
Nota Grondbeleid gemeente Bronckhorst

26 februari 2009

Verantwoording

Titel	Nota Grondbeleid
Opdrachtgever	Gemeente Bronckhorst
Projectleider	Mr. drs. E.R. Hijmans
Auteur(s)	Ing. J.G. Dijcker en mr. drs. E.R. Hijmans
Projectnummer	4491414
Aantal pagina's	42 (exclusief bijlagen)
Datum	21 januari 2009

Colofon

PurpleBlue
Handelskade 11
Postbus 133
7400 AC Deventer
Telefoon (0570) 69 94 77
Fax (0570) 69 96 66

Dit document is eigendom van de opdrachtgever en mag door hem worden gebruikt voor het doel waarvoor het is vervaardigd met inachtneming van de rechten die voortvloeien uit de wetgeving op het gebied van het intellectuele eigendom.

De auteursrechten van dit document blijven berusten bij Tauw. Kwaliteit en verbetering van product en proces hebben bij Tauw hoge prioriteit. Tauw hanteert daartoe een managementsysteem dat is gecertificeerd dan wel geaccrediteerd volgens:

- NEN-EN-ISO 9001.



Inhoud

Verantwoording en colofon.....	3
1 Inleiding	9
1.1 Algemeen.....	9
1.2 Aanleiding	9
1.3 Doel nota grondbeleid.....	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Relatie met overig gemeentelijk beleid.....	12
2.1 Beleidsvelden.....	12
2.1.1 Raadsprogramma 2005-2010	12
2.1.2 Collegeprogramma 2005-2010	13
2.1.3 Aanbestedingsbeleid.....	13
2.1.4 Ruimtelijk ordeningsrecht.....	13
3 Actief/ facilitair/ passief grondbeleid	15
3.1 Actief grondbeleid	15
3.2 Facilitair grondbeleid	16
3.3 Passief Grondbeleid.....	16
3.4 Keuze gemeente Bronckhorst: Actief grondbeleid.....	17
4 Financieel instrumentarium	20
4.1 Algemeen.....	20
4.2 Marktconforme grondprijzen	20
4.3 Grondprijsmethoden	21
4.4 Grondprijzen per functie.....	22
4.4.1 Woningbouw, vrije kavels	22
4.4.2 Woningbouw, projectmatig.....	22
4.4.3 Woningbouw, sociaal, starters en senioren	23
4.4.4 Commerciële voorzieningen, bedrijven, winkels en kantoren	23
4.4.5 Maatschappelijke voorzieningen en snippergroen.....	24
4.5 Grondexploitaties	24
4.6 Reserve Bovenwijkse voorzieningen, omslagfondsen	26
4.7 Bandbreedte aankopen.....	27
4.8 Tussentijds winst nemen.....	28
4.9 Weerstandsvermogen	28

5	Juridisch instrumentarium.....	31
5.1	Verwerving	31
5.2	Beheer	33
5.3	Uitgifte	34
5.4	Kostenverhaal	36
5.5	Samenwerking	38
6	Besluiten	39

Bijlage(n)

1. Begrippen
2. Grondprijsmethoden
3. Kostensoortenlijst Bro Art 6.2.3 – 6.2.5. (d.d. 21 april 2008)



1 Inleiding

1.1 Algemeen

Beleid is de voor een bestuursorgaan binnen het kader van wet- en regelgeving overblijvende ruimte om een bepaalde weg in te slaan. Dat beleid is vrij invulbaar en alleen gebonden aan de regels van de Algemene wet bestuursrecht die kortweg zeggen dat beleid voor iedereen gelijk moet zijn.

Beleid kan op verschillende wijzen worden onderscheiden. Enerzijds kan een onderscheid worden gemaakt tussen sturend en volgend beleid, anderzijds tussen initieel en instrumenteel beleid. Initieel beleid neemt initiatieven, beschrijft plannen derhalve, terwijl instrumenteel beleid de gereedschapskist vormt waarmee de plannen worden uitgevoerd. Grondbeleid is instrumenteel beleid. Het bevat de juridische en financiële instrumenten om ruimtelijke plannen te realiseren. Het volkshuisvestingsbeleid en het werkgelegenheidsbeleid zijn sturend aan het ruimtelijke ordeningsbeleid in die zin dat daarin de beleidswensen ruimtelijk worden vormgegeven in planvorming voor uitleggebieden, inbreidingsplannen, herontwikkeling en herstructurering voor zowel woningbouw als bedrijventerrein. Het ruimtelijke ordeningsbeleid is sturend aan het grondbeleid. Het grondbeleid is volgend beleid, het voert immers het ruimtelijke ordeningsbeleid feitelijk uit, zorgt ervoor dat de bestemmingsplannen worden gerealiseerd, meestal middels verwerving, bouwrijpmaken en gronduitgifte. Het vervaardigen en hanteren van het instrumentarium dat daarvoor nodig is, is een primaire taak van het grondbeleid.

1.2 Aanleiding

Het opstellen van een Nota Grondbeleid voor de gemeente Bronckhorst is opgenomen in de beleidsnota economische ontwikkelingen "Kansen benutten in Bronckhorst", door de raad vastgesteld op 22 juni 2006.

In het voorjaar van 2007 is door het college een kaderstellende notitie grondbeleid voorbereid en met de raad, in zijn kaderstellende rol, besproken. Tevens hebben interviews plaatsgevonden naar aanleiding van de behandeling van de kaderstellende notitie. In deze notitie zijn zes kaders genoemd. De genoemde kaders worden hieronder opgesomd en zullen in deze nota grondbeleid worden uitgewerkt. Waar een kader wordt uitgewerkt zal dit nog eenmaal in de voetnoot worden vermeld.

Kader 1

Bronckhorst voert een actief grondbeleid met een eventuele strategische inzet van woningcorporaties. Waar dat voordelen biedt (of waar dat op basis van de feitelijke situatie noodzakelijk is) kiest de gemeente een facilitaire insteek. Met name de met ProWonen en Sité te maken prestatieafspraken zullen daarvoor het beleidskader gaan vormen. Daarbij dient een zo optimaal mogelijke vorm van regie voor de gemeente behouden te blijven, waartoe

raamovereenkomsten en in voorkomende gevallen exploitatieplannen als instrument zullen dienen.

Kader 2

Bronckhorst hanteert marktconforme grondprijzen. De meest aangewezen methoden hiervoor zijn de residuele, grondquote of comparatieve methode.

Kader 3

Bronckhorst stelt een nota bovenwijkse voorzieningen op, eventueel als onderdeel van een nota fondsvorming waarin ook andere fondsen, zoals een fonds centrumvoorzieningen worden benoemd en uitgewerkt.

Kader 4

Bronckhorst moet haar eigendommen (gebouwen en onbebouwde grond) gaan beheren in een eigendommenregistratie waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen tijdelijk en permanent beheer. Bij tijdelijk beheer is de tijdige beschikbaarheid van de grond, of het object, voor een voorgenomen ontwikkeling uitgangspunt.

Kader 5

Bronckhorst heeft een mandaat voor strategische aankopen nodig (reeds besloten).

Kader 6

Bronckhorst moet de financiële risico's van haar grondbeleid inventariseren. Een vorm van weerstandsvermogen is noodzakelijk voor een gezonde financiële positie.

1.3 Doel nota grondbeleid

Door middel van het opstellen van deze nota grondbeleid wordt het behalen van een aantal doelstellingen beoogd.

De keuze van de gemeente voor een, in beginsel, actief grondbeleid wordt vastgelegd. Daarnaast zal een facilitaire insteek met betrekking tot de prestatieafspraken met de woningstichtingen een rol gaan vervullen. Aangegeven wordt wat de gemeentelijke beleidsmatige en instrumentele keuzes zijn met betrekking tot het gekozen grondbeleid. Hiernaast wordt een heldere grondprijsmethodiek benoemd.

De gemeentelijke hoofddoelstelling met betrekking tot het grondbeleid is de volgende:
"Kunnen regisseren dat op tijd voldoende grond beschikbaar is voor het realiseren van gewenste functies onder andere de functies wonen, werken en voorzieningen met een optimaal exploitatieresultaat en waarborging van de noodzakelijke publieke kwaliteit."

Het effect dat met deze nota wordt beoogd is het aangeven van de keuzes waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid door het college zal plaatsvinden, welke instrumenten daarvoor worden gebruikt en op welke wijze. In de Nota Grondbeleid wordt daarmee het integrale beleid beschreven ten dienste van het beheersen, bewaken en onderling afstemmen van de te onderscheiden deelterreinen binnen het grondexploitatieproces, met als effect het voeren van een samenhangend, strategisch en effectief grondbeleid. Daartoe worden de relevante juridische, maatschappelijke en financiële instrumenten ingezet.

Tenslotte is de nota bedoeld om te voldoen aan de financiële verordening van de gemeente Bronckhorst. In het kader daarvan wordt deze Nota Grondbeleid vastgesteld voor een periode van vier jaar.

1.4 Leeswijzer

Als eerste zal kort overig beleid worden genoemd in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 behandelt de gemeentelijke keuze tussen actief, facilitair of passief grondbeleid. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de financiële instrumenten die de gemeente ter beschikking staan bij de uitvoering van haar grondbeleid. Hoofdstuk 5 gaat in op de juridische instrumenten. In hoofdstuk 6 volgt een overzicht van te nemen besluiten.

2 Relatie met overig gemeentelijk beleid

Het beleid zoals in deze Nota Grondbeleid beschreven heeft veel relaties met andere gemeentelijke beleidsvelden.

2.1 Beleidsvelden

Door de gemeente Bronckhorst is een Groenstructuurplan vastgesteld. Tevens zijn Spelregels voor uitgifte van groen vastgesteld.

Een Ruimtelijke Visie Wonen en Werken bestaat nu nog uit een aantal visies van de voormalige herindelingsgemeenten. Een nieuwe Ruimtelijke visie Wonen en Werken met daarin opgenomen een doelgroepenbeleid is in voorbereiding en zal, na gereedkoming, onderdeel uit gaan maken van de op te stellen Structuurvisie. Daarmee komen de oude visies te vervallen. Volgens de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) welke op 1 juli 2008 in werking is getreden, is het mogelijk om als onderdeel van Locatie-eisen een doelgroepenbeleid te formuleren. Op deze wijze is het mogelijk het gemeentelijke doelgroepenbeleid per locatie op te leggen aan de ontwikkelaar.

De hierna in deze paragraaf genoemde door de gemeente al wel vastgestelde nota's en programma's zijn relevant voor het grondbeleid.

2.1.1 Raadsprogramma 2005-2010

De gemeente Bronckhorst is op 1 januari 2005 ontstaan na een herindeling. In het raadsprogramma van de nieuwe gemeente wordt beschreven dat: "...de periode 2005-2010 voor de raad van de gemeente Bronckhorst in het teken staat van het ontwikkelen en uitwerken van een visie op hoe de gemeente Bronckhorst zich moet (gaan) ontwikkelen." Tevens is het raadsprogramma de basis voor het Collegeprogramma 2005-2010.

Elementen uit het raadsprogramma:

- Een ruimtelijke structuurvisie voor de gehele gemeente Bronckhorst moet worden opgesteld.
- Aandacht voor de verschillende kernen binnen de gemeente Bronckhorst (kernenbeleid).
- Economisch beleid (de notitie "Kansen benutten in Bronckhorst" is opgesteld)
- Woningbouw: er moet worden gebouwd voor starters, jongeren en ouderen die in de betreffende kern willen blijven wonen. Een doelgroepenbeleid moet worden ontwikkeld, de bestaande woonvisies zijn samengevoegd (25 september 2008 vastgesteld). De prestatieafspraken met de woningstichtingen bieden kansen.

2.1.2 Collegeprogramma 2005-2010

Het raadsprogramma geeft voor het college de kaders aan. Binnen deze kaders kan een nadere uitwerking worden geven aan de verdere ontwikkeling van de gemeente.

In het collegeprogramma wordt een concrete planning op diverse beleidsterreinen beschreven.

2.1.3 Aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid is in 2006 in de raad aan de orde geweest. In de notitie Strategische visie op inkoop zijn de kaders geformuleerd waarbinnen het inkoop- en aanbestedingsbeleid verder uitgewerkt dient te worden.

Ook binnen het grondbeleid zijn er raakvlakken met het aanbestedingsbeleid; zoals bij het selecteren van partijen voor advisering, bouw- en woonrijpmaken en ontwikkelen van vastgoed.

De gemeentelijke Nota Aanbestedingsbeleid geeft duidelijkheid omtrent de wijze van aanbesteden in de verschillende voorkomende situaties. In het nieuwe Bro wordt de mogelijkheid geboden om een aanbestedingsplicht in het exploitatieplan op te nemen, waarmee deze een bestuursrechtelijk karakter krijgt en gehandhaafd kan worden.

2.1.4 Ruimtelijk ordeningsrecht

In het overgangsrecht met betrekking tot de nieuwe Wro is bepaald dat ruimtelijke plannen die ter visie worden gelegd na de invoeringsdatum van de nieuwe Wro (1 juli 2008) het nieuwe recht volgen. Dat geldt ook voor het kostenverhaal middels de Grondexploitatiewet. Plannen die voor die datum ter visie zijn gelegd volgen het oude recht en dus ook het oude kostenverhaal.

3 Actief/ facilitair/ passief grondbeleid

Grondbeleid is van belang voor het kunnen sturen van het gewenste grondgebruik in de gemeente en heeft, vooral sinds de invoering van de nieuwe Wro, veel invloed op het ruimtelijke orderingsbeleid. Daarbij gaat het om ontwikkelen van woningbouwlocaties met het bijbehorende doelgroepenbeleid voor jongeren, starters en senioren en mogelijke nieuwe bedrijvenlocaties. Grondbeleid kan actief, passief of faciliterend zijn. Voordat wordt aangegeven wanneer welke vorm van grondbeleid de voorkeur heeft, volgt eerst een korte omschrijving van de typen grondbeleid.

3.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid streeft de gemeente ernaar om zelf de gronden te verwerven, maakt deze vervolgens zelf bouw- en woonrijp en geeft ze uit aan derden. Mits de markt het toelaat kan de gemeente de productiekosten volledig in de uitgifteprijs verhalen en zelfs een winst genereren, als de verkoopprijs hoger ligt dan de kostprijs. Kenmerken van een actief grondbeleid zijn:

- Gemeentelijke regie; de gemeente heeft de regie aangaande de projectontwikkeling volledig in eigen hand door middel van de grondeigendom. De gemeente bepaalt zelf (voor zover dat al niet mogelijk is met andere gemeentelijke instrumenten) de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs.
- Exploitatie en risico; de gemeente draagt zelf voor 100% het risico van de grondexploitatie. Tegenover dit risico staat het kunnen realiseren van winsten en verevening met andere gemeentelijke plannen.
- Kostenverhaal; indien kosten worden verhaald in de uitgifteprijs is het mogelijk alle productiekosten te verhalen en zelfs een winst te behalen.

Hiermee kunnen de grondopbrengsten dus geoptimaliseerd worden en heeft de gemeente de volledige regie in handen. Nadeel is echter dat de gemeente ook het volledige risico van de locatieontwikkeling loopt. Om daadwerkelijk actief grondbeleid te kunnen voeren, is het doen van strategische aankopen zeer aan te raden. Met het doen van strategische aankopen verzekert de gemeente zich in een vroeg stadium van de eigendom van percelen grond die in de toekomst voor planontwikkeling noodzakelijk zijn. Daar staat de rentelast die een vroege aankoop met zich brengt tegenover. Wellicht zijn, door tijdelijke exploitatie van (strategische) aankopen, enige opbrengsten te genereren, die mogelijk (een deel van) de rentelast kunnen dekken. Het beheer zal er echter primair op gericht zijn om de betrokken onroerende zaken op het juiste moment beschikbaar te hebben voor bouwrijp maken.

3.2 Facilitair grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente al haar middelen in om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren, maar maakt niet de keuze om dat altijd te trachten te doen door ook de grond te verwerven. Wat wel van het grootste belang is, is dat de gemeente de regie zoveel mogelijk behoudt, ook in situaties waarin het de eigenaar van de grond, meestal de projectontwikkelaar is, die de locatie zal ontwikkelen. In veel gevallen ontkomt de gemeente niet aan een dergelijke samenwerking, omdat de betrokken eigenaar zelfrealisator is. In andere gevallen wordt de samenwerking bewust gezocht, zoals die met de woningstichtingen. Kernmerken van facilitair grondbeleid zijn:

- Gemeentelijke regie; de gemeente verliest ten opzichte van het actief grondbeleid een deel van haar regie. Door contractueel vast te leggen dat tezamen de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs worden bepaald en beslismomenten in het proces aan te brengen kan optimaal worden gestuurd op de ontwikkeling.
- Exploitatie en risico; het risico kan desgewenst worden gedeeld. Hiermee samenhangend worden ook de kosten en opbrengsten aan de hand van een nader te bepalen sleutel worden toegedeeld aan partijen.
- Kostenverhaal; voor het kostenverhaal in deze optie gelden apart gemaakte afspraken. Hierbij dient met name de relatie met de exploitatieverordening (bij onder de oude WRO vallende plannen), dan wel het exploitatieplan (onder de nieuwe Wro) in de gaten te worden gehouden. Er mogen onder het oude recht geen kosten verhaald worden als die niet in de exploitatieverordening opgenomen zijn, onder het nieuwe recht staan de te verhalen kosten in het nieuwe Bro (zie hoofdstuk 5.4 voor de Grondexploitatiewet). De bestuursrechtelijke achtervang loopt via het exploitatieplan. In het exploitatieplan heeft de gemeente een bestuursrechtelijk instrument voor het voeren van regie.

Bij het gezamenlijk uitvoeren van de locatieontwikkeling kan maximaal gebruik worden gemaakt van elkaars kennis en expertise en worden de risico's gedeeld. De gemeente moet haar regie wel bewust regelen.

3.3 Passief Grondbeleid

Bij passief grondbeleid neemt de gemeente geen enkel initiatief tot het uitvoeren van ruimtelijke plannen. Dit wordt volledig overgelaten aan marktpartijen. Zowel de grond- als vastgoedexploitatie kan worden overgelaten aan de marktpartij.

Kenmerken van passief grondbeleid zijn:

- Gemeentelijke regie; de regierol beperkt zich bij deze vorm van grondbeleid tot de standaard publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan (bestemmingsplan, vergunningen, exploitatieplan). Extra voorwaarden kunnen eventueel gesteld worden in een exploitatieovereenkomst.
- Exploitatie en risico; de gemeente draagt feitelijk geen risico voor zowel de grond- als vastgoedexploitatie. Dit risico ligt volledig bij de marktpartij evenals overigens de winstpotentie.
- Kostenverhaal; verhaal van gemeentelijke kosten vindt plaats op basis van een te sluiten exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening en baatbelasting binnen het oude recht. Zie hoofdstuk 5.4 voor de Grondexploitatiewet en de nieuwe Wro.

3.4 Keuze gemeente Bronckhorst: Actief grondbeleid¹

Besluit: De gemeente Bronckhorst kiest met het vaststellen van deze nota voor een actief grondbeleid.

Indien de situatie daartoe aanleiding geeft, tracht de gemeente om met behulp van bouwclaimovereenkomsten tot een resultaat te komen, of treedt de gemeente faciliterend op. De regie blijft voor zover mogelijk in handen van de gemeente.

De gemeente Bronckhorst kiest dus in beginsel voor een actief grondbeleid en wel om de volgende redenen:

- De wens voor een actieve en regisserende rol bij ruimtelijke processen om publieke doelen beter en sneller te bereiken; de gemeente heeft de volledige regie ten aanzien van de planning, het programma en de toekomstige kwaliteit;
- De wens om maximale kosten toe te rekenen aan de betrokken plannen en ook de wens om te reserveren voor (bovenwijkse) voorzieningen.
- Het scheppen van een kader waarin optimale winst kan worden gegenereerd.
- Via gronduitgifte kunnen alle gemeentelijke kosten worden verhaald.

Buiten dit basisbeleid kan de gemeente echter voor bepaalde locaties en/of bepaalde sectoren een afwijkende vorm kiezen.

¹Kader 1: Bronckhorst voert een actief grondbeleid met een eventuele strategische inzet van woningcorporaties. Waar dat voordelen biedt (of waarde feitelijke situatie noodzakelijk is) kiest de gemeente een facilitaire instreek. Daarbij dient echter een zo optimaal mogelijke vorm van regie voor de gemeente behouden te blijven.

Kader 5: Bronckhorst heeft een budget voor strategische aankopen nodig.

Het ligt voor de hand om het actieve grondbeleid toe te passen op zoveel mogelijk woningbouw- en bedrijvenlocaties. De vraag is echter of dit overal mogelijk is. In geval van capaciteitsproblemen in het gemeentelijk apparaat of vanwege de wens van risicospreiding kan hierin een andere keuze worden gemaakt. Afhankelijk van grondposities en van de kansen en om het doelgroepenbeleid te realiseren kunnen locaties worden geselecteerd waar een actief grondbeleid het meest gewenst is in de komende jaren.

Besluit: Met de woningbouwcorporaties ProWonen en Sité zullen raamovereenkomsten worden gesloten, die het beleidskader gaan vormen voor de toekomstige samenwerking.

In het raamcontract dat de gemeente voornemens is om met ProWonen te sluiten, worden de uitgangspunten vastgelegd van de wijze van samenwerking tussen partijen op het moment dat een locatie ontwikkeld gaat worden waar beide partijen een grondpositie bezitten. Hiernaast bestaan er prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties. Deze prestatieafspraken richten zich meer op de hoeveelheid woningen en de categorie waarin gebouwd kan worden en mag worden door de corporaties. Het is aan het College om de samenwerking met de woningbouwcorporaties nader vorm te geven en uit te werken.

Op locaties met veel private grondposities kan de gemeente kiezen voor een faciliterend grondbeleid. Daar waar sprake is van een actief grondbeleid betekent dit de inzet van de instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), onteigening en de Grondexploitatiewet.

Besluit: De gemeente Bronckhorst doet strategische aankopen om grondposities te verkrijgen in die gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien.

De Gemeenteraad heeft hiervoor het College gemandateerd om tot een maximum van € 3 miljoen per jaar grondaankopen te doen. Indien dit bedrag noodzakelijkerwijze zou moeten worden overschreden zal het College de Gemeenteraad om meer ruimte moeten vragen. Jaarlijks vindt terugkoppeling aan de raad plaats van de gedane aankopen. De portefeuillehouder Grondzaken is verantwoordelijk en informeert de Raad jaarlijks over de gedane aankopen in de paragraaf Grondbeleid (begroting/jaarrekening).

Van de gemaakte keuze voor een actief grondbeleid kan door het College gemotiveerd worden afgeweken. Hierbij kunnen de navolgende aspecten een rol spelen:

- In sommige situaties is het aan te raden de kennis die marktpartijen van de vastgoedmarkt hebben te betrekken in het proces van locatieontwikkeling. De kennis kan worden gebruikt bij het opstellen van een optimaal stedenbouwkundig plan, maar ook voor de feitelijke realisatie van de bestemming.
- De aard en de locatie van de ingenomen grondposities door marktpartijen. In de praktijk komt het voor dat marktpartijen zich een dusdanige positie hebben verworven in een exploitatiegebied, dat een actief grondbeleid voor de nog resterende grond geen zin heeft. De gemeente streeft in deze gevallen naar een voor de gemeente zo optimaal mogelijke vorm

van regie die tot uitdrukking komt in de samenwerking met de marktpartij (bouwclaimmodel, exploitatieovereenkomst of een PPS-constructie). Dit is met name het geval in de samenwerking met de woningstichtingen.

Voor bijzondere bestemmingen en voorzieningen ligt een meer passief grondbeleid voor de hand.

De woningcorporaties (Sité en met name ProWonen) nemen een vooruitgeschoven post in daar waar de gemeente een facilitaire rol wil of moet spelen.

In de onderstaande matrix is de leidraad uitgewerkt voor toepassing van het type grondbeleid.

Algemeen	Actief	Facilitair	Passief
Wonen			
Uitleggebieden	X	0	
Inbreiding	X	0	
Bedrijventerreinen			
Uitleggebied	X	0	
X	Basiskeuze		
0	Alternatieve keuze		

In projecten waar gekozen is voor een actief grondbeleid en de grond ook daadwerkelijk door de gemeente is verworven, kan toch een ontwikkelaar worden betrokken indien samenwerking wenselijk of noodzakelijk wordt geacht door het college. Indien sprake is van samenwerking wordt hiervoor een "Programma van Eisen" door de gemeente en haar eventuele partners opgesteld en door het College vastgesteld. In dit PvE worden alle randvoorwaarden en uitgangspunten voor de locatieontwikkeling gegeven. De gemeente houdt bij samenwerking met een ontwikkelaar rekening met aanbestedingsrichtlijnen. Dit PvE kan tevens worden gebruikt om de gunningscriteria te bepalen volgens welke de selectie/aanbesteding wordt verricht.

4 Financieel instrumentarium²

4.1 Algemeen

In het voorgaande hoofdstuk is de gemeentelijke keuze voor een zoveel mogelijk actief of ten minste facilitair grondbeleid vastgelegd. In hoofdstuk 2 zijn tevens uitgangspunten neergelegd die betrekking hebben op het financiële aspect van grondbeleid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële instrumenten die een rol spelen binnen het grondbeleid waarbij de relatie wordt gelegd met de voorgaande hoofdstukken. Tevens wordt in dit hoofdstuk een relatie gelegd met de regels van het BBV met betrekking tot de paragraaf grondbeleid:

Artikel 16

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat tenminste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Marktconforme grondprijzen
- Grondprijsmethoden
- Grondexploitatie
- Strategische verwervingen
- Omslagfondsen
- Tussentijds winst nemen
- Algemene Reserve en Weerstandsvermogen.

4.2 Marktconforme grondprijzen

Eén van de aspecten die van belang is bij het grondbeleid is de hoogte van de grondprijzen.

Besluit: De gemeente Bronckhorst kiest ervoor om marktconforme grondprijzen te hanteren.

Marktconform wordt hierbij gedefinieerd als:

“De waarde die de markt maximaal bereid is te betalen en die door vraag en aanbod tot stand komt.”

² Kader 2: Bronckhorst hanteert marktconforme grondprijzen. De meest aangewezen methoden hiervoor zijn de residuele of comparatieve methode.

Kader 3: Bronckhorst stelt een nota bovenwijkse voorzieningen op, eventueel als onderdeel van een nota fondsvorming waarin ook andere fondsen, zoals een fonds centrumvoorzieningen worden benoemd en uitgewerkt.

Kader 6: Bronckhorst moet de financiële risico's van haar grondbeleid inventariseren. Een vorm van weerstandsvermogen is noodzakelijk voor een gezonde financiële positie.

Opgemerkt wordt dat de gemeente in het verleden niet altijd marktconforme grondprijzen heeft gehanteerd. In voorkomende gevallen wordt de grondprijs stapsgewijs richting marktconform gebracht.

De gemeente kiest er niet voor om voor bepaalde doelgroepen danwel bepaalde vormen van woningbouw een prijs te hanteren die onder de marktconforme waarde ligt. Vanuit wetgeving met betrekking tot Staatssteun is dit ook niet geoorloofd. Marktconform houdt een prijs in passend bij de toekomstige functie. Dit betekent dat voor functies met een lagere commerciële waarde (zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw en de starterwoningen) een lagere prijs wordt gehanteerd dan functies met een hoge commerciële waarde. Marktconform houdt in dat verband dus een lagere grondprijs in maar wel marktconform bij de toekomstige bestemming.

Ten aanzien van bedrijven is het niet toegestaan om aan bepaalde bedrijven die zich in de gemeente willen vestigen een lagere dan marktconforme grondprijs te vragen.

Specifiek wordt in dit verband nog stilgestaan bij de grondprijzen voor maatschappelijke voorzieningen. Het bepalen van een "marktconforme" grondprijs voor dergelijke voorzieningen is vaak lastig. Veelal geldt voor dergelijke voorzieningen een lagere grondprijs in relatie tot overige voorzieningen. De gemeente Bronckhorst vindt het zaak de grondprijzen voor dergelijke voorzieningen wel van een passend niveau te laten zijn, met andere woorden: de definitie van marktconform is bij dit segment lastig, wel geldt ook hier dat de grondprijs nooit kunstmatig laag zal worden gehouden. Uiteraard geldt wel dat de grondprijs van een dusdanig niveau moet zijn dat dergelijke voorzieningen nog steeds gerealiseerd kunnen worden.

4.3 Grondprijsmethoden

Het gemeentelijk grondprijsbeleid heeft betrekking op de te hanteren methodiek om grondprijzen te bepalen. Grondprijzen kunnen worden bepaald op verschillende manieren. In het onderstaande wordt ingegaan op de methodiek per functie zoals die de gemeente voor ogen staat.

Besluit: De gemeente hanteert om de grondprijs te bepalen de residuele methode, comparatieve methode en grondquote. Vooraf wordt echter benadrukt dat altijd geanalyseerd moet worden hoe de op één manier berekende grondprijs zich verhoudt tot de grondprijzen zoals die ontstaan met behulp van andere methoden.

In de op te stellen grondprijzenbrief wordt het gebruik van deze methoden (wanneer, welke) verder uitgewerkt, waarbij een consistente manier van werken wordt aangehouden. Grondprijzen hangen veelal af van de toekomstige functie van de locatie. Functiegewijs wordt in het onderstaande behandeld met welke methode de grondprijzen worden bepaald. De functies betreffen:

- Woningbouw
- Sociale woningbouw
- Projectmatig
- Vrije kavels
- Commerciële functies
- Kantoren
- Bedrijven
- Winkelvoorzieningen
- Diversen
- Maatschappelijke functies
- Snippergroen

In bijlage 2 wordt kort een beschrijving gegeven van de verschillende methoden.

4.4 Grondprijzen per functie

Besluit: De grondprijzen voor de verschillende functies worden vastgelegd in een grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks voor herziening voorgelegd aan het college. De grondprijzenbrief 2008/2009 wordt separaat voorgelegd aan het college.

4.4.1 Woningbouw, vrije kavels

De grondprijzen voor vrije kavels (uitgifte van grond aan particulieren) worden met de comparatieve, de residuele grondwaarde en/of de grondquote methode bepaald. In principe zal de comparatieve methode worden toegepast. In specifieke situaties kan hiervan worden afgeweken en zal de grondquote- of residuele grondwaardemethode worden toegepast.

Bij de comparatieve methode worden onder meer de gemeente Berkelland, Doetinchem, Oost-Gelre, Montferland, Zutphen en Lochem betrokken. De m²-prijs kan gedifferentieerd worden per kavel. Factoren die de prijs beïnvloeden zijn onder meer: dorpskern, ligging, vrijblijvend uitzicht, stedenbouwkundige kwaliteit, bezonning, kavelgrootte, bouwhoogte, bouwoppervlak, relatie met andere bebouwing en andere waardeverhogende of -beperkende elementen. De in de grondprijzenbrief gestelde prijzen gelden als richtprijs. Voor de grondquotemethode worden de grondquotes in een grondprijzenbrief vastgelegd.

De residuele grondwaarde wordt per woning of project bepaald.

4.4.2 Woningbouw, projectmatig

De grondprijzen voor projectmatige woningbouw worden bepaald aan de hand van de grondquotemethode of de residuele grondwaarde methode. De grondquotes worden in de gemeente nieuw ontwikkeld en vastgelegd in een grondprijzenbrief. Voor zowel eengezins- als meergezinswoningen worden quotes opgesteld.

4.4.3 Woningbouw, sociaal, starters en senioren

Een echte marktconforme prijs voor sociale huurwoningen is er niet. Bouw- en grondkosten op marktniveau geven een investering die niet meer te dekken is uit het huurbedrag of gereduceerde VON-prijs. Daar zowel de woningcorporaties als de gemeenten een verantwoording hebben voor de sociale woningbouw zullen afspraken worden gemaakt waarbij de gemeente nog een redelijke vergoeding ontvangt en de woningcorporaties niet te zwaar belast worden.

In de gemeente Bronckhorst kiest in het geval van sociale huurwoningen voor vaste kavelprijzen. Het toepassen van vaste kavelprijzen voor woningen in de sociale sector betekent voor de gemeente een (indirecte) financiële bijdrage aan het mogelijk maken van woningbouw in deze sector. Deze gronduitgifteprijs liggen immers lager dan de uitgifteprijs voor gronden voor de bouw van koopwoningen.

In de grondprijzenbrief worden vaste kavelprijzen opgenomen voor sociale woningbouw (bijvoorbeeld rijwoningen, appartementen, etc.). In de grondprijzenbrief wordt een standaard kavel qua oppervlak gedefinieerd. Indien grotere kavels worden gerealiseerd worden de extra m² tegen marktconforme voorwaarden (projectmatige woningbouw) uitgegeven. In de uitgiftecontracten zal een regeling worden opgenomen in het geval de corporatie op termijn overgaat tot verkoop van de huurwoning c.q. tot herontwikkeling.

Ten aanzien van starters en seniorenwoningen geldt dat maatregelen kunnen worden genomen om deze woningen blijvend beschikbaar te houden voor deze doelgroepen. Indien een woning met subsidie of anderszins goedkoop wordt gerealiseerd en de eigenaar verkoopt de woning naderhand tegen de marktwaarde wordt een aanzienlijke winst gerealiseerd en is de woning niet langer beschikbaar voor de doelgroep. De maatregelen om de woningen beschikbaar te houden voor de doelgroep worden in samenwerking met woningcorporaties opgesteld. Een voorbeeld hiervan is het Te Woon principe.

4.4.4 Commerciële voorzieningen, bedrijven, winkels en kantoren

Voor bedrijven worden vaste kavelprijzen gehanteerd. Veelal zal een dergelijke grondprijs tot stand komen via de comparatieve methode. Niet alleen wordt naar de grondprijzen in omliggende gemeente gekeken, maar tevens wordt binnen de eigen gemeente geanalyseerd welke grondprijzen in het verleden zijn gehanteerd. Uiteraard dient de vergelijkbaarheid te allen tijde in de gaten te worden gehouden. Deze prijzen worden in een grondprijzenbrief vastgelegd en jaarlijks herzien.

Voor commerciële voorzieningen, kantoren en winkelvoorzieningen worden op voorhand geen bandbreedtes voor grondprijzen vastgesteld. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke voorzieningen die commercieel worden geëxploiteerd als kinderdagverblijven, praktijken voor fysiotherapie, apotheken, etc. Zodoende kan zeer actueel op dergelijke grondprijzen worden ingesprongen zodat de meest actuele, marktconforme grondprijs geformuleerd kan worden. Ten

behoefte van de bepaling van grondprijzen kan worden gemeld dat in ieder geval geanalyseerd zal worden welke huren marktconform zijn. Via de huurprijzen kan een residuele grondprijs worden berekend. Als minimum wordt de kostprijs voor bouwrijpe grond in een plangebied gehanteerd,

4.4.5 Maatschappelijke voorzieningen en snippergroen

Onder maatschappelijke voorzieningen worden organisaties verstaan die een ideële of publieke functie dienen en waarbij de bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat hierbij om uitgifte van grond ten behoeve van scholen, politie, brandweer en welzijnsvoorzieningen. De grondprijzen voor deze categorie maatschappelijke voorzieningen worden comparatief vastgesteld. Voor buitensportaccommodaties wordt de grondprijs gelijkgesteld aan de gemiddelde kosten om een gebied te ontwikkelen. In de uitgiftecontracten zal een ontheffingsregeling worden opgenomen in geval de maatschappelijke voorziening op termijn overgaat tot verkoop van de opstal c.q. tot herontwikkeling.

Ook de grondprijzen voor snippergroen worden comparatief vastgesteld. Deze prijzen worden in een grondprijzenbrief vastgelegd en jaarlijks herzien.

4.5 Grondexploitaties

Voor de financiële vertaling van een ruimtelijke ontwikkeling wordt een zogenaamde grondexploitatieopzet gehanteerd. In een dergelijke grondexploitatie worden de kosten, de opbrengsten, risico's en de factor tijd behorende bij de ontwikkeling beschouwd om een uitspraak te kunnen doen over het te verwachten financiële resultaat. Gedurende de looptijd van een ontwikkeling wordt een grondexploitatie tevens voor de financiële projectbeheersing gebruikt.

Besluit: Jaarlijks worden alle grondexploitaties geactualiseerd en in de paragraaf grondbeleid aan de Raad ter informatie aangeboden. Ten aanzien van de besluitvorming over grondexploitaties van nieuwe plannen wordt aangesloten bij de besluitvormingsprocedure met betrekking tot bestemmingsplannen.

De kosten bestaan ondermeer uit de verwervingskosten van de grond, het bouw- en woonrijpmaken en de kosten voor de planontwikkeling. De opbrengsten worden gegeneerd uit de verkoop of levering van de bouwrijp gemaakte grond. De factor tijd heeft tenslotte invloed door de effecten van de inflatie en de rente over de kosten en opbrengsten gedurende de ontwikkeling van het plan.

Het detailniveau van de kosten- en opbrengstenbegrotingen neemt toe per fase. In de initiatiefase is het detailniveau laag en de risico's hoog. Gedurende de definitie-, ontwerp en realisatiefase neemt het detailniveau van de begrotingen toe en nemen de risico's af.

De gemeente hanteert als uitgangspunt voor de op te nemen kosten in de grondexploitatie de kostensoortenlijst voor kostenverhaal voor voorzieningen voor openbaar nut van de Wro en wel

specifiek het onderdeel grondexploitatiewet (zie bijlage 3). Indien sprake is van actief grondbeleid door de gemeente kan de gemeente wellicht meer kosten (voor de realisatie van bijvoorbeeld maatschappelijke voorzieningen) ten laste van de (opbrengsten van de) grondexploitatie brengen dan op grond van bovengenoemd kostenverhaal mogelijk is. Uit oogpunt van transparantie kiest de gemeente ervoor om onderstaande kosten/activiteiten aanvullend op te nemen in de grondexploitatie indien sprake is van actief grondbeleid:

- extra beheerskosten bij kwalitatief hoogwaardige inrichting
- onrendabele top gebouwde parkeervoorzieningen
- ondergrondse huisvuilcontainers
- toe te rekenen ambtelijke kosten conform Plankostenplan van VROM

4.6 Reserve Bovenwijkse voorzieningen, omslagfondsen

Besluit: Indien - onvermijdelijk aan de grondexploitatie - een bovenwijkse voorziening moet worden aangelegd, wordt hiervoor een voorziening in het leven geroepen. Lasten drukken op de grondexploitatie.

Besluit: Indien een bovenwijkse voorziening gewenst doch niet causaal noodzakelijk is, wordt de raad een voorstel gedaan over de aanleg van deze bovenwijkse voorziening. Bekostiging vindt plaats uit de algemene middelen of (nog te vormen) reserves.

Deze besluiten komen voort uit de aanbevelingen van de commissie BBV in de notitie grondexploitatie van januari 2008. Indien blijkt, dat bovenwijkse voorzieningen onvermijdelijk moeten worden getroffen als gevolg van de grondexploitatie, zal hiervoor een voorziening (geld opzij zetten in de vorm van vreemd vermogen) in het leven worden geroepen. De lasten (van het vormen van een voorziening) drukken op de desbetreffende grondexploitatie. Beschikking van de voorziening (waarvoor het bedoeld is) kan ambtshalve gebeuren.

Indien blijkt, dat bovenwijkse voorzieningen gewenst – maar niet causaal noodzakelijk zijn - kan hiervoor een reserve bovenwijkse voorzieningen in het leven worden geroepen. De lasten drukken niet op de desbetreffende grondexploitatie, maar kunnen uitsluitend uit (tussentijdse) winstneming worden gereserveerd of een raadsbesluit hiertoe. Beschikking over deze reserve is voorbehouden aan de raad.

Binnen de gemeente werd van oudsher een fonds bovenwijkse voorzieningen gehanteerd. Dit fonds is per 1 januari 2005 ingebracht in de Algemene Reserve. In het huidige recht mag de gemeente bovenwijkse voorzieningen alleen naar rato van profijt in rekening brengen aan een particuliere exploitant, ook als die via een omslagfonds in rekening worden gebracht. De gemeente mag geen winst afromen, dus kan het al dan niet via een fonds toe te rekenen bedrag niet hoger zijn dan hetgeen ook gemotiveerd profijtelijk toe te rekenen is. Het oordeel daarover is aan de rechter, die het bedrag en de motivatie toetst aan de hand van de redelijkheid en de

billijkheid. Het oude recht blijft gehandhaafd voor die plannen die voor de invoeringsdatum van de Wro (1 juli 2008) in procedure werden gebracht en blijft dus relevant voor veel plannen.

Besluit: Om grondexploitaties met elkaar te kunnen verevenen, is het wenselijk om omslagfondsen in te stellen. Hierbij wordt gedacht aan een fonds voor centrum voorzieningen en een omslagfonds op basis van de structuurvisie.

Met dit besluit wordt ingespeeld op de nieuwe Wro, die per 1 juli 2008 van kracht is geworden. In de nieuwe Wro wordt de mogelijkheid gecreëerd om bepaalde grondexploitaties met elkaar te verevenen. Op deze wijze is het mogelijk bovenplanse kosten en bovenwijkse kosten die ten behoeve van één grondexploitatie dienen te worden gemaakt, mede te laten betalen door andere grondexploitaties. Voorwaarde om dit te kunnen doen is wel dat de te verevenen grondexploitaties en de projecten waaruit de toe te rekenen bovenplanse kosten en bovenwijkse kosten ontstaan, zijn opgenomen in een Structuurvisie. Verrekening van de kosten dient plaats te vinden via een daartoe te vormen fonds.

Onder de nieuwe Wro moet de gemeente haar grondexploitatie publiceren in een exploitatieplan als er niet met alle zelfrealisatoren een exploitatieovereenkomst kan worden gesloten. Daarin zijn ook de bovenwijkse voorzieningen betrokken. Een eventuele toerekening aan een fonds bovenwijkse voorzieningen zal daar ook een plaats in moeten krijgen. De toerekening van bovenwijkse voorzieningen aan de betrokken grondexploitatie moet krachtens de nieuwe Wro voldoen aan enkele eisen. Omdat in de praktijk steeds zal moeten worden beoordeeld of de te maken kosten verhaald kunnen worden via het exploitatieplan, gelden drie toetsingscriteria:

- profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden;
- toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen;
- proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Het maakt in principe niet uit of op het plan betrekking hebbende bovenwijkse voorzieningen rechtstreeks of via een fonds bovenwijkse voorzieningen worden toegerekend, als het uiteindelijk in totaal toegerekende bedrag maar aan de hand van deze drie criteria mag worden toegerekend en dat maximum niet overschrijdt.

De in een anterieure exploitatieovereenkomst toe te rekenen exploitatiebijdrage kan eveneens een toerekening van bovenwijkse voorzieningen bevatten, maar deze zijn niet onderhevig aan de

drie vereisten. Een anterieure exploitatieovereenkomst wordt immers op vrijwillige basis gesloten en kan dus een hogere toerekening van bovenwijkse voorzieningen bevatten dan overeenkomstig de criteria in de bestuursrechtelijke regeling mogelijk is. De posterieure exploitatieovereenkomst mag niet van het exploitatieplan afwijken en kan dus geen overschrijding meer bevatten.

Natuurlijk mag de gemeente bij haar zelf in eigendom berustende plandelen met een net zo hoge toerekening belasten als de gemeente maar wil.

4.7 Bandbreedte aankopen

In verband met het te voeren actieve grondbeleid heeft de Raad een mandaat gegeven aan het College ten behoeve van vooral strategische aankopen. Het mandaat voor een bedrag van € 3 miljoen beperkt zich echter niet tot die aankopen die strategisch van aard zijn. Een strategische aankoop kan als volgt worden omschreven:

“Aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die de gemeente in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk vindt om in eigendom te hebben. Het gaat om ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp)-bestemmingsplan zijn opgenomen maar waarvan het belang door het college wel wordt onderkend.”

Strategische aankopen vallen onder tijdelijk beheer en worden voor de werkelijke verwervingsprijs met bijkomende kosten bij het betrokken grondexploitatiecomplex opgenomen.

Er is een fatteringsgroep opgericht die noodzakelijk geachte aankopen op grond van het genoemde mandaat vooraf goedkeurt. De groep wordt ad hoc bijeen geroepen en is in staat om op uitermate korte termijn over de gewenste fattering te adviseren. Snelheid is geboden omdat kansen op aankoop vaak maar kort van duur zijn. De fatteringsgroep bestaat uit de wethouder Grondzaken, hoofd Ruimtelijke en Economische ontwikkeling, coördinator ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting en verkeer, coördinator economische zaken, alsmede beleidsmedewerker onroerend goed en grondexploitaties. De fatteringsgroep bepaalt de eigen werkwijze ten aanzien van de snelheid van handelen. Verantwoordelijke (wethouder) moet vrijheid hebben de groep – indien gewenst – aan te vullen (bijv. met financieel- of accommodatie-beleidsmedewerker).

Ten aanzien van de verwerving van gronden ten behoeve van grenscorrecties en aankopen van percelen grond onder de 50 m² is opname in het mandaatbesluit gewenst. Deze aankopen behoeven geen akkoord van de fatteringsgroep.

4.8 Tussentijds winst nemen

In overeenstemming met het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) dient winst pas genomen te worden zodra voldoende zekerheid bestaat dat deze daadwerkelijk gerealiseerd wordt en dienen risico's ingeboekt te worden op het moment dat deze bekend zijn.

Van winst kan alleen gezegd worden dat die zeker is, als daarbij de nog te verwachten risico's in acht worden genomen. Tussentijds winst nemen houdt in feite het uit het project halen van budget in. Zo kan het zijn dat bijvoorbeeld een aanbesteding gunstiger is uitgevallen dan oorspronkelijk was geraamd. De keuze is dan of die winst uit het project kan worden gehaald of niet. Dit is een politieke keuze. Bij de keuze dient beoordeeld te worden wat de nog te verwachten risico's zijn in relatie tot de plussen in het project. Als er nog een groot aantal risico's te verwachten is, is het wellicht verstandig de behaalde tussentijdse winst nog even in het project te houden. Zijn de risico's nog maar klein, dan kan de winst uit het project worden gehaald. De winst kan dan ook gezien worden als daadwerkelijk behaalde winst. In meeste gevallen zal winst dus pas genomen worden als er zicht op is dat de risico's nog maar klein zijn. In ieder geval dient het zo te zijn dat er binnen het project nog genoeg winst dient te zijn om de berekende risico's af te dekken. Er wordt daar bovenop ook nog rekening gehouden met een percentage onvoorzien per project. Het bedrag wat dan nog als positief saldo te bestempelen is, kan als winst genomen worden.

Als uitgangspunt geldt in ieder geval onderstaande regel aangaande het tussentijds winstnemen:

- De boekwaarde van het complex moet op balansdatum (boekhoudkundig) negatief zijn;
- De negatieve boekwaarde en het saldo van de nog te maken kosten en nog te verwachten opbrengst moeten samen negatief zijn (positief resultaat).

De raad neemt hiertoe een besluit bij het vaststellen van de jaarrekening. Toelichting vindt plaats in de paragraaf grondexploitatie.

De Raad heeft in de begroting een jaarlijkse taakstelling opgenomen van € 145.000,- (te verwachten winst uit grondexploitatie).

Dit is een verwacht gemiddelde. De werkelijk gemaakte winst (of verlies) in een bepaald jaar, kan hier sterk van afwijken. Dit geeft een risico te zien voor de gemeentelijke begroting.

Deze jaarlijkse verwachte winst (bepaling gemiddelde) zal op basis van objectieve gegevens - ontleend uit de diverse exploitatieplannen - moeten worden bepaald en worden bijgesteld om realiteitswaarde te hebben. Grondverkooprijzen worden immers tegen marktconforme prijzen bepaald.

4.9 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen dient om eventuele tegenvallers op te vangen. De mogelijke tegenvallers (risico's) binnen grondexploitaties moeten ook uit dit weerstandsvermogen gedekt kunnen worden. Het weerstandsvermogen moet in de vorm van een reserve (buffer) "op de

plank" liggen om mogelijke risico's te dekken. In dit weerstandsvermogen mogen nog niet worden opgenomen de te verwachten winsten op projecten. Indien deze regel wordt aangehouden wordt in overeenstemming met het BBV gehandeld.

Besluit: De Raad zal binnen korte termijn de Nota Reserves en Voorzieningen behandelen. In deze nota worden voorstellen geformuleerd met betrekking tot het algemene weerstandsvermogen en het specifieke weerstandvermogen ten behoeve van risico's inzake grondexploitaties.

5 Juridisch instrumentarium

De onderverdeling van het juridische instrumentarium waar het grondbedrijf gebruik van kan maken is in verwerving, beheer, uitgifte, kostenverhaal en (publiek private) samenwerking. Het gaat om juridisch instrumentarium, dat meestal privaatrechtelijk (burgerlijk rechtelijk) van aard is. Dat betekent dat het bestuursrecht daar veelal alleen indirect op van toepassing is. De gemeente treedt hier op als rechtspersoon in het (handels)verkeer en niet zozeer in haar rol van overheid.

5.1 Verwerving

In het grondbedrijfjargon is verwerven kopen onder drang of kopen onder dwang. In het eerste geval gaat het om kopen op initiatief van de gemeente, maar wel in onderlinge overeenstemming tussen de eigenaar en de gemeente. Kopen onder dwang is in het uiterste geval onteigening, gedwongen verkoop.

Verwervingsinstrumenten kunnen worden ingedeeld in actieve en passieve instrumenten. Onderstaande tabel geeft een weergave.

Instrument	Actief	Passief
Aankoop	X	
Onteigening	X	
Voorkeursrecht		X
Grondbank		X
Verwervingsfonds		X

Actieve instrumenten zijn koop en onteigening. Daarmee kan de gemeente op eigen initiatief feitelijk onroerende zaken in eigendom krijgen. Daarnaast bestaan er meer passieve instrumenten. Dit zijn juridische instrumenten die kunnen bijdragen aan het realiseren van de regierol van de gemeente, maar waarvoor het effect afhankelijk is van de posities en inzet van andere partijen. De belangrijkste is de mogelijkheid van het vestigen van een voorkeursrecht. In een gebied waar een gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd mag de eigenaar zijn grond of gebouw niet verkopen zonder dat eerst aan de gemeente aan te bieden. De werkingsduur van het gemeentelijk voorkeursrecht is afhankelijk van de procedurele stappen die moeten worden gezet. Met de inwerkingtreding van de wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 is ook de vestigingsprocedure van het voorkeursrecht sterk worden vereenvoudigd en minder procedurefoutgevoelig worden gemaakt.

Bij het voorkeursrecht heeft de gemeente een passieve rol, het initiatief ligt altijd bij de eigenaar. Als deze niet (uit zichzelf) wil verkopen, kan de gemeente ook niet kopen. Er is dus sprake van een recht van eerste koop. Als het recht wordt uitgeoefend moet er wel onderhandeld worden over de prijs. Degene die het recht van eerste koop heeft, is dus afhankelijk van de marktprijs en de onderhandelingen hierover. De prijs kan eventueel door deskundigen of de rechter worden bepaald. De eigenaar is echter nooit verplicht te verkopen en mag ook van de koop afzien (maar mag deze grond binnen de werkingsduur van de Wvg ook niet aan een ander verkopen).

Het recht van eerste koop moet niet worden verward met een koopoptie. Bij een koopoptie wordt doorgaans afgesproken dat een koper het recht heeft om het object te kopen voor een vooraf bepaalde prijs of volgens vooraf bepaalde formule in een vooraf bepaalde periode.

Andere passieve instrumenten zijn het hanteren van een groundbank en het hanteren van een fonds voor strategische aankopen. Een groundbank is een voorraad ruilgrond om bij verwervingen in ontwikkelingslocaties, aan de verkopende partij vervangende grond te kunnen aanbieden. Deze constructie kan voordelen bieden aan zowel de verkopende partij als ook aan de gemeente waardoor verwervingen sneller en goedkoper kunnen worden gerealiseerd. Voor het doen van strategische aankopen is door de Gemeenteraad een mandaat aan het College gegeven. De waarderingsgrondslag in geval van strategische aankoop is de waarde in het economische verkeer met de optie van nabetaling op basis van bestemmingswijziging.

Strategische keuze: actief grondbeleid

Vanwege de keuze voor een actief grondbeleid, hoofdstuk 3, zal de gemeente actief proberen grond te verwerven. De gebruikelijke wijze hiertoe is minnelijke aankoop op basis van reële schadeloosstelling in de zin van de onteigeningswet. Onteigening wordt alleen toegepast indien daar absolute noodzaak voor blijkt te bestaan. Van een dergelijke noodzaak is slechts sprake als bij het vaststellen van een bestemmingsplan voor een bepaald gebied er geen uitzicht bestaat op verwervingsmogelijkheden van voor de realisatie van het plan noodzakelijke grond en er ook geen sprake is van een eigenaar die zelfrealisatie kan toepassen. Bovendien zal voor de gemeente ook onaanvaardbare vertraging moeten ontstaan.

In sommige gevallen, kan het college vanuit strategische overwegingen besluiten om bij het vaststellen van het bestemmingsplan ook een onteigeningsplan in te dienen. Ook in geval onteigening wordt toegepast zal uitdrukkelijk worden gestreefd naar "minnelijke onteigening", de situatie waarbij de rechter de schadeloosstelling heeft vastgesteld en getracht wordt voor dat bedrag gewoon te kopen en niet via de rechter de eigendomsoverdracht te bewerkstelligen. Voor iedere ontwikkelingslocatie bestaat de mogelijkheid een verwervingsplan te maken waarin ook het startmoment van de administratieve fase van een onteigeningsprocedure kan worden bepaald. Als algemene vuistregel kan hiervoor worden gehanteerd de administratieve fase van onteigening te starten indien een minnelijke verwerving niet binnen een half jaar succesvol is afgerond. De onteigeningsprocedure start met het maken van een onteigeningsplan nadat het bestemmingsplan door de raad is vastgesteld.

Voor iedere ontwikkelingslocatie bestaat de mogelijkheid een verwervingsplan te maken waarin ook het startmoment van de administratieve fase van een onteigeningsprocedure kan worden bepaald. Hierbij is het doel om minnelijke verwervingen, voorafgaand aan de administratieve fase, niet onnodig lang te laten duren. Als algemene vuistregel kan hiervoor worden gehanteerd de administratieve te starten indien een minnelijke verwerving niet binnen een half jaar succesvol is afgerond.

Het toepassen van de *Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)* is noodzakelijk in alle situaties waarin een actief grondbeleid wordt gevoerd. En de gemeente mogelijke aankopen door ontwikkelaars voorziet.

Faciliterende rol

In de situatie waar de gemeente faciliterend optreedt, hanteert zij alle haar ter beschikking staande middelen om de locatie te realiseren. Veelal werkt zij hierbij samen met een marktpartij. De gemeente zal echter wel gebruik maken van de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen of indien noodzakelijk onteigening toe te passen. Ook het minnelijk aankopen van gronden is mogelijk.

5.2 Beheer³

Bronckhorst heeft haar panden in kaart gebracht en geïnventariseerd. Dit is van belang om de panden op doelmatige wijze te kunnen exploiteren, de afweging te kunnen maken of panden kunnen worden afgestoten en de panden in een eigendommenregistratie te beheren.

Een volledige inventarisatie van (onbebouwde) grondeigendommen heeft niet plaatsgevonden. Dit is wel wenselijk om een totaal overzicht te krijgen van alle gemeentelijke eigendommen. Het doel van de algehele inventarisatie en digitale vastlegging is een compleet beeld te krijgen van de eigendommen waaraan bovendien andere relevante gegevens kunnen worden toegevoegd. Tevens zal uit de algehele inventarisatie een lijst voortvloeien van mogelijk af te stoten onroerende zaken.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen permanent en tijdelijk beheer. In toekomstige plangebieden is in het algemeen sprake van objecten in tijdelijk beheer. De tijdelijk te beheren objecten dienen veelal om na bouwrijp maken in het kader van de gronduitgifte te worden

³ Kader 4: Bronckhorst moet haar eigendommen (gebouwen en onbebouwde grond) gaan beheren in een eigendommenregistratie waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen tijdelijk en permanent beheer. Bij tijdelijk beheer is de tijdige beschikbaarheid van de grond, of het object, voor een voorgenomen ontwikkeling uitgangspunt.

afgestoten. De tijdige beschikbaarheid van het object of de grond voor een voorgenomen ontwikkeling is het uitgangspunt in het geval van tijdelijk beheer.

Op het gebied van het tijdelijk beheer van grond is er altijd een spanningsveld tussen het financieel beheer (een marktconforme opbrengst) en het tijdig beschikbaar krijgen van de grond. Er zijn verschillende beheerinstrumenten die gehanteerd kunnen worden. Er wordt gebruik gemaakt van kortlopende en reguliere pacht. Bruikleenovereenkomsten zijn ook mogelijk en ook kan gebruik worden gemaakt van huur- en onderhoudsovereenkomsten. Naar mate de duur van tijdelijk beheer korter zal zijn, kan beter gebruik worden gemaakt van bruikleenovereenkomsten.

Bij aangekochte onroerende zaken dient steeds, in overleg tussen REO en Openbare Werken, de afweging gemaakt te worden over de wijze waarop het beheer gaat plaatsvinden.

De organisatie van tijdelijk beheer kan volledig bij REO worden ondergebracht en wel bij de cluster belast met uitgifte van gronden. De uitvoerende werkzaamheden vinden plaats in samenwerking met openbare werken. Nieuwe uitgaven van jacht en bestrijdingen, anders dan in gevallen waarin deze wettelijk verplicht zijn, worden niet aangegaan.

Voor wat betreft pacht is bijzondere wetgeving van kracht die de pacht aan dwingende eisen verbindt en toestemming van de Grondkamer vereist voor het sluiten, wijzigen en ontbinden van pachtovereenkomsten. Met ingang van 1 september 2007 is titel 7.5 Burgerlijk Wetboek in werking getreden. Deze titel bevat een wettelijke regeling voor de pacht. De Pachtwet is hiermee vervallen.

De kortlopende en reguliere pacht zijn aan wettelijk voorgeschreven normen verbonden die door de pachtkamer worden verstrekt. *Modelvorming op dit gebied is niet noodzakelijk.*

5.3 Uitgifte

Het juridisch instrumentarium voor gemeentelijke gronduitgifte is het meest veelzijdig. Er bestaat een scala aan zakelijke en persoonlijke rechten, zoals verkoop, erfpacht, huurkoop, het verlenen van erfdienstbaarheden, opstalrechten en mandeligheid. De voor de bedoelde rechten te gebruiken bepalingen kunnen vastgelegd worden in algemene uitgiftevoorwaarden.

Binnen de gemeente Bronckhorst wordt gewerkt met 'Algemene voorwaarden voor verkoop van voor woningbouw bestemde bouwterreinen door de gemeente Bronckhorst 2006' (AVW) en 'Algemene voorwaarden voor verkoop van bedrijfsterreinen door de gemeente Bronckhorst 2006' (AVB). Tevens heeft de gemeente een 'Lotingsreglement particuliere bouw kavels Gemeente Bronckhorst 2007' (Lotingsreglement). Het lotingsreglement is bedoeld voor individuele kavels, maar kan ook voor andersoortige kavels of objecten worden gebruikt. Het lotingsreglement bevat onder andere een overgangsregeling voor bestaande wachtlijsten en geeft aan op welke wijze bindingseisen worden gesteld.

Onderstaande tabel geeft aan van welke instrumenten de gemeente bij de uitgifte gebruik zal maken en onder welke voorwaarden.

Instrument	Wordt toegepast
Verkoop	ja
Huurkoop	nee
Erfpacht	nee
Mandeligheid	ja
Opstalrecht	ja
Erfdienstbaarheden	ja
Kwalitatieve verplichtingen	ja (op basis van AVW en AVB)
Kettingbedingen	ja (op basis van AVW en AVB)
Lotingvoorschriften	ja (op basis van lotingsreglement)
Openbare inschrijving	ja
Selectieprocedure	dmv prijsvragen of aanbesteding incidenteel
Wachtlijst	ja (zoals in artikel 2 van het lotingsreglement beschreven als overgangsregeling)
Opties	nee
Reserveringen	ja

Opstalrechten worden vooral gevestigd om kabels en leidingen in de uit te geven grond te mogen hebben, eventueel voor het mogen plaatsen van tijdelijke bebouwing. In dat laatste geval is het opstalrecht huurafhankelijk en gaat het dus om door de gemeente te verhuren grond.

Erfdienstbaarheden worden vooral gebruikt voor rechten van overpad, maar ze kunnen ook andere verplichtingen om te dulden of niet te doen behelzen. Een erfdienstbaarheid van uitweg kan eventueel uit de wet voortvloeien.

Kwalitatieve verplichtingen lijken op erfdienstbaarheden. In bepaalde juridische situaties is het beter voor een kwalitatieve verplichting te kiezen.

Mandeligheid kan in bijzondere situaties een middel zijn om (zeer beperkt) extra grondopbrengst te realiseren, zoals bij de uitgifte van een parkeerterrein aan de aanliggende eigenaren van kavels grond gezamenlijk. Er zijn veel toepassingsmogelijkheden, maar de gevolgen voor de eigenaren zijn niet altijd even gunstig. Immers wat gezamenlijk eigendom is moet gezamenlijk onderhouden worden en dat kan conflicten opleveren. Toepassen van mandelighedsrechten moet dan ook zorgvuldig overwogen worden.

5.4 Kostenverhaal

Traditioneel

Bij kostenverhaal gaat om het verhalen van de kosten van voorzieningen van openbaar nut (straten, parkeerplaatsen, openbaar groen, openbare verlichting, enz.) die de gemeente bij diegenen die daar profijt van hebben realiseert. Het kostenverhaal wordt toegepast bij eigenaren van grond waarvan de gemeente niet kan verwerven. Op grond van al tientallen jaren zeer standvastige jurisprudentie is het namelijk niet mogelijk te onteigenen van een eigenaar die zelf in staat en bereid is om de nieuwe bestemming te realiseren (zelfrealisatie). Als de betrokkene ook niet bereid is te verkopen kan de gemeente nimmer over de grond van die eigenaar beschikken. Kostenverhaal via de gronduitgifte, waarbij de kostprijs in de verkoopprijs van de bouwrijpe grond wordt versleuteld, is dan niet mogelijk. Wil de gemeente de kosten van aanleg van voorzieningen van openbaar nut toch aan de betrokkene zelfrealisator in rekening brengen, dan moet dat via een exploitatie-overeenkomst of via baatbelasting gebeuren. Andere mogelijkheden bieden wet en jurisprudentie op dit moment nog niet.

Kostenverhaal kan derhalve op 3 manieren plaatsvinden: namelijk via de gronduitgifte wanneer de gemeente zelf kan verwerven (actieve grondpolitiek), of via artikel 222 Gemeentewet (baatbelasting) of artikel 42 WRO (exploitatie-overeenkomst). Het hoofdprincipe van het oude kostenverhaal is, dat de gemeente alleen naar rato van profijt kosten in rekening mag brengen (en geen winst), aan diegenen die gebaat zijn door (profijt hebben van) de gemeentelijke voorzieningen in een toekomstig plangebied.

Er ligt bij kostenverhaal een duidelijke relatie met andere sectoren, maar het beleidsinitiatief en het vervaardigen van exploitatie-overeenkomsten vindt plaats binnen het grondbeleid. De financiële gegevens worden aangeleverd vanuit de planeconomische functie. Kostenverhaal berust altijd op een wisselwerking tussen het college en de gemeenteraad.

Exploitatieovereenkomsten kunnen door het college worden gesloten, maar alleen de gemeenteraad kan bekostigingsbesluiten nemen en eventueel baatbelasting inzetten. Ook in het duale stelsel berust de gemeentebelastingtaak immers bij de gemeenteraad. Delegatie van deze belastingtaak is niet mogelijk. Dat betekent dat de raad in alle gevallen voldoende op de hoogte van de exploitatie-overeenkomsten zal moeten zijn en dus geïnformeerd moet worden om het bijbehorende bekostigingsbesluit te kunnen nemen.

Het invoeren van baatbelasting, een fiscaal instrument dat de gemeente zelden of nooit zal behoeven te gebruiken, maar waarvoor altijd wel de mogelijkheid opengehouden moet blijven, kent een aantal formaliteiten. De belangrijkste zijn dat er voor de start van de aanleg van te bekostigen voorzieningen een bekostigingsbesluit moet worden genomen door de raad en er binnen 2 jaar na het gereedkomen van de voorzieningen een baatbelastingverordening moet worden vastgesteld door de raad.

Omdat de inzet van baatbelasting via de exploitatieverordening sterk verweven is met het sluiten van exploitatie-overeenkomsten, ligt het initiatief voor het vervaardigen van bekostigingsbesluiten (voor zover die dienstbaar zijn aan grondbeleid) binnen het grondbeleid.

De wetgeving en jurisprudentie op het gebied van kostenverhaal is erg ingewikkeld en kent veel knelpunten en valkuilen. Het is van groot belang om te beschikken over een actuele exploitatieverordening en goede modellen. De gemeente beschikt over 'Exploitatieverordening Bronckhorst 2006' met toelichting.

Grondexploitatiewet

Op 1 juli 2008 is, als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de zogenaamde Grondexploitatiewet (Greww) in werking treden. Uitgangspunt van deze wet is dat de gemeente in minnelijk overleg met ontwikkelende partijen contractuele afspraken maakt over het verhaal van kosten. Onder bepaalde voorwaarden zal het mogelijk zijn om ook financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen (bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe natuur of een openbare recreatievoorziening).

Voorzover verhaal van kosten via het sluiten van een overeenkomst niet mogelijk blijkt te zijn, kan de gemeente haar kosten verhalen via een in de bouwvergunning opgenomen voorschrift tot het betalen van een exploitatiebijdrage.

Voornoemde bijdrage vloeit rechtstreeks voort uit het door de gemeente (alsdan) op te stellen exploitatieplan. Het exploitatieplan kan onder andere bevatten: een kaart met het voorgenomen grondgebruik (verkeersplan), eisen voor werken en werkzaamheden die nodig zijn voor het bouwrijp maken en eisen die zien op de inrichting van de openbare ruimte. Gelijktijdig met de vaststelling van het bestemmingsplan of een projectbesluit dient het exploitatieplan vastgesteld te worden. Als het kostenverhaal en de regiefunctie van de gemeente reeds bij (exploitatie)overeenkomst afdoende is geregeld kan van een exploitatieplan worden afgezien.

De grondexploitatiewet fungeert vooral als stok achter de deur. Uitgangspunt is dat partijen er minnelijk uit komen. Indien dat het geval is hoeft het kostenverhaal niet meer gebaseerd te zijn op een exploitatieverordening. Het is daarmee mogelijk meer kosten te verhalen dan in de huidige praktijk mogelijk is. Lukt het partijen niet er minnelijk uit te komen, dan is de grondexploitatiewet een stok achter de deur om via de bijbehorende kostenlijst de kosten te verhalen die op die lijst staan.

De inwerkingtreding van de Greww heeft gevolgen voor de vigerende exploitatieverordening. Per datum inwerkingtreding is de huidige exploitatieverordening ingetrokken voor nieuwe gevallen. De Greww heeft de mogelijkheid, géén verplichting, om een exploitatieverordening te hebben.

Gekozen kan worden voor het vaststellen van een verordening bestaande uit algemene voorwaarden voor de handelswijze van de gemeente in het geval van het sluiten van een exploitatieovereenkomst.

5.5 Samenwerking

Indien de gemeente wordt geconfronteerd met grondposities van ontwikkelaars, zal de gemeente faciliterend grondbeleid voeren met zoveel mogelijk regie. Afhankelijk van de concrete situatie zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk.

Uitgangspunt voor de gemeente is het streven naar een bouwclaim overeenkomst. Op die manier houdt de gemeente meer regie en wordt de kans op juridische risico's in de vorm van onverschuldigde betaling verkleind.

In sommige gevallen zal echter tot andere vormen van samenwerking worden overgegaan. In die gevallen zal gekozen worden voor een zo simpel mogelijke vorm van samenwerking. Een "simpele" realisatieovereenkomst zal in de meeste gevallen volstaan in plaats van bijvoorbeeld het opstellen van een CV/BV constructie of een joint-venture. Dergelijke meer ingewikkelde constructies worden zoveel mogelijk vermeden.

Een CV/BV constructie is alleen aan te bevelen als de samenwerking intensief en langdurig moet zijn. Probleem voor de gemeente is echter de spanning die ontstaat door zowel in de CV/BV te zitten als wel de publieke gemeentelijke verantwoordelijkheid te dragen. Vaak zullen ontwikkelaars overigens CV/BV's voorstellen om risico te delen en grond van de eigen balans naar de CV/BV over te hevelen.

Na de invoering van de Grondexploitatiewet kan naar verwachting het uitgangspunt voor het maken van simpele afspraken beter worden vormgegeven.

6. Besluiten

De Nota Grondbeleid is met inachtneming van de aanvullingen van amendement 15-1, vastgesteld in de raadsvergadering van 26 februari 2009. Het amendement is als afzonderlijke bijlage bijgevoegd en de aanvullingen uit het amendement zijn tevens verwerkt in onderstaande besluiten.

Actief grondbeleid

Besluit: De gemeente Bronckhorst kiest met het vaststellen van deze nota voor een actief grondbeleid.

Indien de situatie daartoe aanleiding geeft, tracht de gemeente om met behulp van bouwclaimovereenkomsten tot een resultaat te komen, of treedt de gemeente faciliterend op. De regie blijft voor zover mogelijk in handen van de gemeente. (paragraaf 3.4)

Besluit: Met de woningbouwcorporaties Prowonen en Sité zullen raamovereenkomsten worden gesloten, die het beleidskader gaan vormen voor de toekomstige samenwerking. (paragraaf 3.4)

Besluit: De gemeente Bronckhorst doet strategische aankopen, om grondposities te verkrijgen in die gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien. (paragraaf 3.4))

Besluit: van de jaarlijks door de gerealiseerde strategische aankopen wordt telkens in het 1^o kwartaal van het daarop volgende jaar (vertrouwelijk) schriftelijk mededeling gedaan aan de gemeenteraad (amendement 15-1)

Grondprijzen

Besluit: De gemeente Bronckhorst kiest ervoor om marktconforme grondprijzen te hanteren. (paragraaf 4.2)

Besluit: De gemeente Bronckhorst hanteert om de grondprijs te bepalen de residuele methode, comparatieve methode en grondquote. Vooraf wordt echter benadrukt dat altijd geanalyseerd moet worden hoe de op één manier berekende grondprijs zich verhoudt tot de grondprijzen zoals die ontstaan met behulp van andere methoden. (paragraaf 4.3)

Besluit: De grondprijzen voor de verschillende functies worden vastgelegd in een grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks vastgesteld door het college. De grondprijzenbrief 2008/2009 wordt separaat voorgelegd aan het college (paragraaf 4.4).

Besluit: de grondprijzenbrief en de vastgestelde grondquota tabel dienen telkens in het 1^o kwartaal van het jaar waarvoor zij van toepassing zijn, ter kennis te worden gebracht aan de gemeenteraad (amendement 15-1)

Financieel

Besluit: Jaarlijks worden alle grondexploitaties geactualiseerd en via de paragraaf grondbeleid aan de Raad ter informatie aangeboden. Ten aanzien van de besluitvorming over grondexploitaties van nieuwe plannen wordt aangesloten bij de besluitvormingsprocedure met betrekking tot bestemmingsplannen. (paragraaf 4.5).

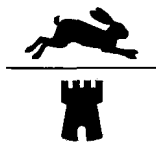
Besluit: Indien - onvermijdelijk aan de grondexploitatie - een bovenwijkse voorziening moet worden aangelegd, wordt hiervoor een voorziening in het leven geroepen. Lasten drukken op de grondexploitatie. (paragraaf 4.6)

Besluit: Indien een bovenwijkse voorziening gewenst doch niet causaal noodzakelijk is, wordt de raad een voorstel gedaan over de aanleg van deze bovenwijkse voorziening. Bekostiging vindt plaats uit de algemene middelen of (nog te vormen) reserves. (paragraaf 4.6)

Besluit: Om grondexploitaties met elkaar te kunnen verevenen, is het wenselijk om omslagfondsen in te stellen. Hierbij wordt gedacht aan een fonds voor centrum voorzieningen en een omslagfonds op basis van de structuurvisie. (paragraaf 4.6)

Besluit: De Raad zal binnen korte termijn de Nota Reserves en Voorzieningen vaststellen. In deze nota worden voorstellen geformuleerd met betrekking tot het algemene weerstandsvermogen en het specifieke weerstandsvermogen ten behoeve van risico's inzake grondexploitaties. (paragraaf 4.9)

Besluit: de jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties dienen voldoende gedetailleerd ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden te worden (amendement 15-1)



gemeente Bronckhorst

Raadsbesluit

Behorende bij raadsvoorstel met nummer 090226/15

De raad van de gemeente Bronckhorst;

gelezen het voorstel van het college van b en w van 21 januari 2009;

gelet op de bespreking van de gezamenlijke raadscommissies Beleidsontwikkeling en Evaluatie en controle van 11 februari 2009;

gelet op het door de PvdA ingediende amendement 15-1;

besluit:

de Nota Grondbeleid gemeente Bronckhorst gewijzigd vast te stellen.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Bronckhorst in zijn openbare vergadering van 26 februari 2009,

de griffier,

G.J. Mugge

de voorzitter,

H.A.J. Aalderink

15-1

Amendement

Voorstel no.: 090226/15

Agendapunt: 15

Onderwerp: Nota Grondbeleid

De gemeenteraad van Bronckhorst, in vergadering bijeen op 26 februari 2009;

Gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 21 januari 2009;

Overwegende;

- dat in de Nota Grondbeleid de gemeentelijke hoofddoelstellingen met betrekking tot grondbeleid zijn beschreven;
- dat de uitwerking van de doelstellingen heeft geleid tot besluitvorming op onderdelen van het in de Nota geformuleerde beleid (hoofdstuk 6 van de Nota);
- dat de gemeenteraad voldoende inzicht dient te verkrijgen in de grond-/gebiedsexploitaties;
- dat de managementletter 2008 aanbevelingen bevat om de controle op het proces van grondexploitaties te verbeteren;
- dat de besluitvorming in hoofdstuk 6 van de Nota in combinatie met het momenteel te beperkte inzicht in de financiële risico's van afzonderlijke grondexploitaties als van de grondexploitaties in zijn totaliteit, aanleiding vormt om de besluitvorming nader te concretiseren;
- dat de controlefunctie van de gemeenteraad op dit gebied zo optimaal mogelijk dient te kunnen zijn;

besluit:

De Nota Grondbeleid gewijzigd vast te stellen in hier voege dat hoofdstuk 6 in de Nota op de volgende onderdelen aanvulling behoeft:

Actief grondbeleid: van de jaarlijks door de gemeente gerealiseerde strategische aankopen wordt telkens in het 1^e kwartaal van het daarop volgende jaar (vertrouwelijk) schriftelijk mededeling gedaan aan de gemeenteraad;

Grondprijzen: de grondprijzenbrief en de vastgestelde grondquota tabel dienen telkens in het 1^e kwartaal van het jaar waarvoor zij van toepassing zijn, ter kennis te worden gebracht aan de gemeenteraad;

Financieel: de jaarlijks geactualiseerde grondexploitaties dienen voldoende gedetailleerd ter informatie aan de gemeenteraad aangeboden te worden.

23 februari 2009,
De fractie van de Partij van de Arbeid.

Beslissing raadsvergadering d.d. 26 februari 2009

Voor: 14 (PvdA, VVD, D66 en GL)

Tegen: 8 (CDA)

Het amendement is aanvaard.



Bijlage

1

Begrippen

Actief grondbeleid:

Actief grondbeleid behelst een uitdrukkelijke keuze voor eigendomsverwerving door de gemeente, gevolgd door bouwrijpmaken en uitgeven van bouwgrond in plangebieden.

Anterieure exploitatieovereenkomst

De exploitatieovereenkomst die wordt gesloten voordat er een exploitatieplan is vastgesteld, maar nadat de nieuwe Wro is ingevoerd.

Bouwclaim(overeenkomst):

Een bouwclaimovereenkomst is de overeenkomst waarin de verplichting is opgenomen die de gemeente aanvaardt om netto bouwrijpe kavels grond terug te verkopen aan een eigenaar die zijn grond bruto in de oorspronkelijke toestand aan de gemeente heeft verkocht. De bouwclaim is het aantal kavels netto bouwgrond dat de oorspronkelijke eigenaar van de gemeente kan kopen. Dat hoeft niet altijd op dezelfde plaats of zelfs in het zelfde plan te zijn.

Erfdienstbaarheid:

Een verplichting van de eigenaar van een onroerende zaak ten opzichte van de eigenaar van een andere onroerende zaak. Het recht blijft op de zaak rusten ook al verandert de eigendomspositie. Bijvoorbeeld de eigenaar van het perceel A heeft het recht om over de grond van perceel B naar de openbare weg te gaan. Als de eigenaar van het ene perceel zijn grond verkoop gaat het recht over op de nieuwe eigenaar.

Exploitatieplan

Het plan op basis van artikel 6.12 Wro (nieuw) dat als basis dient voor een betalingsvoorschrift in de bouwvergunning van een bijdrage in de kosten van aanleg van openbare voorzieningen. Het plan kan tevens locatie-eisen bevatten en een aanbestedingsplicht en eisen aan de aan te leggen voorzieningen.

Facilitair grondbeleid:

Onder facilitair grondbeleid wordt verstaan het beleid dat streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar zonder daarbij uit te gaan van een voorkeur voor gemeentelijk initiatief of marktinitiatief.

Fondsopslag:

Een algemene, van in een percentage of een bedrag per m2 berekende toeslag op de kostprijs die voor de gemeente als reservering geldt voor een bepaald doel (zie bijlage).

Locatie-eisen

Eisen te stellen aan de locatie vervat in een exploitatieplan behorend bij een ruimtelijk plan. Daarin kunnen tot op kavelniveau eisen gesteld worden ten aanzien van de openbare ruimte en ten aanzien van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Loting:

Loting betekent dat onder gegadigden wordt geloot wie een kavel mag kopen. Loting kan plaatsvinden onder de daartoe ingeschreven gegadigden maar kan ook plaatsvinden in de situatie dat de gemeenten geen lijsten met gegadigden wil bijhouden. Voorts kan loting per kavel of per groep kavels plaatsvinden.

Lotingsreglement :

Een lotingsreglement bevat de methodiek, het proces-verbaal, de bijbehorende stukken, reservelijst, et cetera die bij de loting horen. Het gaat erom dat de gegadigden precies weten hoe het er bij de loting aan toe gaat en wat ze kunnen verwachten.

Mandeligheid:

Een wettelijk geregelde vorm van onverdeeld mede-eigendom.

Marktconforme prijs:

De prijs die in de markt (maximaal) haalbaar is.

Onrendabele top:

Het gedeelte van de kostprijs van een te exploiteren project dat niet kan worden gedekt door de opbrengst.

Ontwerpcompetitie:

Een selectiemethode waarbij een marktpartij als koper van een complexkavel wordt geselecteerd door de gegadigden een ontwerp voor de beoogde bebouwing te laten maken en daaruit gemotiveerd een keuze te maken. Onder de gegadigden kan een prekwificatie worden gehouden.

Openbare inschrijving:

Openbare inschrijving geeft de gemeente de mogelijkheid om een bieding uit te brengen op een onroerende zaak. De inschrijving kan zowel openbaar (voor iedereen) als gesloten (voor bepaalde personen) plaatsvinden. De voorwaarden waaronder inschrijving kan plaatsvinden en de gunningcriteria moeten duidelijk zijn beschreven en aan iedere aanbieder bekendgemaakt.

Opstalrecht:

Het recht om bebouwing, dan wel kabels of leidingen op de grond van een ander te hebben, te houden en te onderhouden.

Optie:

Een optie kan worden beschouwd als een onherroepelijk aanbod. Zodra de wederpartij dit aanbod aanvaardt, is er sprake van wilsovereenstemming waardoor de overeenkomst tot stand komt. De gemeente kan opties uitgeven, maar ook in optie nemen. Opties kunnen een tijdsbeperking bevatten.

Overeenkomstpercelen:

Dit is een term uit het kostenverhaal die wordt gebruikt voor percelen grond binnen een plangebied ten aanzien waarvan een exploitatie-overeenkomst met de eigenaar is gesloten.

Pacht:

Een bepaalde vorm van juridisch zeer strak geregelde 'huur' van agrarische grond. Pacht kan regulier zijn (6 jaar met 6 jarige verlengingen en een wettelijk recht van eerste koop voor de pachter) of kortlopend (telkens een jaar). Kortlopende pacht kan voor de duur van 1 of 2 jaar zijn en telkens tot maximaal bij elkaar 12 jaar opnieuw worden afgesloten, wederom onder stringente voorwaarden.

Particulier opdrachtgeverschap

De situatie dat de betrokken grond dient te worden uitgegeven zonder verplichting om de daarop te bouwen woning door de uitgevende partij te laten bouwen, dus vrij van gedwongen winkelnering bij de verkopende ontwikkelaar.

Passief grondbeleid:

Passief grondbeleid geeft de voorkeur aan het volgen van initiatieven vanuit de markt, zonder zelfstandig optreden.

Planeconoom:

Degene die tot taak heeft de financieel economische berekening, wijziging en begeleiding van projecten en bestemmingsplannen uit te voeren.

Posterieure exploitatieovereenkomst

De exploitatieovereenkomst die wordt gesloten nadat er een exploitatieplan is vastgesteld.

Reservering:

Reservering houdt in dat de grond (al of niet gedurende een bepaalde periode) niet aan een andere gegadigde zal worden aangeboden, dan aan degene voor wie gereserveerd is. Voor beide partijen ontstaat hiermee ruimte om verder te onderhandelen, als een der partijen opzegt, is de gemeente vrij om aan een ander aan te bieden. De gemeente kan aan reservering een tijdsbeperking en/of een vergoeding verbinden.

Strategische aankoop:

Een strategische aankoop is een aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk voor de gemeente is om in eigendom te hebben. Het gaat dan om toekomstige ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp) bestemmingsplan zijn opgenomen, maar waarvan het belang door het college wel als evident wordt beschouwd.

Vrij op naam:

Kosten van (bouwrijpe) grond plus bouwkosten woning (inclusief bijbehorende overwaardes) plus notaris- en kadastrale kosten. Verkoopprijs voor consument voor nieuw te bouwen woning, niet altijd gelijk aan marktwaarde van de woning.

Waarborgsom:

Van waarborgsom kan worden gebruik gemaakt indien aan een aanbetalingsbepaling de clausele is gekoppeld, dat deze vervalt aan de verkoper als de koper niet aan zijn verplichtingen voldoet. Een aanbetaling krijgt dan het karakter van een boete.

Zelfrealisatie:

De situatie waarin de eigenaar van de grond in een plangebied (meestal een ontwikkelaar of een bouwondernemer) zelf in staat en bereid is de nieuwe bestemming te realiseren. Er kan dan geen onteigening plaatsvinden en als hij niet wil verkopen kan de gemeente dus nooit eigenaar worden.

Bijlage

2

Grondprijsmethoden

Kostprijsbenadering

Bij deze methode wordt de grondprijs gelijk gesteld aan de kosten in de grondexploitatie. Op deze manier ontstaat altijd een sluitende grondexploitatie. In Nederland werden in het verleden gronden nog wel eens verkocht tegen de kostprijs. Groot nadeel is echter dat de grondprijs op deze manier geen enkele relatie heeft met de marktwaarde van de grond. Die kan veel hoger liggen dan de kostprijs. Tegenwoordig wordt de kostprijs nog wel berekend om te analyseren wat de grondprijs moet zijn om in ieder geval een sluitende grondexploitatie te waarborgen.

Comparatieve methode

Comparatief betekent vergelijkenderwijs. De grondprijs wordt dus vastgesteld door te onderzoeken wat gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties zijn. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locatie (correcties mogelijk voor ligging en andere aspecten) en met de prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal. De methode is simpel te noemen en leidt tot het hanteren van marktconforme prijzen.

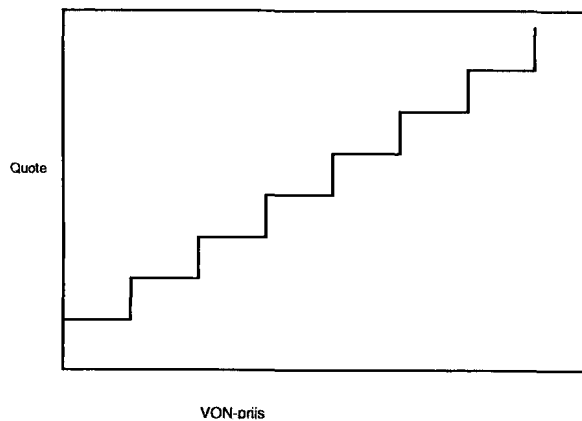
Residuele waardemethode

Bij deze methode wordt een raming opgesteld van de te verwachten VON-prijzen van het te realiseren vastgoed. Tevens wordt een raming opgesteld van de kosten die gemoeid zijn met de realisatie van het betreffende vastgoed, de stichtingskosten. Worden van de VON-prijs de stichtingskosten af getrokken dan resteert de residuele grondwaarde. De methode wordt aanbevolen door de Vereniging van Nederlandse Grondbedrijven (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) in hun convenant (Gemeentelijk grondprijsbeleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningkwaliteit) van 19 december 2001.

Grondquotes

Deze methode is in feite gebaseerd op een groot aantal residuele grondwaardeberekeningen. Op een gegeven moment kan een soort vuistregel geformuleerd worden dat bij woningen van een bepaald type en een bepaalde VON-prijs een bepaald percentage voor de grondprijs overblijft. Dit percentage wordt dan uitgedrukt als percentage van de VON-prijs (minus BTW) en wordt de grondquote behorend bij die VON-prijs genoemd. In de praktijk wordt dit veelal uitgezet in een lijn waarbij op de ene as VON-prijzen staan en op de andere as de bijbehorende grondquotes (hierna quotelijn genoemd). Een quotelijn kan er uitzien zoals in figuur 4.1 gepresenteerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gelden dat een 2¹kapwoning met een VON-prijs van € 280.000 een grondwaarde van 30% heeft en een vrijstaande woning van € 400.000 een grondwaarde van 35%. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de BTW. De VON-prijs is altijd inclusief BTW waar de grondwaarde altijd exclusief BTW wordt uitgedrukt. Om de grondwaarde te berekenen dient de VON-prijs dus nog met de BTW verminderd te worden.

Figuur 4.1 Quotelijn



Voordeel van deze methode is dat de grondquote een hard percentage is. Bij de residuele methode ontstaat veelal discussie over de hoogte van de aangenomen stichtingskosten. Een nadeel is dat ontwikkelaars/particulieren bij het hanteren van een grondquote niet worden beloond voor het toevoegen van extra kwaliteit en/of investeren in extra duurzame maatregelen in de woning als dit zich niet direct vertaalt in de VON-prijs van de woning. Als de VON-prijs gelijk blijft terwijl de stichtingskosten, als gevolg van het toevoegen van extra kwaliteit, hoger worden, dan heeft de ontwikkelaar residueel gezien minder geld voor de grond beschikbaar. De quote is echter gekoppeld aan de VON-prijs en de grondprijs wordt dus niet lager. Als gevolg hiervan voegt een ontwikkelaar dergelijke extra kwaliteit dan ook niet toe. Als residueel wordt gerekend dan vertaalt dergelijke extra kwaliteit zich direct in een lagere grondwaarde.

Bijlage

3

Kostensoortenlijst Bro Art 6.2.3 – 6.2.5. (d.d. 21 april 2008)

Artikel 6.2.3

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval *begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek*;
- b. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- c. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;

d. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;

e. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;

f. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;

g. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;

h. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;

i. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;

j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;

k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;

l. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

m. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kosten-elementen, genoemd onder a tot en met i;

n. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;

b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;

c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;

d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;

f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.