

# NOTA GRONDBELEID



Versie 6.0  
Datum: september 2006

## INHOUDSOPGAVE

<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>1</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Doelstellingen	10
1.4 Reikwijdte onderzoek	11
1.5 Methode van aanpak	13
<b>2. THEORETISCHE INKADERING GRONDBELEID</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 De begrippen grondbeleid en grondpolitiek	15
2.3 Vormen van grondbeleid	15
2.4 Actief grondbeleid	15
2.5 Passief en faciliterend grondbeleid	17
<b>3. GRONDBELEID BINNEN DE GEMEENTE SON EN BREUGEL</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding	19
3.2 Actief versus faciliterend	19
3.3 Strategische aankopen	20
3.4 Criteria voor actief grondbeleid binnen de Gemeente Son en Breugel	21
<b>4. GRONDVERWERVING</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 Verwervingsinstrumentarium	23
4.3 Verwervingsstrategie	23
4.4 Minnelijke verwerving	24
4.5 Onteigening	24
4.6 Onteigening in de Gemeente Son en Breugel	25
4.7 Wet voorkeursrecht gemeenten	25
4.8 Wvg beleid Gemeente Son en Breugel	26
4.9 Mogelijkheden van gezamenlijke grondexploitatie	26
4.10 Samenwerkingsvormen Gemeente Son en Breugel	28
<b>5. KOSTENVERHAAL</b>	<b>29</b>
5.1 Inleiding	29
5.2 Kostenverhaal	29
5.3 Tekortkomingen bestaande kostenverhaalinstrumentarium	30
5.4 Grondexploitatiewet	30
5.5 Kostenverhaal gemeente Son en Breugel	31

<b>6.</b>	<b>PRIJSBELEID</b>	<b>33</b>
6.1	Inleiding	33
6.2	Methodieken voor grondprijsbepaling	33
6.3	Grondprijsbepaling in de gemeente Son en Breugel	33
6.4	Doelgroepenbeleid	34
6.5	Prijsbeleid sociale woningbouw	34
6.6	Betaalbaar wonen	36
6.7	(Antispeculatie)bedingen / Bindingseisen	37
<b>7.</b>	<b>GROENSTROKEN EN RESTPERCELEN</b>	<b>39</b>
7.1	Inleiding	39
7.2	Gemeentelijk beleid	39
7.3	Verjaring	40
7.4	Stuiting van verjaring	41
7.5	Aanpassing gemeentelijk beleid	41
<b>8.</b>	<b>FINANCIELE ASPECTEN GRONDBELEID</b>	<b>43</b>
8.1	Inleiding	43
8.2	Reserves en voorzieningen	43
8.3	Waardering van gronden	44
8.4	Grondwaardering in Son en Breugel	45
8.5	Hoogte rentevoet	45
8.6	Winstneming	46
<b>9.</b>	<b>BESLUITVORMING</b>	<b>47</b>
9.1	Inleiding	47
9.2	Vaststelling bestaand beleid	47
9.3	Vaststelling nieuw beleid	48
9.4	Toezeggingen / nieuwe ontwikkelingen	49
	<b>AFKORTINGENLIJST</b>	<b>51</b>
	<b>GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>	<b>53</b>
	<b>BIJLAGEN</b>	<b>55</b>
	Nadere uitwerking hoofdstuk 8 financiële aspecten	57

## **SAMENVATTING**

### **Inleiding**

In deze inleidende samenvatting wordt per onderwerp kort ingegaan op de belangrijkste constatering en conclusies van het grondbeleid. Aangezien het een weergave op hoofdlijnen betreft, wordt binnen deze samenvatting niet nader ingegaan op definities en gehanteerde begrippen. Uiteraard worden deze begrippen in de afzonderlijke hoofdstukken wel nader toegelicht.

Binnen de verschillende hoofdstukken worden voorstellen gedaan voor: voortzetting van bestaand beleid, aanpassing van bestaand beleid en nadere uitwerking van nog te ontwikkelen beleid. In hoofdstuk 9 treft u het totale overzicht aan van voornoemde voorstellen. Tezamen met de voorliggende samenvatting vormen zij het hart van deze notitie.

Voor de gehanteerde afkortingen wordt verwezen naar de afkortingenlijst zoals opgenomen in de bijlagen.

### **Hoofdstuk 1 Probleemstelling / doelstelling**

Voor een gemeente is het van belang om invloed uit te kunnen oefenen op de uiteindelijke aanwending van grond als schaars goed. De aanwending van gronden is immers grotendeels bepalend voor de richting van maatschappelijke bewegingen dan wel voor de realisatie van gestelde doelen. Een gemeente is derhalve gebaat bij een doordacht grondbeleid (inzet van grondinstrumentarium ten behoeve van verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen binnen juridische, financiële en maatschappelijk aanvaardbare kaders).

Tot op heden is het gemeentelijk grondbeleid van de gemeente Son en Breugel niet vastgelegd binnen een nota grondbeleid. Een samenhangend (beschreven) grondbeleid ontbreekt. Enerzijds is kennis de afgelopen jaren binnen de organisatie verloren gegaan. Anderzijds is kennis niet altijd door de raad geformaliseerd tot beleid. Tevens komt het voor dat bepaalde onderwerpen wel tot beleid zijn verheven maar dat men binnen de gemeentelijke organisatie nog nauwelijks van het bestaan weet.

Het inzichtelijk maken van de relevante onderwerpen van het grondbeleid is het primaire doel van deze nota. Enerzijds vanuit een theoretische en anderzijds vanuit een praktische (situatie Son en Breugel) invalshoek. Daarnaast willen wij aan de hand van een aantal concrete voorstellen komen tot vaststelling van (nieuw) beleid.

### **Hoofdstuk 2 Theoretische inkadering grondbeleid**

Binnen deze nota wordt onder grondbeleid het volgende verstaan: het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik dan wel het realiseren of optimaliseren van gewenste veranderingen in grondgebruik (bijvoorbeeld bouwen) dat dit past in het kader van de (ruimtelijke ordening) geformuleerde doelstellingen, onder de voorwaarde dat dit geschiedt tegen aanvaardbare maatschappelijke en economische voorwaarden. In de literatuur worden twee vormen van grondbeleid onderscheiden: actief en faciliterend (passief). Bij actief grondbeleid kiest een gemeente er zelf voor om een bouwlocatie bedrijfsmatig te exploiteren door (ruwe) gronden en opstallen te verwerven en de grond bouwrijp te maken. Bij facilitair grondbeleid neemt de gemeente een passieve houding aan ten opzichte van de grondexploitatie (koopt bijvoorbeeld geen gronden) en beperkt zij zich tot het scheppen van de noodzakelijke planologische randvoorwaarden.

### **Hoofdstuk 3 Grondbeleid binnen de gemeente Son en Breugel**

In principe kiest de gemeente Son en Breugel voor een actief grondbeleid. Legitimering hiervan wordt vooralsnog gevonden in het feit dat grond een schaarse productiefactor is die vraagt om een rechtvaardige verdeling. De keuze voor een actieve grondhouding zal per ontwikkelingsgebied (dan wel per grondtransactie) pas na gedegen besluitvorming genomen worden.

Dit betekent dat pas tot actief grondbeleid wordt overgaan nadat uit dossiervorming duidelijkheid bestaat omtrent:

- Maatschappelijke noodzaak tot aankoop.
- Planologische haalbaarheid van toekomstige ontwikkeling.
- Financiële resultaten van de mogelijke ontwikkeling.

### **Hoofdstuk 4 Grondverwerving**

Het is daarom van belang dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de bestemmingsplanontwikkeling een verwervingsplan / verwervingsstrategie wordt opgesteld.

Als een gemeente een actief grondbeleid voor ogen heeft (en zelf de grondexploitatie voor haar rekening wilt nemen) dan zal de grondverwerving op tijd ter hand genomen moeten worden. Om tijdig over de noodzakelijke gronden te kunnen beschikken, is het van belang om in een vroeg stadium van de bestemmingsplanontwikkeling een verwervingsplan / verwervingsstrategie op te stellen. In navolging van de Sonniusdriehoek zal de gemeente ook voor andere grootschalige projecten dergelijke plannen opstellen.

Uitgangspunt voor de verwerving is de minnelijke verkrijging. Dit betekent dat partijen op basis van vrijwilligheid tot overeenstemming komen. Indien de wederpartij niet tot verkoop wil overgaan, kan de gemeente gebruik maken van het onteigeningsinstrument. Onteigening heeft echter pas kans van slagen indien de gemeente kan aantonen dat nadrukkelijk gepoogd is de zaak in den minne te verkrijgen. In die gevallen dat de benodigde percelen niet op minnelijke wijze verkregen kan worden, zal binnen de gemeente Son en Breugel tot onteigening overgegaan worden.

Om meer zekerheid te krijgen over de verwerving van benodigde percelen kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Verkopende partijen dienen hun perceel dan in eerste instantie aan te bieden aan de gemeente. Voor de verwerving van gronden is voor de Sonniusdriehoek voor de eerste maal van dit recht gebruik gemaakt. Gelet op de positieve resultaten wordt niet uitgesloten dat ook in de toekomst door de gemeente Son en Breugel van dit recht gebruik gemaakt gaat worden.

In de praktijk zal het bij een bestemmingsplanontwikkeling niet altijd mogelijk zijn om over de volle 100% van de benodigde gronden te beschikken. Projectontwikkelaars kunnen reeds grondposities ingenomen hebben. In dat geval zal op basis van een samenwerkingsstrategie bekeken worden op welke wijze samenwerking gewenst is. Nadat kenbaar is op welke wijze (en of) samenwerking gewenst is, zal overgegaan worden tot de ontwikkeling van een onderhandelingsstrategie.

### **Hoofdstuk 5 Kostenverhaal**

Er bestaan verschillende mogelijkheden voor de gemeente om de gemaakte kosten voor de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen te verhalen op derden zoals onder andere ontwikkelaars die mede gebaat zijn bij dergelijke voorzieningen. Naast de gronduitgifte overeenkomst wordt in dit verband gewezen op de exploitatieverordening en de baatbelasting.

Daarnaast kan op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten samenwerking aangegaan worden (PPS). Deze laatste vorm wordt binnen de gemeente Son en Breugel veruit het meeste toegepast. Met de komst van de nieuwe Exploitatiewet zullen de verhaalsmogelijkheden voor de gemeente verder verruimd worden.

## Hoofdstuk 6 Prijsbeleid

Voor de vaststelling van de uitgifte prijzen zijn verschillende methoden voorhanden. Vooralsnog wordt binnen de gemeente een vaste uitgifteprijs gehanteerd van € 375,--. Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek zal aan de hand van zowel de comparatieve als de residuele grondwaardemethoden bezien worden in hoeverre dit een marktconforme prijs is. Voor de uitgifte van bouw kavels van > 1.000 m<sup>2</sup> wordt de uitgifteprijs bepaald middels het tender-systeem waarbij minimum inschrijfprijzen gehanteerd worden.



*Ontwikkeling Sonniusdriehoek*

Bij de uitgifte van gronden ten behoeve van sociale woningbouw wordt tot op heden gerekend met de marktconforme grondprijs zoals die ook geldt voor vrije sector woningen. De daaruit voortvloeiende onrendabele toppen worden eenmalig afgedekt door gezamenlijke aftopping door zowel de gemeente als de woningcorporatie. Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek zal onderzocht worden in hoeverre deze beleidslijn doorgetrokken gaat worden en welke alternatieven de gemeente voorhanden heeft voor een reële prijsbepaling. Op voorhand wordt in dit kader gedacht aan toepassing van de residuele grondwaardeberekening.

De vraag op welke wijze betaalbare woningen gerealiseerd kunnen worden (en behouden kunnen blijven voor de doelgroep) zal de komende maanden tevens nader onderzocht worden (in kader van Sonniusdriehoek). Daarbij zal zonder meer nader ingegaan worden op de

mogelijkheden van het concept van het Maatschappelijk Gebonden Eigendom. Directe subsidiëring van grondprijzen (met daaraan gekoppeld een terugbetalingsverplichting) behoort ook tot de mogelijkheden om betaalbare woningen te kunnen realiseren. Deze methode is toegepast op een aantal sociale woningen die deel uitmaken van het centrumplan.

De gemeente Son en Breugel zal bij gronduitgiften (in bepaalde gevallen) gebruik blijven maken van anti-speculatiebedingen. Bij gesubsidieerde gronduitgiften zal naast een verbod op doorverkoop tevens gedurende vijf jaar een terugbetalingsverplichting ten aanzien van het gesubsidieerde aandeel worden opgenomen. Bij gronduitgiften op basis van commerciële uitgifteprijzen worden geen anti-speculatiebedingen opgenomen.

## **Hoofdstuk 7 Groenstroken en restpercelen**

Voor groenstroken geldt een prijsbeleid dat is afgeleid van het door het college vastgestelde marktconforme uitgifteprijs. Voor stroken met de bestemming groen wordt uitgegaan van 30% van de grondprijs. Voor reststroken waarop aangebouwd kan worden geldt 80% van de uitgifteprijs. Stroken in nieuwbouwplannen kunnen enkel worden verkocht voor 100% van de uitgifteprijs. Hiervan kan worden afgeweken 10 jaar nadat de laatste kavels in het plangebied zijn uitgegeven.

## **Hoofdstuk 8 Financiële aspecten grondbeleid**

Ter dekking van onvoorzienbare risico's is binnen het grondbedrijf een algemene reserve grondexploitatie aanwezig. Vooralsnog wordt de bij de TIRE scan bepaalde omvang van € 1,7 miljoen als voldoende beschouwd. In het kader van de begrotingsbehandeling zal jaarlijks worden stilgestaan bij de gewenste hoogte van de algemene reserve grondexploitatie in relatie tot mogelijke risico's.

Voor wat betreft de status van de gronden / strategische aankopen (in het vervolg wordt enkel gesproken over gronden) kan onderscheid gemaakt worden in een drietal exploitatievormen:

1. Gronden die deel uit maken van een lopende exploitatie waarvan het bestemmingsplan reeds is vastgesteld.
2. Gronden die deel uit gaan maken van een lopende exploitatie; het bestemmingsplan is echter nog in ontwikkeling (nog niet vastgesteld).
3. Gronden waar (vooralsnog) geen planvorming aan ten grondslag ligt en die derhalve geen onderdeel uitmaken van een grondexploitatie.

De onder 1 & 2 genoemde gronden dienen volgens het BBV aangemerkt te worden als voorraden en behoren daarom tot de vlottende activa. Waardering vindt plaats tegen vervaardigingprijs. Kosten en opbrengsten verbonden aan het vervaardigingproces mogen worden bijgeschreven op de boekwaarde van de grond. Gronden waar nog geen planvorming voor ontwikkeld is (3), vallen onder de noemer van de materiële vaste activa. Dergelijke aankopen worden gewaardeerd tegen verkrijgingprijs. Kosten en opbrengsten kunnen niet worden bijgeschreven op de boekwaarde en dienen ten laste van het reguliere exploitatieresultaat van de gemeente te worden gebracht.

Voor wat betreft het aspect winstneming wordt het volgende voorgesteld:

Winstneming op grondexploitaties (per deelcomplex) met een verwacht positief saldo slechts te laten plaatsvinden indien en voor zover 75% van de geraamde opbrengsten daadwerkelijk gerealiseerd zijn.



## 1. INLEIDING

### 1.1 Inleiding

Arbeid, kapitaal en natuur. De klassieke driedeling als we het binnen de algemene economie hebben over de belangrijkste factoren binnen het productieproces van private en publieke ondernemingen (de zogenaamde productiefactoren). Ook binnen het productieproces van een gemeente spelen voornoemde productiefactoren een voorname rol van betekenis. Zo krijgt de productiefactor arbeid vorm via de inzet van ambtenaren en politici. Voertuigen, gemeentelijke gebouwen, het rioleringsnetwerk etc. zijn elementen van de productiefactor kapitaal. Grond is tenslotte het belangrijkste onderdeel van de productiefactor natuur. Om iets te kunnen produceren is immers altijd grond nodig. Zo kan grond bijvoorbeeld gebruikt worden als vestigingsplaats voor bedrijven, woningen dan wel voor recreatieve en / of maatschappelijke doeleinden.

Voor een gemeente is het van belang om invloed uit te kunnen oefenen op de uiteindelijke aanwending van grond als schaars goed. De uiteindelijke aanwending van gronden is grotendeels bepalend voor de richting van maatschappelijke bewegingen dan wel voor de realisatie van gestelde doelen. Ook binnen de gemeente Son en Breugel is een sterke regierol binnen het vraagstuk van de aanwending van gronden gewenst. Van oudsher is hier vorm aan gegeven middels een actieve rol binnen de grondverwerving. Vanuit strategisch oogpunt (en ingegeven door gewenste ruimtelijke ontwikkelingen) werden in een vroegtijdig stadium gronden verworven. Dit vraagt om een doordacht grondbeleid (inzet van grondinstrumentarium ten behoeve van verwezenlijking van maatschappelijke doelstellingen binnen de juridische, financiële en maatschappelijk aanvaardbare kaders).



Ontwikkeling HIVA terrein

Vanwege de toenemende complexiteit van de samenleving enerzijds en het steeds schaarser worden van gronden anderzijds nemen de mogelijkheden voor een actief grondbeleid zienderogen af (hoewel de nieuwe Grondexploitatiewet tendeeft naar verruiming van mogelijkheden). Gemeenten kunnen in dergelijke gevallen terugvallen op het hen ter beschikking staande planologisch instrumentarium (o.a. bestemmingsplan). Derhalve kan ook op een faciliterende wijze invulling geven worden aan de gemeentelijke regierol. Zeker is dat het grondbeleid en het ruimtelijk ordeningsbeleid nauw met elkaar zijn verbonden. Ook binnen de gemeente Son en Breugel is het afstemmen van beide terreinen (inzet ruimtelijk ordeningsinstrumentarium verbonden aan strategie ten aanzien van grondpositiebepaling) van essentieel belang indien de Gemeente Son en Breugel een actieve en sterke regierol wil blijven vervullen ten aanzien van de inrichting van ons dorp en de verwezenlijking van onze plannen (toekomstvisie). Dit brengt ons gelijktijdig bij de *probleemstelling* van deze notitie namelijk het feit dat een samenhangend grondbeleid vooralsnog binnen onze gemeente ontbreekt. Kennis over grondaangelegenheden is de afgelopen jaren om uiteenlopende redenen verloren gegaan. Op enkele uitzonderingen na is veel van deze kennis nooit door uw raad geformaliseerd tot grondbeleid. Daarentegen komt het ook voor dat bepaalde onderwerpen wel tot beleid zijn verheven maar dat men binnen de gemeentelijke organisatie nog nauwelijks van het bestaan weet. De centrale probleemstelling binnen deze notitie kan derhalve als volgt worden omschreven:

## 1.2 Probleemstelling

*Binnen de gemeente Son en Breugel ontbreekt het aan een samenhangend, transparant en dynamisch grondbeleid. Daarnaast is onduidelijk welke facetten daadwerkelijk vormgeven aan het grondbeleid en waartoe het beoogde beleid dient te leiden. Het is veelal gefragmenteerd en deels wel en deels niet geformaliseerd door de gemeenteraad. Het ontbreekt derhalve aan een algeheel (toetsings)kader dat richtinggevend is voor de te nemen beleidskeuzen op het terrein van grondaangelegenheden.*

Definiëring van een probleem roept gelijktijdig de vraag naar oplossingsrichtingen op. Middels het vervolg van deze notitie wordt hier invulling aan gegeven. Daarbij wordt het volgende ten doel gesteld:

## 1.3 Doelstellingen

Korte doch heldere weergave van het theoretische kader waarbinnen grondbeleid gedefinieerd kan worden.

Het uiteenzetten van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium ten behoeve van grondverwerving en grondexploitatie.

Inbedding van het lokale grondbeleid binnen de kaders van het wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

Het verschaffen van inzicht in en de relatie tussen de verschillende facetten (deelgebieden) van grondbeleid;

Ingaan op de wijze waarop de gemeente in de praktijk gebruik zal gaan maken van het tot haar beschikking staande grondbeleidsinstrumentarium (waarbij mogelijk ingegaan wordt op eventuele alternatieven).

Realisatie van voornoemde doelstellingen zal leiden tot meer inzicht en transparantie van het beschikbare grondinstrumentarium en de wijze waarop deze instrumenten binnen de gemeente Son en Breugel in de praktijk kunnen worden ingezet.

Kennis en toepassing van dit instrumentarium kunnen uiteindelijk een bijdrage leveren aan de realisatie van een tweetal maatschappelijke doelen van het grondbeleid:

Het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen).

Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

Het zijn deze doelstellingen die de maatschappelijke belangen vertegenwoordigen waarvoor de (lokale) overheid zich in het kader van het grondbeleid verantwoordelijk stelt en waaraan de overheid de legitimatie ontleent om in te grijpen in de grondmarkt. De centrale uitdaging voor de vernieuwing van het grondbeleid is dan ook hoe het beter kan bijdragen aan deze doelstellingen.

Bij de uitvoering van haar taken en doelstellingen heeft de gemeente Son en Breugel, ten aanzien van grondbeleid en –politiek, te maken met een aantal juridische kaders. Vanuit de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting worden in dit kader onder andere de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Huisvestingswet genoemd. Met betrekking tot grondbeleid spelen naast de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvrg) en de Onteigeningswet de beoogde Grondexploitatiewet een rol van betekenis. Voor wat betreft de (financiële) kaderstelling en de verantwoording over het gevoerde beleid is het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing. De wijze waarop het grondbeleidsinstrumentarium zal worden ingezet is mede afhankelijk van het voornoemde juridisch kader. Vandaar dat binnen deze notitie tevens stilgestaan zal worden bij dit kader.

#### **1.4 Reikwijdte onderzoek**

In november 2005 is aan de commissie grondgebiedzaken de onderzoeksopzet van deze nota grondbeleid voorgelegd. Naast een opsomming van de mogelijke relevante onderwerpen van het grondbeleid is tevens een prioriteitstelling ten aanzien van deze items voorgesteld. Dit heeft geresulteerd in een aantal A en B prioriteiten. De A prioriteiten worden in de voorliggende grondnota behandeld. De B prioriteiten worden in afzonderlijke notities aan de commissie / raad voorgelegd dan wel opgenomen in opvolgers van deze eerste nota grondbeleid. In deze notitie komen de volgende onderwerpen (A prioriteiten) aan bod:

##### Algemene onderwerpen

1. Theoretische inkadering
  - Korte behandeling begrippen grondbeleid / grondpolitiek
  - Ingaan op verschillende vormen van grondbeleid / grondpolitiek (actief, faciliterend en passief)
  - Voor- en nadelen van de verschillende vormen
  
2. Praktische inkadering
  - Wijze waarop binnen de gemeente Son en Breugel invulling gegeven wordt aan de verschillende vormen van grondbeleid
  - Strategische aankopen
  - Flankerende rol van grondbeleid in het licht van de ruimtelijke ambities van de toekomstvisie

3. Grondverwerving
  - Korte beschrijving beschikbare verwervingsinstrumentarium
  - Mogelijke samenwerkingsvormen in geval van gedeeld grondbezit (projectontwikkelaars)
  - Mogelijkheden van kostenverhaal
  - Mogelijke invloed van de nieuwe Grondexploitatiewet
  
4. Grondprijnsbeleid
  - Korte beschrijving verschillende methoden van grondprijsbepaling
  - Beleid t.a.v. onrendabele toppen sociale woningbouw
  - Mogelijkheden voor betaalbaar wonen / starterswoningen
  
5. Doelgroepenbeleid
  - De wijze waarop in Son en Breugel vorm gegeven wordt aan doelgroepenbeleid
  - Juridische (on)mogelijkheden kettingbedingen (anti speculatiebedingen, voorrangeregels etc.)
  
6. Groenstroken
  - Korte beschrijving bestaand beleid
  - Voor- en nadelen bestaand beleid en mogelijke alternatieven
  - Risico's ten aanzien van verjaring

### Financiële onderwerpen

7. Reserve positie grondbedrijf
  - Omvang algemene reserve
  - Voorziening strategische aankopen
  - Fonds Bovenwijkse voorzieningen
  
8. Waardering gronden
  - Plaats van opname van gronden (binnen grondbedrijf dan wel algemene dienst)
  - Toerekening van rentekosten
  
9. Verlies- en winstneming
  - Moment van het nemen van winst en verlies
  - Wijze van verantwoording (in begroting, marap en jaarrekening)

De overige onderwerpen die nog in afzonderlijke notities worden uitgewerkt:

#### Algemene onderwerpen

10. Ruimte voor Ruimte (volgt afzonderlijke notitie)
  - Mogelijke inzet 10 aangekochte bouwtitels
  - Mogelijkheden kostenverhaal ingeval van “doorverkoop aan particulieren”
  
11. Pacht / in gebruikgeving van gronden
  - Vormen van pacht
  - Voor- en nadelen van pachtconstructies
  - Terrassenbeleid
  
12. Landschapsbeheer
  - Grondbeleid in relatie tot landschapsbeheer
  - Wijze waarop daar in Son en Breugel invulling aan gegeven kan worden
  
13. BBV / Dualisme
  - Gevolgen dualisme voor grondbeleid (mede in licht van paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening en verplichte opstelling nota grondbeleid)
  - Bevoegdheden raad versus college

#### Financiële onderwerpen

14. BTW / Fiscaliteit
  - Verrekenbare BTW; wanneer vooraftrek / wanneer BTW compensatiefonds (BCF)
  - Toepassing fiscale constructies
  
15. Overige financiële onderwerpen
  - Moment waarop raad / commissie worden betrokken bij grondaankopen
  - Relatie grondnota versus financiële paragraaf begroting / jaarrekening
  - Financiële verantwoording grondbedrijf / grondexploitaties binnen begroting, marap en jaarrekening
  - Aanbestedingsregels
  - Verhaalmogelijkheden van planschadeclaims

### **1.5 Methode van aanpak**

Voor de uitwerking van de diverse onderwerpen is gebruik gemaakt van diverse literaire bronnen (zie literatuurlijst). Specifiek worden in dit verband genoemd de grondnota's van de gemeenten: Best, Deventer, Haaren en Sint-Oedenrode. Daarnaast is uiteraard gebruik gemaakt van relevante beleidsstukken van de gemeente Son en Breugel zelf.



## **2. THEORETISCHE INKADERING GRONDBELEID**

### **2.1 Inleiding**

In de inleiding van deze notitie is reeds aangegeven dat het voor een gemeente van belang is om invloed uit te kunnen oefenen op de uiteindelijke aanwending van grond als schaars goed. Sturing van het grondgebruik door middel van grondbeleid is wenselijk omdat het kan bijdragen aan de realisering van maatschappelijke doelstellingen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op een aantal theoretische begrippen. Zo zal naast de term “grondbeleid” tevens worden stilgestaan bij de betekenis van het begrip “grondpolitiek”. Vervolgens wordt ingezoomd op de verschillende vormen van grondbeleid. Daarbij wordt tevens aangegeven wat de voor- en nadelen zijn van de onderscheiden vormen van grondbeleid.

### **2.2 De begrippen grondbeleid en grondpolitiek**

Als binnen deze notitie wordt gesproken over *grondbeleid* dan hebben we het over:

Het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik dan wel het realiseren of optimaliseren van gewenste veranderingen in grondgebruik (bijvoorbeeld bouwen) dat dit past in de kader van de (ruimtelijke ordening) geformuleerde doelstellingen, onder de voorwaarde dat dit geschiedt tegen aanvaardbare maatschappelijke en economische voorwaarden.

Onder gemeentelijk grondpolitiek wordt verstaan: “de binnen het gemeentelijk grondbeleid door het bevoegd gezag te maken keuzes met betrekking tot de gewenste (maatschappelijke en ruimtelijke) doelstellingen enerzijds en de inzet van het ter beschikking staande grondinstrumentarium anderzijds”. Het gaat hier expliciet om de bestuurlijke keuzes ten aanzien van doelen en middelen.

### **2.3 Vormen van grondbeleid**

Ten aanzien van grondbeleid zijn verschillende vormen mogelijk. Qua vormen wordt onderscheid gemaakt in actief, passief en faciliterend grondbeleid. Deze vormen kennen verschillende kenmerken en voor- en nadelen. Kiezen voor een bepaalde vorm van grondbeleid (= grondpolitiek) is een keuze voor toepassing van bepaalde instrumenten met meer of minder sturingsmogelijkheden.

### **2.4 Actief grondbeleid**

Bij een bestemmingsplan voor een bouwlocatie kiest de gemeente ervoor deze zelf bedrijfsmatig te exploiteren door (ruwe) gronden en opstallen te verwerven en de grond bouwrijp te maken. De publieke voorzieningen en in beginsel alle grondproductiekosten worden in de gronduitgifte prijzen doorberekend, waarna de gemeente de gronden aan derden uitgeeft (veelal met een winstmarge op de kostprijs). Het kan hier zowel gaan om uitbreidingslocaties (herbestemming van locaties buiten de bebouwde kom) als om inbreidingslocaties (reconstructie van bestaande bebouwing).

Voordelen van actief grondbeleid zijn dat in de meeste gevallen de gemeentelijke regiefunctie beter kan worden ingevuld. Daarnaast valt er bij actief grondbeleid juridisch en financieel meer te sturen dan alleen met ruimtelijke plannen (het bestemmingsplan in het bijzonder). Via actief grondbeleid is er meer te sturen op kwaliteit van het programma van plannen en het bouwtempo. Gewenste toedeling van schaarse grond naar functies of gegadigden en prijsregulering is hiermee mogelijk.



*Ontwikkeling Sonniusdriehoek*

In financieel opzicht kan bij actief grondbeleid de gemeenschap profiteren van de waardestijging van de te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van publieke investeringen in wegen en andere stedelijke infrastructuur (groen, water, gebouwde voorzieningen etc.). Derhalve komen grondexploitatiewinsten ten goede aan de gemeenschap (kunnen bijvoorbeeld worden toegevoegd aan de eenmalige middelen van de algemene dienst van de gemeente).

Bij actief grondbeleid is de toerekening van (bovenwijkse) publieke kosten aan locaties beter te bereiken en te verhalen op de bouw kavels. Tevens kan er bij actief grondbeleid verevend worden binnen het plan (compensatie tussen winstgevendende en verliesgevendende deelprojecten) zodat ook locaties met een grondexploitatie tekort ontwikkeld kunnen worden. Daarbij wordt overigens de kanttekening geplaatst dat met de voorziene invoering van de Grondexploitatiewet een deel van deze voordelen ook bereikt kunnen worden met een meer passief / faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de nieuwe Grondexploitatiewet.

Samenvattend kunnen als voordelen van actief grondbeleid worden genoemd:

- Realisering publiekrechtelijke doelstellingen (ruimtelijke ontwikkeling, economie, verkeer, milieu, wonen en financiën).
- Bepaling uitgifte prijs en voorwaarden.
- Exploitatiewinsten komen ten goede aan de gemeenschap.

Hiertegenover staat dat bij actief grondbeleid financiële risico's gelopen kunnen worden ten aanzien van de gedane investeringen in grond en gebouwen. Aankoop van gronden en gebouwen dient immers gefinancierd te worden. Het in een vroeg stadium verwerven van gronden en gebouwen gaat gepaard met bijschrijving van rentekosten op de investeringen. Dit kan op den duur leiden tot onrendabele toppen (indien niet tot gronduitgifte kan worden overgegaan). Daarnaast loopt een gemeente het risico van prijs –en rentefluctuaties. Zo kan

de waarde van de grond gedurende een bepaalde looptijd bijvoorbeeld sterk wijzigen en is deze in grote mate afhankelijk van de economische omstandigheden op korte termijn.

Derhalve kan als nadeel van actief grondbeleid worden genoemd:

- De gemeente loopt financieel risico als gevolg van niet beïnvloedbare economische omstandigheden (o.a. rente en stagnerende vraag).
- De gemeente loopt procesrisico ten aanzien van de planologische realiseerbaarheid van beoogde bouwlocaties.

## **2.5 Passief en faciliterend grondbeleid**

Onder een passief gemeentelijk grondbeleid wordt verstaan, een grondbeleid waarbij de gemeente een meer reagerende houding aanneemt. De gemeente stuurt in deze situatie als het ware de private initiatieven, waarbij zij zich voornamelijk beperkt tot het vervaardigen van een bestemmingsplan(wijziging). Kenmerken van een passief grondbeleid zijn: verordenend, kosten verhalend, afwachtend en risicomijdend. De gemeente haakt in op particuliere initiatieven zonder zelf de beschikkingsmacht te verwerven over een onroerende zaak.

Binnen het vocabulaire van het grondbeleid worden de begrippen passief en faciliterend veelal synoniem aan elkaar gebruikt. In het vervolg van deze notitie wordt derhalve enkel nog gesproken over faciliterend grondbeleid. De voor- en nadelen van faciliterend grondbedrijf zijn tegengesteld aan die van actief grondbeleid. Grootste voordeel is dat de (financiële) risico's geheel bij de externe marktpartij ligt. Daar staat uiteraard tegenover dat de regierol van de gemeente minder sterk is dan bij een actief grondbeleid.



### **3. GRONDBELEID BINNEN DE GEMEENTE SON EN BREUGEL**

#### **3.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag op welke wijze de gemeente Son en Breugel vorm wil geven aan het grondbeleid (actief dan wel faciliterend). Bij de beantwoording van de vraag zal tevens stilgestaan worden bij het soort ontwikkeling (uitbreiding dan wel inbreiding). Daarnaast zal worden ingegaan op de criteria en randvoorwaarden die gesteld worden bij de uiteindelijke keuze van actief dan wel faciliterend grondbeleid.

#### **3.2 Actief versus faciliterend**

Onze gemeente heeft tot op heden een actief verwervingsbeleid gevoerd als het gaat om de ontwikkeling van zowel uitbreidings- als inbreidingslocaties. De ingenomen grondposities ten aanzien van de toenmalige uitbreidingslocaties Gentiaan en 't Zand zijn hier voorbeelden van. Ook voor wat betreft de beoogde ontwikkeling van de Sonniusdriehoek wordt op actieve wijze grondposities ingenomen waarbij gebruik wordt gemaakt van het ter beschikking staande grondinstrumentarium (zie hoofdstuk 4).

De actieve houding van onze gemeente heeft zich niet enkel beperkt tot uitbreidingslocaties. Ook met betrekking tot herstructureringslocaties (inbreidingslocaties) zijn in het verleden bewust aankopen gedaan. Grondposities in het centrum, het Akkerpad en HIVA terrein zijn hiervan slechts enkele voorbeelden. In principe blijft de gemeente Son en Breugel ook in de toekomst zoveel mogelijk actief grondbeleid voeren. Dit is immers het beste middel om als gemeente de regie te kunnen voeren en maximaal kostenverhaal te kunnen bewerkstelligen.

Daarentegen zal de gemeente in bepaalde gevallen ook gedwongen zijn om terug te vallen op een meer faciliterende houding. Immers, er kan niet voorbij gegaan worden aan het feit dat de gemeente niet de enige actieve speler is binnen het spectrum van grondaankopen. Ontwikkelaars nemen steeds vaker grondposities in en willen daarbij tot realisatie van (woning) bouw overgaan. In een dergelijke situatie is het denkbaar dat de gemeente bij de verwerving van grond zóveel concurrentie ondervindt van deze derden, hetgeen de prijzen voor haar gevoel onverantwoord hoog opdrijft, dat de gemeente de risico's van grondexploitatie niet wil dragen en zich (noodgedwongen) beperkt tot een passieve houding en op termijn tot een faciliterend grondbeleid.

Ook ingeval van planologische risico's (onzekerheid omtrent maatschappelijke wenselijkheid en planologische haalbaarheid van bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen) zal een gemeente zich een meer faciliterende (afwachtende) rol aanmeten. Bij de eerder genoemde "premature ruimtelijke ontwikkelingen" speelt tevens mee dat de gemeente in onvoldoende mate gebruik kan maken van het ter beschikking staande verwervingsinstrumentarium (omdat bepaalde instrumenten tijdsgebonden zijn; waaronder de toepasbaarheid van de Wet voorkeursrecht gemeenten; zie paragraaf 4.7). Het vorenstaande (financiële risico's, positie ontwikkelaars en tijdgebondenheid van bepaalde verwervingsinstrumenten) verklaart onder andere de vooralsnog "passieve" gemeentelijke grondhouding ten aanzien van de verwerving van percelen binnen de Sonniuswijk.

Ook met betrekking tot inbreidingsplannen kan een gemeente geconfronteerd worden met financiële risico's. Deze worden in eerste instantie ingegeven door de veelal hoge verwervingsprijzen van onroerend goed (meestal sprake van verwerving van bestaande woningen en reeds bouwrijpe gronden). Daarnaast kunnen vertragingen binnen planologische procedures dan wel verandering van maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen leiden tot aanzienlijke rentekosten van de reeds gedane investeringen.

Tezamen met de overige exploitatiekosten (slopen, civiel technische aanpassingen, inzet ambtelijke uren) kunnen dergelijke projecten leiden tot verliesgevende projecten. Ervaring leert dat dergelijke ontwikkelingen in veel gevallen beter over gelaten kunnen worden aan projectontwikkelaars. Zij kunnen verliezen op de grondexploitatie compenseren door mogelijke winsten op de opstalexploitatie.

Uiteraard zijn de financiën niet het enige richtinggevend kader voor inbreidingsplannen. Verbetering van de huidige woonomgeving kan eveneens een toetsingscriterium van de lokale overheid zijn om tot actief grondbeleid over te gaan. Dit zal met name zo zijn wanneer een ruimtelijke ontwikkeling maatschappelijk gezien gewenst is, doch financieel niet haalbaar is. Dekking kan mogelijk plaatsvinden middels de behaalde winsten op andere complexen binnen het grondbedrijf.

### 3.3 Strategische aankopen

Om toekomstige ontwikkelingen mogelijk te maken, kan het verstandig zijn om reeds in een vroeg stadium percelen te werven. In dat geval wordt veelal gesproken over strategische aankopen. Het strategische belang van de aankoop kan gelegen zijn in de toekomstige mogelijkheden van een ruimtelijke ontwikkeling (revitalisering van het dorp, bescherming natuurwaarden, zekerstellen dat het bestaande gebruik niet gecontinueerd wordt, kan dienen als ruilobject, etc.). Daarnaast kan het ook vanuit financieel oogpunt interessant zijn om reeds in een vroeg stadium tot aankopen over te gaan (nog geen projectontwikkelaars in het spel; veelal nog geen prijsopdrijvende factoren aanwezig). Voorwaarde bij dergelijke aankopen is wel dat een bepaalde mate van zekerheid moet bestaan omtrent de planologische uitvoerbaarheid van de (aan de strategische aankoop verbonden) gewenste ruimtelijke ontwikkeling.



*Strategische aankoop i.v.m. ontwikkeling HIVA terrein*

Alvorens strategisch aan te kopen, dient per object een planeconomische verkenning opgesteld te worden. Tevens zal stilgestaan moeten worden bij de planologische haalbaarheid van de gewenste ontwikkeling. Pas dan zal actief worden overgegaan tot aankoop.

### **3.4 Criteria voor actief grondbeleid binnen de gemeente Son en Breugel**

De gemeente Son en Breugel kiest in principe voor een actief grondbeleid. Het actief grondbeleid houdt in dat de gemeente voor ontwikkeling van een bouwlocatie de gronden in eigendom verwerft en zorg draagt voor de aanleg van onder meer wegen, straten, pleinen en openbaar groen. De uitgifte van bouwrijpe grond aan derden vindt dan door de gemeente plaats.

De keuze voor een actieve grondhouding zal per ontwikkelingsgebied (dan wel per grondtransactie) pas na besluitvorming door het college genomen worden. Dit betekent dat tot actief grondbeleid overgaan wordt nadat uit dossiervorming duidelijkheid bestaat omtrent:

- Maatschappelijke noodzaak tot aankoop.
- Planologische haalbaarheid van toekomstige ontwikkeling.
- Financiële resultaten van de beoogde ontwikkeling.

Na inzicht in voornoemde aandachtpunten zal een keuze gemaakt worden of een actief dan wel een faciliterend grondbeleid wordt gevoerd.



## **4. GRONDVERWERVING**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het (juridische) verwervingsinstrumentarium dat gemeenten ter beschikking staat bij de aankoop van gronden. Naast de minnelijke verwerving zal met name stilgestaan worden bij de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Daarnaast komen mogelijke vormen van samenwerking (bijvoorbeeld met projectontwikkelaars) van grondexploitatie aan bod.

### **4.2 Verwervingsinstrumentarium**

Bij een actief verwervingsbeleid zorgt de gemeente ervoor dat alle benodigde onroerende zaken die nodig zijn, worden aangekocht door gebruik te maken van alle middelen die de wet daartoe biedt. Dit in tegenstelling tot passief verwervingsbeleid. In dat geval begeeft de gemeente zich niet actief op de grondmarkt en maakt derhalve geen gebruik van enig dwanginstrumentarium om te komen tot verwerving van onroerend goed binnen een plangebied. Aangezien de Gemeente Son en Breugel in principe een actief grondbeleid voorstaat, wordt in deze paragraaf nader ingegaan op het daartoe bruikbare verwervingsinstrumentarium. Alvorens daar bij stil te staan wordt allereerst ingegaan op het belang van een verwervingsstrategie.

### **4.3 Verwervingsstrategie**

Als een gemeente een actief grondbeleid voor ogen heeft en zelf de grondexploitatie voor haar rekening wilt nemen, dan zal de grondverwerving tijdig ter hand genomen moeten worden. De gemeente dient in een zo vroeg mogelijk stadium van de bestemmingsplanontwikkeling over de noodzakelijke gronden te bezitten. Het moment van verwerving is daarbij cruciaal. Zoals uit paragraaf 3.2. is gebleken, gaat een te vroege verwerving gepaard met enige risico's (planologische haalbaarheid, renterisico's etc.). Daarentegen kan bij een te late verwerving de gemeente zichzelf ook in de vingers snijden doordat ontwikkelaars reeds grondpositie hebben ingenomen. Dit kan er mede toe leiden dat de aankooprijzen door de ontstane marktwerking hoog zijn geworden.

Het is daarom van belang dat in een zo vroeg mogelijk stadium van de bestemmingsplanontwikkeling een verwervingsplan / verwervingsstrategie wordt opgesteld. In het verwervingsplan zal onder meer worden aangegeven hoeveel grond de gemeente voor de gewenste ontwikkeling nodig heeft. Vervolgens wordt bekeken welke percelen binnen het beoogde plangebied aanwezig zijn en in hoeverre deze in aanmerking komen voor actieve verwerving. Aan deze inventarisatie ligt een risicoanalyse ten grondslag waarin de volgende aspecten aan bod komen:

1. Weergave van de kadastrale eigendommen binnen het beoogde plangebied, zoals: eigenaar, grootte, opstallen, zakelijke rechten etc.
2. In kaart brengen van mogelijke exploitatiebeperkingen van de weergegeven gronden als gevolg van stankcirkels, geluidszoneringen, luchtverontreiniging etc.
3. Financiële verkenning van de benodigde aankopen op basis van globale taxatiewaarde, ervaringscijfers etc.
4. Globale stedenbouwkundige beoordeling van de geïnventariseerde percelen.
5. Globale planeconomische verkenning waarbij sprake kan zijn van uitwerking van meerdere scenario's.

Op grond van de risicoanalyse kan een verwervingsstrategie bepaald worden op basis van onder andere stedenbouwkundige wensen, milieukundige randvoorwaarden en financiële mogelijkheden. Zoals hiervoor reeds vermeld, zal deze strategie zoveel mogelijk gelijk dienen te lopen met de bestemmingsplanontwikkeling. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat ten aanzien van verwervingsknelpunten sturing c.q. aanpassing van het bestemmingsplan kan plaatsvinden. Na het bepalen van de risico's kan een verwervingsstrategie worden opgezet met de volgende elementen:

1. Keuze van ontwikkelingsstrategie van het plangebied, te weten actieve dan wel faciliterende benadering.
2. Prioritering / keuze ten aanzien van de te verwerven percelen.
3. Tijdsplanning.
4. Uitgangspunten aankoopbeleid bepalen.

Bij komende bestemmingsplanontwikkelingen zal binnen onze gemeente actief gebruik gemaakt gaan worden van verwervingsstrategieën gebaseerd op een risicoanalyse. Aangezien de financiële belangen binnen de grondmarkt groot zijn, zal een dergelijk stuk veelal in beslotenheid tot stand komen. Dit om uiteindelijk een optimale grondpositie als gemeente in te kunnen nemen (actief dan wel faciliterend). Daarbij wordt niet uitgesloten dat enkel besluitvorming plaatsvindt over het verwervingsplan maar ook over de inzet van het aanwezige verwervingsinstrumentarium. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de gemeente gebruik gaat maken van haar voorkeursrecht op basis van de Wvg (zie paragraaf 4.7).

#### **4.4 Minnelijke verwerving**

De eerste stap binnen het actieve aankoopproces betreft de minnelijke "vrijwillige" verwerving. De verwerfer van de gemeente neemt contact op met de eigenaar van de benodigde gronden en brengt hem / haar op de hoogte van de gemeentelijke belangstelling. Indien de bereidheid tot verkoop aanwezig is, vinden de onderhandelingen plaats. Uitgangspunt is dus verkrijging van gronden op basis van minnelijke verwerving. Indien dit niet lukt zal voor de realisatie van het bestemmingsplan overgegaan worden tot onteigening.

#### **4.5 Onteigening**

Onteigening is een gedwongen eigendomsoverdracht van onroerende zaken van de eigenaar naar de (lokale) overheid om redenen van algemeen belang. Onteigening heeft niet alleen tot doel de overheid in staat te stellen een eigendom van een derde onder voorwaarden te ontnemen en alle zakelijke en persoonlijke rechten te doen vervallen. De onteigeningsmogelijkheid dient tevens als drukmiddel bij de onderhandelingspositie van de gemeente.

De wettelijke basis van onteigening is te vinden in artikel 14 lid 1 van de grondwet. *Onteigening kan alleen geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling, één en ander naar bij of krachtens de wet te stellen voorschriften.*

Grofweg valt de onteigeningsprocedure uiteen in een drietal fasen:

1. minnelijk overleg.
2. administratieve onteigeningsprocedure.
3. gerechtelijke onteigeningsprocedure.

#### *Ad.1 Minnelijk overleg*

Zoals hiervoor reeds vermeld dient alvorens een gemeente tot onteigening wenst over te gaan, de onderhandelingen op minnelijke wijze met de grondeigenaren te openen (zie artikel 17 Onteigeningswet).

#### *Ad.2 Administratieve fase*

Deze procedure heeft tot taak vast te stellen of het algemeen belang en het te dienen nut toestaan dat onteigening plaatsvindt. Deze procedure mondt uit in de onteigeningstitel (Koninklijk besluit: goedkeuring door de Kroon van het door de gemeenteraad genomen onteigeningsbesluit). Dit Koninklijk besluit geeft toegang tot de gerechtelijke fase hetgeen ondermeer betekent dat overgegaan kan worden tot dagvaarding.

#### *Ad.3 Gerechtelijke fase*

Gedurende deze procedure wordt door de burgerlijke rechter de onteigening uitgesproken en waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. Tevens verkrijgt de gemeente nu de titel voor het overschrijven van de onteigende onroerende zaak in de openbare registers en wordt de hoogte van de schadeloosstelling vastgesteld.

### **4.6 Onteigening in de gemeente Son en Breugel**

In het verleden heeft de Gemeente Son en Breugel meerdere malen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Onteigeningswet biedt. Ook voor de verwerving van enkele benodigde percelen wordt op dit moment de onteigeningsprocedure opgestart. Met betrekking tot de ontwikkeling van toekomstige plannen stelt de gemeente zich ten doel meer planmatig om te gaan met dit instrument zodat onnodig tijdverlies tegengegaan kan worden.

### **4.7 Wet voorkeursrecht gemeenten**

De Wvg voorziet erin dat de gemeente een voorkeursrecht kan vestigen op gronden die zijn begrepen of binnen afzienbare tijd (twee jaar) zullen worden begrepen in een (ontwerp) bestemmings- of structuurplan. Daarbij moet voldaan worden aan een tweetal voorwaarden:

1. Aan de betrokken gronden moet een niet agrarische bestemming zijn toegedacht.
2. Het huidig gebruik van de gronden moet afwijken van de toekomstige bestemming.

Het doel van de Wvg is om gemeenten een betere uitgangspositie te verschaffen bij hun regierol op de grondmarkt. Verder wordt met de Wvg beoogd prijsopdrijving respectievelijk speculatie te voorkomen.

Indien een perceel is belast met een voorkeursrecht betekent dit dat een eigenaar niet meer vrij is om het eigendom van zijn onroerende zaak aan derden over te dragen. Bij voorgenomen verkoop is hij gehouden het perceel eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Feitelijk is het voorkeursrecht een passief instrument: het initiatief tot verkoop berust bij de eigenaar. Het vestigen van het voorkeursrecht daarentegen ondersteunt een actief grondbeleid aangezien de gemeente aangeeft de regie in eigen handen te willen houden. Voor wat betreft de hoogte van de schadeloosstelling moeten partijen in eerste instantie trachten op minnelijke wijze tot overeenstemming te komen. Als geen overeenstemming wordt bereikt, kunnen beide partijen de rechter verzoeken de prijs vast te stellen.

Knelpunt bij het vestigen van een mogelijk voorkeursrecht is dat de gemeente vaak nog onvoldoende de toegedachte bestemming kan aangeven. Tevens blijkt de termijn om vervol-

gens een (gewijzigd) bestemmingsplan in procedure te brengen nogal eens aan de krappe kant te zijn. Verder brengt de Wvg aanzienlijke administratieve lasten met zich mee.

#### **4.8 Wvg beleid gemeente Son en Breugel**

Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek heeft onze gemeente voor de eerste maal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Wvg. De ervaringen zijn positief. Toepassing van de Wvg in combinatie met het door de gemeente gevoerde actieve verwervingsbeleid heeft ertoe bijgedragen dat de gemeente op de locatie waar zij het instrument heeft ingezet haar regierol heeft versterkt.

In voorkomende gevallen zal de gemeente dan ook in de toekomst gebruik blijven maken van de Wvg. Daarbij zal overigens ruim aandacht geschonken worden aan het communicatieve traject waarbij gedacht wordt aan een toelichtende folder, informatiebijeenkomsten etc. Dit zal er mede toe bijdragen dat de betekenis van een aanwijzing in de zin van de Wvg op een heldere en transparante wijze kan worden uitgelegd aan de huidige eigenaren binnen het plangebied.

#### **4.9 Mogelijkheden van gezamenlijke grondexploitatie**

Binnen Son en Breugel is een actief grondbeleid in principe uitgangspunt waarbij het initiatief van de gemeente uitgaat. Er zijn echter ook situaties waarbij:

- Het initiatief van de ontwikkeling uitgaat van de ontwikkelaar waarbij de gemeente ook voor een deel van de planontwikkeling verantwoordelijk is;
- De ontwikkelaar voldoende grondposities heeft ingenomen om (een deel van) de voorziene bestemming te realiseren en samen met de gemeente een deel van de planontwikkeling uitvoert;
- De ontwikkelaar op verzoek van de gemeente (een deel van) de planontwikkeling ter hand neemt.

Er zijn vele samenwerkingsvormen waarbij overheid en bedrijfsleven gezamenlijk optrekken, en een klein of groter deel van de planvorming door de marktpartij geschiedt. Daarbij wordt door de overheid en bedrijfsleven, ieder vanuit de eigen doelstellingen, gezamenlijk een project aangepakt en worden afspraken gemaakt over taakverdeling, kosten, opbrengsten en risico's. Dergelijke constructies worden ook wel Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd.

De motieven voor een gemeente om een vorm van samenwerking te kiezen kunnen de volgende zijn:

- Risicospreiding; met name ten aanzien van de financiering van grote projecten.
- Gezamenlijke focus; het in een vroeg stadium verankeren dat de beoogde plannen aansluiten bij de wensen van de gemeente, de private partijen en de markt.
- Indien zowel de gemeente als een private partij gronden in eigendom hebben in een plangebied is samenwerking de oplossing voor het verder brengen van de ontwikkelingen, zonder dat de gemeente moet overgaan tot aankopen / onteigenen van de gronden. Onteigening van gronden van een ontwikkelaar is moeilijk aangezien laatstgenoemde zich kan beroepen op zelfrealisatie van een gedeelte van het bestemmingsplan.
- Het kan voor een gemeente soms voordeliger zijn om de gehele realisatie van een ontwikkelingsplan (aankopen, bouw- en woonrijpmaken, vastgoedontwikkeling, verkoop etc.) over te laten aan een private partij. Een private partij kan risico's vaak beter spreiden over zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie.

- Door inschakeling van private partijen kan de gemeente gebruik maken van deskundigheid voor het realiseren van projecten.

De gekozen samenwerkingsvorm is steeds afhankelijk van het specifieke project, de taakverdeling tussen partijen en de grondposities. Uiteindelijk is er dan ook altijd sprake van maatwerk. Bij het aangaan van een PPS en het gezamenlijk delen van winsten en risico's is sprake van een causaal verband tussen risicospreiding en winstdeling. Hoe meer risico aan de private partij wordt overgelaten hoe minder van een positief exploitatiesaldo voor een gemeente overblijft. In hoofdstuk 2 is onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Bij samenwerking tussen markt en overheid is vaak sprake van een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid.

In de praktijk worden de volgende vormen van PPS-modellen onderscheiden.

- Concessiemodel

In dit model is de grondexploitatie geheel dan wel grotendeels een private aangelegenheid. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. De private partij draagt bij dit model in principe de kosten van aanleg van voorzieningen en infrastructuur (bijvoorbeeld HIVA terrein).

- Joint-venturemodel

Indien de gemeente en private partijen gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij oprichten die de grondexploitatie uitvoert, is sprake van het joint-venturemodel. De inbreng, zeggenschap en daarmee het risico worden naar rato van de partijen verdeeld (bijvoorbeeld plan 't Zand).

- Bouwclaimmodel

De ontwikkelaars brengen hun gronden tegen een veelal lage prijs in bij de gemeente in ruil voor een bouwclaim voor een bepaald aantal woningen van een bepaald type in bepaalde delen van de wijk.



*Kloosterplan*

#### **4.10 Samenwerkingsvormen gemeente Son en Breugel**

Op voorhand valt geen keuze te maken voor één bepaalde vorm van samenwerking. Dit is per ontwikkelingsplan verschillend en afhankelijk van grondpositie, kennis, risico's etc. Per ontwikkelingsplan zal dus gekozen worden voor de meest geschikte samenwerkingsvorm. Uitgangspunt is dat voor grotere projecten (waaronder de Sonniusdriehoek) een samenwerkingsstrategie wordt uitgewerkt waarin op basis van een aantal scenario's gekeken wordt naar de meest geschikte vorm van samenwerking. Deze samenwerkingsstrategie vormt de uiteindelijke basis voor de onderhandelingsstrategie. Een voorwaarde voor een goede onderhandelingspositie van de gemeente bij PPS is, dat het instrumentarium voor het kostenverhaal goed geregeld is. Met kostenverhaal wordt het in rekening brengen van kosten in verband met de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen bij met name ontwikkelaars bedoeld. In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan.

## **5. KOSTENVERHAAL**

### **5.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de gemeente vaak niet de enige speler is bij planontwikkelingen. Naast de gemeente zullen veelal ook ontwikkelaars en particulieren actief zijn en die tot zelfrealisatie willen over gaan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de mogelijkheden die de gemeente heeft om een deel van de door haar gemaakte kosten voor gemeenschapsvoorzieningen zoals wegen, riolering, planontwikkeling etc. te verhalen op andere partijen die grondposities binnen het plangebied innemen.

### **5.2 Kostenverhaal**

In de dagelijkse praktijk wordt onderscheid gemaakt in een viertal vormen van kostenverhaal, waarvan de eerste drie een wettelijke grondslag hebben:

1. via de grondprijzen;
2. exploitatieverordening;
3. baatbelasting;
4. PPS.

#### *Ad.1 grondprijzen*

Als de gemeente de grond volledig in eigendom heeft, kunnen de gemaakte kosten van het bouw- en woonrijpmaken verdisconteerd worden via de uitgifteprijs. Alle productiekosten inclusief regioafdrachten, fondsvorming en apparaatskosten worden in beginsel doorberekend in deze uitgifteprijs.

Het wordt echter steeds moeilijker voor een gemeente om bij nieuwe planontwikkelingen alle gronden in eigendom te krijgen. Daarbij is tevens het uitgangspunt van de wetgever dat eigenaren zelf de bestemming op hun gronden moeten kunnen verwezenlijken indien zij dit willen en kunnen. In situaties waarin particuliere eigenaren dan wel ontwikkelaars voor de grondexploitatie de medewerking van de gemeente nodig hebben, vindt de wetgever het redelijk dat de kosten door de gemeente op dergelijke partijen mag worden verhaald.

#### *Ad.2 exploitatieverordening*

Artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de gemeenteraad een verordening vaststelt waarin de voorwaarden zijn vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan particuliere grondexploitatie. In de gemeente Son en Breugel is deze exploitatieverordening in april 2004 door de gemeenteraad vastgesteld. In deze exploitatieverordening is met name het verhaal van kosten geregeld die de gemeente maakt voor de aanleg van openbare voorzieningen die nodig zijn om de planontwikkeling mogelijk te maken. De gemeentelijke medewerking wordt in dat geval meer specifiek vastgelegd in een exploitatieovereenkomst die gebaseerd is op de exploitatieverordening. De totstandkoming van de exploitatieovereenkomst is gebaseerd op "vrijwilligheid". De situatie kan zich voordoen dat een particulier niet bereid is een exploitatieovereenkomst te sluiten, maar dat de gemeente wel de kosten dient te maken voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Ook kan de gemeente op eigen initiatief kosten maken voor de aanleg van voorzieningen (bijvoorbeeld drukriolering in het buitengebied). In deze gevallen kan de gemeente overgaan tot heffing van baatbelasting.

#### *Ad.3 baatbelasting*

Op grond van artikel 222 gemeentewet kan de gemeente besluiten een baatbelasting in te voeren. Een baatbelasting is een publiekrechtelijk instrument en heeft daarmee een afdwingbaar karakter. Indien de exploitatie geschiedt op gemeentelijk initiatief dient de gemeente voor toepassing van de exploitatieverordening of baatbelasting een zogenaamd bestigingsbesluit vast te stellen, waarin de mate van kostenverhaal en de percelen die in het kostenverhaal zijn betrokken worden geduid.

#### *Ad.4 PPS*

De voorgaande drie mogelijkheden om exploitatiekosten te verhalen, kunnen worden aangeduid als de klassieke vormen van kostenverhaal (bij wet toegestaan). Daarnaast valt uit bestaande jurisprudentie af te leiden dat de rechter ook andere vormen van privaatrechtelijke samenwerking geoorloofd acht. In dat kader wordt gedacht aan de in het vorige hoofdstuk behandelde PPS overeenkomsten tussen de gemeente en een ontwikkelaar.

### **5.3 Tekortkomingen bestaande kostenverhaalinstrumentarium**

Reeds geruime tijd wordt onderkend dat het huidige kostenverhaalinstrumentarium – in de vorm van met name de exploitatieverordening en de baatbelasting – tekort schiet.

Met het instrument van de – eenzijdig te heffen – baatbelasting kunnen alleen kosten, verbonden aan de realisering van fysieke voorzieningen van openbaar nut worden verhaald. Het voorgaande betekent dat bijvoorbeeld planschadevergoedingen, kosten verbonden aan planologische medewerking, fondsbijdragen etc. niet bij derden in rekening gebracht kunnen worden. Als gevolg daarvan kan in de praktijk slechts ca. 60% van de totale grondexploitatiekosten via dit instrument worden verhaald. Voorts moeten ook bestaande percelen, waarvan de bestemming niet wordt gewijzigd, in een baatbelasting worden betrokken. Dit stuit veelal op maatschappelijke weerstand. Bij baatbelasting kan geen kostenverevening (verdelen van kosten en opbrengsten over meerdere deelcomplexen) plaatsvinden waardoor onrendabele delen van een beoogde herontwikkeling niet gerealiseerd dreigen te worden. Daarnaast kunnen bij baatbelasting geen eisen inzake de beoogde ontwikkeling van de locatie gesteld worden, zoals: parkeernormen, inrichting openbare ruimte, verkaveling, vorm en massa, woningcategorieën, prijzen etc.

Probleem bij de exploitatieverordening is dat niemand verplicht kan worden een dergelijke overeenkomst met de gemeente aan te gaan. De contactvrijheid staat immers voorop. Daardoor kunnen zogenaamde “free riders” de “kostenverhaaldans ontspringen”. Ook bij de exploitatieovereenkomsten gebaseerd op de verordening geldt dat lang niet alle kosten van de grondexploitatie verhaald kunnen worden (ca. 80%). Daarnaast blijkt in de praktijk dat de Hoge Raad zich kritisch opstelt indien een gemeente overeenkomsten sluit die niet gestoeld zijn op de “letter” van de exploitatieverordening (zowel procedureel als inhoudelijk).

Het voorgaande maakt het gewenst dat het kostenverhaal op korte termijn wordt verbeterd. De nieuwe grondexploitatiewet zal daartoe moeten leiden.

### **5.4 Grondexploitatiewet**

Op 1 september 2005 is bij de Tweede Kamer ingediend het “voorstel van de wet houdende wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie” (in het vervolg: Grondexploitatiewet).

Dit wetsvoorstel verschaft gemeenten verbeterde mogelijkheden om bij de grondexploitatiekosten te verhalen en eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit of de realisatie van een bouwlocatie. Daarbij blijft het “privaatrechtelijke spoor” voorop staan. Aldus blijven de huidige methoden van privaatrechtelijk kostenverhaal in de vorm van gemeentelijke gronduitgifte

(doorrekening kosten via uitgifteprijs) en (exploitatie-, PPS-, bouwclaim- etc.) overeenkomsten in stand. Het met de Grondexploitatiewet te introduceren instrument fungeert als een stok achter de deur voor het geval een gemeente met grondeigenaren en ontwikkelaars niet tot overeenstemming komt.

Eisen en regels voor kostenverhaal en voor kostenverevening, het bouwrijpmaken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte zullen worden opgenomen in het fenomeen "exploitatieplan". Derhalve een nieuw planfiguur. Kostenverhaal zal plaats gaan vinden via voorschriften die verbonden worden aan een bouwvergunning (binnen de gestelde kaders van het exploitatieplan). Ook locatie-eisen worden getoetst bij de bouwvergunningverlening en kunnen – in een meer gedetailleerde vorm – ook als voorschrift aan een bouwvergunning worden verbonden. Eisen inzake woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrijstaand etc.) zullen worden opgenomen in een bestemmingsplan en een projectbesluit.

In het nieuwe stelsel moet de gemeenteraad een nieuwe exploitatieverordening opstellen met daarin opgenomen procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten (privaatrechtelijk spoor). De exploitatieverordening behoeft geen inhoudelijke regels meer te bevatten, maar dat mag wel. Als de gemeente er niet in slaagt met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over de grondexploitatie kan overgegaan worden tot publiekrechtelijk kostenverhaal middels exploitatieplan en bouwvergunning voor die partijen waarmee vooralsnog geen contract is afgesloten.

Het instrument van baatbelasting zal nog slechts in beperkte mate toepassing vinden. Alleen voor kosten die niet via de bouwvergunning kunnen worden verhaald (bijvoorbeeld aanleg riolering buitengebied) blijft het instrument van baatbelasting optioneel.

Voorzien wordt dat de nieuwe Grondexploitatiewet vanaf 1 januari 2007 van kracht wordt. Naarmate één en ander meer duidelijk en concreet is, zullen de leden van de commissie grondgebiedzaken nader over dit onderwerp geïnformeerd worden.

## **5.5 Kostenverhaal gemeente Son en Breugel**

Kijkend naar de grondexploitatie van de afgelopen 10 jaar dan kan de conclusie getrokken worden dat de PPS constructie binnen onze gemeente veelvuldig is toegepast. Zowel bij plan 't Zand, 't Kloosterplan, 't Kloppend Hart als bij huidige planvorming ten aanzien van HIVA is sprake van een vorm van PPS. Bij plan 't Zand is sprake van een gezamenlijke grondexploitatie met de ontwikkelaar.

De nieuwe exploitatiewet sluit aan bij de huidige praktijk van het "Son en Breugelse grondbeleid": het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten op basis van vrijwilligheid. Het biedt voor de gemeente de mogelijkheid om, ook in het geval dat de gemeente geen grondpositie inneemt, eisen te stellen aan de fysieke inrichting van de openbare ruimte. Daarnaast is sprake van verruiming van het kostenverhaal indien de gemeente gebruik zal moeten maken van het publieke instrumentarium.



## **6. PRIJSBELEID**

### **6.1 Inleiding**

Er zijn verschillende methoden om de grondprijs vast te stellen. In dit hoofdstuk wordt kort stilgestaan bij deze methoden. Daarnaast wordt ingegaan bij het huidige beleid dat de gemeente nastreeft bij de dekking van de onrendabele toppen bij sociale woningbouw. Vervolgens wordt stilgestaan bij de mogelijkheden die er zijn om te komen tot “betaalbaar” wonen voor met name starters.

### **6.2 Methodieken voor grondprijsbepaling**

Voor de bepaling van grondprijzen zijn meerdere methodieken beschikbaar:

- De kostprijsmethode: de kosten die worden doorberekend bij de kostprijsmethode zijn de verwervingskosten, kosten voor bouw en woonrijp maken en de overige plankosten. Alle kosten worden vervolgens doorberekend aan de grond die kan worden uitgegeven. Winst wordt niet gemaakt.
- De comparatieve methode: waarbij de waarde wordt bepaald door vergelijking met recentelijk verkocht soortgelijk onroerend goed dan wel door te kijken naar uitgifteprijzen van andere gemeenten.
- De residuele grondwaarde methode: waarbij de grondprijs wordt bepaald door de commerciële waarde (= verkoopprijs vrij op naam) van het te realiseren vastgoed te verminderen met de bouw- en bijkomende kosten (BTW, rentekosten, architectkosten, ontwikkelingskosten: winst en risico). Het restant (residu) vertegenwoordigt dan de waarde van de grond.
- Grondquoten: de waarde van de grond wordt middels een gangbaar percentage afgeleid van de vrij op naam prijs van een onroerende zaak. Deze methode wordt nogal eens toegepast bij de grondprijsbepaling van appartementen. Een percentage tussen de 20% en 30% is daarbij gangbaar. De grondkosten van een appartement van € 200.000 (v.o.n.) bedragen dan ca. € 40.000,-- à € 60.000,--.
- Tender / openbare aanbesteding: de gemeente organiseert een inschrijvingsprocedure. Degene die met de hoogste prijs inschrijft, krijgt de grond.
- Onderhandelingen: de gemeente en de potentiële koper treden met elkaar in contact om over de prijs te onderhandelen.

### **6.3 Grondprijsbepaling in de gemeente Son en Breugel**

In de gemeente Son en Breugel worden tot op heden de uitgifteprijzen voor bouwgrond en overige gronden door het college van burgemeester en wethouders bepaald. Op dit moment is de geldende uitgifteprijs voor woningbouw € 375,-- per m<sup>2</sup> exclusief BTW. De prijs van groenstroken is een afgeleide van voornoemde uitgifteprijs (zie hoofdstuk 7). Naast voornoemde vaste uitgifte prijs wordt tevens binnen onze gemeente gebruik gemaakt van tender-systemen (inschrijvingen). Derden kunnen inschrijven / bieden voor een bepaalde kavel waarvoor overigens wel een “minimum inschrijfbedrag” geldt.

Voor wat betreft de Sonniusdriehoek zal ten aanzien van de grondprijsbepaling een afzonderlijke notitie verschijnen. Aan de hand van vergelijkend onderzoek (comparatieve methode) zal nagegaan worden in hoeverre de thans gehanteerde grondprijs van € 375,-- als marktconform beschouwd kan worden. Daarnaast zal op basis van de residuele grondwaardemethode gekeken worden in hoeverre de thans gehanteerde grondprijzen reëel zijn. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat de gehanteerde methode recht doet aan de marktconforme prijzen gebaseerd op factoren als segmentatie (type woning), kwaliteit, ligging etc.

Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek speelt een aantal factoren een rol:

- Mogelijke samenwerking met projectontwikkelaars aangezien niet alle gronden in handen zijn van de gemeente.
- Aanzienlijke deel sociale woningbouw dat gerealiseerd moet gaan worden en de relatie met betaalbaar wonen en de rol die corporaties daarin kunnen vervullen.
- Afspraken die reeds in het verleden zijn gemaakt met bepaalde contractpartners. Bijvoorbeeld de compensatieregeling ten behoeve van de realisatie van het vierde woonwagencentrum.

Vornoemde factoren vragen om een integrale en gedifferentieerde benadering van de bepaling van de uitgifteprijzen. Vooralsnog is de huidige uitgifteprijs van € 375,-- leidend voor de uitgifte van bouw- en woningrijpe grond (en de bepaling van de prijs voor groenstroken). Daarnaast zal de gemeente Son en Breugel voor grotere percelen (> 1.000 m<sup>2</sup>) het tender-systeem met minimum inschrijfprijzen hanteren.

#### **6.4 Doelgroepenbeleid**

In regionaal verband (bestuurlijk overleg randgemeenten) is overeengekomen dat 30% van de nieuwbouwwoningen binnen Son en Breugel gerealiseerd dient te worden binnen het “sociale segment”. De maximale huurgrens om voor huursubsidie in aanmerking te komen bedraagt momenteel € 604,72 per maand (per 1 juli 2005). De koopprijsgrens zoals genoemd in de Huisvestingswet bedraagt per 1 juli 2005 € 133.275,--.

Dat behoefte is aan betaalbare (huur)woningen blijkt onder meer uit het onlangs verrichte onderzoek “wonen en zorg in Son en Breugel”. Het voert te ver om binnen het kader van deze notitie in te gaan op de toekomstige woningbehoefte en de gevolgen daarvan voor de woningverdeling. Beantwoording van een dergelijke vraagstelling zal aan bod komen in de geplande actualisatie van de nota Volkshuisvesting. Binnen de voor u liggende grondnota wordt echter wel ingegaan op de vraag welke mogelijkheden er zijn om – binnen de kaders van de grondprijspolitiek - betaalbare woningen beschikbaar te stellen en te houden.

#### **6.5 Prijsbeleid sociale woningbouw**

In de Volkshuisvestingsnota van 1999 is het huidige beleid ten aanzien van de financiering van de sociale woningbouw bepaald. Voor die tijd was het gebruikelijk om voor deze sociale sector gedifferentieerde grondprijzen te hanteren die aanzienlijk lager lagen dan de grondprijzen voor de vrije sectorbouw. Met het vaststellen van de Volkshuisvestingsnota is bepaald dat de grondprijs voor sociale woningbouw gelijk is aan die van de vrije sector (marktconforme eenheidsprijzen). Derhalve is van gedifferentieerde grondprijzen geen sprake meer. Voordeel van marktconforme prijzen is dat geen sprake meer is van verborgen subsidies richting de woningcorporaties.

Het hanteren van marktconforme (uniforme) grondprijzen leidt ertoe dat de stichtingskosten van een woning dermate hoog worden dat sprake is van een onrendabele top. Voor huurwoningen wordt deze onrendabele top veelal berekend op basis van een bedrijfswaardeberekening die kortweg gezegd als volgt werkt:

- Op basis van de maandelijks te innen huurpenningen (maximale huurgrens) en een gangbaar rendementspercentage wordt het kostendekkende investeringsniveau van een woning berekend (wat een woning maximaal mag kosten om tot een kostendekkende exploitatie te kunnen komen).
- Vervolgens wordt berekend wat de werkelijke stichtingskosten van de huurwoning zullen zijn (naast de grondkosten worden deze kosten met name bepaald door de bouwkosten).

- Het verschil tussen de werkelijke stichtingskosten en het kostendekkende investeringsniveau wordt aangeduid met de term “onrendabele top”.



*Sociale woningbouw plan 't Zand*

In het verleden (plan 't Zand) zijn door de gemeente eenmalige bijdragen verstrekt ter afdekking van de onrendabele toppen (ten laste van het volkshuisvestingsfonds). In dergelijke gevallen heeft de woningbouwcorporatie in gelijke mate bijgedragen in de afdekking van onrendabele toppen.

Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek zal een aanzienlijk deel van woningvoorraad ca. 30% gelabeld zijn als “sociale koop en huur”. In paragraaf 6.3 is reeds aangegeven dat middels een afzonderlijke notitie ingegaan wordt op het mogelijke prijsbeleid voor deze nieuwe woonwijk. Daar zal tevens worden ingegaan op de vraag in hoeverre het huidige beleid van marktconforme prijzen en het afdekken van onrendabele toppen voor sociale huurwoningen gecontinueerd dient te worden. Bij deze afweging zal ook gekeken worden naar mogelijke alternatieven zoals bijvoorbeeld de residuele grondwaardemethode.

Voor de sociale koopwoningen zal de hoogte van de maximale stichtingskosten veelal gerelateerd zijn aan een maximale inkomensgrens. Ook hiervoor geldt dat de stichtingskosten bepaald worden door enerzijds de uitgifteprijs en anderzijds de bouwkosten. Het spreekt voor zich dat het hanteren van de huidige marktconforme grondprijzen zoals die voor de vrije kavels worden gehanteerd een aanzienlijke druk legt op de maximale grens van de stichtingskosten. Ook ten aanzien van de sociale koopwoningen zal in de voornoemde separate notitie stilgestaan worden bij het aanvaardbare niveau van de grondprijzen en de wijze waarop deze berekend kan worden.

Het realiseren van betaalbare woningen in de Sonniusdriehoek wordt één van de speerpunten van beleid. Zeker zo belangrijk is dat deze woningen na verkoop beschikbaar blijven voor

de doelgroep. In de volgende paragraaf wordt kort stilgestaan bij de mogelijkheden die er zijn om dergelijke woningen beschikbaar te houden voor de doelgroep.

## 6.6 Betaalbaar wonen

Het onderwerp van betaalbare woningen en het beschikbaar houden ervan voor met name starters en mensen met een relatief laag inkomen is ook binnen onze gemeente zeer actueel. In de raadsvergadering van april 2004 is dit onderwerp uitvoerig aan bod gekomen. Dit heeft ondermeer geresulteerd in aanvullend onderzoek naar de mogelijkheden van betaalbaar wonen. Hieronder wordt kort ingegaan op deze mogelijkheden en de praktische toepassing ervan.

### 1. *Maatschappelijk gebonden eigendom (MGE)*

Het concept van het MGE is momenteel landelijk zeer actueel. Kort gezegd komt het er bij MGE op neer dat de ontwikkeling van woningen ter hand genomen wordt door de woningbouwcorporatie in eventuele samenwerking met de toekomstige bewoners. Vanwege de ontbrekende schakel van een ontwikkelaar kan aanzienlijk bespaard worden op de VON prijs van de woningen. Daarnaast kan de gemeente financiële ondersteuning bieden in de hoogte van de grondprijs.

Derhalve worden de stichtingskosten van de woningen zo laag mogelijk gehouden. Bij doorverkoop van de woning moet deze allereerst worden aangeboden aan de corporatie tegen de dan geldende marktprijzen. Eventuele winsten maar ook verliezen worden dan naar rato gedeeld en de corporatie kan de woning weer doorverkopen aan degene die tot de doelgroep behoort. In omliggende gemeenten zijn goede ervaringen met dit concept opgedaan.

Uitgangspunt bij MGE zijn VON prijzen die recht doen aan het inkomensniveau van de doelgroep. Het kwaliteitsniveau van de woningen zal gerelateerd zijn aan het segment van sociale koopwoningen (qua maatvoering en uitvoering). De grondprijs van de woningen zal derhalve hiermee in verhouding moeten staan. Het hanteren van marktconforme grondprijzen zoals die gelden voor de vrije sector lijkt onverenigbaar met voornoemde uitgangspunten. Een grondprijsbepaling gebaseerd op de residuele waardeberekening biedt in dit kader meer soelaas.

Zoals gezegd wordt bij de nadere uitwerking van het prijsbeleid ten aanzien van de Sonniusdriehoek nader ingegaan op de prijsstelling van sociale woningbouw. Daarbij zal uitvoerig worden ingegaan op de praktisch toepasbaarheid van het MGE.

### 2. *Verstrekken van een gemeentelijke lening*

In het kader van de planvorming Kalliste (Hendrik Veenemanstraat) is onderzoek verricht naar de toepasbaarheid van subsidiëring in de vorm van het verstrekken van een lening. In het kort komt deze constructie er als volgt op neer:

- Uitgangspunt is marktconforme prijzen van € 375,-- ex. BTW per m<sup>2</sup>;
- De gemeente stelt een renteloze lening beschikbaar van € 100,-- ex. BTW per m<sup>2</sup>;
- Deze lening is gedurende de looptijd aflossings- en rentevrij;
  - Indien en zodra het huis wordt verkocht moet de lening worden afgelost waarbij het af te lossen bedrag afhankelijk is van de verkoopwinst;
  - Ter zekerheid van betaling wordt een recht van tweede hypotheek gevestigd.

Strikt juridisch gezien behoort een dergelijke constructie tot de mogelijkheden. Echter, aan de praktische uitwerking kleeft een aantal minpunten / bezwaren. Naast fiscale aspecten wordt in dit verband gewezen op het kostenverhogende aspect van een tweede hypotheek.

Mede op basis van voornoemde factoren heeft de gemeenteraad van de gemeente Son en Breugel besloten af te zien van de leningsconstructie. Daarbij heeft de raad tevens uitgesproken (in het kader van het verstrekken van gemeentegaranties) dat de gemeente geen bancaire instelling is en dat ook niet moet willen zijn.

### 3. *Directe subsidiëring*

Bij de planvorming Kalliste heeft de gemeenteraad gekozen voor directe subsidiëring van de grondprijzen. Door een netto uitgifteprijs van € 275,-- te hanteren, is € 100,-- subsidie verstrekt (uitgaande van de eerder genoemde marktconforme grondprijs van € 375,--). Daarbij is tevens een terugbetalingsverplichting opgenomen indien de woning binnen vijf jaar wordt verkocht. De termijn van vijf jaar is daarbij gelijk gehouden aan die van de werking van de anti-speculatiebedingen. Een dergelijke vorm van directe subsidiëring met daaraan gekoppeld een terugbetalingsverplichting is wettelijk toegestaan.

In de volgende paragrafen wordt kort stilgestaan bij de anti-speculatiebedingen en bij de vraag in hoeverre dergelijke bepalingen in de praktijk (juridisch gezien) geoorloofd zijn.

## 6.7 **Antispeculatiebedingen en bindingseisen**

Veel gemeenten passen privaatrechtelijke mogelijkheden toe om te kunnen sturen op de woningmarkt. Zo wordt in de praktijk nogal eens gewerkt met antispeculatiebedingen. Hieronder wordt kort ingegaan op enkele vormen van privaatrechtelijk handelen bij gronduitgiften. Daarbij wordt ook stilgestaan bij het beleid van de gemeente Son en Breugel.

### a) *Antispeculatie met aflopende winstafracht*

Ter realisering van betaalbare woningen wordt in gemeenteland nogal eens gebruik gemaakt van antispeculatiebedingen. In een dergelijk beding is opgenomen dat bij doorverkoop een gedeelte van de (mogelijke) winst aan de gemeente afgedragen dient te worden. Doel van dit beding is te voorkomen dat de woning een object wordt van prijsspeculatie. De looptijd draagt een aantal jaren, waarbij het af te dragen percentage jaarlijks afneemt. De maximaal redelijke looptijd van de bedingen tendeert op dit moment naar vijf jaar (landelijk gezien). De Hoge Raad heeft beslist (*HR 14 april 2006, nr C05/036HR*) dat dergelijke anti-speculatiebedingen toelaatbaar zijn en niet in strijd met de Huisvestingswet.

### *Gemeentelijk beleid*

Tot op heden is het binnen onze gemeente gebruikelijk dat bij de verkoop van gronden voor projectmatige woningbouw anti speculatiebedingen worden opgenomen. Veelal betreft het hier uitgifte van gronden ten behoeve van "sociale woningbouw" waarbij tevens sprake is van gesubsidieerde gronduitgifteprijsen.

Voorgesteld wordt het al dan niet opnemen van een anti speculatiebeding met aflopende winstafracht afhankelijk te laten zijn van de uitgifteprijs. Bij gesubsidieerde grondprijzen voor sociale, projectmatige woningbouw zullen dergelijke bedingen opgenomen worden. Daarentegen zullen dergelijke bedingen achterwege kunnen blijven ingeval van commerciële uitgifteprijsen (prijs is immers marktconform).

### b) *Verbod op doorverkoop / verplichting zelfbewoning*

Een tijdelijk verbod op doorverkoop of de verplichting tot zelfbewoning wordt door gemeenten ingesteld om te voorkomen dat door vroegtijdige doorverkoop de gehanteerde verdeel-systeematiek of wachtlijst wordt ondergraven. Bij een dergelijk beding verplicht de koper zich om de (op de kavel te realiseren) woning te gebruiken voor zelfbewoning en die woning met de bijbehorende grond niet aan derden te zullen doorverkopen. Net als de voornoemde anti-speculatiebedingen kunnen dergelijke verboden / verplichtingen de toetst der kritiek van de Hoge Raad doorstaan.

#### *Gemeentelijk beleid*

Ook binnen onze gemeente worden dergelijke verboden van doorverkoop toegepast. Dergelijke bepalingen worden veelal gelijktijdig met de eerder genoemde anti speculatiebedingen opgenomen bij de verkoop van bouwgronden. In dat geval is sprake van zowel een anti speculatiebeding als een verbod tot doorverkoop. Wij zien geen reden om het huidige beleid te wijzigen. Derhalve wordt voorgesteld de mogelijkheid tot het opleggen van dergelijke verboden / verplichtingen te handhaven en de noodzaak daarvan per woningbouwlocatie (dan wel een gedeelte daarvan) nader te bepalen.

## **7. GROENSTROKEN EN RESTPERCELEN**

### **7.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk komt de verkoop en verhuur van groenstroken en restpercelen (in het vervolg: stroken gemeentegrond) aan bod. ingegaan wordt op het huidige beleid van onze gemeente ten aanzien van dit onderwerp. Tevens wordt stilgestaan bij het mogelijke risico van verjaring dat op kan treden indien particulieren (ongevraagd) percelen van de gemeente in gebruik nemen. In de afsluitende paragraaf wordt aangegeven in hoeverre het huidige beleid aanpassing behoeft.

### **7.2 Gemeentelijk beleid**

Indien een verzoek tot verkoop van een strook gemeentegrond bij de gemeente binnenkomt, dan wordt deze vraag getoetst aan een aantal criteria. De volgende vragen worden daarbij gesteld:

1. Heeft het betreffende perceel grond een functionele groenvoorziening (groen met een wezenlijke betekenis voor de woonomgeving)?
2. Is sprake van aanwezigheid van kabels en leidingen?
3. Betreft het een strategisch object voor (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen dan wel voor de inrichting van de openbare ruimte (bijvoorbeeld verkeerssituatie);

Indien op één van deze antwoorden positief geantwoord wordt, behoort verkoop niet tot de mogelijkheden. Indien hier geen sprake van is, kan tot verkoop worden overgegaan. Bij verkoop geldt overigens dat enkel wordt verkocht aan de eigenaar (en dus niet de huurder) van het naastgelegen perceel. Bij verkoop worden tot op heden de volgende prijzen gehanteerd:

- 20% van de gemeentelijke grondprijs (€ 375,--) indien het gaat om een gering stuk grond (< 10 meter) zonder bebouwingmogelijkheden;
- 40% van de grondprijs indien geen bebouwingmogelijkheden aanwezig zijn (huidige bestemming laat geen bebouwing toe);
- 60% van de grondprijs indien wel bebouwingmogelijkheden aanwezig zijn (sprake van aanbouwmogelijkheden);
- Ingeval sprake is van verkoop van grond binnen een nieuwbouwplan waarvan de grondexploitatie nog niet is afgerond, geldt de marktconforme grondprijs (dus 100%).

In paragraaf 7.5 worden voorstellen gedaan tot aanpassing van enkele van voornoemde percentages.

Tot verhuur kan overgegaan worden indien wel sprake is van kabels en leidingen dan wel van een perceel met een strategische ligging. Uiteraard kan in dit geval geen sprake zijn van verhuur van percelen met een functionele groenvoorziening. Eveneens kan tot verhuur worden overgegaan indien de eigenaar van het aangrenzend perceel daartoe het verzoek doet (en eveneens voldaan wordt aan de hiervoor genoemde 3 criteria van verkoop). Uiteraard is het bij dergelijke huurovereenkomsten van belang dat de gemeente tijdig over het gebruik kan beschikken indien gewenst. Bepalingen daaromtrent zullen in de huurovereenkomst opgenomen worden (bijvoorbeeld bepaling dat verhuur geldt voor bepaalde tijd).



*Groenstrokenbeleid*

### **7.3 Verjaring**

In de praktijk komt het voor dat stroken gemeentegrond zonder gemeentelijke toestemming door particulieren in gebruik genomen worden (stukje gemeentelijk groen wordt bij perceel betrokken en veelal ook begrensd tot particulier eigendom). Indien de gemeente niet kordaat optreedt, loopt zij het gevaar dat zij de grond door verjaring kwijtraakt. Bij verjaring wordt de rechtstoestand in overeenstemming gebracht met de werkelijkheid. De rechthebbende (lees: de gemeente) heeft van de wetgever een termijn gekregen waarbinnen hij zijn recht moet doen gelden. Indien hij deze termijn ongebruikt voorbij laat gaan, wordt voor het recht bepaald wat de feitelijke toestand is (en die geldt dan voortaan als recht). Er zijn twee vormen van verjaring:

#### *1. Verkrijgende verjaring*

Op grond van artikel 3:99 BW verkrijgt een bezitter te goeder trouw het recht op een onroerende zaak door een onafgebroken bezit van 10 jaren. De bezitter dient dus te goeder trouw te zijn. Het is daarom noodzakelijk dat hij zich als rechthebbende op de onroerende zaak beschouwt en zich ook redelijkerwijs als zodanig mocht beschouwen. Omdat de eigendomsituatie van onroerende zaken is geregistreerd bij de openbare registers van het kadaster (en door iedereen te raadplegen), komt de bewijslast met betrekking tot “te goeder trouw” in beginsel op de bezitter te rusten.

## 2. *Bevrijdende verjaring*

Als de gemeente al met verjaring krijgt te maken, dan zal het veelal deze variant zijn. Hier gaat het om gevallen dat particulieren zonder toestemming stroken gemeentegrond in gebruik nemen.

Op grond van artikel 3:105 BW verkrijgt hij die een goed bezit op het tijdstip waarop de rechtsvordering strekkend tot beëindiging van het bezit wordt voltooid, dat goed, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. De verjaringstermijn bedraagt 20 jaar (artikel 3:306).

### **7.4 Stuiting van verjaring**

Een lopende verjaringstermijn kan worden afgebroken door stuiting. Stuiting kan geschieden door (artikel 3:316 e.v.):

- Bezitsverlies: de bezitter geeft de zaak vrijwillig terug.
- Een daad van rechtsvervolging: uitbrengen van een dagvaarding, leggen van derdenbeslag, sluiten van een overeenkomst etc.
- Een schriftelijke aanmaning en vervolgens een daad van rechtsvervolging: de schriftelijke aanmaning moet binnen zes maanden worden vervolgd door een daad van rechtsvervolging, anders is de verjaringstermijn niet gestuit.
- Erkenning: de wederpartij erkent dat de gemeente rechthebbende eigenaar is.

Door het innen van huur / retributie dan wel door het laten betalen van de administratiekosten (jaarlijks in rekening brengen van een vergoeding) wordt “erkenning” zeker gesteld. Voor de verhuur van grond (landbouwgrond daargelaten) is geen ontruimingsbescherming in de wet opgenomen. Een opzegging op redelijke termijn blijft derhalve altijd mogelijk.

### **7.5 Aanpassing gemeentelijk beleid**

Ten aanzien van de eerder genoemde uitgangspunten, wordt een viertalaanpassingen voorgesteld:

1. Laten vervallen van de 20% prijs. Er is geen duidelijke motivatie om voor 8 m<sup>2</sup> minder te vragen dan voor 16 m<sup>2</sup>. Daarnaast is de eenvoud is gebaat bij uniformiteit.
2. Voor nieuwbouwplannen eis opnemen dat enkel afgeweken kan worden van de 100% uitgifteprijs als het verzoek plaatsvindt 10 jaar nadat de laatste kavels in het betreffende plangebied gebied verkocht zijn. In een dergelijke situatie blijven gemeentelijke percelen gedurende een periode van 10 jaar zonder meer geclassificeerd als functioneel openbaar terrein. Aan de stedenbouwkundige uitgangspunten van het bestemmingsplan worden derhalve geen concessies gedaan.
3. 30% van de grondprijs indien geen bebouwingsmogelijkheden aanwezig zijn (huidige bestemming laat geen bebouwing toe).
4. 80% van de grondprijs indien wel bebouwingsmogelijkheden aanwezig zijn (sprake van aanbouwmogelijkheden).

Voor wat betreft het onderwerp verjaring wordt het volgende voorgesteld:

1. Het systematisch bijhouden van oneigenlijk gebruik van gemeentelijke stroken op één centraal punt binnen de organisatie. Betreft dan met name grotere stukken die strategisch van belang zijn voor de gemeente. Wij stellen voor af te zien van een categorische aanpak waarbij ten doel gesteld wordt iedere m<sup>2</sup> in beeld te brengen. Weegt ons inziens niet op tegen kosten van ambtelijke inzet en praktische uitvoerbaarheid van de daaropvolgende handhaving.
2. Aanschrijven van burgers indien blijkt dat een stuk grond in bezit is genomen.
3. Afhankelijk van status van de grond overgaan tot rechtsvervolging (dagvaarden, overeenkomst voorleggen etc.).
4. Nagaan hoe inventarisatie binnen de gemeentelijke organisatie ter hand genomen kan worden en bezien in hoeverre bijvoorbeeld de wijkteams hier een bijdrage aan kunnen leveren.

## **8. FINANCIËLE ASPECTEN GRONDBELEID**

### **8.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij een aantal financiële aspecten van het grondbeleid. Naast de vermogenspositie en de waardering van gronden wordt tevens stilgestaan bij de wijze waarop winst genomen kan worden. In de conceptuele fase van deze grondnota waren deze onderwerpen weergegeven in een drietal afzonderlijke hoofdstukken. Vanwege het technisch financiële karakter van de onderwerpen is nadien gekozen de onderwerpen op hoofdlijnen te bundelen in één financieel hoofdstuk. Voor een nadere onderbouwing van de onderwerpen wordt verwezen naar de bijlagen.

### **8.2 Reserves en voorzieningen**

Uitgangspunt binnen de grondexploitatie is dat verwachte exploitatieverliezen worden afgedekt middels het treffen van afzonderlijke voorzieningen. Met andere woorden: verliezen worden “genomen” op het moment dat deze zichtbaar worden. Uiteraard is het treffen van een voorziening op voorhand geen automatisme. De vraag of een tekort kan worden afgedekt zal in eerste instantie beantwoord dienen te worden binnen de kaders van de exploitatie zelf. Dit kan bijvoorbeeld door concessies te doen aan kwaliteit, uitgifteprijs, fasering etc. Het treffen van een voorziening moet derhalve gezien worden als een uiterst vangnet. Voeding van een dergelijke voorziening zal geschieden via de algemene reserve grondexploitatie.

Bij de herijking van ons financieel beleid in 2004 (TIRE SCAN) is de hoogte van de algemene reserve grondexploitatie op basis van een globale risicoanalyse bepaald op een bedrag van afgerond € 1.7 miljoen. Ook in de begroting 2006 is van dit bedrag uitgegaan. In het kader van de begrotingsbehandeling (paragraaf financieel weerstandsvermogen) zal jaarlijks worden stilgestaan bij de gewenste hoogte van de algemene reserve grondexploitatie in relatie tot mogelijke risico's.

De reserve toekomstige verliezen strategische aankopen is na 31 december 2005 komen te vervallen. Met de vrijkomende middelen zal het onrendabele gedeelte van strategische aankopen in één keer worden afgedekt. Dit leidt er eveneens toe dat de boekwaarde van de geregistreerde strategische aankopen vanaf 1 januari 2006 gelijk is aan de huidige marktwaarde. Een dergelijke waardering van strategische objecten wordt voorgeschreven door het BBV.

De stand van de reserve bovenwijkse voorzieningen is op dit moment vrijwel nihil. De reserve dient ter dekking van gemeenschapsvoorzieningen die een bovenwijkse karakter hebben zoals bijvoorbeeld een randweg of een sporthal. Vanuit de fiscaliteit gezien, bood het fonds in het verleden voor de gemeente financiële voordelen. Met de invoering van het BTW compensatiefonds kunnen dergelijke voordelen ook op andere wijzen worden gegenereerd. In het kader van de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek zal worden bezien in hoeverre voeding van het fonds nog noodzakelijk is. Zeker in het geval van een gezamenlijke grondexploitatie met een ontwikkelaar kan het voor het gemeentelijke grondbedrijf interessant zijn om over een dergelijk fonds te beschikken. De kosten van grootschalige projecten – die voor meerdere wijken functioneel zijn – kunnen in dat geval deels gedekt worden uit fondsen die gedeeltelijk zijn opgebracht door derden.



*Bovenwijkse voorzieningen*

### **8.3 Waardering van gronden**

Voor wat betreft de status van de gronden / strategische aankopen (in het vervolg wordt enkel gesproken over gronden) kan onderscheid gemaakt worden in een drietal exploitatievormen:

1. Gronden die deel uit maken van een lopende exploitatie waarvan het bestemmingsplan reeds is vastgesteld.
2. Gronden die deel uit gaan maken van een lopende exploitatie; het bestemmingsplan is echter nog in ontwikkeling (nog niet vastgesteld).
3. Gronden waar (vooralsnog) geen planvorming aan ten grondslag ligt en die derhalve geen onderdeel uitmaken van een grondexploitatie.

#### *Ad.1 Gronden die deel uitmaken van een lopende exploitatie*

Na vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieopzet door de gemeenteraad is een plangebied "in exploitatie". De gronden dienen volgens het BBV aangemerkt te worden als voorraden en behoren derhalve tot de vlottende activa.

De gronden dienen gewaardeerd te worden tegen de vervaardigingsprijs. Dit betekent dat de kosten en de opbrengsten verbonden aan het vervaardigingproces i.c. ontwikkeling tot bouwgrond bijgeschreven mogen worden op de boekwaarde van de grond. Bijschrijving van de kosten op de boekwaarde is toegestaan zolang sprake is van een kostendeekkende exploitatie. Indien bijschrijving leidt tot een verwacht exploitatieverlies dan zal hiervoor een voorziening getroffen dienen te worden (zie 8.1).

#### *Ad. 2 Gronden die in exploitatie komen (bestemmingsplan in ontwikkeling)*

Op enig moment wordt in de procedure duidelijk of een bepaalde locatie / strategische aankoop tot ontwikkeling komt. Volgens de regels van het BBV behoren deze gronden eveneens tot de voorraden en derhalve tot de vlottende activa. Ook hiervoor geldt dat eventuele kosten en opbrengsten geactiveerd mogen worden.

Om het begrip “gronden die in exploitatie komen” nader in te kaderen stellen, wordt het volgende voorgesteld:

Een dergelijke classificatie geldt alleen voor gronden waarvan de vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieopzet binnen de geldende financiële planperiode (periode van de gemeentelijke meerjarenraming) gerealiseerd kunnen worden. Is dit niet het geval dan worden de plannen aangemerkt als gronden die geen onderdeel uitmaken van een grondexploitatie (planvorming ontbreekt).

#### *Ad.3 Gronden die geen onderdeel uitmaken van een exploitatie (geen planvorming)*

Ten aanzien van de niet in exploitatie aan te merken gronden bestaat nog geen duidelijk beeld van de feitelijke ontwikkelingen. Ondanks de veelal “strategische status” is van concrete planvorming nog geen sprake. Binnen het kader van het BBV vallen dergelijke strategische aankopen onder de materiele vaste activa. Dergelijke aankopen dienen gewaardeerd te worden tegen verkrijgingsprijs. De te maken kosten (waaronder rentekosten) van gebieden / objecten die nog in deze fase van ontwikkeling zijn, kunnen niet drukken op een aanwezige en ook niet op een wellicht toekomstige grondexploitatie (lees: niet worden bijgeschreven op de boekwaarde van een grondcomplex).

Eventuele kosten die in deze fase reeds worden gemaakt zoals rentekosten, apparaatskosten en kosten derden komen ten laste van de reguliere exploitatie van de gemeente (algemene dienst). Tevens schrijft het BBV voor dat bij eventuele verliezen op strategische aankopen (huidige marktwaarde < verkrijgingsprijs) de gemeente dient over te gaan tot het eenmalig afwaarderen van het actief. Dit betekent dat het verlies in één keer dient te worden afgedekt en derhalve geen onderdeel mag uitmaken van de boekwaarde.

### **8.4 Grondwaardering in Son en Breugel**

Op basis van de vastgestelde jaarrekening 2004 kan geconcludeerd worden dat de huidige waardering van de complexen binnen het grondbedrijf niet voldoet aan voornoemde waarderingsgrondslagen van het BBV. Deze administratief technische omissie is binnen de jaarrekening 2005 rechtgetrokken.

### **8.5 Hoogte rentevoet**

In veel gevallen zal het grondbedrijf geld moeten aantrekken voor de (voor)financiering van haar activiteiten. Gebruikelijk is dat deze middelen worden geleend bij de algemene dienst van de gemeente. Ten aanzien van het gehanteerde rentepercentage wordt het volgende voorgesteld:

Bij de jaarrekening van enig jaar wordt uitgegaan van het gemiddelde rentepercentage van enig jaar met een risico-opslag van 0,5% (gemiddelde van 1 januari en 31 december) zoals dat geldt voor fixe leningen met een looptijd van 10 jaar. De koppeling aan de fixe leningen sluit aan bij het beleid van de TIRE scan.

Uiteraard geldt het voorstaande niet voor die complexen waar van oudsher wordt gerekend met een vaste rekenrente (bijvoorbeeld 't Kloppend Hart).

## **8.6 Winstneming**

Voorgesteld wordt winstneming op grondexploitaties (per deelcomplex) met een verwacht positief saldo slechts te laten plaatsvinden indien en voor zover 75% van de geraamde opbrengsten daadwerkelijk gerealiseerd zijn. In hoofdstuk 12 van de bijlagen wordt uitvoerig op dit onderwerp ingegaan.

## **9. BESLUITVORMING**

### **9.1 Inleiding**

Naast een beschrijving van bestaand beleid zijn in de voorgaande hoofdstukken voorstellen gedaan tot aanpassing van het beleid. Daarnaast is voor verschillende onderwerpen aangegeven dat aanvullend onderzoek nodig is om het grondbeleid verder te ontwikkelen. In dit hoofdstuk worden voornoemde drie aspecten: bestaand beleid, voorstellen tot aanpassing van bestaand beleid en voorstellen tot nadere uitwerking van beleid ter besluitvorming aan uw raad voorgelegd.

### **9.2 Vaststelling bestaand beleid**

- De gemeente Son en Breugel heeft tot op heden zowel bij inbreidingslocaties als uitbreidingslocaties een actief grondbeleid gevoerd. Ook na vaststelling van deze nota grondbeleid blijft actief grondbeleid het uitgangspunt (paragraaf 3.2).
- De Gemeente Son en Breugel heeft in het verleden meerdere malen gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Onteigeningswet biedt. Ook voor de verwerving van enkele benodigde percelen wordt op dit moment de onteigeningsprocedure opgestart (paragraaf 4.6).
- Bij de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek heeft onze gemeente voor de eerste maal gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de Wvg. De ervaringen zijn positief. In voorkomende gevallen zal de gemeente dan ook in de toekomst gebruik blijven maken van de Wvg (paragraaf 4.7).
- De door de gemeente gemaakte kosten van de grondexploitatie worden veelal gedekt via de gronduitgifteprijs. Daarnaast wordt regelmatig gebruik gemaakt van PPS constructies. De nieuwe exploitatiewet sluit derhalve aan bij de huidige praktijk van het "Son en Breugelse grondbeleid": het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten op basis van vrijwilligheid (paragraaf 5.5).
- De huidige uitgifteprijs van € 375,- is vooralsnog leidend voor de uitgifte van bouw- en woningrijpe grond (en de bepaling van de prijs voor groenstroken). Daarnaast zal de gemeente Son en Breugel voor grotere percelen (> 1.000 m<sup>2</sup>) het tendersysteem met minimum inschrijfprijzen hanteren (paragraaf 6.3).
- De gemeenteraad van de gemeente Son en Breugel heeft in het kader van het onderwerp "betaalbaar wonen" besloten af te zien van de leningsconstructie. (paragraaf 6.6).
- Anti speculatiebedingen opnemen in geval van gesubsidieerde grondprijzen voor sociale, projectmatige woningbouw (paragraaf 6.7).
- Handhaven van verboden op doorverkoop / verplichting tot zelfbewoning voor nader aan te wijzen (projectmatige) woningbouwprojecten (paragraaf 6.7).

### 9.3 Vaststelling nieuw beleid

- Actief grondbeleid is uitgangspunt, echter daarmee nog geen automatisme voor handelen. De keuze voor een actieve grondhouding zal per ontwikkelingsgebied na besluitvorming door het college genomen worden. Tot actief grondbeleid wordt pas overgegaan nadat duidelijk bestaat over: maatschappelijke noodzaak, planologische haalbaarheid en financiële gevolgen van de beoogde ontwikkeling (paragraaf 3.4).
- Bij nieuwe bestemmingsplanontwikkelingen zal binnen onze gemeente actief gebruik gemaakt worden van verwervingsplannen / verwervingsstrategieën gebaseerd op een risicoanalyse (paragraaf 4.3).
- Bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen zal op een meer planmatige wijze omgegaan worden met het toepassen van het onteigeningsinstrument zodat onnodig tijdsverlies van de planontwikkeling tegengegaan kan worden (paragraaf 4.6).
- Indien de gemeente bij grootschalige ontwikkelingen genoodzaakt wordt tot samenwerking dan zal op basis van een aantal scenario's gekeken worden naar de meest geschikte vorm van samenwerking. Deze samenwerkingsstrategie vormt de uiteindelijke basis voor de daaropvolgende onderhandelingsstrategie.
- Het verbod op doorverkoop van een woning zal worden toegepast indien sprake is van gesubsidieerde gronduitgifte (duur vijf jaar). Daarbij zal tevens een anti-speculatiebeding worden opgenomen ingeval wel voortijdig tot verkoop wordt overgegaan (eveneens vijf jaar). Na ieder jaar bewoning wordt 1/5 deel van de verleende subsidie kwijtgescholden. Bij vrije sectorwoningen zullen geen verboden ten aanzien van doorverkoop en antispeculatiebedingen worden opgenomen. Motivatie ligt in het feit dat deze gronden op basis van commerciële prijzen worden uitgegeven (paragraaf 6.7).
- Bij verkoop van gemeentelijke stroken < 10 m<sup>2</sup> een uitgifteprijs te hanteren van 40% van de uitgifteprijs (derhalve om redenen van eenvoud en gelijkheid geen gebruik meer te maken van 20%; paragraaf 7.5).
- Voor nieuwbouwplannen < 10 jaar geldt als uitgangspunt dat geen gemeentelijke stroken worden verkocht aangezien deze binnen het bestemmingsplan functioneel zijn bestemming (paragraaf 7.5).
- Het systematisch bijhouden van oneigenlijk gebruik van gemeentelijke stroken op één centraal punt binnen de organisatie (paragraaf 7.5).
- Aanschrijven van burgers indien blijkt dat een stuk grond (te kwader trouw) in bezit is genomen (paragraaf 7.5).
- Afhankelijk van status van de grond overgaan tot rechtsvervolgning (dagvaarden, overeenkomst voorleggen etc.; paragraaf 7.5).
- Gronden die deel uit maken van vastgesteld bestemmingsplan worden aangemerkt als voorraden en behoren tot de vlottende activa. Kosten en opbrengsten verbonden aan het vervaardigingsproces worden bijgeschreven op de boekwaarde (paragraaf 8.3).
- Het voorgaande geldt ook voor gronden waarvan het beoogde bestemmingsplan binnen het meerjarenperspectief van de begroting vastgesteld kan worden (paragraaf 8.3).
- Gronden waarvan de planvorming nog niet bekend is, vallen onder de materiële vaste activa. Dergelijke gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs. De binnen deze fase te maken kosten en opbrengsten komen ten laste van de reguliere gemeentelijke exploitatie en worden derhalve niet bijgeschreven op de boekwaarde (paragraaf 8.3).
- Voor wat betreft de rentetoerekening aan het grondbedrijf uit te gaan van het gemiddelde rentepercentage van enig jaar (stand van de fixe leningen met een looptijd van 10 jaar met daarbij opgeteld een risico-opslag van 0,5%; paragraaf 8.5).
- Winstneming op grondexploitaties met een verwacht positief saldo te laten plaatsvinden indien en voor zover 75% van de geraamde opbrengsten daadwerkelijk gerealiseerd zijn (paragraaf 8.6).
- Voor verkoop van gemeentelijke reststroken een prijs te hanteren van 30% van de uitgifteprijs indien huidige bestemming geen mogelijkheden biedt voor bebouwingsmogelijkheden (paragraaf 7.2).

- Voor verkoop van gemeentelijke reststroken een prijs te hanteren van 80% van de uitgifteprijs indien huidige bestemming wel mogelijkheden biedt voor bebouwingmogelijkheden (aanbouwmogelijkheden; paragraaf 7.2).

#### **9.4 Toezeggingen / nieuwe ontwikkelingen**

- Uitwerken van de in de inleiding genoemde B prioriteiten van onderwerpen grondbeleid (paragraaf 1.4).
- De leden van commissie Grondgebiedzaken zullen voordat de nieuwe Grondexploitatiewet van kracht wordt, nader over dit onderwerp geïnformeerd worden. Gelet op de geplande invoering per 1 januari a.s. zal deze sessie nog in 2006 plaats gaan vinden (paragraaf 5.4).
- Aan de hand van vergelijkend onderzoek (comparatieve methode) zal nagegaan worden in hoeverre de thans gehanteerde grondprijs van € 375,- als marktconform beschouwd kan worden. Daarnaast zal op basis van de residuele grondwaardemethode gekeken worden in hoeverre de thans gehanteerde grondprijzen reëel zijn. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat de gehanteerde methode recht doet aan de marktconforme prijzen gebaseerd op factoren als segmentatie (type woning), kwaliteit, ligging etc (paragraaf 6.3).
- Actualisatie nota Volkshuisvesting met daarin onder andere aandacht voor actuele woningbehoeften en gevolgen daarvan voor de woningverdeling (paragraaf 6.4).
- Naast onderzoek naar de uitgifteprijzen zal tevens het huidige prijsbeleid ten aanzien van sociale huurwoningen opnieuw tegen het licht worden gehouden. Bezien wordt in hoeverre het beleid van marktconforme uitgifteprijzen en afdekking van onrendabele toppen gecontinueerd dient te worden (paragraaf 6.5).
- De afgelopen jaren zijn in Nederland diverse concepten geschapen voor betaalbare woningbouw zoals bijvoorbeeld het maatschappelijk gebonden eigendom. Bij de verdere uitwerking van het prijsbeleid zullen deze concepten nader aan bod komen en op hun voor en nadelen worden bezien (paragraaf 6.5).
- Nadere uitwerking van ons beleid ten aanzien van anti-speculatiebedingen en verboden van doorverkoop en verplichtingen van eigenbewoning binnen de geactualiseerde nota volkshuisvesting (paragraaf 6.7).
- Met de invoering van het BTW compensatiefonds vervalt het fiscale voordeel van een fonds bovenwijkse voorzieningen. Bij de verdere ontwikkeling van de Sonniusdriehoek wordt nagegaan of er andere motieven zijn om een dergelijk fonds in leven te houden dan wel of er andere mogelijkheden zijn om dergelijke bovenwijkse kosten af te dekken en te verhalen op derden (paragraaf 8.2).
- Afboeken onrendabele toppen strategische aankopen (paragraaf 8.2).
- Herschikking van gronden over grondbedrijf en algemene dienst op basis van uitgangspunten van het BBV (paragraaf 8.3).



## **AFKORTINGENLIJST**

BBV	:	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BTW	:	Belasting over de toegevoegde waarde
BCF	:	BTW compensatiefonds
Hvw	:	Huisvestingswet
MGE	:	Maatschappelijk Gebonden Eigendom
PPS	:	Publiek Private Samenwerking
TIRE	:	Treasury, Investerings, Reserves en voorzieningen en Exploitatie
WRO	:	Wet op de ruimtelijke ordening
VON	:	Vrij Op Naam
WVG	:	Wet voorkeursrecht gemeenten



## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

ABF research, Onderzoek Wonen en Zorg in Son en Breugel, Delft, oktober 2005.

Bestuur & Management Consultants, Gemeente Son en Breugel: Notitie reserves en voorzieningen, Leusden, april 2004.

Gemeenste Best, Nota grondbeleid, Best, 13 juni 2005 (raadsbesluit).

Gemeente Deventer, Gronden voor vastgoedbeleid: nota grond en vastgoedbeleid 2002, Deventer, 17 december 2001 (raadsbesluit).

Gemeente Haaren, Nota grondbeleid 2005 gemeente Haaren, Haaren, 31 maart 2005.

Gemeente Sint – Oedenrode, Financiële paragraaf / financiële aspecten, Sint – Oedenrode, 24 januari 2005 (raadsstuk).

Gemeente Son en Breugel, Nota Volkshuisvesting, Son en Breugel, augustus 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Begroten en verantwoorden; deel 1: Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Den Haag, 20 januari 2003.

Provincie Zuid – Holland, Toepassing besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, Den Haag, mei 2005.

P.T. Beumer, R. Alings, Tussentijdse winstneming bij grondexploitaties mogelijk, in: B&G, februari 2004, pagina 14 tot en met 16.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Woonbeleid in relatie tot privaatrechtelijke sturing woningmarkt, ledenbrief 16 oktober 2001, Kenmerk FEI/2001004349, Den Haag.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, De toekomst van de Huisvestingswet en recente jurisprudentie, ledenbrief 20 februari 2004, Kenmerk FEI/2004000344, Den Haag.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Sybilla M. Dekker, Brief houdende intrekking van het wetsvoorstel: (25334) Wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid) & (26471) Wijziging van de wet tot wijziging van de Huisvestingswet (doorwerking ruimtelijk beleid); Brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten – Generaal, Den Haag, 22 november 2004.



# BIJLAGEN



## **10. RESERVES EN VOORZIENINGEN**

### **10.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de reserves van het grondbedrijf. Naast een korte beschrijving van de reserves wordt tevens stilgestaan bij de omvang van deze reserves. Centraal daarbij staat beantwoording van de vraag of de reserves voldoende weerstand kunnen bieden tegen mogelijke risico's.

### **10.2 Risico's**

Verliezen kunnen het gevolg zijn van twee soorten risico's: (a) voorzienbare en te kwantificeren risico's en (b) onvoorzienbare of algemene risico's. De *voorzienbare risico's* worden zichtbaar binnen grondexploitaties van de diverse complexen. Deze grondexploitaties worden tijdig (veelal jaarlijks) geactualiseerd en aan de raad voorgelegd. Daarnaast wordt zowel in de financiële paragraaf van de begroting als de jaarrekening stilgestaan bij het verloop van deze grondexploitaties.

Uitgangspunt is dat verwachte exploitatieverliezen (risico's) worden afgedekt middels het treffen van afzonderlijke voorzieningen (met andere woorden: verliezen worden "genomen" op het moment dat deze zichtbaar worden). Uiteraard is het treffen van een voorziening op voorhand geen automatisme. De vraag of een tekort kan worden afgedekt zal in eerste instantie beantwoord dienen te worden binnen de kaders van de exploitatie zelf (bijvoorbeeld door concessies te doen aan kwaliteit, uitgifteprijs, fasering etc.). Het treffen van een voorziening moet derhalve gezien worden als een uiterst vangnet. Voeding van een dergelijke voorziening zal geschieden via de algemene reserve grondexploitatie.

Onvoorzienbare risico's (algemene risico's) ontstaan door negatieve conjuncturele ontwikkelingen waardoor de gronduitgifte kan stagneren. Ook kunnen problemen ontstaan door stijging van de marktrente. Dit leidt tot hogere rentelasten en veelal zal een conjuncturele neergang ook gevolgen hebben voor de uitgifteprijzen (stagneren). Naar de mening van het college van Gedeputeerde Staten zijn deze onvoorzienbare risico's zodanig bijzonder van karakter en omvang dat zij adviseert hiervoor een afzonderlijke Algemene reserve grondexploitatie in stand te houden. Gelet op het gegeven dat deze reserve reeds jarenlang binnen onze gemeente gemeengoed is (en ook na vaststelling van de TIRE scan gemeengoed blijft), blijkt dat dit advies ter harte genomen wordt.

### **10.3 Algemene reserve grondexploitatie**

Het bepalen van de noodzakelijke omvang van de Algemene reserve grondexploitatie is niet eenvoudig. De benodigde weerstand is immers afhankelijk van onzekere factoren (conjuncturele ontwikkelingen, politieke keuzes, rentestand etc.). Bij de herijking van ons financieel beleid in 2004 (TIRE SCAN) is de hoogte van de algemene reserve grondexploitatie (op basis van een globale risicoanalyse) bepaald op een bedrag van afgerond € 1.7 miljoen. Ook in de begroting 2006 is van dit bedrag uitgegaan. In het kader van de begrotingsbehandeling (paragraaf financieel weerstandsvermogen) zal jaarlijks worden stilgestaan bij de gewenste hoogte van de algemene reserve grondexploitatie in relatie tot mogelijke risico's.

### **10.4 Reserve toekomstige verliezen (strategische) aankopen**

Bij de vaststelling van de jaarrekening 2004 heeft een actualisatie plaatsgevonden van de reserve toekomstige verliezen strategische aankopen.

Deze reserve dient ter afdekking van de onrendabele top van objecten / complexen die nog niet in exploitatie zijn gebracht (dan wel waarvoor nog geen contractuele afspraken zijn ge-

maakt met ontwikkelaars). Zoals uit het hoofdstuk “waardering van gronden” zal blijken, dienen dergelijke onrendabele toppen (verliezen) in enig jaar ten laste van de exploitatie genomen te worden. Deze exercitie is in het kader van de jaarrekening 2005 uitgevoerd. Daarbij is voor de benodigde dekking de middelen van de reserve toekomstige verliezen ter hand genomen. Het voorgaande betekent dat de reserve toekomstige verliezen na 31 december 2005 is komen te vervallen. Dit leidt er eveneens toe dat de boekwaarde van de geregistreerde strategische aankopen vanaf 1 januari 2006 gelijk is aan de huidige marktwaarde. Zoals eerder aangegeven wordt een dergelijke waardering voorgeschreven door het BBV.

### **10.5 Fonds Bovenwijkse Voorzieningen**

De stand van deze reserve is op dit moment vrijwel nihil. De reserve dient ter dekking van gemeenschapsvoorzieningen die een bovenwijkse karakter hebben (bijvoorbeeld een randweg of een sporthal). Voeding van het fonds vond tot op heden plaats middels een bijdrage per m<sup>2</sup> uitgegeven grond. Vanuit de fiscaliteit gezien bood het fonds in het verleden voor de gemeente financiële voordelen. In het kader van deze notitie voert het te ver om hier uitgebreid om in te gaan. Volstaan wordt met de opmerking dat met de invoering van het BTW compensatiefonds dergelijke voordelen ook op andere wijzen worden gegenereerd. In het kader van de ontwikkeling van de Sonniusdriehoek zal worden bezien in hoeverre voeding van het fonds nog noodzakelijk is.

### **10.6 Voorziening nadelig saldo exploitatie 't Zand**

De exploitatie van 't Zand is in samenwerking met Bouwfonds tot stand gekomen. Deze exploitatie kan ook in financieel opzicht positief worden afgesloten. Voor enkele kosten geldt dat deze niet ten laste van de gezamenlijke exploitatie met Bouwfonds kunnen worden gebracht (daar zijn concrete afspraken over gemaakt: maximering aantal uren gemeentelijke ondersteuning; Maximale duur planperiode in relatie tot rentekosten etc.). Ter dekking van deze kosten is een voorziening getroffen (per definitie geldt dat de hoogte van een voorziening gelijk is aan het gekwantificeerde risico).

### **10.7 Resumé**

Op basis van het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat het huidige weerstandsvermogen van het grondbedrijf afdoende is. De voorzienbare risico's zijn afgedekt binnen de lopende exploitaties. Voor mogelijke onvoorzienbare risico's is vooralsnog een buffer aanwezig van € 1,7 miljoen.

## **11. WAARDERING GRONDEN**

### **11.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vraag wanneer gronden gewaardeerd dienen te worden binnen de algemene dienst en wanneer binnen het grondbedrijf. Deze vraag is met name actueel geworden na het verschijnen van het BBV (en de daaruit voortvloeiende richtlijnen ten aanzien van waardering en activering). Daarnaast wordt kort stilgestaan bij de bepaling van de hoogte van de rentevoet. Dit in het geval het grondbedrijf voor de financiering van haar activiteiten afhankelijk is van derden.

### **11.2 Grondexploitatie**

Voordat een ontwikkelingslocatie in exploitatie wordt gebracht, zijn veelal verschillende stadia binnen de planontwikkeling doorlopen. Zo worden (strategische) ideeën ontwikkeld op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en grondzaken om bepaalde gebieden in de gemeente te ontwikkelen voor woningen, bedrijven, voorzieningen etc. Op basis hiervan kunnen de mogelijkheden van concrete locaties nader bekeken worden. Als de locatie voldoet aan de door de bestemming gestelde eisen is het opstellen van een verwervingsplan een logische vervolgstap. Dit betekent dat de ideeën verder worden uitgewerkt en een planning wordt gemaakt van de activiteiten die nodig zijn om te komen tot de feitelijke exploitatie. Hierbij gaat het om de volgende activiteiten:

- Wijziging van het geldende bestemmingsplan.
- Bepaling van de eventueel aan te kopen gronden.
- Eerste globale berekening omtrent kosten grondaankoop, bouw- en woonrijpmaken.
- Het inzichtelijk maken van planschaderisico.
- Bij woningbouw de relatie met het woningbouwprogramma en contingentering.
- De noodzakelijke fasering van het plan.

Soms is het in deze fase al nodig en / of gewenst om strategische grondposities in te nemen (dus voordat een bestemming gewijzigd is en een grondexploitatieopzet door de gemeenteraad is vastgesteld).

Voor wat betreft de status van de gronden / strategische aankopen (in het vervolg wordt enkel gesproken over gronden) kan onderscheid gemaakt worden in een drietal exploitatievormen:

1. Gronden die deel uit maken van een lopende exploitatie waarvan het bestemmingsplan reeds is vastgesteld.
2. Gronden die deel uit gaan maken van een lopende exploitatie; het bestemmingsplan is echter nog in ontwikkeling (nog niet vastgesteld).
3. Gronden waar (vooralsnog) geen planvorming aan ten grondslag ligt en die derhalve geen onderdeel uitmaken van een grondexploitatie.

### **11.3 Gronden in exploitatie (bestemmingsplan vastgesteld)**

Na vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieopzet door de gemeenteraad is een plangebied "in exploitatie". De gronden dienen volgens het BBV aangemerkt te worden als voorraden en behoren derhalve tot de vlottende activa (zie artikelen 37 en 38). De gronden dienen gewaardeerd te worden tegen de vervaardigingsprijs. Dit betekent dat de kosten en de opbrengsten verbonden aan het vervaardigingproces (i.c. ontwikkeling tot bouwgrond) bijgeschreven mogen worden op de boekwaarde van de grond.

Naast rentekosten kan in dit verband gedacht worden aan verzekeringskosten, taxatiekosten, personele lasten etc.). Bijschrijving van de kosten op de boekwaarde is toegestaan zolang sprake is van een kostendekkende exploitatie. Indien bijschrijving leidt tot een verwacht exploitatieverlies dan zal hiervoor een voorziening getroffen dienen te worden (zie 9.2).

#### **11.4 Gronden die in exploitatie komen (bestemmingsplan in ontwikkeling)**

Op enig moment in de procedure wordt duidelijk of een bepaalde locatie / strategische aankoop tot ontwikkeling komt. Dergelijke locaties / objecten kunnen dan op korte termijn in exploitatie genomen worden. De risico's en kansen van de beoogde ontwikkeling kunnen dan goed worden ingeschat. De planologische inkadering (vaststellen nieuw bestemmingsplan) is nog niet afgerond, echter de voorbereidingen zijn wel reeds in gang gezet.

Deze gronden worden aangeduid als "gronden die in exploitatie komen". Volgens de regels van het BBV behoren deze gronden eveneens tot de voorraden en derhalve tot de vlottende activa. Ook hiervoor geldt dat eventuele kosten en opbrengsten geactiveerd mogen worden (bijgeschreven worden op de boekwaarde) indien de verwachting is dat dergelijke plannen minimaal kostendekkend geëxploiteerd kunnen gaan worden.

Om het begrip "gronden die in exploitatie komen" nader in te kaderen wordt het volgende voorgesteld:

Een dergelijke classificatie geldt alleen voor gronden waarvan de vaststelling van het bestemmingsplan en exploitatieopzet binnen de geldende financiële planperiode (periode van de gemeentelijke meerjarenraming) gerealiseerd kunnen worden. Is dit niet het geval dan worden de plannen aangemerkt als gronden die geen onderdeel uitmaken van een grondexploitatie (planvorming ontbreekt).

#### **11.5 Gronden die geen onderdeel uitmaken van een exploitatie (geen planvorming)**

Ten aanzien van de niet in exploitatie aan te merken gronden bestaat nog geen duidelijk beeld van de feitelijke ontwikkelingen. Ondanks de veelal "strategische status" is van concrete planvorming nog geen sprake. Binnen het kader van het BBV vallen dergelijke strategische aankopen onder de materiele vaste activa (artikel 52). Dergelijke aankopen dienen geëvalueerd te worden tegen verkrijgingsprijs. De te maken kosten (waaronder rentekosten) van gebieden / objecten die nog in deze fase van ontwikkeling zijn, kunnen niet drukken op een aanwezige en ook niet op een wellicht toekomstige grondexploitatie (lees: niet worden bijgeschreven op de boekwaarde van een grondcomplex).

Het laten drukken op een mogelijke exploitatie verlegt de risico's naar de toekomst. Dit is uit bedrijfseconomisch oogpunt niet acceptabel en is volgens de verantwoordingswijze van het BBV (activeren van verliezen) niet toegestaan. Eventuele kosten die in deze fase reeds worden gemaakt zoals rentekosten, apparaatskosten en kosten derden komen ten laste van de reguliere exploitatie van de gemeente (algemene dienst). Tevens schrijft het BBV voor dat bij eventuele verliezen op strategische aankopen (huidige marktwaarde < verkrijgingsprijs) de gemeente dient over te gaan tot het eenmalig afwaarderen van het actief. Dit betekent dat het verlies in één keer dient te worden afgedekt en derhalve geen onderdeel mag uitmaken van de boekwaarde.

#### **11.6 Situatie Son en Breugel**

Op basis van de vastgestelde jaarrekening 2004 kan geconcludeerd worden dat de daarin opgenomen waardering van de complexen binnen het grondbedrijf niet voldoet aan genoemde waarderinggrondslagen van het BBV. De ontstane "scheefgroei" is binnen de jaarrekening 2005 rechtgetrokken.

## 11.7 Hoogte rentevoet

In veel gevallen zal het grondbedrijf geld moeten aantrekken voor de (voor)financiering van haar activiteiten. Gebruikelijk is dat deze middelen worden geleend bij de algemene dienst van de gemeente (uiteraard alleen in het geval de algemene dienst een financieringsoverschot heeft). Het rentepercentage lang geld van de begroting geldt dan als uitgangspunt. Ditzelfde percentage wordt gehanteerd bij de jaarrekening behorende bij het jaar van de betreffende begroting. Ter verduidelijking: het rentepercentage van de begroting 2006 (4,5%) wordt binnen de jaarrekening 2006 als rentevoet gebruikt voor de verstrekte leningen aan het grondbedrijf. Ongeacht de daadwerkelijke rentestand van dat moment.

Ten aanzien van het gehanteerde rentepercentage wordt het volgende voorgesteld:

Bij de jaarrekening van enig jaar wordt uitgegaan van het gemiddelde rentepercentage van enig jaar (gemiddelde van 1 januari en 31 december) met een opslag van 0,5% zoals dat geldt voor fixe leningen met een looptijd van 10 jaar. De koppeling aan de fixe leningen sluit aan bij het beleid van de TIRE scan.

Uiteraard geldt het voorstaande niet voor die complexen waar van oudsher wordt gerekend met een vaste rekenrente (bijvoorbeeld 't Kloppend Hart).



## 12. WINST- EN VERLIESNEMING

### 12.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de vraag wanneer winst genomen mag worden en verlies afgedekt dient te worden. Bij de beantwoording van het aspect winstneming wordt stilgestaan bij een tweetal toepasbare methoden:

- a. The percentage of completion methode
- b. The completed contract methode

Aangegeven wordt welke methode de voorkeur verdient binnen de het grondbeleid van de gemeente Son en Breugel.

### 12.2 Verlies en Winstneming en het BBV

In de toelichting op artikel 16 van het BBV wordt aangegeven dat in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarstukken inzicht gegeven dient te worden in de onderbouwing van de winstneming. Voort wordt aangegeven dat tussentijdse winstneming slechts raadzaam is onder bepaalde voorwaarden. "Bij grote projecten, die diverse jaren duren, is het mogelijk tussentijds winst te nemen. Tussentijdse winstneming is dan mogelijk als een deelproject is afgesloten, de winst op het deelproject is gerealiseerd, en er geen verlies verwacht wordt op andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen". Het voorgaande is gebaseerd op het realisatiebeginsel. Verliezen daarentegen moeten worden genomen zodra deze blijken (voorzichtigheidsbeginsel).

Behoudens de toelichting op artikel 16 geeft het BBV geen regels wanneer (op welk tijdstip) de winst bij grondexploitaties kan worden genomen. De gemeenten krijgen van de wetgever op dit punt beleidsvrijheid. In de literatuur worden twee methoden onderscheiden voor winstneming<sup>1</sup>:

- a) *The percentage of completion methode (aandeel gerealiseerde opbrengstenmethode)*

Als bij een grondexploitatie de winst op de al verrichte werkzaamheden op een verantwoorde wijze kan worden bepaald, dan mag de winstneming naar rato (percentage) van de voortgang van het project plaatsvinden.

Uitgangspunt daarbij is dat tussentijdse winstneming alleen plaatsvindt als tussentijdse prestaties verantwoord zijn te bepalen. Daarvan is sprake als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Er geen omvangrijke onzekerheden meer zijn over de totale omvang van het project.
- Er geen omvangrijke onzekerheden bestaan over de ontvangst van de overeengekomen bedragen.
- De nog te maken kosten en de mate van voortgang van het project op verantwoorde wijze kunnen worden bepaald.
- De vergelijking van de werkelijke kosten met de ramingcijfers per fase van het project mogelijk is.

---

<sup>1</sup> Beumer en Alings, Tussentijdse winstneming bij grondexploitaties mogelijk, B&G februari 2004.

b) *The completed contract methode (winstneming na daadwerkelijke afsluiting project)*

In die gevallen waar niet aan voornoemde voorwaarden is voldaan, is de completed contract-methode de aangewezen variant. Dit betekent dat de winst volledig wordt verantwoord in het boekjaar waarin het complex wordt afgesloten.

### 12.3 Zuivere toepassing van beide methoden

In de dagelijkse praktijk van het grondbedrijf zal het niet gemakkelijk zijn om aan de gestelde voorwaarden van "the percentage of completion methode" te voldoen. Onzekerheden kunnen binnen grondexploitaties niet worden uitgebannen en zijn in zekere mate inherent aan het proces. In deze notitie is in dit verband eerder gewezen op renterisico's en conjuncturele onzekerheden. De tweede voorwaarde, dat er geen belangrijke onzekerheden over de ontvangsten van de overeengekomen bedragen mag zijn, is ook niet te vervullen. Er zijn immers geen bedragen afgesproken, alleen voorgerecalculeerd.

Toepassing van "the completed contract methode" verdient binnen de grondexploitatie echter ook niet de voorkeur. Het relatief laat nemen van winst kan resulteren in zogenaamde negatieve boekwaarden. In dat geval zijn er meer opbrengsten dan kosten geweest. Bij winstgevendende complexen is in dergelijke gevallen sprake van stille reserves. Het spreekt voor zich dat dergelijke stille reserves het getrouwe beeld van de vermogenspositie van de gemeente niet ten goede komt.

Geconcludeerd kan worden dat grondexploitaties met de nodige risico's gepaard gaan hetgeen betekent dat potentiële winsten niet te snel genomen moeten worden. Daarentegen is er ook geen reden aanwezig om pas bij afsluiting van een complex de winst te nemen met als gevolg dat daardoor soms jarenlang stille reserves in de jaarrekening in stand worden gehouden.

Voor een verantwoorde winstneming is een combinatie van beide methoden gewenst. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

### 12.4 Scenario's voor winstbepaling

Tot op heden is binnen onze gemeente geen beleid ontwikkeld ten aanzien van tussentijdse winstneming. Overgegaan wordt tot winstneming nadat een hoge mate van zekerheid bestaat omtrent de "hardheid" van de winstverwachting. Een gedegen risico analyse ten aanzien van het verloop van zowel de baten (grondverkoop) als de lasten ligt hieraan dan ten grondslag. Daarnaast wordt de hoogte van de winstneming afgestemd met de accountant.

Ofschoon er als zodanig geen regels waren en zijn voor resultaatneming, kan op basis van voornoemde methoden een verantwoorde beleidslijn ontwikkeld worden als het gaat om het tijdstip van het nemen van winst:

Voorgesteld wordt winstneming op grondexploitaties (per deelcomplex) met een verwacht positief saldo slechts plaats te laten vinden indien en voorzover 75% van de geraamde opbrengsten daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Winst wordt dan naar rato genomen. Voorgesteld wordt na realisatie van 90% van de voorgerecalculeerde verkoopopbrengsten de winst als volledig gerealiseerd te beschouwen. In het schematische voorbeeld wordt hier kort op ingegaan:

In het onderstaande voorbeeld wordt voor de exploitatie van een nieuw bestemmingsplan uitgegaan van de volgende fictieve variabelen:

Verwerving en inrichtingskosten	40.000.000
---------------------------------	------------

Uitgeefbare oppervlakte (50 ha. à € 100)	50.000.000
	-----
Geraamde winstverwachting	10.000.000

<u>Uitgifte jaar</u>	<u>Percentage verkocht</u>	<u>Verkoop opbrengsten</u>	<u>Percentage of completion</u>	<u>Completed contract</u>	<u>Naar rato vanaf 75%</u>
1	25	12.500.000	2.500.000		
2	30	15.000.000	3.000.000		
3	40	20.000.000	4.000.000		
4	45	22.500.000	4.500.000		
5	50	25.000.000	5.000.000		
6	70	35.000.000	7.000.000		
<b>7</b>	<b>75</b>	<b>37.500.000</b>	<b>7.500.000</b>		<b>5.625.000</b>
8	85	42.500.000	8.500.000		7.225.000
9	90	45.000.000	9.000.000		9.000.000
10	100	50.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000

Bij toepassing van "the percentage of completion" methode wordt winst in eerste jaar genomen en wel voor € 2.500.000,- (zijnde 25% van de geraamde winst van € 10 miljoen). Bij de "completed contract" methode wordt de winst pas in het 10<sup>e</sup> jaar genomen nadat alles verkocht is (en complex kan worden afgesloten). Voorgesteld wordt winst naar rato te nemen nadat 75% van de verkopen plaats heeft gevonden. Uitgaande van voornoemde cijfers betekent dit dat in jaar 7 winstgenomen wordt ter hoogte van € 5.625.000,-. Hierdoor wordt eerder resultaat genomen, maar bestaat nog steeds een fors drempelpercentage voordat tot volledige winstneming wordt overgegaan. Dit laatste ter voorkoming van de kans op te grote winstfluctuaties. Nadat 90% van de grond is verkocht, wordt 100% van de tot dan toe gerealiseerde winst genomen.

Voornoemde lijn wordt door diverse gemeenten in de praktijk gehanteerd. Daarbij worden verschillende percentages toegepast (50% tot 75%). Vanuit het voorzichtigheidsprincipe stellen wij voor om op 75% te gaan zitten.

