

Agendapunt :  
Voorstelnummer :  
Raadsvergadering : 15 december 2009  
Naam opsteller : V. Pirovano  
Informatie op te vragen bij : V. Pirovano  
Portefeuillehouders : J. Stam

Onderwerp: Uitwerking nota Grondbeleid

**Aan de raad,**

<p><b>Beslispunt:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <i>Het budgetrecht ten aanzien van ruimtelijke plannen uit te werken in grondexploitaties;</i></li><li>- <i>De grens van € 100.000,- waarboven vastgoedtransacties door de raad moeten worden goedgekeurd te laten vervallen;</i></li><li>- <i>Het college opdracht te geven grondexploitaties op te stellen voor de projecten Mooi Bergen, Schoorl Klopt, Lamoraal en Ontwerp Ons Derp en deze ter vaststelling aan de raad voor te leggen;</i></li><li>- <i>Geen investeringen meer te plegen ten aanzien van deze projecten behoudens reeds vastgestelde budgetten en strategische verwervingen als geen grondexploitatie is vastgesteld voor het desbetreffende project;</i></li><li>- <i>De bijgaande Nota Gronduitgifte en Grondprijzen vast te stellen.</i></li></ul>
--

### **1. Waar gaat dit voorstel over?**

In dit advies wordt uw raad gevraagd om een aantal kaders vast te stellen ten aanzien van het grondbeleid.

In 2006 is de nota Grondbeleid vastgesteld. Daarin is aangegeven dat het grondbeleid verder geprofessionaliseerd diende te worden. In 2008 is het belang hiervan sterk toegenomen als gevolg van het vestigen van voorkeursrecht (Wvg) en het starten van een aantal grote ruimtelijke projecten. Met dit advies wordt die professionalisering vorm gegeven.

De volgende wet en regelgeving is op dit onderwerp van toepassing: Nota grondbeleid 2006, Wet ruimtelijke ordening, Financiële verordening ex art. 212 Gemeentewet, Wet voorkeursrecht gemeenten, Europese regels met betrekking tot staatssteun.

### **2. Wat besluit de raad/wat krijgt de raad als hij "ja" zegt?**

#### **Nadere uitwerking nota Grondbeleid**

De afgelopen jaren hebben wij als gemeente ten aanzien van grondbeleid en gebiedsontwikkeling een actievere rol aangenomen. Dit wil zeggen wij niet alleen de randvoorwaarden (bestemmingsplan) scheppen voor bouwplannen, maar in sommige projecten ook zelf de grond aankopen en deze doorverkopen aan projectontwikkelaars. De basis hiervoor is onder andere gelegd in de nota Grondbeleid die op 25 april 2006 door uw raad is vastgesteld. In deze nota is ook gesteld dat verder gewerkt zal worden aan het professionaliseren van de bij het grondbeleid betrokken onderdelen van de organisatie.

Met het voorgestelde raadsbesluit wordt voor een deel invulling gegeven aan de wens tot professionalisering. Dit voorstel betreft het stellen van kaders met betrekking tot vier onderdelen van het grondbeleid:

1. het budget;
2. de aankoop van grond en gebouwen;
3. de uitgifte van grond en gebouwen;
4. exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen.

## Het budget

De raad heeft de taak om de kaders te stellen, waarbinnen het college uitvoering geeft aan het beleid. Ten aanzien van de financiën doet de raad dit door het vaststellen van de begroting. Hierin is per jaar aangegeven welk bedrag aan een bepaalde taak mag worden uitgegeven (en welke bedragen dienen te worden verdiend). Voor ruimtelijke projecten is de in de begroting gebruikte systematiek van budgetteren echter niet erg praktisch. Deze is namelijk gericht op jaarbudgetten. In ruimtelijke projecten (die vrijwel altijd een looptijd van een aantal jaar hebben) is het over het algemeen niet goed in te schatten in welk jaar bepaalde uitgaven en inkomsten precies vallen.

Tot op heden hebben wij dit opgelost door de budgetten voor de projectorganisatie en andere kosten van voorbereiding en uitvoering wel rechtstreeks in de begroting op te nemen, maar budgetten voor aan- en verkopen van grond pas door de raad beschikbaar te laten stellen op het moment dat ze echt nodig zijn. Deze methode is vastgelegd in de nota Grondbeleid door middel van de regel dat iedere vastgoedtransactie die een bedrag van € 100.000,- te boven gaat apart aan uw raad moet worden voorgelegd.

In de praktijk blijkt deze methode om twee redenen niet ideaal. Aan de ene kant wordt uw raad op deze manier pas gevraagd om de financiële kaders aan te geven op het moment dat de onderhandelingen over aan- of verkoop in feite al zijn gevoerd. Anderzijds heeft uw raad in veel gevallen nog niets besloten over de financiële kaders van het complete project, terwijl wel beslissingen moeten worden genomen over onderdelen ervan.

Het voorstel is dan ook om de situatie met betrekking tot het budgetrecht bij ruimtelijke projecten te verbeteren, door de invoering van grondexploitaties. Een grondexploitatie is een 'begroting' voor een ruimtelijk project. Het bestaat uit een overzicht van de verwachte inkomsten en uitgaven van het project en het resultaat. Deze inkomsten en uitgaven zijn niet aan bepaalde jaren gebonden, maar er wordt wel jaarlijks een herziening van de grondexploitatie gemaakt en ter vaststelling aan uw raad aangeboden.

Binnen de budgetten die in de grondexploitatie staan is het college vervolgens gerechtigd om uitgaven te doen, zonder opnieuw goedkeuring van uw raad te hoeven vragen.

Een grondexploitatie ziet er op hoofdlijnen als volgt uit:

Kosten	Opbrengsten
Grondverwerving	Grondverkoop
Bouwrijp maken	Bijdrages
Woonrijp maken	Overige opbrengsten
Projectkosten	

Behalve het op een goede manier organiseren van de kaderstellende functie van de raad cq. het budgetrecht heeft het gebruik van grondexploitaties nog een ander gunstig effect. Door alle kosten en opbrengsten binnen een grondexploitatie te boeken komen deze niet langer ten laste (of ten bate) van de reguliere begroting. Deze methodiek zorgt ervoor dat de kosten van de

projecten (zoals kosten van projectleiders, onderzoeken, kapitaallasten van aankopen) niet meer drukken op de begroting.

Daardoor is beter inzichtelijk wat het werkelijke resultaat van een bepaald project is en hoe dit is ontstaan, omdat er geen kosten meer 'verborgen' zijn in de reguliere begroting. Daarnaast is het veel transparanter hoeveel een project kost dan wel opbrengt. Dit biedt ook voordelen bij kostenverhaal op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (via exploitatieovereenkomst of exploitatieplan) en bij verantwoording van eventueel ontvangen subsidies.

Een grondexploitatie blijft in stand tot het project is voltooid. Dan wordt de grondexploitatie afgesloten en wordt het financiële resultaat van het project in een keer in de jaarrekening verantwoord.

De voordelen van het werken met grondexploitaties nogmaals op een rij:

1. De raad en het college hebben bij de start van de uitvoering van een ruimtelijk project inzicht in het complete financiële resultaat van het project;
2. De raad vervult zijn kaderstellende rol door voorafgaand aan de uitvoering van een project de (financiële) kaders te stellen;
3. Het college vervult zijn uitvoerende rol door (binnen de gestelde financiële kaders) zelfstandig privaatrechtelijke handelingen te verrichten;
4. Tijdens een onderhandelingstraject over aan- of verkoop van vastgoed zijn de kaders al duidelijk;
5. Kosten van projecten komen niet langer ten laste van de reguliere begroting;
6. Het is transparant hoe hoog de kosten en opbrengsten van een project zijn;
7. Kostenverhaal wordt gemakkelijker omdat projectkosten duidelijk gescheiden worden geadministreerd van de reguliere kosten.

Wanneer uw raad besluit om het instrument grondexploitaties in te voeren, dan houdt dit het volgende in:

- Wanneer een nieuw ruimtelijk project wordt gestart vraagt ons college in eerste instantie bij uw raad een voorbereidingsbudget aan. Dit dient om de kosten van de visievorming tijdens de initiatieffase van het project te dekken;
- Bij het vastleggen van het globale ruimtelijke plan in een structuurvisie, beeldkwaliteitplan of ander visiedocument door uw raad stelt uw raad tevens de bijbehorende grondexploitatie vast (dit hoeft niet per definitie gelijktijdig te zijn, als de grondexploitatie maar vastgesteld is als met de uitvoering wordt begonnen);
- Ons college gaat over tot de uitvoering van het project binnen de kaders van de grondexploitatie;
- Eenmaal per jaar worden alle grondexploitaties herzien en opnieuw vastgesteld door uw raad. Hierbij wordt tevens aangegeven in hoeverre het beschikbare budget is besteed en wat is bereikt;
- Wanneer zich tussentijds ontwikkelingen voordoen die grote gevolgen hebben voor de grondexploitatie dan legt ons college zo spoedig mogelijk een aangepaste grondexploitatie ter goedkeuring voor aan uw raad;
- In de reguliere planning en controlinstrumenten (begroting, jaarrekening en voorjaars- en najaarsnota) wordt apart aandacht besteed aan de grondexploitaties;
- Alle kosten en opbrengsten die in het kader van het project worden gemaakt worden verzameld in de grondexploitatie;
- Het financiële resultaat wordt na beëindiging van het project in de reguliere jaarrekening verantwoord.

Er zijn vier grote projecten waarvoor uw in ieder geval een grondexploitatie zou moeten vaststellen:

- Ontwerp Ons Derp
- Lamoraal
- Mooi Bergen
- Schoorl Klopt

Aangezien voor al deze projecten een structuurvisie wordt gemaakt ligt het voor de hand om gelijktijdig met die structuurvisie ook een grondexploitatie op te stellen en uw raad deze documenten ook tegelijk te laten vaststellen. Een uitzondering geldt wanneer reeds vóór het vaststellen van een structuurvisie grote uitgaven (bijvoorbeeld voor verwerving) zouden kunnen worden gedaan. Het is dan een goede zaak om vooruitlopend daarop reeds een grondexploitatie vast te stellen.

Het kan ook voorkomen dat wij een perceel grond aan kunnen kopen in een gebied waarvoor geen grondexploitatie kan worden opgesteld omdat nog geen ruimtelijke visie is ontwikkeld. Toch kan het in sommige gevallen strategisch gezien interessant zijn om zo'n perceel aan te kopen. We noemen dit dan een strategische verwerving. Strategische verwervingen zullen door het college apart aan uw raad worden voorgelegd. Belangrijk daarbij is om goed te onderbouwen wat de (financiële) gevolgen zijn als het desbetreffende gebied uiteindelijk wel of juist niet wordt ontwikkeld.

### **Aankoop van grond en gebouwen**

Als gevolg van de keuze om een meer actief grondbeleid te voeren zijn wij in diverse onderhandelingstrajecten terecht gekomen om grond en gebouwen aan te kopen. In deze trajecten zijn wij gebonden aan een aantal externe kaders zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten (indien van toepassing in de desbetreffende situatie) en de Europese regelgeving op gebied van mededinging en staatssteun. Deze kaders, gecombineerd met het feit dat er over het algemeen niet de mogelijkheid is om voor een andere aanbieder te kiezen, omdat de locatie nu eenmaal ingegeven wordt door ruimtelijke motieven, zorgen ervoor dat wij zelf geen aanvullende kaders hoeven te stellen (bij verkoop van grond is dat wel van belang zoals later in dit stuk zal blijken). De belangrijkste zaken om rekening mee te houden als het gaat om aankoop van vastgoed zijn:

- Prijs: de prijs die wij betalen voor grond of gebouwen komt meestal tot stand in onderhandelingen met de aanbieder. Voor ons is een belangrijk uitgangspunt hierbij dat nooit een hoger bedrag wordt betaald dan de marktprijs. Wanneer wij dat wel zou doen, dan zou dat in strijd kunnen zijn met de Europese regelgeving op het gebied van staatssteun. Daarnaast is het zaak om gemeenschapsgeld op een goede manier te besteden en dus nooit te veel te betalen. Wij moeten daarom altijd een taxatie op laten stellen door een (NVM-erkende) makelaar van de grond of gebouwen die wij aan willen kopen;
- Wvg: als een perceel wordt aangeboden waarop het voorkeursrecht (Wvg) is gevestigd, dan dienen wij ons aan allerlei wettelijke voorschriften te houden. Doen wij dat niet dan bestaat de kans dat het voorkeursrecht vervalt en de eigenaar vrij is het perceel aan andere partijen aan te bieden;
- Mandaat: het aangaan van overeenkomsten dient te worden gedaan door ons college. Dit houdt bij grondaankopen in dat bij het uitbrengen van een bod ofwel vooraf een collegebesluit moet zijn genomen over de prijs en voorwaarden ofwel het bod onder voorbehoud van goedkeuring van ons college moet worden uitgebracht;
- Budgetrecht: een grondaankoop is administratief gezien een investering. Het budget daarvoor dient door uw raad te worden vastgesteld. In het kader van de rechtmatigheid is het noodzakelijk om ofwel voordat een bod wordt uitgebracht op een perceel grond een budget aan uw raad te vragen (evt. als onderdeel van een grondexploitatie) ofwel een bod uit te brengen onder voorbehoud van goedkeuring van uw raad.

## **Uitgifte van grond en gebouwen**

Wij zijn eigenaar van meer dan honderd percelen grond en gebouwen. Een deel daarvan is specifiek bestemd om door te verkopen als onderdeel van een ruimtelijk project. Daarnaast kan het als gevolg van allerlei omstandigheden voorkomen dat grond en gebouwen worden verkocht, die geen onderdeel van een project vormen.

Het verkopen van vastgoed is in principe een bevoegdheid van ons college. Het is een taak voor uw raad om de kaders vast te leggen waarbinnen wij kunnen handelen bij de verkoop van vastgoed. Om hierbij zo transparant mogelijk te werk te gaan stellen wij voor om deze kaders vast te leggen in een aparte nota, genaamd de *Nota Gronduitgifte en Grondprijzen*. In deze nota zijn verkoopmethoden opgenomen alsmede methoden om grondprijzen te bepalen. Daar waar nodig is toegelicht waarom voor een bepaalde methode is gekozen.

## **Exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen**

Een laatste zaak die aandacht verdient in dit verband is het toepassen van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, op het onderdeel dat bekend staat als de grexwet. In de Wet ruimtelijke ordening, die is ingegaan op 1 juli 2008 (en daardoor van toepassing is op alle bestemmingsplannen die na die datum in procedure zijn gebracht), heeft de wetgever de wettelijke mogelijkheden van kostenverhaal binnen ruimtelijke projecten vastgelegd.

Wanneer wij medewerking verlenen aan een bouwplan van een projectontwikkelaar door middel van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan voor de locatie, dan zijn wij ervoor verantwoordelijk dat dit gebied op een goede manier wordt ingericht. Daarbij moet worden gedacht aan de hoeveelheid sociale woningbouw, de kwaliteit van de inrichting van het openbaar gebied en het vrijmaken van opbrengsten voor bepaalde (bijvoorbeeld infrastructurele) voorzieningen.

Voor invoering van de nieuwe wet was het in situaties, waarin wij niet zelf de eigenaar waren van de te ontwikkelen grond, vaak moeilijk om goed met die verantwoordelijkheid om te gaan. De enige manier om de kwaliteit van het gebied te waarborgen was namelijk door een exploitatieovereenkomst te sluiten met de projectontwikkelaar die eigenaar van de grond was. Dit was vooral een kwestie van onderhandelen, maar als wij er samen niet uitkwamen, dan hadden wij geen stok achter de deur. Het enige alternatief was dan om het in procedure brengen van het bestemmingsplan uit te stellen totdat wel een bevredigend onderhandelingsresultaat was bereikt.

Als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening is de 'grexwet' ingevoerd om een eind te maken aan het hierboven beschreven probleem. Middels de grexwet heeft de wetgever namelijk naast de mogelijkheid om een (privaatrechtelijke) exploitatieovereenkomst te sluiten ook de mogelijkheid gecreëerd om langs publiekrechtelijke weg vanuit de gemeente aanvullende eisen te stellen aan een ruimtelijke ontwikkeling bovenop het bestemmingsplan.

Deze aanvullende eisen kunnen wij vastleggen in een *exploitatieplan*, dat gelijktijdig met een bestemmingsplan wordt vastgesteld. Het exploitatieplan is vervolgens bindend voor alle bouwplannen binnen dat bestemmingsplan. Bij het aanvragen van een bouwvergunning wordt getoetst of het plan voldoet aan het exploitatieplan. Daarnaast kan via het exploitatieplan een *exploitatiebijdrage* worden geëist, die dient als dekking voor de kosten die wij maken ten aanzien van het project (ook wel kostenverhaal genoemd).

Het is de bedoeling van de wetgever dat de gemeente en een projectontwikkelaar altijd eerst proberen om met elkaar een (privaatrechtelijke) exploitatieovereenkomst te sluiten waarin afspraken staan over de inrichting van het gebied en de exploitatiebijdrage. Als dit lukt, dan hoeven wij geen exploitatieplan vast te stellen (dit is de bevoegdheid van de raad). Als de

onderhandelingen niet leiden tot een overeenkomst, dan leggen wij de eisen ten aanzien van de inrichting van het gebied en de hoogte van de exploitatiebijdrage eenzijdig vast in een (publiekrechtelijk) exploitatieplan. De ontwikkelaar moet zich hier dan aan houden.

In de Wet ruimtelijke ordening en het bijbehorende Besluit ruimtelijke ordening is vrij uitvoerig vastgelegd wat wel en niet in een exploitatieplan mag staan en welke kosten allemaal mogen worden meegerekend in de exploitatiebijdrage. Het is als gemeente dus niet nodig om hier eigen kaders voor vast te stellen. In die zin is dit vergelijkbaar met de Wvg: wij kunnen/moeten het instrument gebruiken, maar moeten ons daarbij wel houden aan de landelijke wet- en regelgeving. Van het stellen van aanvullende kaders is geen sprake.

Voor onze gemeente levert deze wet een extra instrument in de (toekomstige) ontwikkeling van gebieden, waarin al projectontwikkelaars grond hebben gekocht (zoals rondom Egmond aan de Hoef). Van belang is om voordat met deze partijen in onderhandeling wordt getreden over projecten op hun grond eerst een concept exploitatieplan te maken, waarin globaal staat wat de bouw mogelijkheden zijn op de grond, welke werken er moeten worden aangelegd en welke financiële bijdrage eventueel aan andere onderdelen van het bestemmingsplan moet worden opgebracht vanuit het desbetreffende plandeel. Als die informatie voor ons duidelijk is dan weten wij in de onderhandelingen altijd dat wij daarop kunnen terugvallen en deze zaken eventueel eenzijdig in een exploitatieplan kunnen opnemen.

**3. *Waarom wordt dit onderwerp nu aan de raad voorgelegd?***

- collegebevoegdheid
- raadsbevoegdheid
- opiniëren
- kaderstellend
- maatschappelijk urgent
- budgetrecht

**4. *Wie heeft er allemaal met de beslissing van de raad van doen?***

Bij de uitvoering van het grondbeleid hebben wij vooral te maken met grondeigenaren en projectontwikkelaars.

Wij hebben hierin zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke rol.

**5. *Waaruit bestaan de andere mogelijkheden om het doel te bereiken?***

Het is een raadsverantwoordelijkheid om de kaders te stellen waarbinnen ons college uitvoering geeft aan het beleid. In die zin zijn er dus geen andere mogelijkheden. Inhoudelijk kunnen uiteraard andere keuzes worden gemaakt.

**6. *Wanneer wordt de beslissing van de raad uitgevoerd, gerealiseerd en wanneer wordt de raad daarover gerapporteerd?***

De uitvoering van het grondbeleid is een voortdurend proces. Middels de standaard planning & control instrumenten worden de resultaten teruggekoppeld aan uw raad. Daarnaast wordt jaarlijks een apart advies gewijd aan de herziening van de grondexploitaties.

## **7. Welke middelen zijn met dit voorstel gemoeid?**

Nvt

vul in of er een risico bestaat

1. open-einde regelingen

2. garantieverplichtingen

3. risico's gemeentelijke eigendommen

4. overige: rechtmatigheid: het is belangrijk dat wij in ons handelen ons steeds houden aan alle voorschriften, regels, wetgeving, etc. Met dit advies worden nieuwe regels toegevoegd, waardoor de kans bestaat dat daar niet goed mee wordt omgegaan. Vandaar het risico inzake de rechtmatigheid. Aan de andere kant neemt het risico op niet rechtmatig handelen ook af doordat de kaders duidelijker worden gemaakt.

## **8. Waarom moet de raad dit besluit met deze mogelijke oplossing nemen?**

De raad zou dit besluit moeten nemen zodat het budgetrecht ten aanzien van ruimtelijke projecten op een goede manier wordt geregeld en zodat het beleid met betrekking tot gronduitgifte en grondprijzen efficiënt en transparant wordt.

**Bijlagen: Raadsbesluit Uitwerking grondbeleid  
Nota Gronduitgifte en Grondprijzen**

Bergen, 17 november 2009

College van Bergen

R. Groninger,  
secretaris

drs. H. Hafkamp,  
burgemeester