

Nota Grondbeleid Losser 2024



april 2024

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding en doel	6
1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?	6
1.2 Doel van grondbeleid	6
1.3 Leeswijzer van deze nota.....	7
2. Grondbeleid	8
2.1 Context van het grondbeleid in Losser.....	8
2.2 Vormen van grondbeleid	8
2.3 Grondbeleid Losser en afwegingskader	10
3. Instrumentarium van grondbeleid	12
3.1 Verwerving	12
3.2 Verkoop gronden.....	14
3.3 Grondprijzen.....	14
3.4 Gronduitgifte	16
3.5 Samenwerking	16
3.6 Kostenverhaal en nadeelcompensatie	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

Samenvatting

Hieronder staat de kern van het grondbeleid in Losser per onderwerp weergegeven.

Ontwikkelstrategie grondbeleid	• Maatwerk leveren door 'situationeel grondbeleid'. Dit houdt in dat per situatie wordt bepaald welk grondbeleid – actief, faciliterend of publiek-private samenwerking - zal worden ingezet. • Voor het maken van een keuze hierin is een afwegingskader gemaakt
Verwerven	• Bij het verwerven van gronden wordt volstaan met het wettelijke instrumentarium. • Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen in onderling overleg (minnelijk) verworven tegen marktconforme condities • Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat het gemeentelijke beleid wordt belemmerd.
Verkoop gronden	• Gronden die niet meer nodig zijn voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen zullen worden verkocht tegen marktconforme prijzen.
Grondprijsbeleid	• Voor het bepalen van de grondprijzen worden de volgende taxatiemethoden toegepast: a. Voor woningbouw (projectmatige en particuliere uitgifte van koop- en huurwoningen), bedrijventerreinen en kantoren wordt getaxeerd aan de hand van genormeerd residueel rekenen. In aanvulling hierop wordt op kavelniveau de prijs verder gedifferentieerd. b. Voor maatschappelijke doeleinden, detailhandel, horeca en groenstroken wordt op maat residueel gerekend op basis van het bouwplan. c. Voor openbaar snippergroen en zend- en ontvangstinstallaties gelden vaste prijzen. d. Voor alle overige categorieën (bijvoorbeeld sportaccommodaties) wordt op maat getaxeerd • De grondprijzen worden jaarlijks getaxeerd. • De taxatiewaarde wordt opgenomen in de grondexploitaties.

Gronduitgifte	De algemene verkoopvoorwaarden worden toegepast bij sluiten van koopovereenkomsten.
Samenwerken	- Per situatie zal worden bepaald welke samenwerkingsvorm wordt ingezet. - Per project en initiatief vindt - rekening houdend met de gemeentelijke doelstellingen - een afweging plaats waarin de financiële risico's, kostenverhaal, de winstmogelijkheden, het verwachte maatschappelijk rendement en de gewenste mate van sturing worden meegenomen.
Kostenverhaal en nadeelcompensatie	- Om kosten te verhalen wordt eerst ingezet op het privaatrechtelijke spoor, waarbij een anterieure overeenkomst wordt gesloten op basis van vrijwilligheid. - Als het niet mogelijk is een privaatrechtelijke overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. De gemeente moet de kosten dan conform vastgestelde kostenverhaalregels verhalen. - Nadeelcompensatie (planschade) wordt verhaald op de ontwikkelende partij. Dit moet contractueel worden vastgelegd.
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)
Waardering gronden	Materiele Vaste Activa en Bouwgrond in Exploitatie worden gewaardeerd tegen de verkrijgingsprijs en bijkomende kosten.
Risicobeheersing	- Voorafgaand aan een mogelijk verwerving en bij een nieuw initiatief kan er een risicoanalyse en haalbaarheidsberekening worden opgesteld. - Alle actieve grondexploitaties binnen het grondbedrijf worden periodiek (minimaal één keer per jaar) doorgelicht en beoordeeld op haalbaarheid en risico's.
Reserve Grondexploitatie en voorzieningen	- Om de risico's in de actieve 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.

Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming	• De actieve grondexploitaties worden geactualiseerd door toepassing van de eindwaarde systematiek. • Bij de financiële resultaatbepaling en bij het winst- en verliesnemen worden de verslagleggingregels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) gevolgd.
Informereren en verantwoorden	• In de jaarlijkse planning & control-cyclus zal door het college over het grondbeleid en de actieve grondexploitaties worden gerapporteerd. • Jaarlijks zal er een Notitie van Uitgangspunten met daarin de parameters voor de actieve grondexploitaties worden opgesteld.

1. Inleiding en doel

1.1 Aanleiding, waarom een nieuwe nota grondbeleid?

De vorige nota grondbeleid is in 2018 door de raad vastgesteld. Hoewel de nota als beleidskader nog goed functioneert, actualiseren we de nota grondbeleid. Hier zijn twee redenen voor.

Ten eerste treedt per 1 januari 2024 de Omgevingswet in werking. Deze wet heeft - zij het in beperkte mate - effect op het grondbeleid. In de basis zijn de grondbeleidsinstrumenten niet gewijzigd, maar op onderdelen aangepast en her en der is terminologie anders. In dat opzicht is de actualisatie van de nota een continuering van het huidige beleid en zet geen andere koers in. De tweede reden is dat in de 'Financiële Verordening Gemeente Losser 2023' is vastgelegd dat het college ten minste eens in de vier jaar toetst of wijziging van de nota grondbeleid nodig is. De invoering van de Omgevingswet is een aantal keren uitgesteld en daarom is de actualisatie van deze nota een jaar doorgeschoven.

1.2 Doel van grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel.

Grondbeleid is een middel dat ingezet kan worden om de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van wonen, economie, voorzieningen e.d. te bereiken. In de Omgevingsvisie en in beleidsnota's legt de gemeente haar beleid vast. Vervolgens biedt het grondbeleid diverse instrumenten (een gereedschapskist), die ingezet kunnen worden om bij te dragen aan het gemeentelijke beleid.

Alle instrumenten in het grondbeleid, zijn beschreven in de nota grondbeleid. Ook is in de nota aangegeven hoe het instrumentarium ingezet kan worden, welke ontwikkelstrategieën er zijn, hoe grondprijzen worden bepaald etc.

Schematisch is dat als volgt weer te geven:



1.3 Leeswijzer van deze nota

In hoofdstuk 2 is aangegeven welke vormen van grondbeleid er zijn en hoe daar een keuze in kan worden gemaakt.

Hoofdstuk 3 beschrijft de verschillende instrumenten van het grondbeleid. Aan het begin van elke paragraaf staat het beleid van Losser voor het betreffende onderdeel kort en bondig samengevat. Vervolgens wordt het daarna toegelicht.

Hoofdstuk 4 gaat over de financiële aspecten van het grondbeleid en in hoofdstuk 5 staat beschreven hoe de verslaglegging over het gevoerde grondbeleid is.

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

2. Grondbeleid

2.1 Context van het grondbeleid in Losser

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven is grondbeleid geen doel op zich, maar biedt het mogelijkheden om aan het beleid van de gemeente bij te dragen.

Het kunnen aanbieden van bouw kavels bijvoorbeeld draagt bij aan een divers woningaanbod en biedt daarnaast ook mogelijkheden tot zelfbouw. Dat vraagt in dit geval om een actieve rol van de gemeente. In heel veel andere gevallen is de rol van de gemeente facilitair. Grondbeleid is er dus in meerdere vormen en kan per geval verschillen.

Hieronder worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. Om op een objectieve wijze te kunnen besluiten welke vorm van grondbeleid per geval overwogen moet worden, is een afwegingskader gemaakt.

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, verworft 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 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 tekorten.

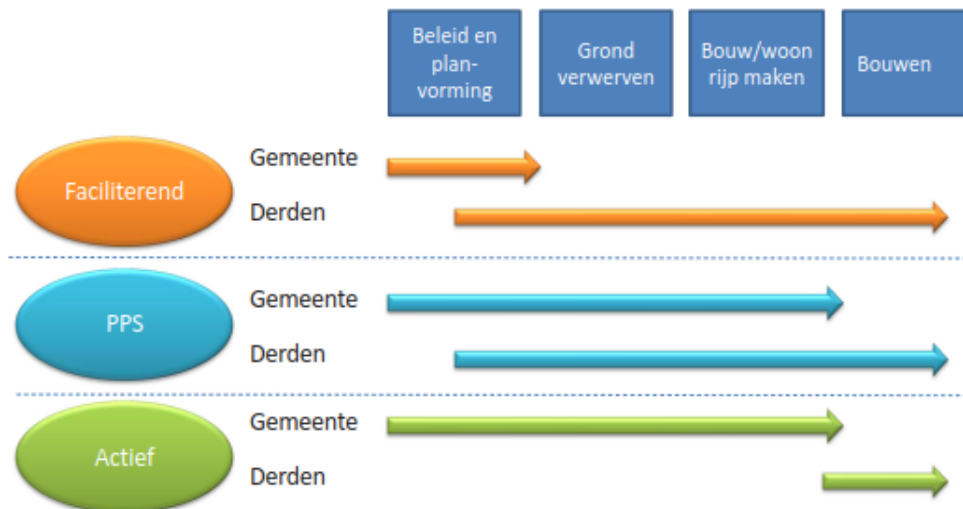
Faciliterend grondbeleid

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 omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) maken.

De gemeente begeleidt de vaststellingsprocedure. Als vergoeding van de door de gemeente gemaakte kosten betaalt de initiatiefnemer een exploitatiebijdrage. De planrealisatie is voor rekening en risico van de private partij. De invloed van de gemeente op het uiteindelijke plan is beperkter. Daar staat tegenover dat het financiële risico voor de gemeente ook minder is. De private grondexploitatie wordt 100% gevoerd door de marktpartij.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Tenslotte kan gekozen worden voor een publiek-privaat samenwerkingsmodel waarbij de gemeente en één of meerdere partijen gronden gezamenlijk tot ontwikkeling brengen. Ook de grondexploitatie kan gezamenlijk gevoerd worden. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm heeft de gemeente meer of minder invloed. Meer invloed betekent meer rendement, maar over het algemeen ook meer risico.



2.3 Grondbeleid Losser en afwegingskader

Ontwikkelstrategie grondbeleid

- Maatwerk leveren door 'situationeel grondbeleid'. Dit houdt in dat per situatie wordt bepaald welk grondbeleid - actief, faciliterend of publiek-private samenwerking - zal worden ingezet.
- Voor het maken van een keuze hierin is een afwegingskader gemaakt

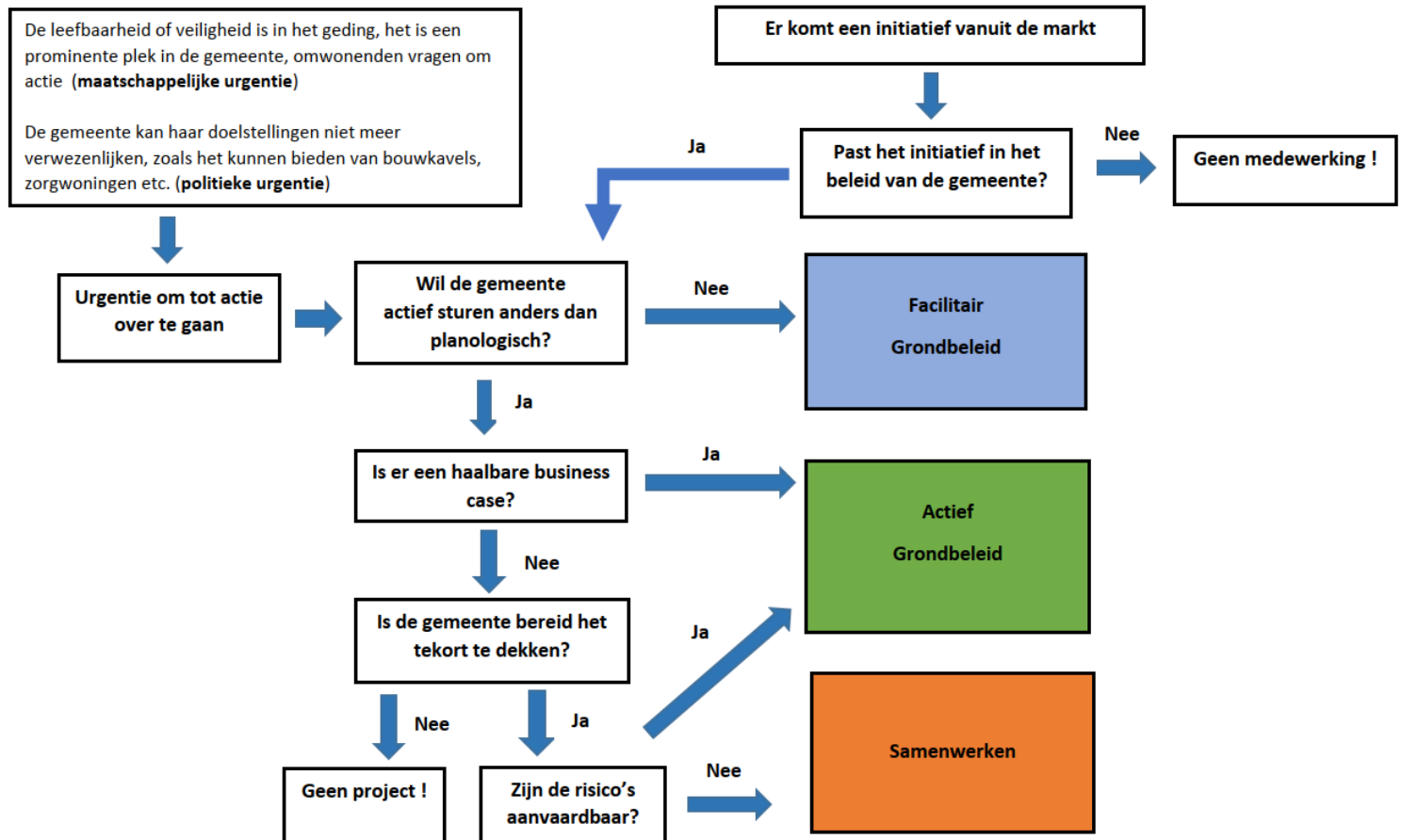
In 2014 is 'situationeel grondbeleid' geïntroduceerd. Dat betekent dat per geval bekeken wordt welke vorm van grondbeleid (actief, facilitair of publiek private samenwerking) wenselijk is.

Om deze keuze op basis van objectieve criteria te kunnen maken is een afwegingskader gemaakt. Deze staat op de volgende pagina weergegeven. Eerst worden de stappen van het afwegingskader toegelicht.

Een aanleiding kan een initiatief vanuit de markt zijn. De eerste vraag die dan gesteld moet worden is of het initiatief bijdraagt aan de ambities en doelstellingen van de gemeente. Indien dit niet het geval is, zal er niet aan meegewerkt moeten worden. Indien het initiatief beleidsmatig wel gewenst is en de gemeente staat er positief tegenover, dan 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 inzet om het initiatief 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, zoals het kunnen aanbieden van bouwkavels of omdat er onvoldoende aanbod is van bepaalde type woningen (bijvoorbeeld zorgwoningen).

Afwegingskader grondbeleid



3. Instrumentarium van grondbeleid

Zoals in paragraaf 1.2 aangegeven is grondbeleid een instrument om gemeentelijke doelstellingen te realiseren op bijvoorbeeld volkshuisvestelijk, sociaal of economisch terrein. Hierbij zijn vanuit het grondbeleid de volgende instrumenten beschikbaar:

3.1 Verwerving

Beleid verwerven

- Bij het verwerven van gronden wordt volstaan met het wettelijke instrumentarium.
- Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen in onderling overleg (minnelijk) verworven tegen marktconforme condities
- Onteigening wordt alleen ingezet om te voorkomen dat het gemeentelijke 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.

Voorkeursrecht

De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop, de grond eerst aan de gemeente moet aanbieden. Dit gebeurt door het vestigen van een voorkeursrecht waarmee de gemeente het eerste recht op koop krijgt. Hiermee voorkomt de gemeente dat bij geplande ontwikkelingen de

grondprijzen worden opgedreven. Of dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling belemmeren.

Vervolgens moeten de eigenaar en de gemeente het eens worden over de prijs.

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 niet de voorkeur. Soms is hier echter niet aan te ontkomen als minnelijke verwerving en verwerving via een gemeentelijk voorkeursrecht niet succesvol is geweest.

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.

Tijdelijk beheer

Tussen het tijdstip van de verwerving en de feitelijke start van de werkzaamheden is er sprake van een periode waarbij de 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). Dit 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 Vastgoednota.

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 beleidsdoelstellingen zal bij voorkeur worden verkocht tegen marktconforme prijzen of als ruilobject worden ingezet. In Losser zijn deze gronden opgenomen onder de Materiele Vaste Activa (MVA). Een nadere toelichting op de MVA staat in paragraaf 4.1.

3.3 Grondprijzen

Grondprijsbeleid

- Voor het bepalen van de grondprijzen worden de volgende taxatiemethoden toegepast:
 - a. Voor woningbouw (projectmatige en particuliere uitgifte van koop- en huurwoningen), bedrijventerreinen en kantoren wordt getaxeerd aan de hand van genormeerd residueel rekenen. In aanvulling hierop wordt op kavelniveau de prijs verder gedifferentieerd.
 - b. Voor maatschappelijke doeleinden, detailhandel, horeca en groenstroken wordt op maat residueel gerekend op basis van het bouwplan.
 - c. Voor openbaar snippergroen en zend- en ontvangstinstallaties gelden vaste prijzen.
 - d. Voor alle overige categorieën (bijvoorbeeld sportaccommodaties) wordt op maat getaxeerd
- De grondprijzen worden jaarlijks getaxeerd.
- De taxatiewaarde wordt opgenomen 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 partijen. Incidenteel wordt ook grond verkocht voor maatschappelijke en andere functies, zoals detailhandel, horeca e.d. Voor al deze gronden moet de waarde berekend worden.

Er zijn verschillende methoden om grondprijzen vast te stellen, deze zijn:

Genormeerde residuele grondwaardemethode: Hierbij is de grondprijs het residu van de verkoopprijs van een woning of bedrijfspand min 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).

Comparatieve methode: De grondprijs worden bepaald door te kijken naar de grondprijzen van omliggende of vergelijkbare gemeenten, waarbij locaties zoveel mogelijk vergelijkbaar worden gemaakt

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.

De meest markconforme methode is de genormeerde residuele methode. Deze wordt sinds 2014 in Losser gebruikt.

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, waarna de prijs verder gedifferentieerd wordt op kavelniveau. De prijs wordt dan 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 gebied. 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 of VastgoedCert. 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

- De algemene verkoopvoorwaarden worden toegepast bij sluiten van koopovereenkomsten.

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 haar inwoners de mogelijkheid om een eigen woning te bouwen.

Er zijn twee vormen voor de uitgifte van grond: verkoop of erfpacht.

Bij de uitgifte van kavels zijn de 'Algemene Voorwaarden van de gemeente Losser voor de verkoop van onroerende zaken (2017)' van toepassing.

De gemeente geeft grond uit met inachtneming van de richtlijnen van het Didam-arrest. Dit houdt in dat gronden op een transparante wijze worden aangeboden in de markt. De gemeente volgt hierbij het stappenschema uit de 'Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte)beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling' van de VNG.

3.5 Samenwerking

Beleid samenwerking

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

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

Vooraf in herstructurerings- 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.

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 nadeelcompensatie

Beleid kostenverhaal en nadeelcompensatie

- Om kosten te verhalen wordt eerst ingezet op het privaatrechtelijke spoor, waarbij een anterieure overeenkomst wordt gesloten op basis van vrijwilligheid.
- Als het niet mogelijk is een privaatrechtelijke overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. De gemeente moet de kosten dan conform vastgestelde kostenverhaalregels verhalen.
- Nadeelcompensatie (planschade) wordt verhaald op de ontwikkelende partij. Dit moet contractueel worden vastgelegd.

Kostenverhaal

Als de gemeente zelf grond uitgeeft dan maken de kosten onderdeel uit van de gemeentelijke grondexploitatie. Daar staan dan opbrengsten uit de kavelverkoop tegenover die de kosten dekken.

Wanneer een private partij grond uitgeeft of een bouwactiviteit verricht voor een woning, bedrijfspand of ander gebouw, moet in veel gevallen een bijdrage aan de gemeente worden betaald. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Dit noemen we kostenverhaal. Kostenverhaal geldt voor 'kostenverhaalplichtige bouwactiviteiten'. Een overzicht van wat hieronder valt, staat in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit.

Privaatrechtelijk

Gemeenten zijn verplicht om de kosten te verhalen. Kostenverhaal kan privaatrechtelijk of publiekrechtelijk worden geregeld. Het privaatrechtelijke kostenverhaal heeft de voorkeur boven het publiekrechtelijke kostenverhaal. Bij privaatrechtelijk kostenverhaal sluiten de gemeente en de initiatiefnemer van de bouwactiviteit een overeenkomst, voordat de gemeente besluit tot wijziging van de functie van de grond. Voordeel daarvan is de ruime mate van contractsvrijheid. In de overeenkomst kunnen afspraken op maat worden gemaakt. Het privaatrechtelijk kostenverhaal is geregeld in paragraaf 13.6.2 van de Omgevingswet.

Publiekrechtelijk

Als het niet mogelijk is een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht. Dan verhaalt de gemeente de kosten op basis van kostenverhaalregels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse

omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Indien op basis van deze regels overeenstemming is, spreken we van een posterieure overeenkomst. De regeling over publiekrechtelijk kostenverhaal staat in paragraaf 13.6.3 van de Omgevingswet. Kostenverhaal is alleen mogelijk voor in de wet aangewezen kostensoorten. De kostensoorten die kunnen worden verhaald zijn op basis van artikel 8.15, Omgevingsbesluit aangewezen in bijlage IV van het Omgevingsbesluit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over kosten voor de aanleg van nutsvoorzieningen en riolering. De te verhalen kosten op de kostensoortenlijst moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

Financiële bijdrage

Naast het kostenverhaal biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om ontwikkelende partijen een bijdrage te vragen voor aangewezen nieuwe ontwikkelingen ter verbetering van de fysieke leefomgeving in een gebied. Dit kan bij voorkeur op basis van vrijwilligheid zoals onder de Wro (Wet ruimtelijke ordening) al mogelijk was. Dit regelt artikel 13.22 van de Omgevingswet. In de Omgevingswet zijn de mogelijkheden verruimd en is er tevens een afdwingbare variant toegevoegd. Dit regelt artikel 13.23 van de Omgevingswet.

Nadeelcompensatie

Planschade ontstaat voor degene die door een planologische wijziging nadelige gevolgen ondervindt in de vorm van inkomensderving of vermindering van de waarde van een onroerende zaak. In de Omgevingswet is planschade opgenomen onder de overkoepelende term nadeelcompensatie.

De meest opvallende verandering ten opzichte van de huidige regels is het moment waarop de planschade kan worden geclaimd. Deze wordt verschoven van het moment van de vaststelling van het omgevingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, daadwerkelijk plaatsvindt. Wanneer daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt van de planologische wijziging ontstaat planschade, dus nog niet op het moment van de planologische wijziging zelf.

Het voornaamste doel van deze wijzigingen is dat er, in lijn met de doelstelling van de Omgevingswet, globalere en flexibelere plannen opgesteld kunnen worden.

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:

- Materiële 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 Materiële Vaste Activa (MVA). Op het moment dat ze worden aangewend voor planontwikkeling gaan ze over naar de grondexploitatie. 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.

4.3 Risicobeheersing

Beleid risicobeheersing

- Voorafgaand aan een mogelijk verwerving en bij een nieuw initiatief kan er een risicoanalyse en haalbaarheidsberekening worden opgesteld.
- Alle actieve grondexploitaties 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 daarbij gekeken naar zowel het financieel rendement als het maatschappelijk rendement.

In de risicoanalyse van projecten kan 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 omgevingsplan).

4.4 Reserve Grondexploitatie en voorzieningen

Beleid Reserve Grondexploitatie en voorzieningen

- Om de risico's in de actieve 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 voor de actieve grondexploitaties is dat 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 aanspreken - is besloten een Reserve Grondexploitatie te vormen. De Reserve Grondexploitatie wordt gevoed door of belast met het jaarresultaat van de actieve grondexploitaties. Het jaarresultaat van de actieve grondexploitaties definiëren we als het saldo van de (tussentijdse) winst- en verliesnemingen in het desbetreffende boekjaar. Hierbij is bepaald dat indien het jaarresultaat van de actieve grondexploitaties in het betreffende boekjaar een negatief saldo vertoont, dit wordt verrekend met de Reserve Grondexploitatie. Indien er sprake is van een positief jaarresultaat van de actieve grondexploitaties, dan is hiervan 50% bestemd voor de Reserve Grondexploitatie en 50% voor de Algemene Risicoreserve. De Reserve Grondexploitatie mag maximaal € 1 miljoen bedragen. Het eventueel meerdere valt vrij ten gunste van de Algemene Risicoreserve.

4.5 Financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

Beleid financiële resultaatbepaling en winst- en verliesneming

- De actieve 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 actieve grondexploitaties 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, 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 actieve grondexploitaties worden verrekend met de Reserve Grondexploitatie. 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 - tussentijds genomen naar rato van de voortgang van het project. Deze winsten worden toegevoegd aan de Reserve Grondexploitatie volgens de spelregels genoemd in paragraaf 4.4.

5. Informeren en verantwoorden

Beleid informeren en verantwoorden

- In de jaarlijkse planning & control-cyclus zal door het college over het grondbeleid en de actieve grondexploitaties worden gerapporteerd.
- Jaarlijks zal er een Notitie van Uitgangspunten met daarin de parameters voor de actieve 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 zo vorm gegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. Het college zal jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neerleggen.

Bij de jaarrekening wordt vervolgens verslag gedaan en verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid. De jaarrekening biedt inzicht in de geactualiseerde actieve grondexploitaties, de eventuele afwijkingen in programma, tijdsplanning en saldo ten opzichte van de door de raad vastgestelde uitgangspunten en winst- en verliesnemingen. Gelijktijdig met het vaststellen van jaarrekening worden ook de actieve grondexploitaties (via een separaat voorstel) geactualiseerd.

Notitie van uitgangspunten

Jaarlijks stelt het college tegen het einde van het jaar een Notitie van Uitgangspunten vast. In deze notitie staan de opbrengsten-, kosten-, renteparameter, grondprijzen en programmering voor de actieve grondexploitaties voor het volgende jaar. 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.

Bijlage 1

Wijzigingen ten opzichte van Nota Grondbeleid 2018

- Didam-arrest toegevoegd (paragraaf 3.4 Gronduitgifte);
- Naast de vrijwillige bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen zijn de mogelijkheden verruimd en is er in de Omgevingswet een afdwingbare variant toegevoegd (paragraaf 3.6 Kostenverhaal en nadeelcompensatie);
- De term 'Planschade' vervalt en valt nu onder het begrip 'Nadeelcompensatie';
- Bestemmingsplan heet nu Omgevingsplan;
- Exploitatieplan heet nu kostenverhaalregels