

Nota Grondbeleid 2021-2026



g e m e e n t e
O l d a m b t



Datum : 4 november 2020

Versie : 2.1

Status : definitief

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Doelstelling	5
1.2 Leeswijzer.....	5
2 Samenvatting	6
3 Ruimtelijk beleid – en het aandeel grondbeleid.....	9
3.1 Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020.....	9
3.2 Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen	9
3.3 Visie rol gemeente Oldambt.....	10
3.4 Omgevingsvisie Oldambt 2017	10
3.5 Woonvisie	11
3.6 Notitie actualisatie klimaatbeleid gemeente Oldambt	11
3.7 Beleidsnotitie duurzame energie, zonne-energie	11
4 Vormen van grondbeleid.....	12
4.1 Faciliterend grondbeleid.....	12
4.2 Actief grondbeleid	13
4.3 Actief-faciliterend	14
4.4 Samenvatting vormen van grondbeleid	15
4.5 Beleidsuitgangspunten grondbeleid	16
5 Samenwerkingsvormen.....	17
5.1 Bouwclaimmodel.....	17
5.2 Joint Venture	17
5.3 Concessiemodel	18
5.4 Beleidsuitgangspunten samenwerkingsvormen	19
6 De inzet van instrumenten bij faciliterend grondbeleid	20
6.1 Het bestemmingsplan	20
6.2 Stedelijke kavelruil	20
6.3 Kostenverhaal.....	21
6.3.1 Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)	21
6.3.2 Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)	22
6.3.3 Planoverschrijdende kosten	22
6.3.4 Sloopfonds.....	22
6.4 Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten faciliterend grondbeleid.....	23
7 De inzet van instrumenten bij actief grondbeleid.....	24
7.1 Grondverwerving	24
7.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).....	24
7.3 Onteigeningswet (OW).....	24
7.4 Tijdelijk beheer.....	25

7.5	Uitgifte van gronden.....	25
7.5.1	Prijsvraag	25
7.5.2	Erfpacht	25
7.5.3	Recht van beklemming	26
7.5.4	Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).....	26
7.5.5	Snippergroen	26
7.6	Grondprijnsbeleid.....	27
7.7	Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten actief grondbeleid ...	29
8	Financiën.....	30
8.1	Financieel beheer van de grondexploitatie.....	30
8.2	Vorbereidingskosten	30
8.3	Reserves en voorzieningen.....	31
8.4	Winstnemingen	32
8.5	Risicomanagement	32
8.6	Beleidsuitgangspunten financiën	32
9	Organisatie.....	33
9.1	Proces	33
9.2	Rollen en bevoegdheden	34
	Begrippenlijst.....	3
Bijlage 1.	Beslismodel grondbeleid	9
Bijlage 2.	Beslismodellen samenwerkingsvormen	10
Bijlage 3.	Omgevingswet	12
Bijlage 4.	Relevante wetgeving	14

1 Inleiding

Grondbeleid is een instrument om de ambities en doelstellingen van de gemeente, zoals omschreven in onder andere de structuurvisie, woonvisie en overige (ruimtelijke) beleidsdocumenten, te verwezenlijken.

De vorige nota Grondbeleid is in 2012 vastgesteld. Aan de basis van deze nota lag het beleidsuitgangspunt dat de gemeente zoveel mogelijk de regie wil voeren. Door ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en economie is een actualisatie van het grondbeleid op dit moment gewenst.

De financieel economische crisis is de aanleiding geweest om de financiële voorschriften aan te scherpen. En de Omgevingswet gaat mogelijkheden bieden om het kostenverhaal te vereenvoudigen, te verbeteren en flexibeler te maken zodat ook kostenverhaal ingezet kan worden bij kosten die verband houden met klimaatadaptatie, energietransitie en nieuwe mobiliteitsconcepten.

Het grondbeleid wordt vastgesteld voor 6 jaar. Na 6 jaar wordt het beleid tegen het licht gehouden en indien nodig geactualiseerd. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, wordt de nota eerder herzien.

Het is van belang in deze nota Grondbeleid passend grondbeleid te creëren voor alle nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen van de toekomst.

1.1 Doelstelling

In de nota Grondbeleid geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college van B&W en de ambtelijke organisatie het grondbeleid kunnen uitvoeren. De nota Grondbeleid gaat in op de te voeren vorm van grondbeleid en welke instrumenten de gemeente hierbij inzet. De nota Grondbeleid maakt inzichtelijk hoe de gemeente, op een bewuste en verantwoorde wijze, haar grondbeleid wil uitvoeren.

De nota Grondbeleid heeft als doel om middelen, instrumenten en strategieën aan te dragen en met elkaar in verbinding brengen om de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren.

1.2 Leeswijzer

Na de inleiding en de samenvatting besteden we in hoofdstuk 3 aandacht aan de doelstellingen en de ambities van de gemeente. In hoofdstuk 4 worden de verschillende vormen van grondbeleid toegelicht. Hoofdstuk 5 behandelt de verschillende samenwerkingsvormen. In hoofdstuk 6 volgen de instrumenten bij faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 7 besteden we aandacht aan de instrumenten bij actief grondbeleid. In hoofdstuk 8 komen de financiële kaders aan de orde. Het laatste hoofdstuk beschrijft de taken en bevoegdheden binnen de organisatie.

2 Samenvatting

Samengevat zijn de volgende beleidskeuzes en afspraken verwoord in deze nota.

Beleidsuitgangspunten grondbeleid

De gemeente Oldambt kiest voor situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een rol kiest afhankelijk van de opgave en situatie.

Per locatie dan wel project wordt, conform het afwegingskader (bijlage 1) gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid: actief, faciliterend, of actief-faciliterend en de gewenste samenwerking.

Samenwerkingsvormen

Per project wordt een afweging gemaakt of de gemeente de grond in ontwikkeling neemt of dat de grondontwikkeling geheel of gedeeltelijk wordt overgelaten aan een marktpartij.

Welke samenwerking wordt aangegaan is afhankelijk van verschillende factoren, zoals eerder aangegeven de grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie van de gemeente, risico's en mogelijkheid/wens tot het sluiten van een overeenkomst. Deze kunnen met de vijf onderstaande vragen worden ondervangen:

- 1 Over welke grondposities beschikt de gemeente of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken?
- 2 Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?
- 3 Wat kan de gemeente? (financieel, capaciteit en kennis)
- 4 Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?
- 5 Kan de gemeente een anterieure overeenkomst sluiten?

Om een afgewogen keuze te kunnen maken voor een samenwerkingsvorm, worden in bijlage 2 drie beslismodellen geïntroduceerd. Deze modellen hebben als doel om de bovenstaande afwegingen, zoals gewenst risico en beschikbare capaciteit op de juiste manier af te wegen.

Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Bestemmingsplan/omgevingsplan:

De gemeente Oldambt zal situationeel gebruik maken van het publiekrechtelijk instrument om inhoud en sturing te geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen/fysieke leefomgeving.

Stedelijke kavelruil:

Indien initiatiefnemers zich met een verzoek tot kavelruil bij de gemeente melden dan faciliteert de gemeente dit. Voorwaarde is wel dat het past binnen een samenhangende aanpak van de fysieke leefomgeving.

Kostenverhaal:

De gemeente Oldambt geeft de voorkeur aan kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg, (via grondverkoop of anterieure overeenkomst).

Met een anterieure overeenkomst worden minimaal de kosten verhaald die anders via een exploitatieplan verhaald konden worden.

Ook de planoverschrijdende kosten worden, indien mogelijk, zo veel mogelijk verhaald middels een anterieure overeenkomst.

De gemeente maakt bij kleine bouwplannen gebruik van de vrijstellingsregeling voor kruimelgevallen (ex artikel 6.12 lid 2 Wro- artikel 6.2.1a Bro of zoals straks geregeld in de Omgevingswet).

Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten actief grondbeleid**Grondverwerving:**

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving.

Tijdelijk beheer:

De gemeente gaat uit van de volgende vormen van tijdelijk beheer:

- Bruikleenovereenkomst: aangekochte grond en opstallen
- Tijdelijke verhuurovereenkomst: aangekochte opstallen
- Tijdelijke pachtovereenkomst: aangekochte grond.

Gronduitgifte - erfpacht:

De gemeente Oldambt hanteert geen erfpacht bij woningbouw of commerciële voorzieningen. Indien de gronden van strategisch belang zijn geeft de gemeente gronden uit in erfpacht bij functies met een tijdelijk karakter.

Gronduitgifte - beklemrecht:

De gemeente zal actief de houder van het beklemrecht benaderen, dat hij/zij het recht van beklemming kan afkopen.

Gronduitgifte - ambities:

Belangrijke ambities zoals meer ruimte voor bijzondere woonvormen, duurzaamheid en innovatie wil de gemeente onderzoeken met behulp van de tenderprocedure prijsvraag. Hierbij ligt niet de nadruk op het financiële resultaat.

Gronduitgifte – Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO):

Dit biedt in de ogen van de gemeente Oldambt een goed instrument om de gemeentelijke bouwopgave kwantitatief en kwalitatief, zoals opgenomen in de woonvisie in te vullen. Daarbij sluit het aan bij de doelstelling van de omgevingsvisie om mensen uit te nodigen en te stimuleren de juiste initiatieven te ontplooien.

Gronduitgifte - snippergroen:

De gemeente heeft diverse stroken snippergroen in haar bezit. Ten aanzien van de verkoop zal de gemeente op aanvraag haar overtollige agrarische gronden, volkstuinen en snippergroen te koop aanbieden. Voor de beoordeling van aanvragen inzake aankoop van openbaar groen worden uitgangspunten gehanteerd.

Grondprijsbeleid:

Voor de vaststelling van grondprijzen in de grondprijzenbrief hanteert de gemeente een de comparatieve methode per gebruiksfunctie met een prijs per m2. Bij de bepaling van grondprijzen van nieuwe locaties wordt door de gemeente de residuele methode gebruikt.

Het college van B&W stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

Beleidsuitgangspunten financiën

Voor omvangrijke projecten, waarbij de voorbereidingskosten meer bedragen dan € 200.000,- wordt er separaat bij de raad krediet aangevraagd.

Het college neemt besluiten (gedelegeerd door de raad) die betrekking hebben op het maken van voorbereidingskosten bij faciliterend grondbeleid. Bij de jaarrekening kan worden toegelicht wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorbereidingskosten en het kostenverhaal.

Zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties zal van geval tot geval worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd c.q. welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

3 Ruimtelijk beleid – en het aandeel grondbeleid.

Verschillende bestaande beleidsnota's hebben effect op, of worden beïnvloed door, een nota Grondbeleid. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de betreffende beleidsnota's. In de tabel hieronder zijn alle belangrijke beleidskaders opgenomen voor het grondbeleid van de gemeente Oldambt.

Overzicht beleidskaders voor het grondbeleid	Jaar van vaststelling
Omgevingsvisie provincie Groningen	2016 (verlenging tot 2022)
Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen	2016
Visie rol gemeente Oldambt	2017
Omgevingsvisie Oldambt	2017
Woonvisie	2015
Notitie actualisatie klimaatbeleid gemeente Oldambt	2017
Beleidsnotitie duurzame energie, zonne-energie	Verwacht 2021

3.1 Omgevingsvisie Provincie Groningen 2016-2020

De Omgevingsvisie van de provincie Groningen is een strategische visie en gaat over de kwaliteit, inrichting en het beheer van de ruimtelijke leefomgeving. De visie is richtinggevend voor de provincie, maar ook op onderdelen kader stellend voor gemeenten. De provincie treedt voor bepaalde gebiedsdelen op als bevoegd gezag bij het toetsen van water en bodemkwaliteit, maar ook op sommige ruimtelijke ontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn de Blauwestad en de provinciale infrastructuur. In de toekomst is het mogelijk dat het grondbeleid van de gemeente Oldambt beïnvloed wordt door een nieuwe omgevingsvisie van de Provincie Groningen. Voorbeelden hiervoor zijn nieuwe infrastructurele projecten, natuurontwikkeling en ruimte beschikbaar moeten stellen voor duurzame energie installaties.

3.2 Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen

In het Regionaal Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen zijn afspraken gemaakt die van invloed zijn op het beleid van de gemeente Oldambt. De belangrijkste afspraak voor het grondbeleid van Oldambt is dat eventuele nieuwbouw van woningen plaatsvindt op plekken die de ruimtelijke structuur van de gemeente versterken. Dit is bijvoorbeeld in centrumgebieden, in het hart van een lint, op beeldbepalende (slechte) plekken of in leegstand met grote maatschappelijke betekenis. Volgens de afspraken kunnen gemeenten alleen onderbouwd afwijken via een gemeentelijk afwegingskader. Hierdoor zal uitgifte van nieuwe grond moeten voldoen aan de voorwaarde dat het

de ruimtelijke structuur binnen de gemeente versterkt, of moeten voldoen aan het gemeentelijk afwegingskader.

3.3 Visie rol gemeente Oldambt

De slogan van de gemeente Oldambt is: Gemeente Oldambt verbindt en ondersteunt. Het doel hiervan is dat de gemeente meer initiatieven vanuit bedrijven, instellingen, verenigingen en inwoners mogelijk maakt. De gemeente heeft hierbij de rol als verbinder: het leggen van verbindingen tussen alles wat nodig en mogelijk is om een initiatief verder te brengen. Zónder hierbij de verantwoordelijkheid voor het initiatief over te nemen. Met faciliterende grondbeleidsinstrumenten zoals stedelijke ruilverkaveling of anterieure overeenkomsten kan de gemeente Oldambt deze rol kracht bijzetten.

3.4 Omgevingsvisie Oldambt 2017

In de omgevingsvisie van Oldambt zijn de volgende ambities opgesteld door de gemeente Oldambt:

- Het meer ruimte bieden voor particuliere initiatieven voor (innovatieve) woonprojecten met bijvoorbeeld zorg zodat inwoners langer in hun eigen sociale structuur kunnen wonen.
- De energietransitie stimuleren en inzetten op duurzaamheid.
- Het dagrecreatief gebruik van gebieden stimuleren door mee te werken aan uitbreiding van de toeristisch-recreatieve infrastructuur.
- Het verder ontwikkelen van natuurwaarden door middel van het meewerken aan de voltooiing van het Natuurnetwerk Nederland.
- Het verkleinen van het kernwinkelgebied van de binnenstad van Winschoten om het ondanks de krimp aantrekkelijk te houden.
- Ruimte bieden in woonwijken voor kleinschalige bedrijvigheid om de levendigheid van buurten te vergroten.
- Bij herinrichting en aanpassing van bestaande woonwijken is duurzaamheid een aandachtspunt. Er moet geanticipeerd worden op klimaatverandering, wateroverlast, bergingsmogelijkheden, voorkomen van hitte en droogteproblemen en het tegengaan van verharding van groen.

Voor deze ambities kunnen de verschillende grondbeleidsinstrumenten worden ingezet. De gemeente Oldambt kan bijvoorbeeld actief grondbeleid inzetten om bepaalde gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken of actief-faciliterend grondbeleid inzetten om wenselijke processen te stimuleren en in goede banen te leiden.

3.5 Woonvisie

Deze visie ziet op de korte en lange termijn (van visie naar de te maken lokale prestatieafspraken en lokale vertaling van het Regionaal Prestatiekader). De stip op de horizon is dat bewoners graag in Oldambt wonen. Dit komt door een aantrekkelijk stedelijk centrum met een groot voorzieningenniveau en leefbare dorpen en wijken. Gemeente Oldambt biedt een aantrekkelijk woon- en leefklimaat voor alle typen huishoudens.

De nadruk in de woonvisie voor de periode tot 2020 ligt in het huidige woonplan Oldambt, niet op bouwen maar op het vergroten van de energiezuinigheid en aantrekkelijkheid van de bestaande woningvoorraad en woonomgeving voor (nieuwe) inwoners. De aanpak van slechte woningen is noodzakelijk voor behoud van de leefbaarheid. Daar waar op basis van actuele bevolkingsprognoses sprake is van (lichte) groei kan sprake zijn van nieuwbouw dat op termijn wordt gecompenseerd in een sterker krimpend dorp en/of wijk. We houden ruimte voor kleinschalige particuliere initiatieven.

De bevolkingsprognoses voor de nieuwe woonvisie laten sinds lange tijd een lichte groei zien. Dit zal effect hebben op de nieuwe woonvisie die in 2021 wordt vastgesteld.

3.6 Notitie actualisatie klimaatbeleid gemeente Oldambt

Deze notitie is een actualisatie van het klimaatbeleidsplan gemeente Oldambt uit 2011. In deze actualisatie zijn de resultaten beschreven die zijn bereikt. De opgaven en doelstellingen benoemd. Vervolgens zijn de speerpunten voor de komende planperiode verwoord. Het doel van de actualisatie is om te komen tot een actieplan om de doelstellingen van de gemeente met betrekking tot de CO2 reductiedoelstellingen te gaan realiseren.

3.7 Beleidsnotitie duurzame energie, zonne-energie

Indien de gemeente actief grond wil inzetten voor de energie transitie is de beleidsnotitie duurzame energie, zonne-energie van belang. Deze beleidsnotitie is opgesteld zodat zonnepanelen op een zorgvuldige wijze met respect voor het landschap en de bebouwingskarakteristieken geplaatst worden. In de omgevingsvisie van de provincie Groningen (2016) worden de eerste provinciale kaders aangegeven, waarop deze beleidsnotitie gedetailleerder is ingegaan.

Op dit moment is de gemeente nog volop bezig met de ontwikkeling van de beleidsnotitie. Naar verwachting wordt deze medio 2021 vastgesteld door de gemeenteraad.

4 Vormen van grondbeleid

De gemeente kan verschillende rollen aannemen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Bij ruimtelijke ontwikkelingen is de gemeente zowel beleidsmaker als dienstverlener. Vanuit de functie van beleidsmaker dient gedacht te worden aan het maken van bijvoorbeeld omgevingsvisies, bestemmings-/omgevingsplannen, lokale verordeningen en andere beleidsnota's. De dienstverlenende rol is het toetsen van nieuwe (grond)ontwikkelingen aan de wet- en regelgeving, en/of het ruimtelijk beleid dan wel het verlenen van medewerking om een ontwikkeling mogelijk te maken.

De mate waarin en de wijze waarop de gemeente de rol in de ruimtelijke ontwikkeling invult, is afhankelijk van de eigendomssituatie, risico's, complexiteit, marktsituatie, urgentie en de impact op de capaciteit van de organisatie. Primair zijn er twee vormen van grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Daarnaast bestaat een tussenvorm: actief-faciliterend grondbeleid. Bij de verschillende vormen van grondbeleid behoren bepaalde grondbeleidsinstrumenten. In de hoofdstukken 5 en 6 wordt hier nader op in gegaan.

4.1 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente geen eigen grondpositie. De gemeente faciliteert initiatieven vanuit de markt. Op deze manier helpt de gemeente grondeigenaren de door hun zelf geïnitieerde ontwikkeling te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn het bestemmingsplan (in de Omgevingswet: omgevingsplan) aanpassen of medewerking verlenen in het planproces zodat lokale gebiedsontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Het is belangrijk dat initiatieven getoetst worden en passen binnen de visies en beleid van de gemeente en de provincie.

Het kan zijn dat de gemeente kiest voor de uiterste vorm van faciliterend grondbeleid. Hierbij laat de gemeente de ontwikkelingen over aan de marktpartij of particuliere partij, de zogenaamde private zelfrealisatie. De gemeente verleent medewerking aan de ontwikkeling en realisatie van het project door het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente beperkt dan haar rol alleen tot het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling, waarbij de gemaakte kosten via de anterieure overeenkomst worden verhaald. Op deze manier wordt gebruik gemaakt van de potentiële ontwikkelingscapaciteiten van externe partijen en is er een zeer beperkt financieel risico voor de gemeente. Een nadeel is dat de mogelijkheden tot sturing en zeggenschap in de gebiedsontwikkeling beperkt zijn. De gemeente is in deze situatie afhankelijk van marktpartijen voor de definitieve ontwikkeling van een gebied. Als bij een ontwikkeling veel regie gewenst is vanuit de gemeente is een actievere vorm van grondbeleid geschikter.

Voor het voeren van faciliterend grondbeleid is het van belang om optimaal gebruik te maken van de instrumenten van de Grondexploitatiewet/ Omgevingswet. Dit is enerzijds de anterieure overeenkomst en anderzijds het exploitatieplan. Als de Omgevingswet in werking is getreden, worden de exploitatieregels opgenomen in het omgevingsplan of in de vergunning. Het uitgangspunt is dat de gemeente verplicht is tot kostenverhaal.

Voordelen faciliterend grondbeleid	Nadelen faciliterend grondbeleid
Beperkt risico voor de gemeente.	Minder invloed op de planning en gewenste gebiedsontwikkelingen.
Kostenverhaal mogelijk.	Minder invloed op de exploitatiewinst.
Benodigde organisatorisch capaciteit ligt grotendeels bij derden.	Kleinere betrokkenheid van de gemeenteraad ten opzichte van een actief grondbeleid.

4.2 Actief grondbeleid

De gemeente kan zich ook als een ontwikkelende partij opstellen. Bij actief grondbeleid gaat de gemeente op zoek naar nieuwe gebiedsontwikkelingen en verwerft zelf de daarvoor benodigde grond. De gemeente kan ook kiezen voor actief grondbeleid wanneer strategische gronden aangekocht moet worden. Dit zijn gronden waarbij het idee is dat mogelijk toekomstige gebiedsontwikkelingen kunnen plaatsvinden waarbij de gemeente veel regie verlangt. Wanneer de gemeente (strategische) gronden aankoopt, neemt het een groter financieel risico dan wanneer het zou kiezen voor faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid kan de gemeente bij gebiedsontwikkelingen alleen werken, maar ook kiezen voor een samenwerkingsverband met een andere partij. Dit zal gebeuren als er onvoldoende capaciteit of expertise aanwezig is binnen haar organisatie. Bij deze vorm van grondbeleid kan de gemeente als eigenaar van de gronden maximale regie voeren over de ruimtelijke ontwikkelingen.

Actief grondbeleid wordt vaak het traditionele model genoemd. Fundamenteel aan dit model is dat alle risico's, zowel positief als negatief, die bij de grondexploitatie horen, voor rekening zijn van de gemeente. Hier staat tegenover dat een positief resultaat uit de grondexploitatie ten gunste komt aan de algemene reserve van de gemeente en, voor zover vrij besteedbaar, inzetbaar is voor andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Het proces bij actief grondbeleid gaat als volgt: de gemeente verwerft de grond, verzorgt de benodigde planologische wijzigingen, maakt de grond bouw- en woonrijp en verkoopt de bouwkavels aan een partij die het vastgoed ontwikkelt. De gemeente voert gedurende het hele proces van grondontwikkeling de gehele regie. De ontwikkelingen waar meestal actief grondbeleid gebruikt wordt zijn: het versterken van de openbare infrastructuur (verkeer, water, nutsvoorzieningen), openbare faciliteiten (gemeentehuis, gemeentewerven) of voorzieningen met een sociaal maatschappelijke functie (sport, onderwijs, cultuur, sport). Hierbij houdt de gemeente zelf het eigendom.

Voordelen actief grondbeleid	Nadelen actief grondbeleid
Maximale regie omdat de gemeente als grondeigenaar al het beleid in handen heeft.	Volledige markt- en project specifieke risico's zijn voor de gemeente.
Zeggenschap over kwaliteit, programma, planning, prijzen en tempo.	Financiële tegenvallers kunnen leiden tot lagere ruimtelijke kwaliteit.
Meer sturing in financieel, organisatorisch en juridisch opzicht.	Er is financiële en organisatorische capaciteit nodig
Het potentieel om te profiteren van waardestijgingen of andere inkomsten.	Gemeente verantwoordelijk voor de inzet van vakkennis en -kunde
Eigen keuze uit samenwerkingspartners. Met inachtneming van de inkoopvoorwaarden en aanbestedingsplicht.	

4.3 Actief-faciliterend

Tussen de hiervoor genoemde twee uiterste van vormen van grondbeleid is de tussenvorm 'actief-faciliterend grondbeleid' geïntroduceerd. Net als bij faciliterend grondbeleid, heeft de gemeente dan geen grondpositie in de ontwikkeling. Actief-faciliterend grondbeleid kan worden toegepast zodat investeringen en financiële risico's voor de gemeente relatief beperkt blijven waarbij toch in samenwerking met de marktpartijen beleidsambities kunnen worden gerealiseerd. Het lijkt sterk op faciliterend grondbeleid, maar het verschil is dat de gemeente actief op zoek gaat naar marktpartijen die (hun) gronden willen ontwikkelen. De gemeente is dan een belangrijke partner voor deze partijen die meedenkt en ondersteuning biedt in de gebiedsontwikkeling. Ook bij deze vorm zal de gemeente medewerking verlenen om bestemmingsplannen (omgevingsplannen in de Omgevingswet) te wijzigen of mee te werken in het planproces. Daarnaast dienen ook de gewenste kaders van de nieuwe gebiedsontwikkelingen vooraf bekend te zijn. Om dit mogelijk te maken dient een anterieure overeenkomst gesloten te worden tussen de gemeente en externe partijen zodat door de gemeente gemaakte kosten verhaald kunnen worden.

Voordelen actief-faciliterend grondbeleid	Nadelen actief-faciliterend grondbeleid
Verdeling van de capaciteit, risico's en investeringen	Complexe besluitvormingsprocedures
Delen van elkaars expertise	Afstemming en terugkoppeling van partijen
Mogelijkheden voor sturing en regie	Mogelijk niet alle ambities kunnen worden behaald
Groot deel van de kosten kunnen verhaald worden	Niet alle kosten kunnen worden verhaald
	Kleinere betrokkenheid van de gemeenteraad ten opzichte van actief grondbeleid

4.4 Samenvatting vormen van grondbeleid

De gemeente Oldambt kan voor verschillende rollen kiezen in haar grondbeleid. In de onderstaande tabel worden de verschillende vormen van grondbeleid samengevat:

	Faciliterend	Actief	Actief-faciliterend
Rol gemeente	Reactief, afwachtend voor initiatieven vanuit de markt	Sturend en bepalend voor het gehele traject vanaf het kopen van de grondposities tot en met de definitieve ontwikkeling	Het actief faciliteren en op zoek gaan naar marktpartijen die binnen de gestelde kaders willen ontwikkelen binnen de gemeente
Rol externe partijen	Visie, planontwikkeling, gebieds- en vastgoedontwikkeling	Vastgoedontwikkeling	Gebieds- en vastgoedontwikkeling
Grond in bezit van gemeente?	Nee	Ja, maar soms ook deels	Nee
Financieel risico gemeente	Minimaal	Maximaal	Minimaal
Invloed op ontwikkeling gemeente	Weinig	Maximaal	Relatief weinig
Opbrengsten en kosten	Externe partijen. Kosten die de gemeente maakt kunnen verhaald worden bij de externe partijen	Volledig bij de gemeente, tenzij er sprake is van een publiek-private samenwerking	Externe partijen. Groot deel van de kosten die de gemeente maakt kunnen verhaald worden bij de externe partijen

Om een keuze te maken tussen de verschillende vormen van grondbeleid zijn de volgende vragen van belang:

1. De eerste afweging is de vraag of het initiatief een ruimtelijk gewenste ontwikkeling is. Hierbij wordt het initiatief getoetst aan de spelregels zoals vastgelegd in de structuur/omgevingsvisie en het diverse sectorale beleid.
2. In de tweede afweging wordt de vraag gesteld of een ontwikkeling van zodanig belang is voor het goed kunnen wonen, werken, leven en recreëren in de gemeente, dat de gemeente daarin het initiatief wil nemen. Deze ontwikkelingen behoren tot de gemeentelijke ambities, waarvoor de gemeente bereid is zich 'extra' in te zetten. Dat wil zeggen dat de gemeente specifiek hiervoor middelen, in de zin van geld of menskracht, op de begroting reserveert. Is dit niet het geval dan zal de gemeente, conform de uitgangspunten van de structuurvisie/omgevingsvisie een faciliterende rol aannemen en het initiatief aan de 'markt' overlaten.

3. De derde afweging is of het initiatief financieel haalbaar is. Hierbij is het van belang eerst de grondposities in het betreffende gebied in kaart te hebben. De verwervingskosten hebben doorgaans immers een aanzienlijk effect op de haalbaarheid van een plan. De resultaten moeten worden afgezet tegen de financiële middelen van de gemeente (aankoop gronden, opvangen risico's in relatie tot de reserves en de weerstandscapaciteit van de gemeente).
4. Wanneer het plan financieel haalbaar is, wordt een inschatting gemaakt van de risico's. Wanneer de risico's worden afgezet tegen de uitkomst van het financiële haalbaarheidsonderzoek kan de afweging worden gemaakt of het verstandig is om het plan als gemeente te gaan uitwerken.
5. Als laatste dient de afweging plaats te vinden in hoeverre de gemeente Oldambt de uitvoering van het betreffende plan zelf op kan pakken. Het gaat dan om de ambtelijke / organisatorische capaciteit.

Bovenstaande vragen staan in een beslisboom die in bijlage 1 is opgenomen.

4.5 Beleidsuitgangspunten grondbeleid

Beleidsuitgangspunten grondbeleid

De gemeente Oldambt kiest voor situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een rol kiest afhankelijk van de opgave en situatie.

Per locatie dan wel project wordt, conform het afwegingskader (bijlage 1) gezocht naar de meest adequate vorm van grondbeleid: actief, faciliterend, of actief-faciliterend en de gewenste samenwerking.

5 Samenwerkingsvormen

Om de kosten te verhalen, die de gemeente heeft moeten maken voor het scheppen van de randvoorwaarden waaronder bouwexploitatie mogelijk is, zal zij in voorkomende gevallen een exploitatie- of samenwerkingsovereenkomst sluiten. De gemeente is samen met één of meerder partner(s) grondeigenaar en ondernemer: de kosten, opbrengsten en risico's worden in afgesproken verhoudingen gedeeld. Naast haar eigen wensen en doelstellingen, zal de gemeente in deze vorm ook rekening moeten houden met de wensen van de private partijen. Daar tegenover staat dat private partijen vaak beschikken over veel kennis, middelen en mensen waarvan de gemeente gebruik kan maken.

De gemeente is bij deze samenwerkingsvorm voor het realiseren van haar doelstellingen gebonden aan de mogelijkheden die de wet haar biedt. Wanneer de gemeente ook maar één eis stelt die verder gaat dan in de wet mogelijk is, zoals levensloopbestendig bouwen of hogere energieprestatie, dan is er juridisch sprake van een overheidsopdracht. En overheidsopdrachten moeten op transparante wijze vergund worden conform de Europese aanbestedingsregels.

Overigens kunnen de marktpartijen wel op eigen initiatief het woningaanbod differentiëren, maar dan omdat daar voldoende vraag en rendement op zit. Binnen een Publiek Private Samenwerking (PPS) kunnen de volgende vormen onderscheiden worden:

- Bouwclaimmodel;
- Joint venture;
- Concessiemodel.

5.1 Bouwclaimmodel

Het bouwclaim model is mogelijk indien de gemeente niet alle gronden in het plangebied bezit. De private partijen dragen hun gronden over aan de gemeente. De gemeente maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de gronden vervolgens uit. De voormalige grondeigenaren verkrijgen het recht op koop van één of meerdere kavels.

5.2 Joint Venture

Bij een joint venture wordt een Grondexploitatie Maatschappij (GEM) opgericht. Dit is een gezamenlijke onderneming waarbij de gemeente en de private partijen gezamenlijk de grondexploitatie voeren. Zowel de marktpartijen als de gemeente bezitten gronden in het plangebied. De gemeente heeft als grondeigenaar economische belangen bij de ontwikkeling.

De GEM neemt voor zijn rekening en risico het bouw- en woonrijp maken van de gronden op zich. Dit houdt in dat alle partijen enkel voor het eigen ingebrachte vermogen verantwoordelijk zijn. Na het bouw- en woonrijp maken worden de kavels uitgegeven aan de gemeente en de marktpartijen. De openbare ruimte gaat naar de gemeente. De risico's en de opbrengsten van de ontwikkeling liggen bij de GEM. Het voordeel is een slagvaardige organisatie op afstand die op tijd en geld stuurt.

Nadelen van deze constructie zijn de administratieve regels, de kosten bij het oprichten van een vennootschap en de verminderde betrokkenheid van de gemeenteraad tijdens de uitvoering van het project. De uitvoering van de vastgestelde plannen is de verantwoordelijkheid van het college. De

verantwoording van de voortgang vindt plaats via jaarverslagen en via de paragraaf grondbeleid van de gemeentelijke jaarrekening.

Bij een joint venture kan spanning ontstaan tussen de afspraken die bij contractvorming zijn ontstaan en de voortschrijdende inzichten van de gemeenteraad. Door de lange looptijd van het plan is de gemeente gebonden aan contractvorming uit het verleden. Dit kan de gemeenteraad het gevoel geven dat haar invloed beperkt is.

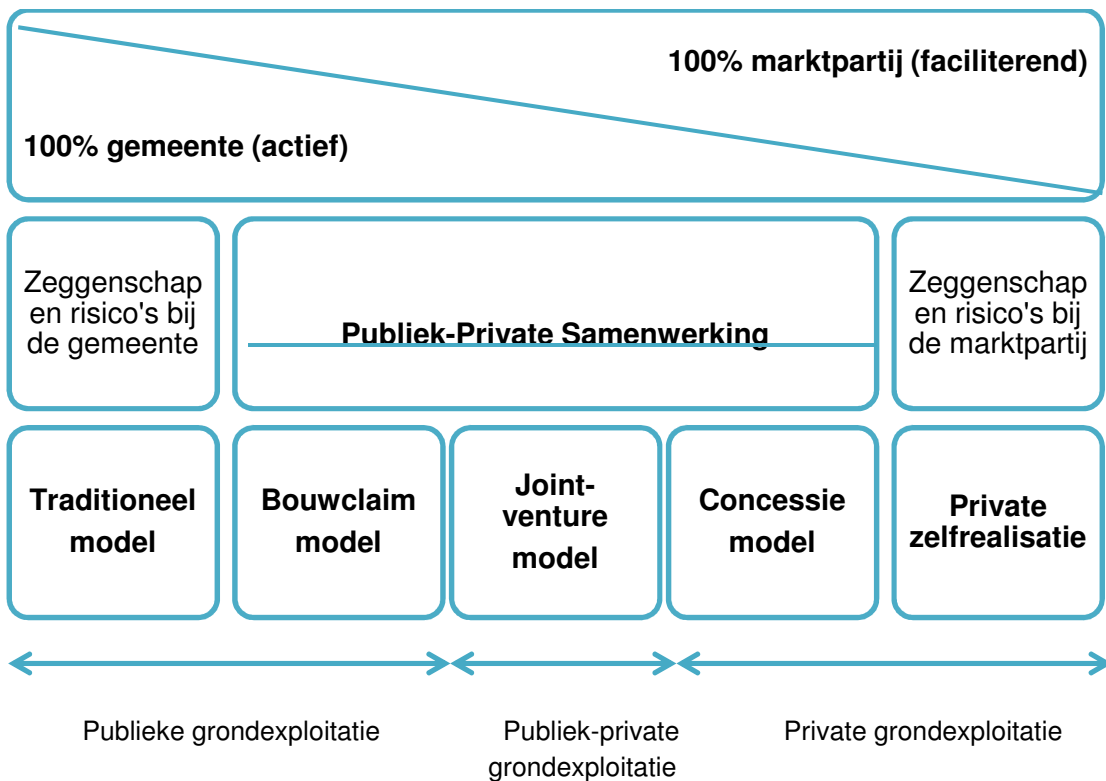
De voordelen van een joint venture zijn risicodeling, inbreng van kennis en marktvisie.

5.3 Concessiemodel

Bij een concessiemodel stelt de gemeente de publiekrechtelijke randvoorwaarden. Een private partij ontwikkelt het plan en voert zelf de grond- en opstal exploitatie. Een groot nadeel van het concessiemodel is dat na het tekenen van het contract het lastig is om de randvoorwaarden te wijzigen. Dit betekent dat er zoveel mogelijk randvoorwaarden beschreven moeten zijn in de concessieovereenkomst. Indien aanbestedingsplichtige overheidsopdrachten onderdeel uit maken van de taken van de marktpartijen moet de marktpartij via aanbesteding worden geselecteerd.

Als binnen een gebiedsontwikkeling eigenaren zich kunnen beroepen op het recht van zelfrealisatie en de gemeente grondexploitatiekosten moet maken ten behoeve van een private ontwikkeling dan is zij verplicht deze kosten te verhalen (via een anterieure of posterieure overeenkomst).

Onderstaand figuur geeft de verschillende samenwerkingsvormen weer in combinatie met de vormen van grondbeleid en grondinstrumentarium.



5.4 Beleidsuitgangspunten samenwerkingsvormen

Samenwerkingsvormen

Per project wordt een afweging gemaakt of de gemeente de grond in ontwikkeling neemt of dat de grondontwikkeling geheel of gedeeltelijk wordt overgelaten aan een marktpartij.

Welke samenwerking wordt aangegaan is afhankelijk van verschillende factoren, zoals eerder aangegeven de grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie van de gemeente, risico's en mogelijkheid/wens tot het sluiten van een overeenkomst. Deze kunnen met de vijf onderstaande vragen worden ondervangen:

- 1 Over welke grondposities beschikt de gemeente of over welke posities zou de gemeente kunnen beschikken?
- 2 Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?
- 3 Wat kan de gemeente? (financieel, capaciteit en kennis)
- 4 Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?
- 5 Kan de gemeente een anterieure overeenkomst sluiten?

Om een afgewogen keuze te kunnen maken voor een samenwerkingsvorm, worden in bijlage 2 drie beslismodellen geïntroduceerd. Deze modellen hebben als doel om de bovenstaande afwegingen, zoals gewenst risico en beschikbare capaciteit op de juiste manier af te wegen.

6 De inzet van instrumenten bij faciliterend grondbeleid

In dit hoofdstuk worden de verschillende grondinstrumenten besproken die belangrijk zijn bij het uitvoeren van (actief-)faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op de instrumenten bij actief grondbeleid.

Bij (actief) faciliterend grondbeleid zijn de volgende instrumenten in te zetten:

1. Bestemmingsplan
2. Stedelijke kavelruil
3. Kostenverhaal

6.1 Het bestemmingsplan

In een bestemmingsplan (in de Omgevingswet: omgevingsplan) regelt de gemeente de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van een locatie. Het bestemmingsplan/omgevingsplan is het middel voor de gemeente om inhoud en sturing te geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen/fysieke leefomgeving. Afdeling 6.4. van de Wro geeft de gemeente mogelijkheden om locatie-eisen te stellen. In het bestemmingsplan kunnen nadere voorwaarden worden verbonden aan de realisering van de bestemming. Door het bestemmingsplan te wijzigen kan de gemeente nieuwe ontwikkelingen stimuleren. Hierbij kan gedacht worden aan het wijzigen van bestemmingen, bouwvolumes, lokale regelgeving etc. om eventuele gewenste nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken.

In de Omgevingswet vervangt één omgevingsplan alle geldende bestemmingsplannen. Verder heeft het omgevingsplan een brede reikwijdte. Het omgevingsplan kent niet de begrenzing van 'een goede ruimtelijke ordening'. Het kan namelijk regels bevatten die over heel de fysieke leefomgeving gaan.

6.2 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil vindt plaats aan de hand van een overeenkomst tussen externe partijen waarbij de gemeente als bemiddelaar optreedt. Eigenaren van kavels in een gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van gronden (met gebouwen) of het aanpassen van de grenzen van hun percelen. Op deze manier kunnen zij samen met een gemeente invulling geven aan de herinrichting van een gebied. Stedelijke kavelruil levert meer draagvlak op bij de grondeigenaren en leidt ook vaak tot besparingen. Voorbeelden van besparingen zijn het versnellen van het proces, het voorkomen van onteigeningsprocedures of het doen van grote investeringen bij de aankoop van gronden.

In de nieuwe Aanvullingswet voor grondeigendom zal een nieuwe regeling voor stedelijke kavelruil worden opgenomen, zie bijlage 3. Stedelijke kavelruil kan gebruikt worden in een actief-faciliterend grondbeleid. De gemeente kan als een tussenpartij aanbieden om de kavelruil tussen eigenaren in goede banen te leiden en eventuele geïnteresseerde partijen bij elkaar te brengen. Daarnaast is het ook mogelijk om het toe te passen in actief grondbeleid, waarbij gronden in eigendom van de gemeente worden geruild voor grond van externe partijen. Dit instrument zou bijvoorbeeld ingezet kunnen worden om het kernwinkelgebied te verkleinen en de binnenstad van Winschoten aantrekkelijk te houden.

6.3 Kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft invloed gehad op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, met name bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet sterk verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente **verplicht** is kostenverhaal toe te passen.

Er is sprake van kostenverhaal als:

1. De gronden niet in eigendom zijn bij de gemeente **en**
2. een wijziging van een ruimtelijk plan benodigd is (b.v. bestemmingsplan) **en**
3. er sprake is van een bouwplan (6.2.1 Besluit Ruimtelijke Ordening).

De wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. Bij voorkeur: afsluiten van een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst;

Indien dat niet mogelijk blijkt:

2. Vaststellen van een publiekrechtelijk exploitatieplan

De kostensoorten die verhaald kunnen worden zijn onder te verdelen in:

- Gebiedseigen kosten, door middel van een exploitatiebijdrage
- Planoverschrijdende kosten door middel van een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen, bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen, een verevening van bovenplanse kosten of een bijdrage voor het sloopfonds.

Onder de Omgevingswet zal het exploitatieplan als separate planfiguur verdwijnen. Het publiekrechtelijke kostenverhaal wordt vastgelegd in het Omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit. Onder de werking van de Omgevingswet blijft de voorkeur liggen bij privaatrechtelijk kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst.

6.3.1 Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten) met betrekking tot grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen. Dit kunnen ook ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie zijn. Zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen en kosten van recreatiegebieden voor zover de structuurvisie aanwijzingen bevat over de besteding daarvan. De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeenteberichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

Afspraken met betrekking tot planschade kunnen onderdeel uitmaken van een anterieure overeenkomst. Van planschade is sprake als er door de wijziging van het planologisch regime (b.v. bestemmingsplan) vermogensschade (waardevermindering van onroerende zaken) of inkomensschade ontstaat. In de situatie dat alleen iets over het verhaal van plankosten geregeld hoeft te worden, legt de gemeente afspraken met betrekking tot planschade vast in een afzonderlijke planschadeovereenkomst.

Planschaderegeling wordt in de Omgevingswet een onderdeel van de regeling Nadeelcompensatie. Nadeelcompensatie is onder de Omgevingswet alleen mogelijk bij schade die veroorzaakt wordt door een handeling, activiteit of besluit die in de wet benoemd is.

6.3.2 Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen, of kan komen, met een marktpartij of particuliere partij heeft de gemeente het exploitatieplan ter beschikking. Met toepassing van het exploitatieplan wordt het kostenverhaal publiekrechtelijk verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen af te dwingen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

Het opstellen en jaarlijks actualiseren van een exploitatieplan is complex en tijdrovend. Van een exploitatieplan mag worden afgezien wanneer de verhaalbare kosten lager zijn dan € 10.000, er geen maatregelen buiten het plangebied nodig zijn en de initiatiefnemer kan volstaan met een aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte/ aansluiting op nutsvoorzieningen. De kosten kunnen dan bijvoorbeeld worden verhaald via een legesverordening.

6.3.3 Planoverschrijdende kosten

De Grondexploitatiewet maakt voor planoverschrijdende kosten onderscheid in:

- Bovenwijkse voorzieningen;
- Bovenplanse verevening;
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Het vragen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse verevening kan op dit moment op vrijwillige basis via het onderhandelingstraject tussen de gemeente en een particuliere initiatiefnemer.

Voor zowel bovenplanse verevening als bijdrage ruimtelijke ontwikkeling geldt wel de voorwaarde dat in een vastgestelde structuurvisie onderbouwd is waarom de ruimtelijke ontwikkeling een kwalitatieve meerwaarde heeft voor het desbetreffende project. Dit gaat veranderen bij de invoering van de Omgevingswet.

Onderdeel van de Omgevingswet is de Aanvullingswet grondeigendom. In deze Aanvullingswet is de mogelijkheid opgenomen om ontwikkelaars en grondeigenaren te verplichten bij te dragen aan maatschappelijk relevante voorzieningen, zoals landschap, wegen, sloop van bebouwing, maar ook sociale woningbouw of PAS-maatregelen. De inkadering wordt nog uitgewerkt in het aanvullingsbesluit. Belangrijk element daarbij is dat voorkomen moet worden dat dankzij een stapeling van wettelijke plichten gebiedsontwikkelingen financieel niet meer haalbaar worden.

6.3.4 Sloopfonds

Sloopkosten kunnen bij ontwikkelingen anterior worden verhaald. De gedachte is dat als een initiatiefnemer een maatschappelijk probleem groter maakt (door bijvoorbeeld nieuwe woningen te

bouwen in een krimpgebied met een overschot aan woningen) dat deze kan worden verplicht tot afdracht aan een (sloop)fonds.

In de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) worden waarschijnlijk nieuwe instrumenten geïntroduceerd voor de problematiek in krimpgebieden. Deze wet is nog volop in beweging. Demografische ontwikkelingen worden door de gemeente Oldambt nauwkeurig gemonitord. De Omgevingswet wordt verder toegelicht in bijlage 3.

6.4 Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten faciliterend grondbeleid

Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Bestemmingsplan/omgevingsplan:

De gemeente Oldambt zal situationeel gebruik maken van het publiekrechtelijk instrument om inhoud en sturing te geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen/fysieke leefomgeving.

Stedelijke kavelruil:

Indien initiatiefnemers zich met een verzoek tot kavelruil bij de gemeente melden dan faciliteert de gemeente dit. Voorwaarde is wel dat het past binnen een samenhangende aanpak van de fysieke leefomgeving.

Kostenverhaal:

De gemeente Oldambt geeft de voorkeur aan kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg, (via grondverkoop of anterieure overeenkomst).

Met een anterieure overeenkomst worden minimaal de kosten verhaald die anders via een exploitatieplan verhaald konden worden.

Ook de planoverschrijdende kosten worden, indien mogelijk, zo veel mogelijk verhaald middels een anterieure overeenkomst.

De gemeente maakt bij kleine bouwplannen gebruik van de vrijstellingsregeling voor kruimelgevallen (ex artikel 6.12 lid 2 Wro- artikel 6.2.1a Bro of zoals straks geregeld in de Omgevingswet).

7 De inzet van instrumenten bij actief grondbeleid

In dit hoofdstuk worden de verschillende grondinstrumenten beschreven bij het voeren van actief grondbeleid. In de komende paragrafen worden ingaan op:

1. Grondverwerving;
2. Wet voorkeursrecht gemeenten;
3. Onteigeningswet;
4. Tijdelijk beheer;
5. Gronduitgifte;
6. Grondprijzenbeleid.

7.1 Grondverwerving

Bij actief grondbeleid begeeft de gemeente zich als 'ondernemer' op de grondmarkt. Cruciaal hierbij is de verwerving van de gronden van een locatie, want zonder grondeigendom is er immers geen sprake van actief grondbeleid.

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Hierbij is sprake van het doen van een aankoop van gronden waarbij de gemeente met een grondeigenaar op een vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. Indien de verwerving plaatsvindt in de initiatieffase van een ontwikkeling, is er nog geen financieel kader waaraan getoetst kan worden. Artikel 160 lid 1 sub e stelt dat het college bevoegd is tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder dus het aankopen van onroerend goed en informeert de gemeenteraad hierover.

Indien de aankoop plaatsvindt in een latere fase, waarbij er een financiële haalbaarheidsberekening is gemaakt, dan wel een grondexploitatie door de gemeenteraad is vastgesteld, kan de aankoop worden getoetst aan dit vastgestelde financiële kader. Er is dan sprake van planmatige verwerving.

7.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, hetgeen wil zeggen dat eigenaren in het gebied waar het voorkeursrecht op is gevestigd verplicht zijn bij voorgenomen verkoop het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. De huidige regeling uit de WvG wordt opgenomen in de nieuwe Omgevingswet als onderdeel van de Aanvullingswet Grondeigendom. De regeling ter zake vestiging van een overheidsvoorkeursrecht wordt afgezien van enkele detailonderdelen, in de kern vrijwel niet gewijzigd. (Zie bijlage 3)

7.3 Onteigeningswet (OW)

Uit het voorgaande blijkt dat het vestigen van een Wvg op gronden geen garantie is dat de gemeente de grond ook daadwerkelijk in handen krijgt. Immers verkoop vindt nog altijd plaats op basis van vrijwilligheid. Als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen zal ook de samenhang met onteigening moeten worden bekeken.

De Onteigeningswet (verder Ow) biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Hiertoe is een zeer zorgvuldige procedure in de Onteigeningswet vastgelegd. Verder is het traject om tot minnelijke verwerving te komen van groot belang alvorens over kan worden gegaan op onteigening.

De regels in de Ow gaan over naar de Onteigeningswet. Een belangrijk verschil is onder meer dat de onteigeningscriteria wettelijk zijn vastgelegd. En dat het bestuursorgaan de onteigeningsbeschikking neemt. (zie bijlage 3)

7.4 Tijdelijk beheer

Ten behoeve van het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen heeft de gemeente door de jaren heen een strategische grondpositie opgebouwd. Zolang deze gronden niet nodig zijn voor deze ontwikkelingen, kunnen ze tijdelijk in beheer worden gegeven. Gedurende deze periode worden de gronden beheerd door externe partijen.

Het beheer van gronden en gebouwen kan bestaan uit het tijdelijk beschikbaar stellen via verhuur-, pacht-, of bruikleenovereenkomsten.

7.5 Uitgifte van gronden

Er zijn verschillende vormen van gronduitgifte. Een aantal van deze methoden zal in dit hoofdstuk worden beschreven.

Voor de bestaande plancapaciteit in eigendom bij de gemeente wil de gemeente ondernemers stimuleren om vergaande duurzame en innovatieve maatregelen te treffen. Een manier om duurzaamheid en innovatie te stimuleren is de verkoop van grond/vastgoed via een prijsvraag.

7.5.1 Prijsvraag

Bij een prijsvraag wordt de grond via een tenderprocedure verkocht. Bij een prijsvraag ligt de nadruk op de kwalitatieve invulling en minder op het financiële resultaat. De gemeente nodigt marktpartijen uit om een goede ruimtelijke oplossing voor een perceel aan te dragen. De gemeente kan er voor kiezen om voorwaarden te stellen met betrekking tot stedenbouwkundige invulling en programmering. Ze kan er ook voor kiezen om de markt de vrijheid en flexibiliteit te geven en zich te laten verrassen. Een prijsvraag biedt uitkomst bij locaties die ruimtelijk lastig liggen of juist een uniek ontwerp of invulling behoeven of als er extra ambities zijn qua innovatie en duurzaamheid.

7.5.2 Erfpacht

Indien de gemeente gronden langdurig beschikbaar wil stellen voor gebruik door derden kan een zakelijk recht van erfpacht gevestigd worden. Erfpacht is een zakelijk recht dat gevestigd wordt op de grond van een ander die de erfpachter het recht geeft het goed te houden en te gebruiken tegen

een vergoeding. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht de blote eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon. Het vestigen van erfpacht is alleen mogelijk door middel van een notariële akte ingeschreven bij het kadaster. In de akte wordt vaak overeengekomen dat de gemeente bij beëindiging van de erfpacht de waarde van de door de erfpachthouder aangebrachte opstallen aan diegene vergoedt.

De gemeente hanteert geen erfpacht bij woningbouw of commerciële voorzieningen. Indien de gronden van strategisch belang zijn geeft de gemeente gronden uit in erfpacht bij functies met een tijdelijk karakter

7.5.3 Recht van beklemming

Een specifieke vorm van erfpacht is het beklemrecht. Dit is een eeuwigdurend, ondeelbaar zakelijk recht op een onroerende zaak van de eigenaar. Dit recht komt voornamelijk in de provincie Groningen voor.

De mogelijkheid een beklemrecht te vestigen is afgeschaft, maar oude rechten gelden nog zolang ze niet zijn afgekocht. De vaste pachtsom die voor dit recht in het verleden voor onbepaalde tijd is vastgesteld, is zo laag dat het niet loont deze te innen. Om die reden zal de gemeente actief de houder van het beklemrecht benaderen, dat hij/zij het recht van beklemming kan afkopen.

7.5.4 Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO)

Bij CPO gaan particulieren na aankoop van gemeentelijke kavels zich verenigen om in groepsverband en onder begeleiding van een CPO-begeleider de bebouwing te ontwikkelen en te realiseren.

Collectief particulier opdrachtgeverschap sluit ook goed aan bij de doelstellingen in de Omgevingswet namelijk meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk.

7.5.5 Snippergroen

Een groot gedeelte van het gemeentelijk-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeelten worden afgestoten omdat deze functie vervalt, er is dan sprake van "snippergroen". Op sommige locaties wordt een actief verkoopbeleid gevoerd (als onderdeel van een reconstructie van een wijkgedeelte). Soms levert dit een gunstig resultaat op (als alle aanwonenden willen kopen).

Meestal dienen bewoners zelf een verzoek in tot aankoop van een strook grond grenzend aan hun eigendom. Voor de beoordeling van aanvragen inzake aankoop van openbaar groen worden een aantal uitgangspunten gehanteerd. Zo wordt met name gekeken naar de volgende gegevens:

- Ruimtelijke belemmeringen (bestemmingsplan/omgevingsplan);
- Beeld- of structuurbepalend groen;
- Aanwezigheid kabels en leidingen;
- Zienswijzen omwonenden;

- Verkeerstechnische bezwaren;
- De groenstrook dient grenzen aan de woning;
- Indien de groenstrook grenst aan meerdere woningen, dienen alle eigenaren een (aangrenzend) gedeelte aan te kopen.

7.6 Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid wordt jaarlijks vastgesteld door het actualiseren van de grondprijzen zoals opgenomen in de grondexploitaties. De vaststelling vindt plaats bij de begrotingsbehandeling in de gemeenteraad. Uitgangspunt van het grondprijsbeleid is een marktconforme benadering, waarbij tevens wordt gekeken naar de grondprijzen in de regio. Daarnaast wordt de grondprijs zodanig vastgesteld dat (lopende) exploitaties van uitbreidingsgebieden (woongebieden) bij voorkeur ten minste budgetneutraal worden gerealiseerd. De jaarlijkse actualisatie doet tevens dienst als verantwoordingsinstrument voor het gevoerde en te voeren grondbeleid zoals bedoeld in het BBV.

De grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld door het college in een grondprijzenbrief. Uitgangspunt van de grondprijzenbrief is dat de gemeente de gronden marktconform uitgeeft. Dit is in lijn met de afdeling grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Er zijn verschillende methodieken voor het bepalen van een grondprijs:

- **Kostprijsmethode:** grondprijs van bouwrijpe grond wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van bouwrijpe grond.
- **Normatieve methode:** grondprijzen met een vaste prijs per eenheid of m².
- **Grondquote methode:** aandeel van de grondwaarde van de kavel als onderdeel van de vrij op naam prijs.
- **Residuele methode:** grondwaardebepaling aan de hand van de verkoopwaarde van het vastgoed minus de bouwkosten.
- **Comparatieve methode:** grondprijsbepaling op basis van vergelijking.
- **Aanbesteding & tender:** grondwaardebepaling op basis van de hoogste bieding in een tender of openbare aanbesteding.

Onderstaande tabel geeft de voor- en nadelen van de verschillende methodieken weer:

	Voordelen	Nadelen
Kostprijsmethode	Eenvoudige methode, kostprijsneutraal	Niet altijd maximale waarde
Normatieve methode	Eenvoudige methode, duidelijk naar markt	Niet altijd maximale waarde
Grondquote	Snelheid, marktconform	Niet altijd maximale waarde
Residuele methode	Marktconform	Arbeidsintensief, kan ook een negatieve waarde geven
Comparatieve methode	Eenvoudig	Niet altijd goed vergelijkbaar, niet geheel inzichtelijk

Aanbesteding & tender	Marktconform, voldoet aan Europese regelgeving	Beperkte sturingsmogelijkheden
----------------------------------	--	--------------------------------

De gemeente geeft de voorkeur aan de comparatieve methode voor de bepaling van de grondprijzen in de grondprijzenbrief. Bij de bepaling van grondprijzen van nieuwe locaties hanteert de gemeente de residuele methode.

Indien gewenst kan het college van B&W gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om locatie gebonden specifieke omstandigheden die een andere waarde en/of methode dan wel grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste (hogere) kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

7.7 Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten actief grondbeleid

Beleidsuitgangspunten inzet instrumenten actief grondbeleid

Grondverwerving:

Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving.

Tijdelijk beheer:

De gemeente gaat uit van de volgende vormen van tijdelijk beheer:

- Bruikleenovereenkomst: aangekochte grond en opstallen
- Tijdelijke verhuurovereenkomst: aangekochte opstallen
- Tijdelijke pachtovereenkomst: aangekochte grond.

Gronduitgifte - erfpacht:

De gemeente Oldambt hanteert geen erfpacht bij woningbouw of commerciële voorzieningen. Indien de gronden van strategisch belang zijn geeft de gemeente gronden uit in erfpacht bij functies met een tijdelijk karakter.

Gronduitgifte - beklemrecht:

De gemeente zal actief de houder van het beklemrecht benaderen, dat hij/zij het recht van beklemming kan afkopen.

Gronduitgifte - ambities:

Belangrijke ambities zoals meer ruimte voor bijzondere woonvormen, duurzaamheid en innovatie wil de gemeente onderzoeken met behulp van de tenderprocedure prijsvraag. Hierbij ligt niet de nadruk op het financiële resultaat.

Gronduitgifte – Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO):

Dit biedt in de ogen van de gemeente Oldambt een goed instrument om de gemeentelijke bouwopgave kwantitatief en kwalitatief, zoals opgenomen in de woonvisie in te vullen. Daarbij sluit het aan bij de doelstelling van de omgevingsvisie om mensen uit te nodigen en te stimuleren de juiste initiatieven te ontplooiën.

Gronduitgifte - snippergroen:

De gemeente heeft diverse stroken snippergroen in haar bezit. Ten aanzien van de verkoop zal de gemeente op aanvraag haar overvloedige agrarische gronden, volkstuinen en snippergroen te koop aanbieden. Voor de beoordeling van aanvragen inzake aankoop van openbaar groen worden uitgangspunten gehanteerd.

Grondprijjsbeleid:

Voor de vaststelling van grondprijzen in de grondprijzenbrief hanteert de gemeente een de comparatieve methode per gebruiksfunctie met een prijs per m². Bij de bepaling van grondprijzen van nieuwe locaties wordt door de gemeente de residuele methode gebruikt.

Het college van B&W stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

8 Financiën

Grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Aan grondbeleid zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. In dit hoofdstuk zijn de instrumenten beschreven, die bijdragen aan de financiële transparantie en beheersbaarheid.

8.1 Financieel beheer van de grondexploitatie

In het financiële beheer van de gronden wordt onderscheid gemaakt in:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Overige gronden (strategische gronden, warme gronden, voorraad grond);
- Financieel beheer bij faciliterend grondbeleid.

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie (grex). Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de balans.

De grex is een overzicht van alle kosten en opbrengsten die verband houden met de aankoop, ontwikkeling en verkoop van gronden. Dit proces van aankoop, ontwikkeling en verkoop voltrekt zich per definitie over een tijdspanne bij een van tevoren vastgesteld ontwikkelingsgebied. Gedurende die periode zullen prijzen veranderen en hebben rentes effect op de financiële resultaten. Een grex geeft het resultaat aan op de startdatum of de einddatum van de grondexploitatie, rekening houdend met effecten van prijsontwikkelingen en rente-effecten.

Per grex wordt gestreefd naar een minimaal kostenneutrale exploitatie. Een maatschappelijk doel kan aanleiding zijn om een verlies te accepteren. Bijvoorbeeld het stimuleren van economische bedrijvigheid en werkgelegenheid, het beter aansluiten op de samenstelling en bevolkingsopbouw van de gemeente of het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving. De grexen worden jaarlijks geactualiseerd. De (financiële) verantwoording en verslaglegging wordt gedaan via de paragraaf Grondbeleid van de jaarrekening en de begroting. Monitoring van het proces gaat door middel van het Intern Beheersingsplan (IB-plan) Grondbeleid.

De grondexploitaties moeten voldoen aan de zogeheten stellige uitspraken van de commissie BBV uit haar Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019). Bijvoorbeeld de stellige uitspraak dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken. De overige stellige uitspraken zijn kostentoerekening conform Wro/Bro, jaarlijkse herziening/actualisatie van de grondexploitatie(begroting) en het verbod op het toerekenen van rente over het eigen vermogen.

8.2 Voorbereidingskosten

Voorbereidingskosten bij grondexploitaties

Het activeren van voorbereidingskosten voor grondexploitaties als kosten van onderzoek en ontwikkeling onder de immateriële vaste activa is toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Wro/Bro (overeenkomstig stellige uitspraak E); en
- de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de immateriële vaste activa; na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een actieve grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE, dan wel worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
- plannen tot ontwikkeling van de grond waarvoor de voorbereidingskosten worden gemaakt, moeten bestuurlijke instemming hebben, blijkend uit een raadsbesluit.

Vorbereidingskosten bij kostenverhaal

Het kwalificeren van voorbereidingskosten voor nog af te sluiten anterieure overeenkomsten als 'nog te verrekenen kosten' is door de commissie Besluit en Verantwoording (BBV) toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van het Bro; en
- De kosten mogen maximaal 5 jaar als overlopend actief blijven staan. Na maximaal 5 jaar moet het kostenverhaal zijn gerealiseerd danwel dienen de kosten te worden afgeboekt t.l.v. het jaarresultaat; en
- Er is een besluit door de raad of – indien gedelegeerd – het college genomen tot het maken van voorbereidingskosten voor faciliterend grondbeleid in een aangewezen gebied voor het sluiten van een anterieure overeenkomst.
- In de toelichting op de overige nog te ontvangen bedragen op de balans moeten deze nog te verrekenen kosten expliciet worden toegelicht en gespecificeerd als zijnde voorbereidingskosten van faciliterende grondexploitaties.

Uit praktische overwegingen adviseren wij om de besluiten onder de derde bullit (bovenstaand) bij kleinere projecten niet apart voor te leggen aan de raad maar het college deze te laten nemen. Door dit te delegeren kan er slagvaardiger en sneller gehandeld worden. Bij de jaarrekening kan toegelicht worden wat de stand van zaken is met betrekking tot eventuele voorbereidingskosten en het kostenverhaal.

8.3 Reserves en voorzieningen

De gemeente kent een reserve exploitatieresultaten grondexploitaties, deze is bedoeld als dekking voor onvoorziene tegenvallers. Positieve resultaten worden hierin gestort. Elk jaar bij de jaarrekening wordt de stand van de reserve opnieuw vastgesteld. De stand van de reserve moet minimaal gelijk zijn aan de benodigde weerstandscapaciteit.

Daarnaast is er een voorziening negatieve grondexploitaties. Deze voorziening is gevormd op basis van de jaarlijkse herberekening van de exploitaties. De op dat moment verwachte negatieve resultaten zijn afgedekt met deze voorziening. Grondexploitaties worden berekend op eindwaarde (= het resultaat op het tijdstip dat de grondexploitatie wordt afgesloten). Voor verliesgevende grondexploitaties moet direct een verliesvoorziening worden getroffen. Het is een keuze van de gemeente om deze voorziening te waarderen tegen contante waarde.

8.4 Winstnemingen

Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion (POC) methode te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

- het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

8.5 Risicomanagement

Een actief grondbeleid brengt risico's met zich mee. Om deze risico's te beheersen wordt voor de actieve grondexploitaties jaarlijks een risicoanalyse opgesteld. Deze risicoanalyse vormt de basis van het benodigd weerstandsvermogen (in de vorm van de Algemene Reserve Grondexploitaties).

8.6 Beleidsuitgangspunten financiën

Beleidsuitgangspunten financiën

Voor omvangrijke projecten, waarbij de voorbereidingskosten meer bedragen dan € 200.000,- wordt er separaat bij de raad krediet aangevraagd.

Het college neemt besluiten (gedelegeerd door de raad) die betrekking hebben op het maken van voorbereidingskosten bij faciliterend grondbeleid. Bij de jaarrekening kan worden toegelicht wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorbereidingskosten en het kostenverhaal.

Zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties zal van geval tot geval worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd c.q. welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

9 Organisatie

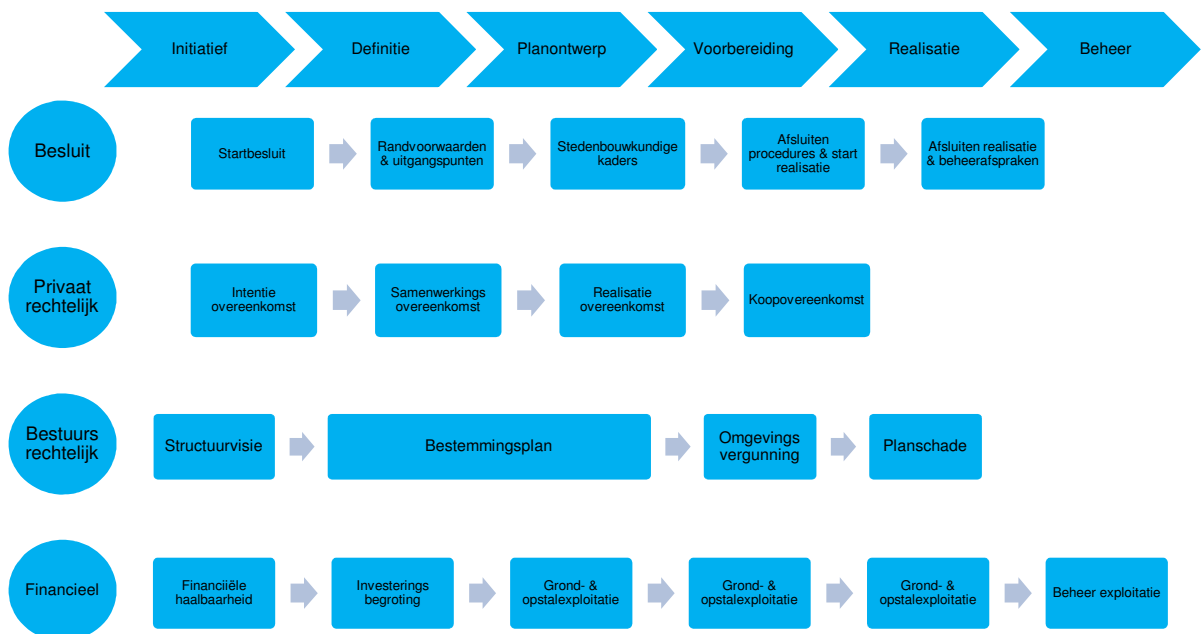
Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld.

9.1 Proces

Het proces van gebiedsontwikkeling wordt in 6 fasen verdeeld:

1. Initiatiefase, in deze fase wordt onderzocht of het gezien het beleid en mogelijkheden wenselijk is een plan te ontwikkelen
2. Definitiefase, in deze fase worden de beleidsmatige, planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden en uitgangspunten geformuleerd
3. Planontwerpfase, in deze fase worden de stedenbouwkundige kaders, ruimtelijk programma van eisen en een gedetailleerde grondexploitatie opgesteld
4. Voorbereidingsfase, in deze fase worden de planologische procedures doorlopen
5. Realisatiefase, uitvoering van de bouwwerkzaamheden en de inrichting van het gebied
6. Beheerfase, beheer en exploitatie van het ontwikkelde gebied.

In een procesmatrix ziet dat er als volgt uit:



9.2 Rollen en bevoegdheden

De Wet dualisering gemeentebestuur regelt dat de raad een kaderstellende en controlerende taak heeft. Het college heeft tot taak te besturen en verantwoording af te leggen. Daarnaast definieert het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nadere regels voor de begroting, meerjarenprognose, jaarverslag en jaarrekening.

Het college is, ingevolge het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur en de herziene Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e), is bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder dus het aankopen van onroerend goed. In de begrotingscyclus legt het college in de jaarstukken verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens.

Voor het grondbeleid en de uitvoering daarvan leidt dit tot de volgende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden:

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W	Ambtelijke organisatie
Structuurvisie	Vaststellen structuurvisie	Uitvoeren structuurvisie	Opstellen structuurvisie
Grondbeleid	Vaststellen nota Grondbeleid	Uitvoeren nota Grondbeleid	Opstellen nota Grondbeleid
Startbesluit gebieds ontwikkeling	Vaststellen startbesluit	Uitvoeren startbesluit	Opstellen startbesluit
Verwerving	Controle op aankopen vanuit budgetrecht	Besluiten over aankopen binnen verleende mandaat. Bij aankopen met ingrijpende gevolgen, wordt de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld wensen en bedenkingen in te brengen.	Vorbereiden aankopen
Beheer			Verhuren en verpachten
Bouw- en woonrijp maken		Actualiseren aanbestedingsbeleid	Aanbesteding en opdrachtverlening
Grondprijzen		Vaststellen jaarlijkse grondprijzenbrief	Opstellen jaarlijkse grondprijzenbrief
Uitgifte	Vaststellen uitgiftebeleid	Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden	Uitgeven bouwrijpe grond
		Keuze selectiemethode op projectniveau	Uitvoeren van het selectieproces
Kostenverhaal	Vaststellen bestemmings- en exploitatieplan	Sluiten van anterieure overeenkomsten	Onderhandeling ten behoeve van anterieure overeenkomsten

Onderwerp	Gemeenteraad	College B&W	Ambtelijke organisatie
Samenwerking	Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijk rechtspersoon	Besluit tot aangaan van een samenwerkingsovereenkomst	Opstellen samenwerkingsovereenkomst
Grondexploitatie	Vaststellen (herziene) grondexploitatie	Besluit grondexploitatie binnen krediet	Opstellen (herziene) grondexploitatie en risicoanalyse
	Verstrekken krediet voor uitvoering grondexploitatie		Risico- en projectbeheersing
	Afsluiten grondexploitatie		
Sturing en verantwoording	Vaststellen van paragraaf grondbeleid in begroting en jaarrekening.	Legt verantwoording af in de planning en control cyclus	Opstellen management rapportages waar grondbeleid deel van uit maakt

Begrippenlijst

Actief Grondbeleid

De gemeente exploiteert voor eigen rekening en risico. Ze verwerft (ruwe) bouwgrond, draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken en geeft vervolgens bouwrijpe grond uit.

Anterieure overeenkomst

In deze overeenkomst worden o.a. afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt bij de voorgenomen gebiedsontwikkeling, maar ook over bijvoorbeeld de inrichting en oplevering van de openbare ruimte. Deze overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid en wederzijdse overeenstemming tussen de ontwikkelende partij en de gemeente.

Beklemrecht

Dit is een eeuwigdurend, ondeelbaar zakelijk recht op een onroerende zaak van de eigenaar.

Bestemmingsplan (omgevingsplan)

Hierin wordt geregeld waar wat gebouwd mag worden en met welke omvang en gebruik. Waardoor inhoud en sturing kan worden gegeven aan ruimtelijke doelstellingen.

Bouwclaim

Hierbij verplichten de externe partijen die gronden hebben deze tegen een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente over te dragen. Hiervoor in ruil krijgen marktpartijen na een afgesproken periode een bepaald aantal bouwrijpe kavels terug. De gemeente maakt op haar kosten de gronden bouwrijp. Het grondexploitatie-risico berust in dit samenwerkingsmodel als basisprincipe volledig bij de gemeente. De grondverwerving is, evenals het bouw- en woonrijp maken, taak voor de gemeente.

Bovenplanse verevening (Art. 6.13 lid 7 Wro)

Het in een exploitatieplan meenemen van bovenplanse kosten in de vorm van een fondsbijdrage. Deze bovenplanse kosten moeten samenhangende ontwikkelingen op verschillende locaties mogelijk maken zonder dat deze in één grondexploitatie zijn opgenomen.

Bovenwijkse voorzieningen (art. 6.2.4 onder e Bro)

Dit zijn voorzieningen die van nut zijn voor meerdere exploitatiegebieden. Voorbeeld van bovenwijkse voorzieningen zijn infrastructurele werken of grootschalige groenvoorzieningen.

Bruikleen

Indien er nog gebouwen aanwezig zijn, kan tijdelijke ingebruikneming plaatsvinden (soort huur) ter voorkoming van kraak. Derhalve wordt deze vorm van verhuur vaak als 'anti kraak' betiteld. De bruikleenovereenkomst gaat over het lenen van een bepaalde zaak waarbij geen of slechts een geringe vergoeding (bv. administratie, exploitatie) hoeft te worden betaald voor het gebruik daarvan. De kosten van het tijdelijk beheer dienen minimaal kostenneutraal te zijn (rente vergoeding, kosten opstalverzekering e.d.) en kunnen ten laste van de grondexploitatie worden gebracht.

Bijdragen in ruimtelijke ontwikkeling (art 6.24, lid 1, sub a Wro)

Een financiële vergoeding aan de ontwikkelingen van de gemeente voor in een vastgestelde structuurvisie vastgelegde ruimtelijke ontwikkelingen. Een voorbeeld is een bijdrage aan functies als natuur of recreatie.

Collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO) (art 1.1.1, lid 1, sub g Bro)

Bij CPO gaan particulieren na aankoop van de gemeentelijke kavels zich verenigen om in groepsverband en onder begeleiding van een CPO-begeleider de bebouwing te ontwikkelen en te realiseren.

Comparatieve grondprijsmethode

Bij de comparatieve methode of vergelijkingsmethode wordt de grondprijs bepaald op basis van een vergelijking van de gehanteerde grondprijzen met andere gemeenten in de regio. Deze methode wordt vaak gebruikt bij de grondprijsbepaling voor individuele woningbouw en projectmatige woningbouw.

Concessiemodel

Het concessiemodel is het model waarbij een marktpartij de gronden op een ontwikkellocatie in eigendom krijgt. De marktpartij verwerft zelf de grond van oorspronkelijke grondeigenaren en/of koopt het van de gemeente. Hierna wordt er een anterieure overeenkomst afgesloten waarbij de gemeente in kaart brengt welke kosten er gemaakt worden en hoe ze verhaald worden op de ontwikkelende partij. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt vervolgens voor eigen rekening en risico van de marktpartij. Bij het concessiemodel is ook de inrichting van het openbare gebied – binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden – voor rekening en risico van de externe partij. Nadat het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht dat gevestigd wordt op de grond van een ander die de erfpachter het recht geeft het goed te houden en te gebruiken tegen een vergoeding.

Exploitatieovereenkomst

Privaatrechtelijke overeenkomst over de grondexploitatie tussen gemeenten en marktpartijen of particulieren.

Exploitatieplan (art 6.12, lid 1, Wro)

Het exploitatieplan is een plan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De gemeenteraad stelt gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan, een bestemmingsplanwijziging of een afwijkingsbesluit een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. Het plan bevat minimaal een kaart van het plangebied, een omschrijving van de uit te voeren werken en een exploitatieopzet. Kosten worden verhaald op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Met het exploitatieplan worden de sturingsmogelijkheden voor gemeenten bij faciliterend grondbeleid versterkt. Het is bedoeld als stok achter de deur voor kostenverhaal in die gevallen waarin het niet lukt om met een private exploitant tot een anterieure overeenkomst te komen.

Exploitatieresultaat

De winst of het verlies van een project/exploitatie. Het resultaat wordt bepaald door alle kosten in mindering te brengen op de opbrengsten. Kosten en opbrengsten worden in de tijd begroot. Rente, kostenstijging en opbrengstenstijging beïnvloeden het exploitatieresultaat. Het exploitatieresultaat kan worden uitgedrukt in eindwaarde en netto contante waarde. Het resultaat bij beëindiging van het project is de eindwaarde. Door de eindwaarde terug te brengen naar de waarde anno nu, is de waarde netto contant.

Faciliterend grondbeleid

De gemeente voert zelf geen grondexploitaties, maar laat dit over aan de markt. De gemeente faciliteert deze grondexploitaties door werkzaamheden te verrichten zoals het wijzigen van een planologische titel en/of door te investeren in voorzieningen in de openbare ruimte en het aanleggen van nutsvoorzieningen. Deze kosten worden vervolgens verhaald op initiatiefnemers. Daarvoor sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst of stelt een exploitatieplan op. Het uitgangspunt bij faciliterend grondbeleid is kostendekkendheid.

Grondbeleid

Een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt. Door in de grondmarkt te interveniëren, kan de gemeente het bereiken van de eigen doelstellingen veilig stellen.

Grondbeleidsinstrument

De juridische en financiële instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft om grondbeleid te voeren.

Grondquote methode

De grondquote benadering is een methode waarbij een van te voren vastgesteld percentage van de VON prijs betaald dient te worden voor een stuk grond. Hierdoor weet de gemeente van te voren welk bedrag het krijgt als externe partijen de gronden overneemt van de gemeente. De grondquote kan naast percentage ook als vast bedrag worden vastgesteld per kavel. Hiervoor moet de gemeente een berekening maken van de vermoedelijke VON prijs van een mogelijke ontwikkeling.

Gronduitgifte

Via de verschillende methoden waarop gronden uitgegeven kunnen worden, zoals verkoop, verhuur en erfpacht met de daarop van toepassing te verklaren voorwaarden, sturen op de gemeentelijke doelstellingen.

Joint-venture

Het joint-venture model is het model waarbij gemeente en marktpartij(en) gezamenlijk een grondexploitatie maatschappij (GEM) oprichten, ook vaak een publiek-private samenwerking genoemd. De gronden binnen het plangebied (in economische eigendom) worden aan de GEM overgedragen. Deze onderneming is ook verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. Het grondexploitatie risico wordt in dit samenwerkingsmodel verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM.

Kostenverhaal

Het verhalen van de kosten van grondexploitatie van een gebied over de verschillende eigenaren in het gebied (die daar profijt van hebben). Het gaat om kosten die direct of indirect samenhangen met de ontwikkeling zoals voorzieningen van openbaar nut (straten, parkeerplaatsen, openbaar groen, openbare verlichting, enzovoort).

Kostprijsmethode

De kostprijsmethode is een methodiek die vroeger veel door gemeenten gehanteerd werd bij het vaststellen van gemeentelijke grondprijzen. Bij deze methode wordt de prijs bepaald door de verwervingskosten van de grond, te vermeerderen met de kosten van het bouwrijp, en eventueel woonrijp maken. De nadelen van deze methode zijn dat de gemeente opbrengsten kan mislopen doordat de vastgestelde prijzen lager zijn dan de marktconforme prijzen en de gebruiksmogelijkheden en locatie niet van invloed zijn op de waarde van de grond.

Kruimelgevallen

Van kruimelgevallen is sprake als de verhaalbare kosten lager zijn dan € 10.000, er geen maatregelen buiten het plangebied nodig zijn en de initiatiefnemer kan volstaan met een aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte/ aansluiting op nutsvoorzieningen.

Minnelijke verwerving

De gemeente krijgt de betreffende gronden te koop aangeboden of gaat zelf de grondeigenaar benaderen of deze bereid is tot verkoop over te gaan. Indien het in een dergelijk geval gelukt om tot overeenstemming te komen over de aankoop prijs en de overige aankoopvoorwaarden kan de verwerving tot stand gebracht worden. Met name bij deze methode heeft de gemeente de mogelijkheid om strategisch – en op de (verre) toekomst gericht – gronden in eigendom te verkrijgen. Ook het ruilen van (op die wijze) verkregen gronden kan daartoe een bijdrage leveren.

Nota Kostenverhaal

Een aanvulling op de structuurvisie waarbij de principes en methodiek van kostenverhaal beschreven worden. Bovendien omvat het de concretisering van de mogelijkheden van kostenverhaal voor de ruimtelijke projecten van de gemeente.

Onteigeningswet

Indien voldaan wordt aan de vereisten zoals omschreven in de Onteigeningswet kan de gemeente overgaan tot onteigening van de benodigde gronden. Aangezien de wettelijke vereisten voor onteigening vrij streng zijn en de grondeigenaren onder voorwaarden ook nog over kunnen gaan tot het zelf realiseren van de ruimtelijke ontwikkeling, is deze methode van verwerving relatief beperkt. Deze methode heeft alleen nut wanneer het anderszins niet mogelijk is om de gewenste bestemming(en) van een gebied te realiseren.

Pacht

Indien er geen bouwwerken op de grond staan (indien er sprake is van landbouwgronden of gebouwen zijn reeds gesaneerd) kan de grond met behulp van tijdelijke pacht worden beheerd. In een pachtovereenkomst verbindt de ene partij zich aan de andere partij tegen voldoening van een tegenprestatie een hoeve of los land in gebruik te verstrekken, ter uitoefening van de landbouw.

Planmatige verwerving

Het verwerven van onroerende zaken in exploitatiegebieden waarvoor de gemeenteraad al een grondexploitatie heeft vastgesteld. Verantwoording vindt plaats in de grondexploitatie van het project.

Planschade

Planschade is de vermogensschade (waardevermindering van onroerende zaken) of inkomensschade die ontstaat na wijziging van de planologie.

Private zelfrealisatie

De gemeente verleent medewerking aan een ontwikkeling en realisatie van een project door gronduitgifte voor zelfrealisatie en particulier opdrachtgeverschap of het sluiten van een anterieure overeenkomst. De wet geeft de gemeente een wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten op het gebied van kostenverhaal, locatie-eisen en eisen over woningbouwcategorieën. Zo kunnen afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen ook als het ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie betreft (zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen en kosten van recreatiegebieden). In deze privaatrechtelijke

overeenkomst (anterieure overeenkomst) is het dus mogelijk om ruimere afspraken te effectueren.

Publiek -private samenwerking (PPS):

Een risicodragende deelneming tussen de gemeente en een of meer marktpartijen (bouwondernemers of ontwikkelaars) ter realisering van een project of bestemmingsplan.

Regisseren

De gemeente kiest, prioriteert en faseert projecten om de bijdrage van de projecten optimaal bij te laten dragen aan de gemeente brede doelstellingen.

Residuele grondprijsmethode

Grondwaardebepaling aan de hand van het residu. De waarde die resteert wanneer btw, stichtingskosten en winsten worden afgetrokken van de verkoopwaarde van een vastgoedobject is de residuele grondwaarde. Veel gemeenten berekenen de grondprijs of grondwaarde aan de hand van de residuele grondwaardemethode. Hierbij worden de grondopbrengsten gebaseerd op de prijs die de projectontwikkelaar bereid is te betalen. Na aftrek van alle kosten uit de grondexploitatie is het residu de opbrengst voor de gemeente.

Sloopfonds

Compensatie voor nieuwbouw in een krimpgebied. Initiatiefnemers laten meebetalen aan een sloopfonds voor overtollige leegstaande bebouwing.

Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil vindt plaats aan de hand van een overeenkomst tussen externe partijen waarbij de gemeente als bemiddelaar optreedt. Eigenaren van kavels in een gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van gronden (met gebouwen) of het aanpassen van de grenzen van hun percelen. Op deze manier kunnen zij samen met een gemeente invulling geven aan de herinrichting van een gebied.

Strategische verwerving

Een strategische verwerving is een aankoop van grond en eventueel daarop staande gebouwen die in het kader van toekomstige ontwikkelingen belangrijk voor de gemeente is om in eigendom te hebben. Het gaat dan om toekomstige ontwikkelingen die nog niet in een (ontwerp) bestemmingsplan zijn opgenomen, maar waarvan het belang door het college en gemeenteraad wel als evident wordt beschouwd. Een strategische verwerving past binnen ruimtelijk beleid zoals beschreven in structuurvisies en passend binnen functionele visies als woonvisie, bedrijventerreinvisie en centrumvisie.

Strategische gronden (MVA)

Over grond als vaste materiële activa kan worden gesteld, dat deze grond een vaste bestemming heeft en niet in een transformatieproces zit. Dit geldt ook voor gronden die anticiperend en strategisch zijn aangekocht maar waarbij geen sprake is van gebiedsontwikkeling. Bij grond als materiële vaste activa gaat het veelal om ondergrond van gebouwen, wegen, parken, pleinen of van land-/bosbouwgronden. De activering van alle soorten grond geschiedt in de eerste plaats steeds tegen (historische) verkrijgingprijs (artikel 63 lid 1 BBV) en bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Grond wordt wel afgewaardeerd tot de marktwaarde indien sprake is van een (duurzaam) lagere marktwaarde (artikel 65 lid 1 en 2 BBV). Dit brengt een periodieke controle van de boekwaarde versus de marktwaarde met zich mee. De gecalculeerde tekorten moeten actueel financieel gedekt zijn.

Structuurvisie

Een in het kader van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) vastgesteld ruimtelijk plan voor de ontwikkeling van ruimtelijk en functionele samenhang van een plaats of in een gebied.

Traditioneel model

In het traditionele model is de gemeente eigenaar van de gronden. De gemeente maakt de gronden bouwrijp en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert de grondexploitatie. Gevolg hiervan is dat alle risico's die bij een grondexploitatie horen voor rekening van de gemeente zijn.

Voorraad grond

Gronden die worden aangehouden om te worden verkocht worden verantwoord onder de voorraad handelsgoederen (artikel 38 onderdeel c BBV) en worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde. Hieronder vallen ook de zogenoemde ruilgronden.

Verhuur

Een overeenkomst waarbij de verhuurder zich verbindt aan de huurder om een zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan reclameborden, zendmasten, maar ook agrarische gronden (al dan niet voor hobbymatig gebruik). Gelet op de uiteenlopende functies waarvoor gronden verhuurd kunnen worden, is het niet mogelijk hiervoor een vaste huurprijs op te nemen. De huurprijs zal dan ook afhankelijk van de beoogde functie worden bepaald. Uitgangspunt daarbij is dat de huurprijs marktconform is.

Warme gronden (MVA)

Dit zijn gronden die zijn verworven met het oog op gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld. Het toerekenen (activeren) van andere kosten is daarbij niet toegestaan. Voor deze gronden mag uitgegaan worden van de toekomstige bestemming in plaats van de geldende bestemming indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

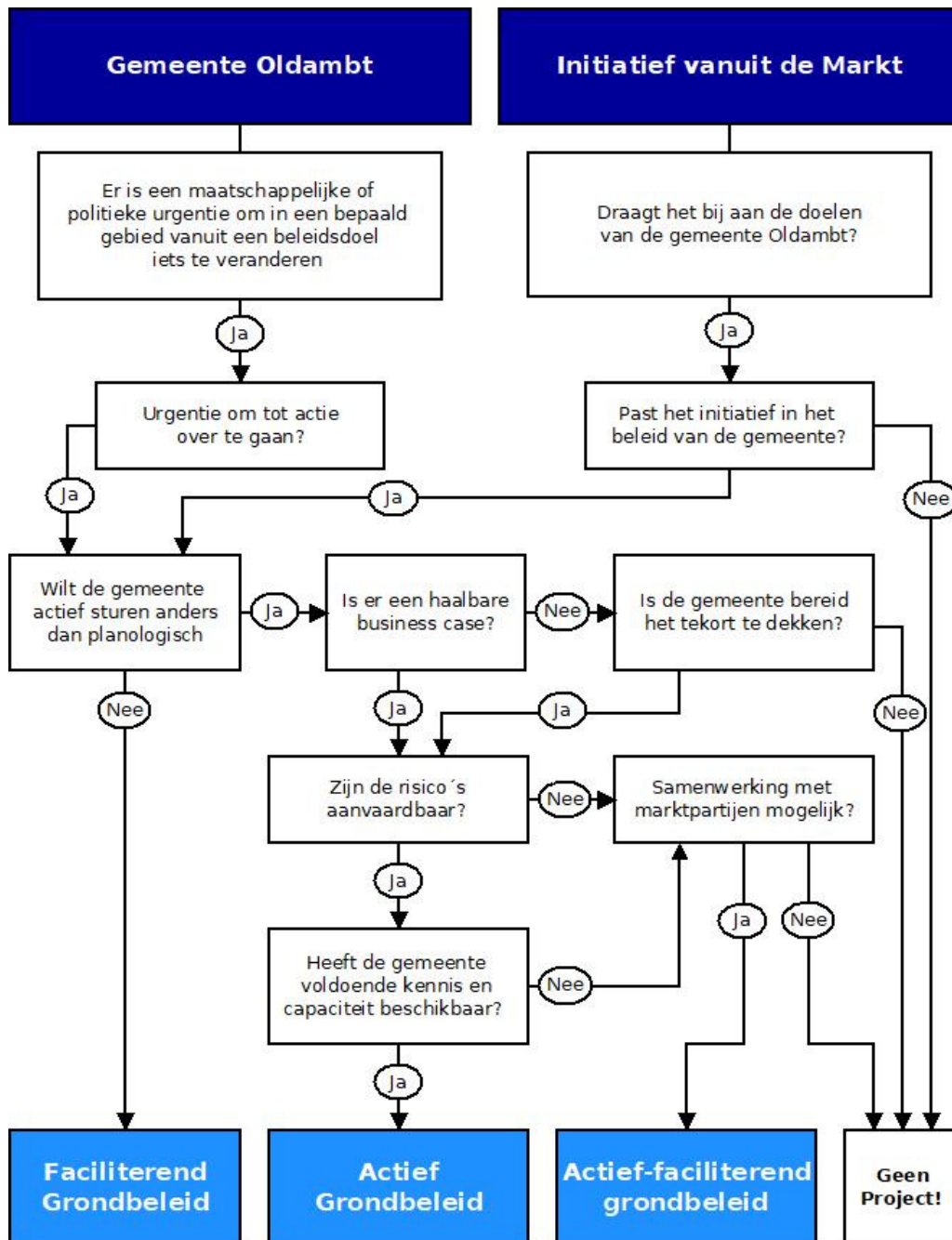
Wet ruimtelijke ordening (Wro)

De Wet ruimtelijke ordening regelt hoe de ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en/of gewijzigd worden

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De gemeente kan overeenkomstig de voorgeschreven wijze een voorkeursrecht vestigen in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Het voorkeursrecht wordt gevestigd op de daartoe door de gemeenteraad aangewezen percelen grond en heeft tot resultaat dat de grondeigenaar bij een voorgenomen vervreemding de betreffende percelen eerst te koop moet aanbieden aan de gemeente.

Bijlage 1. Beslismodel grondbeleid

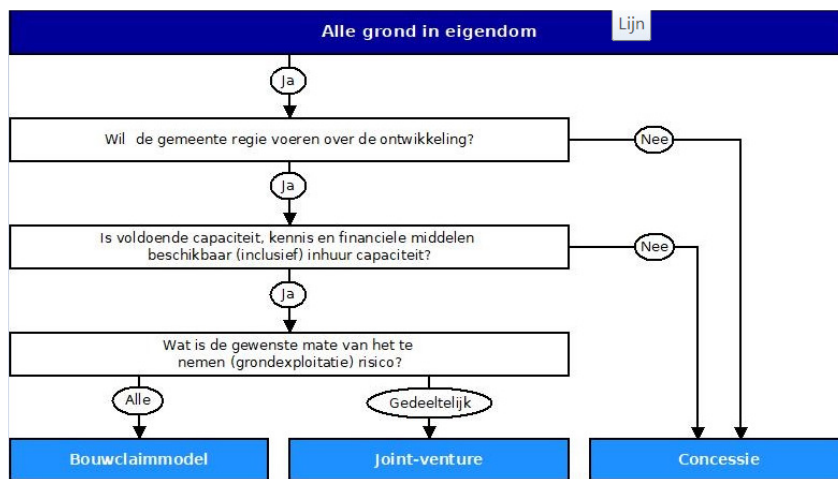


Bijlage 2. Beslismodellen samenwerkingsvormen

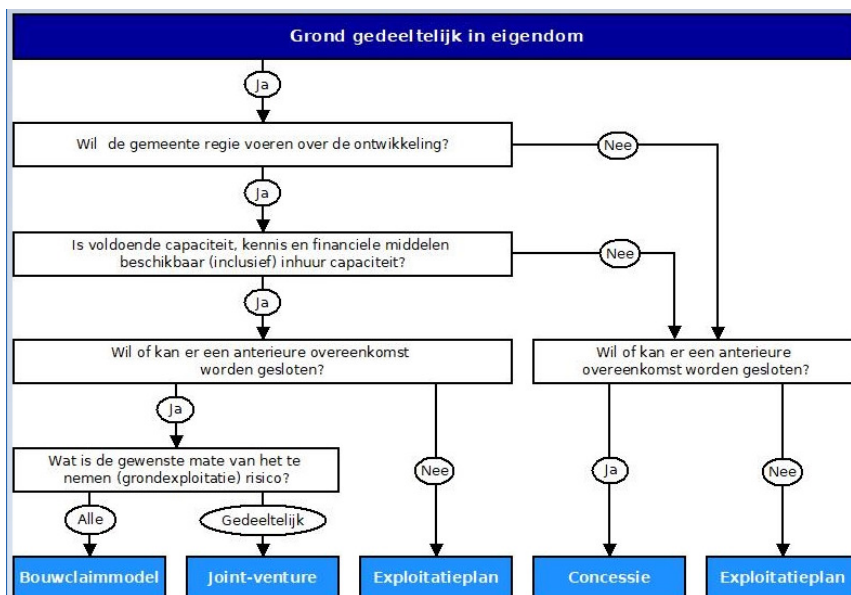
De grondpositie van de gemeente is in onderstaande beslismodellen als uitgangspunt genomen, namelijk de gemeente heeft:

1. Alle gronden in eigendom (figuur 1)
2. Deels gronden in eigendom (figuur 2)
3. Geen gronden in eigendom (figuur 3)

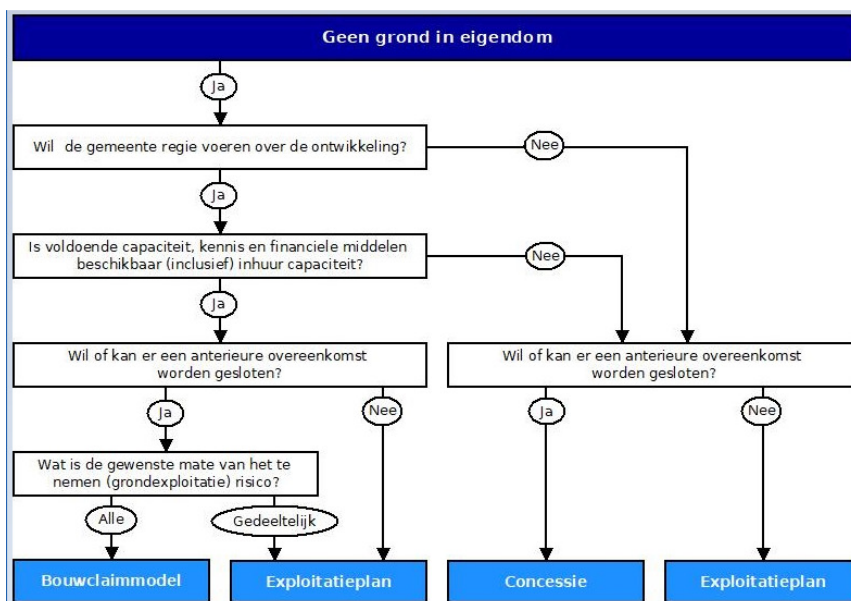
Figuur 1. Beslismodel: alle gronden in eigendom



Figuur 2. Beslismodel: gronden gedeeltelijk in eigendom



Figuur 3. Beslismodel: geen gronden in eigendom



Bijlage 3. Omgevingswet

Toekomstige wetgeving

De nieuwe Omgevingswet gaat op 1 januari 2022 in werking treden. Een belangrijk onderdeel van deze nieuwe wet is participatie. Wanneer een initiatiefnemer een plan wil realiseren zal hij voorafgaand aan het indienen van een plan de omgeving moeten betrekken en moeten aangeven wat er is gedaan aan burgerparticipatie en in welke vorm. De uitkomst van de burgerparticipatie kan dan worden ingebracht bij een vooroverleg over de planvorming of bij een concrete aanvraag voor het realiseren van het plan.

De verschillende instrumenten van het grondbeleid (onteigening, voorkeursrecht en herverkaveling in het landelijk gebied) zijn nu nog geregeld in verschillende wettelijke regimes: de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de Wet ruimtelijke ordening. Met de Aanvullingswet grondeigendom worden deze instrumenten samengebracht in de Omgevingswet.

Het doel van de Aanvullingswet grondeigendom is om het grondbeleid geschikter te maken voor diverse opgaven in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan gedacht worden aan de sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, de verwezenlijking van nieuwe woongebieden, de herstructurering van bedrijventerreinen, de aanpak van leegstaande kantoren en het behoud van aantrekkelijke winkelgebieden. Grondbeleid speelt in al deze vraagstukken een belangrijke rol.

In de Aanvullingswet grondeigendom worden de instrumenten onteigening (Onteigeningswet), voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten), stedelijke kavelruil en kavelruil in landelijk gebied (Wet inrichting landelijk gebied) samengebracht en vereenvoudigd.

Onteigening

De regeling voor onteigening wordt gemoderniseerd en gaat beter aansluiten bij de algemeen gangbare procedures in het omgevingsrecht. Er zal een scherper onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin een onteigeningsbesluit tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. Uitgangspunt blijft dat onteigening alleen kan worden ingezet als dat in het algemeen belang is en het noodzakelijk en urgent is.

Voorkeursrecht

Het instrument voorkeursrecht blijft behouden en wordt waar mogelijk vereenvoudigd en verbeterd.

Wet inrichting landelijk gebied

Het geldende stelsel van landinrichting van de Wet inrichting landelijk gebied zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet en wordt daarbij aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet.

Stedelijke herverkaveling

Aan bovengenoemde instrumenten wordt een nieuw instrument toegevoegd: vrijwillige stedelijke herverkaveling, die zal worden gebaseerd op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst van de Wet inrichting landelijk gebied.

Stedelijke herverkaveling is het herschikken van de zakelijke rechten binnen een bepaald gebied. Dat is aan de orde als de eigendomsverhoudingen een gewenste ontwikkeling belemmeren, wat zich in zeer uiteenlopende situaties kan voordoen. Bijvoorbeeld bij de herstructurering van krimpende of verouderde bedrijventerreinen, kantoorparken of winkelgebieden, maar ook bij de herstructurering van stedelijk gebied.

Stedelijke herverkaveling kan een gebiedsontwikkeling op gang brengen, zonder dat de gemeente daarvoor eerst de grond hoeft aan te kopen. De kosten en de (financiële) risico's zijn voor de betrokken grondeigenaren/partijen die uiteindelijk baat hebben bij de ontwikkeling. De gemeente heeft in deze dan ook voornamelijk een actief-faciliterende rol.

Kostenverhaal

Tenslotte zal in de Aanvullingswet grondeigendom een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal (nieuwe terminologie in plaats van grondexploitatie) worden doorgevoerd.

In de Aanvullingswet grondeigendom zijn in principe twee systemen te onderscheiden ten aanzien van het kostenverhaal:

1. Integrale gebiedsontwikkeling: dit systeem is nagenoeg gelijk aan het huidige kostenverhaal op marktpartijen/particulieren. Dit blijft op zowel vrijwillige basis als op dwingende basis. Hierbij zal het planfiguur exploitatieplan als zelfstandig instrument verdwijnen. Deze zal opgaan in het omgevingsplan.
2. Organische gebiedsontwikkeling: dit systeem ziet op ontwikkelingen waar geen eindbeeld voor is en ook geen tijdvak voor is bepaald. De kosten mogen enkel betrekking hebben op werken, werkzaamheden en maatregelen op de gronden waarop publieke voorzieningen worden aangelegd. De uiteindelijke exploitatiebijdrage wordt op activiteitsniveau ook nog gemaximeerd op basis van de waardevermeerdering van de grond als gevolg van de betreffende activiteit.

Kostensoortenlijst

De term 'grondexploitatiekosten' vervalst. Er wordt gesproken over kosten die gemaakt worden voor werken, werkzaamheden en maatregelen. De huidige kostensoortenlijst wordt in de basis gehandhaafd, maar op enkele punten aangepast. Zo wordt er geanticipeerd op de verduurzamingsopgave van de fysieke leefomgeving door in de kostensoortenlijst rekening te houden met werken als warmtenetwerken, gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalinzameling.

Bijlage 4. Relevante wetgeving

Europees beleid

Aanbesteding:

De gemeente houdt rekening met het eigen vastgestelde inkoopbeleid en de van toepassing zijnde wet- en regelgeving op het gebied van aanbestedingen. De Grondexploitatiewet biedt mogelijkheden om eisen te stellen aan (particuliere) gebiedsontwikkeling. Of (Europees) aanbesteed moet worden hangt af van het karakter van de opdracht. Indien een aanbestedingsplicht bestaat zal bepaald worden welke aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden, dit is afhankelijk van de bepalingen in het inkoopbeleid van de gemeente en de Aanbestedingswet en de toepasselijke drempelbedragen. Deze drempelbedragen worden twee jaarlijks aangepast¹.

Staatssteun:

Van staatssteun is sprake wanneer de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt die zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Hiervoor gelden de volgende criteria:

- het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief).
- het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen de lidstaten.

Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen voordat er een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen tenminste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is er sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie. Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken et cetera geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Of sprake is van eventuele strijd met het aanbestedingsrecht (aanbestedende dienst: i.c. gemeente, overheidsopdracht boven drempelbedrag) en/of staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De gemeente dient per geval te onderzoeken of er een risico van staatssteun bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om conform de geldende regelgeving te handelen.

Met betrekking tot het te voeren grondbeleid van de gemeente zijn met name de volgende twee onderwerpen in relatie tot staatssteun van belang:

- de verstrekking van financiële bijdragen aan realisatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
- de aan- en verkoop van gronden/opstallen.

¹ (<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/aanbesteden/inhoud/europese-regelgeving-aanbestedingen>)

Ad 1. Tekortlocaties

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien er – gegeven vooraf gestelde publieke doelen – sprake is van een tekortlocatie. In een dergelijk geval mag van de markt in beginsel niet worden aangenomen dat verliesgevende ontwikkelingen ter hand worden genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan voor de ontwikkelaar dan de prikkel zijn de gewenste ontwikkeling uit te voeren. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Ad 2. Grondtransacties

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond dient te geschieden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

Zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties zal van geval tot geval worden onderzocht of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd c.q. welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

Nationaal beleid

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid (hierna: Wet M en O) in werking getreden. Deze wet maakt onderdeel uit van de Mededingingswet. Deze wet heeft als doel om oneerlijke concurrentie tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren. De wet bevat hiervoor vier gedragsregels waaraan overheden zich moeten houden, indien zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten op de markt uitvoeren:

- **Kostendoorberekening:** overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs.
- **Bevoordelingsverbod:** overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- **Gegevenshergebruik:** overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
- **Functiescheiding:** als een overheid voor bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.