

Nota Grondbeleid 2016



Gemeente Stede Broec, november 2016

Inhoudsopgave Nota Grondbeleid 2016

1	Inleiding	3
1.1	Vraagstelling	3
1.2	Opzet van de nota	3
2	Waarom een Nota Grondbeleid?	4
2.1	Wat is grondbeleid	4
2.2	Doel van het grondbeleid	4
2.3	Grondexploitaties als voertuig voor het grondbeleid	4
3	Vormen van Grondbeleid en zijn instrumenten	6
3.1	Vormen van grondbeleid	6
3.1.1	Actief grondbeleid	6
3.1.2	Bouwclaimmodel	6
3.1.3	Publiek-Private-Samenwerking (PPS)	7
3.1.4	Faciliterend grondbeleid	7
3.2	Regelgeving op het gebied van grondbeleid	7
3.2.1	Wet Ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet	7
3.2.2	Wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten (BBV)	8
3.2.3	Invoering van de Vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten	8
3.3	Kaders inzake vormen van grondbeleid en grondverwerving	9
4	Prijsbeleid	10
4.1	Vormen van grondprijzen	10
4.2	Keuze van grondprijzen	10
4.3	Kaders inzake prijsbeleid	11
5	Financiële grondslagen en Risicomanagement	12
5.1	Financiële grondslagen en de financiële positie van de grondexploitaties	12
5.2	Risicomanagement	12
5.3	Kaders voor financiële grondslagen en risicomanagement	13
6	Kosten en opbrengsten die betrokken worden in de grondexploitaties	14
6.1	Toe te rekenen kosten en opbrengsten	14
6.2	Kosten van bovenwijkse voorzieningen	14
6.3	Kaders inzake kosten en opbrengsten	15
7	Politieke sturing van de grondexploitaties	16
7.1	Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden	16
7.2	Besluitvorming aankopen gronden	17
7.3	Uitgiftebeleid	17
7.4	Kaders voor politieke besluitvorming binnen het grondbeleid	17
8	Samenvatting kaders van het grondbeleid	18
3.3	Kaders inzake vormen van grondbeleid en grondverwerving	18
4.3	Kaders inzake prijsbeleid	18
5.3	Kaders voor financiële grondslagen en risicomanagement	18
6.3	Kaders inzake kosten en opbrengsten	19
7.4	Kaders voor politieke besluitvorming binnen het grondbeleid	19

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Gemeentelijk grondbeleid hoort dienstbaar te zijn aan het realiseren van ruimtelijke, economische en sociale doelen. Uitgangspunt in de voorliggende Nota grondbeleid 2016 is transparantie in de manier waarop de gemeenteraad kaders stelt voor de wijze waarop de gemeente op de grondmarkt opereert en invulling geeft aan haar ruimtelijke doelstellingen.

Op het gebied van grondbeleid spelen nogal wat ontwikkelingen. Naast marktontwikkelingen in een 'opkrabbende' economie is sprake van gewijzigde regelgeving op het gebied van bouwgrond-exploitatie en zijn gemeentelijke grondbedrijven (onder bepaalde condities) vanaf 1 januari 2016 onderhevig aan Vennootschapsbelasting (Zie hiervoor met name Hoofdstuk 3, paragrafen 2.2 en 2.3).

In deze Nota Grondbeleid 2016 wordt het gemeentelijk grondbeleid –mede als gevolg van deze ontwikkelingen- geactualiseerd en worden de door de raad gestelde kaders inzake het gemeentelijk grondbeleid getoetst op hun 'houdbaarheid'.

Een strategische visie op het (toekomstige) grondbeleid van de gemeente staat hierbij centraal.

1.2 Opzet van de nota

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op het doel van het gemeentelijk grondbeleid.

Hierbij wordt toegelicht op welke wijze het gemeentelijk grondbeleid ten dienste staat van realisatie van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen in Stede Broec. Ook de rol die bouwgrondexploitaties spelen binnen het gemeentelijk grondbeleid wordt hierbij nader toegelicht.

In de hoofdstukken 3 t/m 6 wordt ingezoomd op vier onderdelen binnen het gemeentelijk grondbeleid:

- vormen van grondbeleid;
- prijsbeleid;
- financiële grondslagen en risico-management;
- kosten en opbrengsten die betrokken worden in de grondexploitatie.

In hoofdstuk 7 wordt vervolgens stilgestaan bij de politieke sturing op het grondbeleid.

Tot slot geeft hoofdstuk 8 een overzicht van de kaders uit de Nota Grondbeleid 2016.

2. Waarom een Nota Grondbeleid?

2.1 Wat is grondbeleid

Grondbeleid wordt in deze nota gezien als beleid dat -ten behoeve van gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening- streeft naar het creëren van ruimte voor wonen, welzijn, zorg, werken, winkelen en recreëren, in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven.

Daarbij wordt gewerkt aan een breed scala aan producten: locaties voor woningbouw, bedrijven, winkels en kantoren met de bijbehorende voorzieningen en infrastructuur. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om doelen op het gebied van ruimtelijke ordening en facetbeleid te realiseren.

Binnen het gemeentelijk grondbeleid komen de volgende facetten aan de orde:

1. Vormen van grondbeleid (actief versus faciliterend);
2. Prijsbeleid;
3. Financiële grondslagen en risicomanagement;
4. Kosten en opbrengsten die betrokken worden in de grondexploitatie.

2.2 Doel van het grondbeleid

Vanuit haar publiekrechtelijke rol streeft de gemeente een visie na over de wijze waarop Stede Broec zich in ruimtelijk opzicht dient te ontwikkelen. Deze visie is nader uitgewerkt in allerlei visies ten aanzien van ruimtelijke ordening en in bestemmingsplannen.

In het provinciale Streekplan Noord-Holland Noord geeft de provincie kaders voor ruimtelijke invulling in de periode 2001-2014 met een 'doorkijkje' tot 2030. De nadruk ligt daarbij op bouwen binnen bestaande contouren -waarbij cultuurhistorische gebieden en open of groene ruimten moeten worden ontzien- en respectering van ecologische zones en watersystemen binnen bestaand stedelijk gebied.

In 2015 heeft de Provincie Noord-Holland de Structuurvisie Noord-Holland 2040 geactualiseerd. Deze structuurvisie moet bijdragen aan een mooi, veelzijdig en internationaal concurrerend gebied, door in te zetten op klimaatbestendigheid, ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik. Bij die Structuurvisie wordt een Provinciale Ruimtelijke Verordening vastgesteld, waarin regels worden geformuleerd inzake bestemmings-, wijzigings- en uitwerkingsplannen en beheersverordeningen. Het is aan gemeenten om hun ruimtelijke plannen in overeenstemming te brengen met deze regels. Ook in de Structuurvisie 2040 wordt door de provincie bij voorkeur ruimte gegeven aan ontwikkelingen voor woningbouw binnen het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG): verzoeken voor ontwikkelingen buiten dit kader dienen een speciale procedure te doorlopen via de zogenaamde Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO-commissie).

Naast de meer strategische visie zijn voor grondbeleid ook regionale en economische ontwikkelingen relevant. De vraag en het aanbod van grond voor woningbouw of bedrijfsterreinen in de regio heeft invloed op de kansen en de risico's van het eigen grondbeleid.

Daarnaast is op allerlei beleidsterreinen facetbeleid vastgesteld dat kaderstellend is voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Hierbij kan gedacht worden aan volkshuisvestingsbeleid, economisch en toeristisch beleid, milieubeleid, onderwijshuisvestingsbeleid, vastgoed- en accommodatiebeleid en beleid t.b.v. sociaal-culturele accommodaties.

Bovendien speelt de regelgeving op het terrein van milieu, waterberging, archeologie en flora en fauna een belangrijke (financiële) rol, in relatie tot de mogelijkheden van een (her)ontwikkelingslocatie.

2.3 Grondexploitaties als voertuig voor het grondbeleid

Om op een adequate wijze te komen tot realisatie van grondbeleid, worden projecten ondergebracht in afzonderlijke bouwgrondexploitaties. Op deze multidisciplinaire, afdelings-overstijgende projecten is de gangbare werkwijze van projectmatig werken van toepassing.

De doelstellingen van de ruimtelijke ordening (m.n. de uitgangspunten die bij een concreet project zijn vastgelegd in het door de raad vastgestelde bestemmingsplan) en de doelstellingen van andere beleidsvelden met ruimtelijke implicaties, zijn randvoorwaarden bij grondexploitaties.

Binnen deze randvoorwaarden wordt door middel van een marktconforme benadering van projecten gestreefd naar optimalisatie van het financiële resultaat (in principe sluitende exploitatiebegrotingen). Deze 'waardecreatie' bij projecten maakt het mogelijk een reserve grondbedrijf aan te houden, waardoor het voor de gemeente mogelijk is om -zonder beslag te leggen op de algemene middelen- inherente risico's die verbonden zijn aan projecten af te dekken.

De diverse projecten kennen ten behoeve van de sturing en beheersing van de langlopende exploitaties wel hun eigen administraties. Jaarlijks vindt er een consolidatie plaats van de cijfers van de bouwgrondexploitaties met die van de gehele gemeente. Ook lopen de exploitaties volledig mee in de planning- en controlcyclus van de gemeente. Zowel in de begroting als in de jaarrekening wordt een (verplichte) paragraaf “Grondbeleid” opgenomen. Met name in de jaarrekening wordt in deze paragraaf jaarlijks uitvoerig stilgestaan bij de financiële positie van de grondexploitaties.

3 Vormen van grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

Daarnaast zijn er tussenvormen, zoals het bouwclaimmodel en Publiek-Private-Samenwerking (PPS).

Het belangrijkste onderscheid tussen deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente -al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private partijen- zelf overgaat tot het kopen, het bouw- en woonrijp maken en verkopen van grond.

In de volgende paragrafen worden deze vormen van grondbeleid nader toegelicht, waarna ingegaan wordt op de overwegingen welke ten grondslag liggen aan de toepassing ervan.

Daarnaast wordt regelgeving met betrekking tot grondexploitatie (Grondexploitatiewet, Besluit Begroting en Verantwoording en Vennootschapsbelastingplicht) besproken.

3.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden, maakt deze bouwrijp, verkoopt de kavels en maakt de omgeving woonrijp. Op deze wijze vult de gemeente haar regierol bij ruimtelijke ontwikkeling maximaal in, is daarbij volledig risicodragend, maar profiteert ook volledig van de waardecreatie.

Een goed voorbeeld van actieve grondpolitiek is de realisatie van de nieuwe woonwijk Oosterweede.

Bij grondverwerving door de gemeente geldt over het algemeen een van de volgende motieven:

- aankopen die passen binnen bestemmingsplan;
- aankopen bedoeld als compensatiegronden buiten een plangebied;
- aankopen vooruitlopend op definitieve plannen ("strategische aankopen");
- aankopen ter voorkoming van speculatie/prijsopdrijving.

Bij strategische aankopen is het wenselijk om adequaat te handelen bij 'kansen', voor zover deze passen binnen de gemeentelijke ambities. Strategische grondaankopen worden gedaan door het college; verantwoording aan de raad wordt afgelegd in de jaarstukken (paragraaf Grondbeleid).

Mogelijkheden bij grondverwerving:

Minnelijke aankoop

De meest gebruikte methode bij grondverwerving: partijen komen tot overeenstemming.

Aankoop via de Wet voorkeursrecht gemeenten

Deze wet biedt gemeenten het recht om een voorkeursrecht te vestigen op grondeigendom van derden, gelegen in een mogelijke bouwlocatie of gebieden waar anderszins functieveranderingen plaats zullen vinden. Nadat een voorkeursrecht is gevestigd dient de eigenaar bij verkoop zijn perceel of opstal allereerst aan de gemeente aan te bieden. Toepassing door de gemeente van dit recht beperkt de verhandelbaarheid, gaat speculatie tegen en biedt de gemeente inzicht in de bewegingen van de grondmarkt. Met de Wro is de procedure voor vestiging van het voorkeursrecht vereenvoudigd. De nieuwe wet voorziet in een eenmalige vestiging van het voorkeursrecht, dat van rechtswege doorloopt als de vereiste planologische stappen met voldoende voortvarendheid worden genomen.

Onteigening

Het uiterste middel dat de gemeente kan inzetten om eigendom van grond te verkrijgen is onteigening: gedwongen eigendomsovergang om redenen van algemeen belang, over het algemeen slechts mogelijk wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken.

In de afgelopen jaren heeft de gemeente van dit instrumentarium geen gebruik hoeven te maken.

3.1.2 Bouwclaimmodel

Deze bijzondere vorm van actief grondbeleid wordt veelal gekozen als marktpartijen grondposities hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen de marktpartijen grond aan de gemeente onder voorwaarde dat ze bij de gronduitgifte een aantal bouwrijpe kavels kunnen afnemen, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. Net als bij het actief grondbeleid voert de gemeente vervolgens een eigen grondexploitatie en draagt zij zorg voor het bouw- en woonrijpmaken van het gebied.

De marktpartijen nemen, net als bij actief grondbeleid, realisatie van het vastgoed voor hun rekening. In het geval dat in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen, is deze variant veelal te prefereren boven zelfrealisatie door alle afzonderlijke partijen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen.

3.1.3 Publiek-Private-Samenwerking (PPS)

De gemeente kan ook in samenwerking met private partijen komen tot exploitatie van grond en/of realisatie van vastgoed. Publiek-Private-Samenwerking (PPS) kent meerdere verschijningsvormen. Samenwerking kan plaatsvinden op basis van een samenwerkingscontract waarbij de gemeente geen risicodrager is of door de oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon (VOF, BV of NV), waarbij beide partijen gezamenlijk risicodrager zijn.

Vaak zijn de feitelijke eigendomsverhoudingen, de beschikbaarheid van specifieke deskundigheid, het verdelen van het risico en de wens om van begin tot eind van het project de regie over de ontwikkeling te voeren, de motieven voor deze vorm van grondbeleid. Het gaat daarbij vooral om grootschalige gebieds(her)ontwikkelingen die vele jaren in beslag nemen.

3.1.4 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente uitsluitend een voorwaardenscheppende rol bij ruimtelijke ontwikkelingen. Op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) maakt de gemeente bestemmingsplannen, waarmee ontwikkelingen kunnen worden toegelaten en tegengehouden.

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente aankoop en exploitatie volledig over aan private partijen, maar kan de gemeente via de Wro kaders en voorwaarden formuleren: opstellen/wijzigen van bestemmingsplannen en project-besluiten, aanleg van voorzieningen van openbaar nut en voorbereiding, advies en toezicht. Daarnaast is het mogelijk dat de gemeente wel het initiatief neemt tot bepaalde ontwikkelingen, maar er zelf niet actief deel aan neemt.

3.2 Regelgeving op het gebied van grondbeleid

3.2.1 Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) van kracht geworden. Onderdeel hiervan is de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4). De Wro beoogt onder meer om procedures bij ruimtelijke plannen te vereenvoudigen en de centrale positie van het bestemmingsplan te versterken.

Meer dan voorheen worden potentiële bouwgronden verworven door private partijen. Daardoor wordt het voor gemeenten steeds moeilijker om de regie te houden op de uitvoering van ruimtelijke plannen en te komen tot een rechtvaardig kostenverhaal. De 'oude' wettelijke instrumenten voor kostenverhaal (exploitatieovereenkomst en de baatbelasting) schoten tekort. Ze waren complex, kenden een groot juridisch afbreukrisico en de mogelijkheden om locatie-eisen te stellen waren gering.

In de Grondexploitatiewet is hieraan tegemoet gekomen.

De wetgever heeft besloten het vrijwillige spoor van kostenverhaal door middel van een (anterieure) overeenkomst in stand te laten. Dit kunnen traditionele exploitatieovereenkomsten zijn, maar ook bijvoorbeeld gronduitgifte-overeenkomsten of PPS-overeenkomsten.

Indien dit vrijwillige spoor niet slaagt, dan kan de gemeente met de Grondexploitatiewet locatie-eisen en rechtvaardige toedeling van kosten en baten tussen gemeente en ontwikkelaar afdwingen via de omgevingsvergunning. Dit kan echter alleen bij gronden waarvoor een bestemmingsplan of project-besluit voor de eerste maal voorziet in nieuwbouw van woningen en andere hoofdgebouwen of van belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen ('fabriek wordt appartementen'). De Grondexploitatiewet legt een heldere basis voor contracten tussen gemeente en grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling, woningdifferentiatie, particulier opdrachtgeverschap en kwaliteitseisen. Ook afspraken over bovenplanse verevening (en ruimer: bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen) en bijdragen vanuit winstgevend exploitaties aan een tekort in een ander exploitatiegebied zijn toegestaan, voor zover die in een vastgestelde structuurvisie passen. Bij een locatie kunnen in beginsel de -limitatief vastgelegde- kosten worden verhaald, mits zij voldoen aan de in de wet opgenomen toetsingscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Hoewel de Grondexploitatiewet gemeenten een stevigere basis biedt om te komen tot kostenverhaal, zitten er wel degelijk wat kanttekeningen aan deze nieuwe wet.

Zo is het opstellen en actualiseren van het exploitatieplan een aanzienlijke administratieve last, evenals het eventueel voeren van de hieraan verbonden juridische procedures. Daarnaast zijn exploitatieplannen openbaar, wat een weerslag kan hebben op aanbestedingen/grondaankopen.

Bovendien dient de gemeente al in een vroegtijdig stadium inzicht te geven in de gemeentelijke grondexploitatie. Dit beperkt mogelijk onderhandelingsmogelijkheden van de gemeente en daarbij is het denkbaar dat projectontwikkelaars zullen wachten tot het exploitatieplan beschikbaar is, wat weer een vertragend effect op de ontwikkeling kan hebben.

Afstemming tussen het ruimtelijk orderingsbeleid en gemeentelijk grondbeleid is derhalve cruciaal. De gemeente streeft er immers naar om via privaatrechtelijke onderhandelingen te komen tot anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars, maar moet publiekrechtelijk de vereiste RO-procedures doorlopen, zonder dat het een het ander belemmert. Dit vraagt van de gemeente veel organiserend vermogen, onderhandelingsvaardigheid en bereidheid tot samenwerking.

3.2.2 Wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten (BBV)

Met name als gevolg van forse afboekingen bij gemeenten op het gebied van de grondexploitatie en vooruitlopend op afbakening in het kader van de Vennootschapsbelastingplicht (Vpb) per 1-1-2016 gelden vanaf 1 januari 2016 de volgende wijzigingen in de regelgeving inzake de grondexploitatie:

1. Maximale duur van 10 jaar voor grondexploitaties (afwijking alleen bij gemotiveerd raadsbesluit);
2. Kostenverhaal bij Bouwgronden in Exploitatie (BIE) uitsluitend op basis van de Wro (hiermee wordt aangesloten bij fiscale verhaalsmogelijkheden in het kader van de Vpb);
3. Toe te rekenen rente op basis van werkelijk betaalde rente over vreemd vermogen;
4. Uitgangspunten/parameters inzake de waardering opnemen in de jaarstukken;
5. Afschaffing van balanscategorie Niet In Exploitatie Genomen Gronden (de zogenaamde NIEGG): deze worden op de balans als “strategisch gronden” gerubriceerd onder *materiële vaste activa* en gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs of –als deze lager is- marktwaarde. Voor herwaardering geldt een overgangsbepaling van 4 jaar; deze moet uiterlijk 31-12-2019 zijn gerealiseerd;
6. Alleen nog toerekening van kosten aan Bouwgronden in Exploitatie (BIE).

De wijzigingen onder 1, 5 en 6 zijn met name ingegeven vanuit de wens tot vermindering van financiële risico's bij grondexploitaties. Een toenemende looptijd (1) betekent vaak een toenemende onzekerheid over haalbaarheid van opbrengsten en een toenemend risico op kostenstijgingen.

Herrubricering van de zogenaamde NIEGG (5) betekent dat deze strategische aankopen worden geherwaardeerd tegen marktwaarde (en wellicht dus deels moeten worden afgewaardeerd). Vervolgens mogen aan deze waarde géén kosten meer worden toegerekend (6), waardoor te zijner tijd een lagere waarde wordt ingebracht in de grondexploitatie (ook van belang in het kader van Vpb) of –bij onverhoopte wijziging van bestemming- een aanvullende afwaardering moet plaatsvinden. Inzake herrubricering -en de financiële gevolgen daarvan- wordt een notitie aan de raad voorbereid.

De wijzigingen onder 2 en 3 zijn met name ingegeven in het kader van Vennootschapsbelastingplicht. De wetgever beoogt een eenduidige toerekening van kosten (2) en rente (3) om administratieve lasten bij gemeenten te beperken (“kosten Wro = kosten BBV = kosten Vpb”) en te voorkomen dat gemeenten heffing van Vpb beïnvloeden door toerekening van ‘fictieve’ rente en/of toerekening van ‘fictieve’ (apparaats)kosten.

De wijziging onder 4 beoogt clustering van –nu nog veelal verspreide- informatie over grondexploitatie ter verbetering van het inzicht in de (totstandkoming van de) waardering.

3.2.3 Invoering van de Vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten

Met ingang van 1 januari 2016 zijn ondernemersactiviteiten bij gemeenten (onder bepaalde condities) onderhevig aan de Vennootschapsbelastingplicht (Vpb). Bedoeling van de wetgever is te voldoen aan Europese regelgeving en voor overheden en private ondernemers een ‘gelijk speelveld’ te creëren.

Het gehele proces van grondverwerving, bouwrijpmaken en verkoop van bouwkavels is in principe een ondernemersactiviteit en daarmee zou de gemeentelijke grondexploitatie onder de Vpb-heffing vallen. Echter, om te beoordelen of de gemeentelijke grondexploitatie onder de Vpb-heffing gaat vallen moet een nader ‘onderzoek’ per gemeente plaats vinden.

Zo moet eerst sprake zijn van een *onderneming* in het kader van de fiscale wetgeving: een organisatie van kapitaal en arbeid die met een winstoogmerk op de vrije markt opereert.

Er is daarbij pas sprake van winstoogmerk voor de Vpb als het totaal van de grondexploitaties in structurele zin fiscaal winstgevend is; er wordt dus niet naar de fiscale resultaten per exploitatie gekeken, maar naar het fiscale resultaat van de totale grondexploitatie. Is deze niet structureel winstgevend, dan is de grondexploitatie niet onderhevig aan Vpb. Ieder jaar wordt vervolgens beoordeeld of -wellicht met nieuwe exploitaties- inmiddels wel sprake is van fiscale winstgevendheid.

Of de gemeentelijke grondexploitatie fiscaal winstgevend is hoeft pas te worden beoordeeld bij de aangifte over 2016, welke in het eerste kwartaal van 2017 moet worden aangeleverd.

Aan de raad zal te zijner tijd een notitie in dit kader ter besluitvorming worden voorgelegd.

3.3 Kaders inzake vormen van grondbeleid en grondverwerving

In de nota Grondbeleid 2010-2014 is inzake het gebruik van de instrumenten voor grondbeleid onder andere het volgende opgenomen:

“Binnen de gemeente Stede Broec heeft niet één bepaalde vorm van grondbeleid de voorkeur: de vorm van grondbeleid wordt afhankelijk van de individuele situatie gekozen:

Primair wordt ingezet op actief grondbeleid, wanneer de gemeente de gronden in eigendom heeft, een sterke gemeentelijke regierol noodzakelijk is, de locatie van bijzondere strategische betekenis is of met de ontwikkeling een grote winstpotentie kan worden gegenereerd.

Wanneer ook derden binnen het plangebied een (aanzienlijke) grondpositie hebben en risicospreiding en bundeling van kennis bepalende factoren zijn, wordt ingezet op publiek-private samenwerking.

Wanneer de gemeente geen grondpositie in het plangebied heeft wordt in het algemeen ingezet op faciliterend grondbeleid, waarbij verhaal van kosten van openbare voorzieningen en bovenwijkse voorzieningen wordt gemaximaliseerd en waarbij een zo optimaal mogelijke borging van de gewenste ruimtelijke kwaliteit en fasering in tijd.”

Wij stellen voor deze kaders te handhaven, met de aanvulling dat de gemeente bij faciliterend grondbeleid bij voorkeur streeft naar het afsluiten van anterieure overeenkomsten.

In het uiterste geval dat geen overeenstemming is te bereiken met één of meer eigenaren in het gebied en het publieke belang van de ontwikkeling groot is, wordt het kostenverhaal geregeld via vaststelling van een exploitatieplan, gekoppeld aan een bestemmingsplan of een projectbesluit.

Ten aanzien van de verwerving van strategische gronden zijn in de nota Grondbeleid 2010-2014 geen kaders opgenomen. Gelet op de wijzigingen binnen BBV (paragraaf 3.2.2) en de invoering van de Vennootschapsbelasting voor gemeenten (paragraaf 3.2.3) stellen wij voor om ook inzake grondverwerving kaders vast te stellen.

Als gevolg van de BBV-wijzigingen worden strategische aankopen op de balans gerubriceerd als Materieel Vast Actief en aan de boekwaarde (de koopsom) mogen –tot het moment dat de gronden via raadsbesluit in exploitatie worden genomen- géén kosten worden bijgeboekt.

Dat betekent dat bijvoorbeeld kosten van beheer van deze gronden en rentelasten niet meer mogen worden bijgeschreven op de boekwaarde, maar ten laste van de gemeentebegroting komen.

Dit heeft ook gevolgen voor eventuele vennootschapsbelasting: pas vanaf het moment dat strategische gronden in exploitatie worden genomen mogen kosten worden toegerekend. De kosten die daarvóór (ten laste van de gemeentebegroting) zijn gemaakt mogen niet in de grondexploitatie worden meegenomen, waardoor het ‘fiscale resultaat’ hoger is dan bij regelgeving tot en met 2015. Daarom is aan te bevelen om alleen strategische gronden te verwerven die passen binnen de gemeentelijke plannen en visies en de gronden –na verwerving- zo spoedig in exploitatie te nemen.

Het nieuwe kader 2016 betreffende grondverwerving wordt dan als volgt geformuleerd:

Strategische aankopen in het kader van actief grondbeleid vinden plaats voor zover deze passen binnen de door de raad vastgestelde plannen en visies en worden zo spoedig mogelijk na aankoop door middel van raadsbesluit in exploitatie genomen.

4 Prijsbeleid

4.1 Vormen van grondprijzen

Indien de gemeente voornemens is bouwrijpe grond uit te geven dan dient er een grondprijs te worden bepaald. Onder grondprijs wordt mede verstaan de uitgifte van een andere bodemondergrond, bijvoorbeeld water.

Allereerst wordt in deze paragraaf kort ingegaan op enkele gangbare grondprijsberekeningen:

Vaste grondprijs

Bij deze methode wordt -in bijzondere situaties- een vaste grondprijs gehanteerd die geen verband houdt met kosten of marktwaarde. Desgewenst kan dit bijvoorbeeld per woning of per m² grond zijn. De berekende prijs kan hoger of lager zijn dan de marktprijs.

Kostprijsmethode

Bij deze methode van grondprijsberekening worden alle kosten die de gemeente maakt als basis gehanteerd voor het bepalen van de grondprijs. Nadeel van deze methode is dat de berekende grondprijs geen rekening houdt met de marktwaarde, waardoor de gemeente mogelijk winst laat liggen. Bovendien kan de grondprijs sterk verschillen per locatie.

Comparatieve methode

De waarde van de grond wordt bij deze methode ingeschat op een zo reëel mogelijke marktwaarde. Op basis van vergelijkbare objecten, waarvan een transactieprijs bekend is, wordt per rekeneenheid (bijvoorbeeld m² bruto vloeroppervlak) de prijs bepaald. Hierbij is het gewenst zorgvuldig te analyseren wat overeenkomsten en verschillen zijn tussen waarderingsobjecten en referentieobjecten.

Residuele grondwaardemethode

De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed (grond plus opstallen) en de totale bouw- en bijkomende kosten (inclusief ontwikkelwinst). Het verschil -het residu- is de waarde die aan de grond wordt toegerekend. Nadeel van deze methode is dat de berekende grondprijs voor de gemeente min of meer de sluitpost is van de totale bouwexploitatie en er dus nauwelijks een relatie is met de feitelijke marktwaarde.

4.2 Keuze van grondprijzen

In de nota Grondbeleid 2010-2014 zijn inzake het prijsbeleid geen kaders vastgesteld.

Bij bepaling van de grondprijs moet in alle gevallen rekening worden gehouden met de (Europese) regels op het gebied van staatssteun. Staatssteun wordt vermeden door marktconform te handelen. Een gemeente handelt marktconform indien er geen voordeel aan een onderneming toekomt en de concurrentie niet wordt vervalst.

De keuze voor een grondprijsmethodiek is vaak afhankelijk van de functie waarvoor een stuk grond door de afnemer zal worden gebruikt. De waarde van de grond is immers in hoge mate afhankelijk van de uiteindelijke bestemming. Daarbij hanteert de gemeente voor functies in de marktsector zoveel mogelijk marktconforme prijzen. Door marktconforme prijzen te hanteren optimaliseert de gemeente de grondopbrengsten, zodat de waardecreatie bij een herontwikkeling in een optimale verhouding ten goede komt van de gemeenschap en wordt voldaan aan de voorwaarden inzake staatssteun.

Indien er bij enige exploitatie sprake lijkt van stagnatie in uitgifte van kavels, worden bij de jaarafsluiting scenario's aan het college voorgelegd, welke kunnen leiden tot een aanpassing van de uitgangspunten in deze exploitatie.

Per gebruiksfunctie wordt dit vertaald in de volgende algemene uitgangspunten:

A. Woningbouw op particuliere kavels:	vaste grondprijs per m ²
B. Woningbouw vrije sector:	percentage vrij op naam-prijs woning
C. Woningbouw voor sociale huur en koop:	vaste grondprijs per woning
D. Niet-commerciële voorzieningen van algemeen belang:	vaste grondprijs per m ²
E. Kantoren:	residuele grondwaarde per m ²
F. Bedrijven:	marktwaarde per m ² grond
G. Winkels en horeca:	marktwaarde per m ² bvo
H. Overige categorieën:	marktwaarde per m ² grond

De bovengenoemde methoden van grondprijsberekening per gebruiksfunctie zijn algemene uitgangspunten. Op basis van de analyse van een concrete situatie kan het college, al dan niet na onderhandelingen, besluiten gegrond af te wijken van het uitgangspunt.

4.3 kaders inzake prijsbeleid

Grondprijzen worden, rekening houdend met de specifieke gebruiksfunctie, marktconform vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met lagere, marktconforme prijzen bij specifieke gebruiksfuncties (sociale huur en koop en niet-commerciële voorzieningen van algemeen belang).

Financiële grondslagen en risicomanagement

5.1 Financiële grondslagen en de financiële positie van de grondexploitatie

Het resultaat van grondbeleid wordt niet alleen weergegeven in termen van gerealiseerde ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook in de vorm van het financiële resultaat. De wijze waarop het resultaat van deze grondexploitaties wordt bepaald, is afhankelijk van de gekozen financiële grondslagen.

De financiële positie van de grondexploitatie kan worden beoordeeld aan de hand van drie elementen:

1. de boekwaarde;
2. de reserve grondbedrijf;
3. het geraamd eindresultaat.

1 Boekwaarde

Saldo van gemaakte kosten minus gerealiseerde opbrengsten van grondexploitaties en van de voorraad strategische gronden. Deze boekwaarde moet door grondverkoop worden goedge maakt. Hierbij worden de volgende -algemeen aanvaarde- grondslagen voor waardering toegepast:

Waardering van bouwgronden in exploitatie ('BIE')

De gronden bij complexen in exploitatie worden gewaardeerd tegen de daaraan bestede kosten en verminderd met de opbrengst wegens gerealiseerde gronduitgifte. Eventuele tussentijds berekende winst kan worden verrekend met de boekwaarde ten gunste van de reserve bouwgrondexploitaties.

Waardering van strategische gronden

Op basis van nieuwe regelgeving (zie paragraaf 3.2.2) worden de nog niet in exploitatie genomen gronden ("strategische gronden") balanstechisch ondergebracht bij de materiële vaste activa en gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, dan wel tegen marktwaarde (indien deze lager is). Omdat hierbij wellicht sprake is van afwaardering geldt hiervoor een overgangstermijn tot 31 december 2019.

2 Reserve grondbedrijf

Gelet op de risico's binnen de grondexploitatie is het wenselijk een financiële buffer aan te houden: de reserve grondbedrijf. Deze reserve wordt opgebouwd uit batige resultaten van grondexploitaties. Als uit hercalculatie blijkt dat er een verlies wordt geraamd, wordt hiervoor –ten laste van de reserve grondbedrijf- een voorziening getroffen. Winstneming vindt pas plaats als de winst is gerealiseerd. In Stede Broec is de reserve grondbedrijf een onderdeel van de algemene reserve: op de balans wordt de reserve grondbedrijf niet afzonderlijk gepresenteerd. Extra-comptabel worden wel stortingen en onttrekkingen inzake deze reserve geadmistreerd, zodat het saldo daarvan steeds in beeld is.

3 Geraamd eindresultaat

Van bouwgronden in exploitatie (BIE) wordt jaarlijks –per balansdatum- een hercalculatie opgesteld, waarbij eventuele veranderde parameters (zoals rente en indexatie) worden doorberekend en waarbij nog aan te besteden werken en nog te realiseren grondverkoop kunnen worden beoordeeld op basis van nieuwe inzichten.

Daarnaast moet van de voorraad strategische gronden (MVA) per balansdatum worden bepaald of de investeringen in die grond in de toekomst naar verwachting worden goedge maakt door opbrengsten. Als dat niet het geval is, dan moet de balanswaarde van die gronden worden afgewaardeerd.

Vervolgens wordt het geraamd eindresultaat van bouwgronden in exploitatie en strategische gronden in de Jaarstukken (in de paragraaf Grondbeleid) beoordeeld in relatie tot de reserve grondbedrijf.

5.2 Risicomanagement

Zoals eerder aangegeven zijn aan grondexploitaties ook financiële risico's verbonden. Het is daarbij goed om mogelijke risico's in te calculeren en voor financiële gevolgen daarvan een buffer te creëren. Van belang daarbij is om risico's reëel te benaderen en daarbij niet 'door te schieten': het onvoldoende afdekken van risico's kan de financiële positie van de gemeente schaden, het overmatig afdekken van risico's daarentegen kan leiden tot onnodige bezuinigingen op gewenste activiteiten. Het regelmatig en systematisch onderzoeken van de risico's die de financiële haalbaarheid van een project bedreigen en het formuleren en toepassen van maatregelen, waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk beheerst kunnen worden, vallen onder de noemer risicomanagement.

In Stede Broec wordt hieraan inhoud gegeven door de jaarlijkse hercalculaties van bouwgronden in exploitatie en de jaarlijkse beoordeling van de marktwaarde van de voorraad strategische gronden.

5.3 Kaders voor financiële grondslagen en risicomanagement

Binnen de algemene reserve wordt (extra-comptabel) een reserve grondbedrijf aangehouden, welke wordt gevoed door batige resultaten vanuit bouwgronden in exploitatie (BIE), tenzij de gemeenteraad aan batige resultaten van bouwgronden in exploitatie een andere bestemming toekent;

In het kader van risicomanagement worden bouwgronden in exploitatie per balansdatum gehercalculeerd en worden de strategische gronden per balansdatum gewaardeerd op marktwaarde. Eventuele financiële consequenties hiervan worden beoordeeld in relatie tot de reserve grondbedrijf.

6 Kosten en opbrengsten die betrokken worden in grondexploitaties

6.1 Toe te rekenen kosten en opbrengsten

Als de gemeente een actieve rol speelt bij een ruimtelijke ontwikkeling, dan wordt voor sturing en financiële beheersing van het project een uitvoerige projectbegroting opgesteld: de planexploitatie.

Cruciale vraag bij het opstellen daarvan –zeker ook in het kader van de Vennootschapsbelasting- is: welke kosten en opbrengsten (mogen) worden betrokken in de grondexploitatie? Het antwoord daarop is bepalend voor de financiële resultaten van de grondexploitatie en de eventuele Vpb-heffing. In dit hoofdstuk wordt het kader hiervoor geschetst.

De geografische grenzen van het project en de beleidsinhoudelijke doelstellingen worden door het bestemmingsplan vastgelegd. Op basis van dit criterium worden alleen die kosten en opbrengsten in de planexploitatie betrokken die het aankopen van grond, bouw- en woonrijpmaken van de grond en de verkoop van grond mogelijk maken of die daaruit voortvloeien.

Kosten die op basis hiervan binnen een grondexploitatie (mogen) worden opgenomen zijn o.a. kosten van grondverwerving, grondwerk en voorzieningen (riolering, wegen, brandkranen, straatmeubilair en dergelijke) maar ook kosten voor het opstellen van het betreffende bestemmingsplan, toe te rekenen apparaatskosten en eventueel ook kosten voor bovenwijkse voorzieningen (zie paragraaf 6.2)

Punt van aandacht is de inbreng van gebouwen en gronden uit de algemene dienst in een grondexploitatie en dan in het bijzonder de waardetoekenning daarvan. Gebouwen worden in het algemeen gesloopt en de betreffende gronden worden na inbreng in een grondexploitatie herontwikkeld. De waarde van deze gronden en gebouwen dient zuiver te worden bepaald: een buitenproportionele vergoeding voor dit onroerend goed kan immers een grote wissel trekken op de betreffende grondexploitatie, waardoor keuzes bij herontwikkeling van het gebied oneigenlijk worden belast. Uitgegaan wordt daarom van een inbreng van het eigen gemeentelijke onroerend goed tegen een taxatiewaarde, waarbij rekening wordt gehouden met de planologische risico's en de marktrisico's bij de herontwikkeling van het betreffende gebied.

Gemeentelijke investeringen binnen het plangebied in (openbare) gebouwde voorzieningen (zoals sportaccommodaties, buurthuizen, scholen, culturele instellingen) worden **niet** ten laste van de grondexploitatie gebracht, maar gedekt uit de algemene middelen. Besluitvorming hierover vindt jaarlijks plaats bij de integrale afweging in het kader van de begroting. Binnen de grondexploitatie wordt wel rekening gehouden met het fysieke ruimtebeslag voor deze voorzieningen en met de uitgifte van de hiervoor benodigde gronden tegen een specifieke grondprijs (zie hoofdstuk 4, Prijsbeleid).

De opbrengsten binnen de planexploitaties zijn vooral opbrengsten uit verkoop van bouwrijpe grond. Daarnaast kunnen ook Rijk, provincie en derden bijdragen aan het exploitatieplan.

6.2 Kosten van bovenwijkse voorzieningen

In paragraaf 3.2.1 van deze Nota is stilgestaan bij de Grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro).

Op basis van deze wet kan de gemeente via het exploitatieplan kostenverhaal en locatie-eisen afdwingen van private partijen die geen anterieure overeenkomst wensen af te sluiten.

Door de wetgever is in een limitatieve kostensoortenlijst (art. 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro) vastgelegd welke kosten de gemeente in het exploitatieplan mag opnemen en dus publiekrechtelijk mag verhalen.

Tot de te verhalen kosten behoren ook de kosten van de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen.

Er zijn in de wet drie criteria opgenomen waaraan de gemeente moet voldoen om kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen bij derden in rekening te kunnen brengen via een exploitatieplan:

Profijt : de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen.

Toerekenbaarheid : er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en kosten van de voorziening. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan óf de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden (bv. subsidie), dan zijn deze niet toerekenbaar.

Ook de kosten van beheer, onderhoud en vervanging kunnen niet op deze wijze verhaald worden.

Proportionaliteit : Indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening moeten de kosten van de betreffende voorziening naar evenredigheid worden verdeeld.

De bovenwijkse voorzieningen

Artikel 6.2.5 Bro geeft uitputtend aan wat onder 'voorziening' wordt verstaan. Dit zijn met name wegen, fietspaden, rotondes, verkeerslichten, parken, groen- en watervoorzieningen, speelplaatsen.

De bovenwijkse voorzieningen moeten een functie hebben voor meerdere (exploitatie)gebieden.

Toerekening van bovenwijkse voorzieningen

Bij actief grondbeleid worden de bovenwijkse voorzieningen gerelateerd aan de ruimtelijke projecten en op basis van de drie toetsingscriteria wordt de toerekening via het exploitatieplan vastgelegd.

Bij faciliterend grondbeleid streven wij echter naar het afsluiten van (anterieure) overeenkomsten in plaats van het vaststellen van een exploitatieplan. Dit impliceert dat ook de bijdragen aan de kosten van bovenwijkse voorzieningen in dit kader vooral via onderhandelingen tot stand zullen komen.

6.3 Kaders inzake kosten en opbrengsten

Alleen kosten en opbrengsten die het aankopen, het bouw- en woonrijpmaken en het verkopen van grond mogelijk maken of die daaruit voortvloeien, worden betrokken in de grondexploitatie.

Hierbij wordt de kostensoortenlijst uit de Grondexploitatiewet gehanteerd.

Gemeentelijke investeringen binnen het plangebied in (openbare) gebouwde voorzieningen (zoals sportaccommodaties, buurthuizen, scholen, culturele instellingen) worden gedekt uit de algemene middelen. Binnen de grondexploitatie wordt wel rekening gehouden met het fysieke ruimtebeslag en met een specifieke (lage) grondprijs voor deze voorzieningen. De inbreng van eigen gemeentelijke onroerend goed in de grondexploitatie vindt plaats tegen een taxatiewaarde waarbij rekening gehouden wordt met de planologische risico's en de marktrisico's bij de herontwikkeling van het betreffende gebied.

Bij nieuwe projecten met "wellicht een bovenwijkse karakter" zal standaard worden beoordeeld of dit project zich leent voor verhaalbaarheid in dit kader. Mocht daarvan sprake zijn dan zal de toerekening worden geregeld in een nota Bovenwijkse Voorzieningen.

7 Politieke sturing van de grondexploitaties

7.1 Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De raad en het college zijn afzonderlijke bestuursorganen met eigen bevoegdheden.

Bevoegdheden van de raad zijn met name kaderstelling (via verordeningen, begroting, etc.) en controle of uitvoering daarvan door het college binnen deze kaders plaatsvindt (o.a. via Jaarstukken).

Het college is –binnen die gestelde kaders- verantwoordelijk voor het bestuur van de gemeente en neemt daarbij alle privaatrechtelijke beslissingen (zoals sluiten van aan- en verkoopovereenkomsten van grond en het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten).

De verantwoordelijkheidsverdeling bij het grondbeleid is hiermee in overeenstemming.

In dit hoofdstuk wordt geschetst hoe de gemeenteraad kaders stelt voor het door het college uit te voeren grondbeleid en hoe het college verantwoording aflegt over het gevoerde grondbeleid, deels binnen de gemeentelijke planning- en controlcyclus, deels via andere geëigende momenten.

Het volgende schema geeft de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden weer:

	Gemeenteraad	College van b. en w.	SED-Organisatie
Grondbeleid	kaderstelling grondbeleid en controle op uitvoering daarvan	uitvoering grondbeleid en verantwoording daarover	Vorbereiding en uitvoering van besluitvorming
Financiën/ rapportages	financiële kaderstelling (financiële verordeningen, begrotingen, etc.) en controle op de uitvoering (jaarstukken)	Aanbieden financiële kaders, tussenrapportages en verantwoording daarover	Opstellen van tussenrapportages; budgetbewaking; grondbeheer
Individuele grondexploitaties (grexen)	Vaststellen grexen; vaststellen hercalculaties; financiële afwikkeling	uitvoering grexen; hercalculaties; afsluiting	Vorstudies; opstellen grexen; kavelverkoop
Verwerving en (tijdelijk) beheer	Kredietverstrekking; Besluit Vestiging voorkeursrecht Besluit tot onteigening	Verwerving; Vestiging voorkeursrecht uitvoering onteigening	Onderhandelingen bij verwerving; tijdelijk beheer
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming aan privaatrechterlijke rechtspersoon	Aangaan overeenkomst inzake samenwerking	Vorbereiding samenwerkingsovereenkomst
Bouw- en woonrijp maken	Vaststelling aanbestedingsbeleid	Aanbesteding van werken	Vorbereiding en uitvoering van aanbestedingen
Uitgifte	Vaststelling algemene uitgiftevoorwaarden	Vaststelling grondprijsbeleid en uitgiftebeleid	Vorbereiding en uitvoering uitgiftegronden en selectieprocedures
Kostenverhaal	Besluit tot kostenverhaal	Sluiten exploitatieovereenkomst	Vorbereiding exploitatieovereenkomst

In het voorgaande overzicht is aangegeven wat de bevoegdheden van de raad zijn; in onderstaand overzicht worden de 'sturingsmomenten' weergegeven.

Wanneer	Wat	Sturing door de raad op grondbeleid
1x per 4 jaar	Nota grondbeleid	Vaststellen kaders van het grondbeleid
Per plangebied	Bestemmingsplannen	Vaststellen wijze van ruimtelijke ontwikkeling plangebied inclusief financieel-economische Uitvoerbaarheid
Jaarlijks	Begroting	Vaststellen ruimtelijke prioriteiten begrotingsjaar
Jaarlijks	Tussenrapportages	Bijstelling beleid en ramingen
Jaarlijks	Jaarrekening	Beoordelen verantwoording door college over Grondbeleid

7.2 Besluitvorming aankopen gronden

Sinds de invoering van het dualisme is de bevoegdheid tot besluiten inzake privaatrechtelijke rechtshandelingen toegekend aan het college van burgemeester en wethouders.

Op grond van artikel 169, vierde lid van de Gemeentewet dienen voorgenomen besluiten die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente *vooraf* aan de raad te worden voorgelegd om de raad gelegenheid te geven wensen en bedenkingen kenbaar te maken ("hoorplicht").

Bij strategische aankopen (waarvoor *geen* grondexploitatie of ruimtelijke plannen zijn vastgesteld), kunnen de budgettaire gevolgen aanzienlijk zijn en daardoor het financiële beleid van de gemeente raken. Dergelijke aankopen moeten vaak snel tot stand komen en een behandeling in het openbaar kan de onderhandelingspositie van de gemeente schaden. Mede gelet op de risico's en het budgetrecht van de raad wordt in deze situaties *achteraf* een voorstel aan de raad gedaan om de aankoop te bekrachtigen. In de koopovereenkomst wordt dan ook altijd een ontbindende voorwaarde opgenomen met betrekking tot het beschikbaar stellen van een raadskrediet voor deze aankoop.

Van strategische aankopen *zonder* ingrijpende gevolgen voor de gemeente wordt volstaan met het achteraf informeren van de raad. Het benodigde extra krediet zal door de raad beschikbaar worden gesteld via een aanpassing van de begroting voortvloeiende uit de normale tussenrapportages.

7.3 Uitgiftebeleid

De gemeente neemt in verband met haar regiefunctie bij verkopen van gronden (c.q. water) vaak specifieke bepalingen in de koopovereenkomst op die er toe moeten leiden dat een locatie op een bepaalde wijze wordt ontwikkeld.

Verplichtingen die de gemeente aan een koper kan opleggen zijn bepalingen inzake:

- ruimtegebruik;
- doelgroepenbeleid;
- differentiatie van opstallen;
- anti-speculatie/bouwplicht;
- kwaliteitseisen;
- fasering van de realisatie.

7.4 Kaders voor politieke besluitvorming binnen het grondbeleid

Bij het grondbeleid gelden openheid, transparantie en verantwoording als uitgangspunt, maar de mate en de vorm van openbare democratische sturing zal altijd worden afgewogen tegen de mogelijke schade die kan ontstaan voor de strategische positie van de gemeente bij onderhandelingsprocessen

8. Samenvatting kaders van het grondbeleid

3.3 Kaders inzake vormen van grondbeleid en grondverwerving

In de nota Grondbeleid 2010-2014 is inzake het gebruik van de instrumenten voor grondbeleid onder andere het volgende opgenomen:

“Binnen de gemeente Stede Broec heeft niet één bepaalde vorm van grondbeleid de voorkeur: de vorm van grondbeleid wordt afhankelijk van de individuele situatie gekozen:

Primair wordt ingezet op actief grondbeleid, wanneer de gemeente de gronden in eigendom heeft, een sterke gemeentelijke regierol noodzakelijk is, de locatie van bijzondere strategische betekenis is of met de ontwikkeling een grote winstpotentie kan worden gegenereerd.

Wanneer ook derden binnen het plangebied een (aanzienlijke) grondpositie hebben en risicospreiding en bundeling van kennis bepalende factoren zijn, wordt ingezet op publiek-private samenwerking.

Wanneer de gemeente geen grondpositie in het plangebied heeft wordt in het algemeen ingezet op faciliterend grondbeleid, waarbij verhaal van kosten van openbare voorzieningen en bovenwijkse voorzieningen wordt gemaximaliseerd en waarbij een zo optimaal mogelijke borging van de gewenste ruimtelijke kwaliteit en fasering in tijd.”

Wij stellen voor deze kaders te handhaven, met de aanvulling dat de gemeente bij faciliterend grondbeleid bij voorkeur streeft naar het afsluiten van anterieure overeenkomsten.

In het uiterste geval dat geen overeenstemming is te bereiken met één of meer eigenaren in het gebied en het publieke belang van de ontwikkeling groot is, wordt het kostenverhaal geregeld via vaststelling van een exploitatieplan, gekoppeld aan een bestemmingsplan of een projectbesluit.

Ten aanzien van de verwerving van strategische gronden zijn in de nota Grondbeleid 2010-2014 geen kaders opgenomen. Gelet op de wijzigingen binnen BBV (paragraaf 3.2.2) en de invoering van de Vennootschapsbelasting voor gemeenten (paragraaf 3.2.3) stellen wij voor om ook inzake grondverwerving kaders vast te stellen.

Als gevolg van de BBV-wijzigingen worden strategische aankopen op de balans gerubriceerd als Materieel Vast Actief en aan de boekwaarde (de koopsom) mogen –tot het moment dat de gronden via raadsbesluit in exploitatie worden genomen- géén kosten worden bijgeboekt.

Dat betekent dat bijvoorbeeld kosten van beheer van deze gronden en rentelasten niet meer mogen worden bijgeschreven op de boekwaarde, maar ten laste van de gemeentebegroting komen.

Dit heeft ook gevolgen voor eventuele vennootschapsbelasting: pas vanaf het moment dat strategische gronden in exploitatie worden genomen mogen kosten worden toegerekend. De kosten die daarvóór (ten laste van de gemeentebegroting) zijn gemaakt mogen niet in de grondexploitatie worden meegenomen, waardoor het ‘fiscale resultaat’ hoger is dan bij regelgeving tot en met 2015. Daarom is aan te bevelen om alleen strategische gronden te verwerven die passen binnen de gemeentelijke plannen en visies en de gronden –na verwerving- zo spoedig in exploitatie te nemen.

Het nieuwe kader 2016 betreffende grondverwerving wordt dan als volgt geformuleerd:

Strategische aankopen in het kader van actief grondbeleid vinden plaats voor zover deze passen binnen de door de raad vastgestelde plannen en visies en worden zo spoedig mogelijk na aankoop door middel van raadsbesluit in exploitatie genomen.

4.3 kaders inzake prijsbeleid

Grondprijzen worden, rekening houdend met de specifieke gebruiksfunctie, marktconform vastgesteld. Hierbij wordt rekening gehouden met lagere, marktconforme prijzen bij specifieke gebruiksfuncties (sociale huur en koop en niet-commerciële voorzieningen van algemeen belang).

5.3 Kaders voor financiële grondslagen en risicomanagement

Binnen de algemene reserve wordt (extra-comptabel) een reserve grondbedrijf aangehouden, welke wordt gevoerd door batige resultaten vanuit bouwgronden in exploitatie (BIE), tenzij de gemeenteraad aan batige resultaten van bouwgronden in exploitatie een andere bestemming toekent;

In het kader van risicomanagement worden bouwgronden in exploitatie per balansdatum gehercalculeerd en worden de strategische gronden per balansdatum gewaardeerd op marktwaarde. Eventuele financiële consequenties hiervan worden beoordeeld in relatie tot de reserve grondbedrijf.

6.3 Kaders inzake kosten en opbrengsten

Alleen kosten en opbrengsten die het aankopen, het bouw- en woonrijpmaken en het verkopen van grond mogelijk maken of die daaruit voortvloeien, worden betrokken in de grondexploitatie. Hierbij wordt de kostensoortenlijst uit de Grondexploitatiewet gehanteerd.

Gemeentelijke investeringen binnen het plangebied in (openbare) gebouwde voorzieningen (zoals sportaccommodaties, buurthuizen, scholen, culturele instellingen) worden gedekt uit de algemene middelen. Binnen de grondexploitatie wordt wel rekening gehouden met het fysieke ruimtebeslag en met een specifieke (lage) grondprijs voor deze voorzieningen. De inbreng van eigen gemeentelijke onroerend goed in de grondexploitatie vindt plaats tegen een taxatiewaarde waarbij rekening gehouden wordt met de planologische risico's en de marktrisico's bij de herontwikkeling van het betreffende gebied.

Bij nieuwe projecten met "wellicht een bovenwijks karakter" zal standaard worden beoordeeld of dit project zich leent voor verhaalbaarheid in dit kader. Mocht daarvan sprake zijn dan zal de toerekening worden geregeld in een nota Bovenwijkse Voorzieningen.

7.4 Kaders voor politieke besluitvorming binnen het grondbeleid

Bij het grondbeleid gelden openheid, transparantie en verantwoording als uitgangspunt, maar de mate en de vorm van openbare democratische sturing zal altijd worden afgewogen tegen de mogelijke schade die kan ontstaan voor de strategische positie van de gemeente bij onderhandelingsprocessen