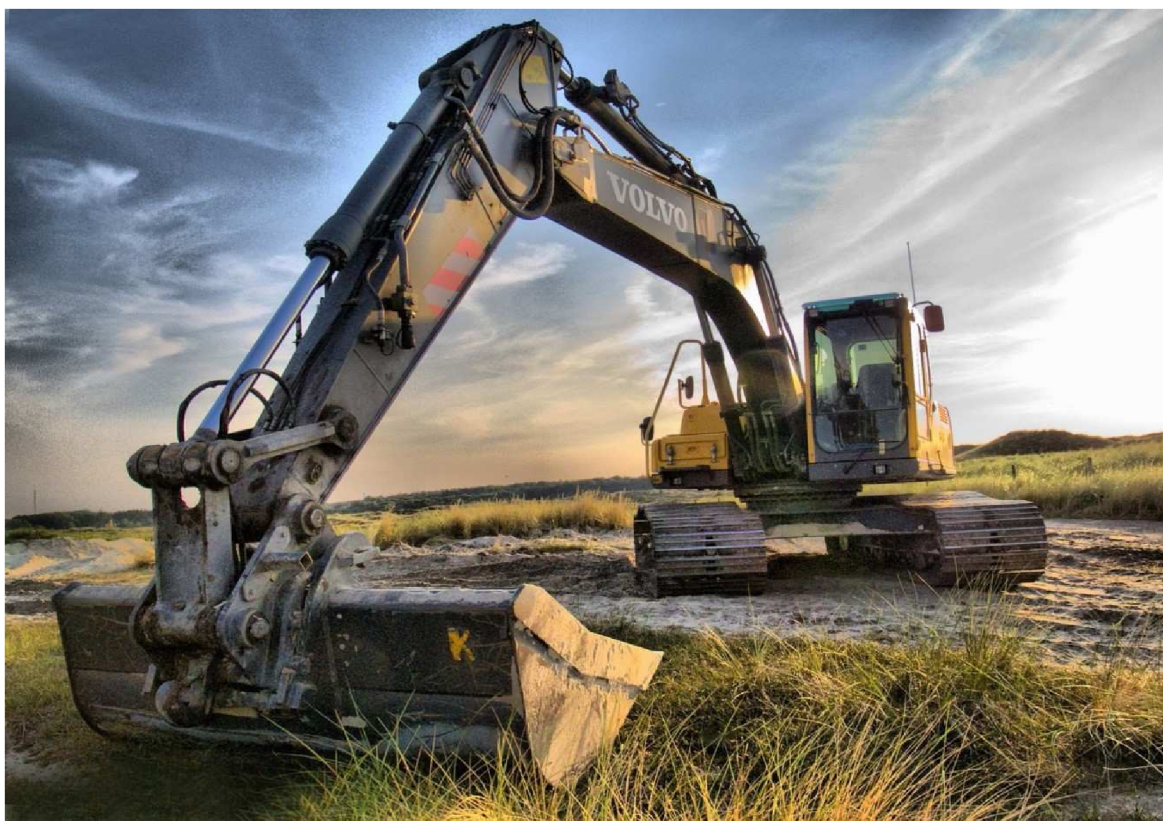


Vastgesteld in de raadsvergadering van 13 juli 2016
Behoort bij raadsbesluit I15.031119

Nota GRONDBELEID 2016



HOOFDSTUK 0 VOORWOORD

De nota grondbeleid komt voort uit een wettelijk kader; Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Het verplicht ons een paragraaf grondbeleid in de programmabegroting op te nemen.

Daarnaast schrijft de Financiële Verordening van de gemeente voor om elke 4 jaar een geactualiseerde nota grondbeleid ter vaststelling aan de gemeenteraad aan te bieden.

De nota grondbeleid is en blijft een kadernota op hoofdlijnen.

Deze nota beschrijft de toe te passen beleidsinstrumenten om de vastgestelde programmadoelstellingen te kunnen realiseren.

Het grondbeleid geeft geen richting aan ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.

De nota geeft ook geen regels voor grondverkoop en beschrijft ook niet de hoogte van de grondprijzen. Wel geeft de nota de kaders voor de uitwerking daarvan door het college in afzonderlijke beleidsnota's, zoals o.a. het grondverkoopbeleid en de jaarlijkse grondprijsbrief.

Daarmee wordt door de gemeenteraad aan het college de mogelijkheid geboden om de programmadoelstellingen zoals deze zijn vastgelegd in de programma's "Krachtige Kernen 2014 – 2018" inzake Huisvesten (*vraaggerichte benadering van de woningbouwopgave vanuit de behoefte van verschillende doelgroepen*) en Herontwikkelen (*inbreiding gaat voor uitbreiding met het accent op hergebruik van bestaande gebouwen*) en programma "Economische Kracht en Werk 2015 – 2019" inzake Ondernemen (*verbeteren van het ondernemersklimaat*) en Arbeidsmarkt (*bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie*) uit te kunnen voeren.

De nota vormt voor de gemeenteraad een toetsingsdocument aan de hand waarvan het feitelijk handelen door het college kan worden gecontroleerd en getoetst.

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 INLEIDING

- 1.1 Aanleiding voor deze nota 4
- 1.2 Doel van de nota 4
- 1.3 Doel van het Grondbeleid 5

Hoofdstuk 2 RUIMTELIJK BELEID

- 2.1 Rijksbeleid 6
- 2.2 Provinciaal beleid 6
- 2.3 Gemeentelijk beleid 6
 - 2.3.1 Structuurvisie 6
 - 2.3.2 Woonvisie 6

Hoofdstuk 3 INSTRUMENTEN

- 3.1 Vormen van grondbeleid 8
- 3.2 Actief grondbeleid 8
- 3.3 Instrumenten van actief grondbeleid 9
 - 3.3.1 Minnelijke verwerving 9
 - 3.3.2 Onteigening 9
 - 3.3.3 Voorkeursrecht 9
- 3.4 Werkwijze bij actief grondbeleid 9
- 3.5 Beheer van gronden 9
- 3.6 Passief (faciliterend) grondbeleid 10
- 3.7 Samenwerkingsvormen 10
- 3.8 Kostenverhaal 10

Hoofdstuk 4 GRONDUITGIFTE

- 4.1 Inleiding 12
- 4.2 Vormen gronduitgifte 12
- 4.3 Gronduitgiftebeleid 12
 - 4.3.1 Woningbouwkavels 12
 - 4.3.2 Bedrijfskavels 12
 - 4.3.3 Overige gronden 12

Hoofdstuk 5 GRONDPRIJZEN

- 5.1 Algemeen 13

Hoofdstuk 6 ROLVERDELING EN DUALISME

- 6.1 Algemeen 15

Hoofdstuk 7 FINANCIËN

- 7.1 Inleiding 16
- 7.2 BBV 16

Hoofdstuk 8 SAMENVATTING BELEIDSKEUZES GRONDBELEID

- 8.1 Beleidskeuzes 17

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor deze nota

Formeel moet de nota grondbeleid iedere 4 jaar worden herzien. Dit is vastgelegd in de Financiële Verordening. Vanuit het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (hierna: BBV) is in de Financiële Verordening een regeling opgenomen ten aanzien van de paragraaf grondbeleid van de gemeente en ook de nota grondbeleid. Concreet is daarin het volgende opgenomen:

Het college biedt ten minste eens in de 4 jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- a. de relatie met de programma's van de begroting;*
- b. de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;*
- c. te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten;*
- d. de voorraad verwerving en uitgifte van gronden;*
- e. de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen.*

Volledigheidshalve wordt hier vermeld dat technische en/of wettelijke uitgangspunten die al in andere regelgeving of beleidsstukken zijn vastgelegd, zoals de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en het BBV en de berichtgeving van de commissie BBV, niet nogmaals in deze nota grondbeleid zijn opgenomen.

Eveneens hebben zich sinds 2011 diverse ontwikkelingen voorgedaan waardoor de nota grondbeleid aanpassing behoeft.

- De financiële crisis heeft er toe geleid dat:
 - de grondverkopen op een lager niveau zijn uitgekomen en dit heeft voor een aantal grondexploitaties renteverliezen opgeleverd.
 - grondprijzen zijn gedaald.
 - diverse particuliere projecten zijn uitgesteld.
 - de leencapaciteit van particulieren is beperkt.
 - de gemeente een nog actievere marktbenadering moet hanteren.
- In het kader van de prestatieafspraken met de Provincie Overijssel zijn afspraken gemaakt over het aantal woningen dat de gemeente tot 2016 mag realiseren. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over het aantal hectares waarop de gemeente bedrijventerrein mag realiseren tot 2016. Deze afspraken worden momenteel herzien en geactualiseerd.
- Jurisprudentie inzake de Ladder voor duurzame verstedelijking.
De Raad van State toetst het bestemmingsplan niet langer aan de gemaakte prestatieafspraken met de Provincie en de buurgemeenten. Aangevoerd moet worden dat schriftelijke afstemming met de 14 gemeenten in Twente op basis van een actueel behoefteonderzoek heeft plaatsgevonden.
- Aanscherping van het BBV en de invoering van de Vennootschapsbelasting voor Grondbedrijven.
- Sociaal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals vergrijzing en krimp.

Mede vanwege genoemde ontwikkelingen ligt thans de herziene nota grondbeleid voor. In de nota wordt voor wat betreft het grondbeleid de taak- en rolverdeling beschreven van de gemeenteraad, het college van Burgemeester en Wethouders (hierna: het college) en de ambtelijke organisatie.

1.2 Doel van de nota

Met het vaststellen van deze herziene nota grondbeleid wordt een aantal doelen bereikt:

- de gemeente maakt haar grondbeleid kenbaar aan de 'buitenwereld';
- de gemeenteraad biedt het college de mogelijkheid om de programmadoelstellingen uit de programma's "Krachtige Kernen" en "Economische Kracht en Werken" te kunnen realiseren;
- het gemeentelijk grondbeleid wordt aangepast aan nieuwe wetgeving en jurisprudentie;
- het regelt de verhoudingen tussen college en gemeenteraad voor bevoegdheden ten aanzien van het grondbeleid;
- de nota biedt een naslagwerk: het bundelt het reeds vastgestelde en het nieuwe grondbeleid waardoor een totaaloverzicht ontstaat.

Deze nota geeft dus de hoofdlijnen van het grondbeleid weer. In deze nota worden geen gedetailleerde regelingen opgenomen, zoals bijvoorbeeld de grondprijzbrief. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient deze nota wel als leidraad.

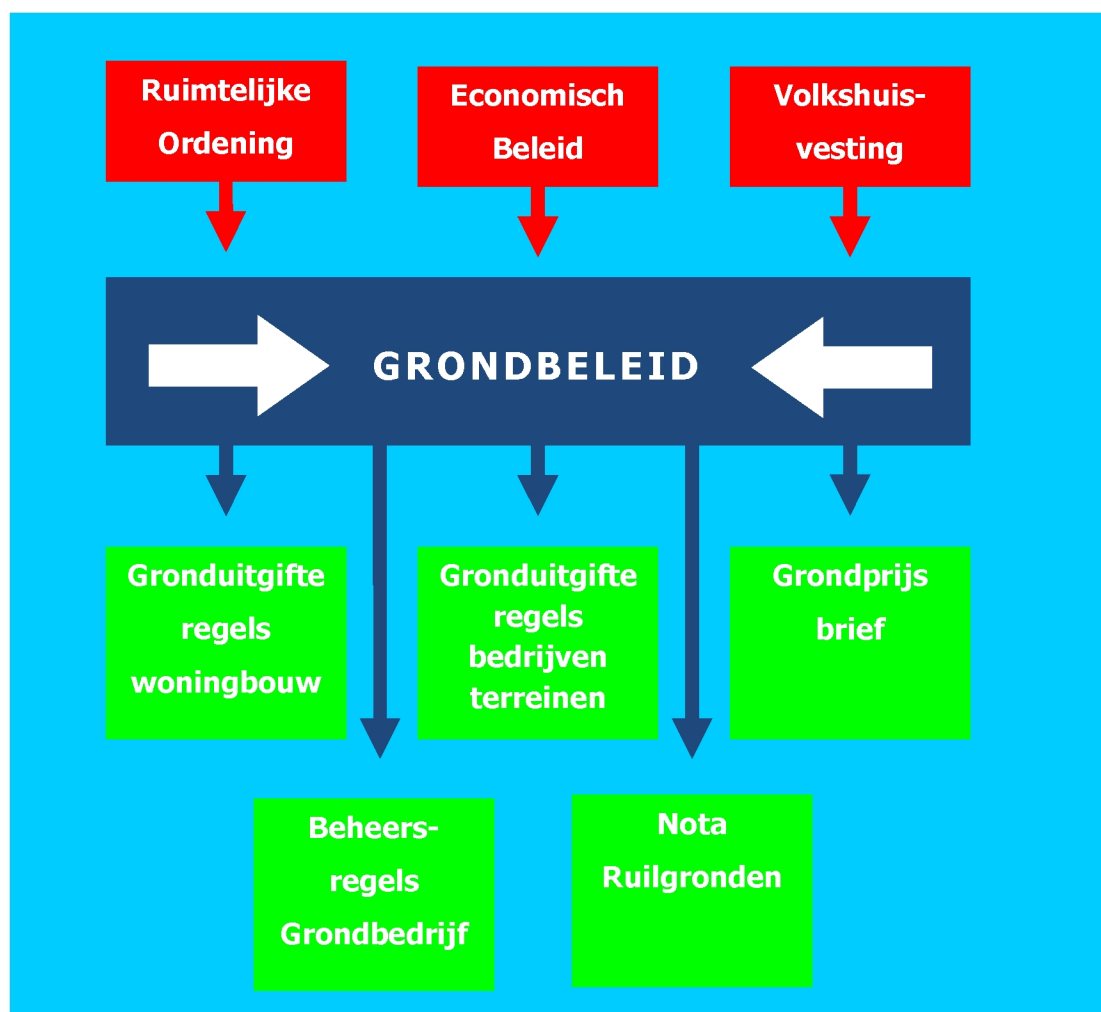
1.3 Doel van het Grondbeleid

De gemeente heeft diverse doelstellingen op het gebied van sociaal beleid, voorzieningenbeleid, woonbeleid, economie, et cetera. Deze doelstellingen zijn geformuleerd in de diverse programmabegrotingen. Voor het grondbeleid zijn daarbij de programmadoelstellingen binnen “krachtige kernen” (huisvesten en herontwikkelen) en “economische kracht en werken” (verbeteren ondernemersklimaat) van belang.

Het voeren van grondbeleid is geen doel op zich, maar vormt een instrument van ruimtelijke ordening. Hiermee kan de gemeente gewenste ontwikkelingen bevorderen en ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Denk daarbij aan ontwikkelingen op het gebied van volkshuisvesting (wonen) en economie (bedrijventerreinen).

Het grondbeleid omvat instrumenten, die afzonderlijk of in onderlinge samenhang inzetbaar zijn om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Zoals de gemeentelijke grondverwerving en gronduitgifte, de Wet ruimtelijke ordening (inclusief afdeling Grondexploitatie), gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening, planschade en samenwerkingsovereenkomsten.

Grondbeleid kan hiermee worden gedefinieerd als het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen zoals bevordering van het maatschappelijk ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en marktwerking op de grondmarkt.



HOOFSTUK 2 RUIMTELIJK ONTWIKKELINGEN

2.1 Rijksbeleid

Als opvolger van de Nota Ruimte is op 13 maart 2012 vastgesteld de Rijksstructuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Het Rijksbeleid is er sindsdien op gericht om zo min mogelijk op de stoel van provincies en gemeenten te gaan zitten. Afspraken over verstedelijking, groene ruimte en landschappen laat het Rijk over aan provincies en gemeenten.

Om een zorgvuldig ruimtegebruik te borgen heeft de regering in 2012 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen (artikel 3.1.6). Deze ladder (voorheen genaamd SER-ladder) is een procesvereiste. Dit houdt in dat bij ruimtelijke besluiten over woningbouw en bedrijfsvestiging moet worden gemotiveerd hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. De Ladder werkt met de volgende opeenvolgende stappen:

- a. beoordeling of de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte, en
- b. indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordelen of dit binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten,
- c. indien herstructurering of transformatie van bestaand stedelijk gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordelen of de ontwikkeling zo kan worden gerealiseerd dat deze passend multimodaal ontsloten is of als zodanig wordt ontwikkeld.

Om te kunnen beoordelen of er sprake is van een actuele regionale behoefte is het van belang te beschikken over een met de buurgemeenten en provincie afgestemd woningbouwprogramma. Daarbij gaat het met name om nieuwe stedelijke ontwikkelingen. In het afgelopen jaar is met het oog op regionaal te maken afspraken op het beleidsveld Wonen een regionale woonvisie Twente opgesteld. Het daaraan gekoppelde actieprogramma voorziet in het maken van nieuwe woonafspraken tussen provincie en gemeenten. Juist ook met het oog op de geprognosticeerde regionale behoefte voor de periode 2015-2025. De lokale woonvisie (zie artikel 2.3.2 Woonvisie) wordt mede naar aanleiding van de Regionale woonvisie geactualiseerd tot de Woonvisie 2015+.

2.2 Provinciaal beleid

Provinciale Staten hebben op 1 juli 2009 de Omgevingsvisie Overijssel vastgesteld, inclusief de Omgevingsverordening Overijssel. De Omgevingsverordening is één van de instrumenten waar het beleid uit de Omgevingsvisie in doorwerkt. Zo bevat de Omgevingsverordening onder andere regels voor gemeentelijke ruimtelijke plannen met instructies over de inhoud van en de toelichting op bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen.

De provincie ziet erop toe dat afstemming plaatsvindt van de woningbouwprogrammering tussen gemeenten zodat vraag en aanbod op regionaal niveau in evenwicht zijn. Gemeenten zullen in gemeentelijke woonvisies moeten aangeven hoe zij de woningvoorraad laten aansluiten op de behoeften van hun inwoners. In de volgende paragraaf komt de gemeentelijke woonvisie aan de orde.

2.3 Gemeentelijk beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op het voor deze beleidsnota relevant gemeentelijk beleid op het taakveld Wonen. Daarbij gaat het om de structuurvisie, de gemeentelijke woonvisie en bedrijventerreinvisie.

2.3.1 Structuurvisie

In de structuurvisie wordt op hoofdlijnen de integrale visie op ruimtelijke ontwikkeling van het gemeentebestuur weergegeven en bevat deze de ruimtelijke vertaling van de ontwikkelingsrichting van de gemeente en de afzonderlijke kernen. Om als gemeente medewerking te kunnen verlenen aan een verzoek voor het bouwen op een inbreidingslocatie is het van belang dat de aanvraag past in de structuurvisie. Belangrijke ontwikkellocaties zijn hierin al aangegeven. Een nieuwe ontwikkeling wordt volgens de structuurvisie passend geacht op een dergelijk aangegeven locatie.

De structuurvisie omarmt het primaat van inbreiding ten opzichte van uitbreiding.

2.3.2 Woonvisie

De Woonvisie wordt momenteel vervangen door een nieuwe woonvisie, genaamd Woonvisie 2015+. Daarin wordt rekening gehouden met de Regionale woonvisie Twente en de daaruit voortvloeiende

woonafspraken tussen provincie en gemeenten ten aanzien van de voorziening in de regionale woonbehoefte. Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven is dat een belangrijke eis op grond van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. In de Woonvisie 2015+ wordt een bouwprogramma opgenomen voor een periode van 10 jaren (2015-2025). Dat is dezelfde periode als die waarop de Regionale woonvisie Twente toeziet. Bovendien is het gelijk aan een volledige bestemmingsplanperiode van 10 jaren. Daardoor kan ook een goede monitoring plaatsvinden van de bestemmingsplan capaciteit. In het in de Woonvisie 2015+ opgenomen woningbouwprogramma zal specifiek een aantal woningen gereserveerd worden ten behoeve inbreidingen conform de Nota inbreidingslocaties.

Het woningbouwprogramma is, in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking, regionaal afgestemd.

Daarnaast is zuinig ruimtegebruik één van de pijlers van de omgevingsvisie. Dit heeft geleid tot het uitgangspunt 'inbreiding gaat voor uitbreiding'.

Naast de vigerende ruimtelijke visie die de gemeente dwingt tot het maken van fundamenteel andere keuzes, spelen ook sociaal economische ontwikkelingen een belangrijke rol. Deze aspecten maken dat het grondbeleid de komende jaren zal moeten meebewegen.

Geleidelijk aan raakt Nederland er van doordrongen dat krimp in ons land een structureel fenomeen wordt. Het blijft niet beperkt tot Zuid Limburg, Oost Groningen en Zeeuws Vlaanderen die nu al krimpen. Recente prognoses van het CBS voorspellen dat in 2025 in zes van de tien Nederlandse gemeenten het inwonertal lager zal zijn dan nu. In veel gemeenten is de groei er nu al uit.

Krimp gaat gepaard met vergrijzing en ontgroening. Op langere termijn heeft de bevolkingsdaling ook afname van het aantal huishoudens tot gevolg. De bevolkingskrimp in de vorm van afnemende inwoneraantallen gaat vooraf aan de huishoudenskrimp. Het aantal huishoudens neemt nog toe tot ongeveer 2035 en bereikt dan ook het keerpunt.

Krimp en op langere termijn ook huishoudingsdaling leiden tot een afnemende woningvraag. Dit heeft niet alleen gevolgen voor het volkshuisvestingsbeleid maar, in het verlengde daarvan, ook voor het grondbedrijf. Door de teruglopende afname van bouwgrond en de toepassing van de zogeheten Ladder voor duurzame verstedelijking is een halt toegeroepen aan een te actieve grondpolitiek.

De gevolgen van de financiële crisis hebben zich vertaald in een afnemende en veranderende vraag naar bouw kavels. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente continue de vinger aan de pols dient te houden ten aanzien van behoeftes uit de samenleving in relatie tot de gemaakte prestatieafspraken.

HOOFDSTUK 3 INSTRUMENTEN

Inleiding

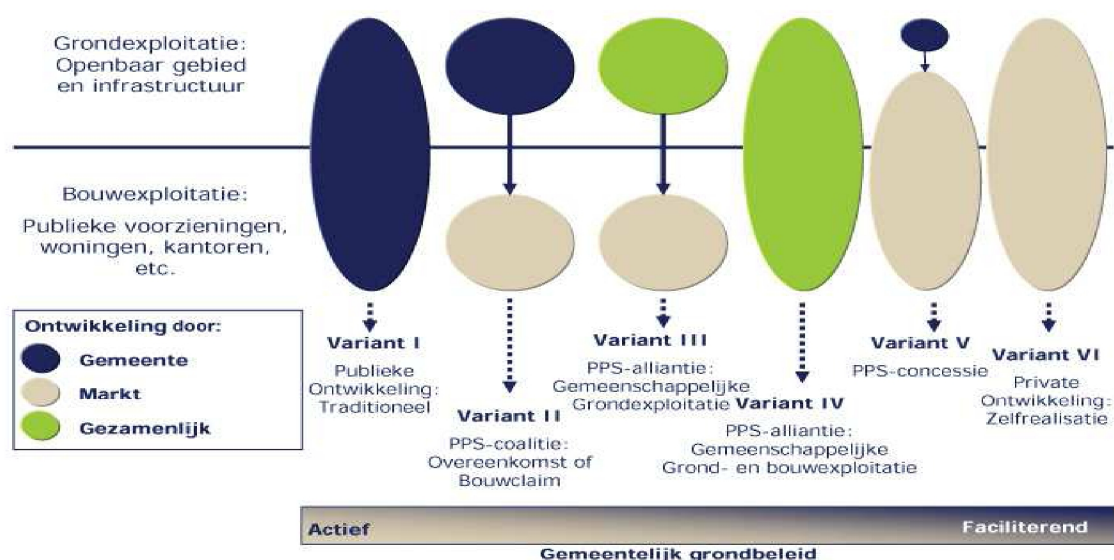
In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de aanleiding tot het actualiseren van de huidige nota grondbeleid. Deze actualisatie dient uit te monden in de mogelijke inzet van diverse instrumenten op het gebied van grondbeleid. Achtereenvolgens zullen aan de orde komen:

- vormen van grondbeleid met de daarbij behorende instrumenten
- kostenverhaal
- gronduitgifte
- grondprijsvorming
- financiële paragraaf

3.1 Vormen van grondbeleid

Een gemeente heeft de keuze uit verschillende vormen van grondbeleid. Deze hebben verschillende kenmerken en een verschillend instrumentarium met daarbij behorende voor- en nadelen. Daarnaast kennen deze vormen van grondbeleid verschillende risicoprofielen en beïnvloedingsmogelijkheden. Over het algemeen maken we onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid. Deze laatste vorm wordt ook wel passief grondbeleid genoemd.

Figuur 2: Van actief naar faciliterend grondbeleid



3.2 Actief grondbeleid

Van een actief grondbeleid is sprake als de gemeente bij de uitvoering van een bestemmingsplan ervoor kiest om de locatie zelf bedrijfsmatig te exploiteren door de ruwe gronden en opstallen, voor zover nog niet in bezit, te verwerven, de grond bouwrijp te maken, de openbare ruimte in te richten en de infrastructuur aan te leggen. In sommige gevallen kan met actief grondbeleid de gemeentelijke regiefunctie beter worden vervuld. Organisatorisch, juridisch en financieel is er meer te sturen dan alleen met het opstellen van ruimtelijke plannen, het bestemmingsplan in het bijzonder. De gemeente heeft immers meer zeggenschap over kwaliteit, programma en bouwtempo. Een ander belangrijk motief is (vanouds) dat de gemeenschap kan profiteren van waardevermeerdering van te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van publieke investeringen in wegen en andere stedelijke infrastructuur (groen, water, gebouwde voorzieningen); dus het realiseren van exploitatiewinst.

Actief grondbeleid leent zich met name voor locaties waarvan met een hoge mate van zekerheid kan worden aangenomen dat deze ook daadwerkelijk in exploitatie worden genomen.

3.3 Instrumenten van actief grondbeleid

Binnen actief grondbeleid beschikt de gemeente in hoofdzaak over de volgende verwervingsinstrumenten: minnelijke verwerving, onteigening en het voorkeursrecht.

3.3.1 Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving koopt de gemeente onroerend goed door middel van onderhandeling met de verkopende partij. Naast deze vorm van aankoop kan de gemeente ook een aantal wettelijke instrumenten inzetten om het in eigendom verkrijgen van onroerend goed te bevorderen.

3.3.2 Onteigening

Als minnelijke verwerving niet mogelijk is, maar de gemeente toch over bepaalde gronden wil beschikken, kan de gemeente onteigenen. Verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan strikte regels die zijn omschreven in de Onteigeningswet. Het is een uiterst middel om vorm te geven aan het ruimtelijk beleid en is door de wet met veel waarborgen omkleed. Argument voor onteigening is het gemeenschapsbelang dat boven het individuele belang van de eigenaar gaat. Tot op heden heeft de gemeente dit instrument nog niet toegepast en gezien de impact ervan, verdient dit instrument óók voor de toekomst, niet de voorkeur.

3.3.3 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft gemeenten de mogelijkheid in een gebied waar een ontwikkeling is gepland en waarbij sprake is van een wijziging van de functie, het voorkeursrecht te vestigen. Dit geeft eigenaren van onroerend goed binnen dit gebied de verplichting om bij voorgenomen verkoop de gronden eerst aan de gemeente aan te bieden. Voorwaarde om het voorkeursrecht te vestigen is dat de grond nodig is om een bestemmingswijziging te realiseren, bijvoorbeeld van agrarisch naar wonen.

Wanneer een voorkeursrecht wordt gevestigd wordt de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente vergroot. Het beperkt de handelbaarheid, gaat speculatie tegen en biedt de gemeente inzicht in de bewegingen van de grondmarkt. Hiermee kan de gemeente haar regiefunctie met betrekking tot de ontwikkeling van een gebied beter in handen houden. Bij toepassing hiervan moet de gemeente in principe binnen een bij wet bepaalde termijn een structuurplan of bestemmingsplan hebben vastgesteld. Daarnaast kan de gemeente gedwongen worden om gronden tegen een bepaalde prijs af te nemen. Met de toepassing van dit verwervingsinstrument zal terughoudend moeten worden omgegaan.

3.4 Werkwijze bij actief grondbeleid

Op basis van gemeentelijke structuurvisies is het bekend waar de toekomstige uitbreidingsmogelijkheden bestaan of zullen gaan ontstaan en waar de gemeente een actief verwervingsbeleid zal gaan toepassen. Daarbij is de werkwijze als volgt. De noodzakelijk te verwerven percelen worden vooraf getaxeerd en op basis van een financiële haalbaarheidsanalyse (financiële verkenning of grondexploitatie) wordt berekend of de ontwikkeling van het exploitatiegebied financieel haalbaar is wanneer de gemeente de gronden actief gaat verwerven. Indien dit het geval is zal de raad de grondexploitatie vaststellen.

Daarna is het college van B&W gemandateerd om binnen de kaders van de vastgestelde grondexploitatie de gronden te gaan verwerven.

Indien de raad geen grondexploitatie heeft vastgesteld is er dus sprake van een strategische aankoop, en zal door het college een ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst worden opgenomen. Deze voorwaarde houdt in dat de raad moet instemmen met de voorgestelde koopovereenkomst en het benodigde krediet beschikbaar moet stellen.

3.5 Beheer van gronden

Na aankoop van de gronden worden deze in het betreffende complex ingebracht. Echter voordat de gronden daadwerkelijk kunnen worden ontwikkeld heeft de gemeente de plicht om de gronden als een goed eigenaar te beheren en te onderhouden. Meestal worden gronden na aankoop nog enkele jaren bij de voormalige eigenaar in gebruik gegeven. Op deze wijze komen de kosten van beheer niet bij de gemeente te liggen. Mocht dit niet het geval zijn, dan zal de gemeente de gronden moeten beheren (afrasteren, maaien, schoon houden etc.) Een andere mogelijkheid is om deze gronden tijdelijk in gebruik te geven. Dit kan door geliberaliseerde pacht voor 6 jaar of korter. Per situatie zal worden beoordeeld welke vorm van ingebruikgeving wenselijk is.

3.6 Passief (faciliterend) grondbeleid

De gemeente kan met betrekking tot het grondbeleid in plaats van een ondernemende en risicodragende (actieve) rol, kiezen voor een faciliterende (passieve) rol. Indien sprake is van faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondexploitatie (en dus het financiële risico) over aan een particuliere grondexploitant (ontwikkelaar of corporatie). De gemeente beperkt zich daarbij tot haar publiekrechtelijke rol, dat wil zeggen: het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling en de controle hierop. Dit komt vooral aan bod bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Daarnaast kan de gemeente een beperkte actieve rol spelen bij de aanleg en/of afname van openbare voorzieningen en infrastructuur of bij bepaalde bijzondere bestemmingen, zoals grond voor scholen en wijkcentra. Ook met een welstandsnota of een beeldkwaliteitsplan kan de gemeente invloed uitoefenen op de ruimtelijke invulling. Vaak liggen financiële overwegingen aan deze keuzevorm ten grondslag. De grondexploitatiewet biedt de gemeente goede mogelijkheden om het kostenverhaal van openbare voorzieningen ook daadwerkelijk te realiseren.

Momenteel is een verschuiving waar te nemen van uitbreiding naar inbreiding. Hiervoor is nog geen eensluidende beleidslijn beschikbaar. Het huidige grondbeleid gaat daar nog niet expliciet op in. Bij inbreidingslocaties is nagenoeg iedere situatie weer anders. Iedere locatie brengt zijn eigen specifieke omstandigheden met zich mee, met betrekking tot aard en omvang van de locatie, het gemeentelijke belang en de gemeentelijke (grond)positie. Dat leidt er toe dat bij inbreidingslocaties sprake zal zijn van maatwerk. De keuze voor een vorm van grondbeleid is bij inbreidingslocaties dan ook vooral afhankelijk van de situatie. Er kunnen zich situaties voordoen waarbij de gemeente een actief grondbeleid voert, maar het kan ook zo zijn dat de gemeente een faciliterend beleid voert en slechts de planologische procedures uitvoert. Verder is denkbaar dat de gemeente samenwerking zoekt met marktpartijen. Op de wijze waarop samenwerking kan worden vormgegeven zal in de volgende paragraaf nader worden ingegaan.

3.7 Samenwerkingsvormen

Het onderscheid tussen actief en passief (faciliterend) grondbeleid lijkt op het eerste oog erg zwart-wit. Het kan echter ook voor komen dat er een combinatie van grondposities optreedt, waarbij zowel de gemeente als een marktpartij een substantiële grondpositie heeft. Of er is sprake van een wens van de gemeente om meer invloed uit te oefenen op een specifieke ontwikkeling en de passieve grondbeleidsinstrumenten zijn daarvoor niet toereikend. In dat geval ligt samenwerking tussen de gemeente en de marktpartij voor de hand. In die gevallen wordt gesproken van een PPS (Publiek Private Samenwerking). PPS is in diverse vormen mogelijk. Elke vorm heeft voor- en nadelen en de betreffende situatie kan de mogelijkheden beperken. Op basis van de grondpositie, de risico's en de gewenste invloed kan de gemeente per project hierin een keuze maken. Het doel van samenwerking is altijd om gezamenlijk tot een beter resultaat te komen dan afzonderlijk mogelijk zou zijn. Het voordeel kan bestaan uit een betere kwaliteit en/of beter financieel resultaat/risicoverdeling en/of een efficiëntere procedure.

PPS is te omschrijven als een juridisch gestructureerde samenwerking tussen een of meer publieke partijen en een of meer private partijen op het terrein van de grondexploitatie. Hierbij werken alle partijen vanuit hun eigen doelstellingen aan een gezamenlijk project. Risico's, kosten en opbrengsten zijn volgens de gekozen PPS-vorm verdeeld over de partijen. PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, maar het markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. De gemeente is initiërend (dus actief) in het proces, maar tevens faciliterend in relatie tot de private partner. Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet met het oog op de verlegging van de risico's. Indien de gemeente niet over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet om alsnog invloed op de ontwikkeling te verkrijgen. In dit laatste geval zal met name de aanleg van openbare voorzieningen als breekijzer fungeren. Per situatie zal moeten worden beoordeeld of en zo ja, welke samenwerkingsvorm kan worden toegepast.

3.8 Kostenverhaal

Met de invoering van de Grondexploitatiewet in 2008 (als onderdeel van de nieuwe WRO) heeft de gemeente een instrument in handen waarmee nagenoeg alle kosten van openbare voorzieningen kunnen worden verhaald op een ontwikkelaar. Bijkomend voordeel is dat een gemeente niet meer vroegtijdig gronden hoeft te gaan verwerven met het doel om het kostenverhaal veilig te stellen. Daarbij is meer rust in de grondmarkt ontstaan.

Centrale doelstelling van de Grondexploitatiewet is om in de situatie van particuliere grondexploitatie te komen tot een verbetering van het gemeentelijk kostenverhaal en de versterking van de gemeentelijke regie bij locatieontwikkeling. Uitgangspunt van de Grondexploitatiewet vormt een *verplichting* tot kostenverhaal. Dit betekent, dat een gemeente de gemaakte kosten op de particuliere grondeigenaar moet verhalen in het geval deze eigenaar tot een ontwikkeling van de gronden overgaat. De gemeente mag hier bovendien niet meer van afzien. Indien er sprake is van een bouwplan moeten de kosten worden verhaald op de ontwikkelaar. Daarmee is de Grondexploitatiewet in feite het belangrijkste instrument bij passief grondbeleid en vermindert het de noodzaak tot een actief grondbeleid.

De grondexploitatiewet legt in de eerste plaats een nieuwe basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en particuliere eigenaren die tot de ontwikkeling van hun grondeigendom willen overgaan. Deze privaatrechtelijke overeenkomst biedt de gemeente de mogelijkheid om met een particuliere eigenaar afspraken te maken over het kostenverhaal van de betreffende bouwlocatie, alsmede ook afspraken over planschade en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie. Indien de overeenkomst wordt gesloten voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld is sprake van een anterieure overeenkomst.

Verder omvat de wet een publiekrechtelijk vangnet voor situaties, waarin de partijen binnen het privaatrechtelijke spoor geen overeenstemming hebben bereikt. Een centrale positie binnen dit publiekrechtelijke spoor heeft het exploitatieplan, waarin de gemeente de uitgangspunten voor de grondexploitatie kan vastleggen. Dit exploitatieplan moet tegelijk worden vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, het wijzigingsplan of het project(afwijking)besluit. Bij de aanvraag van een bouwvergunning zal vervolgens via de toetsing aan het ruimtelijke plan en het exploitatieplan de bijdrage van de particuliere ontwikkelaar aan het (verplichte) kostenverhaal worden vastgesteld.

In de situatie waarin de gemeente geen eigenaar is van de grond en er wel kosten van de grondexploitatie moeten worden verhaald zullen de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt op het gebied van kostenverhaal, locatie-eisen en fasering optimaal worden benut. Inzet van de gemeente is om anterieure overeenkomsten af te sluiten waarin het kostenverhaal is verzekerd. Indien de gemeente er niet in slaagt om een anterieure overeenkomst te sluiten, zal de gemeente het publiekrechtelijk instrumentarium dat de grondexploitatiewet biedt (vaststellen exploitatieplan en kostenverhaal via bouwvergunning of posterieure overeenkomst) moeten gaan gebruiken. Met de hiervoor beschreven beleidslijn wordt de al bestaande gedragslijn in feite bestendigd.

Hoofdstuk 4 GRONDUITGIFTE

4.1 Inleiding

Indien de gemeente de grond voor een ruimtelijke ontwikkeling in eigendom heeft dan dient onder andere vastgesteld te worden in welke vorm en op welke wijze de grond wordt uitgegeven. In dit hoofdstuk worden de vormen en methoden van gronduitgifte beschreven en wordt aangegeven welk beleid de gemeente ten aanzien van deze onderwerpen voorstaat. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de verkoop van grond die de gemeente niet meer nodig heeft om de eigen doelstellingen te verwezenlijken.

4.2 Vormen gronduitgifte

Grofweg kunnen twee vormen van gronduitgifte worden onderscheiden: verkoop en erfpacht.

Bij uitgifte van bouwgrond komt verkoop verreweg het meeste voor. Dit wordt met name veroorzaakt door de vraag uit de markt. Bouwers willen het eigendom van de bouwgrond hebben, welke noodzakelijk is voor de financiering.

Bij verkoop stelt de gemeente de verkoopprijs vast en verkoopt de grond (uiteindelijk via een notariële akte) aan de nieuwe eigenaar (koper). De koper wordt de nieuwe juridische eigenaar. Op de wijze waarop de grondprijs wordt bepaald zal in een afzonderlijk hoofdstuk worden ingegaan.

Bij gronden die de gemeente in principe niet wenst te verkopen kan voor de uitgiftedvorm van erfpacht of verhuur worden gekozen. De gemeente blijft eigenaar van de grond, de pachter of huurder dient de grond te gebruiken conform de bestemmingsplanmogelijkheden. Bij bouwwerken wordt pachter eigenaar van het bouwwerk en blijft de gemeente eigenaar van de grond.

Vanuit de markt voor bouwgrond is hier nauwelijks belangstelling voor. In verband met de administratieve lasten die dit systeem voor de gemeente met zich meebrengt is de gemeente hier geen voorstander van.

Echter deze uitgiftedvormen zijn voor de niet bouwgrond zijnde gronden wel interessant om het beheer en onderhoud van de gemeentegrond bij de pachter of huurder neer te leggen. Nadeel hiervan is dat deze uitgiftedvorm extra administratieve taken en lasten met zich mee brengen in verband met het noodzakelijke en vereiste contractbeheer.

4.3 Gronduitgiftebeleid

Hiermee wordt beoogd om een hoofdrichting aan te geven hoe en aan wie de gemeente bouwgronden gaat verkopen.

Daartoe wordt onderscheid gemaakt in woningbouwgronden en bedrijfsgronden.

4.3.1. Woningbouwgronden

Deze worden in principe aan particulieren verkocht welke zich bij de gemeente hebben ingeschreven. Daarnaast wordt in specifieke situaties ruimte geboden om woningbouwgronden aan derden te kunnen verkopen.

De wijze waarop de bouwgronden aan particulieren en derden worden toegewezen alsmede de voorwaarden waaronder wordt verkocht worden vastgelegd in een nog vast te stellen nota gronduitgiftebeleid en een nota gronduitgiftevoorwaarden.

4.3.2 Bedrijfsgronden

In deze tak spelen meerdere afwegingen en belangen een belangrijke rol in de toewijzing van bedrijfsgronden. Hierbij valt te denken aan aspecten op het gebied van werkgelegenheid, gewenste of gedwongen bedrijfsverplaatsingen etc.

Bedrijven brengen in de praktijk specifieke bedrijfsomstandigheden met zich mee, hierbij valt te denken aan aspecten op het gebied van o.a. geur, geluid, verkeer, parkeren, ruimtelijke esthetica etc.

De wijze waarop de bouwgronden worden toegewezen alsmede de voorwaarden waaronder wordt verkocht worden vastgelegd in een nog vast te stellen nota gronduitgiftebeleid en een nota gronduitgiftevoorwaarden.

4.3.3 Overige gronden

De gronden die niet meer noodzakelijk zijn voor toekomstige ruimtelijke doelstellingen zullen in principe worden afgestoten. Dit zijn gronden waarop in principe geen bouwbestemming rust of in de nabije toekomst zal worden gevestigd. Op basis van marktconformiteit zullen deze gronden worden afgestoten.

Middels een nota Ruilgronden wordt vastgelegd welke gronden kunnen worden afgestoten alsmede de wijze waarop en onder welke voorwaarden dit zal plaatsvinden.

Hoofdstuk 5 GRONDPRIJZEN

5.1 Algemeen

Grondprijsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt en de wijze waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Daarbij moet de gemeente uiteraard letten op de grondwaarde met betrekking tot staatssteun. Een marktconform grondprijsbeleid is een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan het voeren van een actief grondbeleid. Een jaarlijkse herziening van de grondprijzen is een voorwaarde voor marktconforme grondprijzen.

Voor de bepaling van de grondwaarde zijn twee benaderingen te onderscheiden:

- kostprijsbenadering;
- marktwaardebenadering.

De kostprijsbenadering is een rekenmethodiek die de uitgifteprijs bepaalt op basis van de gemaakte (directe en indirecte) kosten voor verwerving en bouwrijp maken van de grond. Met deze methodiek wordt geen positief saldo op de grondexploitatie nagestreefd; een sluitend saldo is voldoende. Deze benadering is ook relevant voor de in rekening te brengen kosten bij faciliterend grondbeleid. De grondprijs op basis van de kostprijsbenadering is het minimale bedrag waarvoor een gemeente grond moet uitgeven om de grondexploitatie financieel sluitend te krijgen, gegeven de rechtmatigheid van de kostentoerekening.

De kostprijsbenadering heeft als nadeel dat een eventuele meerwaarde van de bouwkaavel bij doorverkoop rechtstreeks ten goede komt aan de individuele eigenaar.

Bij de marktwaardebenadering komt een eventueel overschot op de grondexploitatie ten goede aan een verlieslatende grondexploitatie. Daardoor worden de kosten van bouwgrondexploitatie op planniveau evenredig verdeeld.

Door het verkopen van bouwgrond, dat is privaatrechtelijk handelen, neemt de gemeente deel aan het vrije markteconomische rechtsverkeer. Omdat de gemeente het instrument van ruimtelijke ordening (o.a. bestemmingsplan, wet voorkeursrecht gemeenten, onteigeningswet) heeft kan de gemeente theoretisch gezien de vrije grondmarkt sterk beïnvloeden. Hierdoor kan de gemeente als een monopolist worden beschouwd.

Om het vorenstaande op een eerlijke en bestuurlijk behoorlijke manier te laten verlopen wordt van de gemeente verwacht dat zij door haar machtspositie de vrije grondmarkt niet al te veel bepaald en zeker niet gaat verstoren. Hierbij spelen aspecten als behoorlijk bestuur, staatssteun en monopolie een belangrijke rol.

Daarom wordt van de gemeente verwacht dat zij als marktpartij (en niet als overheid) aan de vrije markteconomie deelneemt. Concreet betekent dit dat de gemeente marktconforme grondprijzen hanteert.

Evenals bij het bestaande grondbeleid, wordt ook nu geadviseerd om ten aanzien van de bepaling van grondprijzen de marktwaardebenadering te kiezen in plaats van de kostprijsbenadering, met uitzondering van het doelgroepenbeleid. Dit advies houdt verband met het volgende principe. Een prijs voor bouwgrond die lager ligt dan de marktwaarde, is in feite een subsidie voor de grondkoper. Het wordt maatschappelijk onwenselijk geacht om publiekkapitaal en -vermogen in te zetten ten gunste van een individuele grondkoper.

De overheid moet haar publieke vermogen immers efficiënt en effectief beheren.

Zoals in deze nota is aangegeven, staat de gemeente binnen de huidige complexen een actief grondbeleid voor. Dit betekent dat de gemeente in principe de bouwgrond zelf uitgeeft. Marktconformiteit kan globaal worden vormgegeven door een combinatie van de aspecten product, prijs en locatie. Dat kan overigens prijsonderscheid met zich meebrengen bij verschillende kaveltypen en verschillende bouwlocaties.

Om de grondprijzen onafhankelijk en marktconform te kunnen bepalen worden de bouwterreinen elk jaar door meerdere onafhankelijke makelaars/taxateurs marktconform getaxeerd, met uitzondering van de sociale woningbouw en kavels voor starters.

Het resultaat zal uiteindelijk ter besluitvorming middels een grondprijsbrief aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

In principe wordt een doelgroepenbeleid gehanteerd.

Er dient te worden voorkomen dat woningen die voor speciale doelgroepen (sociaal en starters) worden bestemd, binnen korte tijd voor deze groep onbereikbaar worden door prijsstijgingen. De duurzaam sociale investering dient ook te leiden tot duurzame beschikbaarheid voor deze doelgroep zolang er vanuit deze doelgroep behoefte is aan deze woningen. Het principe van een niet marktconforme grondprijs voor sociale woningbouw zal gelden voor een toegelaten woningbouwcorporatie.

Hoofdstuk 6 ROLVERDELING EN DUALISME

6.1 Algemeen

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke rolverdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid: de raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

INSTRUMENT	BESTUURSORGAAN	BIJZONDERHEDEN	FREQUENTIE
Nota grondbeleid	Gemeenteraad		Iedere 4 jaar
Reserve grondexploitatie	Gemeenteraad	Actualisatie	Jaarlijks
Reserve bovenwijkse voorzieningen/dorpsuitleg	Gemeenteraad	Actualisatie	Jaarlijks
Grondexploitatie	Gemeenteraad	Vaststelling en jaarlijkse herziening	Jaarlijks
Grondaankoop regulier	College	Binnen de kaders van de gemeenteraad Gemeenteraad stelt separaat een krediet beschikbaar	N.v.t.
Grondaankoop strategisch	College		
Vestiging voorkeursrecht	Gemeenteraad	College vestigt voorlopig voorkeursrecht voor de duur van 3 maanden	N.v.t.
Onteigeningsplan	Gemeenteraad		N.v.t.
Gronduitgiftebeleid woningbouw en bedrijventerreinen	Gemeenteraad		N.v.t.
Grondverkoopvoorwaarden	Gemeenteraad		N.v.t.
Grondprijsbrief	Gemeenteraad		Jaarlijks
Samenwerkingsvorm	College	Binnen de kaders van de gemeenteraad	N.v.t.
Paragraaf grondbeleid programmabegroting	Gemeenteraad		Jaarlijks
Paragraaf grondbeleid jaarrekening	Gemeenteraad		Jaarlijks
Beheersregels Grondbedrijf	College	Ter kennisname aan de gemeenteraad	N.v.t.
Nota Ruilgronden	College	Ter kennisname aan de gemeenteraad	N.v.t.

Hoofdstuk 7 FINANCIËN

7.1 Inleiding

Grondbeleid heeft financiële gevolgen voor de gemeentelijke begroting. Tevens brengt het risico's met zich mee. Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de spelregels die zijn overeengekomen. Daarnaast is een adequate planning en controlcyclus essentieel. Voor een belangrijk deel worden de financiële kaders echter bepaald door hetgeen is opgenomen in het BBV.

7.2 BBV

Het BBV verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. In deze paragraaf moet het college bij de begroting expliciet aangeven wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn om de ruimtelijke planning te realiseren. In artikel 16 van het BBV wordt bepaald dat de verplichte paragraaf grondbeleid ten minste dient te bestaan uit:

1. een (integrale) visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert (beleidsregie);
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (programmerings- en monitoringsinstrumentarium);
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

De voorliggende nota grondbeleid geeft in feite invulling aan de onderdelen 1 en 2. De overige aspecten komen expliciet aan de orde in de nota reserves en voorzieningen, de nota weerstandvermogen en risicomanagement en bij de begroting en jaarrekening.

De baten en lasten van de grondexploitatie zijn in de programmabegroting en de jaarstukken verantwoord onder het programma 'Wonen' en onder het programma 'Werken'.

Het BBV streeft middels regelgeving een financieel gezond grondbedrijf voor de lange termijn na.

Hierbij draait het om belangrijke principes o.a.:

- winsten kunnen pas worden genomen zodra deze daadwerkelijk zijn gerealiseerd;
- exploitatieverliezen moeten worden genomen op het moment dat ze worden aangetoond;
- verworven gronden waar geen voornemen tot ontwikkeling voor zijn moeten worden gewaardeerd op basis van de huidige bestemming;
- fasering van de gronduitgifte moet in overeenstemming zijn met het gemeentelijke beleid van woningbouwprogramma en bedrijventerreinenprogramma;

De gemeentelijke doelstelling is en blijft een financieel gezond grondbedrijf voor de langere termijn.

Om dit te bewerkstelligen worden jaarlijks alle grondexploitaties met bijbehorende reserves geactualiseerd. Dit vindt plaats binnen de geldende regelgeving van de financiële verordening, nota reserves en voorzieningen alsmede BBV.

Hoofdstuk 8 SAMENVATTING BELEIDSKEUZES GRONDBELEID

8.1 Beleidskeuzes

1. Ten aanzien van uitbreidingslocaties hanteert de gemeente een actief grondbeleid voor de huidige exploitatiegebieden en de nog niet in exploitatie genomen gronden.
2. Noodzakelijke gronden worden in beginsel op minnelijke wijze verworven. Slechts bij uitzondering kunnen de instrumenten vanuit de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet worden ingezet om de plannen te kunnen realiseren. Hierbij zal het maatschappelijke belang aantoonbaar dienen te prevaleren boven het individuele belang.
3. Ter invulling van artikel 169 van de Gemeentewet wordt de raad in de gelegenheid gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken in het kader van een voorgenomen grondaankoop.
4. Ten aanzien van toekomstige locaties zal de gemeente per situatie een afweging maken of er sprake moet zijn van een actieve rol of van een meer faciliterende rol.
5. Bij kostenverhaal kiest de gemeente bij voorkeur voor anterieure overeenkomsten, het publiekrechtelijk instrumentarium geldt als een stok achter de deur.
6. De gemeente geeft in beginsel bouwgronden uit op basis van verkoopovereenkomsten.
7. De uitgifte van bouwgrond op bedrijventerreinen is maatwerk en wordt beoordeeld op basis van ondermeer werkgelegenheid, bedrijven- en milieuzonering, oplossing milieuproblematiek en planologie.
8. De gemeente hanteert voor de bepaling van de grondwaarde een marktwaardebenadering.
9. Marktconformiteit wordt bepaald door een combinatie van de aspecten product, prijs en plaats.
10. De gemeente gaat uit van marktconforme grondprijzen die tot stand komen op basis van een onafhankelijke taxatie door meerdere makelaars/taxateurs.
11. Op basis van de onafhankelijke taxatie van één of meerdere makelaars/taxateurs stelt de gemeenteraad jaarlijks de geactualiseerde grondprijzen vast in de vorm van een grondprijsbrief.
12. De gemeente past bij sociale woningbouw een gereduceerde grondprijs toe in plaats van een marktconforme grondprijs.
13. De gemeente past een gereduceerde grondprijs toe op bouwkvavels voor starters.