

Nota Grondbeleid Losser 2018



31 oktober 2018

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding en doel	5
1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?	5
1.2 Doel van grondbeleid	6
1.3 Opzet van deze nota	6
2. Grondbeleid	7
2.1 Context van grondbeleid	7
2.2 Vormen van grondbeleid	7
2.3 Grondbeleid Losser en een afwegingskader	9
3. Instrumentarium van grondbeleid	11
3.1 Verwerving	11
3.2 Verkoop gronden	13
3.3 Grondprijzen	14
3.4 Gronduitgifte	15
3.5 Samenwerking	16
3.6 Kostenverhaal en planschade	17
4. Financiële aspecten grondbeleid	19
4.1 Administratief beheer van gronden	19
4.2 Waardering van gronden	20
4.3 Risicobeheersing	20
4.4 Reserve Grondexploitatie en voorzieningen	21
4.5 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming	21
5. Informeren en verantwoorden	23
 Bijlage 1 Taxatie methodieken	 25
Bijlage 2 Samenwerkingsmodellen	26

Samenvatting

Ontwikkelstrategie grondbeleid	<p>Maatwerk leveren door 'situationeel grondbeleid' toe te passen. Afhankelijk van de situatie zal worden bepaald welke strategie - actief, faciliterend of publiek-private samenwerking - zal worden ingezet.</p> <p>Uitgangspunt wat betreft verwerving is 'nee, tenzij'.</p> <p>Voor het maken van een keuze qua grondbeleid is een afwegingskader gemaakt.</p>
Verwerven	<p>Bij het verwerven van gronden wordt volstaan met het wettelijke instrumentarium.</p> <p>Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen minnelijk verworven tegen marktconforme condities.</p> <p>Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat de realisatie van het gemeentelijke (ruimtelijke) beleid wordt belemmerd.</p>
Verkoop gronden	<p>Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen zullen worden verkocht tegen marktconforme prijzen.</p>
Grondprijnsbeleid	<p>Voor het bepalen van de grondprijzen wordt de genormeerd residuele methode gehanteerd.</p> <p>De grondprijzen worden jaarlijks getaxeerd.</p> <p>Het college kan de omvang van de kavel aanpassen (maximaal 15%) zonder dat de grondprijs opnieuw moet worden getaxeerd.</p>
Gronduitgifte	<p>Verkoop van grond heeft de voorkeur boven andere vormen van gronduitgifte.</p> <p>De algemene verkoopvoorwaarden worden toegepast bij sluiten van (verkoop)overeenkomsten.</p>
Samenwerken	<p>Per situatie zal worden bepaald welke samenwerkingsvorm wordt ingezet.</p> <p>Per project en initiatief vindt – rekening houdend met de gemeentelijke ruimtelijke doelstellingen - een afweging plaats waarin de financiële risico's, de mogelijkheden tot kostenverhaal, de winstmogelijkheden, het verwachte maatschappelijk rendement en de gewenste mate van sturing worden meegenomen.</p>

<p>Kostenverhaal en planschade</p>	<p>Bij particuliere grondexploitaties zal eerst worden ingezet op privaatrechtelijke – anterieure – overeenkomsten.</p> <p>Bij anterieure overeenkomsten zal de gemeente inzetten op verhaal van alle kosten.</p> <p>Bij publiekrechtelijk kostenverhaal – op basis van een exploitatieplan – zal de gemeente inzetten op kostenverhaal bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.</p> <p>Eventuele planschaderisico's worden (vooraf) afgedekt door met de ontwikkelende private partij of projectontwikkelaar planschade-overeenkomsten af te sluiten.</p>
<p>Administratief beheer van gronden</p>	<p>In het administratieve beheer van de gronden wordt – conform de BBV - onderscheid gemaakt in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiele Vaste Activa (MVA) • Bouwgrond in Exploitatie (BIE)
<p>Waardering gronden</p>	<p>Materiele Vaste Activa en Bouwgrond in Exploitatie worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten.</p>
<p>Risicobeheersing</p>	<p>Voorafgaand aan een verwerving en bij een nieuw initiatief zal er een risicoanalyse en haalbaarheidsberekening worden opgesteld.</p> <p>Alle projecten binnen het grondbedrijf worden periodiek (minimaal één keer per jaar) doorgelicht en beoordeeld op haalbaarheid en risico's.</p>
<p>Reserve Grondexploitatie en voorzieningen</p>	<p>Om de risico's in de grondexploitatie op te kunnen vangen - zonder andere reserves aan te moeten spreken – is de Reserve Grondexploitatie gevormd die maximaal € 1 miljoen mag bedragen.</p> <p>De Reserve Grondexploitatie mag geen negatief saldo hebben.</p>
<p>Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming</p>	<p>De grondexploitaties worden geactualiseerd door toepassing van de eindwaarde systematiek.</p> <p>Bij de financiële resultaatbepaling en bij het winst- en verliesnemen worden de verslagleggingregels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) gevolgd.</p>
<p>Informereren en verantwoorden</p>	<p>In de jaarlijkse planning & control-cyclus zal het college over het grondbeleid en de grondexploitaties worden gerapporteerd.</p> <p>Jaarlijks zal er een Notitie van Uitgangspunten met daarin de parameters voor de grondexploitaties worden opgesteld.</p>

1. Inleiding en doel

1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?

De vorige nota grondbeleid is in 2014 door de raad vastgesteld. Hoewel de nota als beleidskader nog goed functioneert en het ingezette beleid nog bestendig is, actualiseren we de nota grondbeleid in 2018. Hier is een aantal redenen voor.

Ten eerste is de financiële verordening vastgesteld dat elke 4 jaar het grondbeleid geactualiseerd zal gaan worden. Dat moment is nu dus aangebroken.

Daarnaast is dit ook een goed moment voor het nieuwe college en de nieuwe raad om het huidige grondbeleid te evalueren en daar waar nodig door te ontwikkelen.

Tot slot zijn de veranderde omstandigheden in de woningmarkt ten opzichte van de vorige nota en nieuwe regelgeving (zoals de BBV) van invloed op het huidige grondbeleid. Dit maakt een actualisatie van de nota grondbeleid in 2018 wenselijk.

Nota grondbeleid 2014

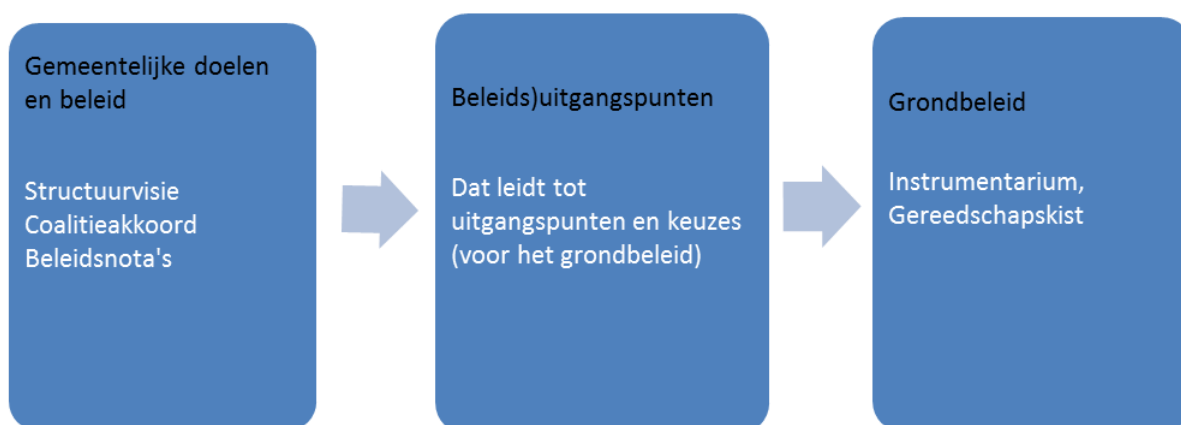
In 2014 heeft Losser een nota grondbeleid vastgesteld die voor de gemeente een aantal zeer fundamentele beleidswijzigingen inhielden. Zo worden vanaf 2014 de prijzen elk jaar getaxeerd via de residuele methode, hetgeen inhoudt dat prijzen marktconform en actueel zijn. Daarnaast is in 2014 het mandaat om de prijzen vast te stellen van de raad naar het college gegaan. Ook is situationeel grondbeleid geïntroduceerd, hetgeen inhoudt dat per situatie bekeken wordt welk grondbeleid (actief, facilitair of samenwerken) het beste kan worden toegepast.

Nota grondbeleid 2018

Voor deze nota is het huidige grondbeleid geëvalueerd. Het in 2014 geformuleerde grondbeleid voldoet goed. Uitgangspunt is dan ook dat wijziging van beleid geen doel op zich is. Wat goed functioneert en toekomstbestendig is houden we zo. De nieuwe nota grondbeleid zet dus geen andere koers in en is op veel onderdelen een continuering van het huidige beleid. Wel hebben we een aantal zaken toegevoegd, die het beleid beter maken. Zo hebben we een afwegingskader toegevoegd ter ondersteuning in de keuze voor actief of facilitair grondbeleid. Ook zijn de ontwikkelingen vanuit de BBV van de afgelopen jaren in de nota verwerkt.

1.2 Doel van grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich is. Grondbeleid is een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein. In structuurvisies, beleidsnota's e.d. legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van die doelstellingen. Grondbeleid biedt vervolgens de instrumenten - de gereedchapskist – om dit te bewerkstellingen.



Alle instrumenten die in het grondbeleid kunnen worden ingezet worden beschreven in de nota grondbeleid. Tevens wordt aangegeven hoe het instrumentarium kan worden ingezet. Welke ontwikkelstrategieën zijn er? Hoe worden de grondprijzen bepaald? etc.

1.3 Opzet van deze nota

In hoofdstuk 2 wordt allereerst het grondbeleid in de huidige context nader beschreven. De gebiedsontwikkeling anno 2018 bevindt zich in een hele andere dynamiek dan 4 jaar geleden toen de we ons midden in een economische crisis bevonden.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het instrumentarium van het grondbeleid beschreven. Aan het begin van elke paragraaf wordt het betreffende onderdeel van het grondbeleid samengevat. Vervolgens wordt het in de paragraaf nader toegelicht.

In hoofdstuk 4 worden de financiële aspecten van het grondbeleid en de wijze van informatievoorziening weergegeven.

Alle beleid is kort en bondig weergegeven in een samenvatting.

Het uiteindelijke doel van deze nota is op een overzichtelijke wijze weer te geven waar het grondbeleid voor Losser voor staat, welk instrumentarium beschikbaar is en hoe deze is in te zetten.

2. Grondbeleid

2.1 Context van grondbeleid

In de periode voor de economische crisis – pakweg tot 2010 - was het algemeen gebruikelijk voor gemeenten om actief grondbeleid te voeren. De meeste gemeenten begaven zich actief op de woningmarkt en speelden in de hele ontwikkelcyclus een actieve rol. Het verwerven van grond, het in ontwikkeling nemen en vervolgens uitgeven van kavels.

De economische crisis zorgde voor een enorme bewustwording bij gemeenten. De uitgifte van kavels kwam abrupt tot stilstand en vele grondbedrijven zijn in de problemen gekomen door de grote hoeveelheid grond die zij in portefeuille hebben. De logische reactie van veel gemeenten was om het actieve grondbeleid los te laten. Vanaf dat moment is facilitair grondbeleid het adagium.

De economische crisis is een harde les geweest en heeft overal in den lande voor het besef gezorgd dat grondbeleid veel meer dan voorheen facilitair moet zijn, maar aan de andere kant ook flexibel moet zijn zodat op economische omstandigheden en kansen kan worden ingespeeld.

Nu de uitgifte van kavels overal weer aantrekt, zijn vele gemeenten nog in de positie dat ze voldoende kavelaanbod hebben uit het verleden. Echter steeds vaker ontstaat er discussie of in bepaalde gevallen actief grondbeleid heroverwogen moet worden.

Hieronder worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. Om op een objectieve wijze besluitvorming te kunnen nemen of actief grondbeleid overwogen moet worden is in deze nota een afwegingskader toegevoegd.

2.2 Vormen van grondbeleid

De gemeente kan op verschillende manieren haar grondbeleid vormgeven. Dit hangt af van de urgentie van een ontwikkeling, de mate waarin de markt het oppakt en de gewenste gemeentelijke bemoeienis. Een gemeente kan kiezen tussen de volgende ontwikkelstrategieën:

- Planontwikkeling en -realisatie door de gemeente zelf (“Actief grondbeleid”).
- Planontwikkeling en -realisatie door derden (“Faciliterend grondbeleid”).
- Planontwikkeling en -realisatie in een Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Actief grondbeleid

Indien de gemeente actief grondbeleid voert dan vinden de meeste werkzaamheden in eigen beheer plaats. De gemeente maakt een plan, verwerft de grond, maakt deze bouwrijp, geeft zelf de gronden uit en zorgt voor het woonrijp maken van de locatie.

De invloed van de gemeente bij deze vorm van grondbeleid is maximaal. De gemeente bepaalt alles zelf. De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hier tegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en zelf opdraait voor de

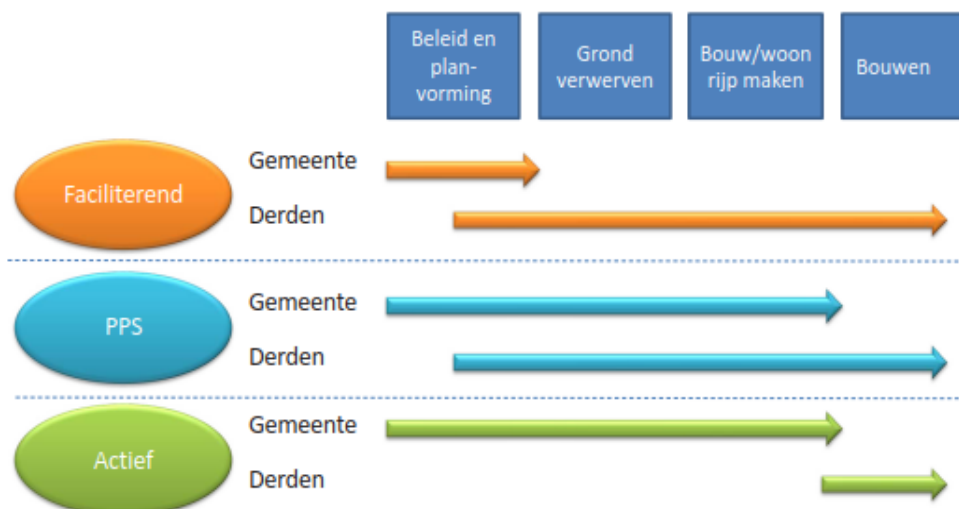
mogelijke tegenvallers of tekort. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de gemeente.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de initiatieven over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. De private partij ontwikkelt een plan en laat eventueel een bestemmingsplan maken. De gemeente begeleidt de vaststellingsprocedure. Ter vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten, betaalt de initiatiefnemer een exploitatiebijdrage. De planrealisatie geschiedt voor rekening en risico van de private partij. De invloed van de gemeente op het uiteindelijke programma is beperkt. De grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de marktpartij.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Voor de planrealisatie wordt een vorm van samenwerking – door onder andere overeenkomsten of het oprichten van een aparte entiteit – tussen de gemeente en de particuliere initiatiefnemer gezocht. De invloed op de planrealisatie, de kennis, de winstmogelijkheid en de risico's worden gezamenlijk ingezet en gedragen. De grondexploitatie wordt gezamenlijk – in de vorm van een publiek-private samenwerking – gevoerd door gemeente en marktpartij(en). Voorbeelden hiervan zijn het concessiemodel, het jointventuremodel en het bouwclaimmodel. De verschillende modellen kunnen worden ingezet als ontwikkelstrategie. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm heeft de gemeente meer of minder invloed op de totstandkoming van een plan. Het rendement komt deels bij de gemeente terecht. Meer invloed betekent over het algemeen ook meer risico.



2.3 Grondbeleid Losser en een afwegingskader

Ontwikkelstrategie grondbeleid

- Maatwerk leveren door 'situationeel grondbeleid' toe te passen. Dit houdt in dat afhankelijk van de situatie zal worden bepaald welke strategie – actief grondbeleid, faciliterend of publiek-private samenwerking - zal worden ingezet.
- Uitgangspunt wat betreft verwerving is 'nee, tenzij'.
- Voor het maken van een keuze qua grondbeleid is een afwegingskader gemaakt

In 2014 is 'situationeel grondbeleid' geïntroduceerd. Dat betekent dat per geval bekeken wordt welke van bovenstaande strategieën (actief, facilitair of publiek private samenwerking) wenselijk is dan wel nodig wordt geacht.

Het uitgangspunt qua verwerving is 'nee, tenzij'. Dit was toen sterk ingegeven door de crisis waarin actief grondbeleid en actief verwerven niet aan de orde waren.

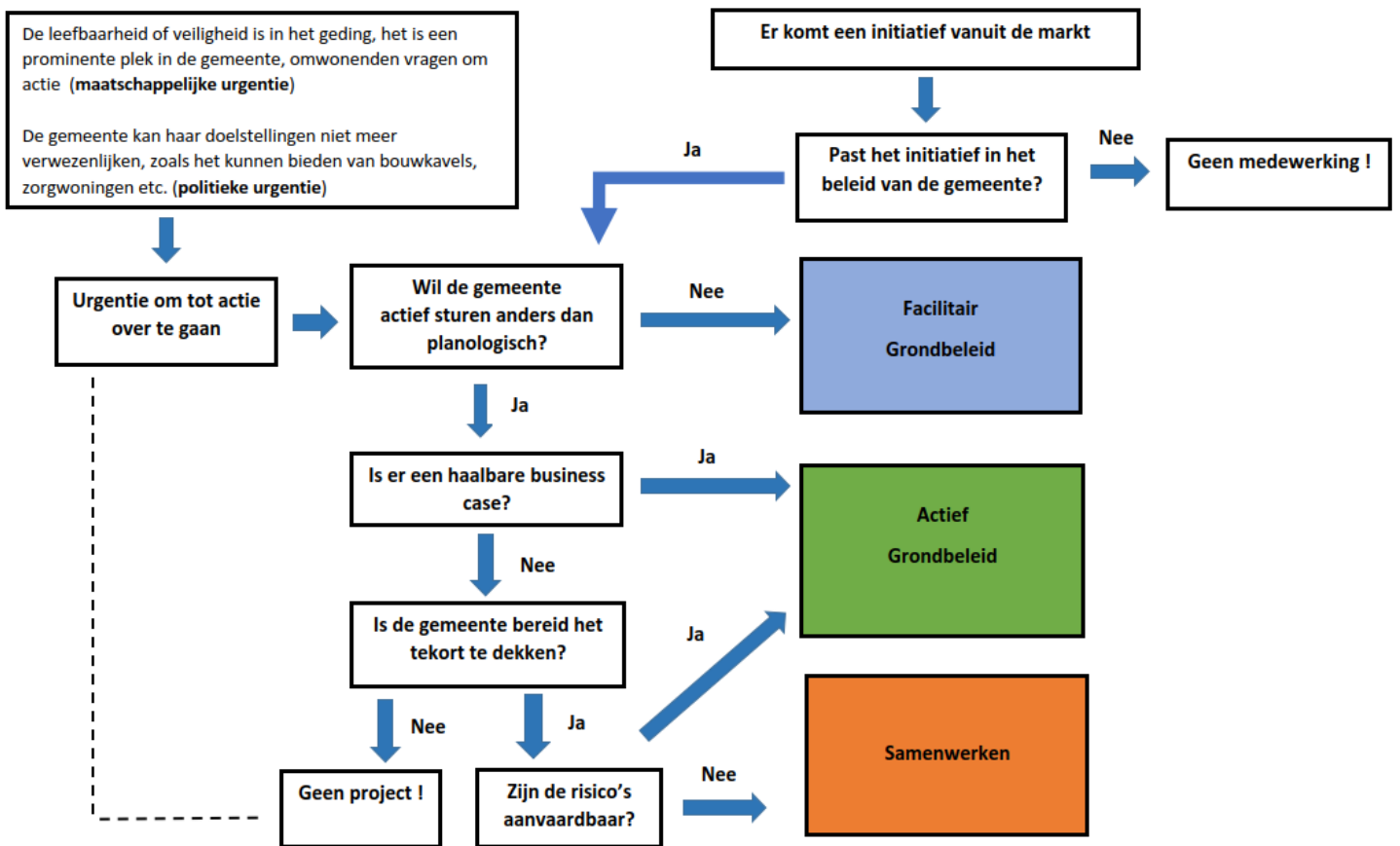
Anno 2018 is de economische situatie anders. De vraag naar kavels is weer toegenomen. De crisis heeft echter ook duidelijk gemaakt dat een economische terugval grote invloed heeft op het grondbeleid en het grondbedrijf. Het grondbeleid blijft daarom situationeel, zodat per geval de strategie afgewogen kan worden. Het zou bijvoorbeeld vanuit ruimtelijk -, maatschappelijk - of volkshuisvestelijk oogpunt op een gegeven moment wenselijk kunnen zijn om over te gaan tot actief grondbeleid.

Om deze keuze op basis van objectieve criteria te kunnen maken is aan het grondbeleid een afwegingskader toegevoegd. Deze staat op de volgende pagina weergegeven.

Eenzijds kan de aanleiding een initiatief vanuit de markt zijn. De eerste vraag die dan gesteld moet worden is of het initiatief bijdraagt aan het beleid van de gemeente? Indien dit niet het geval is, zal er niet aan meegewerkt moeten worden. Indien het initiatief beleidsmatig wel gewenst is, staat de gemeente er positief tegenover, maar moet nog wel de vraag gesteld worden of de gemeente actief wil sturen anders dan via de planologische weg. Het kan bijvoorbeeld gewenst zijn dat de gemeente actief haar instrumenten uit het grondbeleid (zie hoofdstuk 3) moet inzetten om het initiatief nog in een bepaalde richting te laten bewegen.

De tweede aanleiding voor het overwegen van een strategie is de urgentie om tot actie over te gaan. Bijvoorbeeld doordat op een locatie de leefbaarheid of veiligheid in het geding is of omdat omwonenden of andere partijen om actie vragen. Ook kan het zijn dat de gemeente ziet dat haar doelstellingen en beleid niet goed kunnen worden verwezenlijkt. Hierbij kan gedacht worden aan het kunnen aanbieden van bouwkavels of omdat bijvoorbeeld onvoldoende in de vraag naar een bepaald type woningen (bijvoorbeeld zorgwoningen) kan worden voorzien.

Afwegingskader grondbeleid



3. Instrumentarium van grondbeleid

3.1 Verwerving

Beleid verwerven

- Bij het verwerven van gronden wordt volstaan met het wettelijke instrumentarium.
- Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen minnelijk verworven tegen marktconforme condities
- Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat de realisatie van het gemeentelijk (ruimtelijke) beleid wordt belemmerd.

Bij actief grondbeleid worden gronden verworven en vervolgens tot ontwikkeling gebracht. Bij verwervingen wordt onderscheid gemaakt tussen:

- reguliere verwervingen: verwerven van gronden - binnen een duidelijk projectgebied - die zijn opgenomen in de door de raad vastgestelde grondexploitatie en noodzakelijk zijn om het vastgestelde planontwerp te kunnen realiseren.
- strategische verwervingen: aankopen in gebieden waar door de raad nog geen of slechts globale kaders of visies heeft bepaald, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden. Ook kunnen gronden en eventueel opstallen worden verworven voor compensatiedoeleinden of voor het wegnemen van belemmeringen voor andere ontwikkelingen.

De wettelijke instrumenten die een gemeente kan gebruiken bij het verwerven van grond zijn:

Minnelijke grondverwerving

Bij minnelijke verwerving wordt er met de eigenaar van een perceel onderhandeld over de mogelijkheid om tot een aankoop te komen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar. Van beide partijen is wilsovereenstemming vereist. Parallel aan het spoor van minnelijke verwerving kunnen ook de hierna beschreven instrumenten worden ingezet.

Gemeentelijk voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs. De Wet voorkeursrecht gemeenten is een passief middel. Zolang de eigenaar de grond niet ter verkoop aanbiedt gebeurt er niets. Het gemeentelijk voorkeursrecht werkt daarom het beste als flankerend instrument. Van het vestigen van een voorkeursrecht gaat ook een bepaald signaal uit. Het wekt een bepaald vertrouwen bij een eigenaar. Het voorkeursrecht is daarmee ook niet vrijblijvend.

Onteigening

De overheid gebruikt bij onteigening haar publieke middelen ter verkrijging van een persoonlijk eigendom, waarvan de eigenaar in het voortraject al heeft aangegeven dat hij/zij dit niet minnelijk wenst te verkopen. Onteigening is alleen mogelijk indien wordt aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijke belang. Bovendien moet duidelijk zijn dat er getracht is om het perceel eerst minnelijk te verwerven. Gelet op de mogelijke impact van het instrument wordt onteigening altijd met de grootste terughoudendheid en met uiterste zorgvuldigheid ingezet.

Onteigening geniet uiteraard niet de voorkeur. Soms is hier echter niet aan te ontkomen omdat minnelijke verwerving en verwerving via een gemeentelijk voorkeursrecht niet succesvol is geweest. Onteigening is alleen mogelijk op basis van een vastgesteld ruimtelijk plan. Indien na het vaststellen van dit plan de verwerving nog niet heeft plaatsgevonden, moet onteigening worden ingezet.

Vaak is tijdens de procedure om te komen tot een plan al duidelijk dat minnelijke verwerving geen kans van slagen heeft. In een voorkomend geval zal in het kader van het tweesporenbeleid tijdens de totstandkoming van het plan al een onteigeningsdossier worden opgebouwd, ter voorkoming van veel tijdverlies.

Tussen het tijdstip waarop de eerste verwervingen hebben plaatsgevonden en de feitelijke start van uitvoering van de werkzaamheden is er sprake van een periode waarbij de al aangekochte onroerende zaken beheerd moeten worden. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het tijdelijk in gebruik geven zoals (tijdelijk) voortgezet gebruik en tijdelijke huur. Tijdige beschikbaarheid betekent dat de tijdelijke ingebruikgeving juridisch gezien goed geregeld moet zijn. Aandachtspunt bij tijdelijke verhuur en gebruik is dat een kostprijsdekkende en marktconforme huur de tijdelijke gebruiker vaak veel waarborgen biedt.

Incidenteel is er sprake van eindbeheer (volkstuinten en pachtgronden). Permanent beheer valt echter buiten deze nota. Onroerend goed waar sprake is van permanent beheer en gebruik zit in de vastgoedportefeuille van de gemeente. Hiervoor wordt verder verwezen naar de Nota Vastgoed.

3.2 Verkoop gronden

Beleid verkoop gronden

- Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen zullen worden verkocht tegen marktconforme prijzen.

Grondvoorraad die niet meer nodig is voor het realiseren van (beleids)doelstellingen zal bij voorkeur moeten worden verkocht of als ruilobject worden ingezet. In Losser zijn deze gronden opgenomen onder de Materiele Vaste Activa (MVA) en ondergebracht bij de afdeling Openbare Werken. Een nadere toelichting op de MVA wordt in paragraaf 4.1 gegeven.

Alle voorbereidende werkzaamheden zullen gericht zijn om op een verantwoorde en doordachte wijze uiteindelijk een marktconforme opbrengst te ontvangen voor de te verkopen gronden en het eventueel bijhorende vastgoed.

Op diverse plaatsen binnen de gemeente Losser liggen - openbare - groenstroken naast woningen. Inwoners van Losser kunnen dit zogenaamde snippergroen huren of kopen wanneer de gemeentegrond grenst aan de tuin van hun koopwoning. Verkoop geniet de voorkeur boven verhuur. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de Nota Snippergroen.

3.3 Grondprijzen

Beleid grondprijzen

- Voor het bepalen van de grondprijzen worden de volgende taxatiemethoden toegepast:
 - I. Voor woningbouw (projectmatig en particuliere uitgifte), bedrijventerreinen en kantoren wordt getaxeerd aan de hand van genormeerd residueel rekenen. In aanvulling hierop wordt op kavelniveau de prijs verder gedifferentieerd.
 - II. Voor maatschappelijke doeleinden, detailhandel, horeca en groenstroken wordt op maat residueel gerekend op basis van het bouwplan.
 - III. Voor openbaar snippergroen en zend- en ontvangstinstallaties gelden vaste prijzen.
 - IV. Voor alle overige categorieën (bijvoorbeeld sportaccommodaties) wordt op maat getaxeerd (bijvoorbeeld kostprijs).
- De grondprijzen worden jaarlijks getaxeerd.
- De taxaties worden altijd uitgevoerd samen met een externe, beëdigde taxateur volgens het zogenaamde 'vierogen principe'.
- Het college kan de omvang van de kavel aanpassen (maximaal 15%) zonder dat de grondprijs opnieuw moet worden getaxeerd.
- De taxatiewaarde wordt één op één overgenomen in de grondexploitaties.

De gemeente Losser heeft meerdere projecten waarbij bouwrijpe grond wordt verkocht. Het grootste deel van de grond wordt verkocht voor de bouw van woningen, zowel aan particulieren als aan ontwikkelende en bouwende partijen. Incidenteel wordt ook grond verkocht voor maatschappelijke en overige commerciële functies. Voor al deze gronden moet de waarde berekend worden.

Er zijn verschillende methodes om grondprijzen vast te stellen. In bijlage 2 worden de verschillende taxatiemethoden nader uitgelegd.

De meest markconforme methode is de genormeerd residuele methode. Deze wordt sinds 2014 ook in Losser gebruikt. Dit houdt in dat de grondprijs het residu is van de verkoopprijs van een woning of bedrijfspand minus de stichtingskosten.

De stichtingskosten zijn alle kosten die gemaakt moeten worden om het gebouw te realiseren zoals bouwkosten, ontwerpkosten, leges, rente etc.

Genormeerd houdt in dat de kosten worden geschat aan de hand van referentieprojecten en kengetallen (bijvoorbeeld uit het Bouwkostenkompas).

Op projectniveau kan de uiteindelijke grondprijs op kavelniveau nog van elkaar verschillen. De grondprijs ontstaat dus in twee stappen. Eerst wordt de grondprijs op projectniveau (bijvoorbeeld een woningbouwlocatie) bepaald volgens de hierboven genoemde methode, waarna deze prijs verder gedifferentieerd wordt op kavelniveau. Met behulp van een differentiatiemodel wordt de prijs verhoogd of verlaagd op basis van locatie specifieke factoren. Bij woningbouw kan het gaan om aspecten als bezonning, aanwezigheid van groen, omvang van de kavel of ligging in het plangebied. Bij bedrijventerreinen gaat het om zaken als ligging aan ontsluitingswegen, zichtlocatie of bebouwingspercentage.

De taxaties in Losser worden intern uitgevoerd door een beëdigd taxateur die ingeschreven in het Nederlands Register Vastgoedtaxateurs. Bij het maken van de taxaties wordt altijd mee geadviseerd door beëdigde taxateurs van ofwel de gemeente Enschede of een externe makelaar/taxateur. Het taxeren gebeurt dus altijd volgens het zogenaamde 'vierogen principe'.

Begin 2015 is als aanvulling op het grondprijsbeleid vastgesteld dat het college een kavel in omvang kan aanpassen tot een maximum van 15% zonder dat de grondprijs opnieuw moet worden getaxeerd. Hiermee kan snel worden ingespeeld op vragen van kopers.

Voor andere doeleinden zoals maatschappelijk, detailhandel of horeca wordt op basis van het bouwplan de grondprijs bepaald.

3.4 Gronduitgifte

Beleid gronduitgifte

- Verkoop van grond heeft de voorkeur boven andere vormen van gronduitgifte.
- De algemene verkoopvoorwaarden worden toegepast bij sluiten van (verkoop)overeenkomsten.

Een onderdeel van actief grondbeleid is de uitgifte van grond c.q. kavels. Enerzijds biedt dit de gemeente de mogelijkheid om de door haar gemaakte kosten (verwerving, plankosten, bouw en woonrijp maken) terug te verdienen. Anderzijds biedt de gemeente Losser hiermee ook aan haar inwoners de mogelijkheid om een eigen woning te (laten) bouwen.

Gronduitgifte kan door:

- (Kavel)verkoop / uitgifte in eigendom
- Specifieke vormen van uitgifte, bijvoorbeeld uitgifte in erfpacht met een opstalrecht.

In de vorige nota grondbeleid zijn aanbevelingen gedaan om de verkoop van kavels te bevorderen. Het advies was onder meer om het aanbod aan bouwkavels beter te vermarkten en het verkoopproces te actualiseren.

De afgelopen jaren zijn hier grote stappen in gezet. In 2017 is de 'Beleidsnotitie bouwkavels particulier opdrachtgeverschap' vastgesteld en zijn belangrijke verbeterpunten in het verkoopproces aangebracht. Het verkoopproces is transparanter, eenvoudiger en eenduidiger geworden voor de koper.

Zo zijn ter stimulering van de verkoop de optietermijnen verlengd. Kopers hebben nu (tegen betaling) 6 maanden extra de tijd gekregen om de bouwkavel af te nemen. Bijvoorbeeld omdat hun bestaande woning nog niet is verkocht. Daarnaast wordt nu per locatie bekeken welke uitgiftemethodiek wordt toegepast in plaats van de algemene inschrijving in het verleden. Tot slot is de lijst met kandidaten opgeschoond en geactualiseerd. Voor meer details over de uitgiftevoorwaarden wordt verwezen naar de beleidsnotitie.

3.5 Samenwerking

Beleid samenwerking

- Per situatie zal worden bepaald welke samenwerkingsvorm wordt ingezet.
- Per project en initiatief vindt – rekening houdend met de gemeentelijke ruimtelijke doelstellingen - een afweging plaats waarin de financiële risico's, de mogelijkheden tot kostenverhaal, de winstmogelijkheden, het verwachte maatschappelijk rendement en de gewenste mate van sturing worden meegenomen.

Om per project de 'juiste' ontwikkelstrategie - inclusief samenwerkingsvorm - te kiezen is een afwegingkader gemaakt (zie paragraaf 2.3).

Vooral in herstructurering- en transformatiegebieden is het nagenoeg onmogelijk om zonder enige vorm van samenwerking en gezamenlijke (financiële) participatie te opereren. Er zijn allerlei samenwerkingsvormen mogelijk tussen markt en overheid. Deze samenwerkingsvormen worden publiek private samenwerkingen (PPS) genoemd. In bijlage 2 worden de verschillende vormen nader uitgelegd.

De keuze voor een bepaalde vorm van samenwerken is onder andere afhankelijk van de fase waarin zich een project bevindt, de geformuleerde uitgangspunten, het programma van eisen, de eigendomssituatie, de ambities van de verschillende partijen, de financiële (on)mogelijkheden van de partijen en het risicoprofiel.

3.6 Kostenverhaal en planschade

Beleid kostenverhaal en planschade

- Bij particuliere grondexploitaties zal eerst worden ingezet op privaatrechtelijke – anterieure – overeenkomsten.
- Bij anterieure overeenkomsten zal de gemeente inzetten op verhaal van alle kosten.
- Bij publiekrechtelijk kostenverhaal – op basis van een exploitatieplan – zal de gemeente inzetten op kostenverhaal bij partijen waarmee geen overeenkomst is afgesloten.
- Eventuele planschaderisico's worden (vooraf) afgedekt door met de ontwikkelende private partij of projectontwikkelaar planschadeovereenkomsten af te sluiten.

Onder kostenverhaal wordt verstaan de wijze waarop de gemeente de te maken kosten voor planvoorbereiding en bouw- en woonrijpmaken vergoed krijgt.

Voor het verbeteren van het instrumentarium voor kostenverhaal en verevening bij faciliterend grondbeleid is de Grondexploitatiewet (Grex-wet) opgesteld. Deze wet maakt deel uit van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en is per 1 juli 2008 in werking getreden.

De grondexploitatiewet maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties mogelijk door hier vrijwillig afspraken over te maken in overeenkomsten die worden gesloten vóór vaststellen van een bestemmingsplan (artikel 6.24 Wro).

De Wro biedt de gemeente, naast het verhalen van kosten, ook de mogelijkheid om ontwikkelende partijen een bijdrage te vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen (artikelen 6.13 lid 7 en 6.24 lid 1).

De gemeente verhaalt de gemaakte kosten op twee manieren:

- Als de gemeente zelf de grond uitgeeft maken de kosten deel uit van de gemeentelijke grondexploitatie. Daar staan opbrengsten uit kavelverkoop tegenover.
- Als de gemeente niet zelf de grond uitgeeft maar wel ten behoeve van de particuliere grondexploitatie kosten maakt, kunnen deze kosten op de particulier verhaald worden.

Het verhalen van kosten kan privaatrechtelijk - via anterieure overeenkomsten - of publiekrechtelijk - via exploitatieplannen en daarna posterieure overeenkomsten.

Wanneer het niet lukt om een anterieure overeenkomst met een particuliere ontwikkelaar te sluiten worden de kosten in rekening gebracht als onderdeel van de bouwvergunningsprocedure. Dit wordt dan geregeld door het opstellen van een exploitatieplan. In de wet is aangegeven welke kosten verhaald kunnen worden (de zogenaamde 'kostensoortenlijst').

Om kosten te kunnen verhalen moet er wel sprake zijn van een aangewezen bouwplan. Een bouwplan is een 'aangewezen bouwplan' als deze voldoet aan de omschrijving in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Om kosten van - onder andere - bovenwijkse voorzieningen te mogen verhalen dient te zijn voldaan aan drie criteria (de zogenoemde P-T-P-Criteria).

- Profijt: het (plan)gebied moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen.
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het plan gemaakt.
- Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen in de verschillende plangebieden.

Het verhalen of doorleggen van kosten voor planschade kan worden gezien als een verlengstuk van het kostenverhaal. In de Wro is opgenomen dat er onder bepaalde voorwaarden recht bestaat op een tegemoetkoming ter vergoeding van de geleden (of nog te lijden) schade. Met name bij herstructurering en inbreiding kan dit van belang zijn. In artikel 6.4a van de Wro is bepaald dat schade, kan worden verhaald op de ontwikkelende partij. Dit moet contractueel zijn vastgelegd.

4. Financiële aspecten grondbeleid

4.1 Administratief beheer van gronden

Beleid administratief beheer van gronden

- In het administratieve beheer van de gronden wordt – conform de BBV - onderscheid gemaakt in:
 - a. Materiele Vaste Activa (MVA)
 - b. Bouwgrond in Exploitatie (BIE)

De gemeente Losser heeft op basis van de BBV regelgeving de gronden onderverdeeld naar:

- Materiele Vaste Activa
- Bouwgrond in Exploitatie

De termen worden hieronder toegelicht.

Materiele Vaste Activa (MVA)

Gronden die anticiperend op of strategisch zijn aangekocht voor planontwikkeling worden in eerste instantie administratief opgenomen onder de Materiele Vaste Activa (MVA). Voorheen werden deze gronden NIEGG (Niet In Exploitatie Genomen Gronden) genoemd.

Administratief zijn de Materiele Vaste Activa ondergebracht bij de afdeling Openbare Werken. Op het moment dat ze worden aangewend voor planontwikkeling gaan ze over naar het grondbedrijf. De gronden worden dan administratief geactiveerd als Bouwgrond in Exploitatie (BIE). Hiervoor is een raadsbesluit voor het openen van een BIE voor nodig.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Dit zijn gronden die zich in het transformatieproces bevinden om in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen om te vormen naar bouwrijpe grond, met als doel om (opnieuw) te worden bebouwd.

In de BBV wordt nog de categorie 'Voorraad grond' onderscheiden. Deze gronden zijn niet strategisch aangekocht of verkregen met het voornemen tot toekomstige bouw. Dit zijn zogenaamde rest- of ruilgronden. De intentie is deze gronden (op termijn) te verkopen of te ruilen voor gronden waarop wel een toekomstige bouw is voorgenomen.

In Losser zijn de rest- en ruilgronden opgenomen onder de Materiele Vaste Activa.

4.2 Waardering van gronden

Beleid waardering gronden

- Materiele Vaste Activa en Bouwgrond in Exploitatie worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten.

De hiervoor vermelde Materiele Vaste Activa en Bouwgrond in Exploitatie worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten. Waar nodig worden deze gronden afgewaardeerd tot de marktwaarde indien sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikelen 65.1 en 65.2 van de BBV).

4.3 Risicobeheersing

Beleid risicobeheersing

- Voorafgaand aan een mogelijk verwerving en bij een nieuw initiatief zal er een risicoanalyse en haalbaarheidsberekening worden opgesteld.
- Alle projecten binnen het grondbedrijf worden periodiek (minimaal één keer per jaar) doorgelicht en beoordeeld op haalbaarheid en risico's.

Het voeren van een grondexploitatie brengt risico's met zich mee. Een goed systeem van risicomanagement en risicobeheersing is daarom belangrijk. Hierbij is de aandacht vooral gericht op de projecten die vallen onder het actieve grondbeleid en publiek private samenwerking.

Bij de ontwikkeling van nieuwe uitbreidings- en inbreidingsplannen zal in een vroeg stadium een risicoanalyse en haalbaarheidsberekening worden opgesteld. Door de gemeente wordt – gegeven de beleidsdoelen - daarbij gekeken naar zowel het financieel rendement als het maatschappelijk rendement.

In de risicoanalyse van projecten zal daartoe onderscheid worden gemaakt tussen:

- gevoeligheidsrisico's: de parameters kosten, opbrengsten, rente en fasering;
- spreidingsrisico's: alle nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten;
- onzekere gebeurtenissen (bijvoorbeeld vertraging opstellen bestemmingsplan).

4.4 Reserve Grondexploitatie en voorzieningen

Beleid Reserve Grondexploitatie en voorzieningen

- Om de risico's in de grondexploitatie op te kunnen vangen - zonder andere reserves aan te moeten spreken – is de Reserve Grondexploitatie gevormd die maximaal € 1 miljoen mag bedragen.
- De Reserve Grondexploitatie mag geen negatief saldo hebben.

Reserves en voorzieningen zijn belangrijke hulpmiddelen bij de financiële beheersing van de projectenportefeuille. Uitgangspunt is dat binnen het grondbedrijf alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten worden gedekt door activiteiten met een voordelig saldo.

Om de risico's in de grondexploitatie op te kunnen vangen - zonder andere reserves te moeten spreken - is besloten een Reserve Grondexploitatie te vormen.

Hierbij is bepaald dat indien het saldo van de jaarrekening over dat jaar een negatief saldo vertoont, dit eerst wordt 'aangevuld' (verrekend). Het eventueel meerdere wordt voor 50% bestemd voor de Algemene Risicoreserve en de andere 50% voor de Reserve Grondexploitatie. De Reserve Grondexploitatie mag maximaal € 1 miljoen bedragen.

4.5 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

Beleid financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

- De grondexploitaties worden geactualiseerd door toepassing van de eindwaarde systematiek.
- Bij de financiële resultaatbepaling en bij het winst- en verliesnemen worden de verslagleggingsregels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) gevolgd.

Jaarlijks worden de exploitaties geactualiseerd. Hiervoor wordt de eindwaarde systematiek toegepast. Dit is een methode waarbij de kosten en opbrengsten in de tijd worden uitgezet, rekening houdend met de rente en de kosten- en opbrengstenontwikkeling. Hieruit resulteert op eindwaarde het saldo van de grondexploitatie. Om de grondexploitaties met verschillende einddata te kunnen vergelijken worden deze middels de methode van de netto contante waarde teruggerekend naar de huidige peildatum.

De financiële resultaten van de projecten worden altijd verrekend met de Reserve Grondexploitatie. Op deze wijze vindt verevening tussen de grondexploitaties plaats. Daarbij wordt het volgende voorzichtigheidsprincipe gehanteerd:

- Voor projecten met een onafwendbaar verlies kan de raad worden voorgesteld om een eenmalige afboeking te doen, ter grootte van het tekort op netto contante

waarde. Deze afboeking wordt gedaan ten laste van de Reserve Grondexploitatie, indien deze reserve dit toelaat;

- Eventuele winsten van projecten worden – conform de BBV regels - genomen als ze daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Deze winsten worden voor 50% toegevoegd aan de Reserve Grondexploitatie.

5. Informeren en verantwoorden

Beleid informeren en verantwoorden

- In de jaarlijkse planning & control-cyclus zal door het college over het grondbeleid en de grondexploitaties worden gerapporteerd.
- Jaarlijks zal er een Notitie van Uitgangspunten met daarin de parameters voor de grondexploitaties worden opgesteld.

De raad legt de kaders van het grondbeleid met deze nota vast. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het grondbeleid binnen de vastgestelde beleidskaders blijft.

De verslaglegging over het gevoerde grondbeleid is zodanig vorm gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Het college zal conform het BBV jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen. Bij de jaarrekening zal verslag worden gedaan en verantwoording worden afgelegd over het gevoerde grondbeleid in het verslagjaar.

De jaarrekening zal daartoe inzicht bieden in de geactualiseerde grondexploitaties en de eventuele afwijkingen in programma, tijdsplanning en/of saldo ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten en winst- en verliesnemingen.

Notitie van uitgangspunten

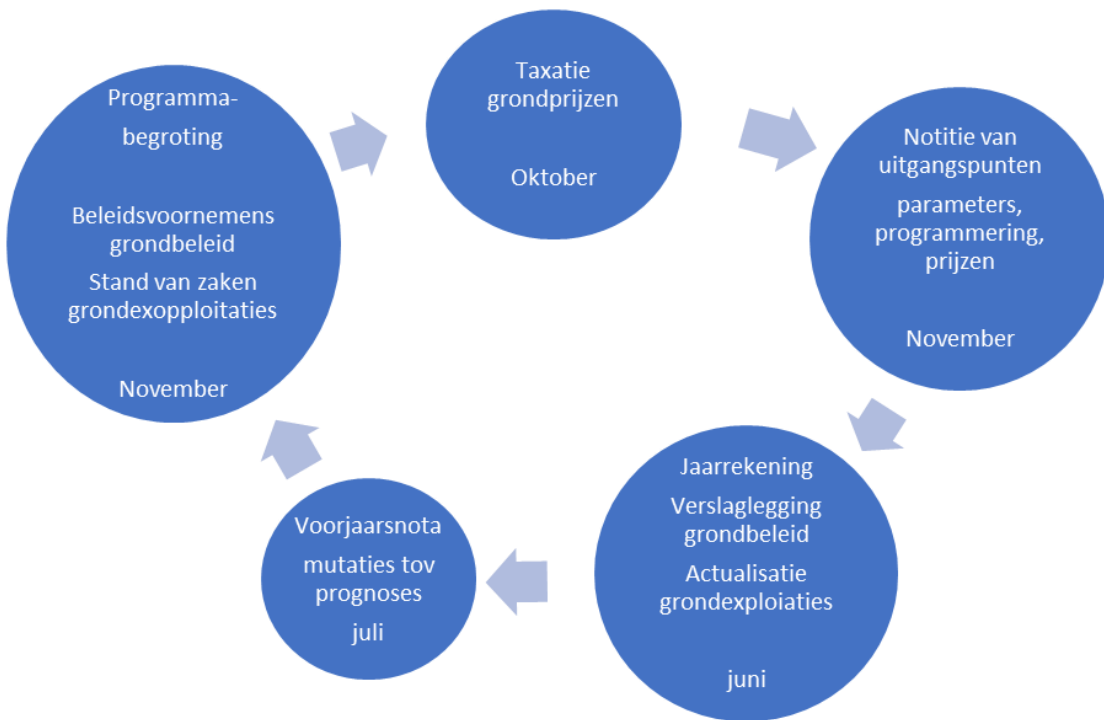
In 2014 is voor het grondbeleid een notitie van uitgangspunten geïntroduceerd.

In deze notitie stelt het college aan het einde van het jaar de parameters, prijzen en programmering voor de grondexploitaties voor het volgende jaar vast.

Door dit tijdig te laten vaststellen kunnen de grondexploitaties in één keer worden geactualiseerd. Bovendien zijn dan ook tijdig (voor 1 januari) de grondprijzen voor het komende jaar bekend.

In de jaarrekening wordt vervolgens verslag gedaan over het gevoerde grondbeleid en wordt het resultaat van de grondexploitaties gepresenteerd. Gelijktijdig met het vaststellen van jaarrekening worden ook de grondexploitaties (via een separaat voorstel) geactualiseerd. In de programmabegroting wordt de voorgestane ontwikkeling in het grondbeleid aangegeven en wordt de stand van zaken van de grondexploitaties aangegeven.

In onderstaand schema is het grondbeleid in de IPC cyclus weergegeven.



Bijlage 1 Taxatie methodieken

Residuele grondwaardemethode: Door van de marktwaarde van het totaalproduct de bouw- en bijkomende kosten af te trekken, resteert er een residuele grondwaarde. De *genormeerd residuele grondwaardemethode* houdt in dat de residuele grondwaarde wordt berekend op basis van referentieprojecten en kengetallen.

Comparatieve methode: de grondprijs wordt gerelateerd aan de verkoopprijzen van referentieprojecten in de omgeving. Omdat de kwaliteit van locaties verschillen, wordt er differentiatie aangebracht met behulp van de zogenaamde Real Estate Norm (REN) methode, waarbij aan de hand van objectieve maatstaven zoals imago, bereikbaarheid en functionaliteit, de marktwaarde kan worden bepaald. De REN norm voorkomt een 'appels met peren' vergelijking.

Vaste m2 prijs: jaarlijks wordt een vaste m2 prijs vastgesteld. Dit kan op basis van de gemiddelde minimale kostprijs of op basis van de werkelijke kostprijs, afhankelijk van de functie. Kostentabellen van de gemeente liggen hieraan weer ten grondslag.

Kostprijsmethode: de grondprijs wordt bepaald op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouw- en woonrijp maken en overige plankosten.

Grondquote: de grondprijs wordt vastgesteld op basis van een percentage van de VON (vrij-op-naam) prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Bij deze methode wordt de grondprijs dus direct gekoppeld aan de woningprijs.

Bijlage 2 Samenwerkingsmodellen

Type grondexploitatie	Samenwerkingsmodel	Strategische overwegingen
Gemeentelijke GREX	Actieve Grondexploitatie	De sturing is maximaal, evenals de financiële consequenties en risico's voor de gemeente. De overweging te werken met een actieve grondexploitatie hangt nauw samen met het feit of de gemeente grondeigenaar is. Indien dit niet het geval is, moet worden overwogen in welke mate de gemeente sturing wenst. Dit moet worden afgezet tegenover de risico's die de gemeente wil, en kan nemen. Uitgangspunt is dat de gemeente de gronden bezit of zich actief inspant deze te verwerven.
	Bouwclaimmodel	In dit model draagt de private partij haar grond over aan de gemeente voor een afgesproken prijs, in ruil voor een toekomstig recht op afname van een bepaald aantal bouwrijpe kavels. De risico's worden hier meer gespreid als in een actieve grondexploitatie. De gemeente loopt het risico om langdurig aan gemaakte afspraken gebonden te zijn, zonder dat de gereserveerde grond wordt afgenomen. Hiertoe is het van belang om in een bouwclaim-overeenkomst duidelijke afspraken te maken over het moment van afname en de looptijd van de overeenkomst.
Gezamenlijke GREX	Joint-venture model	De gemeente en de private partij richten gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij op die de grondexploitatie voert (soms ook gecombineerd met de opstalexploitatie). De risico's worden gedeeld en de sturing vindt gezamenlijk plaats. Punt van aandacht is het beperken van de risico's bij de gemeente in het geval dat de ontwikkeling anders loopt dan op voorhand gedacht.
Private GREX	Concessiemodel	De gehele grondexploitatie wordt aan de markt overgelaten. De gemeente stelt daarbij op voorhand randvoorwaarden waaraan het openbaar gebied moet voldoen. De kosten voor de aanleg van voorzieningen en infrastructuur worden door de private partij gedragen. Het voordeel is dat de gemeente hier weinig risico's loopt, terwijl er wel voorwaarden kunnen worden gesteld aan de realisatie. Veelal zet de gemeente zelf een concessie in de markt via een openbare (Europese) aanbesteding. Van essentieel belang is wel dat de gemeente al haar ambities en wensen in de aanbesteding neerlegt. Degene die de concessie gegund krijgt betaalt een van tevoren bepaalde prijs voor de gronden.

PRIVATE GREX	Faciliterend grondbeleid	<p>De ontwikkeling wordt geheel overgelaten aan de markt. De gemeente stelt zich passief op en verleent alleen faciliterende diensten en scheidt daarmee het kader om het plan te kunnen realiseren. De gemeente heeft in dit model weinig invloed op het uiteindelijke resultaat. Afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin geen eenzijdige afspraken kunnen worden opgelegd. Van beide partijen is wilsovereenstemming nodig. De gemeente loopt geen financieel risico indien er efficiënt wordt omgegaan met het kostenverhaal. Indien blijkt dat het niet mogelijk is om met alle partijen (grondeigenaars) afspraken te maken omtrent de te realiseren ontwikkeling heeft de gemeente de mogelijkheid om tegelijkertijd met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen. Hierin kunnen dwingende regels worden opgenomen omtrent programma en fasering. Deze regels worden doorgelegd in de omgevingsvergunning. Keerzijde van deze publiekrechtelijke bemoeienis is dat de gemeente opdraait voor het mogelijke tekort dat uit het exploitatieplan voortkomt.</p>
--------------	--------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------