



Nota Grondbeleid 2014

Gemeente Zeewolde

1 Inleiding

Vanaf het ontstaan van de gemeente in 1984 bezit Zeewolde, door de overdracht vanuit de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders, grond voor de ontwikkeling van het dorp en bedrijfsterreinen. Door deze specifieke situatie en de daarmee samenhangende lage kosten van verkrijging, ontbrak in de afgelopen jaren een duidelijke behoefte om een Nota Grondbeleid op te stellen.

Op aanbeveling van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand wordt nu toch overgegaan tot het vaststellen van een Nota Grondbeleid. Enerzijds omdat landelijk gezien de risico's van een actief gemeentelijk grondbeleid -dat ook in Zeewolde wordt gehanteerd- in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen en anderzijds omdat ruimtelijke ontwikkelingen zich niet uitsluitend beperken tot grond dat in eigendom is van de gemeente i.c. het dorp en de bedrijfsterreinen.

In deze nota wordt niet aangegeven waar en wanneer welke ruimtelijke ontwikkelingen zullen plaatsvinden. De nota geeft vooral antwoord op de vraag hoe projecten met medewerking van de gemeente worden uitgevoerd en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn.

1.2. Doel van de nota

De belangrijkste doelstellingen van deze nota zijn:

- Het stellen van (bestuurlijke) kaders: formuleren van uitgangspunten van het grondbeleid van de gemeente en het aangeven van speerpunten.
- Informeren: aangeven welke ambitie de gemeente Zeewolde heeft en hoe deze wordt waargemaakt. Wat mag men verwachten van de gemeente. Binnen welke kaders wordt er geopereerd.
- Faciliteren: het benoemen van de bestuurlijke rolverdeling en de positie van het gemeentelijk grondbedrijf.

1.3 Leeswijzer

Grondbeleid is een onderwerp dat veel aspecten kent en waarover dus ook veel valt te schrijven. De verleiding is dan ook groot om uitgebreid op alle aspecten in te gaan en hierbij veel uitleg te geven. Omdat deze nota niet bedoeld is als handboek of naslagwerk voor het gemeentelijk grondbeleid is getracht deze verleiding te weerstaan en zo beknopt mogelijk te blijven.

In hoofdstuk 2 wordt eerst ingegaan op de kaders voor het ruimtelijk beleid in het algemeen en specifiek voor Zeewolde gevolgd door een korte beschrijving van relevante wet- en regelgeving.

Hoofdstuk 3 gaat in op de verschillende vormen van grondbeleid, de praktijk in Zeewolde en de keuzes voor de toekomst.

In hoofdstuk 4 wordt de rolverdeling aangegeven tussen raad, college en organisatie met annex daaraan de wijze waarop de gemeenteraad financiële sturing geeft.

Hoofdstuk 5 gaat in op de financiële beheersing en uitgangspunten die worden gehanteerd bij gemeentelijke grondexploitaties.

Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 ingegaan op de wijze waarop gemeentelijke gronden – als onderdeel van de risicobeheersing bij grondexploitaties - worden gewaardeerd.

2. Kaders ruimtelijk beleid en relevante wetgeving

2.1. Kaders ruimtelijk beleid

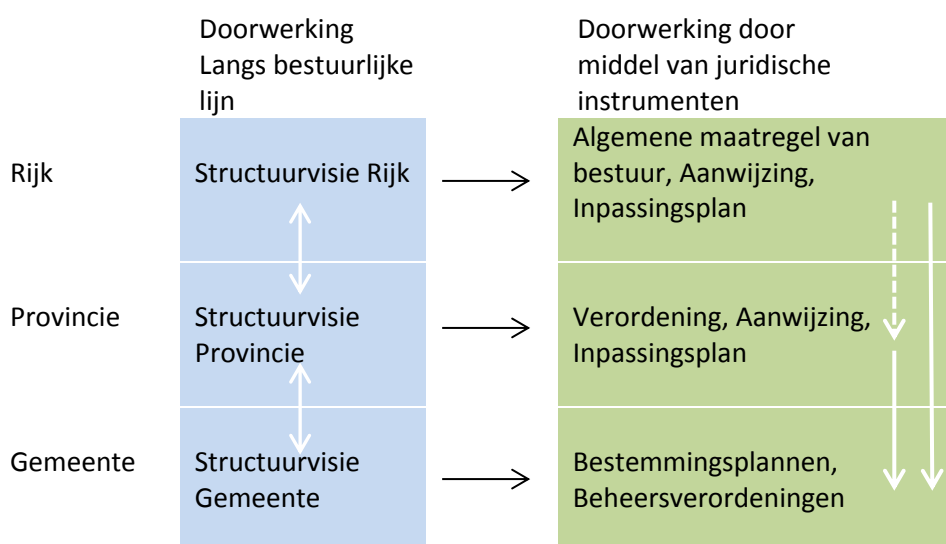
Ruimtelijk beleid is de visie van de gemeente op gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de locaties voor woningbouw, recreatie, voorzieningen en bedrijvigheid. Bij dit alles behoren infrastructurele en andere openbare voorzieningen. Ook water en groen moeten als ruimtelijke functies worden ingepast.

Het grondbeleid is een middel om de geformuleerde beleidsdoelstellingen op een verantwoorde en doelmatige manier te kunnen realiseren i.c. vertaalt de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen naar concrete plannen.

De gemeente Zeewolde heeft een grondgebied van circa 249 km², één woonkern, een groot open agrarisch gebied en een groot bosgebied. Speerpunt van beleid in Zeewolde is het creëren van een goed woon- en leefklimaat en een goed vestigingsklimaat voor bedrijven en voorzieningen.

Het ruimtelijke kader dat voor de gemeente relevant is, wordt onder meer bepaald door de Wet ruimtelijke ordening, regels en visies van het Rijk, beleid van de Provincie Flevoland en de vrijheden, mogelijkheden en belemmeringen die hieruit voortvloeien.

Schematisch is de verhouding tussen het rijksbeleid en het gemeentelijk beleid, met als laag daartussen de provincie, als volgt.



Het gemeentelijk ruimtelijk beleid van Zeewolde is vastgelegd in meerdere kaderstellende documenten, te weten:

- Koersdocument Structuurvisie Zeewolde (juni 2009)
- Kadernota wonen 2010-2015 (februari 2010)
- Oplegnotitie Structuurvisie (maart 2011)
- Masterplan Centrum 2011 (november 2011)
- Inrichtingsplan Aanloophaven (april 2012)
- Structuurvisie Zeewolde 2022 (april 2013)
- Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold (juni 2013)
- Structuurvisie Werklocaties 2013-2017 (september 2013)

Koersdocument Structuurvisie Zeewolde en Oplegnotitie Structuurvisie

Het Koersdocument is een eerste besluit over de hoofdlijnen van de gewenste toekomstige ontwikkelingsrichting van Zeewolde voor de komende decennia waar ij de uitgangspunten zijn gegeven voor een nadere uitwerking in een gemeente brede structuurvisie. Omdat na de vaststelling van het Koersdocument in 2009 zich nieuwe, (on)voorziene ontwikkelingen op maatschappelijk, economisch en demografisch gebied hebben voorgedaan, is voorafgaande aan het opstellen van de structuurvisie het Koersdocument nog eens kritisch tegen het licht gehouden en waar nodig bijgesteld. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in Oplegnotitie Structuurvisie van 2011.

Kadernota Wonen 2010-2015

Deze nota geeft richting aan het woonbeleid in Zeewolde door een toekomstbeeld voor Zeewolde te schetsen en de belangrijkste kernwaarden en kerntaken te benoemen op het gebied van wonen. In de nota worden de visie, de missie en de strategie beschreven die Zeewolde hanteert. De nota gaat uit van een jaarlijks woningbouwprogramma van 200 woningen per jaar, voornamelijk te realiseren in de Polderwijk. De economische recessie en de stagnerende woningmarkt hebben er inmiddels toe geleid, dat de verwachte woningbouwproductie 2012 is verlaagd (60 in 2012 en 2013; 80 in 2014 en 2015; 100 in 2016; 150 in en na 2017).

Masterplan Centrum 2011

Het Masterplan Centrum is in 2011 gewijzigd omdat de behoefte aan nieuwe winkel/ centrumvoorzieningen sterk is afgenomen, terwijl er tegelijkertijd een stijgende vraag is naar zorgvoorzieningen en zorg- en service wonen in de nabijheid van het centrum.

In het gewijzigde masterplan is een nieuw programma (van eisen) en een nieuwe stedenbouwkundige invulling voor dit gedeelte van het centrum uitgewerkt gericht op zorg- en service wonen.

Inrichtingsplan Aanloophaven

Het plan voorziet in de ontwikkeling van de kop van het Noordereiland, het Park de Rede, het Raadhuisplein en de haven. Op de kop van het Noordereiland kunnen enkele woningen, horeca en havenfaciliteiten in komen.

Structuurvisie 2022

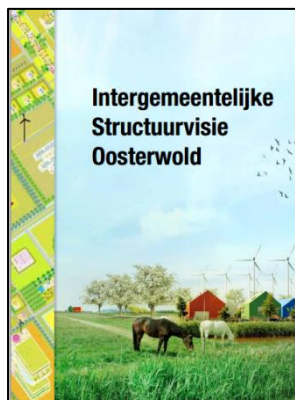
Deze structuurvisie is het overkoepelende strategische beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in Zeewolde. De structuurvisie geeft een integrale visie op de gebouwde omgeving, bevat hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeente en de hoofdzaken van het te voeren ruimtelijk beleid.

Uitgangspunt in de structuurvisie is dat de gemeente haar beleid aanpast aan de veranderende marktomstandigheden op het gebied van wonen.

Voorzien wordt dat de Polderwijk tot na 2022 in ontwikkeling is. Verdere grootschalige nieuwbouw past niet in het programma tot 2022. Kleinschalige bebouwing, die onderdeel vormt van een integrale gebiedsontwikkeling, behoort tot de mogelijkheden. Voor deze kleine kansen geldt als voorwaarde dat kwaliteit moet worden toegevoegd en dat het karakter van het dorp blijft behouden.



Intergemeentelijke Structuurvisie Oosterwold



Voor Zeewolde is dit een nadere uitwerking van de Structuurvisie 2022 voor een deel van het grondgebied. Het totale gebied Oosterwold omvat zowel grondgebied van de gemeente Almere als de gemeente Zeewolde.

Voor het gebied is een gezamenlijke structuurvisie opgesteld in vervolg op Almere 2.0 waarin het gewenste ontwikkelingsbeeld wordt geschetst in antwoord op de vraag van het Rijk om in Zuidelijk Flevoland te voorzien in een deel van de toekomstige woningbouwbehoefte van de Noordvleugel van de Randstad en Utrecht.

De structuurvisie gaat uit van een organische ontwikkeling van het gebied met een looptijd tot na 2030 op basis van het programma zoals opgenomen in Almere 2.0.

Structuurvisie Werklocaties 2013-2017

Deze thematische structuurvisie is een nadere uitwerking van de Structuurvisie 2022 en richt zich op de ontwikkeling van formele werklocaties c.q. bedrijfsterreinen. In het verlengde van de Structuurvisie 2022 voorziet de structuurvisie werklocaties in beginsel geen ontwikkeling van nieuwe werklocaties.

2.2 Relevante regelgeving

2.2.1. Europa

De Europese wetgeving speelt een steeds grotere rol bij het gemeentelijk grondbeleid. Met name de Europese regelgeving ten aanzien van staatssteun en aanbesteding stelt grenzen aan de wijze waarop een gemeente het grondbeleid kan uitvoeren.

Staatssteun

Controle op overheidssteun aan ondernemingen is een belangrijk aspect van het mededingingsbeleid binnen de Europese Gemeenschap. Het doel van de Europese regelgeving is onder andere het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt.

Het begrip staatssteun moet breed worden opgevat. Volgens vaste rechtspraak omvat het begrip staatssteun “alle maatregelen die, in verschillende vormen, de lasten verlichten die normaliter op het budget van een onderneming drukken en daardoor – zonder nog subsidies in de strikte zin van het woord te zijn – van gelijke aard zijn en tot identieke gevolgen leiden”. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een te ruime financiering van de onrendabele top, het verstrekken van garanties tegen niet-marktconforme voorwaarden of de verkoop van gronden en gebouwen tegen een te lage prijs.

In het kader van het grondbeleid speelt met name het aspect van verkoop van gronden en gebouwen. Door de Europese Commissie is aangegeven, dat verkoop van gronden en gebouwen via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure dient te lopen of op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige die is uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen. Dit is ook van toepassing op aankoop, uitgifte in erfpacht en verhuur door de overheid.

Aanbesteding

Bij de uitvoering van het grondbeleid zijn de Europese aanbestedingsregels in twee situaties van belang. Ten eerste bij het kiezen van de juiste route en procedures voor het doorlopen van een aanbesteding of selectie bij gebiedsontwikkeling waarbij marktpartijen worden geselecteerd.

De tweede situatie betreft het voorkomen van een Europese aanbestedingsplicht. Vooral wanneer marktpartijen al grondposities hebben ingenomen of er sprake is van versnipperd grondeigendom kan Europees aanbesteden soms praktisch moeilijk zijn te realiseren.

2.2.2. Nationaal

Wet ruimtelijke ordening (Wro)

In de Wro wordt bepaald dat rijk, provincie en gemeente(raad) voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Behalve richtinggevend voor het ruimtelijke beleid kan een structuurvisie ook de juridische basis zijn voor de vestiging van een voorkeursrecht. Naast deze structuurvisie zijn er voor het hele grondgebied bestemmingsplannen. Deze worden minimaal eens per tien jaar herzien. Het bestemmingsplan vormt het juridische kader voor het ruimtegebruik dat is toegestaan.

Grondexploitatiewet (GrxWet)

In de Wet ruimtelijke ordening is ook de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) opgenomen. De Grondexploitatiewet regelt de financieel-technische en juridische kanten van de grondexploitatie en alles wat direct of indirect met grondexploitaties en locatieontwikkeling te maken heeft. Sinds de invoering van de Wro in 2008 is de regiefunctie van de gemeente versterkt als zij de grond niet in handen heeft. De wet

heeft de mogelijkheden vergroot om de kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op de ontwikkelaar.

Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal moet toepassen.

De doelstellingen van de Grondexploitatiewet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal (overeenkomsten);
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal (exploitatieplan);
- mogelijkheid tot bovenwijkse verevening (vereveningsbijdragen) op basis van de structuurvisie;
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen;
- de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

In deze wet van 2010 staat de (integrale) omgevingsvergunning centraal. Voor projecten met activiteiten op het gebied van bouwen, aanleggen, slopen en/of gebruiken betekent dit dat de omgevingsvergunning de verschillende benodigde toestemmingsvereisten integreert in één besluit.

Crisis en herstelwet (Chw)

Deze wet is in 2010 in werking getreden en voorziet door middel van tijdelijke en permanente maatregelen, in versnelling en vereenvoudiging van planprocedures die voor kleinere en grotere projecten moeten worden doorlopen.

Omgevingswet (in voorbereiding)

Het Rijk wil het omgevingsrecht makkelijker maken en 15 bestaande wetten samenvoegen in één nieuwe wet, de Omgevingswet. Bedoeling is, dat de Wro, de Wabo en de Chw in deze nieuwe wet worden opgenomen. De huidige planning gaat uit van een invoering van deze wet in 2018.

Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet Hof)

Deze wet is met ingang van 1 januari 2014 in werking getreden. Aanvankelijk leek het erop, dat deze wet de investeringen van de lagere overheden op slot zou zetten omdat uitgegaan werd van micronormering (normering van het EMU-saldo van individuele decentrale overheden). De micronorm is in de definitieve wet echter omgezet naar een macronorm, zodat tekorten van de ene gemeente of provincie kunnen worden weggestreept tegen de overschotten van andere.

Overige wetten

Naast de genoemde wetten zijn de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. artikel 212 van de Gemeentewet belangrijke wetten en regelgeving voor grondbeleid.

3. Vormen van grondbeleid en het grondbeleid in Zeewolde

3.1 Onderscheid actief en faciliterend grondbeleid

Grondbeleid kan op verschillende manieren worden vormgeven. Veelal wordt er onderscheid gemaakt tussen actief- en faciliterend (passief) grondbeleid. Dit onderscheid is voornamelijk gebaseerd op de mate van bemoeienis van een gemeente bij grondtransacties en grondontwikkeling.

Actief grondbeleid

Bij deze traditionele vorm van grondbeleid voert de gemeente de meeste werkzaamheden in eigen beheer uit. De gemeente bepaalt bij deze vorm alles zelf en heeft daardoor een maximale invloed op de ontwikkeling. De eventuele inkomsten komen volledig ten goede van de gemeente. Hiertegenover staat dat de gemeente ook alle risico's zelf loopt en opdraait voor de mogelijke tegenvallers of een tekort.

Faciliterend grondbeleid

Bij deze vorm laat de gemeente de initiatieven vooral over aan de markt. Private ontwikkelingen worden getoetst en (indien ze passen binnen het gemeentelijk beleid, zoals dat is vastgelegd in de structuurvisies) gefaciliteerd. De private partij ontwikkelt een plan en laat eventueel een ruimtelijk (bestemmings)plan maken, waarbij de gemeente de vaststellingsprocedure begeleidt. De invloed van de gemeente op het uiteindelijke programma is veel beperkter, maar hier staat tegenover dat de initiatiefnemer zelf alle risico's loopt.

Andere vormen van grondbeleid

Naast actief en faciliterend grondbeleid komen in de praktijk verschillende mengvormen voor. Dit wordt veelal samengevat als een Publiek Private Samenwerking (PPS). Voorbeelden hiervan zijn het concessiemodel, het jointventuremodel en het bouwclaimmodel. De verschillende modellen kunnen worden ingezet als ontwikkelstrategie.

Onderstaande tabel schetst de verschillen tussen de drie vormen van grondbeleid. Een meer uitgebreide beschrijving is opgenomen in bijlage I.

Vormen van grondbeleid

	Actief	Faciliterend	PPS
Ruimtelijke doelen bij het bestemmingsplan en projecten	Omdat de planvorming bij de gemeente ligt, kan direct op de ruimtelijke doelen worden gestuurd.	Afspraken nodig met ontwikkelende partij: Sturen door goede kaderstelling vooraf en met exploitatieplan of anterieure overeenkomst.	Deels gelijk aan faciliterend, maar met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie
Financiële risico's	Een groot deel van de risico's en de opbrengsten ligt bij de gemeente. Bij een bouwclaim heeft de gemeente zich bovendien verbonden aan één afnemer.	Ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij kunnen profiteren van een positief saldo grondexploitatie	De verdeling van de financiële lasten en lusten is een kernpunt van de PPS. Risico's worden gedeeld met een bepaalde verdeelsleutel

3.2. Praktijk grondbeleid in Zeewolde

In de inleiding is al gewezen op de specifieke situatie van Zeewolde door de ontstaansgeschiedenis en de grondoverdracht door de Rijksdienst voor IJsselmeerpolders aan de gemeente voor de ontwikkeling van het dorp en bedrijfslocaties. Deze situatie heeft ertoe geleid, dat de gemeente in de afgelopen jaren als vanzelfsprekend voor de ontwikkeling van het dorp en bedrijfslocaties gewerkt heeft en nog steeds werkt op basis van actief grondbeleid.

Anno 2014 vindt woningbouw in Zeewolde hoofdzakelijk plaats in de Polderwijk, waar de grond wordt uitgegeven door de gemeente. Ook op de bedrijventerreinen Gildenveld, Horsterparc, Trekkersveld en Vestingveld worden kavels door de gemeente zelf uitgegeven. Dit geldt ook voor het centrum. Naast actief grondbeleid wordt echter ook faciliterend grondbeleid gehanteerd. Veelal gaat het dan om projecten of ontwikkelingen buiten het dorp en de bedrijfsterreinen. Recente voorbeelden hiervan zijn het Scoutinglandgoed Zeewolde in Horsterwold en de huisvesting voor arbeidsmigranten aan de Bosruiterweg. Ook voor Oosterwold, een gebied waarvoor met de gemeente Almere een intergemeentelijke structuurvisie is opgesteld, is vanuit de gedachte van een organische gebiedsontwikkeling expliciet gekozen voor faciliterend grondbeleid.

In de praktijk spelen overigens twee omstandigheden mee die van belang zijn in het kader van het grondbeleid.

1. Staatsbosbeheer (SBB)

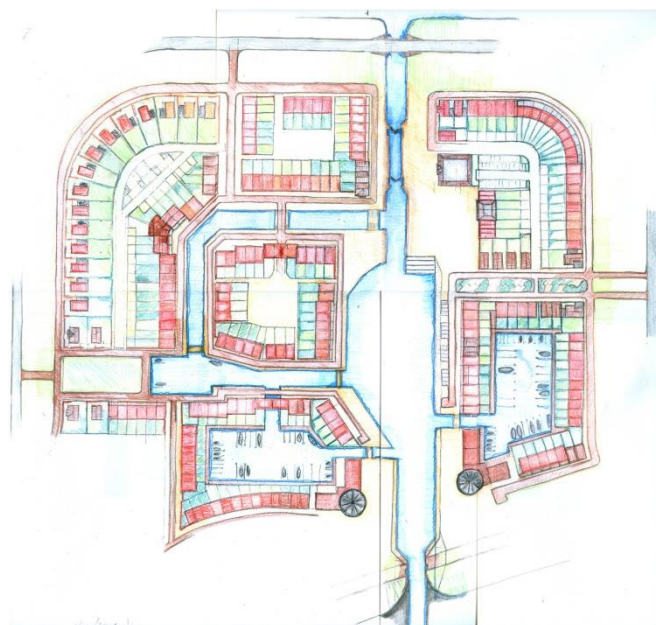
Rond de kern Zeewolde ligt het Horsterwold, dat in eigendom is bij SBB. Aan ontwikkelingen zoals aangegeven in de Structuurvisie Zeewolde 2022 wordt door SBB meegewerkt. Uitgangspunt hierbij is, dat de grond in erfpacht wordt gegeven en niet verkocht. De rol van de gemeente is hierdoor per definitie faciliterend.

2. Rijk

Rijksgronden zijn in beheer bij het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf (RVOB). Het RVOB heeft in Zeewolde nog steeds een grote (strategische) grondpositie. Bij ontwikkelingen levert het RVOB niet rechtstreeks aan particulieren, maar doet dit via de gemeente. Het is vervolgens aan de gemeente om de grond of één op één direct door te leveren (faciliterend grondbeleid) of de locatie eerst zelf te ontwikkelen en daarna tot verkoop over te gaan (actief grondbeleid) of een mengvorm toe te passen. Deze situatie speelt in Oosterwold, waar in de intergemeentelijke structuurvisie gekozen is voor een faciliterende rol door de gemeente. Vertaling hiervan heeft plaatsgevonden in de Samenwerkingsovereenkomst Almere –Zeewolde- RVOB.

3.3. Keuze grondbeleid Zeewolde

De twee grootste trends die landelijk het gemeentelijk grondbeleid de afgelopen vijf jaar sterk hebben beïnvloed zijn de economische crisis en nieuwe wetgeving. De invloed van de economische crisis dwingt vrijwel alle gemeenten tot een herbezinning. Niet alleen ten aanzien van de wijze waarop het grondbeleid wordt uitgevoerd, maar ook het programma van de ruimtelijke opgaven. Meer en meer gaat de stedelijke ontwikkeling over kleinschalige inbreidingslocaties in een context van regionale verwevenheid en daaruit volgende prioriterings- en programmeringsdiscussies. Enerzijds kunnen, als gevolg van de crisis, vanuit risicomanagement vraagtekens worden geplaatst bij de



logica van een generiek actief gemeentelijk grondbeleid. Anderzijds is het onontkoombaar dat de gemeente voor bepaalde ontwikkelingen een actieve rol zal moeten blijven nemen. Daarbij geldt dat de financiële speelruimte van de gemeenten kleiner is dan voorheen. Dit betekent, dat de gemeente initiatieven van burgers, corporaties en ontwikkelaars, voor zover deze passen in het gemeentelijk beleid, wil stimuleren en tegelijkertijd selectiever zal moeten omgaan met eigen investeringen en projecten.

Dit houdt overigens niet in dat Zeewolde nu het actief grondbeleid overboord zet. Aan de ene kant zijn er nog de bestaande projecten/ontwikkellocaties die nog meerdere jaren doorlopen en aan de andere kant is de gemeente de eigenaar van het openbaar gebied binnen de bebouwde kom en daarbinnen liggende ontwikkellocaties. Daarbij geldt, dat de lage kosten van grondverwerving vanuit de ontstaansgeschiedenis van Zeewolde maakt dat het risicoprofiel van de gemeente met betrekking tot de grond anders is dan bij andere gemeenten.

Beleidskeuze:

- Voor bestaande projecten/ontwikkellocaties en locaties die al in eigendom zijn van de gemeente wordt het uitgangspunt van actief grondbeleid in gehandhaafd.
- Voor nieuwe projecten/ontwikkellocaties heeft facilitair grondbeleid de voorkeur, maar zal een besluit genomen worden over de gemeentelijke rol en het te voeren grondbeleid op basis van:
 - de aard van het project c.q. de ontwikkeling en het maatschappelijk/ruimtelijk belang voor de gemeente
 - de eigendomssituatie van de locatie en eventuele verwervingsmogelijkheden
 - de mate waarin de gemeente zelfstanding voldoende capaciteit en financiële draagkracht heeft voor het project
 - de mate waarin de gemeente risico's wil dragen en/of kunnen sturen in het project.

3.4 Lopende projecten/ontwikkelingen

Projecten/ontwikkelingen actief grondbeleid met gemeentelijke grondexploitatie (IEGG)

Naam project /ontwikkeling	Aard project /ontwikkeling	Omvang in ha.
Polderwijk	Woningbouw en wijkvoorzieningen	194,7
Trekkersveld III	Grootschalige bedrijven	73,3
Horsterparc	Bedrijven	44,4
Gildenveld II	Bedrijven	1,6
Vestingveld	PDV	25,3
Herontwikkeling Ambachtsweg	Bedrijven	4,4
Centrum	Woningbouw & zorgvoorzieningen	4,1
Noordereiland	Woningbouw, horeca en havenfaciliteiten	0,6
De Verbeelding	Woningbouw	0,3

Niet in exploitatie genomen gronden gemeente (NIEGG)

Gebiedsaanduiding	Omvang in ha.
G-gebied	50,0
Horsterweg/Kluunpad	2,0
Nobelweg	2,2
Corridor	0.2

Projecten/ontwikkelingen faciliterend grondbeleid door gemeente

Naam project /ontwikkeling	Aard project /ontwikkeling	Grondeigendom	Omvang in ha.
Gebiedsontwikkeling Horsterwold	Bijzondere vestigingen	SBB en rijk	44,3
Oosterwold	Extensief groen woonmilieu & stadslandbouw	Agrariërs, marktpartijen & rijk	2350

Voor de projecten/ontwikkelingen op basis van actief grondbeleid met een gemeentelijke grondexploitatie zijn de strategische uitgifteprognoses van 2013 voor zowel woningbouw (Polderwijk) als bedrijventerreinen vertrekpunt. Beide prognoses worden minimaal om de vier jaar herzien en ter vaststelling aangeboden aan de raad. Er vindt periodieke toetsing plaats binnen de P&C-cyclus bij het opstellen van de Voorjaarsnota en Nota van uitgangspunten) Dit kan leiden tot een voortijdige herziening van een of meer uitgifteprognoses wanneer de werkelijke gronduitgifte om een periode van twee jaar meer dan 25% afwijkt van de uitgifteprognose. Uit een bijstelling volgt een vervroegde herziening van de grondexploitatie.

4 Raad, college en organisatie

4.1. Rolverdeling

De gemeenteraad stelt de kaders vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan de verwezenlijking van de gestelde doelen.

In onderstaand overzicht wordt een overzicht gegeven van de rolverdeling tussen gemeenteraad en het college ten aanzien van grondbeleid en diverse hieraan gerelateerde beleidsvelden.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	• Stelt nota grondbeleid vast	• Past het beleid toe
Verwerving	• Vaststellen kaders voor strategische aankopen • Met vaststellen grondexploitaties worden betreffende budgetten voor verwerving beschikbaar gesteld • Aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten • Onteigeningsbesluit	• Strategische aankopen • Aankopen onroerende zaken in het kader van grondexploitaties • Voorlopige aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten • Voorbereiden onteigeningsbesluit • Uitvoeren onteigening
Bouw- en woonrijp maken	• Kredietverlening en budgetrecht • Vaststellen aanbestedingsbeleid	• Uitvoering
Verkoop van grond en gebouwen	• Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte • Nota Grondprijzenbeleid	• Verkoop van gronden en gebouwen • Actualisatie grondprijzen
Kostenverhaal	• Vaststellen exploitatieplan • Vaststellen exploitatieverordening (facultatief) • Kostenverhaal anterieure overeenkomsten Oosterwold • Vaststellen verordening baatbelasting	• Toepassen baatbelasting • Anterieure overeenkomst • Posterieure overeenkomst • Planschadeovereenkomst
Samenwerking	• Paragraaf verbonden partijen	• Deelname in privaatrechtelijke rechtspersoon
Grondexploitatie	• Vaststellen grondexploitatie (incl. wijziging) • Openen en sluiten complexen • Tussentijdse winstneming • Resultaatbestemming	
Programma en kwaliteit	• Vaststellen bestemmingsplannen en beleidsnotities	• Voorbereiding bestemmingsplannen en beleidsnotities • Toetsing
Financiële sturing en verantwoording	Vaststellen: • Begroting • Jaarrekening • Meerjaren Prognose Grondexploitaties	Voorbereiding en verantwoording • Begroting • Jaarrekening • Meerjaren Prognose Grondexploitaties

De feitelijke uitvoering van het beleid vindt plaats door de ambtelijke organisatie en dan specifiek het werkveld Grondbedrijf van de afdeling Ruimte. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde plannen/exploitaties of projectdocumenten worden de feitelijke activiteiten ambtelijk uitgevoerd; verwerving, uitgifte, opdrachten voor bouw- en woonrijpmaken etc. Deze werkzaamheden worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het college dat de bevoegdheid heeft tot het goed- of afkeuren van de uit te voeren werkzaamheden. Taken, bevoegdheden en interne organisatie van het Grondbedrijf zijn door het college vastgelegd in de Beheersregels Grondbedrijf (juni 2007).

4.2. Financiële sturing raad

Om de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te voeren, is een actueel en helder inzicht in de lopende grondexploitaties en de te verwachten resultaten noodzakelijk. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincie en gemeenten (BBV) geeft nadere regels voor de begroting, de meerjarenraming, het jaarverslag en de jaarrekening. Een verplicht onderdeel in de begroting en jaarrekening is een paragraaf grondbeleid. Het college legt jaarlijks bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer en doet bij de jaarrekening verslag van en legt verantwoording af over het gevoerde beleid in het verslagjaar.

Omdat de gemeentebegroting en –jaarrekening openbaar zijn, wordt daarin met betrekking tot het grondbeleid geen gedetailleerde informatie opgenomen om concurrentiepositie van de gemeente geen schade toe te brengen.

Een uitgebreidere en niet-openbare toelichting voor de raad kan worden gegeven in een Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). In deze MPG kan dan meer specifieke informatie over de afzonderlijke grondexploitaties worden gegeven, niet alleen financieel, maar ook bijvoorbeeld over het tempo van het project of de kwaliteit. Tevens is het MPG een geschikt document om een financiële vooruitblik voor de lange termijn te publiceren. Daarbij moeten ook de verwachte risico's van de grondexploitaties aan bod komen.

Beleidskeuze:

- Aan de raad van Zeewolde wordt tweejaarlijks een Meerjarenprognose grondexploitaties ter vaststelling aangeboden, waarin specifieke informatie over de afzonderlijke grondexploitaties wordt gegeven inclusief verwachte risico's.

Grondexploitaties en wijzigingen daarvan worden vastgesteld door de raad. Door de lange looptijd van grondexploitaties zijn veranderende omstandigheden met mogelijke financiële consequenties onvermijdelijk. Om verrassingen te voorkomen is het van belang om continue de vinger aan de pols te houden, periodiek de raad te informeren en grondexploitaties stelselmatig te actualiseren. Het stelselmatig actualiseren geldt ook voor de algemene rekenparameters die worden gehanteerd bij het faseren van grondexploitaties c.q. het verdelen van de totale kosten en opbrengsten over de jaren waarin deze worden gerealiseerd.

Beleidskeuze:

- Monitoring van grondexploitaties vindt continue plaats. Verslag hiervan wordt gedaan door middel van kwartaalrapportages die ter informatie aan de raadscommissie worden aangeboden.
- Grondexploitaties worden tenminste tweejaarlijks herzien en ter vaststelling aan de raad aangeboden.
- Bij de Meerjarenprognose grondexploitaties wordt aangegeven, welke grondexploitatie in welk jaar zal worden herzien.
- In het jaar waarin een grondexploitatie niet wordt herzien, vindt een actualisatie plaats door waarin de boekwaarde wordt bijgewerkt en de nog te maken kosten en opbrengsten opnieuw over de resterende looptijd worden gefaseerd. Actualisaties worden vastgesteld door het college en ter informatie voorgelegd aan de raadscommissie.
- Rekenparameters worden minimaal om de vijf jaar herzien en ter vaststelling aangeboden aan de raad.
- Tussentijdse herziening van de rekenparameters vindt plaats indien:
 - De omslagrente van de Algemene Dienst over een periode van 2 jaar hoger is dan de renteparameter binnen de grondexploitaties.
 - De indexering van de grondprijzen over een periode van 2 jaar afwijkt van de opbrengstenparameter binnen de grondexploitaties.

5. Financiële beheersing en uitgangspunten

De ontwikkel- en uitvoeringsfase van een project vinden plaats binnen de grondbedrijfsfunctie. De fase waarin een project zich bevindt is van invloed op het risicoprofiel. Het is van belang dat de overgang tussen de verschillende projectfasen duidelijk gemarkeerd wordt. Dit helpt bij het goed, volledig en transparant rapporteren, zodat er afgewogen besluiten kunnen worden genomen. Alle financiële consequenties van projecten die zich in de ontwikkel- en uitvoeringsfase bevinden worden binnen de grondbedrijfsfunctie voorzien, inclusief de projectgebonden en conjuncturele risico's.

Hoewel de initiatiefase buiten de grondbedrijfsfunctie valt, is deze fase ook financieel van belang. Naast het onderzoek naar de wenselijkheid van een project, wordt ook inzicht gegeven in de financiële randvoorwaarden en daarmee ook indirect in de haalbaarheid.

Beleidskeuze:

- In de initiatiefase van een project of plan dient met een quick scan de financiële haalbaarheid worden aangegeven.
- Voor het in ontwikkeling nemen van een project of plan met een verwacht negatief exploitatieresultaat op basis van deze quick scan, is altijd een besluit nodig van de raad.

Financiële resultaten

De financiële resultaten van projecten binnen de grondbedrijfsfunctie worden altijd verrekend met de Bestemmingsreserve Bedrijfsrisico Grondbedrijf (BBG).

Daarbij worden voorzichtigheidshalve de volgende principes gehanteerd:

- Voor projecten met een gemeentelijke grondexploitatie waarvoor een nadelig resultaat wordt verwacht, wordt een voorziening getroffen ter dekking van het tekort op de netto contante waarde. Deze voorziening wordt gevormd ten laste van de BBG.
- Voor projecten met een zeker verlies kan de raad worden voorgesteld een eenmalige afboeking te doen, ter grootte van het tekort op de netto contante waarde. Deze afboeking wordt gedaan ten laste van de BBG.
- Voor Niet in exploitatie genomen gronden van de gemeente (NIEGG) wordt een maximale boekwaarde vastgesteld door de raad op basis van de gehanteerde bestemming van de grond op dat moment. Wanneer de werkelijke boekwaarde de maximale boekwaarde overstijgt, vindt een eenmalige afboeking plaats ten laste van de BBG.

Winstnemingen

Een gemeente moet op grond van artikel 16 van het BBV in de paragraaf grondbeleid de voorwaarden en uitgangspunten van het nemen van tussentijdse winst uit positieve grondexploitaties vastleggen. Algemeen uitgangspunt is dat winst pas wordt genomen na realisatie en bij planafsluiting. Bij grote projecten, die diverse jaren lopen is het op zich denkbaar dat dit uitgangspunt niet strak wordt gehanteerd en er tussentijds winst wordt genomen. Het is dan echter wenselijk, dat het project is onderverdeeld in duidelijk herkenbare delen.

Bij een meerjarig project kan tussentijdse winst alleen plaatsvinden als tussentijdse prestaties verantwoord zijn te bepalen. Dit is het geval als:

- een deelproject is afgesloten en de winst op het deelproject is gerealiseerd
- er geen verlies wordt verwacht op de andere deelprojecten, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen binnen het plan
- er geen overwegende onzekerheid over de totale omvang van het project is
- er geen overwegende onzekerheden bestaan over de ontvangst van toekomstige inkomsten
- de nog te maken kosten en mate van de voortgang van het project op verantwoorde wijze kunnen worden bepaald.

Beleidskeuze:

- Met het nemen van tussentijdse winst wordt terughoudend omgegaan. Tot het nemen van tussentijdse winst kan de raad besluiten, waarbij nadrukkelijk de voorwaarde geldt dat er voldoende zekerheid dient te bestaan over de realisatie van de winst.

Risicobeheersing

De Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG), wordt tweejaarlijks aan de raad aangeboden. Hierin wordt een inventarisatie gegeven van de ontwikkelingen ten aanzien van de lopende grondexploitaties, de verwachte resultaten op middellange termijn en een overzicht van de risico's per grondexploitatie die zich kunnen voordoen (zie model risicokaart in bijlage 2).

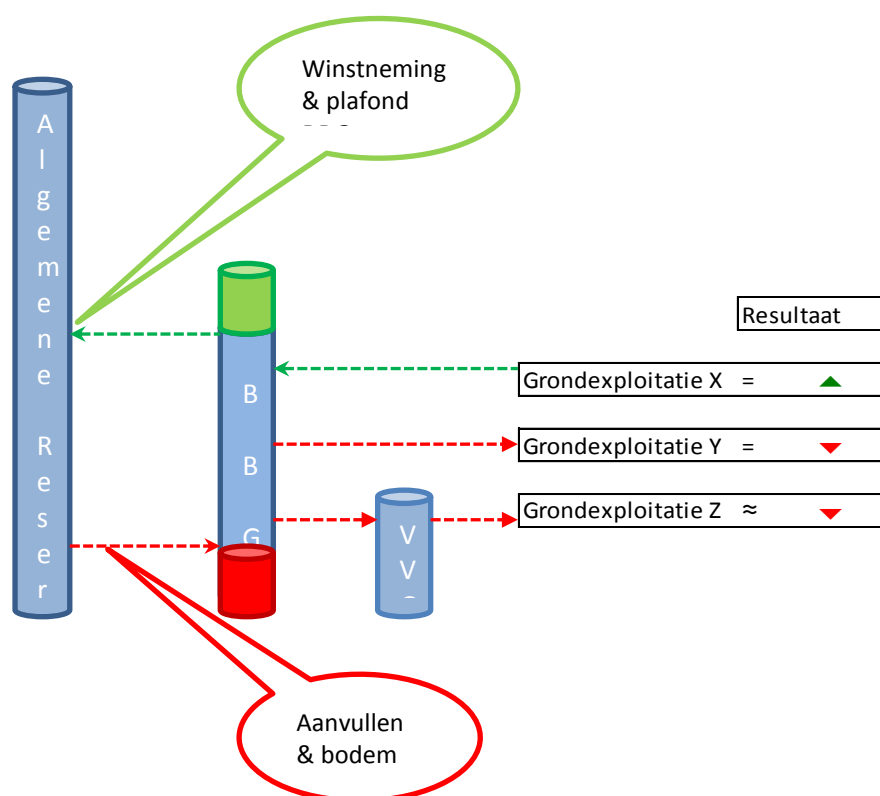
Op basis van de MPG vindt een actualisatie plaats van het bodem- en plafondbedrag dat als risicoreservering wordt gehanteerd voor de bestemmingsreserve Bedrijfsrisico Grondbedrijf. Een eventueel saldo boven het plafondbedrag wordt overgeheveld naar de gemeentelijke Algemene Reserve (winstneming). Een eventueel saldo onder het bodembedrag houdt in dat er een aanvulling vanuit de Algemene Reserve plaatsvindt.

Beleidskeuze:

Voor het bepalen van het bodembedrag en het plafondbedrag worden twee financiële analyses gemaakt:

- een financiële analyse op hoofdlijnen, waarbij de risicoreservering wordt bepaald door 10% van de boekwaarde inclusief het investeringsvolume over de komende 4 jaar te verminderen met 5% van de verwachte opbrengsten over dezelfde periode.
- een financiële analyse van de afzonderlijke complexen op basis van de minimale opbrengst van de grond bij het stopzetten van de exploitatie ('worst case scenario') en een percentage van 60% van de berekende uitkomst.

De hoogste uitkomst van beide berekeningen bepaalt het plafondbedrag, de laagste uitkomst het bodembedrag.

Verhouding Algemene Reserve – Bestemmingsreserve Bedrijfsrisico Grondbedrijf (BBG) – Voorziening Verliesgevende Grondexploitaties (VVG)


6. Waardering van gronden

6.1 Post 'Vorraden': bouwgronden

Op grond van de BBV maken de bouwgronden van de gemeente deel uit van de post „Vorraden“ op de balans. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

1. Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)
2. In exploitatie genomen gronden (IEGG)
3. Ruilgronden

Ad 1. Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG)

Niet in exploitatie genomen gronden (NIEGG) zijn doorgaans anticiperend en/of strategisch aangekocht door de gemeente. Voor deze gronden bestaat een reëel voornemen dat ze in de toekomst zullen worden ingezet voor realisering van bepaalde ruimtelijke beleidsdoeleinden. Dit voornemen is gebaseerd op de structuurvisie en mogelijke andere besluitvorming van de gemeente.

Ad 2. In exploitatie genomen gronden (IEGG)

De IEGG zijn gronden waarbij gestart is met de uitvoering van de voorgenomen ontwikkeling. Door de raad is voor het betreffende project een grondexploitatieberekening vastgesteld.

Ad 3. Ruilgronden

Ruilgronden zijn in, tegenstelling tot de NIEGG, niet aangekocht om ingezet te worden voor het realiseren van een ruimtelijke ontwikkeling. Deze gronden worden ingezet als „ruilgrond“ voor gronden waarop wel een ruimtelijke ontwikkeling is voorzien.

6.2 Waardering van gronden

Voor het waarderen van de gronden moet volgens de bepalingen van de BBV, worden uitgegaan van de verkrijgings- of vervaardigingsprijs:

- verkrijgingsprijs: dit betreft de aankoopprijs en bijkomende verwervingskosten;
- vervaardigingsprijs: aanschafkosten gronden en de overige kosten die direct zijn toe te rekenen aan de vervaardiging/ transformatie van de gronden, inclusief indirecte kosten en de rente.

Verder gelden de volgende algemene uitgangspunten ten aanzien van de waardering van gronden:

- op grond wordt niet afgeschreven;
- de boekwaarde mag niet hoger zijn dan de marktwaarde. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde (verkrijgings- of vervaardigingsprijs) vindt afwaardering plaats naar deze marktwaarde.

6.3 Waardering van gronden in Zeewolde

De gemeente Zeewolde onderscheidt de gemeentelijke grondvoorraad naar de hiervoor beschreven soorten gronden; „NIEGG“ en „IEGG“ (voor een overzicht zie § 3.4).

6.3.1 Niet in exploitatie genomen gronden

De marktwaarde van de NIEGG wordt door de gemeente Zeewolde in eerste instantie naar huidige bestemming gewaardeerd, zoals woningbouw, maatschappelijke functies, agrarische grond en bos. Voor zover de boekwaarde van de gronden hoger is dan de marktwaarde vindt voor het verschil een afboeking plaats ten laste van de Bestemmingsreserve Bedrijfsrisico Grondbedrijf.

Wanneer de ruimtelijke ontwikkelingen voor NIEGG concreter vorm krijgen en het voornemen bestaat dat de ontwikkeling op korte termijn zal worden gerealiseerd, wordt een grondexploitatieberekening vastgesteld door de gemeenteraad.

Wanneer een grondexploitatieberekening is vastgesteld door de gemeenteraad, is sprake van in exploitatie genomen gronden (IEGG). Bij het opstellen van een grondexploitatie wordt de bestaande boekwaarde als input verwerkt.

6.3.2 In exploitatie genomen gronden

Voor de IEGG geldt dat er een grondexploitatie is vastgesteld, die wordt uitgevoerd. Als gevolg van de BBV worden deze gronden verantwoord onder „onderhanden werken“. De IEGG worden gewaardeerd per grondexploitatie en tegen de vervaardigingsprijs voor zover deze bouwrijp zijn gemaakt. Wanneer een complex gefaseerd wordt ontwikkeld, worden de niet-bouwrijpe gronden binnen dit complex gewaardeerd tegen agrarische waarde.

Bijlage1 Vormen van grondbeleid

Actief grondbeleid

Bij deze traditionele vorm van grondbeleid is het de gemeente die zelf de grond bedrijfsmatig exploiteert door de grond te verwerven, bouwrijp te maken, de publieke voorzieningen aan te leggen en in beginsel alle productiekosten in de gronduitgifteprijsen door te berekenen. Met actief grondbeleid ligt de regie nadrukkelijk bij de gemeente en valt er voor de gemeente financieel en juridisch meer te sturen dan alleen met ruimtelijke plannen.

Bijkomend motief om voor deze vorm te kiezen is de mogelijkheid om de gemeenschap te laten profiteren van de waardevermeerdering van de te ontwikkelen bouwgrond door de publieke investeringen.

Hier staan echter ook risico's tegenover, zeker als het economisch minder gaat en de afzet (verkoop in tempo en omvang) lager uitvalt dan verwacht en de marktwaarde afneemt. Daalt de marktwaarde onder de boekwaarde, dan moet worden afgeboekt tot deze lagere boekwaarde en heeft de gemeente een financieel verlies.

Faciliterend grondbeleid

Bij deze vorm beperkt de gemeente zich tot het vaststellen van de ruimtelijke plannen en het verhalen van de gemaakte kosten voor de aanleg van infrastructuur en (bovenwijkse) voorzieningen.

Het belangrijkste voordeel van een faciliterend grondbeleid is dat de gemeente beduidend minder financiële risico's loopt dan bij een actief grondbeleid.

Voor de invoering van de nieuwe Wro in 2008 kenden de oude regelingen grote juridische en praktische beperkingen om gemeentelijke kosten te verhalen en waren er veel moeizame discussies nodig over de kostensoorten die gedragen zouden moeten worden door de ontwikkelende partijen. Dit was veelal een argument voor gemeenten om zoveel mogelijk voor een actief grondbeleid te kiezen.

Het nieuwe instrumentarium op basis van de nieuwe Wro maakt kostenverhaal echter mogelijk via een privaatrechtelijke overeenkomst of afdwingbaar bij de bouwvergunning en locatie-eisen via het bestemmingsplan.

Publiek Private Samenwerking (PPS)

PPS is een verzamelbegrip voor een grote hoeveelheid aan mogelijke afspraken, contractvormen en financiële constructies waarin kosten, opbrengsten en risico's worden gedeeld op het terrein van de grondexploitatie tussen één of meer overheidspartijen en één of meer private partijen. PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, maar het markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. De gemeente kan initiërend (dus actief) in het proces zijn of juist volgend op een particulier initiatief. Wanneer de gemeente over grondposities beschikt kan PPS worden ingezet om risico's te verschuiven. Wanneer de gemeente niet beschikt over grondposities, kan PPS worden ingezet om alsnog invloed op de ontwikkeling te verkrijgen.

In principe zijn er drie basisvormen van PPS:

1. PPS-Coalitiemodel (bouwclaim)

Het is mogelijk dat de gemeente als doel heeft zowel gronden als het vastgoed te realiseren, maar dat de gronden in eigendom is van een private partij die enkel interesse heeft in vastgoedontwikkeling. De private partij kan dit bewerkstelligen door de gronden aan de gemeente te leveren (voor de exploitatie van de gronden) op voorwaarde dat de private partij de bouwexploitatie mag uitvoeren. Nadat de gemeente de gronden bouwrijp heeft gemaakt, worden kavels terug geleverd aan de private partij om daarop vastgoed te ontwikkelen. Het openbaar gebied blijft achter bij de gemeente.

2. PPS-Alliantiemodel (joint venture)

Zwakke variant: De gemeente en een private partij sluiten een samenwerkingsovereenkomst en vormen een gezamenlijke organisatie, vaak in de vorm van een stuurgroep en één of meer projectgroepen, zonder dat er

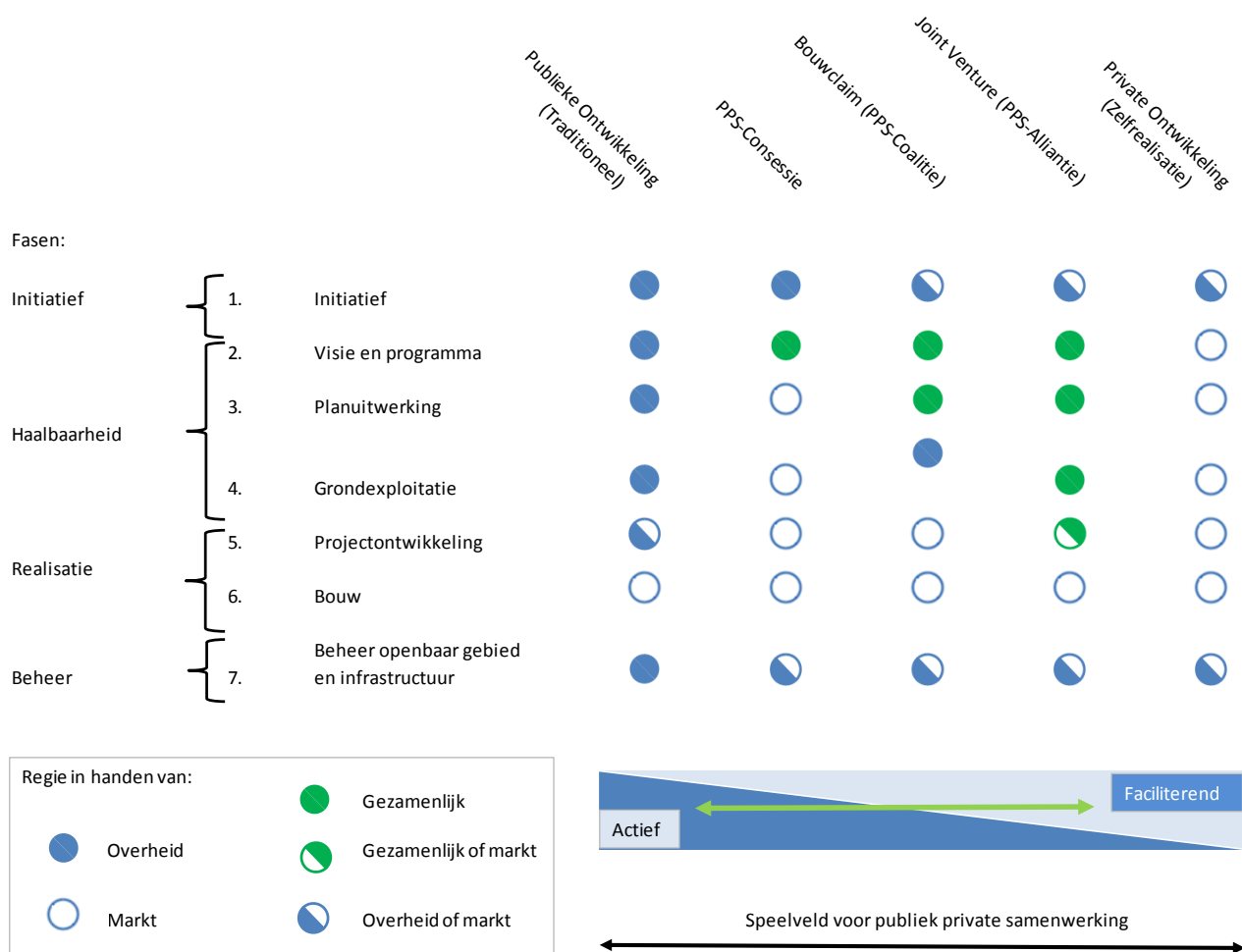
sprake is van een juridische entiteit. De exploitatie vindt voor zover gewenst plaats voor gezamenlijke rekening, veelal door middel van een verrekenstelsel.

Sterke variant: De gemeente en een private partij richten een grondexploitatiemaatschappij (GEM) op, die de grondexploitatie op zich neemt. Vaak heeft deze onderneming de juridische vorm van een CV/BV-constructie. Alle partijen brengen hun gronden in tegen een vastgestelde prijs of kopen zich in. De GEM verzorgt het bouw- en woonrijp maken en geeft de kavels uit. Meestal nemen partijen deel onder de verplichting een bepaald percentage van de bouwrijpe gronden af te nemen om er vervolgens bedrijven of woningen op te bouwen. De GEM draagt het volledige risico en de partijen zijn als stille vennoot aansprakelijk voor het ingebrachte vermogen in de GEM. De inbreng, zeggenschap en daarmee het risico worden naar rato van het aandeel in de GEM onder de partijen verdeeld.

3. PPS-Concessiemodel

Bij een concessiemodel wordt de grondexploitatie voor een groot deel of helemaal door private partijen uitgevoerd. Aanvankelijk heeft de gemeente het initiatief en de gronden in eigendom. Na het stellen van voorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen waar het openbaar terrein aan moet voldoen, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private partij. Deze verkrijgt een concessie en draagt de kosten van aanleg van voorzieningen en infrastructuur.

De modellen in schema van actief naar faciliterend.



Bijlage 2**Risicokaart complexen in Meerjarenprognose Grondexploitaties**

Naam Complex: xxxxxxx	Bepaling van het risico en een korte omschrijving	Kans van het optreden van het risico	Mogelijke (financiële) effecten	Eventueel te treffen maatregelen ter ondervanging van het risico
Risicogebied				
Fasering (Afwijkingen t.o.v. termijnen en uitgangspunten)				
Markt (Ontwikkelingen die de vraag beïnvloeden)				
Looptijd/rente (Langere looptijd of hogere rentestand dan voorzien)				
Organisatorische zaken (Plan- en productieprocessen die van invloed zijn)				
Fiscaliteiten (Effecten van het btw- regime en de toepassing daarvan)				
Milieu/Natuur (Effecten van de regelgeving op dit gebied)				
Waardering (Indien opbrengst benden huidige waarde in toekomstige investeringen wordt verwacht)				
Verwervingen (Knelpunten die leiden tot vertraging of effect op de economische haalbaarheid)				
Planrealisatie (Aanpassingen op het oorspronkelijk plan)				
Claims (Aanspraken die tijdens de ontwikkeling ontstaan)				
Politiek (Wijziging van belangen en doelstellingen door nieuwe afwegingen tijdens de uitvoering)				