gemeente Oude IJsselstreek

GRONDBELEID 2016

MARGOT VREMAN

11 NOVEMBER 2015

INHOUD

1.	**INLEIDING**	**3**
2.	**GRONDBELEID OUDE IJSSELSTREEK**	**4**
2.1	Doelstellingen grondbeleid	4
2.2	Ontwikkelingen van invloed op het grondbeleid	4
2.2.1	Demografische ontwikkelingen	4
2.2.2	Ruimtelijk beleid	5
2.2.3	Overig gemeentelijk beleid	5
2.3	Financieel en Juridisch kader	5
2.3.1	Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)	5
2.3.2	Wet ruimtelijke ordening, Omgevingswet en Grondexploitatiewet	6
2.4	Vormen van grondbeleid	6
2.5	Instrumentarium en samenwerking	7
2.5.1	Verwerving	7
2.5.2	Kostenverhaal	8
2.5.3	Publiek- Private Samenwerking (PPS)	9
2.5.4	Intergemeentelijke samenwerking	9
3.	**FINANCIEEL KADER**	**10**
3.1	Strategische gronden	10
3.2	Grondexploitaties	10
3.2.1	Grondexploitatie: Overzicht van kosten en opbrengsten	11
3.2.2	Uitgangspunten	11
3.2.3	Resultaat, winst en verlies	12
3.2.4	Risico's	13
3.2.5	Fonds bovenwijks	13
3.3	Uitgifte en voorwaarden	14
3.4	Fiscaliteiten	14
3.4.1	BTW en overdrachtsbelasting	14
3.4.2	Invoering vennootschapsbelasting in relatie tot de BBV	15
3.5	Alternatieve financieringsmogelijkheden	16
4.	**BEHEER VAN GRONDEN EN VASTGOED**	**17**
4.1	Beheer per type onroerend goed	17
4.1.1	Gronden in exploitatie	17
4.1.2	Voorraden	17
4.1.3	Agrarische gronden en bospercelen	17
4.1.4	Openbaar groen	18
4.1.5	Volkstuinen	18
4.1.6	Overig vastgoed	18
4.2	Onderhoud	19
4.3	Verjaring	19
5.	**EVALUATIE EN VERANTWOORDING**	**21**
5.1	P&C cyclus	21
5.2	Meerjaren perspectief grondexploitaties (MPG)	21
5.3	Tussentijdse herzieningen	22
5.4	Rolverdeling raad college (mandaat)	22
BRONNEN		**23**
BIJLAGE 1: MOGELIJKHEDEN ALTERNATIEVE FINANCIERINGSVORMEN		**24**

1. Inleiding

Voor u ligt de nota grondbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek 2015. De verouderde nota grondbeleid 2005, economische en demografische veranderingen, het advies van de rekenkamercommissie en de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geven aanleiding om te komen tot een nieuwe nota grondbeleid voor de gemeente Oude IJsselstreek.
Allereerst zal het nieuwe grondbeleid van de gemeente worden toegelicht waarbij inzicht wordt gegeven in het beschikbare instrumentarium in hoofdstuk 2. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 het financiële kader worden geschetst. Daarbij is in belangrijke mate aandacht voor de grondexploitaties en de te hanteren uitgangspunten. Ook komen in dit hoofdstuk de fiscaliteiten en overige financieringmogelijkheden aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat in op het beheer van gronden en vastgoed. Als laatste wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan evaluatie en verantwoording.
Per hoofdstuk worden in kaders de belangrijkste uitgangspunten aangehaald.

Aanleiding voor actualisatie van de nota grondbeleid is meerledig. Allereerst was de oude nota grondbeleid 10 jaar oud. Daarnaast heeft ook de rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek een onderzoek gedaan naar het grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek waarbij een aantal zinvolle aanbevelingen zijn uitgebracht. Als laatste is het van belang dat de nota grondbeleid voldoet aan de vereisten van wet- en regelgeving zoals deze o.a. zijn vastgelegd in de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en de Wet ruimtelijke ordening(Wro).

2005 versus 2015: andere inzichten
De voorganger van de huidige nota grondbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek dateert uit 2005. Deze nota is een jaar na de fusie tussen de voormalige gemeenten Gendringen en Wisch vastgesteld. Eén van de speerpunten uit die tijd is om een vitale en sterke plattelandsgemeente te zijn. Om dit o.a. te bewerkstelligen had de gemeente als doelstelling het huidige aantal inwoners van ca. 40.000 te laten groeien naar 47.000 (2020) en op termijn naar 50.000. Het destijds vastgestelde grondbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek anticipeert op die visie.
Inmiddels zijn de inzichten veranderd. Naast de gevolgen van economische crisis die nog enkele jaren zullen na-ijlen heeft de regio Achterhoek en ook de gemeente Oude IJsselstreek te maken met structurele bevolkingsdaling. Ook het aantal huishoudens zal op termijn (vanaf ca. 2025) gaan dalen. Deze ontwikkelingen vragen om een andere blik op het grondbeleid.

Advies rekenkamercommissie van 23 april 2013
De rekenkamercommissie van de gemeente Oude IJsselstreek heeft in haar brief van 23 april 2013 advies uitgebracht ter voorbereiding op de nieuwe nota grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek. In haar advies heeft de rekenkamercommissie vier aandachtspunten benoemd:

1. Sturen op doelstellingen.
2. Beheersen op geld en inhoud.
3. Verantwoorden over resultaten en acties.
4. Toezicht op realisatie binnen de gestelde kaders.

Actuele ontwikkelingen
Onder andere het besluit begroting en verantwoording (BBV) schrijft voor dat een gemeente haar grondbeleid periodiek dient de actualiseren waarbij rekening gehouden dient te worden met recente ontwikkelingen, zoals de invoering van de vennootschapsbelastingplicht (VPB) voor overheidsondernemingen. Ook de wijzigingen uit de Wet- en het Besluit ruimtelijke ordening (Wro en Bro) geven al enige jaren aanleiding om de nota grondbeleid te herzien.

2. Grondbeleid Oude IJsselstreek

In dit hoofdstuk wordt het beleidskader voor het grondbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek geschetst. Allereerst wordt ingegaan op de doelstellingen van het grondbeleid in het algemeen. Vervolgens wordt de relatie gelegd met het gemeentelijk (ruimtelijk) beleid. Aansluitend wordt de juridische context van het grondbeleid weergegeven. Daarna worden de verschillende vormen van grondbeleid geschetst waarna als laatste inzicht wordt gegeven in het beschikbare instrumentarium om de doelstellingen binnen het grondbeleid te kunnen bereiken.

2.1 Doelstelling gemeentelijk grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doestellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grondbeleid is daarmee niet leidend maar volgend op deze (ruimtelijke) doelstellingen. Grondbeleid is een middel om bestuurlijke doelen te realiseren en is het geheel van hulpmiddelen (paragraaf 2.5) dat in onderlinge samenhang wordt ingezet om bestuurlijke doelen te realiseren. Grondbeleid is daarmee een aanduiding van de manier waarop gemeenten haar middelen inzet om andere (beleids-) doelen te realiseren.
Het gemeentelijk grondbeleid vormt een belangrijk instrument voor het realiseren van ruimtelijke plannen (uitvoering bestemmingsplan). Grondeigendom (of juist niet) en de mogelijkheden van kostenverhaal (Wro) zijn in hoge mate bepalend bij de keuze tot inzet en de vorm van het gemeentelijk grondbeleid. De interventies van de overheid in de ruimtelijke ontwikkelingen zijn erop gericht om het huidige gebruik van de grond in overeenstemming te brengen met het maatschappelijk gewenste gebruik. De gemeente als publiek domein doet aan regie en kiest toepasselijke productievormen en zoekt daarbij de balans tussen het maatschappelijke en financiële optimum.

> *Grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek draagt bij aan doelstellingen op het gebied van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Waarbij het grondbeleid als doelstelling heeft de balans te zoeken en te houden tussen het maatschappelijke en financiële optimum.*

2.2 Ontwikkelingen van invloed op het grondbeleid

In paragraaf 2.1 is een algemene doelstelling gegeven van grondbeleid binnen de lokale overheid. Het grondbeleid is ondersteunend aan gemeentelijk beleid op het gebied van ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen. Onderstaand zal in hoofdlijnen primaire ontwikkelingen worden geschetst die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

2.2.1 Demografische ontwikkelingen

Het aantal inwoners in de gemeente Oude IJsselstreek daalt. Deze trend zal zich de komende decennia doorzetten. Naast krimp, vergrijst de gemeente. De beroepsbevolking zal naar verwachting zelfs met 23% afnemen tot 2040, terwijl het aantal ouderen in diezelfde periode toeneemt met ruim 30%. Naast het aantal inwoners speelt vooral ook het aantal huishoudens een rol. Tot 2025 zal het aantal huishoudens nog beperkt toenemen. De kwantitatieve woningbouwopgave is inmiddels grotendeels afgestemd op deze (beperkte) vraag.

De gemeente Oude IJsselstreek heeft zowel voor bedrijfsterreinen als woningbouw meer dan voldoende gronden in uitgifte om in de toekomstige kwantitatieve behoefte te kunnen voorzien. Nieuwe (grootschalige) ontwikkelingen op zowel in- als uitbreidingslocaties zullen zich de komende jaren nauwelijks voordoen. Ruimtelijk zal de aandacht de komende jaren vooral komen te liggen op de bestaande omgeving. Hierbij valt te denken aan de centra van de dorpen, revitalisering van (verouderde) bedrijfsterreinen, verdunning/vervangende nieuwbouw in de verouderde woningvoorraad of sociaal maatschappelijke vraagstukken op het gebied van welzijn en zorg. Deze ontwikkelingen vragen om een andere kijk op grondbeleid. Met de keuze voor vooral faciliterend grondbeleid zullen bepaalde wenselijke ontwikkelingen niet plaats vinden, immers dergelijke ontwikkelingen zijn per definitie verlieslatend. Geen enkele commerciële partij zal in een verlieslatend project stappen. Om toch bepaalde ontwikkelingen tot stand te brengen zal in een aantal situaties alsnog gekozen kunnen worden voor actief grondbeleid.

2.2.2 Ruimtelijk beleid

Voor het grondbeleid is het ruimtelijk beleid van de gemeente Oude IJsselstreek van grote invloed. Het ruimtelijk beleid voor de gemeente ligt vast in de regionale structuurvisie 2012 en de gemeentelijke structuurvisie uit 2011. Ten tijde van het schrijven van deze nota grondbeleid is de omgevingsvisie voor de gemeente Oude IJsselstreek in voorbereiding. Deze omgevingsvisie zal de huidige structuurvisie vervangen. Daarbij zal worden voortgeborduurd op de kernenfoto's. De kernenfoto's zijn gemaakt op basis van onder andere de regionale woonvisie Achterhoek 2010-2020 (inmiddels opgevolgd door de regionale woonagenda 2015-2025). In de kernenfoto's is in beeld gebracht waar de toekomstige (ruimtelijke) opgaven liggen in de gemeente Oude IJsselstreek.

2.2.3 Overig gemeentelijk beleid

Naast ruimtelijk beleid zijn ook andere beleidsterreinen op het gebied van bijvoorbeeld welzijn, zorg en onderwijs van invloed op het grondbeleid. Voorzieningen die bijdragen aan de maatschappelijke doelstellingen binnen deze beleidsterreinen kunnen middels het grondbeleid worden gefaciliteerd. Neem bijvoorbeeld een vraagstuk met betrekking tot onderwijshuisvesting of het plaatsen van bijvoorbeeld een mantelzorgunit.

> *Naast ruimtelijk beleid kan het grondbeleid ook worden ingezet om maatschappelijke doelstellingen binnen andere beleidsvelden zoals welzijn, zorg en onderwijs te realiseren.*

2.3 Financieel en Juridisch kader

Het grondbeleid van de gemeente Oude IJsselstreek is niet volledig autonoom in te vullen. Belangrijke financiële en juridische kaders voor het grondbeleid liggen verankert in de besluit begroting en verantwoording (BBV) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook de wet op modernisering vennootschapsbelasting (VPB) en belastingwetgeving publiek- en privaatrecht stellen grenzen aan het grondbeleid.

2.3.1 Besluit begroting en verantwoording (BBV)

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft gemeenten (en provincies) een kader hoe zij om dienen te gaan met hun gemeentefinanciën. Belangrijk onderdeel van de BBV is de opname van een paragraaf grondbeleid ter verantwoording van het gevoerde en te voeren grondbeleid in de jaarrekening en begroting. De gemeente is verplicht aandacht te besteden aan:

1. een visie op grondbeleid in relatie tot realisatie van de doelstellingen uit het begrotingsprogramma;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente haar grondbeleid voert.
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van grondexploitatie(s).
4. een onderbouwing van eventuele geraamde winstnemingen.
5. beleidsuitgangspunten omtrent de reserves en voorzieningen van grondzaken in relatie tot de risico's.

Om verdere invulling te geven aan het grondbeleid in gemeenten heeft de commissie BBV in 2008 de notitie grondexploitatie vastgesteld. Daarbij doet zij de aanbeveling om in de nota grondbeleid gedragsregels op te nemen over o.a. de autorisatie van kredieten door de gemeenteraad, de vervaardigingskosten van niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG), de hoogte van de in acht te nemen marktwaarde, tussentijdse winstnemingen en de wijze van activeren van kosten.
Het BBV heeft als aanbeveling de nota grondbeleid iedere vijf jaar te actualiseren.
Daarnaast heeft de commissie BBV op 10 juli 2015 een voorgenomen herziening van de verslaggevingsregels grondexploitatie met ingang van 1 januari 2016 aangekondigd, mede met het oog op de invoering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen per 1 januari 2016. In hoofdstuk 3 zal hier nader op ingegaan worden.

2.3.2 Wet ruimtelijke ordening, Omgevingswet en Grondexploitatiewet

OP 1 juli 2008 is als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening(Wro), de zogenaamde Grondexploitatiewet (Grexwet) in werking getreden. Uitgangspunt van deze wet is dat de gemeente in minnelijk overleg met ontwikkelende partijen contractuele afspraken maakt over het verhaal van kosten. Onder bepaalde voorwaarden zal het mogelijk zijn om ook financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen (bijvoorbeeld voor de aanleg van nieuwe natuur).
Kostenverhaal zal plaats vinden via de opsomming "kostensoortenlijst" opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Dit zorgt ervoor dat kostenverhaal op een eenduidige en transparante manier plaats vindt.
Voor zover het verhaal van kosten via het sluiten van een overeenkomst niet mogelijk blijkt te zijn kan de gemeente de kosten verhalen via een in de omgevingsvergunning opgenomen voorschrift tot het betalen van een exploitatiebijdrage. Deze bijdrage kan echter pas worden gevraagd nadat de gemeenteraad een exploitatieplan heeft vastgesteld. Bij paragraaf 2.5 instrumentarium en samenwerking zal hier nader op worden ingegaan.

De Wro zal naar verwachting in 2018 opgaan in de Omgevingswet. Ook op het onderdeel Grexwet zal naar verwachting het een en ander veranderen:

- De grootste wijziging in de grondexploitatiewetgeving ziet op het verdwijnen van het exploitatieplan als afzonderlijke planfiguur. In het wetsvoorstel wordt het exploitatieplan vervangen door exploitatieregels en exploitatievoorschriften.
- Een tweede interessante wijziging ziet op het faciliteren van uitnodigingsplanologie en het bieden van meer flexibiliteit. In tegenstelling tot de Grondexploitatiewet in de Wro wordt het onder de Omgevingswet mogelijk de verplichting tot het vaststellen van exploitatieregels door te schuiven naar het moment dat een deel van het omgevingsplan wordt vastgesteld of naar het moment van aanvraag van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.
- Tot slot is een opvallende wijziging dat een gemeente mag afzien van een ruimtelijk besluit in geval van een exploitatietekort. Gemeenten kunnen zo niet gedwongen worden een 'tekortplan' vast te stellen.

> *De BBV en de Wro zijn belangrijke kaders waarbinnen het grondbeleid opereert. De ontwikkelingen binnen het actualiseren van wet en regelgeving worden op de voet gevolgd. Eventuele aanpassingen die van invloed zijn op het grondbeleid in de gemeente worden meegenomen in de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en/of begroting.*

2.4 Vormen van grondbeleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid: actief, faciliterend (passief) en publiek-private samenwerking. Vervolgens wordt ingezoomd op de locale situatie en gekeken welke vorm of combinatie het meest past bij de aard en filosofie van de gemeente Oude IJsselstreek.

Actief grondbeleid
Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de te ontwikkelen gronden zelf. De gemeente kan daarbij gebruik maken van een aantal instrumenten (zie paragraaf 2.5). Bij actief grondbeleid zorgt de gemeente er zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om te bebouwen. Het gaat dan om het (laten) uitvoeren van (grond)werkzaamheden, het treffen van voorzieningen ten behoeve van de ontsluiting van gronden door middel van nieuwe ondergrondse- en bovengrondse infrastructuur. Overeenkomstig het bestemmingsplan, wordt de grond als bouwrijpe grond verkocht aan één of meerdere partijen, die zorgen voor de bouw van bijvoorbeeld woningen of bedrijfsgebouwen.

Faciliterend grondbeleid
Als de gemeente gedurende het proces van planvorming en uitvoering geen eigenaar is/wordt van de gronden is er sprake van faciliterend grondbeleid, in het verleden ook wel passief grondbeleid genoemd. De invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting van de

grond loopt dan ook niet via het grondeigendom, maar via het bestemmingsplan, de anterieure overeenkomst en/of een exploitatieplan.

Publiek-private samenwerking
Als laatste kan ook gekozen worden voor het zogenaamde publiek-private samenwerkingsmodel (PPS). In een dergelijke situatie richten de gemeente en de andere partijen een gezamenlijke onderneming op om de bouwlocatie te ontwikkelen. In deze onderneming brengen partijen gezamenlijk gronden in, en brengen deze ook gezamenlijk tot ontwikkeling. Voor een PPS wordt meestal een zelfstandige rechtspersoon opgericht.

Grondbeleid in Oude IJsselstreek
In het verleden werd veelal gekozen voor actief grondbeleid. Op deze manier konden immers bestuurlijke doelen optimaal worden bereikt. Dit was in de gemeente Oude IJsselstreek ook het geval. Dit blijkt wel uit de 14 actieve grondexploitaties (anno 2015) die de gemeente kent. Sinds de invoering van de Grexwet in 2008 en de economische crisis is een dergelijk actief grondbeleid niet meer perse noodzakelijk. Via anterieure overeenkomsten of desnoods het exploitatieplan kunnen immers dezelfde resultaten worden geboekt, zonder dat het financiële exploitatierisico bij de gemeente ligt.
Landelijk is, mede door de gevolgen van het gevoerde actieve grondbeleid, de financiële situatie van gemeenten verslechterd. Gelet op de demografische veranderingen (zie paragraaf 2.2.1) zal het te voeren grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek anders worden.
Er zijn meer dan voldoende mogelijkheden binnen de bestaande grondexploitaties om in de kwantitatieve behoefte aan woningen en bedrijfsterreinen te voldoen. Dit betekent dat het grondbeleid in Oude IJsselstreek de komende jaren steeds minder activiteiten zal vormen en zich steeds meer zal richten op doelstellingen binnen de maatschappelijke beleidsvelden zoals welzijn zorg en onderwijs. Deze ontwikkelingen vragen om een andere kijk op grondbeleid. Met de keuze voor vooral faciliterend grondbeleid zullen bepaalde wenselijke ontwikkelingen niet plaats vinden, immers dergelijke ontwikkelingen zijn per definitie verlieslatend. Geen enkele commerciële partij zal in een verlieslatend project stappen. Om toch bepaalde ontwikkelingen tot stand te brengen zal in een aantal situaties toch gekozen kunnen worden voor actief grondbeleid.

> *Demografische verandering vraagt om een andere kijk op grondbeleid. Actief grondbeleid is niet langer een middel om geld te genereren. De doelstelling van het grondbeleid zal veranderen. De gemeente Oude IJsselstreek zet primair in op faciliterend grondbeleid, maar sluit actief grondbeleid niet uit. Zo kan actief grondbeleid een bijdrage leveren aan andere overkoepelende doelstellingen zoals het voorkomen van verpaupering, structurele leegstand of bij de realisatie van sociaal maatschappelijke doelstellingen in de zorg of op het gebied van welzijn.*

2.5 Instrumentarium en samenwerking

In deze paragraaf wordt ingegaan op de instrumenten en samenwerkingsvormen die de gemeente ter beschikking heeft om het grondbeleid uit te kunnen voeren. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen instrumenten binnen het actieve grondbeleid (verwerving) en het faciliterend grondbeleid.

2.5.1 Verwerving

Voor de verwerving van gronden heeft de gemeente verschillende instrumenten ter beschikking.

Minnelijk
Bij de verwerving van gronden zal altijd worden gestreefd naar ene minnelijke verwerving. Dat wil zeggen dat de gemeente met de grondeigenaar het gesprek aan gaat voor de aankoop van de grond onder normale condities. De onderhandelingen voor de verwerving van gronden geschiedt aan de hand van de waarde welke door een taxatie wordt vastgesteld, tenzij de waarde eenvoudig kan worden vastgesteld door vergelijkbare transacties in de omgeving uit het recente verleden.

Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG)
De WVG geeft gemeenten de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. De grondeigenaar zal, als hij de grond wil verkopen en er rust een voorkeursrecht op, de grond eerst aan de gemeente aan moeten bieden. Alleen als de gemeente daar niet op in gaat, mag het aan een andere partij worden verkocht. Een eigenaar is nooit verplicht om te verkopen, dit kan alleen middels onteigening.

Onteigening
Het kan zijn dat het soms niet mogelijk is om de grond minnelijk te verwerven. De grondeigenaar wil niet verkopen of vraagt een te hoge prijs, hoger dan de marktwaarde. In dat geval kan de gemeente overwegen om tot onteigening over te gaan. Onteigening is een diepe ingreep in het eigendomsrecht. Het is immers een gedwongen eigendomsovergang van onroerende zaken van de eigenaar naar de onteigenaar. De rechtvaardiging van onteigening is gelegen in het gemeenschapsbelang dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar. Onteigening is dan ook een uiterst redmiddel om de ruimtelijke ontwikkeling door te zetten. Een onteigening is met zeer veel waarborgen omkleed zoals deze nader zijn uitgewerkt in de onteigeningswet.

> *Indien het noodzakelijk is om te verwerven zal de gemeente zo veel mogelijk streven naar een minnelijke verwerving. Eventueel kan daaraan voorafgaand WVG worden gevestigd. Alleen indien minnelijke verwerving niet tot stand kan komen en de gronden absoluut noodzakelijk zijn voor de betreffende ontwikkeling zal over gegaan worden tot het onteigenen van gronden.*
> *Onderhandelingen zullen geschieden aan de hand van een taxatie, tenzij de waarde eenvoudig kan worden vastgesteld door vergelijkbare transacties in de omgeving uit het recente verleden.*

Na verwerving kunnen de gronden als voorraad op de balans worden opgenomen voor latere ontwikkeling of de gemeente kan ervoor kiezen om de gronden in exploitatie te nemen en daarvoor een zogenaamd grondcomplex te openen. Dit laatste kan pas nadat de gemeenteraad heeft besloten de gronden actief te ontwikkelen. Dit kan middels het vaststellen van een visiedocument waarin de gronden expliciet zijn opgenomen of door het vaststellen van een bestemmingsplan. (zie verder hoofdstuk 3).

2.5.2 Kostenverhaal

Sinds de Wet ruimtelijke ordening in 2008 is ingevoerd is het verhaal van kosten verplicht bij een ruimtelijk besluit voor ieder bouwplan. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging of projectbesluit. Vooral bij het faciliterend grondbeleid zal hier steeds vaker sprake van zijn. De wet schrijft voor dat, in dien het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd, de gemeente verplicht is een exploitatieplan vast te stellen. Het begrip anderszins verzekerd kan worden gelezen middels de door de gemeente te verkopen grond of via een zogenaamde anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst
Een anterieure overeenkomst is niets anders dan een overeenkomst waarin partijen met elkaar overeenkomen welke plannen wanneer worden uitgevoerd en op welke wijze de te maken kosten worden verdeeld. Dit gebeurt aan de hand van de kostensoortenlijst zoals deze is vast gelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Deze lijst geeft een opsomming van kosten die door de gemeente kan worden verhaald op de ontwikkelaar/grondeigenaar.

Exploitatieplan
Een exploitatieplan is een plan dat als basis dient voor een betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning van een bijdrage in de kosten van aanleg van openbare voorzieningen. Het plan kan tevens locatie- en programma eisen bevatten, een aanbestedingsplicht en eisen aan de aan te leggen voorzieningen. Er zijn een aantal uitzonderingen, de zogenaamde kruimelgevallen (die wettelijk zijn vastgelegd), waarbij het niet noodzakelijk is om een exploitatieplan vast te stellen. Daarbij kan kostenverhaal plaats vinden via bijvoorbeeld de leges t.b.v. een bestemmingsplanwijziging.

> *De gemeente streeft er naar om kostenverhaal zoveel mogelijk te realiseren middels anterieure overeenkomst en hanteert daarbij de uitgangspunten zoals deze zijn opgenomen in de kostensoortenlijst van de Bro. Alleen indien het opstellen van een anterieure overeenkomst niet lukt, zal worden over gegaan tot de realisatie van het exploitatieplan.*

2.5.3 Publiek-Private Samenwerking

Zoals al toegelicht in paragraaf 4 kan ervoor gekozen worden om bepaalde ontwikkelingen te realiseren in vergaande samenwerking met andere private partijen. Op dit moment zijn er geen grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen gaande in de gemeente Oude IJsselstreek waarbij de gemeente risicodragend een onderneming of ontwikkelingsmaatschappij op wil richten om bepaalde doelstellingen te realiseren.

2.5.4 Intergemeentelijke samenwerking

De gemeente Oude IJsselstreek participeert in het samenwerkingsverband West-Achterhoek. Binnen dit samenwerkingsverband wordt de ontwikkeling van twee bedrijfsterreinen door vier gemeenten uitgevoerd. Het gaat hierbij om de gemeente Doetinchem, Montferland, Bronckhorst en Oude IJsselstreek. De gemeente Doetinchem is grondeigenaar van het A-18 bedrijvenpark te Wehl en voert daarmee ook de grondexploitatie conform haar uitgangspunten vastgelegd in het grondbeleid van de gemeente Doetinchem. Ditzelfde geldt voor de gemeente Montferland met het bedrijvenpark DocksNLD in ’s-Heerenberg. Deze afspraken zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst “SOK West Achterhoek”.
Op dit moment worden er geen ontwikkelingen verwacht waarbij een dergelijke intergemeentelijke samenwerking als instrument ingezet kan worden.

3. FINANCIEEL KADER

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële kant van het grondbeleid. Daarbij zal kort worden stil gestaan bij de strategische gronden waarna vervolgens de stap wordt gemaakt richting het beheer van de grondexploitaties.
De focus zal hierbij voornamelijk liggen op wet en regelgeving, het beheer en actualisatie van de bestaande gronden en exploitaties. De verwachting is immers dat de gemeente de komende jaren slechts incidenteel gronden actief zal verwerven om beleidsdoelstellingen te realiseren.

3.1 Strategische gronden

De gemeente beschikt over een aantal strategische verworven gronden. Daarbij gaat het om gronden die de gemeente in eigendom (heeft verkregen) waarvoor op korte termijn nog géén plannen zijn of om gronden die zijn verworven voor bijvoorbeeld de aanleg van nieuwe natuur of ten behoeve van uitruil met andere grondeigenaren.
Tot op heden werden deze gronden aangemerkt in de categorie NIEGG, de zogenaamde Niet In Exploitatie Genomen Gronden. Met de voorgestelde wijziging in de BBV per 1-1-2016 komt deze categorie te vervallen. Dit betekent dat deze gronden of in exploitatie genomen moeten worden, mits daar op korte termijn een functieverandering op de planning staat. Is dit niet het geval, dan zullen de gronden worden op genomen bij de voorraden op de balans, onder de MVA (materiële vaste activa). De wijzigingen in het BBV ten gevolge van de invoering van de VPB (vennootschapsbelasting) wordt in paragraaf 3.3.2 nader ingegaan.

3.2 Grondexploitaties

Zodra gronden actief in ontwikkeling worden genomen wordt een grondcomplex geopend. De komende jaren zal dit slechts incidenteel voorkomen. In deze paragraaf zal met name worden ingegaan op het (financieel)beheer van de bestaande grondexploitaties.

De gemeente Oude IJsselstreek kent op 1 januari 2015 14 grondexploitaties, drie voor bedrijfsterreinen, zeven voor woningbouw en vier voor overige/gemengde doeleinden. Ondanks de verschillende doelstellingen is het (technische) principe voor iedere grondexploitatie is hetzelfde. Een nieuwe of gewijzigde grondexploitatie wordt altijd ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden en is daarmee een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het gaat hier immers om de kaderstellende rol van de gemeenteraad en het daarbij behorende budgetrecht en de controle daarop.

> *Een nieuwe of te wijzigen grondexploitatie wordt altijd ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden en is daarmee een bevoegdheid van de gemeenteraad. Het gaat hier immers om de kaderstellende rol van de gemeenteraad, het daarbij behorende budgetrecht en de controle daarop.*

In onderstaande paragrafen zal ingegaan worden op de grondexploitatie, de uitgangspunten, resultaten, risico's en de mogelijkheid voor het instellen van een fonds bovenwijkse voorzieningen.

3.2.1 Grondexploitatie: Overzicht van kosten en opbrengsten

Een grondexploitatie is een raming van de kosten en opbrengsten van een gebiedsontwikkeling uitgezet in de tijd.

Kosten
Het is belangrijk dat de kostentoerekening aan de grondexploitatie transparant is. De kosten, die ten laste van de grondexploitatie worden gebracht, kunnen worden onderscheiden in drie groepen:

1. Direct aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten: hierbij gaat het om kosten zoals opgenomen in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 van de Bro. Zoals verwerving, sloop en sanering, ruimtelijke plannen, bouw en woonrijp maken en renten.
2. Indirect aan de grondexploitatie tot te rekenen kosten: dit zijn kosten die verbonden zijn aan de gevolgen van de ontwikkeling van het gebied waar de grondexploitatie op rust. Hierbij moet men denken aan bovenplanse verevening.

3. Algemene kosten; die ten laste van een grondexploitatie worden gebracht zijn bijvoorbeeld de kosten van het houden van de administratie.

Voor een reëel overzicht van de kosten is het belangrijk om in ieder geval de directe kosten in de grondexploitatie op te nemen. Op basis daarvan kan het directe resultaat van het plan worden vastgesteld. Daarnaast worden ook de algemene kosten over de grondcomplexen verdeeld. De toerekening van indirecte kosten vindt alleen plaats mits daar door de gemeenteraad een besluit aan ten grondslag ligt. Voor eventuele toekomstige indirecte kosten worden deze alleen toegerekend indien het (verwachtte) resultaat van de grondexploitatie voordelig is.

Opbrengsten
Tegenover de kosten staan de opbrengsten. De opbrengsten in de grondexploitatie zijn op te delen in een aantal categorieën:

1. Directe opbrengsten uit verkoop: daarbij gaat het om bijvoorbeeld de verkoop van kavels ten behoeve van woningen of bedrijfspanden.
2. Bijdragen van derden: hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld exploitatiebijdragen door ontwikkelaars of provinciale subsidies.
3. Overige bijdragen: onder overige bijdragen worden bijdragen uit (bestemmings)reserves en voorzieningen verstaan.

Indien uit het overzicht van directe en algemene kosten minus de directe opbrengsten blijkt dat er een negatief exploitatieresultaat ontstaat, is het van belang om enerzijds nog eens kritisch de nog te maken kosten te boordelen en anderzijds te zorgen voor meer opbrengsten. Dit kan door middel van het aanwenden van subsidies of bestemmingsreserves.

> *Het resultaat in de grondexploitatie is het gevolg van de kosten minus de opbrengsten uitgezet in de tijd. Doelstelling is dat kosten niet hoger zijn dan de opbrengsten (budgetneutraal, een tenminste sluitende exploitatie). Indirecte kosten worden aan een complex toegerekend voor zover de geraamde opbrengsten deze kosten kunnen dragen.*

3.2.2 Uitgangspunten

De grondexploitaties worden een maal per jaar geactualiseerd. Daarbij ligt de focus op de zogenaamde vijf P's:

Parameters
Onder parameters worden de percentages verstaan voor: rente, kostenstijging en opbrengstenstijging. Voor de berekening van de rente wordt uitgegaan van de richtlijnen uit de BBV. (zie paragraaf 3.4). Voor kostenstijging wordt aangesloten bij actuele indexcijfers die worden gehanteerd voor de verschillende kostenposten. Gelet op de huidige markt wordt er nog geen jaarlijkse index voor opbrengstenstijging opgenomen. Wel worden de opbrengsten jaarlijks geactualiseerd aan de hand van o.a. de residuele grondwaarde en vergelijkingsmethode. Zie verder ook onder het kopje prijs.

Programma
Onder programma wordt de omvang van de uitgifte van de gronden verstaan. Daarbij zijn behoefte onderzoeken, regionale afspraken en resultaten uit het recente verleden belangrijke meetinstrumenten. Jaarlijks wordt bij de herziening van de grondexploitaties het programma beoordeeld en indien nodig aangepast.

Plankosten
Plankosten zijn de kosten die gelieerd zijn aan de planvorming van ruimtelijke ontwikkeling Hierbij valt te denken aan de kosten voor het maken van de (gemeentelijke) plannen en de planbegeleiding. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kosten voor voorbereiding, toezicht en uitvoering (VTU), projectorganisatie, juridisch adviseurs en de kosten voor het stedenbouwkundig ontwerp. Op plankosten valt moeilijk te sturen. Wel wordt jaarlijks beoordeeld of de raming voor de plankosten reeel is of dat deze nog moet worden bijgesteld.

Planning
Voor een grondexploitatie worden niet alle kosten en opbrengsten in één jaar gerealiseerd. De fasering wordt jaarlijks aangepast bij de herziening van de grondexploitaties. Daarbij wordt o.a. gekeken naar het uitgiftetempo en de planning voor de nog te maken kosten.

Prijs
De gemeente Oude IJsselstreek werkt met een marktconforme grondprijs en hanteert daarvoor primair de residuele grondwaarde methode. Daarbij wordt de prijs van de bouwkavel bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de commerciële (markt) waarde (de zogenaamde VON = vrij op naamprijs) van de te realiseren woning met bijbehorende grond. Deze benadering wordt door veel betrokkenen geprefereerd, en is ook overeengekomen tussen de NEPROM, de NVB, de VNG en het Ministerie van VROM.
Voor de bouwkavels van bedrijfsterreinen geldt als uitgangspunt de regionaal gemaakte afspraken in West-Achterhoek. Daarbij streeft de gemeente Oude IJsselstreek wel naar een periodieke actualisatie op basis van een waardebepaling door een onafhankelijk deskundige.
De grondprijzen worden bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties getoetst aan de actuele marktwaarde en zo nodig bijgesteld.

> *De uitgangspunten ten behoeve van de grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd aan de hand van de vijf P's; Parameters, programma, plankosten, planning en prijs. Indien de actualisaties van invloed zijn op het door de raad beschikbaar gestelde krediet of het exploitatieresultaat negatief wordt, zal herziening van een of meer grondexploitaties ter beoordeling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.*

3.2.3 Resultaat, winst en verlies

De uitkomst van de kosten minus de opbrengsten, gefaseerd in de tijd geeft het resultaat van de grondexploitatie weer. Het resultaat van de grondexploitatie wordt altijd weergegeven op netto contante waarde (NCW). Dit betekent dat de nog te maken kosten en opbrengsten in de toekomst worden terug gerekend naar "nu". Daardoor kunnen kosten in verschillende jaren met elkaar worden vergeleken. Het resultaat wordt als het ware gecorrigeerd met een inflatiecorrectie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde disconteringsvoet. Deze disconteringsvoet wordt jaarlijks vastgesteld en is in de gemeente Oude IJsselstreek gelijk aan de rente. Zie ook paragraaf 3.4.
Indien het totaal van de kosten hoger is dan het totaal van de opbrengsten op netto contante waarde dan wordt er gesproken van een verlies. Zijn de opbrengsten hoger dan is er sprake van winst. Het uitgangspunt van de gemeente Oude IJsselstreek is om de grondexploitaties budgettair neutraal te houden. Dit betekent dat het resultaat van de grondexploitatie nul of hoger is.
Grondexploitaties brengen echter risico's met zich mee. Aan het begin van de looptijd wordt een inschatting gemaakt van de kosten en opbrengsten. Ervaringen uit het verleden leren ons dat er altijd factoren zijn die dit resultaat kunnen beïnvloeden. Dit is een belangrijke reden waarom de BBV het zogenaamde voorzichtigheidsprincipe hanteert. Dit betekent dat verwachtte verliezen niet kunnen worden gecompenseerd met verwachtte winsten. Voor grondexploitaties met een verwacht nadelig resultaat zal de gemeente een verliesvoorziening moeten treffen. Deze verliesvoorziening dient jaarlijks bij de jaarrekening te worden geactualiseerd. (zie verder ook hoofdstuk 5)

Uitgangspunt is dat eventuele winst pas wordt genomen als het complex is gerealiseerd. Aan de hand van geactualiseerde grondexploitatieberekeningen kan bijstelling plaats vinden.
Tussentijdse winstneming op het gerealiseerde deel van een complex kan plaatsvinden, indien op basis van een goed onderbouwde en actuele calculatie:

- met een redelijke mate van nauwkeurigheid reeds gemaakte en (geraamde) nog te maken kosten kunnen worden toegerekend aan respectievelijk het gerealiseerde en niet-gerealiseerde deel van het complex;
- zekerheid bestaat ten aanzien van de nog te realiseren opbrengsten.

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten worden de exploitaties met een (behoorlijk) positief resultaat van enige omvang beoordeeld en worden de winsten genomen Deze uitnamen worden verwerkt in de jaarrekening en het jaarverslag.

> *De gemeente streeft naar een budgettair neutraal resultaat in de grondexploitatie op basis van de netto contante waarde (NCW). Conform het voorzichtigheidsprincipe uit de BBV worden verliezen niet met geraamde winsten verrekend. Jaarlijks zal bij de jaarrekening, indien noodzakelijk, een verliesvoorziening worden getroffen voor de grondexploitaties met een verwacht nadelig resultaat. Tussentijdse winstneming op het gerealiseerde deel van een complex kan eerder plaatsvinden maar alleen op basis van een actuele calculatie en wanneer er zekerheid bestaat over de nog te realiseren kosten en opbrengsten. De genomen winsten worden verwerkt in de jaarrekening en het jaarverslag van de grondexploitatie.*

3.2.4 Risico's

Grondexploitaties hebben vaak een lange looptijd van 10 jaar, 15 jaar of zelfs meer. Gedurende deze looptijd kunnen allerlei veranderingen plaatsvinden die zowel positief als negatief kunnen uitpakken voor het financiële resultaat van de exploitatie. De veranderingen, die op kunnen treden, kunnen van velerlei aard zijn. De inflatie kan oplopen, de rente kan veranderen, er kunnen zich omstandigheden voordoen die niet waren voorzien, zoals de financiële en economische crisis van de afgelopen jaren. Een grondexploitatie is dan ook niet alleen een raming, maar bovenal een dynamisch proces.
Met behulp van een risicomodel kunnen zowel mogelijke positieve als negatieve ontwikkelingen financieel worden vertaald. Voor alle lopende grondexploitaties (in de jaarrekening opgenomen als gronden in exploitatie) wordt met behulp van een risicomodel berekend wat het financiële resultaat wordt wanneer de veronderstelde gebeurtenissen zich zouden voordoen.
De uitkomsten van de risicoanalyse is een zogenaamd gewogen risico. Dit betekent dat, indien er een risico wordt verwacht dat een negatieve invloed kan hebben op het saldo van alle grondexploitaties, voor 100% wordt meegenomen in de berekening van het weerstandsvermogen van de gemeente Oude IJsselstreek.

> *Risico's in de grondexploitaties worden jaarlijks geanalyseerd. Eventuele risico's worden bij de berekening van het weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting meegenomen.*

3.2.5 Fonds bovenwijkse voorzieningen

De gemeente heeft de mogelijkheid om een "fonds bovenwijkse voorzieningen" in te richten. Onder een 'bovenwijkse voorziening' wordt verstaan een infrastructurele voorziening ten behoeve van meerdere locaties. Onder locaties kan ook bestaand bebouwd gebied vallen. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt de wijze van verhaal van bovenwijkse kosten wettelijk ingekaderd. Er moet een directe relatie bestaan tussen de kosten die verhaald worden en het project waaraan die kosten worden toegerekend.
Een fonds bovenwijkse voorzieningen kan zowel vanuit afdrachten uit de grondexploitatie als ook door middel van een exploitatiebijdrage uit een anterieure overeenkomst/exploitatieplan komen. Belangrijke voorwaarde is wel dat de gemeente heeft vastgesteld welke bovenwijkse voorzieningen de komende jaren worden gerealiseerd en in hoeverre dergelijke voorzieningen van belang zijn voor een project. Hiervoor kan een nota bovenwijkse voorzieningen worden opgesteld. Dit is alleen zinvol indien binnen een project een voordelig resultaat wordt verwacht. Indien dit niet het geval is leidt een afdracht voor een fonds bovenwijks onnodig kostenverhogend. Op dit moment heeft de gemeente geen nota bovenwijkse voorzieningen. De gemeente Oude IJsselstreek verwacht de komende jaren geen grote infrastructurele werken ten behoeve van ruimtelijke projecten. Indien dit beleid wijzigt is het verstandig om alsnog een nota op te stellen, waarna een fonds gevuld kan gaan worden.

> *De gemeente Oude IJsselstreek heeft op dit moment geen fonds bovenwijkse voorzieningen ingesteld. Dit betekent dat er ook geen afdrachten uit de grondexploitaties plaats vinden. Indien de plannen de komende jaren worden gewijzigd kan alsnog een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen worden opgesteld, waarna bijdragen kunnen worden gedaan in een fonds bovenwijks.*

3.3 Uitgifte en voorwaarden

Voor de uitgifte van gronden hanteert de gemeente Oude IJsselstreek de Algemene uitgiftevoorwaarden uit 2005. In deze uitgiftevoorwaarden worden o.a. voorwaarden gesteld aan bijvoorbeeld de wijze van overdracht en eventuele ontbindende voorwaarden.
Jaarlijks zal worden bezien of een actualisatie van de algemene uitgifte voorwaarden gewenst is.

3.4 Fiscaliteiten

Tot op heden hadden gemeenten voor wat betreft fiscaliteiten alleen te maken met bestaande belastingwetgeving (zie paragraaf 3.4.1). Per 1 januari 2016 gaat dat veranderen. De wet op de vennootschapsbelasting is onlangs aangepast. Dit betekent dat gemeenten, voor zover zij een onderneming drijft, wordt aangeslagen voor de vennootschapsbelasting. Dit kan van invloed zijn op de activiteiten die de gemeente Oude IJsselstreek uitvoert in het kader van het grondbeleid, paragraaf 3.4.2.

3.4.1 BTW en overdrachtsbelasting

Bij de uitvoering van bestemmings- en herstructureringsplannen kan overdrachts- en omzetbelasting (hierna: btw) verschuldigd zijn. Voorkomen moet worden dat deze belastingen tot een extra kostenpost leiden. Wet- en regelgeving zoals die voortvloeit uit de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB), de Wet op belastingen van rechtsverkeer (Wet BVR) en de Wet op het btw-compensatiefonds (Wet BCF) zal dus juist toegepast moeten worden.

In Nederland is op grond van de Wet OB btw verschuldigd door een ondernemer die leveringen van goederen en diensten verricht. Tegenover deze verschuldigde btw staat voor de ondernemer ook een recht op aftrek van de door andere ondernemers aan hem in rekening gebrachte btw, de voorbelasting.

Het begrip ondernemer is zeer ruim. Ook een gemeente kan ondernemer zijn (zoals bij de vervaardiging van bouwgrond binnen de grondexploitatie). Een gemeente kent voor de toepassing van de btw twee sferen. De ondernemerssfeer en de niet-ondernemerssfeer (als overheid). Indien een gemeente „als overheid" handelt, hoeft zij geen btw aan de Belastingdienst te voldoen, maar heeft zij ook geen recht op aftrek van de aan haar in rekening gebrachte belasting, de zogenoemde voorbelasting. In beginsel komt de in dat geval door derden aan de gemeente in rekening te brengen btw dan wel bij die gemeente in aanmerking voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds.
De door een gemeente te verzorgen voorbereiding van bestemmingsplannen en het ambtelijke toezicht op de naleving van vergunningen e.d. geschiedt bijvoorbeeld als niet-ondernemer/overheid. Dit geldt ook ten aanzien van de aanleg en het beheer van de bij de gemeente in eigendom/beheer zijnde openbare voorzieningen c.q. openbare gebied (wegen, pleinen, riolering, groenvoorzieningen e.d.).

Wordt een gemeente voor de levering van bouwgrond als „ondernemer" aangemerkt, dan dient de gemeente ter zake van die handelingen, leveringen van goederen en/of diensten, in beginsel btw aan de Belastingdienst te voldoen, maar heeft dan ook het recht op aftrek van voorbelasting.
Een gemeente treedt met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling van een bestemmingsplan alsmede de aanleg van de bij haar in eigendom blijvende openbare voorzieningen (wegen e.d.) op als overheid/niet-ondernemer. De in dit verband door derden aan de gemeente in rekening te brengen btw kan niet via de reguliere btw-aangifte in aftrek worden gebracht. Deze btw komt in beginsel wel voor een bijdrage uit het btw-compensatiefonds in aanmerking.

Bij het bouwrijp maken van de aan derden te leveren onroerende zaken en de levering daarvan treedt een gemeente wel op als btw-ondernemer.
De in het verleden onder de naam btw-28 bekende goedkeuring voor het recht op aftrek bij de uitvoering van bestemmingsplannen is per 31 december 2002 ingetrokken. Dit in verband met de invoering van het btw-compensatiefonds per 1 januari 2003.

Bij verwerving van onroerend goed is de gemeente vrijgesteld van overdrachtsbelasting.

3.4.2 Invoering vennootschapsbelasting in relatie tot de BBV

Per 1 januari 2016 wordt de belastingplicht ingevoerd voor ondernemingen van overheden voor de vennootschapsbelasting. Het achterliggende doel van de wet is, mede onder druk van de Europese Commissie, het scheppen van een gelijkwaardig speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Het is de bedoeling dat overheden die winst of structureel overschotten behalen met activiteiten die concurreren met de 'markt', vennootschapsbelasting gaan betalen. Dit kan van invloed zijn op de grondexploitaties in de gemeente Oude IJsselstreek.
Ondanks de onlangs verschenen handreiking zijn op het moment van schrijven van deze nota grondbeleid bestaan er nog een aantal onzekerheden over de gevolgen voor het grondbeleid. Diverse kwesties worden momenteel behandeld in de Samenwerkende vennootschapsbelasting lokale overheden (SVLO) bestaande uit de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën. Belangrijkste kwestie voor de gemeente Oude IJsselstreek is of de activiteiten binnen het grondbeleid van de zogenaamde ondernemerspoort door gaat. Daarbij moet er sprake zijn van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid. Belangrijk aspect daarbij is dat aan de voorkant wordt getoetst in hoeverre er sprake is van een onderneming die structureel winst maakt. De zogenaamde ondernemerstoets dient jaarlijks plaats te vinden. Zoals nu kan worden ingeschat is de voorlopige conclusie dat de gemeente met de grondexploitaties niet de VPB zal raken gelet op het ontbreken van "structurele winst".

> *De activiteiten binnen het grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek kunnen eventueel worden aangemerkt als onderneming in het kader van de VPB. Jaarlijks zal worden getoetst of er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid. Indien uit deze "onderneming" een potentiële VPB last volgt, zal deze worden opgenomen als kostenpost in de jaarrekening en begroting van de gemeente Oude IJsselstreek*

Aanscherping BBV als gevolg van de invoering VPB plicht voor overheidsondernemingen
De commissie BBV heeft een aantal voorstellen uitgewerkt over de (financiële) afbakening, definiëring en verslaggeving bij grondexploitaties. De wijzigingen leiden tot meer transparantie, eenduidigheid en een vermindering van de administratieve lasten.
Aanleiding voor de voorstellen is een aantal ontwikkelingen op het gebied van de grondexploitatie:
- de forse afboekingen van gemeenten op grondposities in de afgelopen jaren
- de aanbevelingen uit het rapport Vernieuwing BBV over transparantie en vergelijkbaarheid
- de aankomende Omgevingswet
- de aankomende vennootschapsbelastingplicht voor gemeenten (Vpb).

De voorgenomen wijzigingen hebben vooral betrekking op:
- Een grondexploitatie mag straks een maximale doorlooptijd hebben van 10 jaar. Dit kan gevolgen hebben voor een aantal complexen in de gemeente Oude IJsselstreek, waaronder de bedrijfsterreinen.
- Voor kostenverhaal dient aangesloten te worden bij de kostensoortenlijst vanuit de BRO (besluit ruimtelijke ordening). Dit betekent dat niet zomaar alle kosten toegerekend kunnen worden aan een bepaald project.
- De rentetoerekening in de grondexploitaties: concreet betekent dit dat er in de grondexploitaties minder rente wordt doorberekend. Een voordeel voor de grondexploitaties, maar een nadeel voor de algemene dienst, zij ontvangen immers minder rente.
- Er dient een toelichting op de uitgangspunten en de parameters opgenomen te worden opgenomen in de jaarrekening. De gemeente Oude IJsselstreek publiceert al enkele jaren deze parameters in de jaarrekening. Daarnaast is de gemeente voornemens om met ingang van 2016 een jaarlijkse meerjaren prognose (MPG) voor de grondexploitaties voor te leggen.
- De categorie NIEGG (niet in exploitatie genomen gronden) en "strategische aankopen" zullen per 1 januari 2016 verdwijnen. Gronden in deze categorieën zullen worden opgenomen op de balans onder de MVA (materiële vaste activa), mits er geen stellig voornemen is van de gemeenteraad om op korte termijn tot ontwikkeling te komen. Indien dit laatste wel het geval is kan door de gemeenteraad worden besloten om voor bepaalde gronden een grondexploitatie te openen (BIE).

De voorgenomen wijzigingen dienen doorgevoerd te worden per 1 januari 2016. Dit betekent dat de gevolgen van deze aanpassingen in de jaarrekening 2016 zichtbaar worden.

> *De aangekondigde wijzigingen in het BBV kunnen gevolgen hebben voor het grondbeleid en daarmee de grondexploitaties in de gemeente Oude IJsselstreek. De gemeente zal de eventuele gevolgen van de aangescherpte regelgeving in beeld brengen en de gemeenteraad daarover informeren. Indien nodig zullen wijzigingen in de uitgangspunten voor de gemeentelijke grondexploitaties of voorraad gronden aan de gemeenteraad worden voorgelegd.*

3.5 Alternatieve financieringsmogelijkheden

De financiering van grondbeleid staat onder druk. Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid wordt steeds meer gekeken naar organische ontwikkeling. Organische stedelijke ontwikkeling vergt een nieuwe manier van samenwerken, organiseren en proces voeren. In plaats van vastomlijnde projecten, zijn organische ontwikkelingen beter te typeren als dynamische processen. Die processen vragen om kleine stapjes, een lange adem en openheid voor ogenschijnlijke toevalstreffers. Een belangrijke succesfactor is openheid voor nieuwe partijen en een manier van samenwerken die hierbij past. In feite kan organische ontwikkeling worden gezien als een omkering van de vooraf uitgestippelde projecten uit de klassieke vastgoed- en gebiedsontwikkeling van de afgelopen decennia. Bij organische ontwikkeling zijn procesvoering, ontwikkelend beheren en (gezamenlijke) planvorming leidend.
Binnen de organische (stedelijke) ontwikkeling wordt in het hele land gezocht naar alternatieve vormen van grondbeleid om toch gewenste ruimtelijke ontwikkelingen plaats te laten vinden. Daarbij wordt ook gekeken naar lessen die we kunnen leren uit het buitenland. De alternatieve vormen bevinden zich momenteel in diverse fases. Voor een overzicht van diverse mogelijkheden wordt verwezen naar bijlage 1.

> *Naast het traditionele model van faciliterend en actief grondbeleid onderzoekt de gemeente Oude IJsselstreek continu alternatieve mogelijkheden om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Daarbij kunnen alternatieve financieringsmogelijkheden een bijdrage leveren.*

4. Beheer van gronden en vastgoed

In dit hoofdstuk komt het beheer van gronden en vastgoed aan de orde. Daarbij gaat het om alle gronden die de gemeente Oude IJsselstreek in eigendom heeft. Voor een aantal beheeraspecten bestaan al beleidsstukken. Waar nodig zal dan ook worden verwezen naar de betreffende beleidsregels.

4.1 Beheer per type onroerend goed

De gemeente heeft diverse gronden en vastgoed in het bezit. De doelstelling van de diverse onroerende zaken is verschillend. Zo heeft de gemeente gronden in exploitatie voor de verkoop van woningen en bedrijfsgebouwen, agrarische (ruil)gronden ten behoeve van bijvoorbeeld herverkaveling of natuuraanleg, accommodaties voor sociaal maatschappelijke voorzieningen of het gemeentehuis voor de huisvesting van het personeel en de dienstverlening richting inwoners.
Naast de verkoop van gronden, heeft de gemeenten ook gronden en vastgoed aan derden in gebruik gegeven. Dat kan in de vorm van huur, pacht of vergoeding voor een zakelijk recht (zoals een recht van opstal). Uitgangspunt bij ingebruikgeving is dat dit geschiedt tegen een marktconforme prijs.

> *De gronden die de gemeente in gebruik geeft aan derden, wordt daarvoor een marktconforme vergoeding gevraagd in de vorm van bijvoorbeeld huur of pacht.*
> *Voor verkoop zullen onderhandelingen geschieden aan de hand van een taxatie, tenzij de waarde eenvoudig kan worden vastgesteld door vergelijkbare transacties in de omgeving uit het recente verleden.*

De doelstelling van het bezit is daarmee behoorlijk divers. Onderstaand wordt per categorie aangegeven wat het doel van het bezit is en hoe het beheer is geregeld.

4.1.1 Gronden in exploitatie

Allereerst de gronden in exploitatie. Doelstelling van deze gronden is niet om langdurig in bezit te hebben maar te verkopen voor woningbouw dan wel bedrijfsterreinen. De uitgifte van gronden is een meerjarig proces. Voor gronden waarvan de verwachting is dat deze niet op korte termijn worden verkocht wordt gezocht naar tijdelijke alternatieve invulling. Daarbij is het behoud van flexibiliteit en het voorkomen van inkomstenderving van groot belang. Aan welk type invulling kan worden gedacht betreft maatwerk.
Voor de verkoop van gronden in exploitatie zijn de algemene uitgifte voorwaarden van toepassing. Jaarlijks wordt beoordeeld in hoeverre actualisatie van de uitgiftevoorwaarden noodzakelijk is.
De gemeente Oude IJsselstreek geeft geen gronden uit in erfpacht, aangetoond is dat erfpacht slechts zeer incidenteel een bijdrage kan leveren aan de uitgiftesnelheid van gronden. Gelet op het verder terugtrekkende beleid van de gemeente in de uitgifte van gronden is de verwachting dat erfpacht nauwelijks toegevoegde waarde zal leveren voor inwoners of bedrijven in de gemeente.

4.1.2 Voorraden (NIEGG)

Naast bouwgrond in exploitatie (BIE) heeft de gemeente ook gronden in het bezit ‘als voorraad’ voorheen ook wel NIEGG genoemd (niet in exploitatie genomen gronden en gebouwen). Hierbij kan het gaan om onroerend goed dat vanuit strategisch oogpunt is gekocht met als doelstelling functieverandering in de toekomst. Hierbij kan het gaan om de aanleg van een weg, nieuwe natuur of realisatie vastgoed t.b.v. bijvoorbeeld woningen. De gemeente Oude IJsselstreek heeft als doelstelling zo min mogelijk gronden in voorraad te hebben als daar (op korte termijn) geen plannen voor zijn. Het onroerend goed waar dat op dit moment van toepassing is, wordt afgestoten.

4.1.3 Agrarische gronden en bospercelen

De gemeente Oude IJsselstreek heeft onderzoek laten doen naar de gronden die zij buiten de kernen in eigendom heeft. Het gaat om 22 clusters bos en agrarisch bezit waarover Dienst Landelijk gebied in het rapport 'Gronden Oude IJsselstreek paspoorten percelen' verkoopadviezen heeft uit-

gebracht. Positieve verkoopadviezen betreffen 13 clusters die op te delen zijn in circa 103 ha cultuurgrond, circa 196 ha bos en circa 13 ha water. Over 9 clusters van de 22 is geoordeeld dat deze in bezit worden gehouden door de gemeente Oude IJsselstreek vanwege ligging.
Verkoopopbrengsten dragen bij aan de taakstelling die de gemeente Oude IJsselstreek heeft opgenomen in de programmabegroting 2016-2019. Zie verder ook paragraaf 4.1.6.

4.1.4 Openbaar groen

De gemeente Oude IJsselstreek heeft divers openbaar groen in haar bezit, zoals bermen, structuurgroen en parken. Voor het beheer en onderhoud van het openbaar groen wordt verwezen naar het groenbeleidsplan 2014-2024, vastgesteld door de gemeenteraad op 24 november 2014. De gemeente stimuleert actief burgerschap. Een van de mogelijkheden uit het groenbeheersplan is het adoptiebeleid. Inwoners hebben de mogelijkheid om een deel van het openbaar groen te adopteren. Dit betekent dat het openbaar groen niet door de gemeente maar de samenleving wordt onderhouden. Belangrijk aandachtspunt is dat het adoptiebeleid niet de bestaande rechten en plichten voor de gronden mag belemmeren.

Onder de categorie openbaar groen valt ook het zogenaamde snippergroen:
Snippergroen is kleinschalig groen zonder of met een geringe belevingwaarde of functie waaraan geen andere openbare functie kan worden toegekend.
Op 6 maart 2007 heeft het college van burgemeester en wethouders de richtlijnen voor de verkoop van openbaar groen vastgesteld. Deze richtlijnen zijn alleen van toepassing op de verkoop van openbaar groen ten behoeve van het vergroten van particuliere tuinen. Huren of in gebruik nemen van openbaar groen is niet meer mogelijk. Mocht men interesse hebben in de aankoop van snippergroen dan kan dit schriftelijk kenbaar worden gemaakt met het "Aanvraagformulier aankoop openbaar groen".
Binnen de gemeente Oude IJsselstreek is er de laatste jaren sprake van een toename van gebruik van gemeentelijk groen door derden zonder toestemming van de gemeente, waaronder ook snippergroen. Inwoners van de gemeente hebben een deel van het openbaar groen ingericht alsof het onderdeel is van hun eigen tuin. Het gaat hierbij om meer dan 1000 adressen die gezamenlijk ruim 4 ha. grond (deels oneigenlijk) in gebruik hebben. In de concept nota snippergroen wordt voorgesteld om alle gebruikers duidelijkheid te geven over het betreffende perceel en daarbij over te gaan tot verkoop indien de gronden niet (meer) noodzakelijk zijn om in bezit te houden, dan wel tot handhaving indien het openbare karakter van de betreffende percelen behouden dient te blijven.

> *Het dient aanbeveling om de concept nota snippergroen in 2016 vast te stellen zodat overgegaan kan worden tot verkoop/handhaving van snippergroen in de gemeente Oude IJsselstreek.*

4.1.5 Volkstuinen

De gemeente stelt in de omgeving van een aantal plaatsen (Terborg, Gendringen, Ulft, Silvolde, Varsseveld en Etten), binnen daarvoor ingerichte complexen, volkstuinen beschikbaar voor het (hobbymatig) verbouwen van seizoensgroenten. Een drietal complexen wordt door een vereniging gehuurd en in stand gehouden. Voor het gebruik van de tuinen wordt een huurovereenkomst gemaakt en wordt er jaarlijks een geringe vergoeding gevraagd.
De gemeente Oude IJsselstreek heeft een zevental volkstuincomplexen in haar beheer. Daarnaast zijn er nog een drietal, dat door een tweetal verschillende volkstuinverenigingen worden geëxploiteerd. De grootte van de verschillende tuinen ligt tussen de 100 m2 en 200 m2.
Het beleid op het gebied van volkstuinen is om deze in bezit te houden, zolang er vanuit de inwoners van Oude IJsselstreek behoefte is aan deze voorziening.

4.1.6 Overig vastgoed

Op 17 december 2013 heeft het college van B&W besloten om over te gaan tot vervreemding van gemeentelijke onroerende zaken. Daarbij kan het gaan om bijvoorbeeld gebouwen, gronden en sportaccommodaties. Vervolgens heeft de gemeenteraad besloten om in de programmabegroting

in ieder geval tot 2019 een taakstelling van € 250.000,- netto te realiseren. Hierbij gaat het om al het onroerend goed in de gemeente.
De bestaande bestemmingsreserve 'Gemeentelijke objecten' dient als werkkapitaal voor het bereiken van een passende oplossing voor het gemeentelijk bezit. Het scala is: regulier beheer, opknappen, verkoop en sloop. Hiertoe wordt in 2016 een integraal plan ontwikkeld.
De opbrengsten van verkochte gebouwen en gronden worden weer in deze reserve (revolving fund), totdat er uiteindelijk voor alle gebouwen een passende oplossing is. (De komende jaren is in de begroting rekening gehouden met opbrengsten uit de verkoop van gronden en gebouwen. Het gaat dus vooralsnog om het surplus).

> *De gemeente Oude IJsselstreek heeft als doelstelling alleen gronden en vastgoed in bezit te houden, indien dit een bijdrage levert van de beleidsdoelstellingen van de gemeente en haar dienstverlening. Daarbij wordt gekozen voor een gefaseerde aanpak van in ieder geval vier jaar. Monitoring van de effecten op de vastgoedmarkt door de verkoop van gemeentelijk onroerend goed is daarbij van belang.*

4.2 Onderhoud

Gronden
In principe zijn alle gronden in het bezit van de gemeente Oude IJsselstreek in gebruik door derden, daarmee ligt ook het onderhoud ook bij de gebruiker, tenzij anders is overeengekomen.
Uitzonderingen hierop zijn:
- Gronden in exploitatie; het onderhoud van deze gronden wordt op basis van maatwerk per exploitatie uitgevoerd. Kosten worden in de grondexploitatie geboekt.
- Wegen en openbaar groen; voor het onderhoud van deze gronden wordt verwezen naar de betreffende beheerplannen.

Gebouwen
Sinds 2014 heeft de gemeente een actueel beheersplan gebouwen. In dit beheersplan wordt met name aandacht besteed aan de gebouwen die de gemeente in beheer en onderhoud wil houden en de gebouwen die in de toekomst, gelet op het verkoopbeleid, waarschijnlijk worden afstoten maar vanwege hun onderhoudstaat en/of de verwachte langere doorlooptijd tot verkoop nog wel de aandacht op het beheer en onderhoud nodig hebben.
Accommodatiebeheer voert het onderhoud aan deze gebouwen uit op basis van een meerjaren onderhoudsplanning (MJOP). Deze planning maakt op basis van onderhoudsintervallen inzichtelijk welke bedragen er reëel te verwachten zijn om onze gebouwen te kunnen onderhouden. De jaarlijkse inspecties zijn bepalend of de opgenomen werkzaamheden ook daadwerkelijk in de aangenomen jaren uitgevoerd moeten en kunnen worden. In de meerjarenonderhoudsplannen zijn tevens de kosten geraamd voor de wettelijk verplichte keuringen, vergunningen, etc., zodat een zo compleet mogelijk beeld van de totale onderhoudskosten van het gebouw wordt verkregen.

> *Onderhoud van gebouwen en gronden wordt uitgevoerd in lijn met de beheersplannen voor de afzonderlijke onderdelen. Dit gebeurt aan de hand van een meerjarenonderhoudsplanning.*

4.3 Verjaring

Wanneer de inwoner van mening is eigenaar van de grond te zijn in plaats van de gemeente, (bijvoorbeeld doordat zij de grond al jarenlang bezitten) dan kan de inwoner een beroep op verjaring doen. De inwoner kan op twee manieren door verjaring eigenaar worden van het stuk gemeentegrond, namelijk op grond van:

Verkrijgende verjaring
De verkrijgende verjaring (artikel 3:99 van het BW) heeft de volgende criteria. Ten eerste moet sprake zijn van een onafgebroken periode waarin de gemeentegrond in bezit is genomen gedurende tien jaar. Ten tweede moet het in bezit nemen van de gemeentegrond te goeder trouw plaatsvinden. De bezitter is te goeder trouw wanneer hij zich redelijkerwijs als rechthebbende mocht beschouwen. Daarvan is niet snel sprake aangezien verwacht wordt dat een bezitter onderzoek doet naar kadastrale erfgrenzen, door raadpleging in de openbare registers van het Kadaster.

Bevrijdende verjaring
De bevrijdende verjaring (artikel 3:105 BW) in samenhang met artikel 3:306 BW houdt in dat een stuk grond in bezit is genomen voor een periode van tenminste twintig jaar. Het bijzondere aan deze vorm van verjaring is dat geen sprake hoeft te zijn van te goeder trouw. Kortom, iemand die te kwader trouw een stuk grond in bezit heeft genomen, kan na een onafgebroken periode van twintig jaren de eigendom van dat stuk grond verkrijgen.

In de concept nota snippergroen wordt de volgende werkwijze voorgesteld:
Inwoners dienen hun beroep op verjaring aan het college te richten. Zij moeten voor een geslaagd beroep op verjaring bewijzen dat zij de grond al 20 jaar onafgebroken in bezit hebben. Zodra de gemeente het bewijsmateriaal heeft ontvangen, besluit het college of zij al dan niet instemt met het beroep op verjaring. Het college volgt bij haar oordeel de lijn van de rechtspraak en zal alleen instemmen met verjaring indien deze overtuigend bewezen is.

Na de beoordeling van het door inwoners aangeleverde bewijs voor een beroep op verjaring zijn er de volgende opties. De gemeente kiest welke optie zij het best passend acht in de individuele situatie. De opties zijn als volgt te omschrijven.

A. Verjaring is door de inwoner aangetoond, overschrijving via akte van verjaring.
Indien de gemeente instemt met het beroep op verjaring dan zal de inwoner op eigen kosten zorg dragen voor de notariële en kadastrale afwikkeling. De gemeente werkt mee onder de voorwaarden dat de inwoner binnen twee maanden bij de notaris een akte van verjaring laat opmaken. Pas bij de notaris zal officieel de verjaring worden vastgelegd. De notaris toetst echter, ondanks de overeenstemming tussen partijen dat sprake is van verjaring, nog zelfstandig of inderdaad sprake is van verjaring.
De inwoner wordt er op gewezen dat als de grond op naam van de gemeente blijft staan in de openbare registers, de bewoner problemen kan krijgen indien hij of zij de grond wil overdragen of een hypotheek wil vestigen.

B. Geen verjaring, afhandeling van de situatie volgens de richtlijnen verkoop openbaar groen.
Indien na de toets door de gemeente blijkt dat niet aan de criteria voor verjaring is voldaan wordt, herhaald de gemeente haar eerder gedane aanbod tot koop of vordert zij de grond terug.

C. Geen verjaring, naar de rechter.
De gemeente probeert zoveel mogelijk om via gesprekken met de inwoners de zaak op te lossen. Indien inwoners na afwijzing van een beroep op verjaring niet bereid zijn de grond te kopen (indien dit verkoopbaar groen is en is aangeboden door de gemeente) of terug te geven, zal de gemeente bij de rechter ontruiming van de grond vorderen.

> *De uitgangspunten voor verjaring uit de concept nota snippergroen gelden niet alleen voor snippergroen maar wordt gebruikt voor het totale grondbezit van de gemeente indien een beroep op verjaring wordt gedaan door derden.*

5. Evaluatie en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de evaluatie en verantwoording rondom het grondbeleid in de gemeente Oude IJsselstreek. Daarbij wordt onder andere ingegaan op de P&C cyclus en de daarbij verplichte paragrafen grondbeleid voor de begroting en jaarrekening, het meerjaren perspectief grondexploitaties, tussentijdse herzieningen en als laatste delegatie en mandaat.

5.1 P&C cyclus

Voor de evaluatie en verantwoording wordt gebruik gemaakte van de reguliere planning en control cyclus in de gemeente Oude IJsselstreek. Dat betekent dat ontwikkelingen binnen het grondbeleid worden meegenomen in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening. Daarnaast wordt, indien nodig, in de tussentijdse bestuursrapportages updates gegeven van de stand van zaken.
De BBV schrijft voor dat de paragraaf betreffende het grondbeleid tenminste het volgende vermeldt:

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

In de praktijk komt het er op neer dat de visie en de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd wordt, wordt opgenomen in de nota grondbeleid. De overige punten worden opgenomen in de paragraaf grondbeleid begroting en jaarrekening. Waarbij bij de begroting de focus ligt op de ontwikkelingen die de komende jaren op de gemeente afkomen en bij de jaarrekening meer de nadruk ligt op de verantwoording van het afgelopen jaar. Daarbij wordt in de toelichting op het de grondexploitaties voor het totaal van de in exploitatie zijnde complexen aangegeven:

a. de boekwaarde aan het begin van het begrotingsjaar;
b. de vermeerderingen in het begrotingsjaar;
c. de verminderingen in het begrotingsjaar;
d. de boekwaarde aan het einde van het begrotingsjaar;
e. de geraamde nog te maken kosten en een onderbouwing hiervan;
f. de geraamde opbrengsten en een onderbouwing hiervan;
g. het geraamde eindresultaat;
h. een uiteenzetting van de wijze waarop eventuele nadelige resultaten worden opgevangen.
i. Van de nog niet in exploitatie genomen gronden wordt de boekwaarde per m² vermeld, (komt per 1 januari 2016 te vervallen).

> *Begroting en verantwoording van de grondexploitaties vindt plaats via de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. Voor de begroting ligt de nadruk op (beleids)ontwikkelingen die het komende jaar op de gemeente afkomt. Bij de jaarrekening wordt vooral verantwoording afgelegd over het afgelopen jaar.*

5.2 Meerjaren perspectief grondexploitaties (MPG)

Met ingang van deze nota grondbeleid zal de gemeente Oude IJsselstreek voor het eerst een meerjarenperspectief grondexploitaties, hierna te noemen MPG, opstellen. De MPG zal ter vaststelling aan de gemeenteraad worden aangeboden vooruitlopend op de verantwoording in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening.
Het doel van het MPG is scheiding aan te brengen tussen sturing en verantwoording. Verantwoording vindt plaats door middel van de jaarstukken en sturing zal plaatsvinden middels het MPG. Met het MPG wordt een integraal beeld gegeven van inhoudelijke en financiële aspecten van de grondexploitaties.

De primaire doelstelling van een MPG is het bieden van inzicht en overzicht. In het MPG beschrijven we de belangrijke ontwikkelingen rond o.a. wonen, winkels en bedrijventerreinen. Voor elk van deze programma's wordt vervolgens bekeken wat dit betekent voor de grondexploitaties. De programmasturing wordt hiermee integraler en sterker. Op grond van het MPG kan worden gemonitord in hoeverre het totale programma bijdraagt aan de lange termijn visie en doelstellingen van de gemeente en of het programma binnen de beleidskaders blijft.

> *Met ingang van deze nota grondbeleid 2016 zal ook een eerste meerjarenprognose grondexploitaties in worden ontwikkeld. Daarmee wordt onderscheid gemaakt tussen sturing(MPG) en verantwoording (jaarrekening).*

5.3 Tussentijdse herzieningen

Het kan zijn dat gedurende het jaar herziening van de exploitatiebegroting gewenst is. Als de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, zoals de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten, kan volstaan worden met een aanpassing van de exploitatiebegroting als normaal onderdeel van de jaarlijkse verslaggleggingprocedure. Als herzieningen betrekking hebben op belangrijke punten zoals het anders invullen van de ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan met grote gevolgen voor de grondexploitatie, dan zal de raad veelal apart of uitgebreider worden geïnformeerd of zelfs ter besluitvorming worden voorgelegd.

5.4 De rolverdeling tussen raad en college (mandaat)

De raad is kaderstellend en controleert, het college is uitvoerend en legt verantwoording af. Voor het grondbeleid en de uitvoering daarvan leidt dit tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

Onderwerp	gemeenteraad	College B&W
Grondbeleid	Vaststellen nota Grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
Verwerving	Verwerving buiten vastgestelde kaders Instemmen met toepassen Wvg Instemmen met toepassen onteigening	Verwerving binnen vastgestelde kaders Vestigen Wvg Uitvoeren onteigeningsplan
Uitgifte	Vaststellen Algemene uitgiftevoorwaarden	Vaststellen grondprijzen Besluiten uitgifte
Kostenverhaal	Vaststellen bestemmingsplan / exploitatieplan	Afsluiten exploitatie- en anterieure overeenkomsten
Samenwerking	Kaderstellend	Uitvoering binnen vastgestelde kaders (publiek dan wel privaatrechtelijk)
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie / openen grondcomplex met kosten en opbrengstenbegroting	Uitvoeren grondexploitatie
Programma en kwaliteit	Bij vaststellen bestemmingsplan / grondexploitatie / exploitatieplan	Uitvoering
Sturing en verantwoording	Vaststellen jaarrekening, actualisatie grondexploitaties, MPG, rapportages	Opstellen (tussentijdse) rapportages

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) legt het college jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidvoornemens voor het komende jaar neer. In de jaarrekening doet zij verslag en legt zij verantwoording af over het in het verslagjaar gevoerde grondbeleid.
Voor verdere mandatering van bevoegdheden zoals het aangaan van en het besluiten tot uitgifte- en anterieure overeenkomsten worden deze in binnen door de raad dan wel het college vastgestelde kaders vastgelegd in een mandaatregeling.

BRONNEN:

Notities:

Notitie grondexploitatie BBV 2012
Notitie voorgenomen wijzigingen grondexploitatie BBV 2015
Contouren Vennootschapsbelasting (VPB) Gemeentelijk grondbedrijf 3 juli 2015, VVG en VNG
Handreiking vennootschapsbelasting en het gemeentelijke grondbedrijf, SVLO Werkgroep Grond Werkt, 6 november 2015

Websites:

http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/de-grondexploitatiewet-het-wetsvoorstel-omgevingswet-een-fle

Overige bronnen

Nota van uitgangspunten grondbeleid 2014 gemeente Oude IJsselstreek
Nota grondbeleid gemeente Bronckhorst 2014 -2017
Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) Gemeente Doetinchem 2015

BIJLAGE 1: OVERZICHT ALTENATIEVE FINANCIERINGSBRONNEN

Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is slim omgaan met grond om ontwikkeling mogelijk te maken. Eigenaren en gebruikers brengen alle gronden in één grote 'grondpot' in en maken hun wensen over het gebied en het eigendom kenbaar. Vervolgens maken ze samen een gebiedsplan met als uitgangspunt dat niemand er slechter van mag worden. De kosten en financiële risico's die horen bij grondverwerving liggen bij de partijen die voordeel van de ontwikkeling hebben.

BIZ (bedrijfsinvesteringsfondsen)

De experimentenwet Bedrijven InvesteringsZones (BIZ) stelt bedrijven in staat om samen te investeren in de openbare ruimte met als doel een schone en veilige, aantrekkelijke bedrijfsomgeving. Met een gebiedsgerichte heffing, opgelegd door de gemeente dragen ondernemers bij aan het bedrijven-investeringsfonds. Ondernemers op een bedrijventerrein of in een winkel- of stadscentrum bepalen gezamenlijk wat zij graag in de openbare ruimte willen realiseren, bovenop het huidige voorzieningenniveau. Zij maken een plan en overleggen dat met de gemeente. Ondernemers in de betreffende gebieden betalen een opslag op hun onroerendezaakbelasting. Dit bedrag wordt in het betreffende gebied via een ondernemersfonds ingezet.
Als beide partijen akkoord zijn en dit in een overeenkomst hebben vastgelegd, stelt de gemeenteraad de verordening vast. Is er voldoende draagvlak bij de ondernemers, dan treedt de verordening in werking en int de gemeente de BIZ-bijdrage voor het fonds. De gemeente stort het geld terug aan de uitvoerende ondernemersvereniging of -stichting.

TIF (Tax Increment Financing)

Eén van de mogelijkheden voor alternatieve financiering is Tax Increment Financing (TIF). TIF is komen overwaaien uit de Verenigde Staten. De basis van TIF is het financieren van benodigde investeringen (in de openbare ruimte) met de opbrengsten die voortvloeien uit hogere OZB-gelden. Doordat de vastgoedwaarde bij gebiedsontwikkelingen hoger wordt, kan de hieraan gekoppelde meerwaarde aan OZB worden ingezet als financieringsmiddel.

Lessen uit WOM Den Haag Zuid-West

De gemeente Den Haag past "noodgedwongen" in het stadsdeel zuidwest een bijzondere vorm van stadsontwikkeling toe. De woningcorporatie Vestia heeft veel woningen in dit gebied in het bezit. Door het financiële debacle van Vestia kwam de herstructurering van dit gebied onder druk te staan. Gezamenlijk hebben zij de WOM Den Haag Zuid-West bedacht. Het principe is dat zowel de gemeente als Vestia kapitaal inbrengen (gemeente d.m.v. geld, Vestia d.m.v. vastgoed). Met deze middelen wordt de herstructurering op gang gebracht. Belangrijke voorwaarde is dat er in de toekomst een waardevermeerdering wordt gecreëerd. Waarmee de gemeente (gedeeltelijk) haar investering kan terugverdienen. Uiteraard is de situatie in Den Haag niet vergelijkbaar met die van Oude IJsselstreek. Desalniettemin kan het principe zoals deze in Den Haag worden toegepast worden onderzocht of dit aanknopingspunten biedt om op kleine schaal in de gemeente Oude IJsselstreek toe te passen.

Subsidiemogelijkheden en co-financiering

Een verwacht nadelig resultaat hoeft lang niet altijd alleen op het bordje van de gemeente te komen. Onder andere de provincie Gelderland heeft diverse subsidiemogelijkheden. Vaak zal daarbij sprake zijn van co-financiering, dit betekent dat meerdere partijen een financiële bijdrage leveren aan de realisatie van een project.