

Nota grondbeleid 2021-2025 gemeente Molenlanden

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Organisatie	Molenlanden
Organisatietype	Gemeente
Officiële naam regeling	Nota Grondbeleid 2021-2025 gemeente Molenlanden
Citeertitel	Nota Grondbeleid 2021-2025 gemeente Molenlanden
Vastgesteld door	Gemeenteraad op (.....)
Onderwerp	Grondzaken / financiën en economie

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop deze nota is gebaseerd:

- tot 1 januari 2022: Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en Afdeling 13.6 Omgevingswet vanaf 1 januari 2022;
- artikel 25, 2^e lid van de Financiële verordening gemeente Molenlanden 2019.

1. Waarom een Nota grondbeleid ?

Deze nota gaat over grondbeleid. Dat is het beleid dat er voor moet zorgen dat er in onze gemeente voldoende en betaalbare bouwgrond beschikbaar is voor woningbouw, de aanleg van bedrijventerreinen, maatschappelijke voorzieningen (zoals scholen en winkels), wegen, waterberging, zonneweiden e.d.

Het grondbeleid is een belangrijk hulpmiddel bij het uitvoeren van de ruimtelijke plannen van de gemeente, zoals die tot 2022 zijn vastgelegd in bestemmingsplannen en structuurvisie en vanaf 2022 in het gebiedsdekkende omgevingsplan en de omgevingsvisie.

“Grondbeleid moet er voor zorgen dat er voldoende bouwgrond beschikbaar is voor woningen, bedrijventerreinen, wegen, natuur e.d.”

De gemeente Molenlanden beschikt sinds de fusie van Giessenlanden met Molenwaard nog niet over een eigen Nota grondbeleid. De komende jaren staat onze gemeente voor een aantal grote opgaven, waaronder het klimaatbeleid, de energietransitie en het wegwerken van het tekort aan woningen voor jongeren en starters. Het grondbeleid kan een belangrijke bijdrage leveren bij de aanpak van deze opgaven.

Een tweede reden voor het uitbrengen van deze nota is dat op 1 januari 2022 de nieuwe Omgevingswet in werking zal treden. Het is van belang dat de gemeente haar beleid goed afstemt op die nieuwe wet en dat college en raad optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die deze wet biedt om de kwaliteit van de leefomgeving in Molenlanden verder te verbeteren.

In de Omgevingswet worden de wettelijke regels voor de ruimtelijke ordening, milieu, natuur, water, archeologie en bodembeheer uit 26 verschillende wetten samenvoegt in één wet, die dan vrijwel alle regels bevat die van belang zijn voor de inrichting en het beheer van de fysieke leefomgeving. In deze nota is waar mogelijk geanticipeerd op deze ontwikkeling.

Daarnaast wordt het steeds duidelijker dat ook de energietransitie een behoorlijke impact gaat hebben op de inrichting van het gemeentelijk grondgebied. Momenteel werkt de gemeente samen met andere partijen aan de totstandkoming van een regionale energiestrategie (RES). In de zomer van 2021 moet het concept van de RES gereed zijn voor besluitvorming door de raad.

1.1. Grondbeleid in de Omgevingswet

Met ingang van 1 januari 2022 wordt het bestemmingsplan vervangen door het omgevingsplan en de structuurvisie door de omgevingsvisie.

Vanaf 2022 worden alle gemeentelijke (bestemmings)plannen en daarmee samenhangende gemeentelijke beleid op het gebied van water, milieu, erfgoed, et cetera samengevoegd in één gebiedsdekkend omgevingsplan voor het hele gemeentelijke grondgebied.

De gemeente is daarnaast verplicht om een – eveneens gebiedsdekkende - omgevingsvisie op te stellen. De omgevingsvisie is niet direct op uitvoering gericht, maar heeft een strategisch karakter en

geeft op hoofdlijnen de door de raad gewenste ontwikkeling van de gemeente weer. Het is de bedoeling dat de omgevingsvisie wordt uitgewerkt en geconcretiseerd in het gemeentelijke omgevingsplan. In dat omgevingsplan worden de maatschappelijk gewenste functies zoals wonen, detailhandel, horeca, recreatie, agrarische en andere bedrijvigheid, natuur en water dus meer in detail vastgelegd.

In de Omgevingswet zijn ook de wettelijke spelregels voor het gemeentelijk grondbeleid vastgelegd. Binnen die regels is het aan de gemeente om zelf te bepalen hoe zij haar grondbeleid vormgeeft. De raad is daarbij verantwoordelijk voor het maken van zorgvuldige afweging van belangen en het vaststellen van de financiële kaders van het grondbeleid in de gemeentelijke begroting.

“Via het grondbeleid kan de gemeente de regie voeren bij de inrichting van onze fysieke leefomgeving.”

Het grondbeleid biedt de mogelijkheid om de ontwikkelingen op de lokale grondmarkt te beïnvloeden. Dat is bijvoorbeeld van belang om er voor te zorgen dat de grondprijzen voor woningbouw niet de pan uitrijzen. In het grondbeleid komen twee gelijkwaardige werkvelden samen: het beleid voor de fysieke leefomgeving (voorheen: ruimtelijke ordening) en het gemeentelijke financiële beleid.

1.2 Gereedschapskist voor het grondbeleid

In deze nota vindt u een beschrijving van de middelen en instrumenten waar de gemeente over beschikt om de gewenste ontwikkeling in de fysieke leefomgeving via ingrepen op de lokale grondmarkt te helpen realiseren. Die instrumenten vormen het gereedschap waarmee het college aan de slag kan.

De gemeente en private partijen – zowel grondeigenaren als bouwbedrijven en ontwikkelaars - spelen allebei een rol in de realisatie van de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Ieder heeft daarbij een eigen rol. Beide partijen vullen elkaar aan. Het primaire doel van het gemeentelijk grondbeleid is om de ontwikkelingen op de lokale grondmarkt zodanig te sturen dat private partijen worden gestimuleerd om nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving gerealiseerd te krijgen.

Het grondbeleid is dienstbaar aan de gemeentelijke ambities voor de fysieke leefomgeving. Die ambities zijn voor een deel neergelegd in de Woonvisie 2020-2024 en de programmabegroting (programma Wonen en Leven), maar zullen vooral worden uitgewerkt in de in 2021 op te stellen gemeentelijke *omgevingsvisie*.

Uiteraard is deze nota toegesneden op de Molenlandse Ausgangssituatie, zodat op aspecten die uitsluitend spelen bij grootstedelijke (bouw)ontwikkelingen niet zal worden ingegaan.

1.3 Voor wie is de nota bedoeld?

De nota heeft zowel een interne als een externe functie. Intern: de nota geeft aan hoe raad en college hun bevoegdheden zullen aanwenden en hoe zij onderling hun taken hebben verdeeld. Extern: de nota

geeft private partijen inzicht in hoe de gemeente opereert op de lokale grondmarkt en van welke instrumenten zij daarbij gebruik maakt. Ook kunnen grondeigenaren en ontwikkelaars nagaan wat zij kunnen verwachten als zij bij de gemeente aankloppen met een bouwplan.

“Externe partijen, zoals grondeigenaren, bouwbedrijven en ontwikkelaars kunnen in de nota lezen wat zij van de gemeente kunnen verwachten als zij hun bouwplannen ontwikkelen.”

1.4 Wat zijn de relevante ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in Molenlanden?

De wereld om ons heen verandert in een hoog tempo. Die veranderingen raken ook onze gemeente. Grote strategische opgaven vragen om een aanpak, zowel op landelijk, provinciaal als op gemeentelijk niveau. Deze opgaven hebben grotendeels een niet-ruimtelijk karakter, maar hebben wel aanzienlijke ruimtelijke effecten. Zo noopt de klimaatverandering tot een ingrijpende verandering van de manier waarop wij energie opwekken en gebruiken. Er moet ruimte worden gecreëerd voor duurzame energieopwekking. Er moet ruimte worden gevonden om de capaciteit voor waterberging uit te breiden. De schaarse beschikbare grond moet worden verdeeld over een veelheid van conflicterende ruimteclaims. Voor de gemeente is in het proces van verdeling van de schaarse ruimte een belangrijke rol weggelegd.

“De grote strategische opgaven die op onze gemeente afkomen, vragen ook om gerichte sturing via het gemeentelijk grondbeleid.”

In de zomer van 2021 zal een regionale energie strategie worden vastgesteld (RES 1.0). Daarnaast werkt de gemeente samen met haar bestuurlijke partners in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden aan de totstandkoming van een regionale adaptatie strategie (RAS). In de RAS zal worden aangegeven hoe de gemeenten in onze regio om kan gaan met de risico's voor wateroverlast, droogte, hitte en overstromingen.

Daarnaast is er de gemeentelijke opgave in de sfeer van de woningbouw, zoals die voortvloeit uit de Woonvisie (vastgesteld door de raad in 2020). Het tekort aan geschikte woonruimte voor jongeren en starters vraagt om een oplossing.

Kortom: er moet de komende jaren ook in Molenlanden serieus werk gemaakt worden van duurzame ontwikkeling. De noodzaak daarvan overstijgt de breedte van de traditionele ruimtelijke ordening. Niet alleen het aantal beleidssectoren, maar ook het aantal betrokken partijen is veel groter dan voorheen. Duurzame ontwikkeling vraagt ook om gerichte sturing via het grondbeleid.

1.5 Wat is de gemeentelijke uitgangspositie?

De gemeente beschikt over een strategische grondpositie van ruim 20 hectare. Een belangrijk deel van die gronden is gelegen in of nabij Langerak en Groot-Ammers. Dit zijn volgens de provincie geen

voorkeurlocaties voor gemeentelijke woningbouw. De gemeente stuit hier op een restrictief provinciaal beleid dat met name ten doel heeft het Groene Hart zoveel mogelijk te conserveren.

Uitgangspunt voor de komende jaren is dat de gemeente geen grote risico's wil lopen op grondexploitaties. Het ligt dus niet voor de hand dat de gemeente voor eigen rekening en risico grootschalige woningbouwprojecten opstart of daarin risicodragend met private partijen participeert. Wel is het gemeentebestuur bereid om actief in te spelen op initiatieven vanuit de markt. Daarbij gaat het zowel om particuliere grondeigenaren als om projectontwikkelaars.

1.6 Raakvlakken met snippergroen-, vastgoed- en accommodatiebeleid.

Het gemeentelijk vastgoed bestaat uit gronden en gebouwen die geschikt zijn voor verschillende doeleinden. Zo heeft de gemeente onder meer maatschappelijk vastgoed, snippergroen, uitgeefbare gronden voor bedrijven(terrein), verhuurbare terrasruimte in stads- en dorpskernen, commercieel vastgoed en woonwagenstandplaatsen. Daarnaast beschikt de gemeente incidenteel over gronden met opstallen die in aanmerking komen voor herontwikkeling.

In 2021 zal het college in een nota vastleggen hoe we als gemeente willen omgaan met ons vastgoed. In de nota zal transparant en eenduidig worden aangegeven welke voorwaarden we stellen aan de verschillende uitgiften van vastgoed en de voorwaarden waaronder de verschillende overeenkomsten worden aangegaan. Daarnaast zal in de vastgoednota duidelijkheid worden gegeven over de prijs die de gemeente rekent voor vastgoed bestemd voor de diverse doeleinden. Dit staat overigens los van de grondprijnsbeleid, waarover later in deze nota meer.

De gemeente beschikt over maatschappelijk vastgoed met verschillende functies. Naast gymzalen, peuterspeelzalen en zwembaden horen ook buurthuizen bij deze verzameling publiek-maatschappelijke gebouwen. In het accommodatiebeleid formuleert de gemeente haar visie op kwaliteit, gebruik en spreiding van accommodaties.

De gemeente is ook eigenaar van zogeheten snippergroen: kleine - en soms wat grotere stukjes – openbaar groen die geen directe functie hebben voor de openbare ruimte. Deze overtollige stukjes grond kunnen in beginsel worden verkocht aan particuliere woningeigenaren, die daarmee hun tuin kunnen vergroten. Verkoop van snippergroen levert ook een bijdrage aan de bestrijding van illegale inbezitting van gemeentegrond. In 2021 zal het college over de verkoop van snippergroen concrete besluiten nemen.

1.7 Rolverdeling tussen raad en college

Op grond van artikel 25 lid 2 van de Financiële verordening gemeente Molenlanden 2019 is de raad bevoegd om de nota Grondbeleid vast te stellen. In deze nota legt de raad het algemene kader vast voor het grondbeleid dat door het college de komende vier jaar wordt uitgevoerd. De nota geeft de speelruimte aan die de raad aan het college geeft.

De belangrijkste manier waarop het college uitvoering geeft aan het grondbeleid is door het sluiten van overeenkomsten met initiatiefnemers van nieuwe bouwprojecten. Als een initiatief voor een bouwproject past in de visie die de raad heeft op de gewenste ontwikkeling van de fysieke

leefomgeving in Molenlanden, is het college in beginsel bereid om met de initiatiefnemer te onderhandelen over de voorwaarden waaronder de gemeente planologische medewerking aan dat initiatief verleend.

Jaarlijks legt het college bij de begrotingsbehandeling verantwoording af aan de raad voor het gevoerde beleid.

2. Vormen van grondbeleid

Grondbeleid beweegt zich altijd tussen twee “polen”: passief of faciliterend beleid en actief of risicodragend beleid. Tussen de beide polen is een veelvoud aan nuanceringen mogelijk.

2.1. Actief grondbeleid

De gemeente kan er voor kiezen om zelf grond “bouwrijp” te maken en die vervolgens te verkopen aan partijen die op die grond woningen, bedrijven of ander vastgoed willen ontwikkelen.

De gemeente moet dan eerst percelen grond in eigendom zien te krijgen. Dat kan door vrijwillige aankoop, grondruil, de inzet van de Wet voorkeursrecht gemeenten en – als uiterste middel - door onteigening. Als de grond in eigendom is verkregen, laat de gemeente de grond geschikt te maken voor de bouw van woningen en ander vastgoed. Dit wordt het bouw- en woonrijp maken van grond genoemd. De gemeenteraad zorgt er vervolgens voor dat er op die grond gebouwd mag worden.

“We spreken van actief grondbeleid als de gemeente zelf gronden in eigendom verwerft en deze bouw- en woonrijp maakt en verkoopt.”

Met de aanleg van wegen en andere openbare voorzieningen zorgt de gemeente er bovendien voor dat deze grond voor de toekomstige gebruikers wordt ontsloten. Het uitgeefbare deel van de grond wordt vervolgens door de gemeente verkocht. Verkoop van bouwrijpe grond kan door volledige eigendomsoverdracht of door of uitgifte van de bouwrijpe grond in erfpacht aan één of meerdere partijen (bouwers, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, en/of particulieren).

Bij verkoop of uitgifte in erfpacht zorgt de derde partij vervolgens voor bebouwing. Het verschil tussen de aankoopprijs van de grond en de uitgifteprijs van het perceel (de opbrengst van de uitgifte in eigendom of erfpacht), komt toe aan de gemeente. Met dit verschil dekt zij de kosten voor het woon- en bouwrijp maken. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit kostendekkend zijn, dan wel winst of verlies opleveren voor de gemeente.

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied in eigendom heeft gekregen, kan ze onder andere door middel van het vaststellen van uitgifteprijs en -voorwaarden bij de gronduitgifte de regie voeren over de locatieontwikkeling.

“De mogelijkheid om te sturen op de kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is bij actief grondbeleid optimaal. Bij actief grondbeleid loopt de gemeente echter wel financiële risico's. Die kunnen fors oplopen”

De kredietcrisis van 2008 heeft laten zien financiële risico's heel kunnen groot zijn. Hoe meer grond de gemeente zelf ontwikkelt, hoe groter het risico. Dat financiële risico zit onder meer in de grondprijs zelf, de verwervingskosten, de kosten van bodemsanering, de kosten voor het bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang) van bouwrijpe grond. Daarnaast vraagt een actief grondbeleid veel meer ambtelijke capaciteit en expertise.

2.2 Faciliterend grondbeleid

De crisis van 2008 leidde tot het instorten van de woningmarkt en een forse daling van de grondprijs. Gemeenten hebben toen verlies moeten nemen op hun grondpositie. Van de weeromstuit namen zij massaal afscheid van het actief grondbeleid en omarmden zij het faciliterend grondbeleid.

“Bij faciliterend grondbeleid is de inzet van de gemeente er alleen op gericht om initiatiefnemers te helpen bij de realisatie van de in het omgevingsplan vastgelegde gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.”

De gemeente heeft de grond in een plangebied dan niet zelf in eigendom en wil die ook niet in eigendom krijgen. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door de private partijen die de gronden in het plangebied in eigendom hebben. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de planologische kaders en de overige randvoorwaarden van de ontwikkeling en de controle hierop.

Op grond van de Wro - en vanaf 2022 de Omgevingswet - kan de gemeente voorschrijven wat er gebouwd mag worden. Ook kan zij aan eisen stellen aan *het tijdvak, de fasering, de locatie en de woningbouwcategorieën*. Maar de mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk beperkter dan bij actief grondbeleid, simpelweg omdat de overheid de grondeigenaar niet kan dwingen om te bouwen wat het bestemmingsplan en (vanaf 2022) het omgevingsplan toestaat.

“Het financiële risico van faciliterend grondbeleid is nul. Daar staat tegenover dat je als gemeente maar moet afwachten of en waar er gebouwd gaat worden.”

Ook bij faciliterend grondbeleid maakt de gemeente kosten, zoals het opstellen van een bestemmingsplan of omgevingsplan, de ambtelijke begeleiding van het project en de aanpassing en inrichting van de openbare ruimte. Deze kosten kunnen weliswaar niet worden verhaald via de gronduitgifte (die is er immers niet), maar wel via een exploitatieplan of een zogeheten anterieure of posterieure exploitatieovereenkomst. In hoofdstuk 4 wordt dit verder uiteengezet.

Voordeel van het faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder hoeft te investeren en dus nauwelijks financiële risico's loopt. Het financiële risico van de grondexploitatie wordt verlegd naar de ontwikkelaar.

Ook in geval van faciliterend grondbeleid kunnen grondverwervingsinstrumenten van de gemeente worden ingezet. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer een (project)ontwikkelaar niet alle gronden weet te verwerven die noodzakelijk zijn om een plangebied integraal te (her)ontwikkelen en er grondeigenaren zijn die weigeren hun grond te verkopen of zelf het voorgestelde bouwplan te realiseren.

Op dat moment kan de gemeente haar instrumenten inzetten om de benodigde gronden te verwerven, bijvoorbeeld door vestiging van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten of - in het uiterste geval – door het starten van een onteigeningsprocedure. De gemeente onteigent dan de grond en levert die door aan de ontwikkelaar. De ontwikkelaar betaalt dan de grondprijs vermeerderd met de kosten van de onteigening.

“Uitgangspunt voor de gemeente Molenlanden is om een zo sterk mogelijke regierol te hebben, zonder daarbij grote en/of onbeheersbare risico’s te lopen. De term situationeel grondbeleid past het beste bij deze visie op het grondbeleid.”

Faciliterend grondbeleid is dus het uitgangspunt en het college voert alleen actief grondbeleid als het echt niet anders kan en de risico’s binnen de perken te houden zijn. Het is een keuze die *per project of ontwikkeling* gezien moet worden. Om die keus wel doordacht te maken wordt de beslisboom “situationeel grondbeleid” gehanteerd (zie hieronder). De aandachtspunten bij de uitvoering van het situationeel grondbeleid worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

Actief beleid kan daarnaast ook nodig zijn bij projecten met een zogeheten “onrendabele top”. Van een onrendabele top is sprake als het totaal van de kosten van de grondexploitatie van een project hoger uitpakken dan het totaal van de opbrengsten van de grondexploitatie. Er moet dan dus geld bij. Een commercieel handelende (private) marktpartij zal dat nooit doen. Voor de gemeente kunnen er echter redenen van openbaar belang zijn om zo’n onrendabel project toch van de grond te krijgen. Vaak gaat het dan om de realisatie maatschappelijk vastgoed, dat van belang is voor de leefbaarheid van een dorpskern, zoals winkelvoorzieningen of woningen in combinatie met een multifunctioneel centrum(gebouw). De gemeente kan in dat geval de onrendabele top voor haar rekening nemen. Daarbij moeten overigens wel de Europese regels voor staatssteun in acht genomen worden.

Daarnaast houdt de beleidskeus voor een situationeel grondbeleid in dat - als indien er in de toekomst een noodzaak blijkt voor een planmatige of strategische aankoop - dit alleen kan als daar binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders ruimte voor is. In het volgende hoofdstuk meer daar over.

Beleidskeus 1: situationeel grondbeleid

De gemeente kiest per ruimtelijke ontwikkeling, initiatief of bouwplan welke vorm van grondbeleid zij zal voeren. Daarbij hanteert zij de volgende uitgangspunten:

- bij initiatieven die uit de samenleving komen, neemt de gemeente een stimulerende, faciliterende houding aan.*
- actief grondbeleid zal alleen aan de orde kunnen zijn bij veelbelovende bouwplannen en projecten met een onrendabele top, onder de voorwaarde dat de gemeente hierbij geen onbeheersbare financiële risico's loopt. De raad zal in dat geval steeds vooraf en actief worden geïnformeerd.*
- de keuze voor een faciliterende of een meer actieve houding wordt per geval vastgelegd in een besluit van het college in het voortraject van de besluitvorming over nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en bouwprojecten.*

Samengevat: de gemeente ziet het niet als taak om *zelf* als ontwikkelaar op te treden, maar wil vooral grondeigenaren en andere marktpartijen stimuleren tot het realiseren van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en waar mogelijk blokkades wegnemen.

Belangrijke vragen en overwegingen daarbij zijn:

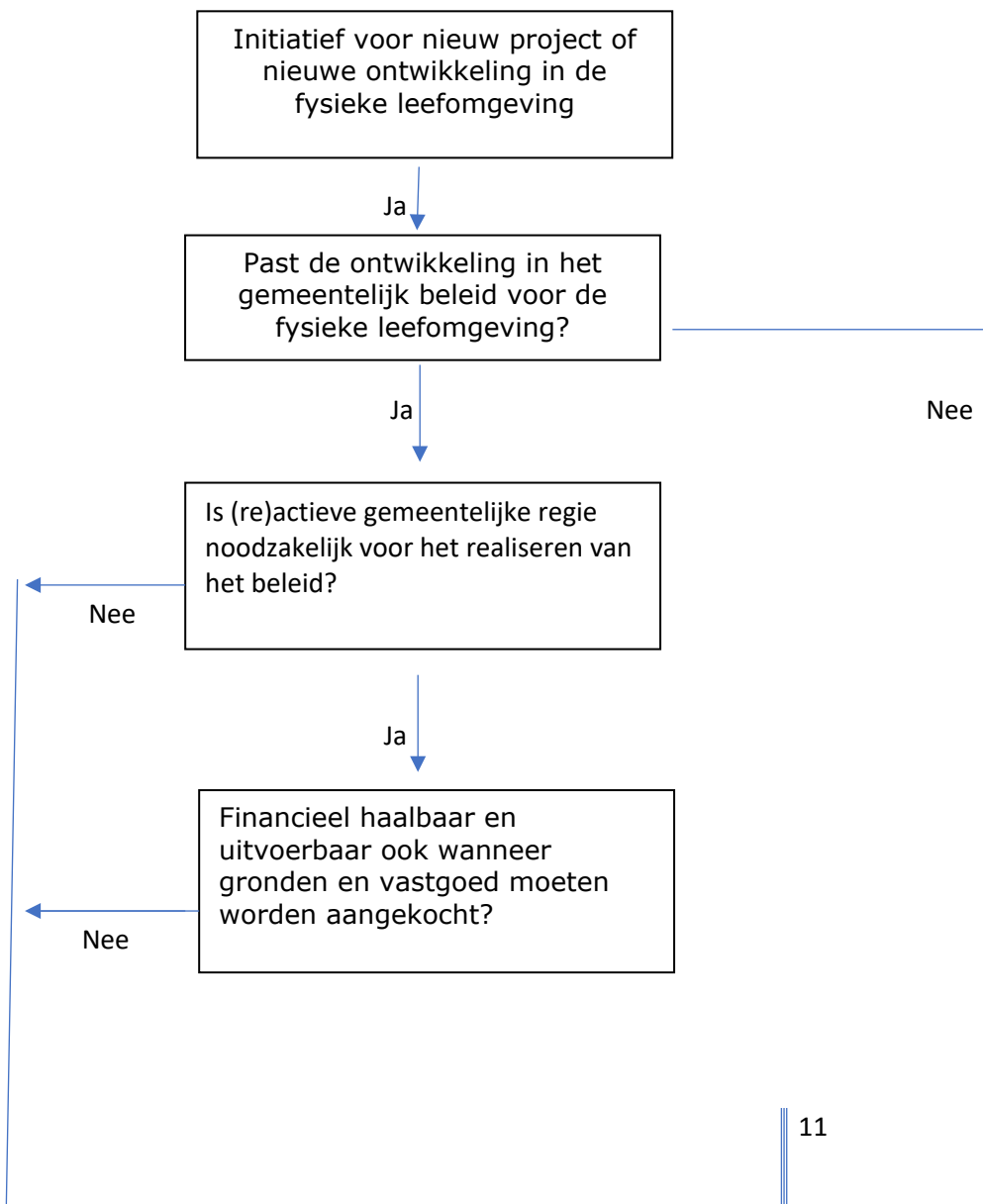
- Wie is de eigenaar, kan deze het bouwplan zelf realiseren en zo niet, waarom dan niet?
- Wat is het maatschappelijk belang van de ontwikkeling van de betreffende gronden?

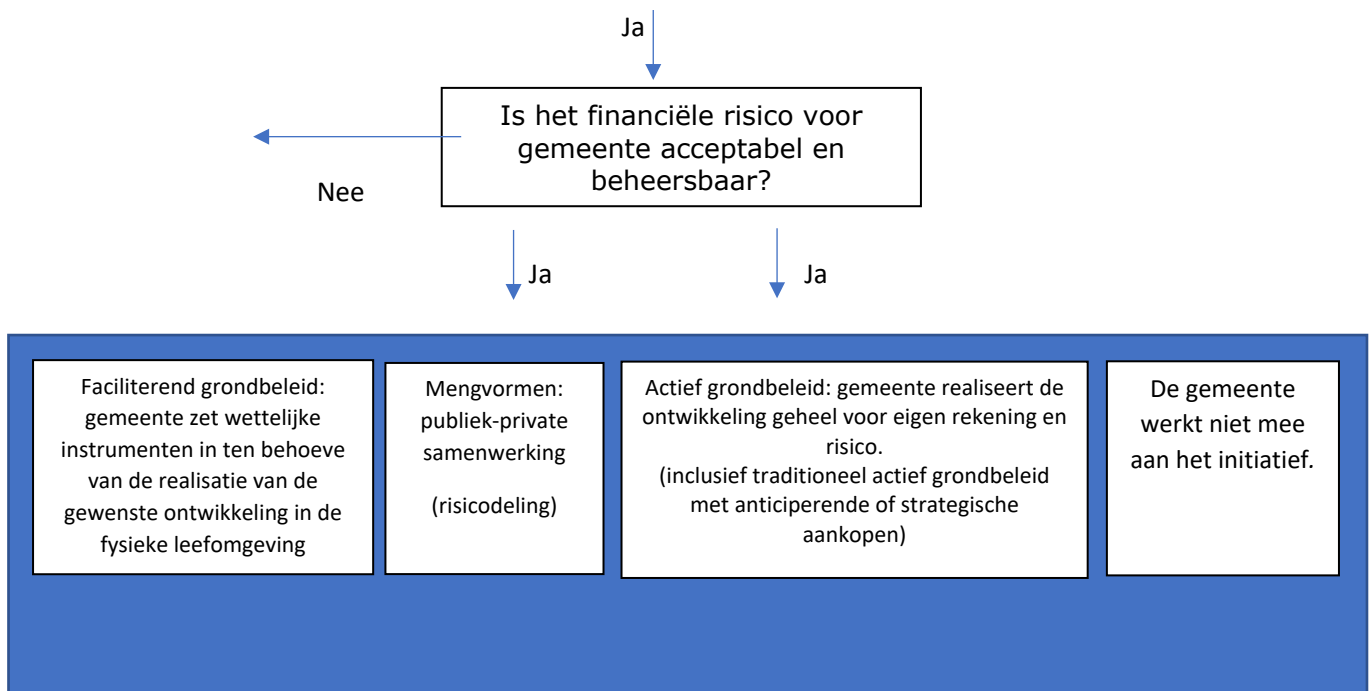
Ten aanzien van het risicoprofiel voor projectmatige grondverwerving zullen *vooraf* tenminste de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Wat kunnen andere private partijen bereiken in het gebied en waarom kunnen of willen zij in dit geval niets doen?

- Wat is de beschikbaarheid van de financiële middelen die de gemeente moet inzetten?
- Is de ambtelijke capaciteit toereikend, ook qua deskundigheid?

Figuur 1: Beslisboom situationeel grondbeleid





De gemeente beschikt over een breed scala van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten die kunnen worden ingezet om projecten in de fysieke leefomgeving te realiseren of te helpen realiseren.

Deze middelen kunnen breed worden ingezet, dus zowel voor projecten en ontwikkelingen waarbij de gemeente zelf - of met andere partijen – risico draagt, als voor situaties waarin het initiatief en het risico geheel bij een private partij ligt. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de gemeente onteigent of voorkeursrecht vestigt ten behoeve van een geheel private gebiedsontwikkeling.

De gemeenteraad is bevoegd om de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in een omgevingsvisie en omgevingsplan vast te leggen. Door dat te doen, maakt de gemeente het mogelijk dat initiatiefnemers locaties kunnen uitzoeken waarvoor zij vervolgens concrete bouwprojecten ontwikkelen.

Daarnaast kan de gemeente gebruik maken van haar privaatrechtelijke bevoegdheden, met name in de sfeer van het overeenkomstenrecht. De gemeente kan overeenkomsten sluiten met partijen die plannen hebben om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Een voorbeeld hiervan is het sluiten van *anterieure overeenkomsten*, waarvoor de Omgevingswet een wettelijke basis verschaft.

De gemeente kan tenslotte zelf over gaan tot verwerving van de grond die nodig is voor de realisatie van de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving.

In de gereedschapskist voor het gemeentelijk *grondbeleid treffen we drie soorten Instrumenten aan:*

1. *instrumenten voor grondverwerving*
2. *instrumenten voor kostenverhaal (planologisch-juridische instrumenten)*
3. *overige instrumenten (publiek-private samenwerking)*

Het kostenverhaal wordt behandeld in hoofdstuk 4 van deze nota.

3.1 Grondverwerving

Planmatige en strategische grondverwerving

Grondverwerving door de gemeente kan zowel binnen faciliterend als binnen een actief grondbeleid plaatsvinden. In het eerste geval komen de koopsom en de aankoopkosten ten laste van een private partij.

Binnen het grondbeleid wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen projectgebonden grondaankopen en strategische grondverwerving. Projectgebonden aankopen zijn gekoppeld aan de ruimtelijke ontwikkeling zoals voorzien in de structuurvisie en bestemmingsplan en (vanaf 2022) omgevingsvisie en omgevingsplan.

Strategische grondverwerving verwijst naar de aankoop van gronden die op termijn noodzakelijk *kunnen* zijn voor de realisatie van ontwikkelingen die in een structuurvisie / omgevingsvisie voorzien zijn. Strategische grondverwerving is een mogelijkheid om een grotere mate van regie te bewerkstelligen bij toekomstige ontwikkelingen. Op het moment van verwerven zijn er (nog) geen concrete (her)ontwikkelingsplannen, maar op de middellange termijn (over 5 à 10 jaar) zal dit wel aan de orde zal zijn. Ook kan gedacht worden aan de verwerving van “ruilobjecten”: gronden die geschikt zijn om te gebruiken voor bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen.

De term **strategische grondverwerving** beperken wij in deze nota tot de verwerving van gronden die op termijn noodzakelijk zijn voor de realisatie van ontwikkelingen die nog niet voorzien zijn.

Beheer van strategische gronden.

Strategische gronden worden uitsluitend tijdelijk verpacht (via zogeheten geliberaliseerde pachtovereenkomsten). Dit om te voorkomen dat een pachtrecht voor onbepaalde tijd ontstaat en de pachter een eerste recht van koop verkrijgt.

Methoden van grondverwerving

De gemeente kan op drie manieren grond verwerven: (1) minnelijk, (2) d.m.v. voorkeursrecht en (3) door onteigening.

- **Minnelijke verwerving**

Als de gemeente grond wil of moet verwerven (kopen) is zogenaamde minnelijke verwerving het uitgangspunt. Minnelijke verwerving is de vrijwillige verkoop van een onroerende zaak door de eigenaar aan de gemeente. Pas als de gemeente er niet in slaagt om benodigde grond minnelijk te verwerven, besluit de raad omtrent het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening.

- **Voorkeursrecht**

De Wet voorkeursrecht gemeenten verschaft de gemeente de mogelijkheid tot vestiging van een recht van eerste koop van door de gemeente aan te wijzen percelen. Als een

grondeigenaar zijn met gemeentelijk voorkeursrecht belaste eigendom wil verkopen, zal hij dat eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Het voorkeursrecht is een beschermingsinstrument dat nuttig kan zijn tijdens de eerste periode van de planontwikkeling. In die fase staat nog niet vast wat er gebouwd gaat worden, wel dat er mogelijk gebouwd gaat worden. We spreken dan van “warme grond”. De grondprijs van warme grond stijgt – afhankelijk van wat partijen verwachten wat er gebouwd mag worden – tot de “verwachtingswaarde”. Door het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht kunnen ongewenste verkopen van grond worden voorkomen en eventuele grondspeculatie kan effectief worden tegengegaan.

Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte eisen en termijnen in de wet gesteld. Vestiging van een voorkeursrecht leidt niet automatisch tot een koopplicht voor de gemeente.

- *Onteigening*

Grond is emotie. Daarom is onteigening voor eigenaren doorgaans een ingrijpende gebeurtenis. Om die reden wordt alleen onteigend als dit strikt noodzakelijk is om ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving binnen door de raad gewenste kaders tijdig te realiseren.

De wettelijke kaders ten aanzien van onteigening eisen een vast en strak stramien van acties en dossiervorming, het dient dan ook een zorgvuldig proces te zijn. Aangezien een onteigeningsprocedure een relatief lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te treden over de (minnelijke) verwerving van hun grond.

3.2 Publiek-private samenwerking

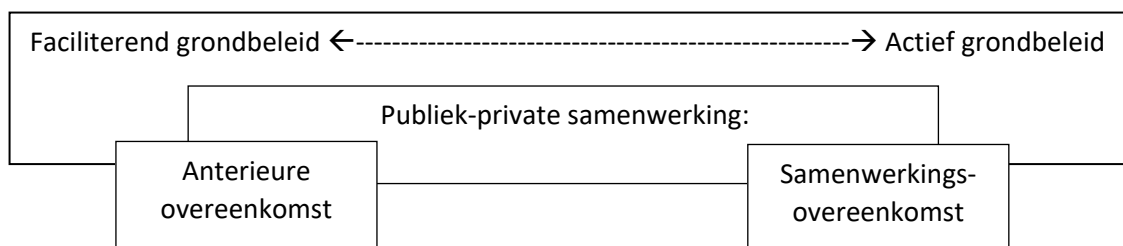
Gemeenten werken vaak samen met private partijen (grondeigenaren / projectontwikkelaars) om bouwprojecten in de fysieke leefomgeving te realiseren. Die samenwerking kan heel verschillende vormen aannemen. De gemeente kan bijvoorbeeld risicodragend aan een bouwproject deelnemen. De gemeentelijk inbreng kan zich ook beperken tot het inzetten van het publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumentarium ten behoeve van het project. De gemeente kan bijvoorbeeld – op kosten van een private partij – grondeigenaren binnen een plangebied onteigenen of hen dwingen tot zelfrealisatie of verkoop van hun grond aan de gemeente.

Wanneer de gemeente zelf niet actief wil of kan opereren in een ontwikkeling, kan zij met een particuliere grondeigenaar of ontwikkelaar naast het maken van afspraken over onder andere het kostenverhaal en locatie-eisen op een breder vlak samenwerken. In dat geval is het nodig dat een samenwerkingsovereenkomst wordt aangegaan. We spreken dan van een publiek-private samenwerking (hierna: PPS).

In de meeste gevallen is een PPS een mengvorm van actief en faciliterend grondbeleid. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het gezamenlijk met een private partij opstellen van een stedenbouwkundige visie en een bestemmingsplan / omgevingsplan, maar ook aan het delen van financiële risico's via het oprichten van een aparte juridische entiteit. De gemeente behartigt het publiek belang en dient binnen de samenwerking de wettelijke kaders op dat punt in het oog te houden.

Samenwerking met marktpartijen kan onder voorwaarden worden aangegaan. Als die samenwerking een risicodragend karakter heeft, zal het college vooraf een samenwerkingsovereenkomst aan de raad ter instemming voorleggen.

Schematisch:



“Het is de uitdaging om de gereedschapskist van het grondbeleid zodanig in te zetten dat een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid ontstaat, met meer ruimte voor initiatieven uit de markt.”

Om de betaalbaarheid van bouwprojecten verder te vergroten is het wenselijk dat de gemeente vaker samen met maatschappelijke partners kijkt naar nieuwe financieringsconstructies en het aangaan van allianties voor gebiedsontwikkeling. Ook het streven naar innovatieve functiecombinaties kan zorgen voor nieuwe financieringsmogelijkheden en kan tegelijkertijd helpen om een hogere omgevingskwaliteit te realiseren. Tenslotte kunnen gemeenten de toerekenbare kosten van gebiedsontwikkeling eenvoudiger op marktpartijen verhalen, zonder zelf gronden te verwerven.

3.5. Taakverdeling gemeenteraad en college

In de onderstaande tabel worden de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad ten opzichte van het college weergegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeenteraad de kaders vastlegt waarbinnen het college die kaders verder kan uitwerken en toepassen.

Activiteiten	gemeenteraad	College
(MINNELIJKE) VERWERVING	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen beleid strategische verwervingen - Vaststellen aanvullend krediet ten behoeve van verwervingen groter dan € 100.000. 	<ul style="list-style-type: none"> - Aankopen van onroerende zaken (vastgoed, grond) binnen de door de raad vastgestelde financiële ruimte. - Bepalen van de verwervingsstrategie
WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN	<ul style="list-style-type: none"> - Bestendiging wet voorkeursrecht gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Vestiging van het wettelijk Voorkeursrecht (voorbescherming) – Uitoefenen van het voorkeursrecht
ONTEIGENING	<ul style="list-style-type: none"> - Verzoeken om / nemen van onteigeningsbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> - Starten en uitvoeren van de onteigeningsprocedure
GRONDEXPLOITATIE	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen projectexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen aanpassingen - Opstellen en uitvoeren projectexploitatie
ONTWIKKELINGSSTRATEGIE	<ul style="list-style-type: none"> - Besluit tot oprichting van een PPS variant of gemeenschappelijk ontwikkelingsmodel - Vaststellen structuurvisie / Omgevingsvisie 	<ul style="list-style-type: none"> - Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten - Opstellen ontwikkelingsstrategie -Vaststellen startdocument /-overeenkomst projecten
KOSTENVERHAAL	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen exploitatieplan (tot 2022) - Vaststellen van (exploitatieregels in) omgevingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten over ruimtelijke initiatieven - vaststellen Nota Kostenverhaal
PLANNING EN CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen kadernota - Vaststellen begroting - Vaststellen jaarrekening - Vaststellen actualisatie grondexploitaties 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren planning en controlecyclus

	- Mutaties reserves en voorzieningen	
RISICOMANAGEMENT	- Kaderstellend - Controlerend	- Uitvoeren conform kader Nota Grondbeleid
GRONDUITGIFTE/GRONDPRIJZEN	- Kaderstellend - vaststellen beleidskader grondprijzen (via Nota Grondbeleid)	- Vaststellen grondprijzenbrief

3.6. Uitvoeringseisen voor gemeentelijke grondverwerving & gronduitgifte

Grondverwerving

- Bij grondverwerving voor een gemeentelijk bouwplan wordt een vertrouwelijke grondstrategie of een aankoopplan, met een risicoanalyse opgesteld.
- Een door een extern bureau opgesteld taxatierapport op basis van de marktwaarde vormt voor de gemeente in principe de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar (al dan niet met inschakeling van een verwerper).
- Onderhandelingen over grondaankopen worden uitsluitend aangegaan onder mededeling vooraf aan de verkopende partij dat een overeenkomst uitsluitend tot stand komt onder nadrukkelijk voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring van de conceptovereenkomst door het college.
- Een verkennend bodemonderzoek deel uit van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om al dan niet over te gaan tot aankoop.
- Besluiten over het aangaan van een koopovereenkomst worden genomen door het college conform de aan haar gegeven bevoegdheid in artikel 160 Gemeentewet. Het college toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid.

- Indien (project)kaders en budget niet vooraf door de gemeenteraad zijn aangegeven zal voorafgaand aan het definitieve besluit tot aankoop, het voornemen tot aankoop (de koopovereenkomst) worden voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Bij de aan- en verkoop van grond en ander vastgoed moet de gemeente uiteraard voldoen aan

Beleidskeus 2:

Een besluit om over te gaan tot projectmatige grondverwerving project wordt gemotiveerd en onderbouwd met de beslisboom "situationeel grondbeleid". Zie hoofdstuk 2.

Beleidskeus 3:

Als het wenselijk om grond te verwerven ten behoeve van de realisatie van een strategisch doel, wordt daartoe alleen besloten als de financiële risico's tegen de achtergrond van het beoogde doel politiek-bestuurlijk aanvaardbaar zijn.

Beleidskeus 4:

Bij aankopen boven de 100.000 euro legt het college in overeenstemming met de informatieplicht die in de financiële verordening is vastgelegd aan de raad een vertrouwelijk voorstel voor. De raad beslist uiteindelijk of er budget voor die aankoop beschikbaar wordt gesteld.

de geldende wettelijke regels op het gebied van mededinging en staatsteun.

Gronduitgifte:

Ook de verkoop van bouwrijpe grond door de gemeente (= gronduitgifte) is een middel om grondbeleid uit te voeren. De gemeente geeft momenteel op beperkte schaal grond uit voor met name bedrijventerreinen. Daarbij worden de in gemeenteland gebruikelijke uitgiftevoorwaarden gehanteerd. Door de uitgifte van bedrijfskavels levert de gemeente een bijdrage aan een gezonde economische bedrijvigheid voor en door het (lokale) bedrijfsleven.

Financiële middelen:

De gemeente kan eigen financiële middelen beschikbaar stellen en die inzetten als "revolving fund" of voor de financiering van de onrendabele top van projecten die van groot maatschappelijk belang zijn.

Menskracht:

De uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid vergt de inzet van deskundige medewerkers. Voor een deel zullen deze deel uitmaken van de ambtelijke organisatie. Gespecialiseerde

deskundigheid kan op projectbasis worden ingehuurd. Het gaat dan met name om specialisten waar slechts incidenteel een beroep op hoeft te worden gedaan voor taxaties, onteigening e.d.

De minimaal beschikbare ambtelijke capaciteit bestaat idealiter uit een vaste ambtelijke staf van 1 x planeconoom, diverse projectleider(s), 1 x (grondzaken)jurist annex coördinator grondverwerving, 1 x stedenbouwkundige, 1 x medewerker geodata (alle: 1 fte).

Externe inhuur van gespecialiseerde deskundigen kan in beginsel volledig gedekt worden via het verplichte en aanvullende wettelijke kostenverhaal. De kosten van inhuur komen dan ten laste van de betreffende grondexploitatie van het betreffende project.

4. BELEIDSKEUZES KOSTENVERHAAL

Bij kostenverhaal gaat het er om dat een initiatiefnemer van een bouwproject de kosten draagt voor de inrichting van de openbare ruimte voor zover die voortvloeien uit zijn project. Het gaat dan om bijvoorbeeld de aanleg van groenvoorzieningen, de afvoer van hemelwater of de verkeersontsluiting.

De gemeente is wettelijk verplicht om haar plankosten op de grondeigenaar te verhalen, wanneer deze grondeigenaar een bouwplan wil realiseren en wanneer voor de goedkeuring van dit bouwplan een wijziging van een ruimtelijk besluit nodig is. De kosten die verhaald moeten worden staan in een wettelijke kostensoortenlijst.

In de praktijk worden vier categorieën kosten onderscheiden:

1. de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen binnen de begrenzing van een exploitatiegebied uitsluitend ten dienste van dat exploitatiegebied (= binnenplanse kosten).
2. de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen buiten de grens van een exploitatiegebied van een bouwplan, maar uitsluitend ten dienste van dat exploitatiegebied (= buitenplanse kosten).
3. de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen buiten of binnen het exploitatiegebied van een bouwplan, die van belang zijn voor het exploitatiegebied en een of meer andere exploitatiegebieden of bestaande dorpskernen buiten het exploitatiegebied (= kosten bovenwijkse / meerwijkse voorzieningen).
4. de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen buiten het exploitatiegebied van een bouwplan, waaraan kan worden bijgedragen op grond van een structuurvisie - tot 2022 - of vanaf 2022 een omgevingsvisie (= financiële bijdrage aan gebiedsontwikkeling). Deze laatste categorie wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 5 van deze nota.

4.1. Wettelijk systeem van kostenverhaal

De kostensoorten die gemeenten dient te verhalen zijn limitatief opgesomd in de kostensoortenlijst. In die lijst staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk *mag* en soms *moet* verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mag de gemeente niet publiekrechtelijk verhalen. Hiermee komt een einde aan jaren bestaande rechtsonzekerheid en onnodig lange onderhandelingen over kostensoorten.

Omdat de gemeente verplicht is haar kosten te verhalen op ontwikkelende partijen, waarbij de systematiek uit de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening min of meer als ondergrens kan worden beschouwd, gaat van de kostensoortenlijst er een zekere schaduwwerking vanuit. Inzicht in de werking

van de wet geeft ook inzicht in wat een gemeente minimaal in een privaatrechtelijke overeenkomst kan verlangen. Het gaat hierbij onder andere om:

- plankosten;
- kosten van inzet van de ambtelijke organisatie (bijv. participatietraject / inloopavonden e.d.);
- kosten van (civiele) werken en werkzaamheden;
- kosten die voortvloeien uit maatregelen (het opheffen hindercirkels, milieucompensatie);
- planschadekosten;
- kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de regeling in de Wro. De belangrijkste wijzigingen zijn als volgt:

1. Kostenverhaal wordt volledig geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het exploitatieplan verdwijnt als zelfstandig plan en gaat op in het omgevingsplan. Ook de plicht tot jaarlijkse actualisering van het de cijfers is vervallen. De term “grondexploitatie” wordt vervangen door “kostenverhaal”. Daarbij gaat het om gemeentelijke kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen.
2. Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet twee systemen. Ten opzichte van de Wro is er een nieuw systeem voor kostenverhaal toegevoegd. Dit systeem is bestemd voor *organische* gebiedsontwikkeling, dat is gebiedsontwikkeling zonder eindbeeld en zonder tijdvak. Hieraan gekoppeld is het *kostenverhaal zonder tijdvak*. Het toedelen van globale en flexibele functies aan locaties is hierbij eenvoudiger. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is dan geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten meer vereist. Bij dit “kostenverhaal zonder tijdvak” worden de kosten en bijdragen pas bij de aanvraag geconcretiseerd.
3. Tot 2022 is het publiekrechtelijk kostenverhaal gebaseerd op het gemeentelijk exploitatieplan. Daarna staan de spelregels voor het gemeentelijk kostenverhaal dus in het omgevingsplan. Als de gemeenteraad een omgevingsplan vaststelt, zal dat plan dus een onderbouwde berekening moeten bevatten van de kosten voor de inrichting van de openbare ruimte die de gemeente moet maken als de bouwmogelijkheden die het plan biedt worden gerealiseerd.
4. Bij langlopende bouwprojecten hoeft een initiatiefnemer niet steeds het volle bedrag van het inrekening gebrachte kostenverhaal te betalen. Gefaseerde betaling is mogelijk. Ook is het mogelijk om in een anterieure overeenkomst afspraken te maken over restitutie. Het omgevingsplan bepaalt ook het moment van eindafrekening. Het moment van eindafrekening wordt niet meer in de wet zelf voorgeschreven. Initiatiefnemers kunnen daarnaast vanaf vijf jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.
5. Publiekrechtelijk kostenverhaal met tijdvak kan echter ook geregeld worden via de verlening van een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of via het projectbesluit. Het college legt in die gevallen een zogeheten beschikking bestuursrechtelijke geldschuld op aan de initiatiefnemer. Het innen van de kosten gebeurt dan via de opgelegde beschikking.

In de volgende drie gevallen *kan de gemeente* afzien van kostenverhaal:

1. als er minder dan 10.000 euro verhaalbare kosten zijn.
2. als er geen verhaalbare kosten zijn voor openbare werken.
3. als er alleen kosten zijn voor de aansluiting op de openbare ruimte of nutsvoorzieningen.

4.2 Plankostenscan

De landelijke plankostenscan wordt gebruikt bij het bepalen van kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg. Het gebruik van deze scan is niet verplicht in de privaatrechtelijke fase (anterieure overeenkomst), maar kan wel dienen als richtlijn voor het verhalen van kosten (ambtelijke inzet, VTU en externe onderzoekskosten) op initiatiefnemers. Gemeente en initiatiefnemers zijn in de anterieure fase onder voorwaarden vrij om af te wijken van de plankostenscan.

Het verhalen van plankosten kan ook deels plaatsvinden via de gemeentelijke legesverordening. Dit geldt alleen voor de kleinere plannen, waarbij sprake is van een ambtelijke inzet van minder dan 50 uur. Hierbij gaat het voornamelijk om de kosten voor dienstverlening die betrekking hebben op aanvragen die in strijd zijn met het bestemmingsplan / omgevingsplan. Hiervoor is een aanpassing van het bestemmingsplan / omgevingsplan nodig. Bij reguliere aanvragen voor een omgevingsvergunning, waarbij geen sprake is van een aanpassing van het bestemmingsplan of omgevingsplan worden de kosten voor deze dienstverlening verhaald via de bouwleges.

4.3. Manieren van kostenverhaal

Kostenverhaal kan op drie manieren plaatsvinden:

- Privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer/ontwikkelaar;
- Privaatrechtelijk via een posterieure overeenkomst met een initiatiefnemer/ontwikkelaar;
- Publiekrechtelijk via de omgevingsvergunning (vanaf 2022 via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld).

Hiervoor is al opgemerkt dat publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht is als een project voorziet in kostenverhaalsplichtige activiteiten en er tussen de gemeente en de initiatiefnemer geen overeenkomst is afgesloten.

In de anterieure fase maken partijen hierover aanvullende afspraken. Komen partijen niet tot een anterieure overeenkomst, dan hanteert de gemeente tot 2022 het exploitatieplan en de kostensoortenlijst. Vanaf 2022 zijn dan de exploitatieregels uit het omgevingsplan van toepassing. Deze komen in de plaats van het exploitatieplan, dat als zelfstandige figuur met de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdwijnt.

De zogeheten kostensoortenlijst en de wettelijke regeling van het kostenverhaal gelden niet voor de anterieure overeenkomst. De wettelijke regeling kan wel een schaduwwerking op de anterieure overeenkomst hebben. Voor de posterieure overeenkomst geldt dat de gemeente tot 2022 gehouden aan het exploitatieplan en vanaf 2022 aan de exploitatieregels uit het Omgevingsplan.

4.4. Huidige praktijk van kostenverhaal

Momenteel worden niet alle kosten die de gemeente voor de behandeling en uitvoering van bouwplannen maakt aan de initiatiefnemers doorberekend. Daardoor worden kosten die ten laste

behoren te komen van de initiatiefnemer van een project afgewenteld op de gemeente. Het is de bedoeling dat het college - na de vaststelling van de nota grondbeleid door de raad - een separate nota kostenverhaal vaststelt, waarin het kostenverhaal meer uitputtend wordt geregeld.

Initiatiefnemers van bouwplannen en andere ruimtelijke ontwikkelingen kunnen dan zelf berekenen welke kosten zij kunnen verwachten als zij een bouwplan of een andere ruimtelijke ontwikkeling willen realiseren.

4.5. Voorkeur voor anterieure overeenkomst

Kostenverhaal via het sluiten van een anterieure overeenkomst blijft de voorkeur van de gemeente houden. Voordeel van de privaatrechtelijke weg is de ruime mate van contractsvrijheid. In de overeenkomst kunnen bovendien afspraken op maat worden gemaakt. Dat is voordelig voor zowel de gemeente als de initiatiefnemer. De gemeente en private partijen hebben belang bij een bepaalde mate van contractvrijheid en flexibiliteit. De anterieure overeenkomst voorziet daarin.

Voordeel van een anterieure overeenkomst is ook dat de te verhalen kosten worden afgestemd op de specifieke kenmerken van het project en de gemeentelijke werkzaamheden. Komen partijen in de anterieure fase niet tot overeenstemming, dan zal de gemeente langs publiekrechtelijke weg de kosten moeten verhalen. Het exploitatieplan - dan wel vanaf 2022 – de exploitatieregels uit het omgevingsplan vormt in dat geval de basis voor het sluiten van een posterieure overeenkomst of het (gebonden) kostenverhaal via de omgevingsvergunning.

4.6 Nota kostenverhaal

De verplichte macro-aftopping, die inhoudt dat een initiatiefnemer financieel niet meer hoeven bij te dragen aan kostenverhaal dan de opbrengsten die hij uit de ontwikkeling van de locatie kan realiseren, keert niet terug in de Omgevingswet.

Onder het regime van de Omgevingswet geldt de verplichte macro-aftopping uitsluitend voor gebieden die de gemeente integraal ontwikkelt. In het geval van organische gebiedsontwikkeling is het niet goed mogelijk om de macroaftopping toe te passen omdat de kosten en opbrengsten niet exact bekend zijn. Dat komt doordat het kostenverhaalsgebied op verschillende manieren kan worden ingevuld en ook de tijdsvolgorde waarin bouwactiviteiten plaatsvinden kan verschillen.

Bij organische gebiedsontwikkeling wordt daarom in de exploitatieregels van het omgevingsplan een maximum gesteld aan de te verhalen kosten en bijdragen vanuit de toegelaten activiteiten. Meer precieze berekeningen van het kostenverhaal worden vervolgens gemaakt op het moment dat de (concrete) omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Het kostenverhaal wordt verder uitgewerkt op basis van de hiervoor genoemde uitgangspunten in een aparte nota die nog in 2020 door het college wordt vastgesteld. Bij definitieve invoering van de Omgevingswet wordt de nota Kostenverhaal waar nodig geactualiseerd.

Beleidskeus 5:

Het college zal inzetten op een zo volledig mogelijk kostenverhaal, zonder daarbij onnodige belemmeringen op te werpen voor ruimtelijke initiatieven en bouwplannen.

Beleidskeus 6:

Kostenverhaal vindt bij voorkeur plaats door het sluiten van anterieure overeenkomsten.

Beleidskeus 7:

Het college stelt zo spoedig mogelijk een nota kostenverhaal vast, waarin uitgangspunten en systematiek van het kostenverhaal duidelijk worden uiteengezet, zodat initiatiefnemers van bouwprojecten vooraf inzicht hebben wat zij van de gemeente kunnen verwachten als zij om (omgevings)planologische medewerking vragen of een aanvraag voor een omgevingsvergunning indienen.

5. FINANCIËLE BIJDRAGE GEBIEDSONTWIKKELING

In het vorige hoofdstuk hebben we 4 categorieën kosten onderscheiden: binnenplanse kosten, buitenplanse kosten, kosten van bovenwijkse voorzieningen en de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen buiten het exploitatiegebied van een bouwplan, waaraan kan worden bijgedragen op grond van een structuurvisie of vanaf 2022 een omgevingsvisie (= financiële bijdrage aan gebiedsontwikkeling). In dit hoofdstuk zoomen we in op deze laatste categorie.

“Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de financiële bijdrage voor gebiedsontwikkeling afdwingbaar.”

Nieuwe gebiedsontwikkelingen nopen vaak tot extra gemeentelijke investeringen in de leefomgeving. De gemeente kan een deel van die kosten bij de ontwikkelaar neerleggen. De Wro biedt de mogelijkheid om in een anterieure overeenkomst afspraken te maken over de betaling door een initiatiefnemer van een vrijwillige bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen die zijn vastgelegd in een structuurvisie. De Omgevingswet gaat echter een stap verder en voorziet in de mogelijkheid een dergelijke bijdrage daadwerkelijk af te dwingen.

“Om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in dorpskernen en het buitengebied nu en in de toekomst op peil te houden, bekostigt de gemeente jaarlijks tal van investeringen die nodig zijn in de infrastructuur (grijs), de natuur-, groen- en landschapsvoorzieningen (groen) en de voorzieningen voor waterbeheer (blauw).

Ontwikkellende partijen hebben profijt van deze gebiedsoverstijgende investeringen. Het is dan ook redelijk als de gemeente bij nieuwe projecten een bijdrage van private partijen vraagt om deze kosten deels te dekken.”

Financiële bijdragen kunnen alleen worden gevraagd van initiatiefnemers als de bijdrage redelijk is. De bijdrage mag niet zo hoog zijn dat hierdoor het bouwproject voor de initiatiefnemer financieel niet meer aantrekkelijk is. Ook wordt vereist dat de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd functioneel samenhangt met de bouwactiviteit die aanleiding is voor het verlangen van de bijdrage. Die samenhang moet worden beschreven in een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma.

Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw van een nieuwe woonwijk, kan bij bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor de aanleg of herinrichting van een stadspark. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw en aanleg van een nieuw bedrijventerrein, kan bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor het opknappen van een verouderd bedrijventerrein in een andere dorpskern.

De financiële bijdrage kan gevraagd worden voor onder meer:

- Het aanbrengen van kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans die functioneel samenhangen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling;
- de aanleg of aanpassingen van wegen c.a.;
- de aanleg van een park of recreatiegebied;
- de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, indien binnen het plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk wordt geacht;
- een bijdrage voor sloop van woningen, indien dat (bijvoorbeeld wegens krimp) gewenst is;
- de sloop van verouderde stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders.

In het omgevingsplan zal moeten worden vastgelegd dat de financiële bijdragen uitsluitend mogen worden besteed aan de ontwikkelingen waarvoor die bijdragen zijn verhaald. De gemeente is bovendien verplicht om periodiek publieke verantwoording af te leggen over de besteding van de verhaalde financiële bijdragen.

De regeling stelt verder grenzen aan de maximale hoogte van de financiële bijdrage. Die niet mag niet hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden of de waardevermeerdering van de locatie.

“Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst vraagt de gemeente naast het verplichte wettelijke kostenverhaal van de initiatiefnemer een financiële bijdrage voor gebiedsontwikkeling, zodra daartoe de mogelijkheid bestaat.”

Als het niet mogelijk is om met een initiatiefnemer in een anterieure overeenkomst een afspraak over een vrijwillige financiële bijdrage op te nemen, kan de gemeente twee dingen doen: (1) de gemeente kan de gevraagde planologische medewerking weigeren of (2) de gemeente kan het omgevingsplan toch vaststellen, maar in dat plan bepalen dat een financiële bijdrage in rekening gebracht gaat worden zodra de grondeigenaar een omgevingsvergunning indient.

De volgende *criteria zijn van toepassing op het in rekening brengen van de verplichte financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen:*

1. Het bevoegd gezag mag niet meer vragen dan de ontwikkeling in redelijkheid kan dragen. De bijdrage mag niet resulteren in volledige baatafoming.
2. De doelen waaraan het bevoegd gezag het kan besteden moeten een functionele samenhang kennen met de beoogde ruimtelijke ontwikkeling.
3. Ontwikkelingen waar de bijdragen betrekking op hebben moeten vooraf zijn vastgelegd in de door de bevoegde gemeenteraad vastgestelde omgevingsvisie en/of het omgevingsplan.
4. De kosten mogen niet in een te ver verwijderd verband met het initiatief staan.
5. Er mogen niet meer kosten verhaald worden dan nodig. Dit wordt verzekerd door een directe relatie te leggen met de eindafrekening.
6. De bijdragen mogen uitsluitend worden gebruikt voor de geormerkte doelstellingen. Het bevoegd gezag legt periodiek verantwoording af over de besteding van de ontvangen gelden.

7. Het bevoegd gezag betaalt de initiatiefnemer terug wanneer de ontvangen gelden niet binnen een redelijke termijn aan de doelstellingen zijn besteed.
8. Het bevoegd gezag belast de eigen grondexploitaties met dezelfde bijdragen die van marktpartijen worden verlangd.
9. Als er een overeenkomst is over kostenverhaal waar de bijdrage in kan worden meegenomen, vrijwaart dat tegen het opleggen van de bijdrage bij de start van de bouw.

Met deze regeling kan een stimulans geboden worden aan de gemeente en marktpartijen om mee te werken aan ontwikkelingen van het gebied waarin bijvoorbeeld de voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen als ook de aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen, maar ook de uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied, integraal zijn opgenomen.

Financiële bijdragen voor *gebruik of beheer van reeds bestaande voorzieningen* passen niet binnen deze regeling. De bijdragen kunnen evenmin benut worden voor de dekking van plankosten.

Ook mag uit het bestaan van de mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van het gebied niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische medewerking te kopen.

Gemeenteraad en college mogen hun beslissing op een verzoek om planologische medewerking uitsluitend baseren op *planologische* overwegingen. De financiële uitvoerbaarheid van het betreffende ruimtelijk plan maakt nadrukkelijk deel uit van die afweging. Dat betekent dat de gemeente planologische medewerking aan een project mag weigeren, als dat project alleen uitvoerbaar is als de gemeente ook zelf een deel van de kosten voor haar rekening neemt.

In een separate – door het college vast te stellen - nota kostenverhaal zal de systematiek voor de toepassing van de afdwingbare financiële bijdrage meer in detail worden uitgewerkt.

Beleidskeus 8: afdwingbare financiële bijdrage gebiedsontwikkeling:

Het college maakt gebruik van de mogelijkheden om een afdwingbare financiële bijdrage voor gebiedsontwikkeling aan initiatiefnemers van bouwplannen en ruimtelijke ontwikkelingen op te leggen.

Met het oog daarop zal de gemeente in de in 2021 op te stellen omgevingsvisie expliciet benoemen welke investeringen in de infrastructuur (grijs), de natuurontwikkeling, de groen- en landschapsvoorzieningen (groen) en de voorzieningen voor waterbeheer (blauw) nodig zijn om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in dorpskernen en het buitengebied nu en in de toekomst op peil te houden.

6. Financiële aspecten van het grondbeleid

6.1 Wat kost het grondbeleid?

De kosten van grondbeleid zijn afhankelijk van de specifieke omstandigheden en de conjunctuur. Meerdere factoren zijn van invloed op het grondbeleid. Een deel van deze factoren is niet of nauwelijks door de gemeente te beïnvloeden. Denk aan macro-invloeden zoals rentepercentages, grond- en verkoopprijzen of andere marktomstandigheden of aan meer specifieke risico's zoals de kans op vertragingen door inspraakprocedures, het moeten voldoen aan milieueisen of afhankelijkheden van andere betrokken partijen (provincie, Rijkswaterstaat, leveranciers).

De kosten en opbrengsten die samenhangen met het grondbeleid strekken zich uit over meerdere jaren. De raad moet – alvorens goedkeuring te geven aan de gebiedsontwikkeling – vooraf informatie krijgen over de voorgenomen ingrepen en de kosten, opbrengsten, risico's en looptijd. Tevens moet daarbij in beeld worden gebracht hoe verliezen zullen worden gedekt en ingeval van winstgevend projecten, ten gunste waarvan deze middelen zullen worden gebracht, zowel tussentijds als na afronding van het project.

Vanwege de impact van gebiedsontwikkeling voor een gemeente en haar financiële positie is een jaarlijkse actualisatie - zeker bij actief grondbeleid - nodig. De gemeente kiest ervoor dit via de begroting te doen, of door een afzonderlijke jaarlijkse doorrekening van grondexploitaties als onderdeel van de MJIP (MeerJarigInvesteringsProgramma) Grondexploitaties aan de raad voor te leggen om op basis daarvan - al dan niet in geconsolideerde vorm - de ramingen te actualiseren. De actualisatie via de MJIP is feitelijk een nieuwe begroting voor de grondexploitaties die daarmee onderhevig zijn aan besluitvorming door de gemeenteraad. Deze doorrekening vindt jaarlijks plaats in de P&C cyclus bij de Zomernota.

6.2. Beleidskader grondprijnsbeleid

Volgens de financiële verordening dient de raad tenminste eenmaal per acht jaar de kaders van het grondprijnsbeleid vast te stellen. Uitgangspunt is dat de grondprijzen marktconform worden bepaald, zodat de gemeente een reële grondprijns ontvangt en vermeden wordt dat de afnemer van de grond verkapt wordt gesubsidieerd.

“Voor de bepaling van de grondprijzen wordt jaarlijks aansluiting gezocht met marktrapportages van gerenommeerde instelling uit de woningbouwmarkt maar vind ook overleg plaats met plaatselijke makelaar(s).”

De parameters die bij de berekening van de grondprijzen worden gehanteerd (opbrengsten, kosten en rente) worden jaarlijks geïndexeerd. De parameters worden vervolgens jaarlijks integraal opgenomen in de begroting onder het kopje: “Grondslagen waarop ramingen zijn gebaseerd”.

In de grondprijzenbrief maakt het college inzichtelijk tegen welke prijzen de gemeente in een boekjaar de gronden ten behoeve van bebouwing uitgeeft en hoe de grondprijzen (= uitgifteprijzen) worden bepaald. De grondprijzenbrief zal vanaf 2021 als bijlage bij de Zomernota – waarin ook de actualisatie

van de MJIP(grond- en vastgoedexploitaties) zit - worden toegevoegd. Door deze elk jaar opnieuw vast te stellen, informeert het college de gemeenteraad en belanghebbenden op transparante wijze over het actuele gemeentelijk grondprijzenbeleid. We willen hiermee in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling op transparante wijze marktconforme financiële afspraken maken met potentiële afnemers van gronden.

De brief is maatgevend voor de manier waarop we de grondprijzen berekenen en het college gebruikt deze ook als input voor de te actualiseren of nieuw op te stellen grondexploitaties. Tenslotte worden de in deze brief vermelde grondprijzen ook gehanteerd bij de grondprijzenberekningen voor het gemeentelijk kostenverhaal via het privaatrechtelijke en publiekrechtelijke spoor.

“De grondprijzenbrief geeft de waarde economisch verkeer van grond aan in geval van uitgifte door de gemeente.”

Bij onderhandelingen, prijsafspraken, grondreserveringen en dergelijke wordt door de gemeente duidelijk vermeld, welk prijspeil de grondprijzen hebben. Indien niet anders vermeld zijn alle grondprijzen, die in deze brief worden genoemd, exclusief BTW. Uitgangspunt bij verkoop van bouwgrond is dat de grond bouw- en woonrijp wordt geleverd aan de afnemer en qua bodemkwaliteit geschikt voor de beoogde bestemming. Eventueel kan overeen worden gekomen dat de afnemer zelf het perceel bouw- en/of woonrijp maakt en daarmee ook de risico's van de bodemkwaliteit neemt. De kosten hiervan worden dan verrekend met de grondprijs.

Beleidskeus 9

Het college stelt jaarlijks in een grondprijzenbrief de grondprijzen vast voor sociale woningbouw en de commerciële markt (vrije sector woningen, kantoren, maatschappelijk vastgoed en bedrijventerreinen) en nutsvoorzieningen.

Beleidskeus 10

Om flexibel in te kunnen spelen op (markt)ontwikkelingen en specifieke omstandigheden kan het college in voorkomende gevallen hiervan gemotiveerd afwijken.

6.3. Grondbeleid in de begroting, kadernota en jaarrekening

Voor het grondbeleid geldt bijzondere wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat de begroting en jaarrekening zijn voorzien van een *paragraaf 'grondbeleid'* en een *paragraaf 'weerstandsvormogen'*.

Het is van belang dat de raad goed inzicht krijgt in de financiële begroting over de gehele looptijd van de grondexploitatieprojecten en het verwachte resultaat, de projectspecifieke risico's en risico's voor de portefeuille als geheel. De gemeenteraad zal moeten bepalen of het verwachte resultaat en de risico's acceptabel zijn in relatie tot het maatschappelijk doel dat ze wil behalen en de (meerjarige) begrotingsruimte.

Bij een verwacht negatief saldo moet direct een voorziening ter grootte van dit tekort ten laste van de begroting worden getroffen. Bij een verwacht positief saldo wordt aan het einde van het project het resultaat toegevoegd aan de risicoreserve.

“De visie van een gemeente op het grondbeleid, de keuzen die de gemeente bij de uitvoering van dat beleid heeft gemaakt en de resultaten en de risico’s die dat heeft opgeleverd, moeten in de paragraaf grondbeleid van de begroting en in de jaarrekening tot uitdrukking worden gebracht.”

De eisen van het BBV hebben strekken er toe te komen tot een transparante en uniforme aanpak van de verslaglegging, waarbij voldoende recht wordt gedaan aan het voorzichtigheidsbeginsel. Het BBV beoogt dat het beleid en de kaderstelling van de raad (kort) beschreven worden in de paragraaf grondbeleid in de begroting. In de jaarstukken wordt opgenomen wat (concreet) gerealiseerd is van de doelstellingen in het afgelopen jaar zodat de raad haar controlerende taak kan uitvoeren.

In de kern gaat het bij de sturing op het grondbeleid om de programmering (inhoud van de grondexploitatie locaties), planning (looptijd en voortgang), prijzen (verkoopprijs van kavels), plankosten (kosten om een locatie te ontwikkelen), parameters (van rente, inflatie, organisatie en overhead) en prognose (van het verwachte financiële resultaat en het bijhorende risicoprofiel).

6.4 Risicomanagement, reserves en weerstandvermogen.

Aan grondbeleid zijn verschillende soorten risico’s verbonden. Deze zijn van financiële aard (resultaat aanbestedingen, verschil geraamde en begrote bouwkosten), uitvoerend van aard (planning) of zijn maatschappelijk gerelateerd (realiseren van ruimtelijke doelstellingen).

Bij een actief grondbeleid zijn de risico’s het grootst. Actief grondbeleid gaat doorgaans gepaard met hoge kosten die over een langere periode financiering behoeven. De mate waarin deze worden terugverdiend en welke risico’s daarbij worden gelopen is per situatie verschillend.

Een grondexploitatiecomplex heeft altijd inherente onzekerheden en risico’s in zich ten aanzien van het begrote financiële eindresultaat. Voor de toekomstige verwachte kosten en opbrengsten worden aannames gebruikt ten aanzien van de planning, verwachte verkoopprijzen, geraamde kosten, verwachte rentelasten en plankosten etc. Er zijn verschillende onzekerheden en risico’s die het begrote financiële eindresultaat van de grondexploitatie bemoeilijken. Hierbij is het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds risico’s met betrekking tot de kosten en opbrengsten die specifiek binnen een grondexploitatiecomplex kunnen worden onderkend en anderzijds risico’s die voor de grondexploitatieportefeuille als geheel gelden.

Bij een verwacht negatief saldo moet direct een voorziening ter grootte van dit tekort ten laste van de begroting worden getroffen. Bij een verwacht positief saldo kan door middel van tussentijdse winstnemingen - volgens de regels van het BBV - het berekende bedrag ten gunste van de begroting worden gebracht. De specifieke regels die hiervoor gelden, kunnen in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening worden vastgelegd.

Het is van belang dat de raad goed inzicht krijgt in de financiële begroting over de gehele looptijd van de grondexploitatieprojecten en het verwachte resultaat, de specifieke risico’s en risico’s van alle

projecten bij elkaar. De gemeenteraad zal moeten bepalen of het verwachte resultaat en de risico's acceptabel zijn in relatie tot het maatschappelijk doel dat ze wil behalen en de (meerjarige) begrotingsruimte.

In de paragraaf grondbeleid wordt aandacht besteed aan de aard en omvang van de risico's van grondzaken. In de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement wordt vervolgens de omvang van deze risico's betrokken bij de bepaling van het weerstandsvermogen. In navolging van de lijn van het BBV en de financiële verordening is het beleid er op gericht zo min mogelijk aparte bestemmingsreserves in stand te houden. Aparte risicovoorzieningen voor uiteenlopende doeleinden hebben immers weinig toegevoegde waarde. De gemeente Molenlanden heeft geen afzonderlijke risicoreserve grondexploitaties nodig. Het risico op grondexploitaties kan worden opgevangen door de algemene reserve. Deze vormt de risicoreserve voor de gemeente.

Beleidskeus 11:

De financiële risico's voor grondexploitaties worden opgevangen door de algemene reserve.

6.5 Risico-inventarisatie

De risico's worden beheerst door middel van risicomanagement. Onderdeel hiervan is naast het voorkomen en beperken van risico's ook het vormen van reserves (weerstandscapaciteit) om de nadelen van het eventueel voordoen van risico's te kunnen opvangen. De wijze waarop deze reserves worden gevormd, de hoogte van deze reserves en de uitgangspunten voor eventuele aanwending van deze reserves worden de paragraaf grondbeleid toegelicht.

Een onderdeel van de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing vormt de inventarisatie van de omvang en de achtergronden van de risico's. Inzicht daarin zegt iets over het risicoprofiel van de gemeente en hoeveel weerstandscapaciteit nodig is. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing geeft ook informatie over de aanwezige weerstandscapaciteit. De relatie tussen het risicoprofiel en de aanwezige weerstandscapaciteit is het weerstandsvermogen. Dat verhoudingsgetal geeft aan hoeveel keer de risico's, als die zich voor de geschatte omvang voordoen kunnen worden opgevangen door aanwezige financiële buffers (capaciteit). Dit is nodig voor het beoordelen van de financiële positie van de gemeente.

Bij de risico-inventarisatie worden ook risico's die samenhangen met grondexploitatie, gebiedsuitbreiding, faciliterende grondexploitaties en exploitaties in publiek - private en publiek-publieke samenwerkingen betrokken. Het gaat hierbij om de risico's voor de portefeuille als geheel en die samenhangen met verwachtingen van markt- en conjunctuurinvloed. Behalve inventarisatie van de risico's is aandacht voor de beheersing van de risico's van belang: in welke mate zijn de risico's onder controle.