

# **GRONDBELEID**

# **Nota Ontwikkeling**

*Vastgesteld door de gemeenteraad op 5 april 2007*

## **1. Aanleiding**

Het gemeentebestuur heeft de wens uitgesproken te beschikken over een actueel grondbeleid. Gemeentelijk grondbeleid bestaat uit drie deelonderwerpen, namelijk het beleid inzake grondprijzen, beleid met betrekking tot vastgoedbeheer en beleid op het gebied van ontwikkeling. Elk van deze deelonderwerpen wordt in een afzonderlijke beleidsnota beschreven. Voorliggende nota ontwikkeling speelt in op de nieuwe verhouding tussen college en gemeenteraad in het kader van de wet dualisering gemeentebesturen en op de trend dat steeds meer ontwikkelingen binnenstedelijk plaatsvinden waarbij de gemeente komt te staan voor de keus een actief of faciliterend grondbeleid te voeren.

Dualisering: in het kader van de wet dualisering heeft het college een aantal uitvoerende bevoegdheden gekregen die voorheen bij de raad lagen. Het college kan die bevoegdheden uitoefenen in lijn met kaderstellende uitspraken van de raad.

Actief of faciliterend grondbeleid: de positie van de gemeente bij het grondbeleid is de afgelopen jaren gewijzigd. Als gevolg van schaarse uitbreidingsgebieden vindt het woningbouwprogramma meer en meer binnenstedelijk plaats. De gemeente komt steeds vaker voor de keus te staan actief grondbeleid te voeren.

## **2. Doel nota**

Deze nota ontwikkeling omvat de kaders van de gemeenteraad waarbinnen het college haar bevoegdheid kan uitoefenen.

De nota ontwikkeling:

- ✓ is in overeenstemming met nieuwe en aangekondigde wetgeving,
- ✓ is herkenbaar, communiceerbaar en transparant,
- ✓ biedt een toetsingskader,
- ✓ beantwoordt de vraag of de gemeente een actief of faciliterend grondbeleid voert.

## **3. Actief of faciliterend grondbeleid**

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een hulpmiddel om de ambities – waaronder die met betrekking tot kwaliteit en de verwezenlijking van maatschappelijke en economische functies – uit ruimtelijke plannen te vertalen in concrete projecten en ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Een overheid kan daarbij kiezen voor het voeren van een actief grondbeleid of een meer faciliterend grondbeleid.

### *Actief grondbeleid*

Actief grondbeleid is er op gericht om ruimtelijke doelstellingen te realiseren door invloed uit te oefenen op het gebruik, eigendom en de prijs van de grond. Een actief grondbeleid betekent dat de gemeente de stedelijke ontwikkeling bevordert, leidt en stuurt door de ontwikkeling van plannen (geheel of gedeeltelijk) in eigen hand te nemen. De gemeente tracht hierbij zo tijdig mogelijk de eigendom van gronden te verwerven, de gronden bouwrijp te maken en ze vervolgens weer uit te geven onder voorwaarden tegen een marktconforme prijs.

### *Faciliterend grondbeleid*

Bij het voeren van een faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich veelal tot het vaststellen van bindende regels waaraan uitbreiding en bebouwing moeten voldoen. Het initiatief tot verwerven, bouwrijp maken en bebouwen van grond ligt bij de particuliere ondernemer. Door het sluiten van exploitatieovereenkomsten haalt de gemeente de door haar gemaakte kosten voor onder andere aanpassing van het openbaar gebied terug. De exploitatieverordening biedt hiervoor de basis.

	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ sturing stedelijke ontwikkeling</li> <li>▪ extra inkomsten door grondtransacties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vertrouwelijkheid</li> <li>▪ financieel risicovoller</li> <li>▪ marktafhankelijk</li> <li>▪ extra kosten</li> <li>▪ arbeidsintensiever</li> </ul>
Faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ geen financieel risico</li> <li>▪ inzichtelijke bijdrage door exploitatie overeenkomst</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ minimale sturing stedelijke ontwikkeling</li> <li>▪ marktafhankelijk</li> </ul>

*Voorwaarden (actief) grondbeleid.*

Om een actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzakelijk te beschikken over een visie en over voldoende financiële middelen.

Visie: een visie wordt gebruikt als strategisch afwegingskader om actief grondbeleid te voeren. Lees: om schaarse financiële middelen zo optimaal en strategisch mogelijk in te zetten. Op 19 december 2005 heeft de gemeenteraad van Velsen de structuurvisie 2015 vastgesteld. De structuurvisie geeft een beeld van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen. In de structuurvisie worden keuzes gemaakt voor (her)ontwikkeling van gebieden.

Financiële middelen: eigendom geeft de gemeente de grootste mogelijkheid tot sturen van (her)ontwikkelingen. Het voeren van een actief grondbeleid heeft tot doel, dat de gemeente vooruitlopend op het bekendmaken van de doelstelling in een bepaald gebied, de (strategische) percelen reeds verwerft. Hiermee wordt voorkomen dat derden de gronden vooraf in handen krijgen waardoor een kostenopdrijvend effect kan optreden. Een actief grondbeleid vereist extra financiële middelen.

*Overige hulpmiddelen bij een actief grondbeleid*

Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is onderdeel van het voeren van een actief grondbeleid. Doelstelling van de Wvg is de verbetering van de grondmarktpositie en regiefunctie van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijke plannen. Het onroerend goed waarop de Wvg van kracht is moet namelijk in eerste instantie aan de gemeente te koop worden aangeboden. Bij het voorkeursrecht moet het gaan om gronden met een toekomstige, niet agrarische bestemming die nog niet is verwezenlijkt, zoals uitleglocaties en herstructureringsgebieden. Van geval tot geval moeten de eigendomsposities en andere omstandigheden worden bezien om te besluiten de Wvg wel of niet toe te passen.

Onteigening

De Onteigeningswet biedt voor de gemeenten de mogelijkheid om te komen tot onteigening van gronden en/of objecten die nodig zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling. De rechtvaardiging van onteigening is gelegen in het gemeenschapsbelang, dat in het voorkomende geval hoger geacht wordt dan het belang van de individuele eigenaar. De onteigeningsprocedure is het uiterste middel om tot realisatie van doelstellingen te kunnen komen.

**Uitgangspunt actief of faciliterend grondbeleid**

Om ruimtelijke plannen conform de structuurvisie 2015 te verwezenlijken voert de gemeente

Velsen een actief strategisch grondbeleid op (her)ontwikkelingslocaties. Voor overige locaties wordt gekozen voor faciliterend grondbeleid

#### **4. Berekening grondwaarden**

##### *Grondexploitatie*

Met een grondexploitatieberekening wordt beoordeeld of een verwerving in het kader van (her)ontwikkeling financieel haalbaar is. In deze berekening worden alle geraamde kosten en opbrengsten opgenomen. Voorafgaand aan het opstellen van een grondexploitatie wordt een haalbaarheidsanalyse/-berekening gemaakt. Het uitgangspunt is het realiseren van een minimaal kostendekkende grondexploitatie.

Om de grondprijs vast te stellen hanteert de gemeente Velsen doorgaans de residuele methode<sup>1</sup>. Deze methode biedt zekerheid voor de gemeente en borgt een realistische marktprijs, maar vergt wel maatwerk.

##### **Uitgangspunt grondexploitatie**

Een commerciële (her)ontwikkeling dient, op basis van een residuele grondprijsberekening, te beschikken over een minimaal kostendekkende grondexploitatie<sup>2</sup>.

##### *Exploitatieverordening en Grondexploitatiewet*

Wanneer de gemeente geen afdwingbare grondpositie heeft, wordt geprobeerd met de ontwikkelaars, die de gronden zelf voor eigen rekening gaan ontwikkelen, afspraken te maken over het verhaal van de kosten. Deze afspraken worden neergelegd in een exploitatieovereenkomst. De exploitatieovereenkomst is gebaseerd op een door de gemeenteraad vastgestelde exploitatieverordening (vastgesteld op 4 september 2003).

Momenteel is een Grondexploitatiewet in voorbereiding. Deze wet heeft geen gevolgen voor het beleid geformuleerd in deze nota.

##### **Uitgangspunt exploitatieverordening en Grondexploitatiewet**

De Exploitatieverordening Velsen 2003 is de basis voor het opstellen van een exploitatieovereenkomst.

#### **5. Actieve grondpolitiek en risico afdekking**

Het voeren van een actief grondbeleid heeft tot doel dat de gemeente vooruitlopend op het bekendmaken van de doelstelling in een bepaald gebied, de (strategische) percelen reeds verwerft. Hiermee wordt voorkomen dat derden de gronden vooraf in handen krijgen en de grondwaardevermeerdering niet aan de gemeente toevalt.

<sup>1</sup> Residuele methode: In deze methode wordt vooraf berekend wat de grond waard zou zijn op het moment van uitgifte van de grond. De grondwaarde wordt vastgesteld op basis van een residuele berekening van de verwachte kosten en opbrengsten.

<sup>2</sup> Voor overige functies, niet zijnde commerciële functies, worden jaarlijks de grondprijzen vastgesteld door de gemeenteraad.

Bij een actief grondbeleid komen onroerende zaken (grond en/of gebouwen) vooruitlopend op de inbreng in exploitaties al in het bezit van de gemeente. Om een actief grondbeleid te kunnen voeren dient het college dus te kunnen beschikken over een ‘werkbudget’.

Gelet op het dynamische karakter van een actief grondbeleid wordt voorgesteld dat het college afspraken maakt met de raad om, indien nodig, snel te kunnen handelen. De raad machtigt het college om tot een bedrag van maximaal € 10 miljoen transacties aan te mogen gaan met verantwoording achteraf. De besteedbare ruimte binnen dit bestedingslimiet is dynamisch en heeft daardoor het karakter van een ‘werkbudget’. Door een budget van deze omvang wordt de mogelijkheid tot het doen van meerdere aankopen gewaarborgd. Aangezien het in het kader van een actief grondbeleid van essentieel belang is om snel te kunnen handelen dient men op ieder gewenst moment voldoende financiële slagkracht te hebben voor strategische vastgoedaankopen. Ook als er sprake is van een eerdere vastgoedtransactie welke nog niet is ingebracht in een grondcomplex, dient er derhalve voldoende ‘werkbudget’ voorhanden te zijn. Het is namelijk een vast gegeven dat de aankoop van vastgoed en de hieropvolgende inbreng in een exploitatie een aanzienlijke tijdsspanne kan omvatten. Zodra onroerend goed is ingebracht in exploitaties kan het betreffende bedrag weer worden toegevoegd aan het ‘werkbudget’. Indien deze afspraak wordt gemaakt is dus in feite vastgelegd, dat de boekwaarde van de aanschaffingen van onroerend goed in het kader van een actief grondbeleid maximaal € 10 miljoen mag bedragen (inclusief gronden niet in exploitatie gebracht). Het college legt via tussenrapportages en het jaarverslag verantwoording af over de aankopen en de inbreng in de exploitaties en de boekwaarde van de strategische aankopen.

#### **Uitgangspunt actieve grondpolitiek**

De raad machtigt het college voor het voeren van een actieve grondpolitiek. Het college mag tot een bedrag van € 10 miljoen transacties aangaan en legt via de tussenrapportages en het jaarverslag verantwoording af.

#### *Grondverkoop*

Bij verkoop van gemeentegrond is het uitgangspunt dat de grond marktconform wordt vervreemd op basis van de toekomstige bestemming.

Gemeentegrond wordt in beginsel via openbare inschrijving vervreemd. De vervreemding van grond gebeurt conform de door de gemeenteraad vastgestelde algemene bepalingen (2006).

In een tweetal gevallen kan het noodzakelijk zijn om af te wijken van het uitgangspunt van openbare inschrijving;

1. Indien de locatie onder de prestatieafspraken met woningcorporaties valt;
2. wanneer er sprake is van locaties/gebieden die gezien:
  - ✓ grootte en complexiteit,
  - ✓ hoogte en spreiding van risico's,
  - ✓ eigendomssituatie,samenwerking met ontwikkelpartner(s) rechtvaardigen.

*Ad 1.* Bij verkoop van gemeentelijke gronden dient er te worden onderzocht of het perceel onder de tussen de gemeente Velsen en de woningcorporaties gemaakte prestatieafspraken

valt. Indien de gronduitgifte onder deze afspraken valt, zal de locatie aan de betreffende corporaties worden aangeboden.

*Ad 2.* Een voorbeeld hiervan is de situatie waarbij de te verkopen gemeentegrond direct grenst aan een ander perceel dat op korte termijn zal worden (her)ontwikkeld. In dit geval dient er te worden onderzocht of het ontwikkelen van beide percelen tezamen wellicht meer (in zowel financieel als stedenbouwkundig opzicht) kan opleveren dan twee los van elkaar staande ontwikkelingen. In een dergelijke situatie heeft het de voorkeur om in eerste instantie in onderhandeling te treden met de eigenaar van het naastgelegen perceel.

#### **Uitgangspunt grondverkoop**

Bij verkoop van gemeentegrond wordt uitgegaan van vervreemding voor een marktconforme prijs op basis van de toekomstige bestemming.

Gemeentegrond wordt in beginsel via openbare inschrijving vervreemd.

#### *Positie corporaties bij uitgifte woningbouwlocaties*

In de Overeenkomst Prestatieafspraken Wonen gemeente Velsen (5 juli 2005) zijn corporaties en gemeente een voorkeursregeling voor corporaties overeengekomen. In een notendop behelst de voorkeursregeling dat de gemeente eerst de betreffende corporaties benadert bij de uitgifte van specifieke woningbouwlocaties. En indien zij voldoen aan de gestelde voorwaarden voorrang krijgen bij het indienen van een ontwikkelingsvisie ten opzichte van overige partijen in de markt. Corporaties en gemeente zijn in het kader van de prestatieafspraken in overleg over nadere invulling. De uitkomsten hiervan worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

#### *Algemene reserve Grondbedrijf*

Het uitvoeren van grondbeleid is niet vrij van risico. Risico's binnen de grondexploitatie kunnen bijvoorbeeld bestaan uit hogere exploitatielasten, stijging rente, vertraagde afzet van gronden etc. Binnen bepaalde marges zijn bovengenoemde risico's beheersbaar. Zo worden jaarlijks de exploitatieopzetten herzien. Niettemin worden de risico's (overigens ook de kansen) van grondexploitatie groter geacht dan van de overige bedrijfsvoering.

Momenteel is binnen het Grondbedrijf een reserve beschikbaar met als doel het achteraf opvangen van niet gedekte onvoorziene onrendabele investeringen. De reserve voor bestaande grondexploitaties is gemaximeerd tot € 3,17 miljoen<sup>3</sup>. Voorgesteld wordt de reserve op een hoger niveau te brengen om daarmee alle risico's adequaat af te dekken, onder toepassing van hetzelfde percentage.

Voorgesteld wordt het risico in te schatten op 10% van de boekwaarde van de gronden. De norm voor de omvang van de algemene reserve grondexploitatie wordt hieraan gekoppeld, waarbij ook rekening wordt gehouden met de 10% van het 'werkbudget' van het actief grondbeleid.

Dit betekent dat de genormeerde omvang van de algemene reserve grondexploitatie bij het vaststellen van de jaarrekening wordt bepaald op 10% van de boekwaarde van de gronden

<sup>3</sup> Op 27 september 2001 heeft de gemeenteraad bij vaststelling van het deelproject Reserves en voorzieningen Financieel Masterplan Velsen september 2001 de algemene reserve voor het Grondbedrijf bepaald, waarbij een percentage van de boekwaarde is gehanteerd (10%) om het niveau van de reserve te bepalen.

plus 10% van het ‘werkbudget’ actief grondbeleid. Indien de reserve onder de normomvang komt zal een plan worden opgesteld op welke wijze aan de norm kan worden voldaan. Bij een omvang boven de norm vloeit het meerdere van de reserve naar de algemene reserve van de gemeente.

#### **Uitgangspunt algemene reserve Grondbedrijf**

De genormeerde omvang van de algemene reserve grondexploitatie bij het vaststellen van de jaarrekening wordt bepaald op 10% van de boekwaarde van de gronden plus 10% van het ‘werkbudget’ actief grondbeleid.

### **6. Financiële verantwoording**

#### *Grondcomplexen*

De gemeente Velsen heeft meerdere zogenaamde grondcomplexen binnen het Grondbedrijf. In een grondcomplex is gemeentelijk onroerend goed opgenomen dat (her)ontwikkeld moet worden. In het grondcomplex worden alle kosten en opbrengsten die betrekking hebben op de vastgestelde locatie opgenomen en vastgelegd.

#### *Structuur grondcomplexen*

Momenteel wordt per ontwikkellocatie een grondcomplex geopend. Dit leidt tot een onsamenhangend en een niet op de opgave (grote herstructureringsgebieden) toegesneden geheel aan grondcomplexen. Uitzondering hierop is Zeewijk, het totale project valt binnen één grondcomplex met diverse deelcomplexen. Binnen het grondcomplex Zeewijk is een voorziening ingesteld, zodat de ontwikkeling van een deelcomplex met een batig saldo een ander deelcomplex binnen het project met een nadelig saldo kan afdekken.

Voorgesteld wordt een nieuwe structuur voor grondcomplexen:

- Voor grote (her)structureringsgebieden zoals Centrum IJmuiden, Zeewijk, Oud-IJmuiden en Velsen-Noord wordt per gebied één grondcomplex, inclusief voorziening, geopend. Binnen het grondcomplex wordt per locatie een deelcomplex geopend. Voor elk complex wordt een exploitatieopzet gemaakt. Bij voltooide deelcomplexen met een batig resultaat vloeit het saldo naar de voorziening binnen het grondcomplex. Voor negatieve exploitatieopzetten wordt geput uit deze voorziening. Indien het totale complex over een positieve prospectie beschikt kan worden afgesproken dat de baten lopende de exploitatie vloeien naar de algemene reserve grondbedrijf.
- Voor de overige kleinere locaties wordt één grondcomplex ‘Overig’ geopend. De kleinere locaties worden als separaat complex binnen dit grondcomplex geopend.

#### **Uitgangspunt structuur grondcomplexen**

Voor grote (her)structureringsgebieden wordt per gebied één grondcomplex, inclusief voorziening, geopend.

Voor de overige kleinere locaties wordt één grondcomplex ‘Overig’ geopend.

#### *Financiële afwikkeling grondcomplexen*

Als een grondcomplex geheel voltooid is, wordt het grondcomplex financieel afgesloten. Nadelige saldi van geheel voltooide complexen worden afgeboekt binnen de algemene reserve grondbedrijf.

Batige saldi van geheel voltooide complexen vloeien naar de algemene reserve grondbedrijf.

Bij een omvang van de algemene reserve grondbedrijf boven de norm vloeit het meerdere van de reserve naar de algemene reserve van de gemeente.

#### **Uitgangspunt financiële afwikkeling grondcomplexen**

Nadelige saldi van een geheel voltooid complex wordt afgeboekt binnen de algemene reserve grondbedrijf. Batige saldi van een geheel voltooid complex vloeit naar de algemene reserve grondbedrijf.

### **7. Bevoegdheden College en Gemeenteraad**

#### *Grondcomplex*

In het kader van het dualisme is voor het openen van een grondcomplex de volgende regeling van kracht. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft de bevoegdheid om een grondcomplex binnen het Grondbedrijf te openen, waarvan is aangetoond dat de voorgenomen (her)ontwikkeling over een minimaal kostendekkende grondexploitatie beschikt. Binnen het geopende grondcomplex worden financiële verplichtingen aangegaan. Het college houdt met tussenrapportages en de jaarrekening de gemeenteraad achteraf op de hoogte van de voortgang en de gedane financiële verplichtingen.

Bij een grondcomplex met een negatieve grondexploitatie is vooraf goedkeuring noodzakelijk van de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt een besluit over de voorgenomen (her)ontwikkeling en de wijze waarop de onrendabele top wordt gedekt. Algemeen gesteld kan dit voorkomen bij strategische (her)ontwikkelingen en zal de behandeling daarvan in beslotenheid plaatsvinden.