar aanvaardbare normen.
- Het saneren van bodemvervuilingen.
- Archeologische opgravingen of het anderszins beschermen van het bodemarchief, bijvoorbeeld door een alternatieve (duurdere) funderingswijze of wijze van bouwrijp maken.
- Het realiseren van snelweg-afritten of andere ingrepen aan het hoofdwegennet.
- Het uitvoeren van grondverbeteringswerkzaamheden.

- 3.2 Indien van toepassing, kan er ook gedacht worden aan minder technische locatie-specifieke kosten, zoals de kosten voor het gebruiks- en functievrij maken van het terrein of aanliggende terreinen, planschade, kosten voor aankoop van aanliggende terrein binnen het te ontwikkelen complex of het opheffen van erfdienstbaarheden.

4. **Bouwkosten**

- 4.1 Een nauwkeurige inschatting van de bouwkosten voor het ontwikkelprogramma op de taxatiedatum, is een belangrijke component in een residuele grondwaarde berekening.
- 4.2 De residuele grondwaarde berekening is erg gevoelig voor afwijkingen in bouwkosten. De nauwkeurigheid waarmee bouwkosten ingeschat kunnen worden kan sterk variëren al naar gelang de specifieke locatieomstandigheden, de fase waarin de planvorming verkeert, de aard van het plan, ongebruikelijke gebouwen en bouwvoorschriften en de mate waarin de bouw moet voldoen aan duurzaamheidsvoorschriften.

5. **Bijkomende kosten**

- 5.1 De omvang van de bijkomende kosten varieert eveneens sterk, naar gelang de omvang en complexiteit van de beoogde ontwikkeling. De volgende aspecten worden daarbij in ogenschouw genomen:
- Professioneel advies met betrekking tot ontwerp, kosten- en projectmanagement. Een ontwikkelteam behelst normaliter: een planoloog, architect, calculator en een civieltechnisch ingenieur. Additioneel advies kan ingewonnen worden bij: installatietechnici, constructeurs, landschapsarchitecten, verkeersdeskundigen, akoestische deskundigen, projectmanagers, financieel deskundigen, ecologen, archeologen, stedenbouwkundigen, rentmeesters en aanbestedingsspecialisten, afhankelijk van het soort project.
 - Juridisch advies en bijstand gedurende de gehele looptijd van het project.
 - Verkoop en verhuurkosten. Dit is inclusief 'incentives', promotie- en marketingkosten en makelaarskosten. Ook de kosten voor het maken van brochures, maquettes of zelfs voorbeeldgebouwen of informatiepunten kunnen hierbij inbegrepen zijn, zeker bij de ontwikkeling van grootschalige woningbouwprojecten.
 - De kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van een ontwikkelingsfinanciering, inclusief taxatiekosten, notariskosten, afsluitprovisie en, bij complexere financieringen, de kosten voor het opzetten van financieringsstructuren, due dilligence, rapportage en monitoring en juridische kosten.

6. **Fasering**

- 6.1 Grotere ontwikkelprogramma's worden doorgaans gefaseerd uitgevoerd. Fasering van de infrastructuur of van specifieke onderdelen kan ook een gevolg zijn van regelgeving. Bijvoorbeeld een eis dat de parkeervoorzieningen of aanpassingen aan hoofdinfrastructuur

gereed zijn alvorens gebouwen in gebruik genomen worden. Ook kan fasering voortkomen uit efficiencyoverwegingen, bijvoorbeeld om (groot) materieel efficiënt in te zetten. Dergelijke faseringen hebben invloed op de kasstroom voor de ontwikkelaar, wat vertaald wordt in hun biedingen. Faseringen hebben daarom invloed op de taxatie van dit soort vastgoed. In dergelijke gevallen is het gangbaar om het moment waarop kosten en opbrengsten zich naar verwachting zullen voordoen, tot uitdrukking te laten komen in de totstandkoming van de residuele berekening door ze contant te maken naar de waardepeildatum. Hiervoor kan de discounted cashflowmethode behulpzaam zijn.

- 6.2 In gevallen waar individuele gebouwen verkocht worden, maar zeker ook bij de ontwikkeling van woningbouw, komt het veelvuldig voor dat voordat wordt gestart met de bouw, het merendeel (bijvoorbeeld 70%) van de ontwikkeling verkocht is. Daarbij wordt met de kopers vaak een betaling in delen overeengekomen, waarbij de betalingen afhankelijk zijn van de voortgang van het bouwproces. In dergelijke gevallen komt het de nauwkeurigheid ten goede, wanneer alle inkomsten en kosten berekend worden naar het moment waarop zij te verwachten zijn.

7. Ontwikkelwinst en financiering

- 7.1 De aard van de ontwikkeling en de overheersende praktijk in de markt voor die sector, geeft enige hulp bij het vaststellen van een rendementspercentage of rate-of-return, maar het percentage dat uiteindelijk opgenomen wordt, zal van geval tot geval anders zijn.
- 7.2 Het is gebruikelijk dat de ontwikkelaar hetzij een winst zoekt op het door hem geïnvesteerde kapitaal in de totale ontwikkelkosten (inclusief rente), hetzij een winst in relatie tot de uiteindelijk gerealiseerde Bruto Ontwikkel Waarde. Beide ramingsmethodes zijn gangbaar en aanvaard.

Dankwoord

Tot slot willen we onze oprechte dank uitspreken aan alle betrokken RICS-leden in Nederland die hebben bijgedragen aan het tot stand komen van deze praktijkhandreiking. Zonder de waardevolle inzichten, expertise en samenwerking van onze leden en de betrokken organisaties in Nederland was dit resultaat niet mogelijk geweest.

Een bijzondere dank gaat uit naar Joël Scherrenberg, voorzitter van de Adviesraad van RICS Nederland, voor zijn voortrekkersrol en initiatief om dit document te realiseren. Zijn visie en inzet hebben een cruciale bijdrage geleverd aan dit succes.

Dit document weerspiegelt niet alleen de gezamenlijke inspanning, maar ook het gedeelde streven naar verdere professionalisering en transparantie binnen het vakgebied. Door de gebundelde krachten is er een uniform document ontstaan dat van grote waarde is voor de Nederlandse samenleving.

Namens RICS danken wij u allen voor uw inzet en betrokkenheid bij deze belangrijke mijlpaal.

December 2024

Delivering confidence

We are RICS. As a member-led chartered professional body working in the public interest, we uphold the highest technical and ethical standards.

We inspire professionalism, advance knowledge and support our members across global markets to make an effective contribution for the benefit of society. We independently regulate our members in the management of land, real estate, construction and infrastructure. Our work with others supports their professional practice and pioneers a natural and built environment that is sustainable, resilient and inclusive for all.

General enquiries
contactrics@rics.org

Candidate support
candidatesupport@rics.org



[rics.org](https://www.rics.org)

