

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Lelystad houdende de vaststelling van een verordening inzake grondontwikkeling (Beheersverordening Grond en Grondontwikkeling 2019)

Raadsbesluit

Nummer: 190018290

De raad van de gemeente Lelystad,

Op voorstel van het college van de Gemeente Lelystad op d.d. 29 oktober 2019;

BESLUIT:

De navolgende Beheersverordening Grond en Grondontwikkeling 2019 vast te stellen:

Beheersverordening Grond en Grondontwikkeling 2019.

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepaling

In deze verordening wordt verstaan onder:

a. Aankoopbeleid:

Dit is een kader welke grond en wanneer ten behoeve van de Eigen productie wordt ingekocht. Ook is het een houvast voor de inname (zonder vergoeding) van gereed gekomen Openbare ruimte bij Particuliere zelfrealisatie.

b. BBV :

Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

c. BIE (Bouwgrond in exploitatie):

Een ruimtelijke ontwikkelplan dat de gemeente zelf risicodragend ter hand neemt, met een financiële vertaling, waarbij de kosten geactiveerd mogen worden.

d. BIE complex (grondexploitatie):

Een in de administratie ingerichte systematische registratie van de kosten en opbrengsten van een afgebakend gebied (de planologische en fiscale eenheid voor de Btw), of het Verzamelcomplex Overige Uitgeefbare Gronden.

e. Budget initiële ontwikkelingen:

Een jaarlijks door de raad vast te stellen krediet dat tot doel strekt om niet geprogrammeerde kleinere ruimtelijke ontwikkelingen te begeleiden naar een overeenkomst tot kostenverhaal dan wel naar een gemeentelijke grondexploitatie.

f. Egalisatiereserve Grondexploitatie:

De reserve die is bestemd ter vereffening van winsten en verliezen bij de ontwikkeling van gronden (nader specificering verloopt via de nota reserves en voorzieningen).

g. Eigen grondproductie

De risicodragende omzetting door de gemeente van Ruwe Grond naar nieuwe bouwrijpe percelen en bijbehorende nieuwe Openbare ruimte. De gemeente dekt de kosten via een marktconforme uitgifteprijs, via subsidies van andere overheden, of uit de algemene middelen van de gemeente.

h. Facilitaire Grondproductie:

Het geheel aan activiteiten die verband houden met Particuliere zelfrealisatie en waarbij de gemeente een dienstverlenende rol vervult, kosten in rekening brengt en locatie-eisen stelt.

i. Gebiedseigen kosten:

De uitgaven die uitsluitend profijt afwerpen voor een specifiek gebied.

j. Gebiedsoverstijgende kosten:

De uitgaven die profijt afwerpen voor meerdere nieuwe gebieden of de bestaande stad.

k. Grondbeleid

Het geheel aan instrumenten dat de gemeente ter beschikking staat om via ruimtelijke ontwikkeling, die de gemeente zelf risicodragend via Eigen productie ter hand neemt of via Facilitaire productie mogelijk maakt, bestuurlijke doelen te bereiken.

l. Kadernota Grondbeleid

Een beschrijving op welke wijze en met welke (grondbeleid)middelen de doelstellingen en ambities uit het college akkoord kunnen worden ondersteund.

m. Krediet:

Een door de gemeenteraad beschikbaar gesteld bedrag met bijbehorende kaders en bestedingsdoel.

n. Lijst met locatie-eisen:

Dit is de gewenste vorm van uitvoering zoals bedoeld in afdeling 6.4. van de Wro. Het is een geheel aan bepalingen rond de ruimtelijke invulling, tijdstippen, kwantiteit en kwaliteit van de aanleg van Openbare ruimte.

o. Marktconforme uitgifteprijs

Die prijs die behorend bij de kavel, de kavels of vastgoed gebaseerd op de toekomstige functie die naar alle waarschijnlijkheid ook in de vrije markt tussen bereidwillig en goed geïnformeerde koper en verkoper zou zijn gerealiseerd.

p. MPG :

Een Meerjaren Prognose Grondexploitaties. Het is een financiële doorkijk van de BIE alsmede de hieronder gedefinieerde MVA en strekt tot doel om de bedrijfseconomische gezondheid te bepalen aan de hand van actuele inzichten.

q. MVA :

De balanspost Materiele Vaste Activa. Hieronder ressorteren onder meer alle andere kadastrale eigendommen die niet zijn opgenomen in een BIE . Het gaat onder meer om openbare ruimte en gemeentelijk vastgoed (grond/gebouw) dat een definitieve aanwending heeft bereikt.

r. MVA Onderdeel Ruwe Grond met Ontwikkelperspectief:

Dat is een voorraad Ruwe Grond met een prognose dat het in de toekomst in een volgend Ruimtelijk Programma tot de BIE kan worden gerekend. Er worden geen kosten bijgeschreven. Tot aan het ontwikkelmoment behoren ze tot de MVA. Eventuele boekwaarde wordt in de grondexploitatie overgenomen mits de draagkracht van de grondexploitatie dit toestaat.

s. MVA Onderdeel Ruwe Grond zonder Ontwikkelperspectief:

Dit betreft grond met een prognose dat het in de overzienbare toekomst niet meer zal worden ontwikkeld. Er worden geen kosten bijgeschreven en er wordt gezocht naar een alternatieve aanwending of afstoot. Tot aan het moment van verkoop of andere aanwending behoren ze tot de MVA.

t. Openbare ruimte

Dit is grond die een aanwending krijgt voor o.a. verkeersdoeleinden, groen en waterbeheersing.

u. Paragraaf Grondbeleid

Een op basis van de BBV verplicht onderdeel in de jaarbegroting en jaarverslaggeving van de gemeente.

v. Particuliere zelfrealisatie:

De risicodragende omzetting door een andere partij dan de gemeente, van ruwe grond naar bouwrijpe percelen en nieuwe Openbare ruimte. De gemeente brengt haar kosten in rekening door middel van een exploitatieplan Wro 6.12 of overeenkomst Wro 6.24.1, of overeenkomst Wro 6.24.2. dan wel de leges (kruimelgevallenregeling Bro 6.2.1. en bij hantering van een intaketarief).

w. Protocol particuliere initiatieven

Dit is een gestandaardiseerde werkwijze in de omgang met Particuliere zelfrealisatie.

x. Uitgifteprijsbeleid:

Beschrijving van de wijze van vaststelling van de marktconforme (erf)pacht dan wel verkoopwaarden van bouwgrond op basis van het te realiseren ruimtelijke programma. Een beschrijving van de waarde van grond voor maatschappelijke doeleinden waaronder ook sociale woningbouw.

y. Risicoanalyse:

Een systematische opsomming op (sub)complexniveau ten behoeve van de MPG op te stellen analyse van bedreigingen met een duiding hoe ze kunnen worden gepareerd, verdriven of gemitigeerd, en welk restrisico opgevangen moet kunnen worden in het weerstandsvermogen.

z. Ruimtelijk programma

Een jaarlijks op te stellen integrale planning van de uitgifte van terreinen voor woningbouw, maatschappelijke doeleinden, werken en winkelen en zo meer, voor steeds een volgende periode van 10 jaar naar locaties uitgesplitst en verdeeld over de Eigen grondproductie en Particuliere zelfrealisatie, alsmede een programmering van bestuurlijke beleidsambities. Tot dit programma behoort ook een planning van de juridische grondslag (op basis van Wro en de in te voeren Omgevingswet) om nieuwe bouwplannen mogelijk te maken.

aa. Ruwe Grond

Het zijn kadastrale eigendommen die aan de vooravond staan van een productieproces naar bouwrijpe grond en openbare ruimte. Het kan daarbij ook gaan om bestaande eigendommen met opstallen die worden gerecycled. Tot de Ruwe Grond behoort ook de voorraad die niet meer of pas na 10 jaar ontwikkeld wordt.

bb. Scenarioanalyse:

De meest vermoedelijke bedrijfseconomische uitslag van een aantal prognoses rond de ontwikkeling van de totaliteit van de Eigen grondposities in het BIE complex, de MVA Onderdeel Ruwe Grond met Ontwikkelperspectief en de MVA Onderdeel Ruwe Grond zonder Ontwikkelperspectief. De uitslag is van belang voor de bepaling van het Weerstandsvermogen van de gemeente.

cc. Uitgiftebeleid:

Hierin wordt vastgelegd aan welke categorieën klanten of doelgroepen wordt verkocht bij de Eigen grondproductie.

dd. Vastgoedbeleid

De effectieve en efficiënte omgang met eigendommen die een definitieve aanwending hebben bereikt, ten behoeve van bestuurlijke doelen.

Hoofdstuk 2. Handelingskader

Artikel 2. Algemene bepalingen

1. De raad stelt de algemene en principiële handelingskaders vast. Operationele en organisatorische uitwerking ten einde transparant binnen de handelingskader te kunnen opereren wordt ambtelijk vastgesteld via een Uitvoeringsprotocol.
2. Als generiek kader geldt dat de gemeente bij grond en vastgoed steeds handelt vanuit het principe van marktconformiteit.

Artikel 3. Verantwoording

1. De Raad bepaalt over welke aanvullende onderwerpen men in de begroting, jaarrekening, MPG, Kadernota Grondbeleid, Paragraaf Grondbeleid kaders wil stellen.
2. Verantwoording wordt afgelegd via de jaarrekening, meerjarenprognoses (MPG) en de paragraaf grondbeleid, dan wel gericht in bijzondere situaties of indien de raad daarom verzoekt.
3. Er geldt voor het College een actieve informatieplicht naar de Raad ten aanzien van geldstromen en veranderingen in risicoposities rond grond en vastgoed.

Hoofdstuk 3. De gemeente in de publieke rol bij gebiedsontwikkeling

Artikel 4. Beleidsinstrumenten

1. Eens per vier jaar en volgend op de start van een nieuwe bestuursperiode wordt er een nieuwe Kadernota Grondbeleid opgesteld die aansluit op de bestuurlijke agenda in een nieuwe zittingsperiode. In het grondbeleid wordt onder meer beschreven welke (wettelijke) middelen de gemeente ter beschikking staan ter ondersteuning van de ambities op het gebied van ruimtegebruik, volkshuisvesting, economie, natuurontwikkeling enzovoorts. Het geeft aan hoe om te gaan met eigen grondontwikkeling dan wel facilitair grondbeleid, afhankelijk van de locatie en soort ontwikkeling (situationeel grondbeleid). Voorts worden hierin onder meer kaders gesteld op gebied van aankoop-, grondprijis- uitgiftebeleid.
2. De Paragraaf Grondbeleid bij de (meerjaren) programmabegroting bevat tevens een actuele evaluatie van de Kadernota Grondbeleid.
3. Eens per jaar stelt de Raad een Ruimtelijk Programma vast voor de daarop volgende 10 jaar.
4. Er wordt een Meerjaren Investeringsplan opgesteld voor de Gebiedsoverstijgende Kosten met een verdeling van lasten naar kostendeckening vanuit de Eigen productie, de Facilitaire productie, subsidies en de algemene middelen.

Artikel 5. Voorbereidingskosten ter uitvoering van het Ruimtelijk programma

1. Op basis van het ruimtelijk programma wordt jaarlijks door het college een inschatting gemaakt van de (voorbereidings)kosten voor het jaar T+1 en deze worden betrokken bij de Kadernota of begrotingsbehandeling. De (voorbereidings)kosten kunnen betrekking hebben op particuliere initiatieven of op toekomstige grondexploitaties.
2. In aanvulling hierop is het college bevoegd om jaarlijks tot € 75.000 initieel budget beschikbaar te stellen voor alle gevallen waarin onder lid 1 niet is voorzien en waarvoor geen krediet is aangevraagd of anderszins budget beschikbaar is. Uitgangspunt is dat gemaakte kosten worden verhaald via kostenverhaal dan wel worden opgenomen in een eigen grondexploitatie. Indien ontwikkelingen geen doorgang vinden, dan wel geen kostenverhaal mogelijk is, dan fungeert een trekkingsrecht op de egalisatiereserve grondexploitatie als risicobuffer om de corresponderende uitgaven of voorbereidingskosten te dekken. De administratieve verwerking van het voorgaande vindt plaats overeenkomstig het BBV.
3. Verantwoording over lid 1 en 2 wordt jaarlijks afgelegd via de jaarrekening in de paragraaf grondbeleid.

Hoofdstuk 4. De Eigen Grondproductie

Artikel 6. Administratie

1. De voorraad gronden wordt gesplitst naar
 - a. Complex Bouwgrond In Exploitatie (BIE). Dit is een grondexploitatie waarin kosten en baten worden opgenomen.
 - b. Complex MVA Onderdeel Ruwe Grond met Ontwikkelperspectief.
 - c. Complex MVA Onderdeel Ruwe Grond zonder Ontwikkelperspectief.
2. Een complex kan onderverdeeld worden in subcomplexen.

Artikel 7. Financieel proces

1. De raad stelt de grondexploitatie vast met een overzicht van kosten en baten gekoppeld aan de ruimtelijke kwaliteit en het programma.
2. Investerings, anders dan voorbereidingskosten, vinden niet eerder plaats dan nadat een grondexploitatie is opgesteld.
3. Fundamentele planwijzigingen worden aan de raad voorgelegd inclusief financiële consequenties voor de grondexploitatie.
4. De Raad autoriseert via de begroting jaarschijf T+1 van de Eigen grondproductie. De begrotingscijfers van jaar T+1 worden bij de MPG behorende bij de jaarrekening van jaar T geactualiseerd.
5. Er wordt jaarlijks via de begrotingssystematiek jaarbudget aangevraagd op basis van inschattingen van kosten en baten per jaarschijf in de grondexploitatie. Gezien het bedrijfseconomische (jaar overschrijdende) karakter van de grondexploitaties kunnen investeringen later dan wel eerder plaatsvinden. Indien investeringen binnen het ruimtelijke en financiële kader van de grondexploitatie vallen dan wordt het college gemachtigd deze uit te laten voeren.
6. Het college wordt gemachtigd om onvoorziene (niet in de grondexploitatie opgenomen) maar echter direct noodzakelijke en verhoudingsgewijs kleine investeringen uit te laten voeren.
7. Verantwoording over bovenstaande artikelen vindt plaats bij de jaarrekening in de MPG.
8. De MPG bevat een jaarlijkse bedrijfseconomische analyse en doorrekening van alle complexen waarbij op basis van een eindwaardeberekening een financiële doorkijk wordt gemaakt van de grondexploitaties (BIE). Elk BIE complex wordt daartoe tenminste eens per jaar geactualiseerd. Winstnemingen dan wel verliezen van de eigen grondproductie worden ten gunste dan wel laste van de Egalisatiereserve Grondexploitaties gebracht.
9. Wanneer in een BIE met een exploitatieberekening kosten worden opgenomen die hoger zijn dan hetgeen langs de publieke weg (exploitatieplan Wro 6.12.) zou kunnen worden gefactureerd bij Particuliere zelfrealisatie, dan worden die hogere kosten tegelijk met het nemen van de Ruimtelijke maatregel expliciet aan de Raad kenbaar gemaakt met achtergrond en motivering.

Artikel 8. Verantwoording

1. Er is bij de jaarverslaggeving conform BBV verschil tussen een herziening van een BIE complex en een actualisatie van een BIE complex. Bij een herziening is sprake van een meer fundamentele wijziging van uitgangspunten dan wel een geringere wijziging maar met aanzienlijke financiële gevolgen. Een herziening wordt expliciet en separaat verantwoordt.
2. Er wordt in de MPG, steeds inzicht gegeven in de prognose rond ontwikkeling van de schuldpositie van de Eigen grondproductie en Particuliere zelfrealisatie.

Artikel 9. Risicomanagement

1. Voor de grondexploitaties wordt een jaarlijkse risicoanalyse gemaakt. De analyse verschijnt in de MPG.
2. In de MPG wordt een Scenarioanalyse opgenomen die aangeeft wat de minimaal benodigde stand moet zijn van het Weerstandsvermogen. Dat Weerstandsvermogen wordt op concernniveau bepaald voor alle gemeentelijke activiteiten.

Artikel 10. Aan- en verkoopbeleid

1. Het Aankoopbeleid en de daarbij geldende procedures worden vastgesteld in de Kadernota Grondbeleid en ter vaststelling aangeboden.
2. Het van kracht zijnde Uitgiftebeleid van de Eigen Productie wordt opgenomen in de Kadernota Grondbeleid en ter vaststelling aangeboden.
3. Het van kracht zijnde Uitgifteprijsbeleid van de Eigen Productie wordt jaarlijks in de MPG opgenomen en ter vaststelling aangeboden.

Hoofdstuk 5. Particuliere Zelfrealisatie

Artikel 11. Financieel kader

1. Kostenverhaal is wettelijk verplicht. Indien vanwege het belang van de ontwikkeling van een locatie een financiële concessie wordt gedaan ten opzichte van het rekenkader (Wro) dan wordt door het College expliciet verantwoord aan de Raad.

Artikel 12. Uitvoeringskader

1. Er wordt een uniforme werkwijze voor de behandeling van particuliere initiatieven vastgesteld door het college.
2. Bij Particuliere zelfrealisatie moet de particulier steeds de economische uitvoerbaarheid van het eigen voornemen aantonen, rekening houdende met de lasten die de gemeente factureert op basis van het rekenkader (Wro).

Hoofdstuk 6. Onderlinge relaties

Artikel 13. Overdracht openbaar gebied

1. Vanuit de Eigen grondproductie (paragraaf 4) en vanuit de Particuliere zelfrealisatie (paragraaf 5) wordt nieuw aangelegde Openbare ruimte, met kadastrale ondergrond overgeheveld naar Materiele vaste activa waarna het onderhoud ten laste komt van de beheerposten voor de openbare ruimte (areaaluitbreiding). Die overdracht geschiedt zonder vergoeding.
2. De teruggave van openbare ruimte aan de Eigen grondproductie en hernieuwde ontwikkeling is ook zonder vergoeding.

Artikel 14. Aan- en Verkoop van grond binnen gemeente

1. De verkoop vanuit de Eigen grondproductie (paragraaf 4) van bouwrijpe grond aan een organisatieonderdeel anders dan openbare ruimte, geschiedt tegen een op kostprijs gebaseerde uitgifteprijs.
2. De terugname in de Eigen Grondproductie van overtollige (bouwrijpe) grond (voormalige scholen en ander gemeentelijk) vastgoed geschiedt tegen de boekwaarde van de grond mits het perceel kan worden opgenomen in een BIE. Overname en betaling geschiedt op het moment dat de ruimtelijke maatregel voor een nieuwe bestemming onherroepelijk is.

Hoofdstuk 7 Slotbepalingen

Artikel 15.

1. Het concern draagt zorg voor de financiering van de activiteiten die in deze verordening zijn beschreven. De regels van Treasurystatuut Lelystad zijn van toepassing.
2. De begroting en jaarrekening van alle activiteiten in deze verordening zijn volledig geïntegreerd in de begroting en jaarrekeningcyclus van de gemeente, maar daarbinnen wel afzonderlijk zichtbaar zodat er voortdurend adequaat inzicht is.
3. De aangekondigde nieuwe instrumenten worden voor eerst vastgesteld uiterlijk in 2020 ten behoeve van de 10 jaar daarna en voortschrijdend jaarlijks geactualiseerd.
4. Deze verordening kan worden aangehaald als de "Beheersverordening Grond en Grondontwikkeling 2019".
5. Deze beheersverordening treedt in werking op de dag na die van bekendmaking.
6. Bij de inwerkingtreding van deze beheersverordening vervalt de 'Beheersverordening grondbedrijf 2010'.

Lelystad, 3 december 2019.
De raad van de gemeente Lelystad,
de griffier, de voorzitter,