

Nota Grondbeleid gemeente Bronckhorst

2014 - 2017

Titel	Nota Grondbeleid
Opgesteld	2009
Geactualiseerd	28 november 2013

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Algemeen	7
1.2	Aanleiding	7
1.3	Leeswijzer	7
2	Doelstellingen van grondbeleid	9
2.1	Doelstellingen.....	9
2.2	Relatie overig gemeentelijk beleid.....	9
3	Actief/ facilitair/ passief grondbeleid.....	11
3.1	Actief grondbeleid	11
3.2	Facilitair grondbeleid.....	12
3.3	Passief Grondbeleid.....	12
3.4	Keuze type grondbeleid.....	13
4	Financieel instrumentarium	15
4.1	Algemeen	15
4.2	Marktconforme grondprijzen.....	15
4.3	Grondprijsmethoden.....	16
4.4	Grondprijzen per functie	17
4.5	Grondexploitaties	19
4.6	Reserve Bovenwijkse voorzieningen, omslagfondsen	20
4.7	Bandbreedte aankopen	21
4.8	Tussentijds winst nemen.....	23
4.9	Weerstandvermogen	24
4.10	BBV voorschriften.....	24
5	Juridisch instrumentarium	26
5.1	Verwerving	26
5.2	Beheer.....	27
5.3	Uitgifte.....	28
5.4	Kostenverhaal	29
6	Besluiten	30

Bijlage(n)

1. Begrippen
2. Grondprijsmethoden
3. Kostensoortenlijst Bro Art 6.2.3 – 6.2.5. (d.d. 21 april 2008)
4. BBV Notitie grondexploitatie (bijgesteld) ferbruari 2012

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Deze Nota Grondbeleid 2014-2017 is een richtinggevend document voor de manier waarop de gemeente Bronckhorst de komende jaren opereert op de grondmarkt.

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 gereedheidskist 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 en actualisatie

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.

De eerste versie van de Nota Grondbeleid is door de raad op 26 februari 2009 vastgesteld. Deze herziene nota (2014-2017) is een actualisatie van de bestaande nota. Aanleiding voor de actualisatie is:

- de volkshuisvestelijke ontwikkeling, ingegeven door demografische ontwikkelingen (krimp) en de economische crisis;
- het rekenkameronderzoek “Geground vertrouwen” d.d. juni 2013;
- vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid voor een periode van vier jaar.

In deze nota zijn de volgende kaders uitgewerkt:

Kader 1

Bronckhorst wenst actief sturing te blijven geven aan ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij past een actieve en regisserende rol, maar dit leidt niet gelijk tot een keuze voor een actief grondbeleid. Bronckhorst voert een faciliterend grondbeleid.

Kader 2

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

Kader 3

Bronckhorst hanteert een nota bovenwijkse voorzieningen.

Kader 4

Bronckhorst beheert haar eigendommen (gebouwen en onbebouwde grond) 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.

Kader 6

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

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden doelstellingen en overig beleid genoemd. 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 wordt het rapport van de rekenkamercommissie besproken en in hoofdstuk 7 volgt een overzicht van te nemen besluiten.

2 Doelstellingen van grondbeleid

2.1 Doelstellingen

Met deze nota grondbeleid wordt het behalen van een aantal doelstellingen beoogd.

De keuze van de gemeente voor een, faciliterend grondbeleid wordt vastgelegd. 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.

2.2 Relatie overig gemeentelijk beleid

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

2.2.1 Beleidsvelden

De gemeente hanteert een Groenstructuurplan en Spelregels voor de uitgifte van groen. Bronckhorst heeft samen met de gemeenten Aalten, Berkelland, Doetinchem, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk de 'Regionale structuurvisie Achterhoek 2012' voor woningbouw vastgesteld. Als onderdeel van de Locatie-eisen is een doelgroepenbeleid geformuleerd. Op deze wijze is het mogelijk het gemeentelijke doelgroepenbeleid per locatie op te leggen aan een ontwikkelaar.

In het laatste Raadsprogramma (2005-2010) zaten elementen die een relatie hadden met het gemeentelijk grondbeleid. Voor de periode ná 2010 is er geen raadsprogramma

vastgesteld. Het raadsprogramma geeft voor het college de kaders aan en dient als basis voor het Collegeprogramma. Voor de periode ná 2010 is ook geen Collegeprogramma vastgesteld. Wel is er in april 2010 een Coalitieakkoord gesloten “Samen bouwen aan een betrokken, solide en duurzaam Bronckhorst”.

In het Coalitieakkoord wordt echter geen concrete planning op het grondbeleid beschreven.

2.2.2 Aanbestedingsbeleid

Bij aanbestedingen van de gemeente zijn de Algemene Inkoopvoorwaarden Achterhoekse Gemeenten van toepassing.

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 inkoopvoorwaarden geven 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.

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 ordeningsbeleid. 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 generen, 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 de eigenaar van de grond (meestal de projectontwikkelaar) 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 die in een anterieure- of posterieure overeenkomst worden vastgelegd. Hierbij dient met name de relatie met het bestuursrechtelijke exploitatieplan in de gaten te worden gehouden. Met 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 anterieure overeenkomst.

- 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 anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan.

3.4 Keuze type grondbeleid

Met de nieuwe Wro zijn er meer mogelijkheden voor kostenverhaal gekomen. Daardoor is de financiële drijfveer om zaken actief op te pakken minder geworden. Overigens zijn er nog steeds argumenten om in specifieke gevallen actieve grondpolitiek toe te passen, bijvoorbeeld om optimale grip op de uitvoering te hebben. Voor de realisatie van de geplande ruimtelijke ordening blijft het voor de gemeente van belang het instrument actief grondbeleid te blijven gebruiken om de door haar gewenste programma's te kunnen realiseren. Door op een actieve wijze als katalysator te fungeren, wordt voorkomen dat gewenste planontwikkelingen niet dan wel (te) traag op gang komen.

Besluit 3.4.: Faciliterend grondbeleid is voor de looptijd van deze nota het uitgangspunt. Aankopen van gronden doen we alleen nog maar indien er sprake is van een strategische aankoop. Het is een nuttig instrument om ontwikkelingen op gang te brengen die voor de gemeente van belang zijn. In dat geval wordt altijd vooraf per situatie de afweging gemaakt; gewenste ruimtelijke ontwikkeling/publieke belangen versus risico's voor de gemeente.

De gemeente Bronckhorst kiest voor een faciliterend grondbeleid om de volgende redenen:

Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente voor een passievere rol. Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente weliswaar streeft naar realisatie van (ruimtelijke) plannen, maar de gemeente laat de grondexploitatie in principe over aan een particuliere grondexploitant. De gemeente beperkt zich dan tot haar publiekrechtelijke rol. Dit kan zich beperken tot het vaststellen van kaders en randvoorwaarden en de ontwikkeling en controle hierop. Het belangrijkste voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder financiële risico's loopt dan bij actief grondbeleid. Doel is om het grondexploitatie-risico over te hevelen naar de markt (grondexploitant). De gemeente zal de door haar gemaakte kosten in rekening brengen via het daarvoor beschikbare kostenverhaal-instrumentarium waaronder de anterieure exploitatieovereenkomst en het exploitatieplan. De anterieure overeenkomst komt tot stand op basis van vrijwilligheid. Wanneer het niet mogelijk is om een overeenkomst te sluiten kan gekozen worden voor een exploitatieplan.

4 Financieel instrumentarium

4.1 Algemeen

In het voorgaande hoofdstuk is de gemeentelijke keuze voor een zoveel mogelijk faciliterend 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 BBV

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
- BBV voorschriften

4.2 Marktconforme grondprijzen

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

Besluit 4.2: 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.”

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 4.3: 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 jaarlijks 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 4.4: De grondprijzen voor de verschillende functies worden vastgelegd in een grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden.

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.

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 omringende 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 behoeve 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.

De grondprijzen voor snippergroen zijn in de grondprijzenbrief vastgelegd.

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 4.5: a. Jaarlijks worden alle grondexploitaties geactualiseerd als bedoeld in artikel 16 BBV. Ten aanzien van de besluitvorming over grondexploitaties van nieuwe plannen wordt aangesloten bij de besluitvormingsprocedure met betrekking tot bestemmingsplannen.
b. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt expliciet aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Hierdoor kan de raad beter sturen op de uitvoering van het grondbeleid.*

De kosten bestaan ondermeer uit de verwervingskosten van de grond, het bouw- en woonrijpmaken en de kosten voor de planontwikkeling. De opbrengsten worden gegenereerd 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 Plankostenscan van VROM.

4.6 Bovenwijkse voorzieningen, omslagfondsen

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

b.: Indien een bovenwijkse voorziening gewenst doch niet causaal noodzakelijk is, wordt een bijdrage gevraagd op basis van de nota Voorziening Bovenwijkse Verplichting.

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 een 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.

Op basis van de nota Voorziening Bovenwijkse Verplichting kunnen middelen worden gegenereerd ten behoeve van bovenwijkse voorzieningen die geen noodzakelijk causaal verband hebben met een ruimtelijke ontwikkeling.

Het aanleggen van bovenwijkse voorzieningen vindt plaats op basis van een door de raad vastgesteld plan met prioritering.

Onder de 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. De toerekening aan het fonds bovenwijkse voorzieningen zal daar ook een plaats in moeten krijgen. De toerekening van bovenwijkse voorzieningen aan de betrokken grondexploitatie moet krachtens de 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 gevoerde actieve grondbeleid in de afgelopen periode, is door 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.

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

In verband met het actieve grondbeleid dat de gemeente voerde, is voor de verwerving van gronden en vastgoed, in het verleden door de gemeente het juridisch instrument Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gehanteerd. Er was een fiatteringsgroep opgericht die noodzakelijk geachte aankopen op grond van het genoemde mandaat vooraf goedkeurde. De groep werd ad hoc bijeen geroepen en was in staat om op uitermate korte termijn over de gewenste fiattering te adviseren. Snelheid was geboden omdat besluiten over aankoop aan strenge wettelijke eisen waren gebonden. Op geen van de indertijd benoemde Wvg-gebieden rust nog een aanwijzing. Daarom is ook de fiatteringsgroep niet meer actief.

Mandaat strategische aankopen

Bij strategische aankopen kan het van belang zijn om snel een besluit te kunnen nemen om te voorkomen dat derden een grondpositie verwerven. Daarom heeft de gemeenteraad het college een mandaat van 3 miljoen euro voor het uitvoeren van strategische aankopen gegeven. In het verleden is van dit mandaat diverse keren gebruik gemaakt.

Nu we facilitair grondbeleid als uitgangspunt nemen, zal het strategisch aankopen nauwelijks aan de orde zijn, maar het valt niet uit te sluiten dat het de komende jaren nodig zal zijn. Om op deze situaties in te kunnen spelen is het wenselijk het mandaat te handhaven, De bandbreedte kan echter verlaagd worden van 3 miljoen naar 1,5 miljoen euro per boekjaar. Het mandaat wordt met gepaste terughoudendheid ingezet.

Besluit 4.7: a. De raad mandateert het college om voor een bedrag van maximaal € 1,5 miljoen in een vroegtijdig stadium aankopen met een strategisch karakter te kunnen verrichten;
b.. Nadat het college een strategische aankoop heeft gedaan, wordt de raad geïnformeerd over de aankoop met een argumentatie gebaseerd op de onderlinge samenhang tussen realiseringstermijn, risico en kosten.

Indien dit bedrag noodzakelijkerwijze zou moeten worden overschreden zal het college de raad 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 faciliterend grondbeleid kan door het college gemotiveerd worden afgeweken..

4.8 Tussentijds winst nemen

Met betrekking tot tussentijdse winstneming wordt de actuele regelgeving van de BBV gevolgd.

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.

4.10 BBV – voorschriften

4.10.1 Notitie grondbeleid

De commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) heeft een nieuwe notitie grondexploitatie opgesteld (februari 2012). De notitie is een bijgestelde versie van de notitie grondexploitatie van januari 2008. De belangrijkste reden voor de aangepaste notitie zijn de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de grondexploitaties. De commissie wil met de nieuwe notitie een nadere verduidelijking geven op het verwerken van de financiële consequenties in begroting en jaarrekening. Ten opzichte van de versie van januari 2008 is een aantal verduidelijkingen c.q. aanscherpingen doorgevoerd, die zijn onderverdeeld naar 'stellige uitspraken' en 'aanbevelingen'.

4.10.2 Stellige uitspraken en aanbevelingen

Met *stellige uitspraken* geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd. Indien de gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (uiteraard ook "BBV proof"), dan moet zij dit expliciet motiveren en kenbaar maken bij de begroting en jaarrekening.

Bij *aanbevelingen* gaat het om uitspraken die "steun en richting geven aan de praktijk". De commissie BBV spoort gemeenten aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

Door zich te houden aan de stellige uitspraken is de gemeente er zeker van dat zij de regels goed interpreteert. Indien van stellige uitspraken wordt afgeweken dient dit bij de jaarrekening te worden onderbouwd. De BBV Notitie grondexploitatie (bijgesteld) Februari 2012 is als bijlage 4 bij deze nota gevoegd.

Besluit 4.10: De 'stellige uitspraken' en "aanbevelingen" van de commissie BBV worden op de grondexploitatie toegepast.

5 Juridisch instrumentarium

De onderverdeling van het juridische instrumentarium waar het grondbedrijf gebruik van kan maken is die 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.

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 grondbank en het hanteren van een fonds voor strategische aankopen. Een grondbank 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.

grondbeleid en juridisch instrumentarium gemeente Bronckhorst

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 blijven 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 Beheer

Bronckhorst beheert haar eigendommen (gebouwen en onbebouwde grond) 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

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 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 de afdelingen Ontwikkeling en Beheer, de afweging gemaakt te worden over de wijze waarop het beheer gaat plaatsvinden. De organisatie van tijdelijk beheer kan volledig bij de afdeling Beheer worden ondergebracht.

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 erfdiensbaarheden, 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 bouwkavels 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	mogelijk

Mandeligheid	ja
Opstalrecht	ja
Erfdienstbaarheden	ja
Kwalitatieve verplichtingen	ja (op basis van AVW en AVB)
Kettingbedingen	ja (op basis van AVW en AVB)
Openbare inschrijving	ja
Selectieprocedure	dmv prijsvragen of aanbesteding incidenteel
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

5.4.1 Grondexploitatiewet

Op 1 juli 2008 is, als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de zogenaamde Grondexploitatiewet (Greww) in werking getreden. 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.

Voor genoemde 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 (verkavelingsplan), 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 dus 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.

5.4.2 Exploitatieplan

Het bij het in procedure brengen van een bij het bestemmingsplan behorende exploitatieplan is het publiekrechtelijke spoor. In het publiekrechtelijke spoor moet bepaald worden welke kosten op de eigenaar die zelf gaat realiseren kunnen worden verhaald. Daartoe is een kostensoortenlijst opgesteld. In deze lijst staan alle kosten die normaal tot de grondexploitatie worden gerekend. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan bouwen en woonrijpmaken, aanleg openbare ruimte, plankosten, inbrengwaarde grond, rente over geïnvesteed vermogen en kosten onderzoeken.

Eventuele opbrengsten in dat kader moeten ook worden meegenomen. Het betreft verder louter kosten voor aanleg. Kosten van beheer en onderhoud mogen niet worden meegenomen.

Verder gaat het alleen om kosten die met de *grondexploitatie* te maken hebben en niet met de *opstalexploitatie*. Dit betekent dat gebouwen niet mogen worden meegenomen in de grondexploitatie (behalve o.a. onrendabele gebouwde openbare parkeervoorzieningen). Hierbij kan gedacht worden aan schoolgebouwen, welzijnsgebouwen, sporthallen en sportcomplexen.

Belangrijk is ook dat de apparaatskosten die bij de zelfrealisator in rekening kunnen worden gebracht gemaximeerd worden. Kosten die boven dit maximum uit komen, komen voor 100% bij de gemeente terecht. Het is dus van groot belang bij planontwikkeling efficiënt en

effectief te werken. Haalbaarheid van plannen waaraan gewerkt wordt is van cruciaal belang. Die afweging moet vooraf expliciet gemaakt worden.

Om kosten daadwerkelijk mee te kunnen nemen, moeten ze voldoen aan drie criteria:

1. Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de betreffende werkzaamheden, voorzieningen e.d.
2. Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. Zonder plan zouden de kosten niet zijn gemaakt.
3. Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van de werkzaamheden, voorzieningen e.d. dan moeten de kosten naar evenredigheid worden verdeeld.

Binnen de Wro is het mogelijk om bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken, maar ook om kosten die te maken hebben met bovenwijkse voorzieningen te verhalen. Het verhalen van kosten in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen kan alleen in de anterieure fase. Het opnemen van bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen echter alleen als er een structuurvisie (die aan de eisen uit de Wro voldoet) aan ten grondslag ligt. De bovenwijkse voorzieningen moeten in een afzonderlijke nota bovenwijkse voorzieningen worden opgenomen. Deze kosten kunnen zowel in de anterieure fase als in het exploitatieplan worden opgenomen. Bovenwijkse voorzieningen kunnen niet willekeurig aan een plan worden toegerekend. Daarvoor dienen de drie hiervoor genoemde criteria te worden gebruikt.

Besluit 5.4:

1. *De gemeente geeft er de voorkeur aan om kosten (optimaal) te verhalen, middels (anterieure) overeenkomsten.*
2. *Indien het niet lukt om met een ontwikkelaar een dergelijke overeenkomst te sluiten, moet een exploitatieplan worden opgesteld*

6 Besluiten

De nummers van de besluiten verwijzen naar de artikelen in deze nota. Zo is snel terug te vinden wat de overwegingen bij het besluit zijn.

Besluit 3.4: Faciliterend grondbeleid is voor de looptijd van deze nota het uitgangspunt. Aankopen van gronden doen we alleen nog maar indien er sprake is van een strategische aankoop. Het is een nuttig instrument om ontwikkelingen op gang te brengen die voor de gemeente van belang zijn. In dat geval wordt altijd vooraf per situatie de afweging gemaakt; gewenste ruimtelijke ontwikkeling/publieke belangen versus risico's voor de gemeente

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

Besluit 4.3: 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.

Besluit 4.4: De grondprijzen voor de verschillende functies worden vastgelegd in een grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief wordt jaarlijks door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden.

Besluit 4.5: a. Jaarlijks worden alle grondexploitaties geactualiseerd als bedoeld in artikel 16 BBV. Ten aanzien van de besluitvorming over grondexploitaties van nieuwe plannen wordt aangesloten bij de besluitvormingsprocedure met betrekking tot bestemmingsplannen.
b. De jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt expliciet aan de raad voorgelegd en door de raad vastgesteld. Hierdoor kan de raad beter sturen op de uitvoering van het grondbeleid.

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

Besluit 4.7: a.. De raad mandateert het college om voor een bedrag van maximaal € 1,5 miljoen in een vroegtijdig stadium aankopen met een strategisch karakter te kunnen verrichten;

b.. Nadat het college een strategische aankoop heeft gedaan, wordt de raad geïnformeerd over de aankoop met een argumentatie gebaseerd op de onderlinge samenhang tussen realiseringstermijn, risico en kosten.

Besluit 4.10: De 'stellige uitspraken' en "aanbevelingen" van de commissie BBV worden op de grondexploitatie toegepast.

Besluit 5.4: a. De gemeente geeft er de voorkeur aan om kosten (optimaal) te verhalen, middels (anterieure) overeenkomsten.
b. Indien het niet lukt om met een ontwikkelaar een dergelijke overeenkomst te sluiten, moet een exploitatieplan worden opgesteld.

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,

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.

Erdienstbaarheid:

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 clause 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

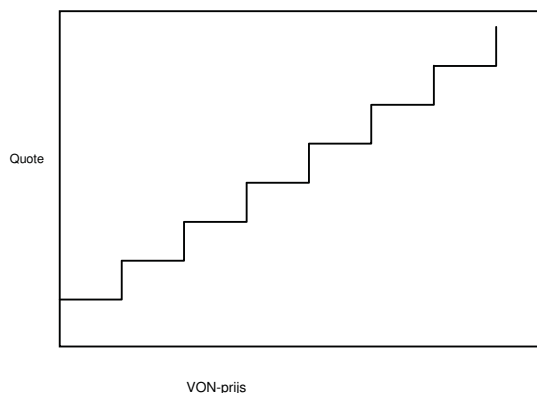
Bij deze methode wordt een raming opgesteld van de te verwachten VON-prijzen van het te realiseren vastgoed. Tevens wordt een raming opgesteld van de kosten die gemoeid zijn met de realisatie van het betreffende vastgoed, de stichtingskosten. Worden van de VON-prijs de stichtingskosten af getrokken dan 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 2^e1kapwoning 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 kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;

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.

Bijlage

4

BBV Notitie grondexploitatie (bijgesteld) februari 2012

1

Notitie grondexploitatie (bijgesteld) Februari 2012

1. Inleiding, samenvatting en richtlijnen commissie BBV

1.1 Inleiding

Deze notitie grondexploitatie is een bijgestelde versie van de notitie grondexploitatie van januari 2008. Een reden voor een aangepaste notitie zijn de gevolgen van de financieel-economische crisis voor de grondexploitaties. De commissie wil door middel van deze aangepaste notitie een nadere verduidelijking geven op het verwerken van de financiële consequenties in begroting en jaarrekening.

De notitie behandelt verschillende aspecten van de (gemeentelijke) grondexploitatie. Centraal staat de toepassing bij gemeenten die voor eigen rekening en risico bouwgrond produceren met het doel die te verkopen of in erfpacht uit te geven. Deze notitie wordt ook gebruikt om de relevante artikelen van het BBV te verduidelijken of nadere aanbevelingen hierover te geven. Dit geheel maakt een adequate jaarverslaglegging mogelijk in het kader van het BBV met betrekking tot grondexploitaties en de daarmee samenhangende zaken. Ten opzichte van de vorige versie van deze notitie van januari 2008 zijn een aantal verduidelijkingen / aanscherpingen doorgevoerd. Deze zijn opgenomen onder de stellige uitspraken in paragraaf 1.3. De commissie BBV vraagt aandacht voor stellige uitspraak 4. Deze schrijft voor dat bij een geprognosticeerd verlies op een grondexploitatie direct een afboeking plaats vindt of een voorziening wordt getroffen ter grootte van dit volledige verlies. Voor de jaarrekening 2011 geldt de oude notitie (van januari 2008) nog als kader. De commissie BBV beveelt echter aan om de bijgestelde notitie (van februari 2012) al zoveel als mogelijk toe te passen. Vanaf de jaarrekening 2012 is de bijgestelde notitie onverkort van toepassing en vervalt de notitie uit 2008.

1.2 Samenvatting

De notitie bestaat uit zes hoofdstukken. Hoofdstuk 2 is gericht op de vormen van het grondbeleid en de rollen van raad en college daarin. Hoofdstuk 3 is een algemeen hoofdstuk gericht op grondexploitaties in het algemeen. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt gericht ingegaan op de niet in exploitatie genomen grond (NIEGG) en de bouwgrond in exploitatie

(BIE). Verder komen in hoofdstuk 5 enkele aspecten van bouwgrond in exploitatie aan bod. Dat zijn:

- o de verslaglegging van de meerjarige ontwikkeling van een bouwlocatie;
- o de waardering van grondaankopen en de rentekosten hierover;
- o methoden van activering van aankopen en kosten;
- o tussentijdse winstnemingsmethoden.

Hoofdstuk 6 benoemt tenslotte een aantal gehanteerde bronnen. 3

1.3 Richtlijnen

De taak van de commissie Besluit begroting en verantwoording (hierna: BBV) is om een eenduidige toepassing van het BBV te bevorderen. Het doel van deze notitie is om zaken te verduidelijken en binnen de grenzen van het BBV daarvoor nadere richtlijnen te geven. In deze paragraaf wordt aangegeven welke richtlijnen de commissie BBV over grondexploitatie heeft geformuleerd. Maar eerst wordt hieronder kort ingegaan op de status van de richtlijnen van de commissie BBV.

Richtlijnen commissie BBV

Richtlijnen van de commissie BBV zijn een belangrijk instrument van de commissie om de eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV te bevorderen. De richtlijnen van de commissie worden -in navolging van de richtlijnen van de RJ- onderverdeeld naar stellige uitspraken en aanbevelingen. De betekenis van beide categorieën voor de praktijk van de begrotingscyclus incl. jaarverslaggeving verschilt. Met stellige uitspraken geeft de commissie BBV een interpretatie van de regelgeving die leidend is. Dit betekent dat verwacht wordt dat stellige uitspraken worden gevolgd en indien een gemeente toch een afwijkende interpretatie kiest (de gemeente is van oordeel dat in haar specifieke omstandigheden een andere lijn beter past en ook „BBV-proof“ is), zij dit expliciet moet motiveren en kenbaar moet maken bij de begroting en jaarrekening. Bij aanbevelingen gaat het om uitspraken die 'steun en richting geven aan de praktijk'. De commissie BBV spoort gemeenten en provincies aan om deze aanbevelingen te volgen omdat dat naar haar oordeel bijdraagt aan het inzicht in de financiële positie (transparantie).

Deze notitie bevat de volgende **stellige uitspraken** van de commissie BBV:

1. De lasten en baten verband houdende met grondexploitaties worden in de exploitatie verantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.

2. Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.

3. Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nadere invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dit ligt in lijn met artikel 65, 2^e lid. Dat betekent concreet het volgende:

- a. de boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;**
- b. de ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;**

c. bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het 4 transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze bepaling dient jaarlijks gemaakt te worden;

d. als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd;

e. als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

4. Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

Daarnaast bevat deze notitie een **vijftal aanbevelingen**, namelijk de volgende:

- A. De commissie BBV beveelt aan om de wijze van autorisatie van grondexploitatiebudgetten en de jaarlijkse actualisatie daarvan via een raadsbesluit vast te leggen, bijvoorbeeld in de verordening 212, als de autorisatieprocessen van de gemeenteraad met betrekking tot grondexploitaties geen onderdeel uitmaken van de normale begrotingscyclus.
- B. De commissie BBV beveelt aan in het kader van efficiënte bedrijfsvoering en een juiste waardering en resultaatbepaling goed te bezien of looptijd en grootte van de grondexploitatie in verhouding staan tot een adequate beheersing van alle aspecten van dat bestemmingsplan -waar onder (bouw)vergunningverlening en handhaving - en hierover verantwoording af te leggen in de begroting en jaarrekening.
- C. Om de consistentie van de jaarverslaglegging van een gemeente met betrekking tot grondexploitaties te bevorderen doet de commissie BBV op basis van deze notitie de aanbeveling aan de gemeenten om in of bij de verordening 212 gedragsregels op te nemen, tenminste over de vervaardigingskosten van niet in exploitatie genomen grond (NIEGG) en de hoogte van de in acht te nemen marktwaarde.
- D. De commissie BBV beveelt voor het tussentijds winst nemen aan dat de lokale afweging tussen het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel nader wordt uitgewerkt, bijvoorbeeld in de verordening 212. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt er immers toe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn situaties denkbaar waarbij reeds eerder voldoende zekerheid is voor winst nemen. Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst dan ook te worden genomen
- E. De commissie BBV beveelt aan de projectfasering en de daaraan verbonden tussentijdse resultaatbepaling te actualiseren wanneer de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven zoals bijvoorbeeld vanwege stagnerende grondverkoop.

2. De aanloop naar grondexploitatie

In dit hoofdstuk komen onderwerpen aan bod die te maken hebben met de inrichting van de grondexploitatie. Zo is er keuze uit verschillende vormen van grondexploitatie, van actief

grondbeleid tot faciliterend grondbeleid. Vooruitlopend op de grondexploitatie is een grondexploitatiebegroting nodig. Verder wordt ingegaan op de verantwoordelijkhedenverdeling tussen college en raad en de onderlinge informatie-uitwisseling. Er is aparte aandacht voor de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitatieopzet, het risicomanagement in de paragraaf grondbeleid en de locatiebepaling als aangrijpingspunt voor risicobeheersing.

2.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de aankoop van gronden, sloop of bouwrijp maken tot en met de uitgifte / verkoop van bouwgrond. Bij actief grondbeleid exploiteert de gemeente voor eigen rekening en risico gronden. Er zijn al beduidende financiële risico's bij de aankoop van grond, omdat dan nog niet zeker is of de bouwvoornemens kunnen worden gerealiseerd.

De gemeente legt bij actief grondbeleid de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs, mits de marktprijs niet wordt overschreden.

2.2 Ontwikkelingen in actief grondbeleid

In de uitvoering van het grondbeleid doen zich ontwikkelingen voor. Waar tot de jaren „90 actief grondbeleid de regel was, krijgen gemeenten na die tijd steeds vaker te maken met projectontwikkelaars met een grondpositie. De mogelijkheden om zuiver actief grondbeleid te voeren worden daardoor lastiger. Dit heeft ertoe geleid dat het belang van zuiver actief grondbeleid is afgenomen. In een aantal gevallen slagen gemeenten er via het bouwclaim-model nog in om alle grond in handen te krijgen, zij het onder de afspraak tussen ontwikkelaars en gemeenten om in ruil voor grond een deel van de bouwopgave te realiseren. Vanaf dat moment is wel weer sprake van actief grondbeleid, maar geldt daarbij deze afspraak. Steeds vaker komen echter ook samenwerkingsconstructies tot stand in de vorm van een (geïstitutionaliseerde) publiek-private samenwerking (PPS). Een schets van de verschillende mogelijkheden is te vinden in onderstaande figuur 2 van de *Handreiking grondbeleid voor raadsleden*, van het ministerie van BZK:

Als ook geen PPS tot stand kwam, had de gemeente voor het verhaal van kosten de opties van de exploitatieovereenkomst en uiteindelijk van de baatbelasting tot haar beschikking. Omdat deze laatste instrumenten gebreken kennen, is de Grondexploitatiewet in procedure gebracht. Deze wet maakt deel uit van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die 1 juli 2008 in werking is getreden.

2.3 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente het particulieren mogelijk maakt grond te exploiteren. Gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende grondexploitatie kan zij op de particuliere exploitant verhalen. De gemeente koopt dus zelf geen grond aan. De gemeente beperkt zich tot de wettelijke publieke taak. Deze taak bestaat vooral uit inspraakprocedures, het vaststellen van het bestemmingsplan en zo nodig het exploitatieplan. Voor het kostenverhaal via het exploitatieplan is een grondexploitatieopzet noodzakelijk. Het is moeilijk voorstelbaar dat particulieren het overeenkomstentraject zonder grondexploitatieopzet zouden ingaan. Daarnaast gaat het hier om het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van een locatie, zoals de kosten van de aanleg van de infrastructuur en voorzieningen. In deze notitie wordt niet apart ingegaan op de verslaglegging van faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid roept tot dusverre geen bijzondere verslagleggingsproblematiek op.

2.4 De Grondexploitatiewet/Wet Ruimtelijke Ordening

De Grondexploitatiewet legt een basis voor contracten tussen de gemeente en de grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. Gemeenten hebben verder een stok achter de deur om de zogenaamde „free riders” aan te pakken. Dat zijn private grondeigenaren die wel profiteren van algemene voorzieningen, maar hieraan niet meebetalen. Daarnaast hebben gemeenten meer ruimte om locaties voor sociale woningbouw en vrije kavels aan te wijzen. De Grondexploitatiewet is onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Als de gemeente en de private grondeigenaar er niet op basis van contractuele afspraken uitkomen, dan kan de gemeente exploitatiekosten publiekrechtelijk verhalen via het exploitatieplan en de bouwvergunning. Dat werkt als een stok achter de deur bij de onderhandelingen die vaak eerst gevoerd zullen worden. Deze stok achter de deur geldt alleen voor een bepaald type bouwplan. Het moet gaan om gronden waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit voor de eerste maal voorziet in:

nieuwbouw van woningen en andere hoofdgebouwen, of

belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, zoals de verandering van een fabrieksgebouw in appartementen.

Het publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal start onder de nieuwe Grondexploitatiewet met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Het eerste exploitatieplan voor een locatie (locatieplan) moet samen met het bestemmingsplan (of projectbesluit) voor de locatie worden vastgesteld. De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking en gelden voor iedereen. Bij strijdigheid met het exploitatieplan moet een gemeente een bouwvergunning weigeren.

Het planologisch instrumentarium voor de gemeente bestaat uit de structuurvisie en het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan maakt het mogelijk bestaande bestemmingen te wijzigen. Provincie en Rijk hebben hetzelfde instrumentarium te beschikking en het inzetten daarvan kan hetzelfde gevolg hebben voor het wijzigen van de bestaande bestemming. Het wijzigen van de bestaande bestemming heeft een direct gevolg voor de marktwaarde van de gronden.

2.5 De grondexploitatiebegroting

De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van de grondexploitatiebegroting ligt bij de raad. De grondexploitatiebegroting is noodzakelijk indien sprake is van actief grondbeleid. De bevoegdheid van de raad vloeit voort uit het budgetrecht dat de raad heeft bij het vaststellen van de begroting, zie ook artikel 156 lid 2c van de Gemeentewet. De raad stelt de grondexploitatiebegroting vast, op basis van een bestemmingsplan. De grondexploitatiebegroting is het financieel kader van de gebiedsontwikkeling met in achtname van de ruimtelijke doelstellingen (bijvoorbeeld het aantal te bouwen woningen in de sociale sector) die in het bestemmingsplan zijn vastgelegd. Indien de doelstellingen niet gehaald zal worden, dient een bijstelling aan de raad te worden voorgelegd. Uitgangspunt is dat deze bijstelling jaarlijks plaatsvindt en gekoppeld is aan de reguliere planning- en controlcyclus.

De raad stelt meestal voor de uitvoering van de grondexploitatiebegroting budgetten beschikbaar. Deze budgetten regelen de financiering en dekking van de uitvoering van de grondexploitatiebegroting en zijn dan bestemd voor aankopen, wegeaanleg, groenaanleg, riolering, enzovoort. Het staat de raad vrij meerjarige budgetten te verlenen voor de gehele locatie of voor een deellocatie. Het kan ook zijn dat de raad een globaal budget beschikbaar

stelt, waarbinnen het college gemachtigd is zelf deelbudgetten beschikbaar te stellen aan de organisatie.

Apart budgetten beschikbaar stellen is niet nodig als de autorisatie van de (deel)budgetten is geregeld in het kader van de begrotingscyclus. Kleinere herzieningen van het exploitatieplan kunnen meelopen in de begrotingscyclus. Bij forse wijzigingen van het exploitatieplan is actualisatie van de autorisatie van de raad nodig (zie ook 2.7.2).

2.6 Het grondbeleid in de gemeente

Kaderstelling

Het college is binnen een gemeente het uitvoerend bestuursorgaan. Die uitvoering wordt door de raad aan kaders gebonden. De raad legt de financiële kaders vast in de begroting. De grondexploitatiebegroting is hierin verwerkt.

De paragraaf grondbeleid bij de begroting

Het college moet in de paragraaf grondbeleid bij de begroting onder meer de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen.

Nota grondbeleid

De raad kan het college vragen om een Nota grondbeleid op te stellen in aanvulling op de paragraaf grondbeleid. In een dergelijke nota wordt ingegaan op de vorm van het te voeren grondbeleid, verwervingen en beheer, aanbestedingen, uitgifte, kostenverhaal, samenwerkingen, programma's, kwaliteit, sturing en verantwoording.

De controle van de uitvoering

Het is aan de raad om te controleren of het college, bij de uitvoering van het grondbeleid, binnen de door de Gemeenteraad vastgestelde beleidskaders is gebleven. De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid zal zodanig vorm moeten worden gegeven, dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. In het kader van de beheersbaarheid van de grondexploitatie is het verstandig spelregels vast te stellen omtrent de optimale omvang en de duur van de grondexploitatie. Het kan verstandig zijn de grondexploitatie op te knippen in afzonderlijk herkenbare deelexploitaties.

De jaarstukken

De jaarstukken bieden inzicht in de gerealiseerde kosten en opbrengsten van de door de raad vastgestelde grondexploitaties en in de eventuele afwijkingen in het inhoudelijke programma en in de tijdsplanning ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten.

Het college legt in de paragraaf grondbeleid van het jaarverslag verantwoording af over het gevoerde grondbeleid. Onderwerpen die aan bod komen zijn de winstnemingen /

verliesnemingen, risico's en het weerstandsvermogen. Verder wordt eventueel verslag gedaan van strategische aankopen en van afgesloten plannen.

2.7 Jaarlijkse herziening

Er zal jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting moeten plaatsvinden, alleen al vanwege waarderingen die voor de jaarrekening relevant zijn. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan echter verschillen. Hierna zal worden uitgegaan van wat de commissie BBV als minimaal vereist ziet met betrekking tot de jaarlijkse herziening. 9

2.7.1 Actualisatie grondexploitatiebegroting

In de paragraaf grondbeleid (artikel 16 BBV) dient, naast beleidsvoornemens en een aanduiding van de wijze van beleidsrealisatie, een actuele prognose te worden gegeven van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie. Er kunnen zich betrekkelijk grote fluctuaties voordoen in de prognoses, vooral als de plannen erg afhankelijk zijn van ontwikkelingen in de markt voor bouwrijpe grond. Hierbij moeten ook landelijke en regionale ontwikkelingen worden betrokken, zoals economische en demografische trends die van invloed kunnen zijn op de woningbehoefte en de betaalbaarheid daarvan.

Een uitgangspunt is dat de exploitatiebegroting tenminste jaarlijks wordt herzien. Een jaarlijkse herziening sluit goed aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek. De systematiek van de jaarlijkse verslaglegging bij gemeenten (artikel 24 BBV) vraagt onder meer om het geven van een zo reëel mogelijk financieel beeld. Dit houdt ook in dat het beeld van de grondexploitaties jaarlijks wordt geactualiseerd en dat op zijn minst ook de realiteit van de waarderingen jaarlijks wordt gezien. De wijzigingen bij de actualisaties moeten duidelijk worden toegelicht.

2.7.2 Herziening en informatiebeheer

Als de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, zoals de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten, kan volstaan worden met een aanpassing van de exploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse verslagleggingprocedures. Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals het anders invullen van de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan met grote gevolgen voor de grondexploitaties, dan zal de raad veelal apart of uitgebreider moeten worden geïnformeerd of zelfs in de besluitvorming moeten worden betrokken.

2.8 Risicomanagement in de paragraaf grondbeleid

Om de risico's van de grondzaken goed in beeld te krijgen, is in artikel 16 BBV ook bepaald dat in de paragraaf grondbeleid de beleidsuitgangspunten worden vermeld omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

2.8.1 Algemene uitgangspunten

Een gemeente dient een passend financieel weerstandsvermogen op te bouwen voor de risico's van de grondexploitatie, zoals voor fluctuaties in de ramingen als gevolg van de jaarlijkse actualisaties. Hiervoor is nodig een deugdelijke risico-analyse die aannames bevat over bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkelingen om het noodzakelijke weerstandsvermogen voor de grondexploitaties te bepalen.

Een algemeen uitgangspunt is verder dat voor exploitaties met een onafwendbaar voorzien negatief saldo direct een voorziening moet worden gevormd.

2.8.2 Hanteren reserve(s)

Naast een voorziening grondexploitatie, als waardecorrectie voor een voorzien verlies, kunnen grondexploitatie-reserves worden gevormd.

Over de noodzakelijke omvang van de reserves lopen de meningen uiteen. Het komt voor dat een gemeente bewust de vorming van een voorziening voor verliesgevende exploitaties ten laste van de algemene middelen / reserve brengt. Ook komt het voor dat een gemeente een reserve vormt voor grondexploitaties en daar de vorming van een voorziening van verliesgevende exploitaties mee dekt. Dat laatste heeft dan als voordeel (mits de reserve redelijk gelijkmatig wordt gevormd) dat de normale exploitatie van de gemeente niet belast

wordt met fluctuerende toevoegingen aan de voorziening voor negatieve grondexploitaties. De afgelopen jaren bleek dat door de slechte marktomstandigheden de reserve grondexploitatie vaak onvoldoende groot was, om de normale exploitatie/ algemene reserve niet te belasten met de (voorziene) grondexploitatieverliezen.

Een moderne aanpak is dat met behulp van een risicomodel de benodigde omvang van voorziening en reserve(s) wordt bepaald. Tevens kan deze "berekende" reserve dan geconfronteerd worden met de werkelijke omvang van de reserve grondexploitatie waarin het verwachte eindresultaat van de grondexploitaties is begrepen.

2.9 Locatiebepaling

Ook via de locatiebepaling kunnen risico's van de grondexploitatie beter beheersbaar worden gemaakt, daarom wordt daarop hierna nadrukkelijk ingegaan.

2.9.1 Locatiegrootte

Een locatie is natuurlijk gezien, vaak een aaneengesloten stuk grond met natuurlijke grenzen. Toch is het de vraag of dit uit oogpunt van grondexploitatie de beste locatie is, of dat de locatie toegevoegd zal worden aan een ander gebied voor een grotere locatie of dat de locatie juist opgedeeld zal worden in meerdere locaties. *De grootte van een locatie heeft invloed op de uitkomsten van de grondexploitatie.* Het is immers zo dat de kosten en opbrengsten beheersbaar en afrekenbaar worden gemaakt per locatie. De doorlooptijd van de grondexploitatieopzet van kleine locaties zal per locatie meestal korter zijn. De keuze voor groot of klein is daarom ook van belang voor de gevoeligheid van locaties voor risico's waaronder de conjunctuur. Veelal is er een één op één relatie tussen locatiegrootte en bestemmingsplan.

2.9.2 Het resultaat en locatiegrootte

Naarmate het exploitatiegebied groter is, is de levensduur langer, nemen de risico's toe en verschuift de definitieve winstneming (indien nog van winst sprake is) meer en meer naar de toekomst. Wel is dan nog tussentijdse winstneming mogelijk. Voorziene verliezen dienen direct te worden genomen (zie 5.5.4). Tijdige en goede informatie is juist bij grondexploitaties van groot belang, omdat het resultaat van grondexploitatie heel gevoelig is voor het gevoerde beheer en voor de invloed vanuit de conjunctuur.

2.9.3 De locatiegrootte in relatie met conjunctuur en bedrijfsvoering

De in de grondexploitatie opgenomen locatiegrootte en doorlooptijd ligt in het verlengde van de in het bestemmingsplan gemaakte keuze. De commissie BBV is van mening dat het werken met relatief grote grondexploitaties met daarnaast een grote doorlooptijd uit het oogpunt van financiële sturing en beperking van risico's niet verstandig is. De prognose van het resultaat van grote locaties met een grote doorlooptijd kan immers gemakkelijk worden overschat, wanneer ongunstige conjuncturele effecten niet tijdig (kunnen) worden opgemerkt. Denk hierbij aan de (voor velen onverwacht) uitgebroken financiële crisis. Gemeente zijn vrij om zelf de locatiegrootte en de doorlooptijd te bepalen. De commissie BBV beveelt wel nadrukkelijk aan in het kader van efficiënte bedrijfsvoering goed te bezien of looptijd en grootte van de grondexploitatie in verhouding staan tot een adequate beheersing van alle aspecten van dat plan en hierover verantwoording af te leggen in de gemeentelijke nota grondbeleid. In het kader van de interne beheersing van het plan kan het wenselijk zijn het plan op te knippen in deelplannen. De deelplannen zijn een nadere specificatie van het plan. De resultaten op deelplannen dienen te worden beoordeeld en geconsolideerd te worden tot het planbudget als geheel. Het planresultaat is gegeven de samenhang van het plan (het complex) maatgevend voor de verdere waardering en het

nemen van het resultaat. De complexbenadering is overigens ook maatgevend voor het kostenverhaal, immers uit de aard van het bestemmingsplan is de causaliteit, de toerekenbaarheid en de proportionaliteit van voorzieningen af te leiden die bovenplans moeten worden geregeld.

2.10 Aanbevelingen

De commissie BBV beveelt aan om de wijze van autorisatie van grondexploitatiebudgetten en de jaarlijkse actualisatie daarvan via een raadsbesluit vast te leggen, bijvoorbeeld in de verordening 212, als de autorisatieprocessen van de gemeenteraad met betrekking tot grondexploitaties geen onderdeel uitmaken van de normale begrotingscyclus. De commissie BBV beveelt aan in het kader van efficiënte bedrijfsvoering en een juiste waardering en resultaatbepaling goed te bezien of looptijd en grootte van de grondexploitatie in verhouding staan tot een adequate beheersing van alle aspecten van dat bestemmingsplan -waaronder (bouw)vergunningverlening en handhaving - en hierover verantwoording af te leggen in de begroting en jaarrekening.

3. Grondexploitatie en BBV

Het BBV specificeert het bezit van grond naar de volgende activa:

- (1) vaste materiële activa,
- (2) vlottende activa (voorraden),
 - (2.1) niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG),
 - (2.2) bouwgrond in exploitatie (BIE).

Aan de onderdelen 2.1 en 2.2. wordt in aparte hoofdstukken verder aandacht besteed. In dit hoofdstuk wordt eerst de relatie gelegd tussen grondbezit en de principes die in het BBV daarover zijn opgenomen.

3.1 Grond als vast actief

Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft, en niet in een transformatieproces zit. Veelal zal er sprake zijn van ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgronden. Er is dus geen sprake van een vervaardigingsprijs maar van een verkrijgingsprijs. Op de boekwaarde van deze grond worden daarom ook geen kosten als rente bijgeschreven. Dit houdt de boekwaarde vaak betrekkelijk laag, want de verkrijgingsprijs in het jaar van activeren is hiervoor immers bepalend geweest.

3.2 Ruilgronden

Onder de voorraden grond valt ook een deel van de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden zijn dus niet aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, maar om op afzienbare termijn te ruilen voor gronden waarop wel een toekomstige bouw is/wordt voorgenomen. Omdat er voor deze ruilgronden geen vervaardigingsproces zal gaan plaatsvinden, kan er geen sprake zijn van activeerbare vervaardigingskosten. Er zijn ook ruilgronden die nog (tijdelijk) een bepaalde (vaste) bestemming hebben (zoals agrarisch of recreatief). Gedurende deze tijd behoren deze gronden tot de materiële vaste activa.

3.3 Activering

De activering van alle soorten grond geschiedt in de eerste plaats steeds tegen (historische) verkrijgingprijs (artikel 63.1 BBV) en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven.

Grond wordt wel afgewaardeerd als de boekwaarde boven de marktwaarde komt, dus als er sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikelen 65.1 en 65.2 BBV).

3.4 Verwerving

Gemeenten zijn verplicht om bepaalde procedures in acht te nemen bij de verwerving en vervreemding van grond. Er is ofwel een onvoorwaardelijke biedprocedure ofwel een taxatie door een onafhankelijke deskundige verplicht. Dat is een Europese regel om een "vermoeden van staatssteun" in de zin van het bevoordelen van een individuele onderneming te vermijden. Voor meer bijzonderheden wordt verwezen naar de brochures over staatssteun van de ministeries van VROM en BZK.

3.5 Verkrijging- en vervaardigingsprijs in relatie tot grondexploitatie

Grond die wordt aangekocht ten behoeve van de grondexploitatie is vlottend, immers deze grond heeft tot doel getransformeerd te worden. De transformatie vindt plaats gedurende de grondexploitatieperiode. Initieel vindt activering plaats tegen verkrijgingprijs en bijkomende kosten, maar door het transformatieproces ontstaan additionele kosten. De verkrijgingprijs plus de additionele kosten leidt dan tot de vervaardigingsprijs. Als het transformatieproces is voltooid, kan door de vervaardigingsprijs te delen door de hoeveelheid grond die geëxploiteerd wordt, de uiteindelijke kostprijs van de grond per vierkante meter worden bepaald. Deze kostprijs en de mate waarin die kan worden doorberekend in de uitgiftepreizen is mede bepalend voor de vraag vooraf of een grondexploitatie winst- of verliesgevend zal zijn.

3.6. Activering van baten en lasten direct op balans of via de exploitatie?

Uit het oogpunt van grondexploitatie is de balans een transitieemiddel. Lasten blijven cumulerend op de balans totdat de baten worden verkregen die in een causaal verband staan met die lasten.

In de praktijk worden twee uiteenlopende boekingsmethoden gehanteerd:

1. Directe activering van baten en lasten op de balans: er is als het ware gedurende meerdere jaren sprake van het opbouwen van een investering of van het vormen van een voorraad.

2. Via exploitatie naar de balans: In dit geval worden in de exploitatie de lasten en baten geboekt en met een tegenboeking (feitelijk de mutatie onderhanden werk) op de balans geplaatst.

Uit oogpunt van allocatie door de raad en budgetrecht van de raad geeft methode twee (via exploitatie naar de balans) een beter inzicht in de feitelijke jaarlijkse activiteiten. Ook is één methode voor alle kostensoorten transparanter. Deze methode sluit aan op de te verstrekken informatie voor derden, waarvoor het CBS intermediair is. Bij IV3 lopen de bruto uitgaven en inkomsten voor grondexploitatie via functie 830 (debet en credit) van de exploitatie over naar de balans.

3.7 Stellige Uitspraak

De lasten en baten verband houdende met grondexploitaties worden in de exploitatieverantwoord en via een tegenboeking (onderhanden werk) naar de balans gemuteerd.

4. Niet in exploitatie genomen grond (NIEGG)

4.1 Status niet in exploitatie genomen grond

Niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG) is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding. Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. De commissie BBV verbindt geen vormvereisten aan dit besluit. NIEGG bevindt zich dan als het ware op de startlijn van de “vervaardigingsfase” vanwege de intenties met de grond. Ontbreekt het raadsbesluit dan heeft de grond niet de status van NIEGG maar van voorraad grond- en hulpstoffen (38 lid a sub 2). Als hier dus verder over NIEGG wordt gesproken, dan dient deze te voldoen aan de hierboven genoemde omschrijving. De vraag die in dit hoofdstuk verder wordt behandeld is of in deze situatie al vervaardigingskosten aan de grond kunnen worden toegerekend.

4.2 Verrijging- of vervaardigingsprijs

Artikel 63 BBV onderscheidt zoals al eerder aangegeven verkrijgingkosten en vervaardigingskosten. Artikel 63 lid 2 geeft aan dat de verkrijgingsprijs bestaat uit de inkoopprijs en bijkomende kosten. De vervaardigingsprijs (artikel 63 derde lid) omvat in het kader van NIEGG(a) de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en (b) de overige kosten, die rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Volgens artikel 63, 3^e lid kunnen in de vervaardigingsprijs verder ook worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten én de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend.

Dat betekent dat bijschrijving van de rentekosten uitsluitend betrekking kan hebben op de fase waarin sprake is van vervaardiging. Zoals al is aangeduid valt NIEGG, als er een reëel en stellig voornemen bestaat gebaseerd op een raadsbesluit voor bebouwing in de nabije toekomst, nog juist binnen de vervaardigingsfase. Daarom kunnen rentekosten over die NIEGG-fase worden geactiveerd. Omdat in die omstandigheden sprake is van vervaardiging kunnen echter ook andere kosten die gerelateerd zijn aan de vervaardiging worden toegerekend. Vanwege het budgetrecht zal dan ook al wel moeten zijn vastgelegd in welke mate directe en indirecte kosten reeds in deze fase als vervaardigingskosten kunnen worden toegerekend. Als die NIEGG vervolgens in een grondexploitatieopzet worden gebracht, dan heeft dat tot gevolg dat deze rente- en andere kosten, als de marktwaarde van de grond dit toelaat, in de vervaardigingsprijs kunnen worden opgenomen. Op ruilgronden en gronden die niet direct voor vervaardiging zijn aangeschaft kan geen rente worden bijgeschreven,

4.3 Limitering activering vervaardigingskosten op NIEGG

Wanneer gronden worden aangekocht met het stellige voornemen tot toekomstige bouw, is het redelijk te veronderstellen dat de uiteindelijk te realiseren uitgifteprijs verband hebben met wat in de markt gevraagd kan worden. De commissie BBV is daarom van oordeel dat het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG aanvaardbaar is, maar beperkt dient te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nader invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de voorzichtig geraamde verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dit ligt in lijn met artikel 65, 2^e lid. Dat betekent concreet het volgende:

- a. de boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;
- b. de ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;

c. bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze bepaling dient jaarlijks gemaakt te worden;

d. als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd;

e. als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

Overigens is ook de bepaling van artikel 63, 5^e lid van toepassing op de NIEGG. Als de bestemming van de NIEGG-grond verandert, dan wordt de actuele waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting van de balans opgenomen.

4.4 Het begrip marktwaarde

De grond onder bijvoorbeeld woningen, winkels, kantoren of bedrijven heeft een uiteenlopende verwachte marktwaarde. Als slechts sprake is van één bestemming, dan is de bepaling van de verwachte marktwaarde te overzien. Als sprake is van een mix van bestemmingen wordt dat al complexer en als de precieze bestemming nog vaag is, dan is op dit punt qua complexiteit het optimum bereikt. In alle gevallen ligt het echter in de rede om uit te gaan van een marktwaarde benadering die rekening houdt met het meest waarschijnlijke scenario en die op voorzichtigheid is gebaseerd. Dat kan dan uiteraard een mix zijn van de verschillende grondbestemmingen die op dat moment verwacht worden. Zo lang de toekomstige bestemming echter nog niet voldoende bekend is, ligt het in de rede om uit te gaan van de marktwaarde in de huidige bestemming, bijvoorbeeld de agrarische waarde. Pas als de toekomstige bouwbestemming door de raad nader is vastgelegd kan voor de "relevante marktwaarde" worden uitgegaan van de denkbare verwachtingswaarde in de toekomstige bouwbestemming, uiteraard verminderd met eventueel nog te maken kosten. Bij de bepaling van de verwachte marktwaarde kan rekening gehouden met het vermoedelijke moment van uitgifte van de grond. Verwachte prijsstijgingen vanwege de veranderende (bouw)bestemming kunnen dus worden meegenomen.

De bepaling van de marktwaarde is op verschillende manieren mogelijk. Er kan bijvoorbeeld uitgegaan worden van op dat moment gehanteerde prijzen en indexatie of taxaties. De "International Valuation Standards" van de IVSC (International Valuation Standards Committee) definieert marktwaarde als volgt:

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

De Waarderingskamer, NVM en NVR gebruiken alleen deze definitie en het ligt dan ook voor de hand om bij het waarden tegen marktwaarde uit te gaan van deze definitie.

Voor het verkrijgen van een nader inzicht in de mogelijke waarde zijn verschillende technieken gangbaar, zo is er de vergelijkingsmethode (bijvoorbeeld door te vergelijken met recente grondtransacties) en de methode van het bepalen van de residuele waarde (een methode die de waarde van de grond als restwaarde bepaalt).

Hoe vervolgens getaxeerd wordt is een kwestie van nadere uitwerking.

Voor alle methoden geldt de aanbeveling de waarderingsmethode die is gehanteerd bij de toelichting van de waarderingsgrondslagen uit een te zetten.. Overigens schrijft het BBV in artikel 70 ook voor dat voor de NIEGG de gemiddelde boekwaarde per m² wordt vermeld.

4.5 Stellige uitspraken en aanbeveling Stellige uitspraken

Voor het activeren van kosten bij niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, waarin inhoud wordt gegeven aan ambitie en planperiode.

Het activeren van vervaardigingskosten op NIEGG is aanvaardbaar, maar dient beperkt te blijven tot het niveau van de huidige marktwaarde van de grond. Wanneer na een raadsbesluit meer duidelijkheid bestaat over de nadere invulling van de toekomstige bouwlocatie en de daartoe nog te maken kosten, kan de verwachte marktwaarde in de toekomstige bestemming als toets worden gebruikt. Dit ligt in lijn met artikel 65, 2^e lid. Dat betekent concreet het volgende:

- a. de boekwaarde kan nooit hoger zijn dan de verwachte marktwaarde;
- b. de ruimte voor activering wordt in eerste instantie bepaald door het verschil tussen de boekwaarde en de marktwaarde in de huidige bestemming;
- c. bij de bepaling van het verschil tussen boekwaarde en verwachte marktwaarde moet rekening gehouden worden met de overige nog te maken kosten (bijvoorbeeld infrastructurele voorzieningen) in het verdere verloop van het transformatieproces naar de verwachte toekomstige bestemming. Deze bepaling dient jaarlijks gemaakt te worden;
- d. als de waardering het niveau van de marktwaarde al heeft bereikt en de marktwaarde daalt, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd;
- e. als duidelijk wordt dat de door de raad voorgenomen bestemming in het geheel niet of slechts gedeeltelijk zal worden gerealiseerd en daardoor een lagere verwachte marktwaarde ontstaat, dan wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

Aanbeveling

Om de consistentie van de jaarverslaglegging van een gemeente met betrekking tot grondexploitaties te bevorderen doet de commissie BBV op basis van deze notitie de aanbeveling aan de gemeenten om in of bij de verordening 212 gedragsregels op te nemen, ten minste over de vervaardigingskosten van niet in exploitatie genomen grond (NIEGG) en de hoogte van de in acht te nemen marktwaarde.

5. Bouwgrond in exploitatie (BIE)

5.1 Status van Bouwgrond In Exploitatie

BIE is een grondexploitatie in uitvoering. De Gemeenteraad heeft dan de grondexploitatiebegroting vastgesteld die wordt uitgevoerd. Dat geeft vervaardigingskosten van bouwrijp en woonrijp maken van de locatie. Die kosten worden geactiveerd ofwel bijgeschreven op het balansactief. Activering van de gemaakte kosten is acceptabel omdat een grondexploitatie geen éénjarig proces is. Is er sprake van een gepland tekort dan wordt dat verlies onmiddellijk genomen in de vorm van een afboeking of een voorziening. Is er echter sprake van een gepland overschot dan wordt het resultaat gewoonlijk genomen voor zover dat met voldoende zekerheid gerealiseerd is of bij voortdurende onzekerheid pas geheel aan het einde van het proces.

5.2 BBV

Volgens het BBV dient BIE te worden verantwoord als vlottend actief onder de voorraden, meer specifiek als onderhanden werk.

Het BBV schrijft verder in artikel 70 met betrekking tot de Uitvoeringsinformatie voor dat in de toelichting op de productenrealisatie van het onderhanden werk inzake grondexploitatie voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen wordt aangegeven:

- a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar
- b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar
- c. de verminderingen in het begrotingsjaar
- d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar
- e. de geraamde nog te maken kosten met onderbouwing
- f. de geraamde opbrengsten met onderbouwing
- g. het geraamde eindresultaat
- h. uiteenzetting hoe eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.

5.3 Verrijgings- en vervaardigingskosten

Ook bij BIE is sprake van verkrijgings- en vervaardigingskosten.

Tot de bijkomende kosten van de verkrijgingsprijs als bedoeld in artikel 63, 2e lid kunnen behoren:

transactiekosten (makelaars- en notariskosten),

taxatiekosten,

schadeloosstellingen,

overdrachtsbelasting,

rentekosten (tot het moment van verwerving).

Tot de vervaardigingskosten als bedoeld in artikel 63, 3e lid kunnen behoren:

kosten verbonden aan onderzoek en planontwikkeling, zoals de kosten van stedenbouwkundige plannen, bestekken en besteksbegrotingen, kosten van de projectmedewerkers,

kosten van bouwrijp en woningrijp maken, zoals grond-, sloop- en egalisatiewerken, aanbrengen bouwstraten, riolering en drainage, definitieve bestrating, kunstwerken, groenaanplant, brandkranen, verlichting, speelwerkhuizen, kunst, e.d., schadevergoeding ex artikel 49 WRO en advieskosten gericht op het beperken van schadeclaims; overige kosten van planuitvoering, projectmanagement en –medewerkers, alsmede van gemeentelijk toezicht, kosten archeologisch onderzoeken noodzakelijk in het kader van artikel 9 BRO, kosten en opbrengsten van beheer en onderhoud van tijdelijk uitgegeven gronden en/of objecten binnen het plangebied, waaronder de heffingen en belastingen, zoals waterschapslasten, OZB, e.d., kosten van heffingen en belastingen op bouwrijpe terreinen, zoals waterschapslasten, OZB, e.d., kosten van communicatie direct verbonden met het project, kosten van acquisitie en gronduitgifte direct verbonden met het project, afdracht aan de reserve stadsuitleg, bovenwijkse voorzieningen, o.i.d., rentekosten (tijdens het vervaardigingsproces). In wat algemenere termen bestaan, ontleend aan de grondexploitatiewet, de volgende drie toetsingscriteria voor kostenverhaal: a. Er is profijt of nut van de kosten voor de locatie; b. Er bestaat een causaal verband tussen kosten en plan; c. Als meerdere locaties profijt hebben van bepaalde kosten, worden deze kosten naar rato verdeeld over de betrokken locaties. De inbrengwaarden van gronden (dus ook NIEGG) worden aangemerkt als kosten van een grondexploitatie evenals de kosten van planschade. Ook in aanmerking komen bovenwijkse grondexploitatiekosten die van nut zijn voor het exploitatiegebied.

5.4 Bovenwijkse voorzieningen Hierna wordt nader ingegaan op de bijzondere aspecten van de bovenwijkse kosten bij de grondexploitatie. **5.4.1 Problematiek** Als gevolg van een nieuwe locatie kunnen er ook kosten ontstaan buiten de grenzen van het exploitatiegebied. Door de nieuwe locatie moet bijvoorbeeld de wegeninfrastructuur worden aangepast. Het is mogelijk deze lasten rechtstreeks in de grondexploitatie te plaatsen. Afsluiting van zo'n grondexploitatie kan dan noodzakelijkerwijs pas plaatsvinden als de voorzieningen zijn gerealiseerd. Juist om de laatste reden komt het ook voor dat een bepaald bedrag per m² als bijdrage aan een voorziening, reserve of fonds "bovenwijkse voorzieningen" wordt toegevoegd. Voor de duidelijkheid wordt hierna gesproken over een „voorziening voor bovenwijkse kosten". Het BBV kent het begrip fondsen niet, enkel de begrippen reserves en voorzieningen. Het begrip fonds wordt daarom hier niet verder behandeld. Wel wordt ingegaan op de vraag wanneer sprake is van een voorziening en wanneer sprake is van een reserve. Zowel een voorziening als een reserve bovenwijkse kosten heeft een relatie met bovenwijkse "voorzieningen" (wegen, riolering). **5.4.2. Bovenwijkse voorzieningen** Voor een bovenwijkse voorziening geldt dat sprake moet zijn van een aantoonbaar en noodzakelijk verband met de nieuwe locatie(s). De kosten van die bovenwijkse voorziening worden toegerekend aan de locatie naar rato van het profijt dat deze locatie heeft van de bovenwijkse voorziening. Voorwaarde is tevens dat voor de realisatie van de bovenwijkse "voorzieningen" een zo actueel mogelijke kostenraming beschikbaar is. Een dergelijke voorziening bovenwijkse kosten betreft (latere) investeringen die buiten het eigenlijke grondcomplex moeten plaatsvinden, maar wel noodzakelijk zijn voor bijvoorbeeld de ontsluiting van het gebied, zoals de aanpassing of aanleg van toeleidende wegen en riolering. Ook opgeofferde natuurwaarden kunnen bijvoorbeeld buiten het eigenlijke grondcomplex om worden gecompenseerd. *Wanneer de bovenwijkse kosten onvermijdelijk aan de grondexploitatie zijn verbonden dan betreft het een dus een noodzakelijke storting in een voorziening.* Die storting in de voorziening behoort dan tot de lasten van de grondexploitatie. Omtrent de jaarlijkse toerekening van de noodzakelijke stortingen in de voorziening bovenwijkse kosten zal beleid moeten worden vastgesteld. Vaak worden de bovenwijkse voorzieningen pas definitief gerealiseerd wanneer het bouwverkeer zodanig is verminderd dat daardoor geen schade meer kan ontstaan. Dit biedt de mogelijkheid om de voorziening bovenwijkse kosten naar evenredigheid van bijvoorbeeld de grondverkoop te vullen omdat de noodzaak van het realiseren van de bovenwijkse "voorzieningen" toeneemt naarmate de grondverkoop toenemen. **5.4.3 Bovenwijkse reserves** Wanneer er echter sprake is van gewenste - **maar niet causaal noodzakelijke** - bovenwijkse voorzieningen dan horen deze lasten niet thuis in de grondexploitatie. Het is uiteraard wel mogelijk hiervoor een reserve bovenwijkse "voorzieningen" aan te leggen, maar deze zal dan uit de (tussentijdse) winstbestemming van de grondexploitatie of uit de winstbestemming van de programmarekening gevormd moeten worden. **5.4.4. BTW-aspect** Door de invoering van de wet BTW Compensatiefonds (BCF) is het terugvorderen van inkoop BTW bij de uitvoering van grondexploitatie gewijzigd. Voor de invoering van de BCF werd een zeer groot deel van inkoop BTW teruggevorderd in aangiftes Omzetbelasting. Ook inkoop BTW die betrekking had op de openbare ruimte, voor zover de opbrengsten hoger waren dan de kosten en de kosten planbetekenis hadden. Met de invoering van de BCF wordt de inkoop BTW deels teruggevorderd in de aangifte omzetbelasting en deels gedeclareerd in de BCF. De splitsing naar BTW en BCF geschiedt naar rato van het grondgebruik. Inkoop BTW op kosten, die toe te rekenen zijn aan de verkoop van bouwgrond moeten worden teruggevorderd via de aangifte Omzetbelasting. Inkoop BTW op kosten, die toe te rekenen zijn aan de aanleg van de openbare ruimte (wegen, plantsoenen enzovoorts) moet worden gedeclareerd in de BCF. Bovenwijkse voorzieningen met planbetekenis, zullen in het algemeen openbare ruimte 21

betreffen, zodat hier gedeclareerd moet worden in de BCF. Het maakt dus BTW-technisch eigenlijk niet uit of dat via de grondexploitatie loopt of niet. **5.5 Winst nemen en tussentijds winst nemen** Hierna wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van tussentijds winst nemen op grondexploitaties en de verwerking van verwachte verliezen in de verslaggeving.

5.5.1 Winst of verlies Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerd door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Bij het meerjarige grondexploitatieproces worden lasten (van T) noch baten (van T+x) bedrijfseconomisch toegerekend aan het lastenrealisatiejaar of batenrealisatiejaar, maar via de balans doorgeschoven naar het winstrealisatiejaar. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. In de in paragraaf 5.5.3 genoemde situaties is er voldoende zekerheid om winst te nemen en dan is er volgens het realisatiebeginsel ook alle aanleiding om dat te doen.

5.5.2 Complicaties Er zijn verschillende complicaties die het nemen van (tussentijdse) resultaten op de grondexploitatie bemoeilijken. In de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed in te schatten door de conjunctuurgevoeligheid van het meerjarige vervaardigingproces. Ook zijn de mogelijke opbrengsten zeer conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de gewenste verkoopprijzen. Tijdens het meerjarige proces ontstaan er vaak nieuwe inzichten die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op. De aangelegde infrastructuur, zoals wegen en riolering, is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

5.5.3 Tussentijds winst nemen Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn situaties denkbaar waarbij er reeds eerder voldoende zekerheid is voor winst nemen. Volgens het realisatiebeginsel dient in 22 die gevallen de winst ook te worden genomen. In deze notitie grondexploitatie worden een viertal situaties van afnemende zekerheid voor de mogelijke tussentijdse winstneming beschreven.

1. Alle kosten van een complex zijn reeds geheel gedekt door gerealiseerde verkopen en elke verdere verkoop is dus pure winst. Maar let wel op de eventuele rentekosten, die hoger zullen uitvallen naarmate verkoop langer wordt uitgesteld, en die ook nog via de verkoopprijs moeten worden gedekt.
2. Een variant hierop is dat bijna alle kosten zijn gemaakt én ook de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten geheel zijn gedekt door de gerealiseerde verkopen.
3. De gerealiseerde verkopen overtreffen de gemaakte kosten én de behoedzaam geraamde nog te verkrijgen verkoopopbrengsten zijn aanmerkelijk hoger dan de behoedzaam geraamde nog te maken laatste kosten. Deze situatie kan zich voordoen bij locaties met een relatief grote winstgevendheid.
4. Verkopen worden met een voorgerecalculeerde winst gerealiseerd in een goed beheersbaar (resterend) productieproces. De voorgerecalculeerde winst kan dan, onder deze relatief zekere omstandigheid, naar rato van de voortgang als gerealiseerd worden beschouwd (percentage of completion methode). Veelal wordt zo'n situatie "uitbesteed" aan een projectontwikkelaar die daadwerkelijk in staat is een goed beheersbaar (resterend) verkoop- en productieproces te organiseren en te realiseren, maar deze situatie zal niet vaak voorkomen.

5.5.4 Verwerking van verliezen Het is goed denkbaar dat een grondexploitatiebegroting wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatiebegroting voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies. De afgelopen jaren zijn ook aanvankelijk winstgevend prognoses van een grondexploitatiebegroting omgeslagen naar verliesgevend. De tot dan toe geactiveerde

grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk: of via een (niet-herstelbare) afboeking, of via het treffen van een voorziening, die wordt afgetrokken van de waarde van het actief. In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen, een waardecorrectie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans. Voordeel van het aanbrengen van de noodzakelijke waardecorrectie via het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijdse winst naar voren komen. Het treffen van de waardecorrectie/ de voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Bij het prognosticeren van de financiële uitkomsten van een 23 grondexploitatie zijn veronderstellingen gemaakt over bijvoorbeeld kosten, fasering, prijs en tempo van gronduitgifte. Jaarlijks wordt deze geactualiseerd en dan kan blijken dat aannames te optimistisch zijn geweest. Conjuncturele, regionale en demografische ontwikkelingen vormen hierbij een belangrijk kader. Vervolgens zal de waardecorrectie plaats moeten vinden nadat de gemeenteraad de bijgestelde prognose door middel van een raadsbesluit heeft bevestigd.

5.6 Stellige uitspraak en Aanbeveling Stellige uitspraak Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

Aanbevelingen De commissie BBV beveelt voor het tussentijds winst nemen aan dat de lokale afweging tussen het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel nader wordt uitgewerkt, bijvoorbeeld in de verordening 212. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt er immers toe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn situaties denkbaar waarbij reeds eerder voldoende zekerheid is voor winst nemen. Volgens het realisatiebeginsel dient in die gevallen de winst dan ook te worden genomen.

De commissie BBV beveelt aan de projectfasering en de daaraan verbonden tussentijdse resultaatbepaling te actualiseren wanneer de marktomstandigheden daartoe aanleiding geven zoals bijvoorbeeld vanwege stagnerende grondverkoop.

24 6. Bronnen 6.1 Wettelijke kaders Enkele belangrijke wettelijke kaders worden gevormd door: **De Wet ruimtelijke ordening** De Wet regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. In juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Deze wet biedt meer mogelijkheden om tegemoet te komen aan (a) de dynamiek van de ruimtelijke ontwikkelingen en (b) het schaalniveau. De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van deze wet. Op onderwerpen als de kostensoortenlijst van de WRO en begrippen als anterieure en posterieure contracten is in deze notitie niet nader ingegaan. Hiervoor wordt verwezen naar de Wro. **De Wet voorkeursrecht gemeenten** Deze Wet maakt het mogelijk voor gemeenten om op een stuk grond een voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht biedt de gemeente gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen aan derden. **De onteigeningswet** Wanneer de gemeente grond niet op normale wijze kan kopen, kan de gemeente een onteigeningsprocedure inzetten. Onteigening is alleen mogelijk als dit in het algemeen belang is, onder in de wet vastgelegde voorwaarden en tegen schadeloosstelling. **Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)** Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) verplicht gemeenten vanaf 2004 bij de begroting en het

jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf die de raad vaststelt, moet het college bij de begroting expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn en tevens legt zij verantwoording af over het gevoerde grondbeleid van het afgelopen begrotingsjaar.

6.2 Handreiking grondbeleid voor raadsleden De Handreiking Grondbeleid voor raadsleden is een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De handreiking is geschreven door Deloitte en tot stand gekomen met medewerking van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. **25 Bijlage:**

Relevante artikelen BBV De artikelen van het BBV die voor de verslaglegging van Grond met name van belang zijn, zijn hieronder opgenomen.. **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. **Artikel 35** 1. In de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen: a. investeringen met een economisch nut; b. investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut. 2. Van de materiële vaste activa wordt aangegeven welke in erfpacht zijn uitgegeven. **Artikel 38** In de balans worden onder de voorraden afzonderlijk opgenomen: a. grond- en hulpstoffen gespecificeerd naar: 1. niet in exploitatie genomen bouwgronden; 2. overige grond- en hulpstoffen; b. onderhanden werk, waaronder bouwgronden in exploitatie; c. gereed product en handelsgoederen; d. vooruitbetalingen.

Artikel 52 1. In de toelichting op de balans worden onder de materiële vaste activa afzonderlijk opgenomen: a. gronden en terreinen; b. woonruimten; c. bedrijfsgebouwen; d. grond-, weg- en waterbouwkundige werken; e. vervoermiddelen; f. machines, apparaten en installaties; g. overige materiële vaste activa. 2. In de toelichting op de balans wordt het verloop van de activa, als bedoeld in het eerste lid, gedurende het begrotingsjaar, in een sluitend overzicht weergegeven. Daaruit blijken, voor zover van toepassing: a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar; b. de investeringen of desinvesteringen; c. de afschrijvingen; d. bijdragen van derden direct gerelateerd aan een actief; e. afwaarderingen wegens duurzame waardeverminderingen; f. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar. **Artikel 59** 1. Alle investeringen met een economisch nut worden geactiveerd. 2. Investerings hebben een economisch nut indien ze verhandelbaar zijn en/of indien ze kunnen bijdragen aan het genereren van middelen. 3. In afwijking van het eerste lid worden kunstvoorwerpen met een cultuurhistorische waarde niet geactiveerd. 4. Investerings in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd.

Artikel 62 1. Alle vaste activa worden voor het bedrag van de investering geactiveerd. 2. In afwijking van het eerste lid mogen bijdragen van derden die in directe relatie staan met een actief op de waardering daarvan in mindering worden gebracht. 3. In afwijking van het eerste lid mogen reserves in mindering worden gebracht op investeringen, als bedoeld in artikel 59, het vierde lid. **Artikel 63** 1. Activa worden gewaardeerd op basis van de verkrijging- of vervaardigingsprijs. 2. De verkrijgingprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten. 3. De vervaardigingsprijs omvat de aanschaffingskosten van de gebruikte grond- en hulpstoffen en de overige kosten, welke rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. In de vervaardigingsprijs kunnen voorts worden opgenomen een redelijk deel van de indirecte kosten en de rente over het tijdvak dat aan de vervaardiging van het actief kan worden toegerekend; in dat geval vermeldt de toelichting dat deze rente is geactiveerd. 4. Voor in erfpacht uitgegeven gronden geldt de uitgifteprijs van eerste uitgifte als verkrijgingprijs. Gronden in eeuwigdurende erfpacht worden gewaardeerd tegen registratiewaarde. 5. Van activa waarvan de bestemming verandert, wordt de actuele

waarde van de nieuwe bestemming in de toelichting op de balans opgenomen. 6. In afwijking van het eerste lid is waardering tegen actuele waarde toegestaan voor de activa van de Nazorgfondsen bedoeld in artikel 15.47 van de Wet milieubeheer. 7. Passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, met uitzondering van voorzieningen die tegen contante waarde zijn gewaardeerd. 8. Eventuele voorzieningen wegens oninbaarheid worden met de boekwaarde van leningen en vorderingen verrekend. 27 **Artikel 64** 1. De afschrijvingen geschieden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar. 2. Slechts om gegronde redenen mogen de afschrijvingen geschieden op andere grondslagen dan die welke in het voorafgaande begrotingsjaar zijn toegepast. De reden van de verandering wordt in de toelichting op de balans uiteengezet. Tevens wordt inzicht gegeven in haar betekenis voor de financiële positie en voor de baten en de lasten aan de hand van aangepaste cijfers voor het begrotingsjaar of voor het voorafgaande begrotingsjaar. 3. Op vaste activa met een beperkte gebruiksduur, waaronder begrepen de financiële vaste activa, bedoeld in artikel 36, onderdeel e, wordt jaarlijks afgeschreven volgens een stelsel dat is afgestemd op de verwachte toekomstige gebruiksduur. 4. In afwijking van het eerste en derde lid kan er op de activa, bedoeld in artikel 59, vierde lid, extra worden afgeschreven. 5. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder a, maximaal gelijk aan de looptijd van de lening. 6. In afwijking van het derde lid is de afschrijvingsduur voor de immateriële vaste activa, bedoeld in artikel 34 onder b, ten hoogste vijf jaar. **Artikel 65** 1. Naar verwachting duurzame waardeverminderingen van vaste activa worden onafhankelijk van het resultaat van het boekjaar in aanmerking genomen.

2. Voorraden en deelnemingen worden tegen de marktwaarde gewaardeerd indien de marktwaarde lager is dan de verkrijging- of vervaardigingsprijs. 3. Een actief dat buiten gebruik wordt gesteld wordt afgewaardeerd op het moment van buitengebruikstelling, indien de restwaarde lager is dan de boekwaarde. **Artikel 70** 1. In de toelichting op het onderhanden werk inzake grondexploitatie wordt voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven: a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar; b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar; c. de verminderingen in het begrotingsjaar; d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar; e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan; f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan; g. het geraamde eindresultaat; h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen. 2. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de gemiddelde boekwaarde per m² vermeld.