

# GREXpert

## In dit nummer

Als het tij keert, verzet men de bakens (deel 2) 1

Duurzame warmtenetten als integraal onderdeel van gebiedsontwikkelingen 4

Samenwerken nieuwe stijl 5

## Als het tij keert, verzet men de bakens (deel 2)

Uit de analyse van recent vastgestelde nota's grondbeleid blijkt de voorkeur van de betreffende gemeenten uit te gaan naar een actief grondbeleid. Tegelijkertijd is dit actieve grondbeleid geen vanzelfsprekendheid meer voor veel gemeenten en lijkt er een maatwerkbenadering gehanteerd te worden waarbij de kenmerken van de betreffende locatie bepalen welke vorm van grondbeleid gevoerd gaat worden.

Dit laatste is een realistische benadering. Temeer omdat door (van oudsher) ingenomen grondposities door private partijen een zuiver actief grondbeleid een zeldzaamheid is geworden. Op zo goed als elke locatie van enige importantie zal er sprake zijn van onderhandelingen over minnelijke verwerving, samenwerking dan wel zelfrealisatie door de private grondeigenaren.

Door de per 1 juli 2008 ingevoerde Wro en daarin opgenomen Grondexploitatiewet is het leveren van maatwerk per locatie noodzakelijk. Dit wordt veroorzaakt door de samenhang tussen de verschillende grondbeleidsinstrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten, bestemmingsplan, exploitatieplan en onteigening. Inzicht in deze samenhang gedurende het planvormings- en verwervingstraject is essentieel om je onderhandelingspositie te kennen en te optimaliseren. Dit kan door te zorgen voor afstemming tussen de inzet van de verschillende grondbeleidsinstrumenten.

De samenhang tussen de instrumenten komt het sterkst naar voren bij de vaststelling van een bestemmingsplan. Zo is de keuze voor de *vorm en inhoud* van het bestemmingsplan van invloed op de inhoud van het exploitatieplan en de onteigeningsmogelijkheden.

Een gedetailleerd bestemmingsplan biedt een onteigeningstitel en noodzaakt tot het vaststellen van een gedetailleerd exploitatieplan. Detaillering is, zeker in deze marktomstandigheden, niet altijd wenselijk. Een globaal bestemmingsplan, met uitwerkingsplicht, kan dan soelaas bieden. Een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht geeft echter pas een onteigeningstitel nadat het bestemmingsplan is uitgewerkt. Het verplicht ook tot vaststelling van een (globaal) exploitatieplan. Er is aldus flexibiliteit in de uitvoering maar onteigening is vooralsnog niet mogelijk en er moet een exploitatieplan worden vastgesteld. Dit wordt door sommige gemeenten als onwenselijk ervaren. Het komt ook voor dat men er op gerekend heeft de gronden te verwerven of een overeenkomst te sluiten zodat geen voorbereidingen voor een exploitatieplan zijn gestart.



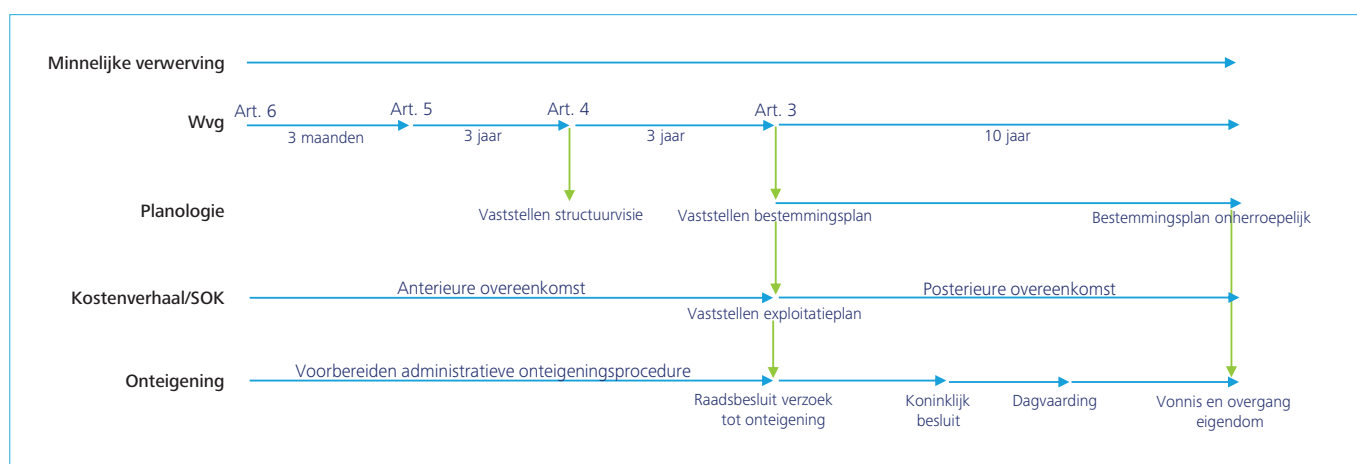
Men heeft er dan belang bij aan de plicht van het exploitatieplan te ontkomen. Dit kan, binnen de grenzen van een goede ruimtelijke ordening, door voor gronden die nog niet zijn verworven een wijzigingsbevoegdheid op te nemen in het bestemmingsplan. Hiermee wordt de vaststelling van een exploitatieplan voorkomen dan wel uitgesteld.<sup>1</sup> De wijzigingsbevoegdheid zorgt er echter wel voor dat voor de betreffende gronden nog geen onteigeningsprocedure kan worden gestart en heeft tot gevolg dat een gevestigd voorkeursrecht voor die gronden niet wordt bestendig.

Ook is het *moment* van vaststellen van het bestemmingsplan bepalend. Als er voorkeursrecht is gevestigd moet binnen wettelijk vastgelegde termijnen (zie figuur 1) tot vaststelling van een bestemmingsplan worden overgegaan om dit voorkeursrecht te bestendigen. Dit begrenst de contractsvrijheid van partijen in de tijd. Het is immers tot aan de vaststelling van een bestemmingsplan mogelijk een anterieure overeenkomst te sluiten waarbij er sprake is van een ruime mate van contractsvrijheid. Nadien dient de overeenkomst te passen binnen het vastgestelde bestemmingsplan en exploitatieplan. Dit aspect speelt een rol in de onderhandelingen. Een aspect dat ook een rol speelt is het gegeven dat het taxatierapport

inbrengwaarde in de procedure tot vaststelling van een exploitatieplan openbaar moet worden gemaakt.<sup>2</sup> Dit biedt grondeigenaren inzicht in de door de gemeente geraamde verwervingskosten. Iets wat voor gemeenten niet altijd wenselijk is.

In bovenstaande is in een notendop de samenhang tussen de verschillende grondbeleidsinstrumenten benoemd en zijn enkele dilemma's aangestipt. In figuur 1 is dit schematisch weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat door de samenloop van de inzet van de verschillende instrumenten per definitie een zuiver onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid achterhaald is. Het gaat om een maatwerkbenadering waarbij de onderhandelingspositie van de gemeente wordt geoptimaliseerd en er bewuste keuzes worden gemaakt over de dilemma's die zich daarbij voordoen.

Om te zorgen dat de gemeente per project grip heeft en houdt op deze dilemma's en om per project een eenduidige werkwijze te hanteren is het verstandig om te werken met een checklist waarin de inzet van de grondbeleidsinstrumenten per project aan de orde komt en in de tijd is uitgezet. Het is dan wel zaak dat in de nota grondbeleid heldere keuzes zijn gemaakt over de kaders waaraan getoetst moet worden bij de keuze om een instrument in te zetten. Uit de



Figuur 1: Onderlinge samenhang grondbeleidsinstrumenten (tijdsindicatie alleen van toepassing op Wvg)

<sup>1</sup> Uitgangspunt is dat de overige gronden binnen het bestemmingsplan onder controle zijn door middel van overeenkomsten of eigendomsverkrijging.

<sup>2</sup> ABR 9 februari 2011, LJN: BP3699 (Beverwijk), ABR 18 mei 2011 LJN: BQ4922, (Roosendaal), ABR 25 mei 2011, LJN BQ:5950 (Wierden).

verschillende nota's grondbeleid blijkt het hieraan nog wel eens te ontbreken. Een (korte) uitleg van het instrumentarium is veelal opgenomen maar een consistent uitgewerkt afwegingskader met voor- en nadelen per grondbeleidsinstrument per locatie is niet altijd aanwezig. Dit kan tot discussie leiden op ambtelijk maar ook op bestuurlijk niveau indien in een project een keuze gemaakt moet worden over de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium. Deze discussie zou gestroomlijnd kunnen worden op basis van een helder afwegingskader dat is opgenomen in de nota grondbeleid. Overigens verdient het daarbij aanbeveling dat, naast het grondbeleidsinstrumentarium, de doelstelling met het te voeren grondbeleid in relatie tot het ruimtelijke doelen helder is opgenomen in de nota grondbeleid.

In de vorige editie van de GREXpert is op basis van een aantal recent vastgestelde nota's grondbeleid geïnventariseerd of een kentering in het te voeren grondbeleid is waar te nemen. Voorzichtige conclusie is dat een maatwerkbenadering wordt gekozen waarmee zowel 'actief' als 'faciliterend' grondbeleid kan worden gevoerd. In dit artikel is uiteengezet dat een zuiver onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid niet is te maken en door de wet- en regelgeving is achterhaald. Ondanks dat het onderscheid niet zuiver is te maken en door de samenhang tussen de verschillende instrumenten is een eenduidige benadering en monitoring van de inzet van de verschillende grondbeleidsinstrumenten noodzakelijk.

---

**drs. Jan-Willem Santing**  
jsanting@deloitte.nl

**drs. Maarten Reezigt**  
mreezigt@deloitte.nl



# Duurzame warmtenetten als integraal onderdeel van gebiedsontwikkelingen

---

Investerings in warmtenetwerken in een gebiedsontwikkeling om daarmee CO<sup>2</sup>-reductiedoelstellingen te behalen kennen nog een relatief lange terugverdientijd. Dergelijke investeringen moeten dan ook uitgewerkt zijn in een business case met juridische, organisatorische en financiële aspecten.

Duurzaamheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen, cradle to cradle... zomaar een greep uit een veelheid aan begrippen die overheden en menig zichzelf respecterende organisatie te pas en te onpas hanteert in haar visiestukken. De noodzaak om energiegebruik en CO<sup>2</sup>-uitstoot te beperken is onomstreden. De effecten van broeikasgassen op het klimaat en het feit dat de voorraad fossiele brandstoffen eindig is, is tegenwoordig bij het merendeel van de Nederlandse bevolking bekend. Dat zowel overheden, marktpartijen en consumenten ieder hierin een verantwoordelijkheid te nemen hebben, is inmiddels ook bij de meesten ingedaald. Van overheidswege en in de top van het bedrijfsleven worden ambities geformuleerd. Zo zijn in 2008 in het Lente-akkoord afspraken gemaakt tussen de Rijksoverheid en marktpartijen om op korte termijn steeds energiezuiniger te gaan bouwen. Ook lokale overheden stellen zich vanwege de collectieve 2020 VNG-Rijk afspraak klimaatdoelstellingen, al dan niet vastgelegd in milieu- en klimaat nota's. Maar naast de nota moet er ook daadwerkelijk iets worden ondernomen. Het realiseren van duurzame energieprojecten, zoals bijvoorbeeld een lokaal warmtenet met een duurzame bron, kan bijdragen aan het bereiken van de klimaatdoelstellingen. Een duurzame bron kan een WKO installatie zijn of een op biogas gestookte installatie.

De volwassenheid van de uitvoering van concrete, grootschaligere duurzaamheidsprojecten blijft sterk achter bij de eerder geformuleerde ambities. Financiële beperkingen en bezuinigingen maken het voor overheden noodzakelijk om zich kritisch op te stellen ten aanzien van het direct geldelijk bijdragen aan duurzame energieprojecten. Door het terugschroeven van landelijke ondersteuning in energieprojecten hebben met name de kleinere gemeenten niet de benodigde kennis, ervaring en het budget om hun klimaatdoelen te verwezenlijken.

De innovatieontwikkeling gaat constant door en tegenwoordig is dan ook veel mogelijk, van een

simpele zonneboiler tot mini-windturbines en collectieve Warmte Koude Opslag en Warmte Koude Koppeling. Daar zit (technisch) niet zo zeer het probleem. Duurzaamheidsmaatregelen kennen wel een relatief lange terugverdientijd, de rendementen kunnen nog fors verbeterd worden, de parameters zijn lastig te beïnvloeden en weinig voorspelbaar, de levensduur moet verder worden verlengd en de producten gebruiksvriendelijker worden gemaakt. Dit zijn allemaal elementen die de haalbaarheid van een dergelijk project onzeker maken. Laten we er geen doekjes om winden: een groen, duurzaam warmtenet kost op dit moment gewoon extra geld ten opzichte van een grijs gestookte warmtevoorziening.

De financiële rentabiliteit en bestendigheid van duurzame energieprojecten wordt steeds meer gezien als een voorwaarde. Hierdoor groeit de behoefte aan inzicht in de benodigde investeringen, in de haalbaarheid van de businesscase, de financieringsmogelijkheden en de exploitatie van het lokaal duurzaam warmtenet.

Indien overheden er voor kiezen om te gaan voor het behalen van hun klimaatdoelstellingen en te investeren in duurzame energieprojecten bij project- of gebiedsontwikkelingen, doen ze er daarom goed aan om als voorwaarde aan een dergelijke investering te stellen dat de businesscase nauwkeurig in kaart wordt gebracht met een dynamisch opgesteld model én dat dit model steeds alle aanpassingen op de voet blijft volgen. Er zal continue gerekend moeten worden aan een optimaal investerings- en exploitatiemodel (en dus een financierbaar model). Door een dynamisch model kunnen alle kleine positieve of negatieve effecten van de kleinste verandering inzichtelijk worden. Het is dus van belang dat deze aspecten integraal worden betrokken bij gebieds- en projectontwikkelingen, die immers vaak een lange looptijd hebben tot (ver) na 2020. Een uitgewerkte business case op dit terrein hoort, met alle juridische, organisatorische en financiële aspecten, als integraal onderdeel bij een gebiedsontwikkeling. Het vormt hiermee een nieuw element naast de financiële, markttechnische en stedenbouwkundige aspecten.

---

**mr. Renate Westerhof**  
rwesterhof@deloitte.nl

**mr. Koos de Looff**  
kdelooff@deloitte.nl

# Samenwerken nieuwe stijl

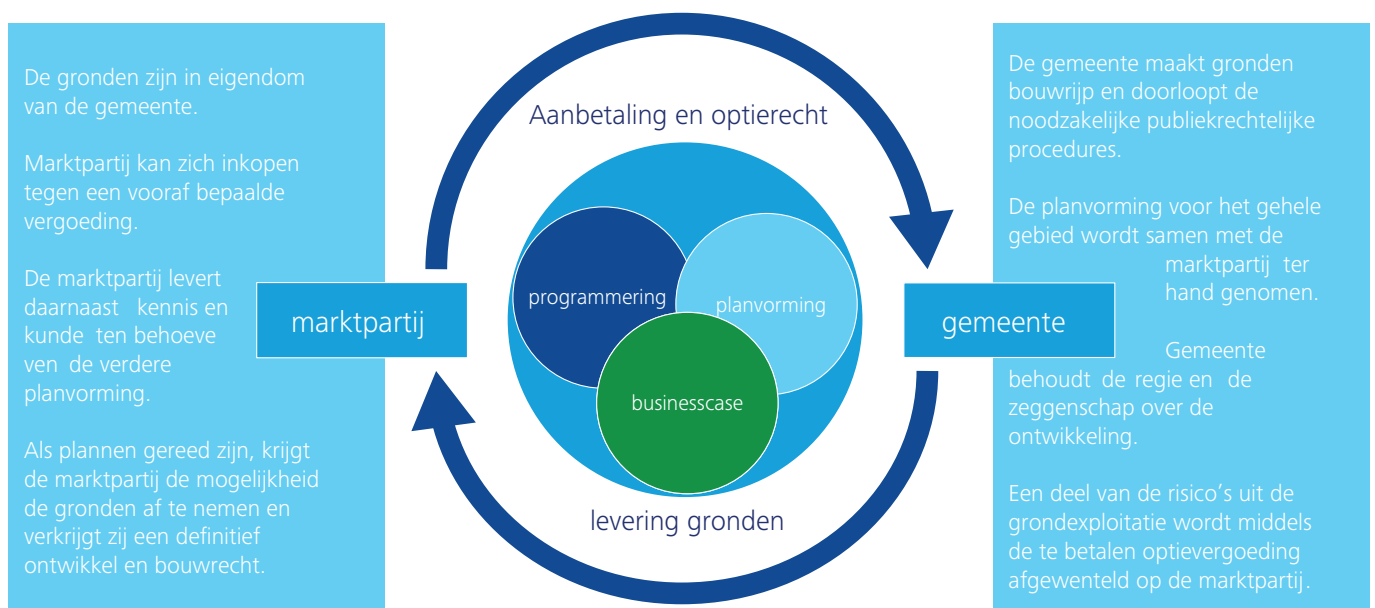
De Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk bevindt zich in zwaar weer. In de woningmarkt is sprake van aanhoudende vraaguitval vanuit particulieren waardoor ontwikkelaars en bouwers worden geconfronteerd met lagere vastgoedprijzen en een tegenvallend afzettempo. Tegelijkertijd staan de gemeentefinanciën onder druk doordat de resultaten van grondexploitaties verslechteren en is de financiering van de benodigde voorinvesteringen lastiger geworden. Financiers stellen strengere voorwaarden en eisen een groter aandeel eigen vermogen in samenwerkingsverbanden. Publieke en private partijen worstelen daardoor met de vraag hoe ze financiële gevolgen kunnen beheersen. Duidelijk is dat 'niets doen' geen optie is.

## Nieuwe vormen van samenwerking

Een gebiedsontwikkelingsproject is tegenwoordig alleen haalbaar te maken als zij van binnen en van buiten 'klopt'. In de eerste plaats betekent dat dat kwaliteit moet worden geleverd en de eisen en wensen van de eindgebruiker centraal moeten staan. Ook een goed gekozen samenwerkingsmodel is faciliterend aan het haalbaar maken van een

gebiedsontwikkelingsproject doordat zij kan bijdragen aan een kwalitatief beter resultaat, een beter risicomanagement, lagere kosten en een efficiëntere uitvoering. En dus zal op basis van de huidige samenwerkingsmogelijkheden opnieuw gekeken moeten worden naar de toegevoegde waarde, taak- en rolverdeling, risicoverdeling, reikwijdte van de samenwerking en de scope van het project. Bovendien zal scherper gestuurd moeten worden op optimalisatiemogelijkheden om cashflow te genereren en het rente-monster te temmen.

Bij de vormgeving van de traditionele PPS modellen worden dikwijls grote private voorinvesteringen gevraagd. Vooral bij de grotere ontwikkelingen kan dit een obstakel zijn. In dat kader worden er in de praktijk momenteel ervaringen opgedaan met aangepaste samenwerkingsmodellen die aan de voorkant van een project minder private investeringen vragen maar de private partner wel committeren aan de samenwerking en de inbreng van kennis en kunde borgen. Het gaat dan om samenwerkingsmodellen als de joint venture light of de bouwclaim nieuwe stijl (meer informatie is te vinden op de site [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu)). Bij deze samenwerkingsmodellen is in de regel sprake van een gemeentelijke grondexploitatie waarbij de marktpartij kennis en kunde levert en in ruil daarvoor het recht krijgt bouwrijpe kavels tegen een marktconforme prijs af te nemen. Daarvoor doet hij aan de voorkant een aanbetaling en/of betaalt een optievergoeding (zie figuur 2).



Figuur 2: Bouwclaim nieuwe stijl – gemeentelijk grondeigendom

### Praktijk

Een recent voorbeeld van deze nieuwe vorm is de gebiedsontwikkeling in Rijswijk-Zuid (bouwclaim nieuwe stijl). De gemeente Rijswijk heeft gekozen voor een ontwikkelmodel waarbij de gemeente zelfstandig en voor eigen rekening en risico de grondexploitatie voert. Dura Vermeer adviseert de gemeente als projectontwikkelaar bij het optimaliseren van de gebiedsontwikkeling. Afgesproken is dat Dura Vermeer een koopoptie voor bouwrijpe kavels krijgt ten behoeve van 250 woningen in het plangebied. Zij doet hiervoor een aanbetaling en betaalt daarnaast een optievergoeding. De aanbetaling bestaat uit 5% van de geprognoseerde grondwaarde. De optievergoeding bestaat uit het betalen van een vastgesteld percentage rente per jaar over de geprognoseerde waarde van de resterende 95% van de bouwgronden aan de gemeente, totdat de grond daadwerkelijk wordt afgenomen. Daarnaast is voor Dura Vermeer de verplichting opgenomen haar kennis en kunde in te zetten ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. De inzet daarvan is begroot op 0,5 fte voor de eerste twee jaar. De gemeente bepaalt in een later overleg met de ontwikkelpartner, welke specifieke gronden aan de ontwikkelpartner verkocht zullen worden. Indien Dura Vermeer besluit de gronden niet af te nemen, krijgt zij haar aanbetaling terug, maar is ze haar optievergoeding kwijt. Op deze wijze wordt een deel van het grondexploitatierisico afgewenteld op Dura Vermeer zonder dat voor Dura Vermeer sprake is van een afnameplicht.

### Fiscale aandachtspunten

De vormgeving van een samenwerkingsmodel blijft maatwerk. Bij het vormgeven van de samenwerkingsafspraken speelt ook de fiscaliteit een belangrijke rol.

Wij merken bij de inrichting van nieuwe samenwerkingsconstructies dat gemeenten in toenemende mate de neiging hebben om een deel van de opbrengsten in de grondexploitatie zeker te stellen door, onder bepaalde voorwaarden, een afnameplicht/recht voor de ontwikkelaar op te nemen. Het overeenkomen van een afnameplicht zorgt voor een fiscaal aandachtspunt. Op het moment dat de afspraak wordt gemaakt kan er namelijk onbedoeld sprake zijn van een economische eigendomsoverdracht. Fiscaal heeft dat de nodige gevolgen. Als er sprake is van de overgang van de economische eigendom van de grond voordat sprake is van een bouwterrein in de zin van artikel 11 van de Wet op de Omzetbelasting 1968 (Wet OB) dan is geen 19% omzetbelasting verschuldigd maar 6% overdrachtsbelasting. Die 6% overdrachtsbelasting is voor de bouwer/ontwikkelaar niet aftrekbaar. De 19% omzetbelasting wel. Als dus sprake is van een economische eigendomsoverdracht van gronden die niet kwalificeren als 'bouwterrein' heeft dit voor de bouwer/ontwikkelaar een kostprijsverhogend effect.



Maar ook als helemaal geen harde afnameplicht is opgenomen, kan toch sprake zijn van een economische eigendomsoverdracht voor de overdrachtsbelasting omdat de ontwikkelaar of bouwer een belang heeft verkregen bij de gronden. Artikel 2 van de Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBR) kent namelijk een ruime definitie van het begrip economische eigendom waar het gaat om de overdrachtsbelasting (voor de omzetbelasting is die definitie iets minder ruim). Kort en goed gaat het er voor de overdrachtsbelasting om dat het risico van een waardestijging of waardedaling niet (alleen) aan de juridisch eigenaar toekomt.

Of er in een concreet geval al dan niet sprake is van een economische overdracht voor de overdrachtsbelasting of de omzetbelasting is voer voor deskundigen. De wettekst zelf biedt te weinig duidelijkheid. Kijkend naar de wettelijke definitie kan er voor de overdrachtsbelasting bij een zuiver grammaticale interpretatie heel veel onder het begrip economische eigendomsoverdracht worden geschaard. Kijken we naar de bedoeling van de wetgever dan was het er bij inwerkingtreding van de wet om te doen om de overdracht die verdacht veel lijkt op de juridische overdracht te belasten. Dit om te voorkomen dat heffing van overdrachtsbelasting zou kunnen worden ontlopen als de voor juridische overdracht noodzakelijke formaliteiten niet zouden worden gevolgd. Gegeven de ruime omschrijving en de onduidelijkheden die dit met zich mee kan brengen, is het begrip sinds 1995 in de rechtspraak steeds verder omljnd.

Het is dus zaak om bij de vormgeving van de samenwerkingsmodellen en samenwerkingsafspraken de fiscale consequenties scherp in het oog te houden. Idealiter moet het niet gaan om een toets die achteraf plaatsvindt, als gedane zaken niet of moeilijk gekeerd kunnen worden. Juist door aan de voorkant de fiscaliteit te betrekken kan ook op dat vlak tot optimalisaties worden gekomen. In dat stadium kan wellicht, met een beroep op de zogenoemde projectontwikkelaarsresolutie, in concrete situaties bepleit worden dat heffing van overdrachtsbelasting achterwege kan blijven. Soms kan het, net als in het project Rijswijk-Zuid, verstandig zijn om de fiscale gevolgen van de samenwerkingsafspraken nog eens te bespreken met de belastingdienst. In de praktijk komen wij helaas nog te vaak projecten tegen waarbij de fiscale consequenties niet goed zijn doordacht. Soms met zeer vervelende consequenties in de zin van een naheffingsaanslag en een verzuimboete.

---

**mr. Martijn Nab** (Real Estate Advisory)  
mnab@deloitte.nl

**Benno Oudt FB** (Tax)  
boudt@deloitte.nl

# Colofon

## **GREXpert**

is een kwartaaluitgave voor vakgenoten die werkzaam zijn op het terrein van gebiedsontwikkeling, grondeconomie, vastgoedbeheer en aanverwante onderwerpen, uitgegeven door de service line Real Estate Advisory van Deloitte FAS B.V. te Utrecht.

GREXpert wil informeren en meningen vormen.

De GREXpert is ook te vinden op [www.deloitte.nl/grexpert](http://www.deloitte.nl/grexpert).

## **Eindredactie**

Frank ten Have  
Hakan Celik  
Remko Jaspars  
Frank van Kuijck  
Maarten Reezigt

## **Adres van de redactie**

Orteliuslaan 1041  
Postbus 85104  
3508 AC Utrecht  
Telefoon 088 288 2955  
Fax 088 288 9985  
E-mail [rjaspars@deloitte.nl](mailto:rjaspars@deloitte.nl)  
Website [www.deloitte.nl/realestate](http://www.deloitte.nl/realestate)

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte provides audit, tax, consulting, and financial advisory services to public and private clients spanning multiple industries. With a globally connected network of member firms in more than 150 countries, Deloitte brings world-class capabilities and deep local expertise to help clients succeed wherever they operate. Deloitte's approximately 170,000 professionals are committed to becoming the standard of excellence.

This publication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte Network") is, by means of this publication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte Network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this publication.