

Nota Grondbeleid Gemeente De Marne 2015-2019

Realisatie en Beheer
Grondbedrijf en Vastgoed
April 2015

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Samenvatting	2
1 Inleiding en doelstelling grondbeleid	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Aanleiding	3
1.3 Markttrends	3
1.4 Doelstelling	5
1.5 Kader en verantwoordelijkheden & bevoegdheden	6
2 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling	7
2.1 Situationeel grondbeleid; de beleidskeuze van De Marne	7
2.2 Stappenplan bij een nieuw initiatief voor een ontwikkeling	7
2.2.1 Stap 1: voldoet het initiatief aan uitvoering van gemeentelijke doelstellingen	8
2.2.2 Stap 2: bepalen van de rol van de gemeente	8
2.2.3 Stap 3: kijken hoe instrumenten van grondbeleid ingezet worden	10
2.2.4 Stap 4: opstellen ontwikkelstrategie	11
3 Financiële sturing en beheersing	13
 Bijlage I Vormen van grondbeleid	 15
Bijlage II Instrumenten van grondbeleid	17
Bijlage III Grondprijnsbeleid	21

Samenvatting

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en landschap, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. De nota grondbeleid schept het kader voor de manier waarop de gemeente haar rol (actief, passief of facilitair) en haar ontwikkelstrategie bij initiatieven bepaalt. Daarnaast biedt de nota een kader voor de manier waarop zij haar instrumenten inzet om haar doelstellingen te realiseren.

De doelstellingen van het grondbeleid zijn;

1. Het bevorderen en tijdig mogelijk maken van het gewenste ruimtegebruik;
2. Het bevorderen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit;
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en gemeente;
4. Risicobeheersing van ruimtelijke ontwikkelingen;
5. Optimalisatie van het financieel resultaat van een ontwikkeling.

Om de doelstellingen uit de nota grondbeleid te kunnen realiseren en uitvoering te geven aan maatwerk zet de gemeente in op situationeel grondbeleid. Situationeel grondbeleid houdt in dat per initiatief een keuze gemaakt wordt voor een vorm van grondbeleid. Per initiatief zal een aantal stappen doorlopen worden. De eerste stap is de beoordeling of een initiatief uitvoering geeft aan de (ruimtelijke) doelstellingen. De doelstellingen kunnen per initiatief verschillen, per initiatief wordt een afweging gemaakt welke doelstellingen prefereren, bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit of financiën. Vervolgens kijkt de gemeente wat haar rol is op basis van de keuzeboom, actief of facilitair. Bij stap 3 wordt gekeken hoe de instrumenten van het grondbeleid ingezet kunnen worden. De laatste stap is het opstellen van een ontwikkelstrategie, waarin al deze zaken worden opgenomen.

De nota schept op deze manier een kader voor de manier waarop de gemeente haar rol (actief, passief of facilitair) bepaalt en de manier waarop zij haar instrumenten inzet. Bij de inzet van instrumenten geldt dat:

- de Gemeente De Marne de voorkeur geeft aan het minnelijk verwerven van grond;
- De grondprijs marktconform dient te zijn;
- De grondprijs bij voorkeur wordt bepaald op basis van de residuele grondwaardemethode;
- Bij gronduitgifte verkoop de voorkeur heeft;
- De gemeente De Marne in zet op het sluiten van anterieure overeenkomsten voor alle particuliere exploitaties. Een exploitatieplan dient als stok achter de deur.

1 Inleiding en doelstellingen grondbeleid

1.1 Inleiding

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en landschap, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. De nota grondbeleid schept het kader voor de manier waarop de gemeente haar rol (actief, passief of facilitair) en haar ontwikkelstrategie bij initiatieven bepaalt. Daarnaast biedt de nota een kader voor de manier waarop zij haar instrumenten inzet om haar doelstellingen te realiseren.

De ruimtelijke doelstellingen zijn door de gemeente vastgelegd in de structuurvisie De Marne, het Woon- en Leefbaarheidsplan 2011-2021, afzonderlijke beleidsnota's en bestemmingsplannen.

1.2 Aanleiding

De aanleiding om de nota grondbeleid te actualiseren is tweeledig. Enerzijds had de vorige grondnota een geldigheidsduur tot en met 2014 en was derhalve aan een herijking toe. Anderzijds is de rol van de gemeente verder veranderd. Meer dan voorheen wil de gemeente alleen een richting en bandbreedte aangeven van de verwachte en gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Waarbij vooral ook kansen worden aangereikt waarmee partijen en initiatiefnemers mee aan de slag kunnen gaan. Hierdoor ontstaat vanuit de gemeentelijke verantwoordelijkheid de mogelijkheid om minder normatief en meer ruimte biedend te regisseren. Deze insteek is ook van invloed op het instrumentarium dat wordt ingezet. Deze nota biedt inzicht in de mogelijkheden die de gemeente heeft ten aanzien van haar rol (actief, passief of facilitair), ontwikkelstrategie en instrumenten.

1.3 Markttrends

De Marne heeft onder andere te maken met een afname van de bevolking en verandering van de bevolkingssamenstelling. Daarnaast hebben de gemeente en andere partijen in de ruimtelijke ordening, door de economische crises de beschikking over minder financiële middelen. Hierdoor komt het accent te liggen op het zorgvuldig omgaan met de bestaande ruimtelijke kwaliteiten en het doorontwikkelen en transformeren van over het algemeen kleinschalige initiatieven vanuit de samenleving.

Van oudsher waren we gewend te werken met gedetailleerde plannen, uitgevoerd door de gemeente, woningbouwcorporatie en projectontwikkelaars. Dit speelveld is inmiddels totaal veranderd. De markt is veranderd van een aanbodmarkt naar een vraagmarkt.

Ook de vorm en de schaal van ontwikkelingen is veranderd. De traditionele manier van gebiedsontwikkeling is steeds vaker een uitzondering. Gebiedsontwikkeling vraagt in sommige gevallen om een bredere, andere aanpak om gebruikers aan te trekken, vast te houden, kansen op ontwikkelingen te vergroten of om kostenbesparingen te realiseren. Tegenwoordig komt organische gebiedsontwikkeling vaker voor. Dit houdt in dat er geen blauwdruk meer is, er is meer en meer sprake van een open eindbeeld. Proloog en Ulrum 2034 zijn hier mooie voorbeelden van.

De initiatieven zijn kleiner qua omvang en er is meer aandacht voor maatwerk. De vraag vanuit de markt is centraal komen te staan, de eindgebruiker is leidend en er is meer aandacht gekomen voor het bestaande vastgoed.

De gemeente krijgt de komende jaren te maken met een belangrijke opgave met betrekking tot vastgoed, zoals de te verlaten onderwijshuisvestingslocaties en het herbestemmen/ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed. De nadruk is komen te liggen op transformatie van bestaand vastgoed en het transformeren van bestaande gebieden, in plaats van op nieuwbouw en uitbreiding. De gemeente zal meer gebruik moeten gaan maken van globale bestemmingsplannen, om zo sneller in te kunnen spelen op initiatieven vanuit de markt. Dit geeft meer vrijheid. Risicomanagement wordt steeds belangrijker vanwege de onzekerheid over het resultaat van projecten. Het middel grondexploitatie voldoet niet altijd meer, er zal ook gezocht moeten worden naar andere financieringsbronnen om de realisatie van onder meer publieke voorzieningen te dekken. Zoals eerder beschreven is de rol van de overheid eveneens aan het veranderen. De nieuwe rol van de overheid bestaat uit het faciliteren, het mobiliseren, het verleiden en bij elkaar brengen van partijen. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste markttrends nog eens samengevat.

Van	Naar
Traditionele gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Grote schaal / initiatieven	Kleine(re) schaal / initiatieven
Eenheid	Maatwerk
Top-down	Bottom-up in combinatie met top-down
Uitbreiding (nieuwbouw)	Binnenstedelijke herontwikkeling/transformatie bestaand vastgoed
Korte termijnvisie	Lange termijnvisie en integrale afweging (structuurvisie)
Ontwikkelaar centraal	Eindgebruiker centraal
Gedetailleerd, strak beleid	Globaler/flexibeler beleid (globaal bestemmingsplan, e.d.)
Actief grondbeleid	Actief facilitair gecombineerd met strategisch actief grondbeleid
Grondexploitatie	Gebiedsexploitatie (grond+bouw+gebouw)
Gevoel van beheersbaarheid	Risicomanagement
Budgetgestuurd	Resultaatgericht
Kostendekkend	Kostenverhaal
Financiering uit grondexploitatie	Andere financieringsbronnen zoeken
Eenmalige waardesprong	Brede waardecreatie (financiële en maatschappelijke doelen)

Tabel 1: Belangrijkste markttrends

Hoe hierop in te spelen in de nota grondbeleid?

Al deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het grondbeleid. Strategie, het bieden van maatwerk, regie en risicomanagement worden meer en meer belangrijk.

De nota schept het kader voor de manier waarop de gemeente haar rol (actief, passief of facilitair) en haar ontwikkelstrategie bepaalt en de manier waarop zij haar instrumenten inzet. Per initiatief / situatie zal een afweging gemaakt moeten worden om de bijbehorende doelstellingen te realiseren. Deze doelstellingen zullen per initiatief / situatie anders zijn. Dit wordt situationeel grondbeleid genoemd. De raad zal steeds meer moeten gaan sturen op doelstellingen in plaats van op het inzetten van het instrumentarium. Bij het bepalen van de keuze voor de rol welke de gemeente wenst in te nemen is de keuzeboom (zie ook §2.2.2) een goed hulpmiddel. De strategie zal per initiatief uitgewerkt worden in een ontwikkelstrategie (zie ook §2.2.4). Hierin worden onder meer de doelstellingen per initiatief uitgewerkt en wordt opgenomen welke instrumenten ingezet worden. Dit maakt het makkelijker voor de raad om te sturen.

1.4 Doelstellingen

De hoofddoelstellingen van de nota grondbeleid zijn niet veranderd. Ten opzichte van de vorige nota staan de pijlers: realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik en de kostenverdeling nog steeds overeind. Nieuw is de aandacht voor risicobeheersing.

De gemeente wil nog steeds ontwikkelingen mogelijk maken om haar ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Grondbeleid is daar een sturingsmiddel voor. De nota geeft aan hoe het beschikbare instrumentarium ingezet kan worden om de volgende doelstellingen te realiseren.

1. Het bevorderen en tijdig mogelijk maken van het gewenste ruimtegebruik;
2. Het bevorderen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit;
3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en gemeente;
4. Risicobeheersing van ruimtelijke ontwikkelingen;
5. Optimalisatie van het financieel resultaat.

Ad 1)

Het gewenste ruimtegebruik is vastgelegd in verschillende beleidsnota's (zoals de structuurvisie en het Woon- en Leefbaarheidsplan) en wordt uiteindelijk doorvertaald in het bestemmingsplan. Het grondbeleid omvat de belangrijkste instrumenten om de uitvoering van het gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken.

Ad 2)

Hierbij gaat het enerzijds om de kwaliteit van de openbare ruimte en anderzijds om de kwaliteit van de gebouwde omgeving. De gemeente legt dit vast in separate beleidsnota's. De nota grondbeleid biedt instrumenten om deze kwaliteit te bevorderen.

Ad 3)

Hierbij gaat het er om de opbrengsten van een investering terecht te laten komen bij de partij die de kosten van de investering draagt en het bevorderen dat de waardestijging (door een bestemmingsplanwijziging) van grond mede wordt ingezet ten behoeve van het algemeen belang.

Ad 4)

Risicobeheersing krijgt een steeds belangrijkere rol bij ruimtelijke ontwikkelingen. De nota biedt hier instrumenten voor, zo is de keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid van invloed op het risicoprofiel. De omvang van het risico kan vervolgens bepalend zijn voor de keus of wel of niet medewerking wordt verleend aan de ontwikkeling.

Ad 5)

Uitgangspunt is dat de gemeente streeft naar een optimalisatie van het financiële resultaat, zowel bij actieve als bij facilitaire ontwikkelingen. Dit kan echter tegenstrijdig zijn met de andere doelstellingen, aangezien kwaliteit en risicobeheersing geld kan kosten. Maar ook dan zal gekeken worden naar het meest optimale financiële resultaat, rekening houdend met andere doelstellingen/belangen.

1.5 Kader en verantwoordelijkheden & bevoegdheden

Het kader voor grondbeleid is de Grondexploitatiewet, onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening. Momenteel wordt gewerkt aan de Omgevingswet als vervanging van de Grondexploitatiewet, welke naar verwachting in 2018 in werking zal treden. In deze nota is nog geen rekening gehouden met de wijzigingen uit de Omgevingswet. In §2.2.3 wordt meer uitleg gegeven over de Omgevingswet.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Binnen het door de raad vastgestelde kader van de nota grondbeleid wordt door het college en de ambtelijke organisatie uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het grondbeleid. De raad wordt zonodig tussentijds geïnformeerd door het college. De resultaten van de grondexploitaties worden jaarlijks via het jaaroverzicht grondexploitaties aan de raad voorgelegd. Hoofdstuk 3 gaat hier verder op in.

In onderstaande tabel zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het college en de raad opgenomen.

	Gemeenteraad	College
Strategisch niveau	Nota grondbeleid Financiële verordening	
Tactisch niveau	Paragraaf grondbeleid bij programmabegroting en jaarverslag. Paragraaf risico's bij programmabegroting en jaarverslag Meerjarenperspectief grondexploitaties Strategische grondaankopen Ontwikkelstrategie	Productbegroting Ontwikkelstrategie
Operationeel niveau	Startnotitie met grondexploitatieverkenning Grondexploitatiebegroting Herziening grondexploitatie Evaluatie/afsluiting grondexploitatie	Uitvoering grondexploitatie Sluiten exploitatie- en andere overeenkomsten Projectrapportages

Tabel 2: Verantwoordelijkheden en bevoegdheden raad en college

2 Grondbeleid en gebiedsontwikkeling

2.1 Situationeel grondbeleid; de beleidskeuze van De Marne

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid, actief, facilitair en een tussenvorm. Onder deze laatste vallen verschillende vormen van publiek private samenwerking. In bijlage I wordt dit nader toegelicht.

In de structuurvisie en ook het Woon en Leefbaarheidsplan is de nadruk gelegd op meer ruimte voor maatwerk vanuit de markt. Vandaar dat gemeente De Marne een situationeel grondbeleid hanteert. Dit betekent dat het bestuur per initiatief een afweging maakt welke vorm van grondbeleid de gemeente voert en hoe het grondbeleidsinstrumentarium ingezet kan worden om de gemeentelijke doelen te bereiken. Hierbij wordt de afweging gemaakt of de risico's opwegen tegen de publieke belangen. Vaak wordt de keuze van het type grondbeleid al ingegeven door de grondposities van private ontwikkelaars en/of de gemeente. Maar ook in deze gevallen kan de gemeente een strategie kiezen om haar doelstellingen te kunnen realiseren.

Gemeente De Marne hanteert een situationeel grondbeleid; de keuze voor de vorm van grondbeleid wordt per initiatief gemaakt. Zie ook de keuzeboom.

Indien facilitair, dan actief faciliteren

Bij facilitair grondbeleid zal de nadruk veel meer komen te liggen op het *actief* faciliteren van initiatieven uit de markt. Dit betekent bijvoorbeeld dat de gemeente een actievende rol neemt in het benaderen van partijen, netwerken, innovatieve inzet van het grondbeleidsinstrumentarium, actief ondersteunen van initiatieven, marketing en dergelijke. De rol van de gemeente is dan meer gericht op het mogelijk maken van een initiatief door het slim inzetten van haar instrumenten. Als ingrijpen door de gemeente niet nodig is zal de gemeente haar rol beperken tot faciliteren, dus niet actief.

2.2 Stappenplan bij een nieuw initiatief voor een ontwikkeling

Als er een initiatief voor ontwikkeling bij de gemeente binnenkomt, wordt een aantal stappen doorlopen. De eerste vraag die beantwoord dient te worden is of de gemeente wel medewerking wil verlenen aan het initiatief. Als dit niet zo is, dan stopt de betrokkenheid van de gemeente. Als de gemeente wel mee wil werken aan een initiatief, is het belangrijk om te beoordelen of een initiatief uitvoering geeft aan de doelstellingen van de gemeente. Vervolgens is het van belang dat er gekeken wordt welke rol, actief of passief, de gemeente wenst te nemen in het initiatief. De keuzeboom, opgenomen in §2.2.2, is daarbij een hulpmiddel. Vervolgens zal worden gekeken hoe de gemeente uitvoering kan geven aan het initiatief, met welke instrumenten. In de hierna volgende paragrafen worden de verschillende stappen nader toegelicht.

2.2.1 Stap 1: voldoet het initiatief aan uitvoering van gemeentelijke doelstellingen

De eerste stap is het maken van de afweging of een initiatief voldoet aan de ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen van de gemeente. Een instrument dat hierbij ingezet kan worden is de Ladder voor duurzame verstedelijking en het Afwegingskader Bewonersinitiatieven. Alle belangen worden hierbij bekeken, zoals wonen, financieel, sociaal economisch, leefbaarheid en ruimtelijk. De doelstellingen kunnen per initiatief verschillen, per initiatief kan een andere doelstelling de voorkeur hebben.

Ladder duurzame verstedelijking en afwegingskader woningbouw

De ladder voor duurzame verstedelijking is een instrument voor gemeenten om nieuwe initiatieven / ontwikkelingen standaard te kunnen motiveren met behulp van een stappenschema. Op deze manier kan de overheid waarborgen dat plannen voor nieuwe woningen, bedrijventerreinen of infrastructuur zorgvuldig worden afgewogen en ingepast. Deze ladder houdt rekening met de regionale afstemming. De ladder is geborgd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Bro bepaalt dat bestemmingsplannen de treden van de ladder moeten doorlopen voor stedelijke functies

Afwegingskader Bewonersinitiatieven

De gemeente De Marne is bezig met het opstellen van een afwegingskader voor initiatieven van bewoners of derden. Zij maakt hiervoor gebruik van een model dat is opgesteld door de Universiteiten van Twente en Amsterdam. Op basis van een vijftal criteria kan worden beoordeeld of een plan ondersteunt moet worden door de gemeente. Deze criteria hebben betrekking op:

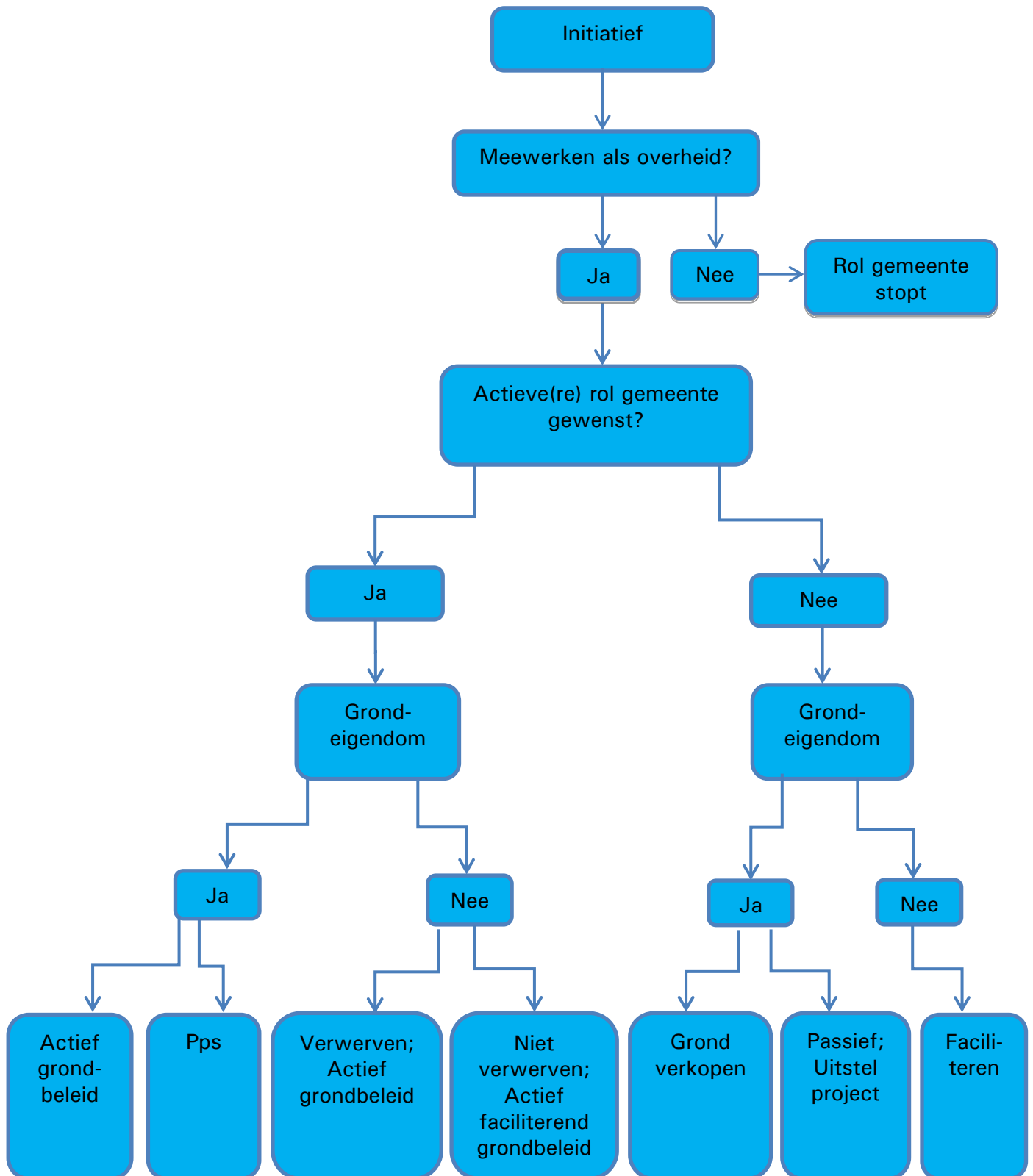
1. Animo. Kunnen wij aansluiten bij de motieven van de initiatiefnemer?
2. Contact. Is er voldoende contact met inwoners, organisaties en instanties?
3. Toerusting. Beschikt de initiatiefnemer over voldoende middelen, tijd en vaardigheden om het initiatief tot een goed einde te brengen?
4. Inbedding. Is onze organisatie voldoende ingericht om het initiatief te ondersteunen?
5. Empathie. Past het initiatief bij de politieke agenda?

2.2.2 Stap 2: bepalen van de rol van de gemeente

Als bij stap 1 bepaald is dat het initiatief aansluit bij gemeentelijke doelstellingen, dan wordt gekeken wat de rol van de gemeente bij het initiatief/ontwikkeling kan zijn, actief of facilitair. Van belang hierbij is of de gemeente grondeigendom heeft bij het initiatief. Een andere belangrijke afweging is de mate waarin de gemeente risico wil of kan lopen bij een initiatief en of de gemeente de regie wil behouden bij een initiatief.

Er is een aantal situaties waarin een actieve rol van de gemeente gewenst/noodzakelijk is. Dit is het geval bij een maatschappelijk gewenste ontwikkeling, welke niet opgepakt wordt door de markt. Maar ook de aanleg van publieke voorzieningen (zoals infrastructuur en groen) of locaties met een grote verdienmogelijkheid geven mogelijk aanleiding tot een actievere rol van de gemeente. Met behulp van de keuzeboom kan de gemeente haar rol bepalen en welke vorm van grondbeleid zij wenst te voeren.

Keuzeboom



Er is een aantal opties mogelijk, welke hieronder kort beschreven worden.

Actievere rol door gemeente gewenst:

1. Gemeente heeft grondeigendom
 - a. Gemeente neemt initiatief en ontwikkelt. Risico's zijn voor de gemeente.
 - b. Gemeente gaat samenwerken met andere partij(en) in pps vorm.
2. Gemeente heeft geen grondeigendom
 - a. Gemeente kiest voor actief grondbeleid en gaat verwerven.
 - b. Gemeente kiest voor alleen actief faciliteren.

Dan kan het ook nog voorkomen dat overheidsingrijpen op dit moment bij een initiatief niet nodig is, en dat de gemeente het dus eigenlijk overlaat aan de markt. Dit leidt dan tot de volgende situaties;

Actievere rol gemeente niet nodig/niet mogelijk:

1. Gemeente heeft grondeigendom
 - a. Gemeente faciliteert alleen publiekrechtelijk en verkoopt haar grond.
 - b. Gemeente doet niets en stelt het project uit tot betere tijden.
2. Gemeente heeft geen grondeigendom
 - a. De gemeente geeft geen prioriteit aan de ontwikkeling, heeft geen grondeigendom en kiest ervoor om niets te doen. Alleen als de partij het initiatief verder wil brengen, zal de gemeente het publiekrechtelijke traject faciliteren indien nodig en/of gewenst.

2.2.3 Stap 3: kijken hoe instrumenten van grondbeleid ingezet worden

Als de rol van de gemeente duidelijk is, wordt gekeken welke instrumenten ingezet kunnen worden om het initiatief tot ontwikkeling te brengen. Als de gemeente een actieve rol heeft bij een initiatief, heeft zij de beschikking over andere instrumenten dan wanneer de gemeente een facilitaire rol heeft.

In onderstaande tabel is te zien welke instrumenten de gemeente per type grondbeleid tot haar beschikking heeft. De gemeente legt in de ontwikkelstrategie vast hoe ze denkt bij te dragen aan een initiatief, dus welke instrumenten zij inzet. In bijlage II worden de verschillende instrumenten nader toegelicht.

	Instrumenten grondbeleid (actief / facilitair)	Rechtsgebied	Komt voor bij grondbeleid
1	Bestemmingsplan	Publiekrechtelijk	Actief/facilitair
2	Verwerving	Privaatrechtelijk	Actief
	Minnelijke verwerving		
	Wet voorkeursrecht gemeenten		
	Onteigening		
	Strategisch aankoopbeleid		
3	Tijdelijk beheer (tijdens grondexploitatieproces)	Privaatrechtelijk	Actief
4	Tijdelijke exploitatie	Privaatrechtelijk	Actief
5	Kostenverhaal	Privaatrechtelijk	Actief/facilitair
	Gronduitgifte		Actief
	Grondprijsbeleid		Actief/facilitair
	Grondexploitatie		Actief
	Exploitatieovereenkomsten	Privaatrechtelijk	Facilitair
	Exploitatieplan	Publiekrechtelijk	Facilitair
	Nota Bovenwijkse voorzieningen / fondsvorming	Privaatrechtelijk	Facilitair

Tabel 3: Instrumenten van het grondbeleid

Omgevingswet

De instrumenten van het grondbeleid zijn niet veranderd. Wel wordt er gekeken naar een flexibelere inzet van de instrumenten. Hier wordt ook op ingespeeld in de Omgevingswet. Juni 2014 is het wetsvoorstel voor de Omgevingswet door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd. De instrumenten voor het gemeentelijk grondbeleid worden opgenomen in de Omgevingswet. Naar verwachting zal de nieuwe Omgevingswet in 2018 in werking treden.

Gemeenten krijgen mogelijkheden om beter en sneller in te spelen op initiatieven van eigenaren en bewoners, door een meer globaal bestemmingsplan. De toepassing van het exploitatieplan wordt vereenvoudigd, dit hoeft pas opgesteld te worden bij het aanvragen van de omgevingsvergunning. De financiële toets wordt vereenvoudigd. En onderzocht wordt of stedelijke herverkaveling onderdeel kan gaan uitmaken van de Omgevingswet, zie hieronder voor een nadere toelichting.

Stedelijke herverkaveling

Een relatief nieuw instrument is stedelijke herverkaveling. Bij stedelijke herverkaveling vindt er een grondruil plaats tussen grondeigenaren om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, met verrekening van waardeverschillen. De rol van de gemeente hierin is het stimuleren en faciliteren, partijen aan tafel brengen. Dit instrument is nog niet verankerd in de Omgevingswet. Ook in Ulrum loopt nu een onderzoek naar de toepasbaarheid van dit instrument.

Overige nieuwe instrumenten

Naast de huidige instrumenten wordt in verschillende gemeenten geëxperimenteerd met nieuwe aanvullende instrumenten. Voorbeelden hiervan zijn verhandelbare ontwikkelrechten, nieuwe financieringsvormen, mini-grondexploitaties, en dergelijke. In het kader van de Omgevingswet wordt onderzocht of het mogelijk is om fondsvorming mogelijk te maken op basis van forfaitair te innen bijdragen¹. Het rapport Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl² gaat in op een aantal van deze instrumenten. De Marne zal de mogelijkheden voor nieuwe instrumenten bekijken en daar waar nodig inzetten. Het gebruik van nieuwe financieringsvormen kan helpen bij het mogelijk maken van een initiatief. Per initiatief zal gekeken worden of andere financieringsvormen kunnen bijdragen aan de uitvoering van het initiatief.

2.2.4 Stap 4: opstellen ontwikkelstrategie

Als bekend is wat de doelen van een initiatief zijn, welke rol de gemeente inneemt en welke vorm van grondbeleid zij voert, kan een ontwikkelstrategie worden opgesteld.

De status van een ontwikkelstrategie zal per initiatief verschillen. De complexiteit en de aard van de ontwikkeling bepalen of het nodig is om de ontwikkelstrategie door de raad goed te laten keuren of dat goedkeuring door het college voldoende is.

De gemeente De Marne zal in de ontwikkelstrategie aangeven wat zij wil bereiken, hoe ze het wil bereiken en wanneer en wat de gemeente zelf doet en wat zij van de andere partij verwacht.

In een ontwikkelstrategie worden onder meer de volgende zaken opgenomen;

- De doelstellingen van het initiatief. Dit kan ruimtelijk, wonen, leefbaarheid, financieel, sociaal, economisch of een combinatie zijn.

¹ Met een forfaitaire bijdrage wordt bedoeld een bijdrage op een veronderstelde basis. Door middel van fondsvorming kan gespaard worden voor de toekomst. Zie ook blz 5 van het PBL rapport "Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling", 2014.

² Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl; eerste stappen in de praktijk, van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, maart 2014

- De keuze voor de vorm van grondbeleid, op basis van de keuzeboom. Hierbij maakt de gemeente een afweging in welke mate zij risico kan / wenst te lopen en in hoeverre zij de regie wil hebben bij een initiatief.
- Welke instrumenten worden ingezet om uitvoering te geven aan een initiatief. De instrumenten zijn in bijlage II opgenomen.
- De financierbaarheid van het initiatief en hoe het kostenverhaal tot stand wordt gebracht.
- Welke samenwerkingsvorm wordt gekozen en welke partijen zijn betrokken.
- Planning / fasering van het initiatief.

Gemeente streeft naar het formuleren van een ontwikkelstrategie voor een initiatief.

3 Financiële sturing en beheersing

In dit hoofdstuk worden de toetsingsmogelijkheden voor de raad en de verantwoordingsmomenten voor het college beschreven.

Van belang zijn de volgende verantwoordingsstukken:

- Programmabegroting
- Jaarrekening
- Jaaroverzicht grondexploitaties

De verantwoording van het grondbeleid is ingebed in de reguliere P&C cyclus. Het grondbeleid wordt conform het Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV)³ verantwoord in de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening en de programmabegroting. In aanvulling hierop stelt de gemeente jaarlijks het overzicht grondexploitaties vast voor de lopende grondexploitaties. De administratieve verwerking van de grondexploitaties vindt plaats conform het BBV.

Jaaroverzicht grondexploitaties

Bij actief grondbeleid stelt de gemeente per ontwikkeling een grondexploitatie op, welke jaarlijks geactualiseerd wordt. Deze grondexploitaties worden jaarlijks vastgesteld via het jaaroverzicht grondexploitaties. In het jaaroverzicht wordt het voorgaande jaar verantwoord en wordt een vooruitblik gegeven op de komende jaren. De ontwikkelingen worden financieel vertaald en er wordt een inschatting van de risico's gegeven. Op basis van het overzicht grondexploitaties kan opnieuw gekeken worden naar de plannen en kan beoordeeld worden of aanpassingen noodzakelijk zijn. Het college kan tussentijds verantwoording afleggen over de voortgang van de projecten. Hierbij kan dan gekeken worden naar planning versus realisatie. Het overzicht grondexploitaties vormt daarmee een afwegingskader voor besluiten over lopende en toekomstige grondexploitaties.

Winst en verlies

De gemeente De Marne kent geen aparte reserve grondbedrijf. Alle winsten en verliezen vervallen aan de algemene reserve. De systematiek van het nemen van winsten en verliezen houdt in dat deze moeten worden genomen op het moment dat ze gerealiseerd zijn dan wel bekend zijn. Een eenvoudige benadering van de winstneming is om winsten te nemen op basis van het verschil tussen de boekwaarde en de nog te maken kosten voor het complex. Wanneer een exploitatieverlies ontstaat moet deze altijd worden afgedekt met een voorziening.

Wetsvoorstel vennootschapsbelastingplicht (vbp-plicht) voor overheidsbedrijven⁴

In het concept wetsvoorstel vbp-plicht wordt een ingrijpende wijziging voorgesteld inzake de heffing van belasting. Het doel van deze wet is om een gelijk speelveld voor overheden en marktpartijen te creëren. Voor de grondexploitaties zou dit kunnen betekenen dat de gemeente 25% belasting over haar winst op grondexploitaties moet betalen. Wat exact de gevolgen zijn voor de gemeente op het gebied van grondbeleid en grondexploitaties is nog onduidelijk. In deze nota is met dit wetsvoorstel nog geen rekening gehouden.

³ "Notitie grondexploitatie (bijgesteld)", van de Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten), februari 2012.

⁴ Concept wetsvoorstel vennootschapsbelastingplicht voor overheidsbedrijven, april 2014.

Risico & Weerstandsvermogen

Grondexploitaties zijn dynamische projecten, vaak van grote omvang en met lange doorlooptijd, waarbij het belangrijk is om goed zicht te hebben op de omvang van de risico's en de manier waarop hiermee wordt omgegaan. Hiervoor wordt jaarlijks, als onderdeel van het jaaroverzicht grondexploitaties, een risicoanalyse uitgevoerd van alle lopende exploitaties. Het op deze wijze bepaalde risico wordt afgedekt vanuit het weerstandsvermogen van de gemeente.

In de risicoanalyse worden de projectrisico's op de grondexploitatieprojecten benoemd en gekwantificeerd. Hiervoor worden een tweetal methoden toegepast. In de eerste plaats worden de scenario's onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de eindwaarde van de exploitaties. Denk hierbij aan een stijging van de rente, grondprijzdaling en een vertraging in de uitgiftesnelheid. Het risico wordt daarbij bepaald aan de hand van het effect van dit scenario maal de kans dat dit scenario werkelijkheid wordt. Ter controle van deze scenariomethode wordt het gewenste omvang van het weerstandsvermogen ook nog gerelateerd aan een percentage van de aanwezige boekwaardes en de te verwachten investeringen (de zogenaamde IFLO-methode).

Dankzij de forse afwaardering van grondexploitaties in 2011, het verkleinen van de voorraad bouwkvavels en de doorgevoerde dalingen van kavelprijzen is het risico de laatste jaren erg afgenomen. In 2010 werd het risico nog berekend op een totale omvang van 1,5 miljoen. Inmiddels is dit met 90 % teruggebracht tot ca. € 150.000,-. Het is nu de verwachting dat de komende jaren het risicoprofiel zich rond dit bedrag zal stabiliseren.

Gronden niet in exploitatie

Hieronder wordt verstaan: gronden in eigendom van de gemeente die met een specifiek doel zijn verworven. Zolang dit doel niet is gerealiseerd blijven deze gronden deel uitmaken van het grondbedrijf. Deze grondvoorraad moet in overeenstemming zijn (aantal en locatie) met de toekomstplannen/verwachtingen ten aanzien van ruimte vragende functies. Het huidige beeld is dat een groot deel van deze percelen blijvend niet meer nodig zijn voor toekomstige functies. In 2014 is dan ook besloten dat de gemeente gefaseerd gronden gaat afstoten.

Om zicht te houden op de actuele grondvoorraad wordt jaarlijks een overzicht verstrekt van de gronden niet in exploitatie. Hierbij wordt tevens aangegeven hoe de verhouding is tussen enerzijds de economische waarde en anderzijds de boekwaarde.

Bijlage I Vormen van grondbeleid

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de grond in eigendom of gaat de gemeente actief grond verwerven. Vervolgens maakt de gemeente de grond bouwrijp en geeft de grond uit, na vaststelling van het bestemmingsplan. De kosten worden dan verhaald via gronduitgifte en de gemeente voert een grondexploitatie. Actief grondbeleid kan leiden tot het aanjagen van ontwikkelingen.

De bijbehorende instrumenten zijn verwerving, gronduitgifte (conform grondprijsbeleid) en grondexploitatie. Verwerving kan minnelijk of via onteigening, zie ook bijlage II.

Facilitair grondbeleid

Facilitair grondbeleid houdt in dat de gemeente private ontwikkelingen faciliteert, zonder zelf de grond in eigendom te hebben. De grondexploitatie ligt bij private ontwikkelaars. De invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting loopt via het bestemmingsplan. Kostenverhaal is mogelijk op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), via een (anterieure) overeenkomst (privaatrechtelijk) of via een exploitatieplan (publiekrechtelijk). Naast deze instrumenten is er nog sprake van een nieuw instrument, namelijk stedelijke herverkaveling. Dit wordt mogelijk verankerd in de Omgevingswet (zie ook paragraaf 2.2.3).

De gemeente heeft vanuit de grondexploitatiwet mogelijkheden om te sturen op de volgende aspecten:

- Realisatie van specifieke woningcategorieën, zoals sociale woningbouw en vrije kavels;
- De aanleg van nutsvoorzieningen;
- De aanleg en inrichting van het openbaar gebied;
- De wijze van bouwrijp maken;
- De fasering en tempo van realisatie (uitfaseren).

Een belangrijk voordeel van facilitair grondbeleid is risicodeling en het benutten van kennis van de marktpartijen.

Tussenvormen; publiek private samenwerking (pps)

Tussen actief en facilitair is nog een tussenvariant, namelijk publiek private samenwerking. Dit houdt in dat de gemeente met één of meerdere marktpartijen samenwerkt. Er zijn op hoofdlijnen drie soorten pps-constructies te onderscheiden. Maar er zijn ook combinaties van deze modellen mogelijk. De mate van risicoverdeling en invloed van partijen verschilt per model.

- Bouwclaimmodel, zit dicht tegen actief grondbeleid aan
- Joint-venture model; gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM)
- Concessiemodel;

Bouwclaimmodel

Bij dit model verkoopt een marktpartij de grond aan de gemeente. De gemeente maakt bouwrijp en geeft grond uit. De marktpartij krijgt in ruil daarvoor bouwrijpe kavels, een bouwclaim.

Joint-venturemodel

De gemeente en private partij richten een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) op. Vaak is de verdeling van het risico in deze constructies 50%-50%. De gemeente heeft beperkte sturingsmogelijkheden.

Concessiemodel

In dit model voert de marktpartij vaak een private grondexploitatie en is de invloed van de gemeente beperkt tot een formele rol, voornamelijk bij de planvorming. Hierdoor loopt de gemeente ook weinig risico's. De ontwikkeling van het openbaar gebied komt vaak ook voor rekening van marktpartijen. Het concessiemodel is met name geschikt voor kleinere woningbouwlocaties. Belangrijk aandachtspunt is de overdracht van het openbaar gebied aan de gemeente.

Een PPS constructie kan meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, meer deskundigheid en marktkennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden.

In onderstaande tabel zijn de verschillende vormen van grondbeleid met de voor- en nadelen opgenomen.

Vorm	Grond	Voordeel	Nadeel
Faciliterend grondbeleid (ontwikkelaar, of andere partij, koopt de grond)	(Vrijwel) volledig eigendom bij markt of particulier. Overheid kan wel eisen stellen (zoals bestemmingsplan).	Overheid neemt geen financieel risico.	Winst is niet voor overheid. Minder zeggenschap in de ontwikkeling.
Samenwerkingsverbanden (Overheid werkt samen met private partner, bijv. PPS)	In bezit van de overheid of private partner	Risico's worden verdeeld. Gezamenlijke ontwikkeling.	Veelal delen van de winst.
Actief grondbeleid (Overheid koopt grond aan)	In bezit van de overheid	Winst is voor overheid. Veel zeggenschap in de ontwikkeling. Overheid heeft regie in initiatief- en haalbaarheidsfase.	Overheid neemt financieel risico.

Bron: Rijksoverheid.nl

Bijlage II Instrumenten van grondbeleid

	Instrumenten grondbeleid (actief / facilitair)		Komt voor bij grondbeleid
1	Bestemmingsplan	Publiekrechtelijk	Actief/facilitair
2	Verwerving	Privaatrechtelijk	Actief
	Minnelijke verwerving		Actief
	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)		Actief
	Onteigening		Actief
	Strategisch aankoopbeleid		Actief
3	Tijdelijk beheer (tijdens grondexploitatieproces)	Privaatrechtelijk	Actief
4	Tijdelijke exploitatie	Privaatrechtelijk	Actief
5	Kostenverhaal	Privaatrechtelijk	Actief/facilitair
	Gronduitgifte		Actief
	Grondprijsbeleid		Actief/facilitair
	Grondexploitatie		Actief
	Exploitatieovereenkomsten	Privaatrechtelijk	Facilitair
	Exploitatieplan	Publiekrechtelijk	Facilitair
	Nota Bovenwijkse Voorzieningen / Fondsvorming	Privaatrechtelijk	Facilitair

1 Bestemmingsplan

Via het bestemmingsplan kan de gemeente sturen op de inrichting van een gebied. Er worden ruimtelijke en kwalitatieve kaders gesteld.

De gemeente kan het bestemmingsplan strategisch inzetten door conserverend te bestemmen. Dit kan gebruikt worden als er geen overeenstemming is met partijen.

Daarnaast kan door middel van een globaal bestemmingsplan beter ingespeeld worden op organische gebiedsontwikkeling.

2 Verwerving

De gemeente heeft een aantal mogelijkheden om te verwerven, namelijk op minnelijke wijze, via het vestigen van een voorkeursrecht (Wet voorkeursrecht gemeenten) of via onteigening (op basis van de Onteigeningswet).

Minnelijke verwerving

De meest actieve wijze waarop de gemeente grondbeleid kan voeren is om via minnelijke weg gronden aan te kopen die zijn gelegen in bestaande of toekomstige ontwikkelingsgebieden.

Minnelijke aankoop betekent dat de gemeente (al dan niet op eigen initiatief) met de eigenaar een aankoop overeenkomt.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft de gemeente de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen op gronden waarvan de huidige bestemming afwijkt van de beoogde bestemming. De beoogde bestemming mag niet een agrarische bestemming zijn. Door het vestigen van een Wvg-aanwijzing kan ongewenste grondspeculatie worden tegengegaan en kan prijsopdrijving worden voorkomen. Het voorkeursrecht voorkomt dat marktpartijen een grondpositie verwerven in een ontwikkelingsgebied.

De kern van de Wvg is dat indien een eigenaar van grond(en) waarop een voorkeursrecht rust, deze gronden wenst te verkopen, hij de grond(en) eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden. Het is echter geen plicht tot verkoop, enkel een plicht tot aanbieden.

Onteigening

Onteigening is het meest ingrijpende verwervingsinstrument dat een gemeente kan inzetten. De gemeente kan gebruik maken van onteigening indien zij voor de uitoefening van haar publieke taak de volledige beschikking over de gronden nodig heeft en zij er niet in slaagt deze via minnelijke weg te verkrijgen.

De onteigening wordt geregeld in de Onteigeningswet (Ow) en deze kent een tweetal procedures: een administratieve procedure en een gerechtelijke procedure. In de administratieve procedure neemt de gemeenteraad een besluit tot onteigenen en wordt dit besluit onderworpen aan de goedkeuring van de Kroon. Deze procedure leidt tot verkrijging van de onteigeningstitel, een rechtsgeldig besluit tot onteigening dat een vereiste is voor het uitbrengen van een dagvaarding als start van de gerechtelijke procedure voor de burgerlijke rechter. De gerechtelijke procedure leidt tot een onteigeningsvonnis dat wordt ingeschreven in de openbare registers en tot vaststelling van de te betalen schadeloosstelling aan de grondeigenaren.

De gemeente kan alleen gebruik maken van het onteigeningsinstrument indien de noodzaak en nut van onteigening bestaan. In de praktijk wordt een onteigeningsprocedure niet vaak doorgezet, omdat via de onderhandelingen en door het feit dat de gemeente zou kunnen onteigenen veelal gekomen wordt tot minnelijke verwerving.

Strategisch aankoopbeleid

De gemeente kan een strategisch aankoopbeleid voeren om bepaalde ontwikkelingen van de grond te krijgen of te versnellen. Daarnaast kan de gemeente strategisch verwerven om ruilgronden te verwerven. Verwerving leidt tot een hoger risico, de gemeente dient, naast een dekking voor de investerings- en beheerkosten, ook over een voldoende weerstandsvermogen te beschikken.

Gemeente De Marne geeft de voorkeur aan het minnelijk verwerven van grond.

3 Tijdelijk beheer

Het tijdelijk beheer is er vooral op gericht om de periode tot en met het in exploitatie nemen (bouwrijp maken, dan wel slopen) te overbruggen en is onderdeel van het grondexploitatieproces. Dit om verloedering van het gebied te voorkomen.

Tijdelijk beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur- of pachtcontracten, onderhoud aan het onroerend goed en bewaken van kosten voor tijdelijk beheer. Naast tijdelijk beheer kan er ook sprake zijn van permanent beheer van onroerende zaken. Permanent beheer valt echter niet onder de 'grondexploitatie' en valt ook buiten bereik van deze nota Grondbeleid.

4 Tijdelijke (grond)exploitatie

Tijdelijke exploitatie komt steeds vaker voor. Dit houdt in het tussentijds benutten van voor toekomstige gebiedsontwikkeling aangemerkte gebieden of het daarop aanwezige vastgoed voor een nog onbepaalde termijn. Dit tijdelijke gebruik kan gebruikt worden om maatschappelijke functies een kans te geven, een eerste kasstroom te genereren of om het gebied naamsbekendheid te geven.

5 Kostenverhaal

Onder kostenverhaal wordt verstaan het verhalen van grondexploitatiekosten van een ruimtelijk plan, zoals bijvoorbeeld de kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut, groen en

dergelijke en plankosten. Voorbeelden van een ruimtelijk plan zijn bestemmingsplan, projectbesluit, wijzigingsplan of een beheerverordening.

Kostenverhaal kan op drie manieren, namelijk via gronduitgifte (bij actief grondbeleid), via een (anterieure) overeenkomst (bij facilitair grondbeleid) of via een exploitatieplan (bij facilitair grondbeleid). Kostenverhaal is verplicht op basis van de grondexploitatiewet. Alleen de kosten die opgenomen zijn in de kostensoortenlijst⁵ kunnen verhaald worden.

Gronduitgifte; grondexploitatie en grondprijnsbeleid

Als de gemeente de grond in eigendom heeft en actief grondbeleid voert, dan kan de gemeente haar kosten verhalen via de gronduitgifteprijs. Voor het bepalen van de grondprijs zijn regels opgesteld in het grondprijnsbeleid, zie bijlage III. De belangrijkste regel is dat de grondprijs marktconform dient te zijn en dat de grondprijzen bij voorkeur via de residuele grondwaardebepaling berekend worden. Ook voor de manier waarop gronduitgifte plaatsvindt zijn regels opgenomen in het grondprijnsbeleid, te weten verkoop, verhuur of erfpacht. Verkoop van grond heeft de voorkeur. Bij verkoop van grond zijn er verschillende mogelijkheden, zoals loting, prijsvraag en dergelijke.

De grondprijs dient marktconform zijn.

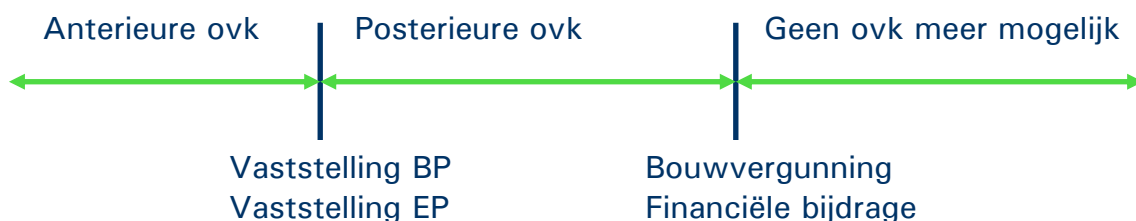
De grondprijs wordt bij voorkeur bepaald op basis van de residuele grondwaardemethode.

Bij gronduitgifte heeft verkoop de voorkeur.

Exploitatieovereenkomsten(privaatrechtelijk)

Onderscheid wordt gemaakt tussen een anterieure overeenkomst en een posterieure overeenkomst. De anterieure overeenkomst wordt gesloten in de periode vóór de vaststelling van het bestemmingsplan, de posterieure overeenkomst wordt gesloten na vaststelling van het bestemmingsplan, zie ook de schematische weergave in figuur 3.

Figuur 3 – Schematische weergave anterieure en posterieure overeenkomst



BP = bestemmingsplan

EP = exploitatieplan

In de anterieure fase geldt nagenoeg algehele contractsvrijheid. Baatafoming (winstdeling zonder tegenprestatie of risicodeling) is echter niet toegestaan. Ook dient te allen tijde rekening gehouden te worden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de posterieure fase dient de overeenkomst te voldoen aan de bepalingen uit het exploitatieplan en is hiermee beperkt tot het

⁵ Zie Besluit ruimtelijke ordening (Bro), afdeling 6.2 grondexploitatie.

publiekrechtelijke (afdwingbaar) kostenverhaal. Het exploitatieplan wordt hieronder nader beschreven.

Exploitatieplan (publiekrechtelijk)

Het exploitatieplan kan worden vastgesteld bij vaststellen van een (gewijzigd) bestemmingsplan, wijzigingsplan of projectbesluit. Het exploitatieplan wordt alleen opgesteld als het kostenverhaal niet op een andere wijze afdoende is verzekerd. Voor het exploitatieplan is een grondexploitatieopzet wenselijk. De grondprijzen worden ook hier conform het grondprijnsbeleid (opgenomen in de bijlage) bepaald.

De kosten in het exploitatieplan worden naar rato van de verwachte opbrengsten verdeeld over de verschillende ontwikkelende partijen.

Er gelden wel twee voorwaarden voor de kostentoerekening. Ten eerste moet dit gebeuren volgens drie criteria, te weten profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Ten tweede moet de locatie de kosten kunnen 'dragen'. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

Naast een toerekening van de kosten over de verschillende grondeigenaren kan een exploitatieplan ook aanwijzingen bevatten voor het aantal kavels dat moet worden uitgegeven voor sociale woningbouw of voor particulier opdrachtgeverschap. Ook kan worden gestuurd op de fasering van deelplannen in het totale exploitatieplan.

In de Omgevingswet zullen een aantal zaken met betrekking tot het exploitatieplan gaan veranderen, zie paragraaf 2.2.3 voor een nadere toelichting.

Planschade

De gemeente De Marne neemt het sluiten van een planschadeovereenkomst bij voorkeur integraal mee in de anterieure fase. Hierbij wordt opgenomen dat de kosten voor planschade volledig vergoed worden door de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling. Indien hierover geen overeenstemming wordt bereikt, zal de gemeente overgaan tot afdwingbaar kostenverhaal via het exploitatieplan.

Nota Bovenwijkse Voorzieningen

Binnen een exploitatieplan is het ook mogelijk om kosten toe te rekenen die buiten het plangebied liggen. Denk hierbij aan bijvoorbeeld herstructurering, natuurcompensatie, investeringen in openbaar vervoer, etc. Nut en noodzaak hiervan moet zijn vastgelegd in een Nota Bovenwijkse Voorzieningen. Bij een gebrek aan exploitatieplannen binnen de gemeente is er voor de gemeente De Marne nu ook nog geen noodzaak aanwezig om een Nota Bovenwijkse voorzieningen op te stellen.

De gemeente De Marne zet in op het sluiten van anterieure overeenkomsten voor alle particuliere exploitaties. Een exploitatieplan dient als stok achter de deur.

Bijlage III Grondprijsbeleid

1 Inleiding en doelstelling

Doelstelling

Doelstelling van het Grondprijsbeleid is het op transparante wijze richting geven aan de te hanteren grondprijzen bij gronduitgiftes en het opstellen van exploitatieplannen. Daarnaast kan de nota Grondprijsbeleid een handvat bieden bij de onderhandelingen met marktpartijen over wat er binnen een private ontwikkeling aan financiële ruimte beschikbaar is voor bijdragen aan bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen en/of ruimtelijke ontwikkelingen.

Dit beleidskader geeft aan waarbinnen het college van B&W en de ambtelijke organisatie kan en mag handelen bij de vaststelling van en onderhandelingen over de grondprijzen. Hierbij is meer ruimte geboden voor maatwerk waardoor de gemeente beter kan inspelen op marktontwikkelingen en de huidige discussie met marktpartijen over de hoogte van de grondprijzen. Vaststelling van de concrete grondprijzen vindt plaats via separate projectvoorstellen en/of (uitgifte)overeenkomsten.

2 Algemene beleidskaders en uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden voor het grondprijsbeleid en de bepaling van grondprijzen de algemene kaders en uitgangspunten toegelicht.

De gemeente hanteert een functioneel grondprijsbeleid. Dit betekent dat per functie (bestemming) is vastgelegd op welke wijze de grondprijzen worden bepaald. In algemene zin wordt de grondwaarde bij voorkeur bepaald op basis van een residuele waarde berekening. Uitgangspunt hierbij is de commerciële waarde van het vastgoed minus de kosten om dat vastgoed te realiseren. Echter, niet altijd is (al) exact bekend wat voor vastgoed er zal worden gerealiseerd. In dat geval kan er normatief (op basis van kengetallen) een residuele waarde berekening worden opgesteld of kan de waarde worden bepaald op basis van de comparatieve methode (vergelijk met referentieprojecten).

Marktconformiteit

Gronden in de gemeente De Marne worden verkocht, in erfpacht uitgegeven of verhuurd tegen een marktconforme prijs. In enkele, specifieke gevallen kan het maatschappelijke belang echter dusdanig groot zijn, dat het bestuur besluit om hiervan – gemotiveerd – af te wijken.

Het aantonen van marktconformiteit kan op twee manieren:

- Het volgen van een openbare biedprocedure;
- Taxatie door een onafhankelijk deskundige.

Staatssteun

Verkoop onder marktconforme condities heeft ook een relatie met het voorkomen van staatssteun. Van staatssteun bij het grondprijsbeleid kan sprake zijn indien grond wordt verkocht tegen een gunstiger prijs dan de marktprijs, waardoor een specifieke onderneming wordt begunstigd ten koste van de overheid. Staatssteun kan aan de orde zijn in alle gevallen waarbij de gemeente grond (met eventuele opstallen) verkoopt aan een onderneming waarbij dit voor deze onderneming een voordeel oplevert van niet-marktconforme aard. Het begrip onderneming wordt hierbij zeer ruim

geïnterpreteerd: 'elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd'. Belangrijk punt hierbij is dat winstoogmerk niet is vereist. Verder wordt het begrip economische activiteit ruim uitgelegd, namelijk als 'het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt'. Zo kunnen dus ook gezondheidsinstellingen, stichtingen, profsportclub en openbare bedrijven als onderneming worden aangemerkt. Ook als de gemeente grond uitgeeft aan een projectontwikkelaar of een woningcorporatie kan er sprake zijn van (mogelijke) staatssteun.

In het algemeen is erbij verkoop van grond geen sprake van steun als de verkoop plaatsvindt via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt en waarbij het hoogste of enige bod geldt. Als een verkoop tot stand komt zonder dat gebruik wordt gemaakt van een dergelijke verkoopprocedure, dient die plaats te vinden tegen tenminste de marktwaarde. Bij de vaststelling van deze marktwaarde moet aan de volgende 3 – cumulatieve – voorwaarden worden voldaan:

1. De taxatie moet worden verricht door één of meer onafhankelijke taxateurs van onroerend goed;
2. Het rapport moet voldoende gedetailleerd en specifiek zijn en;
3. De taxatie moet worden verricht op basis van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria.

De taxatie dient – in het kader van de onafhankelijkheid - bij voorkeur plaats te vinden vóór de onderhandelingen.

3 Beleid en uitgangspunten per functie / categorie

In dit hoofdstuk wordt per functie / categorie aangegeven welke methode(n) voor grondprijsbepaling wordt gehanteerd.

In principe worden alle uit te geven gronden verkocht. Voor een aantal specifieke functies / categorieën kan echter ook gekozen worden voor verhuur of uitgifte in erfpacht. Uitgifte in erfpacht biedt meer sturingsmogelijkheden dan uitgifte in eigendom, het bloot eigendom blijft immers in handen van de gemeente. In de meeste gevallen is de gewenste regiefunctie voldoende geborgd in onder meer de bepalingen van het bestemmingsplan en de eventueel te sluiten overeenkomst met de ontwikkelende partij. Uitgifte in erfpacht wordt dan ook niet vaak toegepast.

Gronden op het bedrijventerrein Reitdiepskade Zoutkamp zijn in het verleden in erfpacht uitgegeven. De Exploitatiemaatschappij Haven Lauwersoog (EHL) doet nog steeds hetzelfde voor haar gronden in de haven van Lauwersoog. Ook de stranden in het Lauwersmeergebied worden door Staatsbosbeheer in erfpacht uitgegeven.

De totstandkoming van de daadwerkelijke grondprijzen (binnen de in dit hoofdstuk aangegeven methoden) is in vrijwel alle gevallen maatwerk. Bij de grondprijsbepaling spelen verschillende factoren een rol. Dit zijn factoren als:

- Locatie / ligging en verkaveling;
- Grootte van het perceel / kavel;
- Bebouwingsmogelijkheden (op basis van het (toekomstig) bestemmingsplan);
- Bereikbaarheid;
- Imago en mate van schaarste.

Tabel: methode(n) voor grondprijsbepaling:

Functie / categorie	Methode grondprijsbepaling	Eenheid
Sociale woningbouw	Residuele grondwaardeberekening of comparatief	Woning
Vrije kavels / projectmatige woningbouw	Residuele grondwaardeberekening of comparatief	m2 kavel
Bedrijventerrein	comparatief	m2 kavel
Kantoren	Residuele grondwaardeberekening en/of comparatief	m2 bvo
Winkels, horeca	Residuele grondwaardeberekening en/of comparatief	m2 vvo
Maatschappelijke voorzieningen, recreatieterreinen	Residuele grondwaardeberekening en/of comparatief	m2
Agrarisch	Comparatief	m2
Snippergroen / overhoekjes	Bandbreedte € 15 - €25,- ¹⁾	m2

- 1) Afhankelijk van de afstand tot aan de woning bedraagt de grondprijs €15,- of € 25,-/m2. Hierbij geldt dat binnen een afstand van 7,5 meter naast en voor de woning en 20 meter achter de woning € 25,-m2 in rekening wordt gebracht. Hierbuiten bedraagt de grondprijs € 15,-/m2.