

## Nota grondbeleid 2017 Bergen op Zoom

### Hoofdvormen van grondbeleid

Om te komen tot gebiedsontwikkeling zijn 2 hoofdvormen te onderscheiden, actief en faciliterend (ook wel passief grondbeleid genoemd) grondbeleid. Actief grondbeleid kenmerkt zich door het als gemeente zelf risicodragend uitvoeren van het gehele productieproces van aankoop en ontwikkeling tot verkoop van grond. Bij faciliterend grondbeleid wordt dit juist aan de markt overgelaten. Beide vormen kennen voor- en nadelen, deze zijn in onderstaande tabel toegelicht.

#### Actief grondbeleid

Voordeel:

- Hoge mate van invloed op de inrichting en het gebruik van de ruimte.

Nadeel:

- Bij deze ontwikkelingen is de gemeente risicodragend.

#### Faciliterend grondbeleid

Voordeel:

- De risico's zijn minder groot dan wanneer de gemeente de werkzaamheden zelf uit voert.

Nadeel:

- Er is minder invloed op het programma omdat het overgrote deel aan de markt wordt overgelaten.
- Het verhalen van kosten kent beperkingen, hierdoor bestaan ook bij faciliterend grondbeleid risico's.

### Keuze grondbeleid

Zoals gesteld is grondbeleid een middel om doelstellingen op andere beleidsterreinen te verwezenlijken. Invloed uitoefenen op doelstellingen kan op verschillende manieren. Dit geldt zeker ook voor het uitvoeren van gebiedsontwikkelingen. Eigendom is niet het enige middel is om invloed uit te oefenen, maar het kan wel helpen. Om deze doelstellingen te kunnen bereiken is flexibiliteit gevraagd. Flexibiliteit om ontwikkelingen over te laten aan de markt als die de mogelijkheden ziet en wil benutten of om ontwikkelingen zelf uit te voeren als dit vanuit gemeentelijk beleid gevraagd wordt.

Dit betekent we per project integraal bekijken welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is. Ongeacht de keuze van type grondbeleid worden de risico's zoveel als mogelijk beperkt middels risicomangement. De keuze over onze rol leggen we per project bestuurlijk vast. De keuze voor actief grondbeleid ligt primair bij de gemeenteraad, de keuze voor faciliterend grondbeleid ligt bij het college van Burgemeester en Wethouders.

Vanzelfsprekend wil de gemeente de eigen voorraad gronden verstandig en tijdig ontwikkelen. Hierbij wordt de integrale afweging gemaakt hoe zich dit verhoudt met andere ontwikkelingen en ambities in de stad. Dit vraagt om duidelijke informatie en verantwoording, waarbij de eigen ontwikkeling niet per definitie voorrang heeft, het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen op de meest verantwoorde manier is bepalend.

Deze nota grondbeleid schetst per hoofdvorm het te volgen proces met de daarbij behorende kaders. Daarnaast geven we per hoofdvorm aan op welke wijze we omgaan met financiële beheersing, risicomangement en informatievoorziening.

### Status van deze nota

In de financiële verordening, welke is vastgesteld in 2017, is opgenomen dat de nota grondbeleid jaarlijks wordt herzien. Deze nota geeft de kaders die gelden voor het uitvoeren van gebiedsontwikkelingen en zijn niet aan dusdanige wijzigingen onderhevig dat jaarlijkse actualisatie van toegevoegde

waarde is. Vastgesteld wordt dat de nota grondbeleid wordt geactualiseerd als marktomstandigheden of wijzigingen in wet- en regelgeving daar aanleiding toe geven.

Over de ontwikkelingen binnen de projecten en het verloop van de grondvoorraad wordt jaarlijks verantwoording afgelegd middels het Verslag Bouwgrondexploitaties.

De uitgangspunten voor de verkoopprijzen wordt vastgelegd in een nota grondprijzen, zoals door het college wordt vastgesteld, zie hiervoor ook het hoofdstuk actief grondbeleid.

## **Actief grondbeleid**

### **Inleiding**

Er zijn diverse redenen om voor actief grondbeleid te kiezen. Hierbij valt te denken aan de behoefte tot het realiseren van gemeentelijke ambities, maar ook aan het ontwikkelen van gronden die de gemeente reeds in eigendom heeft.

Indien gekozen wordt voor actief grondbeleid en de gemeente dus risicodragend de plannen ontwikkelt wordt dit volgens onderstaand schema uitgevoerd. Dit hoofdstuk schetst de kaders voor het proces van actief grondbeleid.

### **Haalbaarheidsonderzoek en vaststellen grondexploitatie**

Indien de wens bestaat om gronden te ontwikkelen middels actief grondbeleid zal door de gemeente een haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd (laten) worden. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan worden gesteld of de ontwikkeling mogelijk is binnen acceptabele kaders. Dit hoeft niet te betekenen dat deze ontwikkelingen altijd tot een financieel positief resultaat zullen leiden. Voordat vanuit het haalbaarheidsonderzoek wordt doorgestart met een gebiedsontwikkeling wordt de grondexploitatie aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

Als de gemeenteraad daartoe besluit is het mogelijk om een grondexploitatie met een voorzienbaar tekort uit te voeren. Het realiseren van doelstellingen kan vragen om investeringen vanuit andere programma's of de algemene middelen ter dekking van het tekort.

In sommige gevallen is er sprake van kleine percelen die in eigendom van de gemeente zijn, waarbij ook actief grondbeleid wordt toegepast. Het vraagt veel administratieve werkzaamheden om hiervoor een grondexploitatie vast te stellen. De BBV vraagt echter wel om deze gronden als grondexploitatie te verantwoorden. We brengen deze onder in 1 grondexploitatie voor woningbouw en 1 grondexploitatie voor bedrijventerreinen.

Restpercelen zoals in het verleden verantwoord werden onder de voorziening negatieve planresultaten brengen we eveneens onder in deze grondexploitatie.

### **Verwervingsinstrumentarium**

Indien het voor de gebiedsontwikkeling van belang is om gronden te verwerven heeft de gemeente de beschikking over onderstaande verwervingsinstrumenten.

#### **Privaatrechtelijke instrumenten**

In de meeste gevallen vindt verwerving van de grond plaats middels de minnelijke weg. Dit wil zeggen door het sluiten van een koopovereenkomst tussen grondeigenaar en gemeente.

#### **Publiekrechtelijke instrumenten**

Naast de privaatrechtelijke weg, wat de voorkeur heeft, is het tevens mogelijk om publiekrechtelijke instrumenten in te zetten. De gemeente heeft hiervoor de beschikking over de volgende instrumenten:

- o Gemeentelijke voorkeursrecht: middels de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op gronden en panden. Bij een voorgenomen verkoop zal de eigenaar de onroerende zaak eerst aan de gemeente dienen aan te bieden. Om het recht in stand te houden dient de gemeente de planvorming actief op de pakken en de wettelijke termijnen in acht te houden.

- o Onteigening: middels de Onteigeningswet heeft de gemeente een mogelijkheid tot het in eigendom verkrijgen in algemeen belang. Het is een zeer verstrekkende ingreep die met de nodige terughoudendheid wordt toegepast.

## Marktselectie

De uitgifte van grond kan plaatsvinden aan marktpartijen of middels uitgifte van kavels aan particulieren of middels collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).

Om te komen tot de ontwikkeling die recht doet aan de gestelde doelstellingen voor de gebiedsontwikkeling vindt de selectie van marktpartijen in concurrentie plaats. Dit betekent dat er bijvoorbeeld gewerkt wordt middels een marktconsultatie, een prijsvraag of een tender. Hierbij worden marktpartijen in de gelegenheid gesteld om een plan in te dienen met bijbehorend grondbod. Op basis van vooraf gestelde criteria en wegingsfactoren wordt de meest geschikte partij geselecteerd om de ontwikkeling te realiseren.

Daarnaast is het tevens mogelijk om kavels uit te geven aan individuele kopers. Hiervoor zijn diverse selectiemethoden mogelijk, zoals het uitgeven op basis van een wachtlijst of op basis van een lotingmethode. Op het moment van uitgifte wordt de meest passende methode bepaald en door het college vastgesteld.

## Gronduitgifte

Uitgifte van gronden vindt plaats op basis van verkoop. De voorwaarden om te komen tot verkoop worden vastgelegd in een koopovereenkomst. De verkoop van gronden is een private activiteit en is niet aanbestedingsplichtig.

Soms kan de behoefte bestaan om nadere eisen te stellen aan de bouwplanontwikkeling, onverlet de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente. Hierbij is voorzichtigheid geboden, gezien het feit dat, door het stellen van nadere eisen de opdracht gezien kan worden als overheidsopdracht, waardoor de werkzaamheden aanbestedingsplichtig worden. Door het opnemen van de nadere eisen in de publiekrechtelijke bevoegdheden c.q. kaders van de gemeente (denk hierbij aan bijvoorbeeld het bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan), loopt de gemeente niet het risico om in aanbestedingsrechtelijke sfeer te komen.

Naast de mogelijkheid tot verkoop van de gronden is het ook mogelijk om gronden uit te geven in erfpacht. Het beleid van de gemeente gaat uit van terughoudendheid in het gebruik van erfpacht. Alleen in die gevallen waarin koop niet mogelijk is, en de ontwikkeling als wenselijk wordt gezien kan erfpacht worden ingezet als middel. Indien erfpacht ingezet wordt vindt hiervoor een bestuurlijke afweging plaats. Na uitgifte in erfpacht is een raadsbesluit voor de kredietvoting voor het activeren van de gronden benodigd. Dit vindt plaats middels de reguliere planning en controlcyclus.

## Grondprijsbeleid

Uitgangspunt voor het bepalen van de prijzen voor gronden is een marktconforme en transparante benadering. Omdat prijzen aan snellere veranderingen onderhevig kunnen zijn wordt het grondprijsbeleid in een afzonderlijke nota grondprijzen vastgelegd en door het college vastgesteld. Jaarlijks wordt bezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot het actualiseren van deze nota. In het Verslag Bouwgrondexploitatie nemen we de uitkomst van deze analyse op.

Bij het grondprijsbeleid is de regelgeving rondom staatssteun van belang. Op grond van deze regelgeving blijkt dat er een aantal mogelijkheden zijn om ervoor te zorgen dat staatssteun uitgesloten is. De eerste betreft het laten uitvoeren van een taxatie alvorens onderhandelingen worden opgestart. De andere mogelijkheid betreft het verkopen van gronden door middel van een biedprocedure. Voor de gronden waarvan geen vaste prijs in de nota grondprijzen wordt vastgesteld, geldt dat voorafgaand aan het vaststellen van de definitieve prijs een taxatie wordt opgevraagd.

Taxeren blijft geen exacte wetenschap. Taxaties kunnen soms onderling verschillen. Om deze reden kan de uiteindelijk overeengekomen prijs soms afwijken van de taxatie. Uitgangspunt is dat staatssteun niet wordt toegepast. Qua absolute bedragen geldt dat wordt getoetst aan de deminimis regeling. Qua percentage heeft het college de bevoegdheid om af te wijken van de taxatieprijs met een maximum van 10%. Over afwijkingen binnen deze grens wordt de raad bij de Verslag Bouwgrondexploitaties geïnformeerd. Afwijkingen die groter zijn dan 10%, maar passen binnen de deminimisregeling zijn mogelijk, mits voorzien van raadsbesluit.

## Financiële sturing

In het grondbedrijf worden de financiële resultaten van de grondexploitaties en de voorraad gronden verwerkt. Het resultaat van het grondbedrijf wordt jaarlijks verwerkt in de algemene reserve van de gemeente Bergen op Zoom.

De grondexploitaties geven een financiële vertaling van het proces van actief grondbeleid zoals bovenstaand weergegeven.

Dit wil zeggen dat alle kosten die verband houden met aankopen, bouw- en woonrijpmaken van de grond in de grondexploitatie zijn opgenomen. Ook de opbrengsten vanuit grondverkoop en subsidies die samenhangen met de ontwikkeling worden in de grondexploitatie verantwoord.

Bij vaststelling van de grondexploitatie wordt door de gemeenteraad het financiële kader vastgesteld op basis van het te realiseren programma en de te verwachten kosten van de gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt deze grondexploitatie jaarlijks herzien. Onderdeel van deze herzieningen is bijstellen van prognoses op basis van realisatie, het actualiseren van de plannings, kostenramingen en de te verwachten opbrengsten. Zo ontstaat een actueel financieel beeld.

Op grond van het BBV wordt indien de grondexploitaties dit toelaten tussentijds winst genomen. Hierbij is het uitgangspunt dat rekening wordt gehouden met het voorzichtigheidsbeginsel. Dit houdt in dat realisatie van winst wordt uitgesteld tot het moment dat voldoende zekerheid bestaat om winst te nemen.

Naast het resultaat van de grondexploitaties wordt in het resultaat van het grondbedrijf de overige kosten en het resultaat op de voorraad panden en gronden verwerkt. Dit is het resultaat wat ontstaat uit de toerekening kosten, zoals kapitaallasten en de opbrengsten uit verhuur van het bezit.

## Risicomanagement

Gebiedsontwikkeling middels actief grondbeleid is een risicodragende activiteit. Om de risico's zo adequaat mogelijk te beheersen wordt risicomanagement toegepast. De grondexploitaties worden opgesteld op grond van het meest realistisch scenario op grond van de huidige gegevens en inzichten en binnen de kaders zoals deze binnen de gemeente zijn vastgesteld. Echter, omdat niet alle toekomstige gegevens bekend zijn, zijn risico's op afwijkingen aanwezig. Naar mate het project vordert, verandert het risicoprofiel.

In de jaarrekening en het Verslag Bouwgrondexploitaties wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over de hoogte van het risicoprofiel. De omvang van het gewogen risico wordt bepaald op basis van de IFLO plus methodiek. Dit houdt in dat een kwantificering van de risico's wordt aangehouden van een kans van optreden van 50% over 10% van de nog te realiseren opbrengsten +10 % van de boekwaarde minus de verliesvoorziening. Binnen het weerstandsvermogen van de gemeente wordt hiervoor een buffer aangehouden.

## Faciliterend grondbeleid

### Inleiding

Naast eigen ontwikkelingen in de stad is het ook mogelijk dat private partijen met initiatieven komen voor (her)ontwikkeling. Zoals reeds is aangegeven is het voordeel dat hierbij, over het algemeen sprake is van minder risico's, dan bij actief grondbeleid.

Indien er sprake is van deze initiatieven, wordt onderstaand proces gevolgd. Dit hoofdstuk schetst de kaders voor het proces van faciliterend grondbeleid.

### Initiatieven

Indien een bouwplan van een (private) partij niet past binnen het vigerende bestemmingsplan, is, bij een gewenste ontwikkeling, een wijziging / afwijking van het bestemmingsplan benodigd. Om een integrale afweging te kunnen maken, worden deze initiatieven beoordeeld in een intake overleg. In dit overleg wordt het initiatief getoetst aan de programmatische, ruimtelijke en financiële kaders van de gemeente (ook provincie en rijk indien aan de orde). Dit leidt tot een ambtelijk advies in het proces om te komen tot een ontwikkeling die integraal is afgewogen voordat het college kan besluiten. Als het college een positief besluit neemt over het initiatief wordt het vervolg ingezet.

## **Anterieure overeenkomsten**

In de te sluiten anterieure overeenkomst wordt het kostenverhaal geregeld alvorens over te gaan tot het wijzigen / afwijken van de bestemming. Het sluiten van de anterieure overeenkomst is een bevoegdheid van het college. Uitgangspunt is dat de anterieure overeenkomst is gesloten alvorens de wijziging van het bestemmingsplan ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Indien het kostenverhaal niet middels de anterieure overeenkomst is verzekerd, dient bij het vaststellen van het bestemmingsplan een exploitatieplan te worden vastgesteld.

## **Kostenverhaal**

Als private partijen willen komen tot ontwikkelingen, heeft dit tevens (financiële) resultaten voor de gemeente. De gemeente heeft op grond van de Wet ruimtelijke ordening de plicht tot kostenverhaal. Binnen de gemeente Bergen op Zoom worden de kosten middels anterieure overeenkomsten verhaald. De gemeente zorgt voor een goede uitvoering van het kostenverhaal binnen de organisatie. De wijze waarop we omgaan met kostenverhaal, passend binnen de geldende regelgeving, leggen we vast in de nota kostenverhaal, zoals door het college wordt vastgesteld.

## **Zekerheden**

Om het kostenverhaal goed te borgen en de risico's in de voortgang van de projecten af te kunnen dekken, is het verkrijgen van zekerheden van groot belang. In de nota kostenverhaal wordt de wijze van omgang met deze zekerheden nader uitgewerkt. Hierbij wordt uitgegaan van het verkrijgen van zekerheden naar redelijke maatstaven, echter met als doel om financiële risico's voor de gemeente te minimaliseren.

## **Risicomanagement**

Ook bij ontwikkelingen door (private) initiatiefnemers is er sprake van mogelijke risico's voor de gemeente. Ook deze risico's worden beheerst middels risicomanagement. Over de totale stand van zaken rondom risico's informeren we de gemeenteraad actief middels de paragraaf weerstandsvermogen in de begroting en jaarrekening en middels het Verslag Bouwgrondexploitaties.

## **Informatievoorziening en kaderstelling**

### **Informatievoorziening**

In de jaarrekening en de begroting is conform het BBV de paragraaf grondbeleid opgenomen. In de paragraaf grondbeleid wordt voor de korte termijn zowel een terug- als vooruitblik gegeven.

Over de ontwikkelingen rondom het grondbeleid, de voortgang van de projecten en de bedrijfseconomische resultaten worden opgenomen in het Verslag Bouwgrondexploitaties welke vooruitlopend op vaststelling van de jaarrekening door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Daarnaast wordt 2 keer per jaar de Bestuurlijke Voortgangsrapportage opgesteld. Deze geeft een weergave van de activiteiten en de risico's met beheersmaatregelen binnen de grote projecten.

### **Ontwikkelbudget**

Om projecten te kunnen starten en op haalbaarheid te onderzoeken, wordt jaarlijks bij het vaststellen van de begroting verzocht om het voteren van een ontwikkelbudget. Voor het starten van een project ten laste van dit ontwikkelbudget is een collegebesluit benodigd. Indien na het uitvoeren van het haalbaarheidsonderzoek een grondexploitatie wordt opgestart, worden de reeds gemaakte kosten conform de geldende regelgeving ten laste van de grondexploitatie gebracht.

## Samenvatting rollen gemeenteraad en college

In onderstaande tabel worden de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad ten opzichte van het college samengevat in relatie tot het grondbeleid. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeenteraad de kaders vastlegt waarbinnen het college zaken verder kan uitwerken.

Activiteiten	Gemeenteraad	College
Verwerving	Vaststellen krediet ten behoeven van aankopen	Vorbereiden en uitvoering geven aan verwervingen,
Grondexploitatie	Vaststellen grondexploitatie en jaarlijks voteren van het jaarkrediet	Opstellen en uitvoeren grondexploitatie. Vaststellen parameters ten behoeve van herziening grondexploitatie
Koopovereenkomst		Vaststellen koopovereenkomst
Nota grondprijzen	De gemeenteraad ontvangt de nota grondprijzen na vaststelling ter kennisname	Vaststellen nota grondprijzen
Anterieure overeenkomst		Vaststellen anterieure overeenkomst
Nota kostenverhaal	De gemeenteraad ontvangt de nota kostenverhaal na vaststelling ter kennisname	Vaststellen nota kostenverhaal