

Emmeloord, 14 april 2009.

Onderwerp

Kadernota Grondbeleid.

Voorgenomen besluit

De kadernota Grondbeleid vaststellen.

Advies raadscommissie

[..]

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Inleiding

In 2004 heeft u de Nota Grondbeleid voor de gemeente Noordoostpolder vastgesteld, waarin de diverse beleidskeuzes zijn gemaakt op het beleidsterrein grondzaken. Deze nota is in augustus 2007 tussentijds geëvalueerd waarbij een aantal concrete voorstellen tot wijziging en aanpassing van het toenmalige beleid naar voren zijn gekomen. Er zijn een aantal aanleidingen te noemen voor een herziening van de vigerende nota:

1. Het beleid verdient een actualisatie gezien de veranderde omstandigheden in de markt, in relatie tot het ruimtelijk beleid (structuurvisie) en de tijdsgeest: om de vier jaar dient een Nota Grondbeleid te worden herzien.
2. In het uitvoeringsprogramma van ons college is opgenomen dat er een nieuwe nota grondbeleid wordt gemaakt waarin een integrale visie wordt ontwikkeld waarop de gemeente grondbeleid voert. De raad heeft een kaderstellende en controlerende taak op het gebied van grondbeleid.
3. De nieuwe Grondexploitatiewet, als onderdeel van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (afdeling 6.4), is per 1 juli 2008 in werking getreden. Deze wet biedt een verruiming van de mogelijkheden om kosten te verhalen. Deze wet is van invloed op het te voeren grondbeleid. De Nota Grondbeleid Gemeente Noordoostpolder 2009 zal hierin voorzien.

Doelstelling

Het doel is te komen tot een nota grondbeleid. Dit doel is tweeledig. Enerzijds wordt een beeld gegeven van de strategische mogelijkheden en het beschikbare instrumentarium en wordt voorgesteld en beschreven hoe het grondbeleid kan worden ingezet in de komende jaren. Anderzijds is de nota een kader om vastgesteld en gevoerd grondbeleid te toetsen.

Voorgesteld besluit

Instemmen met de beleidsvoorstellen (kaders) van het gemeentelijk grondbeleid zoals opgenomen in deze kadernota die de basis vormen van de nieuwe nota Grondbeleid.

Eindproduct: Nota Grondbeleid Gemeente Noordoostpolder 2009

De Nota Grondbeleid Gemeente Noordoostpolder 2009 zal de basis zijn voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid van de gemeente Noordoostpolder voor de komende 4 jaar.

Met de vaststelling van deze nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid kunnen voeren. Grondbeleid is een middel om andere beleidsdoeleinden van de gemeente te realiseren op het gebied van bijvoorbeeld woningbouw, voorzieningen, economie, natuur en recreatie.

Definitie grondbeleid

Beleid dat gericht is op het efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als:

- bevordering van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik,
- het bevorderen van een rechtmatige verdeling van kosten en opbrengsten,
- het verhogen van de kwaliteit van ruimtegebruik,
- de zeggenschap voor de burger,
- marktwerking op de grondmarkt.

Ambitie

De ambitie van de gemeente Noordoostpolder ten aanzien van haar grondbeleid is om op een transparante wijze:

1. Te interveniëren in kwalitatief maatschappelijk gewenst ruimtegebruik;
2. De regie te hebben op de ruimtelijke ontwikkeling met het grondbeleid;
3. Per situatie keuzes te hebben over het in te zetten instrumentarium, zodat adequaat gehandeld wordt met het oog op de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Zodanig dat er een gezonde financiële bedrijfsvoering is binnen de grondzaken van de gemeente.

Beleidskader

Om de ambitie tot uitvoer te kunnen brengen zal een beleidskader vastgesteld worden van de uitgangspunten ofwel 'spelregels' voor de uitvoering. Deze gaan over vormen van grondbeleid, grondverwerving, kostenverhaal, grondprijzen, gronduitgifte, reserves etc. Ook zullen de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders binnen het grondbeleid worden aangegeven.

Nota Grondbeleid 2004 versus Nota Grondbeleid 2009

Voorgesteld wordt om nog steeds van een actieve grondpolitiek uit te gaan, waarbij de mogelijkheid voor de gemeente open gehouden wordt om een meer faciliterend beleid te voeren dat is toegesneden op de betreffende locatie- of gebiedsontwikkeling. Uitgangspunt was en is maatwerk.

De Nota Grondbeleid Gemeente Noordoostpolder 2009 zal op een aantal punten verschillen met de nota uit 2004. De belangrijkste zijn de volgende:

- De nieuwe grondexploitatiewet en de verruiming van het kostenverhaal;
- De bevoegdheden van raad en college zijn expliciet in beeld gebracht;
- Er worden nadere eisen aan strategische verwervingen gesteld;
- Er wordt een Reserve Bovenwijkse Voorzieningen ingesteld, zodat aanwending van middelen voor dergelijke voorzieningen transparant en expliciet wordt;
- Voor wat betreft de grondprijsbepaling wordt jaarlijks een zogenaamde grondprijzenbrief vastgesteld door het College;
- De te kiezen vormen van grondbeleid (actief, PPS (= publiek-private samenwerking), faciliterend) op grond van een keuzemodel;
- Er worden regels ingesteld t.a.v. het weerstandsvermogen, verlies- en winstneming, grondexploitaties (opzet, waardering van NIEGG (= niet in exploitatie genomen gronden) en IEGG (= in exploitatie genomen gronden), etc.) en de stand van de reserve grondexploitatie;
- Risicomanagement bij grondexploitaties;
- Planning en controlcyclus bij ruimtelijke plannen.

Beleidsvoorstellen

Voor de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente Noordoostpolder worden de volgende beleidsvoorstellen gedaan om op te nemen in de Nota Grondbeleid:

Hoofdvorm grondbeleid gemeente Noordoostpolder

1. Grondbeleid draagt bij aan het tijdig realiseren van de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente;

2. De gemeente staat bij ruimtelijke ontwikkelingen een actief grondbeleid voor. Op basis van prioriteit, grondpositie, gemeentelijke mogelijkheden en doelstellingen en financieel risicoprofiel zal worden bezien of een andere vorm van grondbeleid (actief, PPS, faciliterend) gewenst is c.q. meerwaarde biedt;
3. De gemeente kiest op strategische wijze voor een vorm van grondbeleid die past bij het project dat aan de orde is;
4. De gemeente zorgt ervoor dat ze voor elke potentiële ontwikkelingslocatie haar gewenste regierol in beeld heeft en wat zij nastreeft;
5. De gemeente zorgt ervoor dat ze tijdig de ruimtelijke kwaliteit op hoofdlijnen heeft bepaald voor de potentiële ontwikkelingslocatie;
6. Samenwerking met marktpartijen wordt aangegaan wanneer dit leidt tot beperking van financiële risico's, bespoediging van de voortgang of de verbetering van kwaliteit of wanneer een ontwikkelaar een grondpositie heeft en zich beroept op zelfrealisatie;
7. Alle beschikbare grondbeleidsinstrumenten (Minnelijk verwerven, Wet Voorkeursrecht Gemeenten, Onteigening) kunnen in principe door de gemeente gehanteerd worden. Uitgangspunt is een minnelijke verwerving.

Verwerving

1. Per ruimtelijk project wordt vroegtijdig op vertrouwelijke basis een verwervingsstrategie door middel van een verwervingsplan opgesteld conform actief grondbeleid;
2. Onderhandelingen vinden plaats onder verantwoordelijkheid van het college. Indien een onderhandelingsresultaat is bereikt, dient de raad een besluit te nemen over het beschikbaar stellen van financiële middelen;
3. Een verkennend bodemonderzoek maakt onderdeel uit van de koopovereenkomst;
4. Het besluit tot aangaan van een koopovereenkomst wordt genomen door het College van B&W (binnen de kaders die de raad stelt);
5. Indien de projectkaders en het budget niet vooraf aangegeven zijn door de gemeenteraad, zal voorafgaand aan het definitieve koopbesluit, het voornemen aan de raad worden voorgelegd.

Strategische aankopen

1. Het al dan niet strategisch aankopen van grond is een uitvoerende taak van het college binnen het duale stelsel. Gezien de vertrouwelijkheid van de informatie met betrekking tot het wel of niet strategisch aankopen van grond is het wenselijk de raad alleen te betrekken bij een positief besluit voor het verstrekken van krediet.
2. Per strategische aankoop wordt het volgende afwegingskader voorgesteld, dan wel voldoet zij aan de volgende randvoorwaarden:
 - a. Het is te voorzien dat de grond past binnen aan te tonen planologisch beleid of visie binnen een periode van 5 jaar;
 - b. Met de aankoop wordt de regiefunctie van de gemeente substantieel versterkt;
 - c. Koopsom, verwacht renteverlies en te genereren exploitatie-inkomsten zijn dusdanig dat de kans groot is dat er geen verlies wordt geleden op de aankoop of de toekomstige grondexploitatie (risico-analyse).

Verhaal van (bovenplanse) kosten

1. Bij actief grondbeleid kunnen de kosten van voorzieningen deels of volledig verhaald worden uit de opbrengsten van gronduitgifte. Bij particuliere ontwikkelingen (faciliterend grondbeleid) is dit kostenverhaal met de Grondexploitatiewet afdwingbaar en verplicht.
2. Inzet van de gemeente is om vooraf (anterieur) op vrijwillige basis, door middel van een privaatrechtelijke (exploitatie)overeenkomst bij particuliere grondexploitaties overeenstemming te krijgen over het kostenverhaal en de locatie-eisen.

3. Indien dit niet lukt, wordt het publiekrechtelijke kostenverhaal uit de Grondexploitatiewet toegepast door het vaststellen van het exploitatieplan en kostenverhaal via de bouwvergunning.
4. Bij het toerekenen van plankosten aan grondexploitaties wordt de kostensoortenlijst van het Besluit ruimtelijke ordening en de nota van toelichting als richtlijn gevolgd waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken in gevallen waarbij dit wettelijk is toegestaan.
5. De voeding (de reserve) van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke bijdragen middels kostenverhaal regelen conform de 3 toetsingscriteria van de grondexploitatiewet (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit);
6. Een Reserve Bovenwijkse Voorzieningen instellen waarin staat vermeld op welke wijze welke infrastructurele voorzieningen gevoed worden, te starten met ingang van 2010.
7. Voor een eventuele bijdrage voor ruimtelijke ontwikkeling een onderbouwing in de structuurvisie opnemen. Deze valt niet onder de afdwingbare kostensoortenlijst en dient in een overeenkomst geregeld te worden.

Grondprijsbeleid

1. Marktconforme grondprijzen hanteren voor uitgeefbare grond. Hiervoor zal de regionale en lokale grond- en vastgoedmarkt worden gevolgd;
2. Het jaarlijks vaststellen van de grondprijzen in een grondprijzenbrief al dan niet aangevuld door externe expertise;
3. Afwijkingen van de vastgestelde standaard grondprijzen worden met een motivatie van de afwijking ter besluitvorming aan het college voorgelegd;
4. Grondprijzen worden gebaseerd op basis van kwaliteit (naar functie, ligging, oppervlakte, marktsegment en marktsituatie);
5. De residuele grondwaardemethode (verkoopwaarde minus BTW minus bouwkosten minus bijkomende kosten is grondresidu) als methode voor de bepaling van de grondprijzen van woningbouw kavels hanteren;
6. De grondprijzen voor commerciële functies baseren op de comparatieve methode (vergelijking van referentieobjecten).

Uitgifte

1. Gronden komen in aanmerking voor uitgifte/verkoop indien deze onderdeel uitmaken van uitgeefbare al dan niet bouwrijpe grond;
2. De gemeente hanteert een selectieprocedure voor projectmatige uitgifte van gronden;
3. Voor de uitgifte van individuele bouwkavels is een lotingsreglement vastgesteld (d.d. 20 juni 2006) en algemene verkoopvoorwaarden. Voor de uitgifte van bedrijventerreinen een optie- en uitgiftebeleid vastgesteld (d.d. 17 januari 2006);
4. Een goede registratie van de verkoop zodat een duidelijk inzicht aanwezig is van de feitelijke grondverkoop.

Beheer

1. Voor een adequaat beheer van gemeentelijke gronden wordt een overzichtelijk en actuele registratie van in gebruik en niet in gebruik zijnde gronden gevoerd;
2. De voorwaarden waaronder gronden in gebruik zijn of gegeven, zijn voor iedere gebruiker gelijk;
3. Gronden komen in aanmerking voor beheer indien deze in afwachting zijn van toekomstige ontwikkelingen of van strategisch belang zijn in het kader van gemeentelijke beleid.
4. Grond dat door de gemeente is aangekocht en moet worden beheerd tot het moment dat het in ontwikkeling wordt genomen, wordt verpacht tegen een marktconforme prijs.

Principe winstneming

1. Winsten in grondexploitaties worden genomen als deze zijn gegarandeerd bij de voorjaarsrapportage of najaarsrapportage. Deze garantie op het moment dat:
 - a. Maximaal 90% van het saldo van reeds geboekte inkomsten en gemaakte kosten gerealiseerd zijn, verminderd met de nog te maken kosten, wordt aan het einde van het jaar als winst genomen;
 - b. Er een positief saldo (contante waarde) is op basis van een blijvende positieve cash flow;
 - c. De nog te ontvangen opbrengsten zeker zijn gesteld.

Grondexploitaties

1. Beschrijving van financiële vertaling van grondbeleid met aandacht voor resultaat, weerstandsvermogen en risicomanagement. Uiteraard passend binnen de geldende BBV-voorschriften (= Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten).
 - a. Een standaard projectadministratie- en dossier per exploitatie en een goede verantwoording van de apparaatskosten per project.
 - b. In de verplichte paragraaf grondbeleid wordt, bij zowel de begroting als de jaarrekening, aandacht besteed voor resultaatprognose, risicomanagement en visie;
 - c. Naast het vaststellen van de exploitaties wordt tevens de jaarlijkse actualisatie van de in exploitatie genomen gronden (IEGG) d.m.v. jaarlijkse herzieningen tussentijds en achteraf en Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG) vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan de raad.
 - d. Waardering van de voorraad NIEGG (nog niet in exploitatie genomen gronden), saldo, uitgangspunten.
2. Het eindsaldo van de af te sluiten individuele grondexploitaties komt ten gunste van de reserve grondexploitatie alsmede de winstnemingen van individuele grondexploitaties totdat het door de raad vastgestelde niveau is bereikt. Het surplus komt te gunste van de algemene middelen.

Overheveling van gronden van de Algemene Dienst naar Algemene reserve grondexploitatie

Gronden die onder de verantwoordelijkheid vallen van de Algemene Dienst en in aanmerking komen voor grondexploitatie, worden tegen de boekwaarde overgeheveld naar de Algemene reserve grondexploitatie.

Omvang algemene reserve grondexploitatie en Weerstandsvermogen

1. De minimale omvang van de Reserve grondexploitatie wordt bepaald op basis van een ratio weerstandsvermogen van minimaal 1. In een formule wordt dat als volgt weergegeven: $\text{ratio weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$. De beschikbare weerstandscapaciteit zijn de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Dit is te vergelijken met de reserve grondzaken;
2. De minimale omvang (de benodigde weerstandscapaciteit) van het weerstandsvermogen wordt jaarlijks mede bepaald middels een Monte Carlo methode;
3. Jaarlijks wordt het weerstandsvermogen bezien. Er vindt geen jaarlijks standaardafdracht van de reserve grondexploitatie aan de Algemene Dienst plaats. Omdat het weerstandsvermogen aan fluctuatie onderhevig is, wordt het gewenste niveau van het weerstandsvermogen met een buffer van 20% vastgesteld om zodoende majeure afwijkingen in risicoprofiel van de grondexploitaties te kunnen dekken. Het surplus boven deze 20% wordt beoordeeld op handhaving binnen de reserve grondexploitatie of tot overbrengen naar de algemene middelen.

