

Nota Grondbeleid 2009

Gemeente Kampen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Actief en faciliterend grondbeleid	4
Ruimtelijk beleid	4
Actief en faciliterend grondbeleid	4
Hoofdstuk 2 Ontwikkelingsstrategie en samenwerkingsvormen	6
Inleiding	6
Ontwikkelingsstrategie	6
Nieuw wettelijk kader	7
Privaatrechtelijke spoor	7
Publiekrechtelijke spoor	8
Toerekenbaarheid bovenwijkse voorzieningen	8
Hoofdstuk 3 Verwerving	9
Uitgangspunten voor verwerving	9
Slagvaardige Grondverwerving	9
Interne leveringen	10
Tijdelijk beheer	10
Hoofdstuk 4 Gronduitgifte	12
Inleiding	12
Koop versus erfpacht	12
Gronduitgifte aan particulieren	12
Gronduitgifte aan projectontwikkelaars	13
Gronduitgifte aan woningcorporaties	13
Gronduitgifte bedrijfsterrein, kantoorlocaties en winkelvoorzieningen	13
Gronduitgifte maatschappelijke voorzieningen	13
Grondprijnsbeleid	13
Hoofdstuk 5 Beleidskaders gemeentelijke grondexploitaties	15
Inleiding	15
Exploitaties	15
Herzieningen grondexploitaties	15
Winstneming	16
Verliezen	16
Waardering gronden	16
Risicomanagement	17
Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties	17
Weerstandsvermogen Grondbedrijf	17
Informatievoorziening en verantwoording	18
Hoofdstuk 6 Gerelateerde beleidsnota's	20
Gerelateerd vastgesteld beleid	20
Nog vast te stellen beleidskaders	20

Inleiding

De Nota Grondbeleid is een belangrijk beleidsdocument voor een gemeente. De gemeenteraad bepaalt met deze nota haar beleidskaders en stelt het college in staat om binnen deze kaders ondernemend deel te nemen aan en de regie te voeren bij de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente. Het grondbeleid schept de voorwaarden en bepaalt de financieel economische spelregels voor het realiseren van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente. Met deze spelregels kan de gemeente op financieel economisch verantwoorde wijze de in andere beleidsdocumenten opgenomen ruimtelijke doelstellingen realiseren.

In 2005 heeft de gemeenteraad de "Nota Grondbeleid gemeente Kampen" vastgesteld. Naar aanleiding van een evaluatie van die beleidsnota en het per 1 juli 2008 geldende nieuwe wettelijk kader volgens de Wet ruimtelijke ordening is de voorliggende beleidsnota opgesteld.

In deze nota wordt een aantal beleidswijzigingen voorgesteld. Beleid is per definitie aan veranderingen onderhevig. Om de beleidsnota actueel te houden, is een periodieke evaluatie essentieel. Daarom zal minimaal om de twee jaar een evaluatie worden gemaakt om te beoordelen of het beleid voldoet aan de verwachtingen.

Binnen het duale stelsel maakt de Nota Grondbeleid onderdeel uit van de reguliere beleidscyclus. De nota geeft de beleidsvelden aan voor een periode van vier jaar. Deze nota heeft direct invloed op de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening, waarin verantwoording wordt afgelegd van het voorgenomen beleid. Het beschreven beleid moet aansluiten bij het gemeentelijke bedrijfsproces om de financiële middelen en de risicobeheersing af te stemmen op de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid.

Deze Nota Grondbeleid bestaat uit twee onderdelen:

- Nota Grondbeleid
- Verklarende Bijlage Nota Grondbeleid

In de Nota Grondbeleid zijn de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid vastgelegd. Daarbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de te voeren grondpolitiek, ontwikkelingsstrategieën en samenwerkingsvormen, grondverwerving, gronduitgifte, grondexploitaties en het risicomanagement van het grondbedrijf.

In de Verklarende Bijlage Nota Grondbeleid worden de achtergronden bij de verschillende aspecten uit de Nota Grondbeleid beschreven. In de beleidsnota wordt door middel van een voetnoot aangegeven wanneer een onderwerp wordt toegelicht in deze bijlage. Zo worden onder meer de samenwerkingsvormen in de bijlage gedetailleerd beschreven en wordt de werking van verschillende instrumenten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening daarin nader toegelicht.

Bij deze beleidsnota zal een operationeel werkdocument voor de organisatie worden opgesteld, waarin de uitvoering van de vastgestelde beleidsuitgangspunten in processen, taken en verantwoordelijkheden wordt uitgewerkt.

Hoofdstuk 1 Actief en faciliterend grondbeleid

Ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk beleid van de gemeente Kampen heeft vorm gekregen in de volgende beleidsnota's:

- Nota Strategische Visie Kampen 2030 (juni 2004);
- Groenstructuur- en speelruimteplannen;
- Lokaal Woonplan (juli 2005);
- Quick scan woningbehoefte (oktober 2006);
- Detailhandelstructuurvisie (juni 2007);
- Uitdagingen in het wonen (mei 2008);
- Structuurvisie Kampen 2030 (november 2008 vrijgegeven voor inspraak).

De ruimtelijke doelstellingen van de gemeente ten aanzien van bebouwing, economie, voorzieningen en bereikbaarheid zijn, op basis van genoemde beleidsnota's, als volgt globaal weer te geven:

- het realiseren van ontwikkelingsmogelijkheden voor circa 6.000 nieuwe woningen tot 2030;
- het op peil houden van het aanbod aan gemengd bedrijventerrein en het uitbouwen van watergebonden bedrijvigheid, glastuinbouw en dienstverlening;
- het op peil houden en verbeteren van het voorzieningenniveau in het centrum, de wijken en de dorpen;
- het verbeteren van de bereikbaarheid van de gemeente vanuit de rest van Nederland en het in stand houden en verbeteren van de bereikbaarheid binnen de stad;
- het verbeteren van de veiligheid van het landschap voor overstroming van de IJssel, het beschermen en ontwikkelen van landschappen en natuurgebieden en het uitbouwen van de recreatieve mogelijkheden rond landschap, water en de historische binnenstad.

Het gemeentelijk grondbeleid faciliteert de uitvoering van dit ruimtelijk beleid.

Actief en faciliterend grondbeleid

De gemeente Kampen ziet het als haar taak om bij ruimtelijke ontwikkelingen zoveel mogelijk de regie te voeren, zodat zij haar ruimtelijke doelstellingen zo goed mogelijk kan realiseren. Aan deze regierol van de gemeente kan mede invulling worden gegeven door het vastgelegde grondbeleid, waarmee de gemeente beter in staat wordt gesteld om haar ruimtelijke ambities en doelstellingen te realiseren en in te spelen en te anticiperen op de dynamiek van de grondmarkt.

Het uitgangspunt voor de gemeente Kampen is om, waar mogelijk, actief grondbeleid¹ te voeren. Bij actieve grondpolitiek begeeft de gemeente zich actief op de grondmarkt, zij verwerft gronden, maakt deze bouwrijp en verkoopt bouw kavels. Daar waar dat beter past, zal faciliterend grondbeleid worden gevoerd: de gemeente voert dan wel de regie en faciliteert het ruimtelijk- en ontwikkelingsproces.

¹ Toelichting actief en faciliterend grondbeleid in de bijlage.

De keuze of de gemeente actief of faciliterend grondbeleid wil voeren, kan als volgt worden onderverdeeld:

- Vastgestelde plannen (de gemeenteraad heeft zich uitgesproken over de ambities en doelstellingen voor een locatie):
 - Uitleglocaties: actief gronden verwerven.
 - Herstructurering woningbouw: terughoudende rol, meer overlaten aan de corporaties, alleen gronden verwerven wanneer dit noodzakelijk is om gewenste ontwikkelingen van de grond te krijgen.
 - Revitalisering bedrijventerreinen: alleen gronden verwerven als het noodzakelijk is om strategische locaties of posities te realiseren.
- Nog niet vastgestelde plannen:
 - Anticiperende verwervingen: actief gronden verwerven voor uitleglocaties waar in de toekomst ontwikkelingen zijn voorzien.
 - Strategische verwervingen: actief gronden verwerven voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen, eventueel in te zetten als “ruilgronden”.

Op welke wijze en door middel van welk instrumentarium de gemeente Kampen aan deze grondpolitiek uitvoering wil geven, wordt in hoofdstuk 3 omschreven.

De gemeente Kampen kan, vanwege grondposities van derden, in voorkomende gevallen worden gedwongen om af te wijken van de genoemde uitgangspunten. Op de wijze waarop dan zal worden gekomen tot een vorm van samenwerking, wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2.

Beleidskaders samengevat:

- De gemeente Kampen voert waar mogelijk en wenselijk een actief grondbeleid.
- Indien faciliterend grondbeleid beter geschikt is, streeft de gemeente Kampen naar een sterke regierol.

Hoofdstuk 2 Ontwikkelingsstrategie en samenwerkingsvormen

Inleiding

Het uitgangspunt van de gemeente Kampen is het voeren van een actief grondbeleid waar dat mogelijk en wenselijk is. Echter, er zullen ook ruimtelijke ontwikkelingen zijn waarbij de gemeente niet de volledige regie kan en/of wil voeren. Dit kan leiden tot samenwerking met een ontwikkelende partij, bijvoorbeeld wanneer de gemeente niet beschikt over alle gronden, of tot het verhalen van kosten op een ontwikkelende partij, wanneer geen samenwerking tot stand kan komen.

Ontwikkelingsstrategie

Om te komen tot een bij de ruimtelijke opgave passende keuze voor de wijze waarop de ontwikkeling en realisatie van een locatie wordt opgepakt, zal per plan tijdig een *ontwikkelingsstrategie* worden opgesteld. De keuze voor de beste aanpak en bijvoorbeeld de best passende samenwerkingsvorm voor een specifieke gebiedsontwikkeling wordt bepaald door een groot aantal factoren. Daarbij moet worden gedacht aan het grondbezit, de te realiseren (ruimtelijke) opgave, de looptijd, etc. Voorts zijn er velerlei financiële, organisatorische, juridische, technische en procesmatige factoren.

Op basis van de ontwikkelingsstrategie kan worden nagedacht of en hoe samengewerkt gaat worden met welke marktpartij. De vormen van samenwerking² die de gemeente kan en eventueel zal aangaan met een marktpartij, zijn hieronder in volgorde van gewenstheid beschreven.

- Traditioneel model: De gemeente is eigenaar van de gronden, voert de grondexploitatie zelfstandig en verkoopt bouwrijpe kavels;
- Bouwclaimmodel (PPS Coalitie): hierbij worden de gronden van de marktpartij verkocht aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bouwrijpe kavels kunnen afnemen tegen een overeengekomen prijs;
- Joint-venture (PPS Alliantie): hierbij richten gemeente en marktpartijen gezamenlijk een grondexploitatiemaatschappij op (GEM). Alle partijen dragen de gronden over aan de GEM;
- Concessiemodel: hierbij krijgen private partijen de beschikking over alle gronden (veelal na selectie of aanbesteding van gemeentegronden, dan wel in het geval de marktpartij de gronden reeds in eigendom heeft) binnen de ontwikkellocatie. De gemeente heeft hier een beperkte rol, zij stelt het programma van eisen op voor de inrichting van het gebied. De risico's bij de ontwikkeling komen voor rekening van de private partijen. De aanleg van het openbaar gebied dient in principe door de gemeente te gebeuren, tenzij afspraken gemaakt kunnen worden over het doorleggen van de aanbestedingsplicht.

Het opzetten van een samenwerkingsvorm is voor ieder project maatwerk, waarbij ook een mengvorm van bovenstaande vormen van samenwerking kan worden overeengekomen. Op voorhand zijn hiervoor geen principekeuzes te maken. Op basis van de genoemde ontwikkelingsstrategie kan per project een toegesneden samenwerkingsconstructie worden opgezet en uitonderhandeld met marktpartijen.

² Toelichting op de samenwerkingsvormen in de bijlage.

Nieuw wettelijk kader

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden. Deze wet heeft invloed op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid is door de komst van deze wet vereenvoudigd. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal *moet* toepassen.

De nieuwe wet onderscheidt een tweetal sporen voor ontwikkelingen.

- Privaatrechtelijke spoor: de overheid sluit met de particuliere partij een overeenkomst waarin het kostenverhaal is verzekerd (anterieure overeenkomst)
- Publiekrechtelijke spoor: het kostenverhaal is verzekerd via een te sluiten exploitatieovereenkomst (posterieure overeenkomst) en als dat niet mogelijk blijkt als voorwaarde bij een te verlenen bouwvergunning.

Een belangrijk beslismoment is de vergadering waarin het bestemmingsplan (raadsbesluit) of een projectbesluit (collegebesluit)³ wordt vastgesteld. Tot dit moment kunnen onderhandelingen met private partijen worden gevoerd door de gemeente welke uitmonden in een anterieure overeenkomst. Wanneer het niet lukt een overeenkomst te sluiten voor het kostenverhaal, dan zal de gemeente de marktpartij duidelijk maken dat alle aanbiedingen vervallen. De gemeenteraad dan wel het college is dan verplicht bij het besluit over het bestemmingsplan dan wel projectbesluit een afweging te maken of voorzien is in het kostenverhaal. Is dat niet het geval dan zal een exploitatieplan worden vastgesteld omdat het kostenverhaal niet “anderszins verzekerd” is.

Privaatrechtelijke spoor

De gemeente Kampen geeft in alle opzichten voorrang aan het privaatrechtelijke spoor: het sluiten van overeenkomsten die als anterieur kunnen worden aangemerkt, waardoor geen exploitatieplan hoeft te worden opgesteld. Dit spoor biedt de mogelijkheid ruimere afspraken in een overeenkomst op te nemen. De volgende zaken komen minimaal aan bod in een overeenkomst binnen dit spoor:

- Locatie-eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrije kavels en particulier opdrachtgeverschap), bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte.
- Toerekening van kosten aan de uitgifte categorieën op basis van de kostensoortenlijst (publiekrechtelijk verhaalbare kosten)
- Exploitatieopzet
- Fasering en planning van de ontwikkeling

De gemeente kan bij het afsluiten van een overeenkomst onder het privaatrechtelijke spoor aan de contractpartners de volgende voorwaarden verbinden:

- Afgeven van een bankgarantie
- Recht van eerste hypotheek ter zekerheidsstelling van de betaling van het kostenverhaal

³ In de raadsvergadering van 13 november 2008 is de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit, het vaststellen van een exploitatieplan bij een projectbesluit of het besluit geen exploitatieplan vast te stellen bij een projectbesluit gedelegeerd naar het college.

Publiekrechtelijke spoor

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen met een private partij op het moment dat het bestemmingsplan dan wel projectbesluit vastgesteld gaat worden, dan zal de gemeente een exploitatieplan vaststellen, waarin de kosten worden gespecificeerd. Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal en de overige te stellen eisen afdwingbaar. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan/projectbesluit ter inzage en is vatbaar voor zienswijzen, bezwaar en beroep. De gemeente kan vervolgens, op basis van het exploitatieplan, alsnog een (posterieure) exploitatieovereenkomst sluiten met de marktpartij, waarin het kostenverhaal en de overige zaken geregeld worden. Kan geen overeenkomst worden gesloten dan zal het kostenverhaal via de bouwvergunning worden geregeld.

Het kan voorkomen dat meerdere partijen betrokken zijn bij één projectgebied. Als niet met alle partijen een overeenkomst kan worden gesloten, zal een exploitatieplan moeten worden opgesteld. Daarnaast kunnen er redenen zijn om, naast een anterieure overeenkomst, toch een exploitatieplan vast te stellen, als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht).

Toerekenbaarheid bovenwijkse voorzieningen

De kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden gekenmerkt door het feit dat ze van nut zijn voor meer dan één locatie. Zowel bestaande locaties als nog te ontwikkelen locaties kunnen profijt hebben van de bovenwijkse voorzieningen. De beleidsuitgangspunten voor de gemeente Kampen worden in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen vastgelegd.

Beleidskaders samengevat:

- De gemeente stelt voor plannen waar ontwikkelende partijen bij betrokken zijn per plan een ontwikkelstrategie op en maakt daarbij strategische afwegingen die leiden tot de keuze voor een passende samenwerkingsvorm. De voorkeur gaat daarbij uit naar een traditionele grondexploitatie, vervolgens naar een bouwclaimmodel, daarna naar een vorm van joint-venture, en tenslotte naar het concessiemodel.
- De gemeente geeft de voorkeur aan een overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor, wanneer zij niet over alle gronden binnen het exploitatiegebied beschikt. Indien de gemeente geen overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan sluiten zal zij het publiekrechtelijk spoor volgen.
- Bij het afsluiten van een overeenkomst onder het privaatrechtelijk spoor kan de gemeente aan de contractpartner(s) de volgende voorwaarden verbinden:
 - Afgeven bankgarantie
 - Recht van 1^e hypotheek ter zekerstelling van de betaling van het kostenverhaalIndien niet aan deze voorwaarden kan worden voldaan, wordt er alsnog een exploitatieplan vastgesteld.

Hoofdstuk 3 Verwerving

Uitgangspunten voor verwerving

Het voeren van actief grondbeleid moet ertoe leiden dat de gemeente de beschikking krijgt over voldoende grond om haar ruimtelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Actief grondbeleid vereist een actieve opstelling van de gemeente om gronden te verwerven. Hiertoe kan de gemeente alle instrumenten inzetten die de wet daarvoor beschikbaar stelt, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten⁴, en de onteigeningswet.

Slagvaardige Grondverwerving

Op grond van artikel 160 lid e Gemeentewet is het college bevoegd tot het besluiten over en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De uitoefening van deze bevoegdheid kan pas plaatsvinden wanneer de raad hier voldoende financiële middelen voor beschikbaar heeft gesteld. Bij het doen van grondaankopen is vaak snel handelen en slagvaardigheid noodzakelijk. Dit verhoudt zich niet goed tot de gebruikelijke werkwijze, waarbij de raad eerst de nodige middelen ter beschikking moet stellen.

Om de slagvaardigheid van grondaankopen buiten een vastgestelde grondexploitatie te garanderen, wordt het college gemandateerd voor het realiseren van grondaankopen tot een bedrag van maximaal € 3.000.000, -- (exclusief bijkomende kosten). Hiertoe wordt een bestemmingsreserve van maximaal € 3.000.000,= gerealiseerd. Dit bedrag is gekozen, omdat daarbinnen de meest voorkomende objecten binnen de gemeente Kampen kunnen worden verworven. Met name de aankoop van landbouwgrond met opstallen geeft hiertoe aanleiding⁵.

Nadat het college een grondaankoop heeft gedaan, wordt de raad binnen een termijn van maximaal zes maanden geïnformeerd over deze aankoop met een onderbouwing daarvan. De grondaankoop moet passen binnen de volgende randvoorwaarden:

- o Het maatschappelijk belang moet met de aankoop gediend zijn;
- o Het financiële risico van de aankoop is verantwoord en aanvaardbaar;
- o De medewerking van derden (hogere overheden en/of particulieren) kan naar verwachting worden verkregen indien dit noodzakelijk is;
- o Er moet uitzicht zijn op een realistische ontwikkeling van de gronden, panden of er moet duidelijk zijn dat de gronden kunnen dienen als ruilgronden;
- o Zolang de nieuwe bestemming nog niet is ingevuld, moet verdergaande exploitatie volgens de huidige bestemming uitgangspunt zijn.

Om ook in de toekomst slagvaardig te kunnen blijven handelen zal het mandaat, na goedkeuring van de grondaankoop en een bijbehorend dekkingsvoorstel door de raad, weer worden aangevuld tot € 3.000.000,=.

⁴ Toelichting Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening staat in de bijlage.

⁵ De gemeente kan bij de aankoop van landbouwgronden met opstallen geconfronteerd worden met de afkoop van melkquota en ammoniakrechten. Een toelichting hierop staat in de bijlage.

Interne leveringen

Indien gemeentelijk gronden of panden hun bestemming verliezen, worden deze voor verkoop of herontwikkeling intern overgedragen aan het grondbedrijf, voor zover de gronden deel uit gaan maken van een grondcomplex. De overdracht geschiedt tegen de boekwaarde die op dat moment op de onroerende zaak rust.

Na verkoop of herontwikkeling van het onroerend goed door het grondbedrijf wordt het (eventueel) positieve resultaat (na aftrek van kosten en boekwaarde) toegevoegd aan de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties. Indien er sprake is van een negatief ontwikkel- of verkoopresultaat, komt dit ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

Indien de realisatie van nieuw maatschappelijk onroerend goed op basis van genoemde uitgangspunten onmogelijk wordt, wordt bezien op welke wijze van dit uitgangspunt kan worden afgeweken.

Tijdelijk beheer

Het uitoefenen van een actief grondbeleid heeft veelal tot gevolg dat gekochte gronden en opstallen tijdelijk dienen te worden beheerd, namelijk vanaf het moment van aankoop tot het bouwrijp maken van het betreffende gebied. De actieve houding, alsmede de duur van herontwikkelingsprocessen, leiden ertoe dat steeds meer vastgoed langdurig moet worden beheerd. Uitgangspunt is om het beheer zoveel mogelijk commercieel verantwoord tot uitvoering te brengen. Op deze manier kunnen financiële risico's worden beperkt. Uitgangspunt is ook dat commercieel beheer, wegens juridische gebondenheid, niet voor de uitvoering van de kerntaak van het grondbedrijf een belemmering mag zijn.

Beleidskaders samengevat:

- Actieve verwerving van gronden vindt plaats onder de volgende voorwaarden:
 - Het maatschappelijk belang moet met de aankoop gediend zijn;
 - Het financiële risico van de aankoop is verantwoord;
 - De medewerking van derden (hogere overheden en/of particulieren) kan naar verwachting worden verkregen indien dit noodzakelijk is;
 - Er moet uitzicht zijn op een realistische ontwikkeling van de gronden, panden of er moet duidelijk zijn dat de gronden kunnen dienen als ruilgronden;
 - Zolang de nieuwe bestemming nog niet is ingevuld, moet verdergaande exploitatie volgens de huidige bestemming uitgangspunt zijn.
- Grondverwerving tot een bedrag van € 3 miljoen (exclusief bijkomende kosten) behoren tot het mandaat van het college. Binnen maximaal 6 maanden legt het college, op basis van voornoemde voorwaarden, verantwoording af aan de raad.
- In beginsel geschieden interne overdrachten van onroerende zaken tegen de boekwaarde die op dat moment op de onroerende zaak rust. Indien daardoor echter de realisatie van nieuw maatschappelijk onroerend goed onmogelijk wordt, wordt bezien op welke wijze van dit uitgangspunt kan worden afgeweken.
- Tijdelijk beheer wordt zoveel als mogelijk commercieel verantwoord tot uitvoering gebracht.

Hoofdstuk 4 Gronduitgifte

Inleiding

De keuze voor actief grondbeleid door de gemeente bepaalt dat zij zelf aangeeft op welke manier zij gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs de gronden worden overgedragen.

Koop versus erfpacht

Bij gronduitgifte door de gemeente gaat de voorkeur uit naar verkoop van gronden. In mindere mate kan de gemeente gronden in erfpacht⁶ uitgeven.

De gemeente geeft op dit moment op beperkte schaal gronden in erfpacht uit. De canon wordt in dat geval gebaseerd op de marktwaarde van de grond. De gemeente kan gronden in erfpacht uitgeven als de volgende belangen aan de orde zijn:

- De zeggenschap over de grond behouden;
- De verkoopprijs van de woning laag houden om de woning voor een specifieke doelgroepen bereikbaar te maken;
- Gebruiks- en/of beheersplichten opleggen;
- Grondspeculatie tegengaan.

De gemeente kan in specifieke situaties kavels gedeeltelijke verkopen en bijvoorbeeld tuinen in erfpacht uit geven. Hierdoor kan de woning voor specifieke doelgroepen betaalbaar zijn. Bij de uitgifte van gronden dient onderzocht te worden of deze uitgifte aanbesteed moet worden⁷.

Gronduitgifte aan particulieren

De uitgifte van particuliere bouw kavels verloopt via het verlotingsstelsel, een systeem waarbij gegadigden voor een bouw kavel hun belangstelling kenbaar maken, door zich als zodanig te laten registreren bij de gemeente, waarna de uitgifte plaatsvindt op basis van loting. Voor de plaatsen Kampen en IJsselmuiden is het niet van belang dat de belangstellende woonachtig is in de gemeente. Echter, voor de kleine kernen binnen de gemeente kan zij bij rechtstreekse toewijzing van kavels voorrang geven aan mensen met een sociale en/of economische binding.

De gemeente Kampen beschikt niet over een huisvestingsverordening, welke de mogelijkheid biedt om controle uit te oefenen over de verdeling van de voorraad goedkope woningen. In het Lokaal Woonplan is echter wel vastgelegd welke doelstelling de gemeente nastreeft ten aanzien van goedkope woningen en specifieke doelgroepen.

Voor de uitgifte van bouw kavels aan particulieren is een standaard-koopovereenkomst opgesteld, die gebaseerd is op de Algemene Voorwaarden Gronduitgifte 2000, waarin een antispeculatiebeding en het verbod om opnieuw in te schrijven zijn vastgelegd.

⁶ Toelichting erfpacht en pacht in de bijlage.

⁷ Toelichting aanbesteding en staatsteun in de bijlage.

Gronduitgifte aan projectontwikkelaars

De gronduitgifte van gemeentelijke gronden aan projectontwikkelaars is afhankelijk van de samenwerkingsvorm die is overeengekomen (zie ook hoofdstuk 2). Bij gronduitgifte aan marktpartijen dient een afweging gemaakt te worden hoe de desbetreffende gronden op de markt worden gebracht, bijvoorbeeld via een selectieprocedure of een prijsvraag en al dan niet via een Europese aanbestedingsprocedure. In alle gevallen is de Nota Grondprijzen het uitgangspunt.

Gronduitgifte aan woningcorporaties

De gronduitgifte aan woningcorporaties geschiedt op dezelfde wijze als die aan projectontwikkelaars. De grondprijzen worden vastgesteld overeenkomstig de Nota Grondprijzen, een en ander rekening houdend met het voorkomen van staatsteun.

De aantallen sociale woningbouw worden gestuurd door het Lokkaal Woonplan. Op basis daarvan stelt het college jaarlijks het woningbouwprogramma vast.

Gronduitgifte bedrijfsterrein, kantoorlocaties en winkelvoorzieningen

De gronden ten behoeve van bedrijfsterrein, kantoren en/of winkelvoorzieningen worden verkocht aan de eindgebruiker. De grondprijzen voor deze locaties zijn vastgelegd in de Nota Grondprijzen. Binnen de beleidskaders ten aanzien van de ontwikkeling van bedrijventerreinen, kantoorlocaties en winkelvoorzieningen en de daarvoor geldende ruimtelijke voorwaarden kan elk bedrijf zich in Kampen vestigen. Op grond van specifiek gemeentelijk beleid kan aan bepaalde bedrijven voorkeur c.q. voorrang worden gegeven bij uitgifte van bouwkavels. In dit verband kan men denken aan:

- Het bevorderen van werkgelegenheid in een bepaalde achterblijvende of ontbrekende bedrijfssector;
- Op basis van milieutechnische redenen bepaalde bedrijven bij elkaar situeren.
- Er wordt specifiek beleid opgesteld ten aanzien van brandstofverkooppunten.

In de Zwolle Kampen Netwerkstad visie 2030 staan de gewenste doelstellingen opgenomen, die op economische terrein richting geven aan de ontwikkeling van Kampen.

Gronduitgifte maatschappelijke voorzieningen

Onder de categorie "maatschappelijke voorzieningen" worden uitgiften van grond geschaard die een ideële en/of publieke functie dienen en waarbij de bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat daarbij onder andere om de uitgifte van grond ten behoeve van scholen, kerken, politiebureaus, brandweerkazernes en welzijnsvoorzieningen. Ook de niet-commerciële geëxploiteerde buitensportaccommodaties vallen hieronder. De grondprijs wordt jaarlijks vastgesteld in de Nota Grondprijzen.

Grondprijnsbeleid

Het grondprijnsbeleid van de gemeente Kampen is in de Nota Grondprijzen 2009 vastgelegd. In deze nota staat beschreven welke methodiek gehanteerd wordt per type ontwikkeling en de prijsgrenzen

zijn in deze nota vastgesteld⁸. De Nota Grondprijzen wordt jaarlijks door het college geactualiseerd en ter kennisname aan de raad voorgelegd.

Beleidskaders samengevat:

- De gemeente verkoopt bouwgrond tegen een marktconforme prijs en onder oplegging van de Algemene Voorwaarden.
- De grondprijzen worden jaarlijks in een Nota Grondprijzen door het college geactualiseerd.
- Gronduitgifte in erfpacht is alleen toegestaan in de volgende gevallen:
 - De zeggenschap over de grond behouden;
 - De verkoopprijs van de woningen laag houden om de woning voor specifieke doelgroepen bereikbaar te maken;
 - Gebruiks- en/of beheersplichten opleggen;
 - Grondspectaties tegengaan.

⁸ In de bijlage van deze nota worden de verschillende methodieken toegelicht.

Hoofdstuk 5 Beleidskaders gemeentelijke grondexploitaties

Inleiding

De keuze voor actief grondbeleid waar mogelijk heeft veel impact op de organisatie. Vooral de grondaankopen waarvoor de plannen in een vroeg stadium zijn of nog opgesteld moeten worden, vragen veel financiële middelen en kennen daardoor een groter risico. Om de risico's te kunnen beheersen, is goed financieel beheer noodzakelijk. Dit staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de geformuleerde spelregels. Veel financiële regels voor de gemeente zijn vastgelegd in het BBV, waaraan de gemeente gebonden is. In dit hoofdstuk worden de spelregels beschreven.

Exploitaties

De gemeente kent een tweetal vormen van exploitaties, namelijk “nog niet in exploitatie genomen complexen” en “in exploitatie genomen complexen”.

Bij een nog niet in exploitatie genomen complex is de daadwerkelijke realisatie nog niet gestart. Er kunnen echter wel voorbereidende werkzaamheden worden gedaan zoals onderzoeken, het opstellen van een stedenbouwkundig ontwerp en een bijbehorende grondexploitatie. Wanneer de gemeenteraad de grondexploitatie vaststelt, is er sprake van een in exploitatie genomen complex. De gemeenteraad stelt daarmee ook de kredieten ten behoeve van de uitvoering van het plan voor het lopende en het volgende begrotingsjaar beschikbaar, op basis van de vastgestelde grondexploitatie. De dekking van de kosten voor voorbereidende werkzaamheden binnen een nog niet in exploitatie genomen complex worden verantwoord in een door het college vastgestelde startnotitie. Deze startnotitie bestaat uit een globaal programma van eisen en een gespecificeerde raming van het budget voor het uitvoeren van ambtelijke ondersteuning en onderzoekskosten. Op basis van deze startnotitie wordt per begrotingsjaar een kredietaanvraag ingediend bij de raad.

De rekenmethode voor het opstellen van grondexploitaties anticipeert op een mogelijke toepassing van een exploitatieplan.

Herzieningen grondexploitaties

Ieder jaar worden de grondexploitaties van de in exploitatie genomen complexen geactualiseerd. Dit is noodzakelijk omdat grondexploitaties gekenmerkt worden door aanpassingen, lange looptijden en voortschrijdende planinzichten. De financiële consequenties van de aanpassingen moeten inzichtelijk worden gemaakt. Jaarlijks wordt, in de maand maart, een rapportage gemaakt van de herzieningen. Deze rapportage is een uitgebreide weergave van de ontwikkeling van de boekwaarde, de nog te maken kosten en de nog te realiseren opbrengsten per complex. Daarnaast worden de volgende punten in de rapportage beschreven:

- Vastgestelde uitgangspunten per exploitatie
- Inhoudelijke afwijkingen
- Financiële afwijkingen

- Verwachte planning
- Mogelijke risico's binnen een exploitatie

Indien van toepassing wordt tevens aandacht besteed aan de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van een exploitatieplan. De rapportage wordt gelijktijdig met de jaarrekening aangeboden aan de raad.

Winstneming

Het nemen van tussentijdse winsten of verliezen binnen grondexploitatie is gebonden aan het voorzichtigheids- en realisatieprincipe dat voortvloeit uit het BBV. Tussentijdse winstneming kan aan de orde komen als er een positief eindresultaat wordt verwacht. De opbrengsten zijn dan groter dan de kosten. Ter bepaling van het verloop van het meerjarenperspectief is het van belang inzicht in de te verwachten winsten te hebben.

De gemeente hanteert voor het nemen van voorlopige winsten de volgende uitgangspunten:

- Er is een actuele grondexploitatie;
- De maximaal te nemen winst omvat de reeds gerealiseerde opbrengsten (verkopen en subsidies/bijdragen die definitief zijn vastgesteld) minus de gemaakte kosten en de nog te maken kosten.
- Tussentijdse winstneming gaat per vastgestelde grondexploitatie/complex.

De winstneming komt ten gunste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

Verliezen

Het resultaat van een grondexploitatie kan een geprognoseerd verlies zijn. Wanneer dit aan de orde is, dan zal de gemeente een voorziening vormen op het moment dat het verlies voorzienbaar en onafwendbaar is. De voorziening zal jaarlijks beoordeeld worden op basis van de herziening van de grondexploitatie en indien noodzakelijk worden bijgesteld. De grootte van de voorziening is gelijk aan het te verwachten negatieve resultaat van de grondexploitatie per 1 januari van het betreffende boekjaar (Netto Contante Waarde). De voorziening komt ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitatie.

Waardering gronden

Binnen de gemeentelijk grondvoorraad wordt onderscheid gemaakt naar de volgende vormen: 'ruilgronden', 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'bouwgronden in exploitatie'. Alle gronden worden geactiveerd tegen (historische) verkrijgingprijs en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Voor 'ruilgronden' en 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' geldt dat de gronden worden afgewaardeerd als de boekwaarde boven de marktwaarde komt.

De gemeente zal jaarlijks de 'ruilgronden' laten taxeren door een extern deskundige om de marktwaarde te laten vaststellen. Uitgangspunt voor de marktwaarde is de huidige bestemming. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, wordt voor dit verschil een voorziening getroffen, welke wordt verantwoord als een waardecorrectie op de boekwaarde. Deze voorziening komt ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

Voor 'nog niet in exploitatie genomen bouwgronden' stelt de gemeente jaarlijks, door middel van een globale exploitatieberekening, de laagst denkbare marktwaarde vast op basis van de toekomstige bestemming. Deze waarde kan hoger zijn dan de marktwaarde op basis van de actuele bestemming. Voorwaarde is dan wel dat er een reëel en stellig voornemen bestaat om de toekomstige bestemming ook daadwerkelijk en op korte termijn te gaan realiseren. Dit voornemen kan zijn vastgelegd in interne besluitvorming of in de gemeentelijke structuurvisie. Indien de marktwaarde lager is dan de boekwaarde, zal voor het verschil daartussen een voorziening worden getroffen ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

Risicomanagement

De keuze voor actief grondbeleid heeft tot gevolg dat veel grote investeringen worden gedaan die gebonden zijn aan risico's. Deze risico's kunnen leiden tot imagoschade, financiële schade en het niet behalen van de beoogde doelstelling. Om de risico's te beheersen en bijsturen mogelijk te maken is het inzicht in risico's noodzakelijk.

De jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties vormen een onderdeel van de risicobeheersing. Daarbij wordt per complex een inzicht in de risico's gegeven. Deze risico's worden zoveel mogelijk afgedekt binnen de grondexploitatie. Voor projectoverstijgende risico's wordt binnen de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties weerstandscapaciteit gerealiseerd.

Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties

De Algemene Reserve Bouwgrondexploitatie wordt gevoed door positieve resultaten van afgesloten grondexploitaties en tussentijdse winstnemingen uit lopende grondexploitaties. Uit deze bestemmingsreserve worden negatieve resultaten van afgesloten grondexploitaties gedekt, voorzieningen getroffen voor geprognosticeerde verliezen op lopende grondexploitaties en voorzieningen voor het verschil tussen boekwaarde en marktwaarde bij restgronden en nog niet in exploitatie genomen gronden.

De stand van de reserve wordt jaarlijks bepaald bij de vaststelling van de herziene grondexploitaties en eventueel bijbehorende voorzieningen en/of winstnemingen. Over de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties wordt jaarlijks rente vergoed door de Algemene Dienst.

Weerstandsvermogen Grondbedrijf

Het weerstandsvermogen van het grondbedrijf kan als volgt worden omschreven: "De relatie tussen de *weerstandscapaciteit* en alle *risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen*, die van materiële betekenis kunnen zijn voor de financiële positie van het grondbedrijf". Het weerstandsvermogen geeft daarmee de mate aan waarin het grondbedrijf in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen, zonder dat het beleid behoeft te worden aangepast.

De weerstandscapaciteit bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het vrij besteedbare deel van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties na stortingen en onttrekkingen op basis van raadsbesluiten (hieronder vallen ook de voorlopige winstnemingen);
- Het vrij besteedbare deel van de Bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen.

De risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen, omvatten met name de marktrisico's. Deze risico's jaarlijks worden als volgt gekwantificeerd. Over de stand van de boekwaarde per 1 januari van het betreffende jaar van alle complexen (restgronden, niet in exploitatie genomen gronden en in exploitatie genomen gronden) wordt de verwachte rentelast voor een periode van drie jaar berekend. Dit betekent dat de op dat moment actuele situatie drie jaar lang kan worden stilgelegd, zonder dat dit financiële consequenties heeft en zonder dat het beleid hoeft te worden aangepast. Om de inschatting van de risico's beter te laten aansluiten bij daadwerkelijke risico's per complex, zal een nieuwe systematiek voor risicoanalyse worden opgezet en aan de raad worden voorgelegd.

Om het weerstandscapaciteit te laten opwegen tegen de berekende risico's, zal het saldo van de vrij besteedbare delen van de genoemde bestemmingsreserves van voldoende omvang moeten zijn om drie jaar renteverlies over de actuele boekwaarde van alle complexen op te kunnen vangen. Wanneer dit saldo niet voldoende is, wordt het benodigde bedrag aangevuld op de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties door de Algemene Dienst.

De gemeenteraad kan, rekening houdend met nog in exploitatie te nemen complexen, onttrekkingen doen uit de Algemene Reserve Bouwgrondexploitatie, als de weerstandscapaciteit groter is dan het berekende (markt)risico.

Informatievoorziening en verantwoording

Voor grondexploitaties in het algemeen, en bij het voeren van een actieve grondpolitiek in het bijzonder, is een adequate informatievoorziening noodzakelijk. Door middel daarvan zal actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden.

De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de begroting, de jaarrekening, het meerjarig investeringsplan en de vaststelling en herziening van grondexploitaties. De jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties, de ontwikkeling van het meerjarenperspectief en het weerstandsvermogen zullen worden gepresenteerd bij de jaarrekening.

Voor informatievoorziening en verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De informatievoorziening en verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats;
- Herzieningen van grondexploitaties ten gevolge van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten een helder inzicht geven in de (financiële) consequenties;
- Iedere vorm van informatievoorziening geeft een duidelijk inzicht van de ontwikkelingen ten opzichte van de voorgaande rapportage;
- Informatievoorziening omtrent de grondexploitaties gaat in ieder geval in op de aspecten geld, planning, resultaat en risico's.

Beleidskaders samengevat:

- Jaarlijks worden, uiterlijk in maart, de in exploitatie genomen complexen geactualiseerd en daarna gerapporteerd aan de gemeenteraad.
- Tussentijdse winstneming is alleen mogelijk bij een actuele grondexploitatie. De maximaal te nemen winst omvat de reeds gerealiseerde opbrengsten minus de gemaakte kosten en de nog te maken kosten.
- Voor het geprognosticeerde verlies van een grondexploitatie wordt een voorziening ter grootte van het verwachte resultaat op contante waarde in het betreffende boekjaar genomen. Deze voorziening komt ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.
- Jaarlijks worden de restgronden door een extern deskundige getaxeerd. Als de marktwaarde lager is dan de boekwaarde wordt voor dit verschil een voorziening getroffen. Deze voorziening komt ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.
- Jaarlijks stelt de gemeente haar laagst denkbare marktwaarde voor de nog niet in exploitatie genomen complexen vast. Indien de marktwaarde lager is dan de boekwaarde zal voor het verschil daartussen een voorziening worden getroffen ten laste van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.
- De stand van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties wordt jaarlijks vastgesteld, na de herziening van de in exploitatie genomen grondexploitaties. Over deze reserve wordt door de Algemene Dienst rente vergoed.
- Het verwachte marktrisico dat zich kan voordoen wordt jaarlijks vastgesteld op de rente over een periode van drie jaar over de totale stand van de boekwaarde van alle complexen per 1 januari van het betreffende jaar.
- Als de weerstandscapaciteit, zijnde de vrije delen van de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties en de Bestemmingsreserve Bovenwijkse Voorzieningen, onvoldoende groot is om het marktrisico op te vangen, dan wordt deze aangevuld door de Algemene Dienst.
- De gemeenteraad kan, rekening houdend met nog in exploitatie te nemen complexen, onttrekkingen doen uit de Algemene Reserve Bouwgrondexploitatie, als de weerstandscapaciteit groter is dan het verwachte marktrisico.

Hoofdstuk 6 Gerelateerde beleidsnota's

Gerelateerd vastgesteld beleid

Aan deze beleidsnota zijn de volgende vastgestelde beleidsnota's gerelateerd:

- Algemene Voorwaarden Gronduitgifte 2000 (2000);
- Nota Strategische Visie Kampen 2030 (2004);
- Groenstructuur- en speelruimteplannen;
- Lokaal Woonplan (2005);
- Quick scan woningbehoefte (2006);
- Detailhandelstructuurvisie (2007);
- Uitdagingen in het wonen (2008);
- Zwolle Kampen Netwerkstad visie 2030 (2008);
- Structuurvisie Kampen 2030 (november 2008 vrijgegeven voor inspraak);
- Nota Grondprijzen 2009 (2008).

Nog vast te stellen beleidskaders

Op basis van deze beleidsnota dienen de volgende beleidsnota's nog te worden vastgesteld:

- Nota Bovenwijkse Voorzieningen;
- Actualisatie Algemene Voorwaarden Gronduitgifte;
- Beleidsnota Gemeentelijk Huurbeleid;
- Nota Risicoanalyse Grondexploitatiecomplexen.

Voor al deze beleidsnota's geldt dat deze in 2009 aan de raad zullen worden aangeboden.