

**Nota grondbeleid**  
**Gemeente Oldambt**  
**oktober 2012**

<b>Inhoudsopgave:</b>	<b>Pagina</b>
1. Inleiding	4
1.1 Definitie en doelstelling	4
1.2 Grondbeleid in de gemeente Oldambt	4
1.3 Aanleiding voor de actualisatie van de nota Grondbeleid	5
2. Vigerend beleid	6
2.1 Landelijk beleid	6
2.2 Provinciaal beleid	7
2.3 Regionaal beleid	7
2.4 Gemeentelijk beleid	8
3. Gemeentelijke strategie bij Grondbeleid	9
3.1 Actief grondbeleid	9
3.2 Passief grondbeleid	9
3.3 Faciliterend grondbeleid	10
3.4 Publiek Private Samenwerking	11
* Bouwclaimmodel	11
* Joint Venture	11
* Concessie	12
4. Instrumenten van het Grondbeleid	13
4.1 Inleiding	13
4.2 Bestemmingsplan	13
4.3 Verwerven	14
4.4 Wet Voorkeursrecht Gemeenten	14
4.5 Onteigening	14
4.6 Kostenverhaalsinstrumenten	15
4.7 Grondexploitatiewet	15
5. Beheer	17
5.1 Erfpacht	17
5.2 Pacht	17
5.3 Verkoop van snippergroen	17
5.4 Tijdelijk beheer	17
5.5 Financiële en organisatorische aspecten	18
5.6 Grondexploitatie	18
5.7 Niet in exploitatie genomen grond	19
5.7 Begrotingscyclus	19
5.8 Toelichting apparaatskosten	20
5.9 Voorzieningen en reserves	20
5.10 Reserve exploitatieresultaten grondexploitaties	20
5.11 Delegatie en mandaat	20
5.12 Financieel toezicht	21

6. Grondprijs beleid	22
6.1 Vaste grondprijs	22
6.2 Comparatieve methode	22
6.3 Residuele methode	22
6.4 Tender/openbare inschrijving/verkoop bij opbod	22
6.5 Actueel beleid	23
7. Beleidskader Gemeente Oldambt	24
7.1 Inleiding	24
7.2 Gemeentelijke strategie bij grondbeleid	24
7.3 Bestemmingsplannen	25
7.4 Verwerven	26
7.5 Wet Voorkeursrecht Gemeenten	26
7.6 Onteigening	26
7.7 Kostenverhaalsinstrumenten	26
7.8 Beheer	27
7.9 Grondprijsbeleid	28
7.10 Standpunt gemeente voor financiën en organisatie	28
 Bijlage 1:	
Overzicht verkoopprijzen openbaar groen	29

## **1. Inleiding**

Het grondbeleid voor de gemeente Oldambt is verwoord in de nota grondbeleid 2012. Deze nota vervangt de nota grondbeleid 2007, zoals deze afzonderlijk in de drie oorspronkelijke gemeenten is vastgesteld. De nota grondbeleid 2012 legt de basis voor een heldere en eenduidige werkwijze bij het voeren van grondbeleid in de gemeente Oldambt. Deze nota geeft de door de gemeenteraad vastgestelde kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid uitvoert.

Het grondbeleid valt uiteen in actief en faciliterend grondbeleid. Om invulling te geven aan beide vormen van grondbeleid staan de gemeente diverse grondbeleidinstrumenten ter beschikking. Deze instrumenten zijn beschreven in deze nota.

Vervolgens is in de nota bepaald hoe de gemeente Oldambt de betreffende instrumenten zal inzetten bij haar toekomstig beleid. De nota grondbeleid geeft het juridische en beleidsmatige kader aan waarbinnen de gemeente opereert. Dit kader kan worden vastgesteld voor een periode van meerdere jaren. Naast dit kader vinden er ontwikkelingen plaats die jaarlijks aanleiding geven tot herijking. Een goed voorbeeld hiervan is het jaarlijks herzien van de grondexploitaties. In het kader van een steeds actueel grondbeleid worden niet alleen nieuwe ontwikkelingen met betrekking tot de grondexploitaties geformuleerd maar moeten ook de bestaande beleidskaders continu worden gewogen. Als de actualiteit daartoe aanleiding geeft, kunnen onderwerpen in aparte nota's - aanvullend op de nota grondbeleid - nader beleidsmatig worden uitgewerkt.

### 1.1 Definitie en doelstelling grondbeleid

In 2007 is voor het eerst een nota grondbeleid opgesteld door de drie oorspronkelijke gemeenten van de gemeente Oldambt. In deze nota is vermeld dat door middel van het voeren van grondbeleid de gemeente invloed kan uitoefenen op de wijze waarop gronden worden gebruikt. Sturing van grondgebruik is wenselijk omdat het kan bijdragen aan de realisering van (publieke) doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, natuur en milieu, etc.

De belangrijkste doelstelling van het grondbeleid is nog steeds een optimale verdeling van de schaarse grond. Dit kan alleen wanneer de gemeente de regie blijft voeren. Daartoe is er de gemeentelijke nota grondbeleid.

De nota grondbeleid is een kadernota. Dat houdt in dat het een nota is waarin alle werkzaamheden op het gebied van grondzaken op hoofdlijnen aan bod komen. De nota grondbeleid biedt handvatten waarmee de gemeente toekomstige locatie- en gebiedsontwikkelingen kan oppakken. In de nota wordt beschreven op welke wijze en met welk instrumentarium tot ontwikkeling en beheer van locaties kan worden overgegaan. Hiermee is de nota grondbeleid bij de voorbereiding van iedere ontwikkeling een belangrijk richtinggevend gemeentelijk beleidsinstrument. De nota geeft verder inzicht in de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente op het gebied van grondbeleid.

### 1.2 Grondbeleid in de gemeente Oldambt

Het is de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders om het grondbeleid nader vorm te geven en te concretiseren binnen de door de raad aangegeven kaders. In het bijzonder gaat het daarbij om de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium, het op basis van een gedelegeerde bevoegdheid aangaan van onroerende zaak transacties, etc. Ook behoort het tot de verantwoordelijkheid van het college om zorg te dragen voor een adequate

informatievoorziening aan de raad. Tot de ambtelijke verantwoordelijkheid behoort de beleidsvoorbereiding en uitvoering van grondbeleid.

### 1.3 Aanleiding voor de actualisatie van de Nota Grondbeleid

Tot medio 2012 was de nota grondbeleid 2007 van toepassing. In deze nota grondbeleid is indertijd aangegeven dat ieder vier jaar een herziening van de nota grondbeleid aan de orde moet zijn.

Maar ook wijziging van wet- en regelgeving (in het bijzonder de Wet ruimtelijke ordening met de daarbij behorende grondexploitatiewet), economische omstandigheden en ambities van het bestuur geven aanleiding tot een geactualiseerde nota grondbeleid.

## **2. Vigerend beleid.**

### 2.1 Landelijk beleid

Landelijke relevante beleidsnota's op het gebied van grondbeleid zijn nog steeds de Rijksnota Grondbeleid (2001). Als kader op rijksniveau geldt ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (WRO) en als onderdeel hiervan de in hoofdstuk 6 van de WRO opgenomen financiële bepalingen, de zogenaamde grondexploitatiewet. Ook de aanpassingen in de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet komen voort uit het landelijk beleid. Deze wetten worden in hoofdstuk 5 nader beschreven. In verband met de economische crisis heeft het rijk de Crisis- en herstelwet ingesteld. De wet is per 31 maart 2010 ingegaan en eindigt op 1 januari 2014 (inmiddels ligt er een wetsvoorstel tot het permanent maken van deze wet). De wet zorgt voor kortere procedures, waardoor geplande bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat onder meer om de aanleg van wegen en bedrijventerreinen en de bouw van woningen en windmolenparken. Met de Crisis- en herstelwet wil het kabinet er voor zorgen dat in de huidige economisch zware tijd gezonde bedrijven niet failliet gaan, mensen hun baan behouden en de economische structuur van Nederland sterker wordt. Naast de relevante beleidsnota's is onlangs de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte vastgesteld. Het document waarin de taken van de verschillende overheidsorganen zijn opgenomen dient als basis voor het ruimtelijk rijksbeleid. Bovendien is er een stelselwijziging Omgevingsrecht in voorbereiding die moet uitmonden in een bundeling en vereenvoudiging op het gebied van wet- en regelgeving op het gebied van omgevingsrecht. Gepland is deze stelselwijziging vanaf 2014 modulair in te voeren.

### Rijksnota Grondbeleid 2001

De Rijksnota Grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen. De Rijksnota vormde ook het landelijk beleid in de nota grondbeleid.

De doelstellingen voor het grondbeleid, vastgelegd in de Rijksnota, zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik door vooral tijdige verwerving tegen zo laag mogelijke kosten;
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, zeggenschap voor burgers en vooral ook de marktwerking op de grondmarkt;
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.

De Rijksnota Grondbeleid stelde een gemoderniseerd en uitgebreider instrumentarium in het vooruitzicht met als doel de gemeenten een sterkere regierol te laten innemen om de publieke doelen te kunnen realiseren. Concreet heeft dit zijn beslag gekregen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de hierin opgenomen grondexploitatiewet, als ook een aanpassing van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze nieuwe en aangepaste wetten en regelgevingen stellen gemeenten beter in staat om ook in de gevallen waarin de gemeente geen grondpositie heeft invloed te kunnen uitoefenen op het te ontwikkelen programma en de bekostiging van de voorzieningen in de openbare ruimte.

## Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

In de visie zijn voor de gemeente de volgende taken en bevoegdheden in het ruimtelijk domein omschreven:

- De gemeente is de overheid die het dichtst bij de burger staat en zorg draagt voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving; het rijk richt zich op het versterken van de internationale positie en het behartigen van nationale belangen (13 stuks).
- In het ruimtelijk domein gaat het om de ruimtelijke ontwikkeling van stad en platteland in brede zin, waarbij onder meer belangen ten aanzien van mobiliteit, milieu, natuur, water, economie en wonen worden afgewogen; de ladder voor duurzame verstedelijking krijgt een belangrijke positie.
- Eenvoudig en samenhangend wetstelsel, uitmondend in een nieuw wetstelsel. Bestaande bevoegdheidsverdeling is uitgangspunt.
- Het huidig systeem van kostenverhaal wordt behouden met het onderzoeken van een forfaitaire bijdrage voor bovenplanse kosten.
- Mogelijkheden van nieuwe allianties (publiek-publiek en publiek-privaat) benutten.

## 2.2 Provinciaal Beleid

Het Provinciaal Omgevingsplan (POP) is de grootste beleidsnota die de provincie eens per vier jaar maakt. Het is een nota die de beleidsthema's milieu, verkeer, vervoer, water en ruimtelijke ordening verbindt. Dat is nodig, omdat bijvoorbeeld investeren in wegen automatisch gevolgen heeft voor het milieu. In het Provinciaal Omgevingsplan staat het beleid voor de leefomgeving van de inwoners. De Provinciale Omgevingsverordening 2009 - 2013 (POV) is opgesteld om het omgevingsbeleid uit het Provinciaal Omgevingsplan goed te kunnen uitvoeren en te handhaven. Onder de Provinciale Omgevingsverordening vallen regels voor het saneren van de bodem en het onttrekken van grondwater. Maar ook afspraken over ontgrondingen, grondwaterbescherming, stiltegebieden en de handhaving zijn erin opgenomen. Daarnaast bevat de Provinciale Omgevingsverordening regels over de ruimtelijke ordening. Deze regels gaan over de inrichting van de ruimte binnen de provincie en daarmee over de leefomgeving van de inwoners van Groningen. De belangrijkste doelstelling van het Provinciaal Omgevingsplan is duurzame ontwikkeling. Hiermee bedoelt men dat er voldoende werkgelegenheid is en een voor mens en natuur leefbaar Groningen. Het Provinciaal Omgevingsplan besteedt een aantal hoofdstukken aan de bescherming van het landschap. Maar er wordt ook veel aandacht besteed aan de economische ontwikkeling in specifieke gebieden. De provincie heeft vijf gebieden aangewezen die een zogenoemde ontwikkelopgave hebben gekregen. Hier gaat de komende tijd veel gebeuren. De gebieden met een ontwikkelopgaven zijn het Lauwersmeer, de Eemsdelta, de Veenkoloniën, de stad Groningen en de regio Groningen-Assen.

## 2.3 Regionaal beleid

De gemeente Oldambt werkt met andere gemeenten samen in regionaal verband als het gaat om de ontwikkeling van bedrijventerreinen en woningbouw.

Binnen deze overlegstructuren worden ondermeer afspraken gemaakt over de wijze waarop, het aantal en de periode waarin woningbouw en bedrijfslocaties worden ontwikkeld.

Als het gaat om de ontwikkeling van bedrijfslocaties wordt eveneens gesproken over herstructurering, revitalisering en aanleg van nieuwe terreinen.

Binnen deze werkgebieden zullen op niet al te lange termijn convenanten worden ondertekend waarin de afspraken concreet worden gemaakt.

In 2011 is regionaal een Woon- en Leefbaarheidsplan Oost-Groningen opgesteld. Opgaven worden in een achttal clusters gebundeld, waarbinnen regionale en subregionale toedeling is verricht en samenwerking met maatschappelijke partners mogelijk is. Voor de acht clusters zijn programma's en projecten geformuleerd.

#### 2.4 Gemeentelijk beleid

Het ruimtelijk beleid staat vaak centraal in de gemeente; andere gemeentelijke beleidsvelden oefenen hier overigens wel hun invloed op uit. Anderzijds worden ook andere gemeentelijke beleidsvelden beïnvloed door dit zelfde ruimtelijk beleid. Ook in de relatie grondbeleid - ruimtelijk beleid is sprake van wederzijdse beïnvloeding. Daarnaast heeft het lokale grondbeleid een relatie met andere aanpalende beleidsvelden, beheer en openbare werken.

De gemeente Oldambt stelt met behulp van de landelijke regelgeving en deze nota haar eigen grondbeleid vast. Hiervoor zal zij gebruik maken van de middelen die haar daarvoor ter beschikking staan. In deze nota zal het instrumentarium worden beschreven en tot slot wordt aangegeven op welke wijze de gemeente Oldambt het instrument zal inzetten.

Binnen de gemeente Oldambt zijn een aantal beleidsnotities gemaakt die op meerjarenperspectief inzicht geven in haar ambities het gaat dan ondermeer om de volgende nota's:

- Toekomstvisie Grenzeloos Goud;
- Economisch Beleidsplan Goud in het Verbinden ;
- Winschoten Centrumvisie 2025;
- Ontwikkelingsvisie Blauwestad in het Oldambt;
- Woonplan Oldambt;
- Masterplan Beheer Openbare Ruimte.



### **3. Gemeentelijke strategie bij grondbeleid**

#### Actief, passief, faciliterend grondbeleid en PPS

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid waarmee in meer of mindere mate de geformuleerde doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid gerealiseerd kunnen worden. De meest bekende vormen zijn actief, passief, faciliterend grondbeleid en P.P.S.

#### 3.1 Actief grondbeleid

De gemeente speelt bij een actief grondbeleid een dominante en actieve rol: zij verwerft grond, maakt bouwrijp en geeft gronden uit. Door middel van een actief grondbeleid streeft de gemeente naar een maximaal sturende rol in zowel de productie als de exploitatie van locatieontwikkelingen. De gemeente heeft hierbij voldoende kaarten in handen om de planontwikkeling te sturen en de gemaakte kosten zoveel mogelijk te verhalen via de gronduitgifte(prijs). Echter, actief grondbeleid vereist doorgaans de nodige financiële armslag van de gemeente (met name rentelasten als gevolg van verwervingen en investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's). Daarnaast vereist een actief grondbeleid doorgaans grote inspanningen van het ambtelijk apparaat. Niet iedere gemeente kan dit in kwantitatief en/of kwalitatief opzicht gerealiseerd krijgen.

#### *Voordelen actief grondbeleid:*

- Sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk;
- Goede markt- en onderhandelingspositie;
- Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren;
- Kostenverhaal via gronduitgifte.

#### *Nadelen actief grondbeleid:*

- Financiële ruimte nodig;
- Risico's in ontwikkelings- en realisatiefase;
- Veel kennis, kunde en capaciteit vereist.

#### 3.2 Passief grondbeleid

Bij passief grondbeleid is de grond meestal in handen van private partijen. De private partij verzorgt het bouw- en woonrijpmaken van de uitgeefbare gronden. Vervolgens bouwt zij op de bouw- en woonrijp gemaakte gronden. De gemeente laat de aankoop en exploitatie van de grond bewust (geheel) over aan marktpartijen. Het bestemmingsplan is veelal het sturingsinstrument. Over het algemeen maken de gemeente en private partij afspraken over de kwaliteit van de aanleg van de openbare voorzieningen zoals bijvoorbeeld riolering, wegen, pleinen en groenvoorzieningen.

Bij passief grondbeleid vallen dus zowel opstalexplotatie als de grondexploitatie onder verantwoordelijkheid van de private partij. Deze is ook financieel risicodragend voor de grondexploitatie.

Nadelen voor de gemeente van passief grondbeleid is dat haar rol zich beperkt tot het scheppen van randvoorwaarden ten aanzien van de stedenbouwkundige vastlegging van de plannen (in de vorm van o.a. het bestemmingsplan en beeldkwaliteitplan) en het houden van toezicht op de uitwerking. De sturing van de invulling van het plan op bijvoorbeeld prijscategorieën van woningen is een probleem. Financieringscategorieën kunnen niet in het

bestemmingsplan worden geregeld, maar wel met behulp van de Wro (de grondexploitatiewet). Daarnaast kunnen geen kosten verhaald worden via de uitgifte van gronden, maar moet gebruik gemaakt worden van het kostenverhaalinstrumentarium (de exploitatieverordening of de baatbelasting). Voordelen van passief grondbeleid voor de gemeente zijn een geringer risicoprofiel ten aanzien van de grondexploitatie en kleinere belasting van het gemeentelijk apparaat.

*Voordelen passief grondbeleid:*

- Weinig belasting voor het gemeentelijk apparaat;
- Weinig risico, omdat marktpartijen risicodragende partijen is;
- Gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden.

*Nadelen passief grondbeleid:*

- In het bestemmingsplan kunnen weliswaar kaders worden gesteld aan nieuwe ontwikkelingen, maar er zijn relatief weinig mogelijkheden tot sturing op gemeentelijke doelen, planinvulling en locatieontwikkeling;
- In de regel geen krachtige markt-/onderhandelingspositie;
- Kostenverhaal via gronduitgifte niet mogelijk;
- Weinig invloed op (het starten van gewenste) locatieontwikkelingen.

### 3.3 Faciliterend grondbeleid

Om de nadelen van een passief grondbeleid deels op te heffen, kan de gemeente actief zijn in haar passieve rol. De grondeigenaar/marktpartij heeft een overheersende rol ten opzichte van (de positie van) de gemeente. De gemeente kan de ontwikkeling sturen door te voorzien in faciliteiten die kaderstellend zijn aan de plannen van de private partij.

De gemeente faciliteert de (voorgenomen) ontwikkelingen onder andere door:

- Het hanteren van de ter beschikking staande grondbeleidsinstrumenten;
- Het vaststellen van ruimtelijke, programmatische, kwalitatieve en financiële kaders ter zake de betreffende locatieontwikkeling;
- Het zonodig aankopen van gronden ter versterking van de gemeentelijke positie om ook daarmee beoogde ontwikkelingen te bevorderen dan wel ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Bij een faciliterend grondbeleid kan het initiatief om tot een locatieontwikkeling te komen bij marktpartijen liggen maar ook bij de gemeente.

*Voordelen faciliterend grondbeleid:*

- Beperkt risico voor de gemeente;
- Beperkte inzet van capaciteit.

*Nadelen faciliterend grondbeleid*

- Minder mogelijkheden tot sturing/regie dan bij een actief grondbeleid of PPS.

### 3.4 Publiek Private Samenwerking

Met de huidige eigendomsposities op de gemeentelijke grondmarkt is het voor de gemeente niet altijd mogelijk of wenselijk om deze gronden enkel actief te verwerven, de gronden bouw-/woonrijp te maken en vervolgens weer uit te geven aan een ontwikkelende partij. Daarom moet soms samengewerkt worden met private partijen. Dit kan in samenwerkingsverbanden zonder rechtspersoonlijkheid bijvoorbeeld via veelvuldig overleg over de uitgangspunten van de planuitwerkingen. Deze samenwerkingsverbanden kunnen variaties zijn op het actieve of passieve grondbeleid. In de praktijk is het soms opportuun om een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij op te richten (joint venture). Daarin worden afspraken gemaakt over de verdeling van opbrengsten en risico's. Ook de verantwoordelijkheid voor het bereiken van het gewenste resultaat wordt gedeeld. Er is geen sprake van een verhouding opdrachtgever - opdrachtnemer. Er ontstaat een langjarig samenwerkingsverband waarin het behalen van gezamenlijke doelen wordt nagestreefd. Private partijen worden soms al vroegtijdig in het proces betrokken. Dit gebeurt om juist gezamenlijk te bepalen waarin het project zou moeten resulteren of om die kaders gezamenlijk uit te werken in een plan. Het proces van planontwikkeling en overleg, staat hier dus centraal.

Betrokkenheid bij de planvorming wil overigens niet automatisch zeggen dat dezelfde private partijen het plan ook realiseren. Zo zullen sommige publieke onderdelen van het plan openbaar aanbesteed moeten worden. Opdrachtgever bij de aanbesteding van de publieke voorzieningen of het gehele plan kan zijn de publieke partij, of een door publieke en private partijen opgerichte aparte organisatie. Dit kan een gemeenschappelijke ontwikkelingsmaatschappij zijn. Ook is het mogelijk dat private partijen zelf de uitvoering van de publieke voorzieningen openbaar aanbesteden.

In toenemende mate is bij de toepassing van dit instrument sprake van controle en toezicht op de wijze van aanbesteding van werken binnen de PPS. Het aanbestedingsrecht en de ongerechtvaardigde staatssteun zijn elementen die bij deze samenwerkingsvorm in toenemende mate in de contract vorming aandacht verdienen.

Op hoofdlijnen zijn de volgende vormen van PPS te onderscheiden:

- *Bouwclaimmodel*  
Het bouwclaimmodel houdt in dat private partijen de door hen verworven gronden in het plangebied verkopen aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bouw kavels kunnen verkrijgen, tegen de gebruikelijke uitgifteprijs van de gemeente. De grondexploitatie blijft in dit model een volledig gemeentelijke verantwoordelijkheid en de gemeente draagt dan ook het grondontwikkelingsrisico. Het bouwclaimmodel is in feite een variant op het actieve grondbeleid, met dit verschil dat de afnemer van grond vooraf bekend is en de ontwikkelaar een gegarandeerde mogelijkheid heeft om te bouwen op de grond.
- *Joint-venture*  
Dit model is, gezien de mate van regie die de gemeente uitoefent op de planontwikkeling, een soort tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid. Private partijen en de gemeente leveren hun grondeigendommen in bij een op te richten Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). Vervolgens wordt de grondexploitatie voor rekening en risico van de grondexploitatiemaatschappij uitgevoerd.

- *Concessie*  
De grondexploitatie en het bouw- en woonrijp maken in dit model is een private aangelegenheid. De rol van de gemeente is beperkt tot het stellen van een aantal (financiële en kwalitatieve) randvoorwaarden. Het risico voor de gemeente is tijdens het projectontwikkelingstraject geringer dan bij de andere twee genoemde modellen. Bij langlopende ontwikkelingen wordt weinig voor het concessiemodel gekozen, omdat de beheersbaarheid voor de gemeente kleiner is dan bij de andere modellen.

*Voordelen PPS:*

- Verdeling risico's;
- Voldoende mogelijkheden tot sturing/regie;
- Profijt van elkanders expertise.

*Nadelen PPS:*

- Positieve grondexploitatieresultaten doorgaans delen met private partijen;
- Wellicht dat ambities gemeente niet geheel gerealiseerd kunnen worden; samenwerken is ook compromissen zoeken en sluiten;
- Stroperige procedures (veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig, terugkoppeling naar beide besturen).

## 4. Instrumenten van het grondbeleid

### 4.1 Inleiding

Het al dan niet hebben van eigendomsposities en andere belangen en onderhandelingsposities zijn van invloed op de te kiezen strategie. Ook beïnvloeden ze de manier waarop partijen (bijvoorbeeld gemeenten en marktpartijen) elkaar benaderen en bejegenen. Heeft de gemeente (veel) grond in een geval van een beoogde locatieontwikkeling, dan zal de onderhandelingspositie van de gemeente sterker zijn dan wanneer de gemeente geen of relatief weinig grond bezit. Grondbezit verschaft de gemeente een sterkere positie en de gemeente zal in de regel in die rol ook een meer sturende positie kunnen innemen. Indien de gemeente een zwakke of geen grondpositie heeft zal de gemeente meestal proberen via het publiekrecht haar doelen zoveel mogelijk te doen realiseren. De gemeente staat een aantal instrumenten ter beschikking om uitvoering aan haar grondbeleid te geven.

### 4.2 Bestemmingsplan

In een bestemmingsplan regelt de gemeente de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van een locatie. Het bestemmingsplan is bij uitstek het middel voor de gemeente om inhoud en sturing te geven aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Afdeling 6.4. van de Wro (de Grondexploitatie) geeft de gemeente mogelijkheden om locatie-eisen te stellen. In de voorschriften in het bestemmingsplan kunnen nadere voorwaarden worden verbonden aan de realisering van de bestemming zoals maximale bouwhoogten, bebouwingsgrenzen, bebouwingspercentages. Er kan onderscheid worden gemaakt in soorten bestemmingsplannen:

- *Een gedetailleerd bestemmingsplan*

In een gedetailleerde bestemmingsplan is de ruimtelijke structuur van een gebied nauwkeurig gedefinieerd (ligging straten, bouwkavels, bouwhoogten en -maten). Aan gedetailleerde bestemmingsplannen zijn ook rechtstreekse bouwtitels te ontlelen. De situatie kan ontstaan dat de gemeente een ongewenste aanvraag op grond van een gedetailleerd bestemmingsplan en dus op grond van het bestemmingsplan niet kan weigeren.

- *Een globaal bestemmingsplan*

Een globaal bestemmingsplan met een (nadere) uitwerkingsplicht komt meestal voor bij een faciliterend grondbeleid en/of als onderhandelingen nog gaande zijn met ontwikkelaars, dan wel nog procentueel de gewenste bebouwing en bouwprogramma's zijn weergegeven. Verdere uitwerking en concretisering geschiedt in bijvoorbeeld het uitwerkingsplan terwijl details als de ligging van straten en bebouwingsmaten ook op een later moment nader uitgewerkt worden. Er is in de regel dus nog geen rechtstreekse bouwtitel te ontlelen aan het bestemmingsplan.

- *Een globaal eindplan*

Dit is een optie wanneer nog niet alle gronden binnen een plangebied in eigendom zijn verworven, dan wel een samenwerking is aangegaan met marktpartijen en eigenaren van grond. Ook kan het de situatie betreffen dat een exploitatieovereenkomst is gesloten waarbij het aanbeveling verdient de bestemming "zo globaal mogelijk" te houden. Nadeel van een globaal eindplan is dat de rechtszekerheid met name voor externe deelnemende partijen, minder is gediend.

#### 4.3 Verwerven

Afhankelijk van onder andere de te kiezen of de gewenste markt/eigendomspositie zal een actief, faciliterend of passief verwervingsbeleid aan de orde zijn. Een actief grondbeleid inclusief strategische aankopen vergt een goede kennis van de markt en marktpartijen, de te verwachten ontwikkelingen, een adequate gemeentelijke strategie en vooral ook een gedegen inzicht in de financiële mogelijkheden en gevolgen van verwerving en beoogde locatieontwikkelingen. Als een negatief planresultaat wordt verwacht en mogelijk geen of onvoldoende mogelijkheden tot (binnengemeentelijke of regionale) verevening aanwezig zijn, kan dat reden zijn om te kiezen voor een faciliterend dan wel passief grondbeleid. Er wordt dan niet actief grond verworven. Indien ervoor wordt gekozen actief grond te verwerven zijn onderstaande instrumenten beschikbaar.

Het doen van een grondaankoop via minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente veelal op eigen initiatief met de eigenaar op vrijwillige basis een koopovereenkomst sluit.

#### 4.4 Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG)

Deze wet verschaft de gemeente de mogelijkheid om als onderdeel van een grondstrategie bij voorrang de betreffende grond te (kunnen) verwerven. Het wordt wel een "passieve vorm van verwerving" genoemd. De positie van de gemeente wordt bij de realisatie van ruimtelijke plannen door gebruik te maken van het voorkeursrecht, versterkt. Het voorkeursrecht is tevens te betitelen als een "beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling". Immers ongewenste verkopen kunnen voorkomen worden en grondspeculatie wordt tegengegaan. Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte eisen en termijnen in de wet gesteld. Op grond van onder meer artikel 2 en 8 Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) kan een voorkeursrecht worden gevestigd, waarbij de eigenaar van een aangewezen perceel grond/opstal, de plicht heeft bij voorgenomen vervreemding eerst aan de gemeente aan te bieden. Nadat de aanbieder zijn grond te koop heeft aangeboden moet de gemeente binnen acht weken beslissen over het aanbod. Wijst de gemeente het aanbod van de aanbieder af, is de aanbieder gedurende drie jaar vrij het perceel aan derden te verkopen. Aanvaardt de gemeente het aanbod dan zullen aansluitend onderhandelingen over de prijs kunnen starten. Onderhandelingen over de prijs die niet tot overeenstemming leiden, resulteren in de mogelijke inschakeling van de rechter die op grond van een deskundigenadvies uitspraak zal doen. Aanvaardt de gemeente deze uitspraak (de prijs) niet, dan is de aanbieder gedurende drie jaar vrij om aan derden te vervreemden.

#### 4.5 Onteigening

De gemeente ziet dit instrument ook als een beleidsinstrument en niet als een "laatste middel". Het instrument kan structureel en al vroeg in het (onderhandelings) proces worden ingezet. De verplichte minnelijke onderhandelingen kunnen zo direct geschakeld worden met de vervolgstap, zelfs al op een moment dat blijkt dat geen overeenstemming mogelijk lijkt of nog niet is bereikt, namelijk de start van de (administratieve) onteigeningsprocedure. De gemeenteraad stelt op basis van een onteigeningsplan een onteigeningsbesluit vast, zodra het betreffende bestemmingsplan is vastgesteld. Het vaststellen van een onteigeningsplan geschiedt niet alleen met het oog op eigendomsverwerving maar dient tevens als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond.

Er is sprake van een "tweesporenbeleid". Ook al is een onteigeningsprocedure ingesteld door de gemeente, de grondeigenaar kan indien hij met succes een beroep doet op zelfrealisatie de onteigening en dus de beoogde eigendomsoverdracht tegen houden. Degene die een beroep op zelfrealisatie doet, moet bereid zijn maar ook in staat zijn om de door de gemeente gewenste locatieontwikkeling naar genoegen van de gemeente, uit te voeren.

#### 4.6 Kostenverhaalinstrumenten

De haalbaarheid en (economische) uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in hoge mate afhankelijk van de effectiviteit van het grondbeleid.

Deze effectiviteit heeft betrekking op de grondverwerving, het realiseren van voorzieningen van openbaar nut (wegen, riolering, enzovoort), de uitgifte van gronden, maar ook op het verhaal van kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut ingeval er sprake is van particuliere grondexploitatie.

Verhaal van kosten die gemaakt moeten worden om van ruwe tot bouwrijpe grond te komen kan geschieden op twee verschillende manieren namelijk door:

1. Gronduitgifte;
2. Het sluiten van een overeenkomst conform afdeling 6.4. van de Wro.

Deze twee vormen van kostenverhaal zijn de enige wettelijk toegestane en leiden ieder tot een ander resultaat daar waar het gaat om het aandeel van de gemeentelijke kosten die kunnen worden verhaald.

##### Ad 1. Gronduitgifte

De mogelijkheid van kostenverhaal middels gronduitgifte spreekt voor zich, in de verkoopprijs van de bouwrijpe grond kunnen in principe alle kosten worden verdisconteerd die verband houden met de realisering van de locatie. Onder de kosten kan dan tevens worden begrepen de te verwachten planschade-uitkeringen door de gemeente. Deze mogelijkheid van kostenverhaal doet zich bijvoorbeeld voor als de gemeente vroegtijdig agrarische grond kan kopen zonder tussenkomst van een projectontwikkelaar of wanneer met een ontwikkelaar overeenstemming wordt bereikt over een bouwclaim model.

##### Ad 2. Overeenkomst conform grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is het antwoord van het Kabinet op jarenlange kritiek en discussies over tekort schietend instrumentarium van kostenverhaal bij locatieontwikkelingen. Geruime tijd was duidelijk dat met name het huidige wettelijke instrumentarium voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting op voorname punten te kort schieten. Via de baatbelasting kan maar een deel van de kosten worden verhaald (als vuistregel wordt gehanteerd ca. 60-65% van de kosten). Kostenverhaal plegen via een exploitatieovereenkomst resulteert meestal in langdurige onderhandelingen terwijl zogenaamde 'free riders' de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening. Het ontbreken van vereveningsmogelijkheden heeft vaak tot gevolg dat onrendabele delen van de locatieontwikkeling niet gerealiseerd dreigen te worden. In geval van particuliere grondexploitatie kan de gemeente onder het huidig wettelijk instrumentarium geen locatie-eisen stellen, terwijl dat vanuit een ruimtelijk en volkshuisvestelijk oogpunt wel wenselijk of noodzakelijk is.

*Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatiewet (anterieure overeenkomst)*

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen ook als het ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie betreft. Zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen en kosten van recreatiegebieden. Onder het huidige wettelijk regiem is dat niet toegestaan. De gemeente moet uit oogpunt van transparantie van grondbeleid, de gesloten overeenkomsten publiceren in de gemeentebereichten. Bedoelde gesloten overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

*Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet (posterieure overeenkomst)*

Dit publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal is een 'aanvullend instrument' en kan worden gekwalificeerd als 'Stok achter de deur'. Dit instrument treedt bij bouwlocaties in de plaats van de baatbelasting. Vuistregel is dat er straks (formeel) sprake is van een verplichting tot kostenverhaal.

Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst over grondexploitatie heeft kunnen sluiten (zoals hiervoor beschreven) moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen met wie de gemeente geen contract heeft kunnen sluiten. Bedoeld verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal is gekoppeld aan het bouwen. Het instrument is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen en projectbesluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening, die voor de eerste maal voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen zoals de verandering van een fabrieksgebouw in een appartementencomplex. De bouwplannen bedoeld in de Grondexploitatiewet zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.



## 5. Beheer

De gemeente Oldambt heeft diverse gronden en gebouwen in haar bezit. Om te komen tot een adequaat gebruik van deze gronden dienen deze gronden beheerd te worden. Binnen de gemeente Oldambt worden grofweg drie vormen van beheer toegepast, te weten: erfpacht, pacht en het in gebruik geven van snippergroen.

### 5.1 Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht. Het is een vorm van pacht waarbij de pacht eindigt als de verpachter de pacht opzegt of sterft. De erfpachter heeft daardoor in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de eigenaar. Hij heeft ook het recht de grond die hij in erfpacht heeft te voorzien van een opstal en deze opstal (inclusief erfpachtrecht) te verkopen. Het recht van erfpacht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak 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.

### 5.2 Pacht

De gemeente beschikt over pacht- en huurvoorwaarden. De gronden die thans verpacht worden, worden niet verkocht en er worden hier geen langlopende huur- en pachtovereenkomsten voor afgesloten. De gemeente Oldambt werkt op dit moment met een losse pacht: elk jaar wordt er voor de duur van één jaar een pachtovereenkomst gesloten tussen de gemeente en de pachter. Het betreft gronden in tijdelijk beheer met een beperkte omvang.

### 5.3 Verkoop van snippergroen

De gemeente Oldambt heeft diverse stroken zogenaamd snippergroen in haar bezit. Voor het openbaar groen is een groenbeleidsplan in voorbereiding. Ten aanzien van de verkoop van snippergroen wordt bezien of in deze collegeperiode het beleid wordt geactualiseerd. Verkoop van snippergroen wordt conform dit beleid gereguleerd. Het college van Burgemeester en Wethouders kan gemotiveerd hiervan afwijken.

### 5.4 Tijdelijk beheer

De gemeente kan tijdelijk beheer toepassen voor grond en voor gebouwen. Tijdelijk beheer van gronden en gebouwen kan zich voordoen in de periode tussen het moment van verwerving van de gronden en het ontstaan van de mogelijkheden tot het realiseren van de bestemming. Gedurende die periode moeten de gronden en gebouwen worden beheerd. De gemeente Oldambt gebruikt indien nodig tijdelijk beheer.

Met de volgende instrumenten kan de gemeente gronden en gebouwen tijdelijk over te dragen aan derden:

1 (Ver)huur:

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.

2 Pacht:

Indien er geen bouwwerken op de grond staan (er is sprake van landbouwgronden of gebouwen zijn reeds geamoveerd) 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;

### 3 Bruikleen:

Indien er nog gebouwen aanwezig zijn, kan tijdelijke ingebruikgeving 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.

## 5.5 Financiële en organisatorische aspecten

Naast de beschreven stappen in het grondexploitatieproces en de rol van de gemeente en marktpartijen kent grondbeleid financiële en organisatorische consequenties voor gemeente Oldambt.

Om een effectieve en rendabele wijze van ontwikkeling en beheer van gronden na te streven, dient een efficiënt werkende organisatie te bestaan alsmede een goed financieel fundament en een goed financieel inzicht in de projecten. Om deze werkwijze te bereiken c.q. te continueren dienen kaders gesteld te worden ten aanzien van een drietal onderwerpen, te weten: de te hanteren methodiek voor de grondexploitatie, de te hanteren voorzieningen en reserves en de mandatering van bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat.

In de jaarlijkse begrotingscyclus zal inhoudelijke en financieel verantwoording worden afgelegd voor de lopende complexen en tevens een relatie worden gelegd met de strategische doelen van de raad.

## 5.6 Grondexploitatie

De grondexploitatie 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 tijdsperiode. Gedurende die periode zullen prijzen veelal stijgen en treden er ook rentes op. Een grondexploitatie geeft aan wat het resultaat is van de grondexploitatie op de startdatum of de einddatum van de grondexploitatie, rekening houdend met effecten van prijsontwikkelingen en rente-effecten.

De grondexploitatie bevat de volgende posten:

- 1 verwerving
- 2 tijdelijk beheer
- 3 sloop
- 4 sanering
- 5 bouw en woonrijp maken
- 6 post onvoorzien
- 7 plan en apparaatskosten
- 8 fonds bovenwijkse voorzieningen
- 9 rentekosten en baten
- 10 verkoop
- 11 inflatiecorrectie

Zoals gezegd dient de totale grondexploitatie winstgevend te zijn; per complex of project wordt gestreefd naar een minimaal kostenneutrale exploitatie. Jaarlijks zal per complex de grondexploitatie worden herzien en geactualiseerd.

### 5.7 Niet in exploitatie genomen grond

Niet in exploitatie genomen (bouw)grond (NIEGG) is meestal anticiperend of strategisch aangekocht. Er is dan nog geen grondexploitatiebegroting, maar de grond past wel in gedachten (verwachtingen) over gemeentelijke bebouwinguitbreiding.

Voor deze grond moet een reëel en stellig voornemen bestaan dat deze in de nabije toekomst zal worden bebouwd. Deze verwachting moet zijn gebaseerd op een raadsbesluit, gezien de budgettaire gevolgen (op middellange termijn). In dit besluit dient de raad inhoud te hebben gegeven aan ambitie en planperiode. De commissie BBV verbindt geen vormvereisten aan dit besluit. NIEGG bevindt zich dan als het ware op de startlijn van de "vervaardigingfase" vanwege de intenties met de grond. Ontbreekt het raadsbesluit dan heeft de grond niet de status van NIEGG maar van voorraad grond- en hulpstoffen (38 lid a sub 2). Als hier dus verder over NIEGG wordt gesproken, dan dient deze te voldoen aan de hierboven genoemde omschrijving.

Uitgangspunt voor de gemeente Oldambt is dat alle overige gronden worden als één geheel in de administratie worden opgenomen waarbij het uitgangspunt voor de prijs per m<sup>2</sup> de actuele prijs van landbouwgrond is.

Alle gronden waar de raad een duidelijk perspectief voor heeft worden ondergebracht in afzonderlijke exploitatieopzetten en voorzien van een bijbehorende exploitatieopzet.

### 5.8 Begrotingscyclus

Om de uitvoering van het grondbeleid jaarlijks te monitoren zal daaraan in de begrotingscyclus aandacht worden besteedt. In de jaarrekening een financiële en programmatische doorkijk gegeven naar de toekomst. Per complex wordt een financiële stand van zaken gegeven (ook voor de niet in exploitatie genomen complexen). In de toelichting per complex worden belangrijke financiële aandachtspunten neergezet, maar ook worden de risico's en mogelijke kansen beschreven. Risico's moeten dus inzichtelijk en beheersbaar zijn. Indien dit voor alle complexen gebeurt, ontstaat een financieel totaaloverzicht (meerjarenprognose) en wordt de slag gemaakt naar de toereikendheid van de huidige reserve en de uiteindelijk gewenste hoogte daarvan.

Naast de controle op financiële risico's worden tevens programmatische aspecten (o.a. bedrijfskavels, woningen) behandeld. Hierbij wordt eerst de realisatie in het voorgaande jaar per project neergezet en vervolgens wordt per project de geactualiseerde raming voor het huidige jaar beschreven (korte termijn doelstelling). Door dit voor alle complexen op te nemen zal op strategisch niveau een uitspraak worden gedaan over het realiseren van de programmatische doelstellingen (lange termijn doelstelling) en hoe deze zich verhoudt met bijvoorbeeld 'de ijzeren voorraad' aan bedrijventerrein binnen de gemeente of de voortgang van de revitalisering van bedrijventerreinen. De jaarlijkse begrotingscyclus is het instrument voor een jaarlijkse financiële en programmatische monitoring van de uitvoering van het grondbeleid.

### 5.9 Toelichting plan en apparaatskosten

Met betrekking tot plan en apparaatskosten kunnen de volgende handvatten worden aangereikt, teneinde de kosten van het ambtelijk apparaat op een transparante wijze weer te geven door ze per project te administreren:

- 1 uren administratie per project;
- 2 percentage voorbereiding en toezicht halen uit kostenontwikkeling voorgaande jaren. Door middel van het vaststellen van een hoog percentage kunnen de risico's worden geëlimineerd. In principe verdient de gemeente de met personeelskosten gemoeide gelden terug via de post Voorbereiding en Toezicht bij exploitatieopzetten dan wel via kostenverhaal;
- 3 tevens kan de post onvoorzien hoog worden ingeschat (tot 15%) teneinde de risico's verder te elimineren.

### 5.10 Voorzieningen en reserves

Om risico's af te dekken worden voorzieningen en reserves ingesteld. Het betreft onder meer algemene reserves en reserves grondexploitaties. De algemene reserve wordt onder meer gevoed vanuit winstgevendende complexen en dient om de verliezen op andere complexen te kunnen dekken.

Het instrument om te beoordelen of bepaalde ontwikkelingen financieel haalbaar zijn, zijn de exploitatieopzetten. De verwerving van gronden en de aanleg van openbare voorzieningen vormen de grootste kosten binnen een planontwikkeling. In de exploitatieopzetten worden de geraamde kosten en opbrengsten inzichtelijk gemaakt en blijkt of er een positief of negatief resultaat zal ontstaan. Indien de uitkomst negatief is dan dient de inzet van voorzieningen of reserves overwogen te worden.

In het kader van een effectief grondbeleid kan er een onderscheid worden gemaakt tussen voorzieningen en reserves die benodigd zijn om de kosten te dekken en voorzieningen en reserves die gebaat zijn bij een positief resultaat.

### 5.11 Reserve exploitatieresultaten grondexploitaties

Oldambt kent een reserve exploitatieresultaten grondexploitaties, deze is voorzien als dekking voor onvoorzien tegenvallers. Positieve resultaten worden hierin gestort. Daarnaast is er een voorziening negatieve grondexploitaties. Deze voorziening is gevormd op basis van de jaarlijkse herberekening van de exploitaties. De op dat moment voorziene negatieve resultaten zijn voorzien.

### 5.12 Delegatie en mandaat

Delegatie en mandaat zijn geregeld in het delegatie- en mandaatbesluit. De strategische grondaankopen worden gedelegeerd aan het college van Burgemeester en Wethouders. Verder vindt er op het gebied van grondbeleid geen delegatie of mandaat plaats. In de gemeentewet worden de rollen en taken van vooral de Gemeenteraad en College van Burgemeester en Wethouders gedefinieerd. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) als uitwerking van de gemeentewet definieert nadere regels voor de begroting, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening. Het College heeft via vaststelling van de organisatieregels van de gemeente Oldambt, mandaatbesluit, directiestatuut en reglement budgettering de kaders bepaald waarbinnen de ambtelijke organisatie moet opereren. Jaarlijks wordt de begroting aan de raad aangeboden. Daarbij kan vanuit de raad een mandaat worden gegeven richting college voor aankoop en uitgifte gronden.

De gemeenteraad heeft het budgetrecht. De bevoegdheid tot het aangaan van (koop)overeenkomsten ligt sinds 1 januari 2003 bij het college (artikel 160, lid 1, sub e van de Gemeentewet). De Gemeentewet is aangepast als gevolg van de Wet dualisering. Voorheen was de raad het bevoegde orgaan. Daarbij komt dat in artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet nog (aanvullend) is bepaald dat het college, in die gevallen dat de uitoefening van haar bevoegdheden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, zij geen besluit neemt dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

### 5.13 Financieel toezicht

De gemeenteraad dient op adequate wijze van informatie te worden voorzien om haar taak als volksvertegenwoordiger te kunnen uitoefenen. Op basis van het BBV dient een paragraaf Grondbeleid onderdeel uit te maken van de begroting en de jaarstukken. Een ander middel om de informatievoorziening te ondersteunen en de controlerende taak van de gemeenteraad vorm te geven, is het door de gemeenteraad vooraf laten vaststellen van de kredieten voor de afzonderlijke complexen. In de communicatie met de raad bestaat een spanningsveld in het realiseren van ruimtelijke ambities en slagvaardig reageren op kansen die zich voordoen (bv. aankoop gronden waar de gemeente geen ontwikkelingen voorziet, maar die zij kan inzetten als ruilgrond). Daartoe is het van belang dat het college een zekere handelingsvrijheid krijgt om hierin slagvaardig op te kunnen treden.

Middels de begroting zal in de informatieoverdracht naar de raad een duidelijke relatie worden gelegd tussen de beleidskaders, financiële gegevens, risico's en realisering van ruimtelijke doelstellingen. De begroting vormt een integrale benadering voor een goede communicatie met de raad en financieel toezicht, waarbij zowel strategische, financiële als uitvoeringsinformatie gebundeld wordt aangeboden.

## **6. Grondprijsbeleid**

### Inleiding

Indien de gemeente van plan is bouwrijpe grond te verkopen in het kader van actief grondbeleid, dan dient er een grondprijs te worden bepaald. Het belang van het benoemen van de grondprijsbepaling is gelegen in de transparantie. Binnen de gemeentelijke organisatie bestaat hierdoor duidelijkheid over de wijze waarop de berekeningen tot stand zijn gekomen, waardoor discussie over de uitgangspunten wordt voorkomen. Ook marktpartijen kunnen zich met deze transparante insteek instellen op een professionele gemeentelijke partij die haar onderhandelingspositie kent.

In de praktijk van de afgelopen jaren is bij de bepaling van de grondprijzen vooral gebruik gemaakt van de comparatieve methode. In de gemeente Oldambt hebben diverse marktpartijen veel potentiële bouwgrond binnen plangebieden in eigendom. Veelal zijn met hen bouwclaim afspraken gemaakt. Voor het bepalen van de grondprijs zijn een aantal methodieken beschikbaar. Deze worden hieronder kort toegelicht.

### 6.1 Vaste grondprijs

Bij deze methode wordt, in bijzondere situaties, een (lage) prijs gehanteerd die geen verband houdt met kosten, verkoopprijs of marktwaarde. De berekende prijs kan dus zowel hoger als lager zijn dan de marktwaarde. De vaste grondprijs kan per woning of per m<sup>2</sup> worden berekend. Voorbeelden waarbij een vaste grondprijs gehanteerd kan worden, zijn de ondergrond van sociale huurwoningen, gronden ten behoeve van maatschappelijke doeleinden zoals scholen.

### 6.2 Comparatieve methode

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

### 6.3 Residuele methode

De residuele grondwaarde is het verschil tussen enerzijds de commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed (grond plus opstallen) en anderzijds de totale bouw- en bijkomende kosten (inclusief ontwikkelwinst). Het verschil, het residu, is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend. De residuele waarde kan als m<sup>2</sup>-prijs worden uitgedrukt of als grondquote. Bij de grondquote wordt een vastgesteld percentage van de v.o.n.-prijs (excl. BTW) afgerekend voor de grond.

Deze methode wordt vooral toegepast bij de bepaling van de grondprijs bij multifunctionele gebouwen. Dat wil zeggen dat binnen een dergelijk gebouw diverse combinaties van functies worden ingevuld zoals winkels, horeca, woningen, maatschappelijk. Het verschil in grondprijs tussen locaties wordt veroorzaakt door het verschil in de te realiseren functies en/of de aantrekkingskracht van de locatie.

### 6.4 Tender/openbare inschrijving/verkoop bij opbod

Via een inschrijving worden meerdere private partijen uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond. Het hoogste bod geldt als de

grondprijs. Vaak wordt een tender gecombineerd met een ontwerpcompetitie, meestal met een programma van eisen als basis.

#### 6.5 Actueel beleid

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.

Op dit moment worden er verschillende verkoopprijzen gebruikt bij de verkoop van groen- en reststroken, een en ander afhankelijk van de locatie waar de betreffende grond is gelegen. Dit onderscheid wordt in het vervolg niet meer gehanteerd. Er wordt één verkoopprijs per categorie groen bepaald voor de categorie groenstroken.

Bij de verkoop van andere gronden, bijvoorbeeld cultuur- en bosgronden, die in de toekomst zal door de gemeente de te hanteren prijs per geval worden bepaald aan de hand van een taxatierapport.

## **7. Beleidskader gemeente Oldambt**

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de instrumentaria van de voorgaande hoofdstukken gekoppeld aan het beleid dat de gemeente Oldambt wenst te voeren ten aanzien van het beschikbare instrumentarium.

De ontwikkelingen in de gemeente Oldambt kenmerken zich door samenwerking met private partijen. Iedere ontwikkeling heeft zijn eigen specifieke kenmerken. Het gaat niet alleen om verschillende partijen (ontwikkelaars, beleggers, particulieren, woningbouw- corporaties) maar ook de inbreng van de omvang van het vastgoed verschilt per project. Het voeren van grondbeleid is ook van belang met het oog op:

- Uniformiteit in benadering;
- Transparantie;
- Een steeds scherper wordende plicht tot verantwoording van beleid en resultaten in brede zin);
- Eenduidige beleidsregels te kunnen hanteren bij het voeren van een transparant grondbeleid en inzet van bijbehorende grondbeleidsinstrumenten.

### 7.2 Gemeentelijke strategie bij grondbeleid.

Inzet van de gemeente Oldambt hoeft niet altijd en alleen gericht te zijn op een actief grondbeleid. In bepaalde gevallen, marktomstandigheden en/of eigendomsposities kunnen met een passief/faciliterend grondbeleid eveneens de gemeentelijke doelstellingen in meer of mindere mate gerealiseerd worden. Bovendien is een uiterst adequaat en vooral transparant grondbeleid noodzakelijk om te kunnen voldoen aan allerlei wetten, regels en voorschriften en vooral sturing te kunnen plegen op een eerder vastgesteld planresultaat.

De onderstaande uitgangspunten moeten bij de ontwikkeling van een locatie in acht worden genomen:

#### *Gemeentelijke visie bepalend*

De gemeente richt zich in eerste instantie op het intern formuleren van ambities, visie en de ontwikkelingsrichting van locaties. Dat is noodzakelijk om met succes een proces aan te sturen en tot een gewenst resultaat te kunnen komen. Daarna pas wordt het traject van onderzoek, overleg en samenwerking met mogelijke private partners ingezet.

#### *Samenhang ruimtelijk beleid en grondbeleid*

Er bestaat een nauwe samenhang tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid. Ruimtelijk beleid heeft invloed op het grondbeleid onder meer door de verdeling van de diverse functies over de beschikbare ruimte. Als men op deze wijze redeneert wordt de realisatie van het ruimtelijk beleid mede bepaald en begrensd door de mogelijkheden van het grondbeleid (reikwijdte en effectiviteit). Het is dus noodzakelijk dat bij het opstellen van ruimtelijke plannen al voldoende afstemming plaats vindt over de wijze van inzet van het grondbeleid.



### *Inzet grondbeleidsinstrumenten*

Steeds zal tijdig moeten worden afgewogen op welk moment en afhankelijk van de ruimtelijke plannen, welke grondbeleidsinstrumenten al dan niet integraal ingezet moeten worden. De toe te passen instrumenten moeten elkaar niet alleen aanvullen maar ook versterken. Soms zullen allerlei omgevingsfactoren de meest ideale en gewenste "mix aan inzet van grondbeleidsinstrumenten" die keuze in de weg staan. Het meest haalbare zal dan ingezet en geaccepteerd moeten worden.

### *Samenwerking marktpartijen*

Het is noodzakelijk bij de keuze voor een publiekprivate samenwerking per project een keuze voor een samenwerkingsmodel te maken. De keuze is onder meer afhankelijk van de grondposities en wordt daarnaast bepaald door de beheersbaarheid van de kasstromen, beperking van de financiële risico's en inzet van expertise.

Per project zal de gemeente vooraf moeten nagaan of publiekprivate samenwerking meerwaarde kan opleveren en/of PPS een reële optie is. Wil PPS een reële optie zijn, dan moet tenminste aan een aantal basisvoorwaarden worden voldaan:

- De gemeente moet duidelijk voor ogen staan wat het doel is van de samenwerking met private partijen.
- Er moet sprake zijn van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen van zowel de gemeente als private partijen bij het project.
- Er moet een politiek draagvlak en bestuurlijk committent zijn voor het project en de samenwerking met private partijen.
- Door de samenwerking moeten de risico's van het project beter beheerst kunnen worden (door overdracht van die risico's aan private partijen die zij beter kunnen beheersen) en/of de risico's kunnen worden gedeeld.
- De contouren van het project moeten voldoende duidelijk zijn voordat een samenwerking met private partijen kan worden aangegaan, maar het project moet niet al volledig "uitgetekend" zijn omdat er anders geen ruimte is voor een efficiënte inbreng van private partijen.
- Er moet bij private partijen interesse voor het project en de voorgestane PPS bestaan.

### **Beleidskeuze**

Gelet op de voordelen van het effectief sturen van het ruimtelijk beleid en de gevolgen voor de economische uitvoerbaarheid, geeft de gemeente Oldambt uit beleidsmatig oogpunt de voorkeur aan het voeren van een actieve grondpolitiek. Wanneer de risico's te groot zijn of als sprake is van particuliere grondexploitatie, wordt gekozen voor een faciliterend beleid. In die gevallen zullen binnen de wettelijke kaders exploitatie- of samenwerkingsovereenkomsten worden gesloten en heeft de gemeente een sturende rol.

### 7.3 Bestemmingsplannen

De gemeente Oldambt regelt in haar bestemmingsplannen de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van een locatie. Mede middels de omgevingsvergunning geeft zij sturing aan de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal het bestemmingsplan optimaal benutten om kleuring te geven aan haar grondbeleid.

#### 7.4 Verwerven

De gemeente Oldambt kiest ervoor om bij een in ontwikkeling te brengen locatie op dat moment te kiezen voor een passend verwervingsbeleid. In principe zal worden gekozen voor verwerving, passend bij een actief grondbeleid, Voor dat men tot verwerving overgaat zal er per project een verwervingsplan worden geschreven. De basis van het verwervingsplan is een gedegen risicoanalyse.

Aandachtspunten van een risicoanalyse zijn:

- inventarisatie van te verwerven eigendommen naar grootte, eigendomsverhoudingen, zakelijke en persoonlijke rechten;
- inventarisatie aanwezigheid bebouwing en exploitatierisico's verband houdende met bedrijfsverplaatsingen, mogelijke bodemverontreinigingen, hindercirkels, enzovoort;
- mogelijkheden van particuliere exploitatie of te verwachten initiatieven in dat kader;
- inventarisatie van de te verwachten kosten van verwerving en schade en vergoedingen als gevolg van de uitvoering van een bestemmingsplan (planschaderisicoanalyse);
- inventarisatie van gronden/bebouwing die gehandhaafd blijven en niet behoeven worden verworven.

#### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal aan de van een vooraf opgesteld verwervingsplan over gaan tot de verwerving van de voor de ontwikkeling benodigde gronden.

#### 7.5 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Het voorkeursrecht zal daar waar noodzakelijk worden ingezet. De afweging voor een dergelijke procedure zal tijdig worden gemaakt en voorafgaande aan het planvoorbereidingsproces. Het verwervingsplan kan hiervoor als basis dienen.

#### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal voorkeursrecht daar waar noodzakelijk inzetten

#### 7.6 Onteigening

De gemeente Oldambt hanteert het instrument van "Onteigening" als een beleidsinstrument om gronden te kunnen verwerven. Zodra een bestemmingsplan is vastgesteld wordt, indien nodig voor de verwerving van de gronden, aan de hand van een onteigeningsplan een onteigeningsbesluit genomen. Het onteigeningsbesluit dient in eerste instantie als drukmiddel en in tweede instantie om tot daadwerkelijke onteigening over te gaan indien van zelfrealisatie geen sprake is en minnelijke aankoop is mislukt. Primaire inzet zal blijven het bereiken van minnelijke overeenstemming.

#### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal alleen tot onteigening overgaan als er geen andere mogelijkheden meer openstaan om tot verwerving over te gaan.

#### 7.7 Kostenverhaalsinstrumenten

##### *De gronduitgifte*

In geval van een gemeentelijke exploitatie zal de gemeente Oldambt zelfstandig verwerven, bouw- en woonrijpmaken en uitgeven. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm zal de gemeente Oldambt haar positie bepalen bij de verwerving, het bouw- en woonrijpmaken en de uitgifte.

### *De Grondexploitatiewet.*

De Grondexploitatiewet is in 2008 in werking getreden. Belangrijkste uitgangspunt is dat men dat wat privaatrechtelijk kan worden geregeld vooral moet blijven doen. Het lijkt voornamelijk het beste het instrument als stok achter de deur te blijven zien.

Als men tot kostenverhaal wenst over te gaan, moet het volgende gebeuren:

- Het opstellen van grondexploitaties meenemen in de bestemmingsplanprocedure;
- Bij toetsing aanvraag bouwvergunning ook letten op aanwezigheid exploitatieplan;
- De onderhandelingen worden meer tijdgebonden en moeten op elkaar afgestemd;
- Het opstellen van een exploitatieplan moet indien er niet tot private overeenstemming is gekomen;
- Het kostenverhaal moet plaatsvinden, waarbij strikte regels moeten worden gevolgd;
- RO-beleid en Grondbeleid moet transparant zijn en elkaar aanvullen.

### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal afhankelijk van de gemeentelijke positie in een project haar standpunt ten aanzien van het kostenverhaalinstrumentarium bepalen.

### 7.8 Beheer

Agrarische gronden worden bij tijdelijk beheer bij voorkeur verpacht aan agrariërs uit de omgeving van de gronden. Indien verpachting aan een deze kandidaten niet mogelijk blijkt, komen ook anderen in aanmerking.

Agrarische gronden en volkstuinen die op termijn niet in ontwikkeling worden genomen zullen in beginsel worden aangeboden aan de gebruiker. Indien er geen belangstelling is bij de gebruiker zal de gebruiksovereenkomst/pachtovereenkomst worden ontbonden en zullen zij via de lokale makelaardij in de verkoop worden aangeboden.

Bij verkoop van agrarische gronden en volkstuinen wordt uitgegaan van een marktconforme prijs die via een taxatie tot stand is gekomen.

Er zal een actieve verkoop van groen- en reststroken worden opgestart. Groen- of reststroken komen uitsluitend voor verkoop in aanmerking als de strook geen functioneel groen betreft; er geen kabels en leidingen aanwezig zijn en de verkoop geen toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen dan wel de inrichting van de openbare ruimte belemmert.

Bij de verkoop van groen- en reststroken wordt uitgegaan van marktconforme grondprijzen. De verkoopprijs waarvoor een groen- of reststrook kan worden gekocht van de naburige gemeenten, is opgenomen in het grondprijsoverzicht (bijlage 1).

### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt zal actief haar overtollige agrarische gronden, volkstuinen en snippergroen te koop aanbieden en wel voor € 15,-/m<sup>2</sup>.

### 7.9 Grondprijnsbeleid

Het grondprijnsbeleid 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 grondprijnsbeleid 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.

#### **Beleidskeuze**

Het grondprijnsbeleid wordt ingevoerd met een jaarlijkse herziening van de grondexploitatie. Uitgangspunt is een marktconforme benadering voor de vaststelling van de grondprijzen.

### 7.10 Standpunt gemeente voor financiën en organisatie

De gemeente kiest voor een structurele inbedding van de risico-inventarisatie. De gemeente Oldambt vereist indien er een globaal plan is voor de indeling van het gebied de financiële onderlegger gereed te hebben. De financiële onderlegger dient in elk geval bestuurlijk geaccordeerd te zijn op het moment dat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Bovendien zal middels de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties van de individuele complexen inhoudelijk en financieel verantwoording worden afgelegd. In de jaarlijkse begrotingscyclus zal tevens een relatie worden gelegd met de strategische doelen van de raad.

De gemeente zal streven naar verhaal van investeringen in voorzieningen en de apparaatskosten voor een ruimtelijke ontwikkeling door derden. Hiervoor worden de kosten van het ambtelijk apparaat op een transparante wijze weer gegeven door ze per project te administreren.

De gemeente Oldambt zal per project bekijken welke grondexploitatiemethodiek wordt gekozen. Het streven is opbrengstmaximalisatie en kwaliteit (duurzaamheid). Om risico's af te dekken worden voorzieningen en reserves ingesteld. Het betreft onder meer de algemene reserve, reserve exploitatie-resultaten grondexploitaties, voorziening herwaardering gronden en een fonds bovenwijkse voorzieningen. Per project worden stortingen en eventueel onttrekkingen vastgesteld.

#### **Beleidskeuze**

De gemeente Oldambt kiest voor een structurele inbedding van de risico-inventarisatie, een optimale kostenverhaal per project en men zal per project bekijken welke grondexploitatie- methodiek wordt gekozen.

## **Bijlage 1**

### Overzicht verkoopprijzen openbaar groen:

Openbaar groen grenzend aan tuin met een oppervlakte van minder dan 50 m<sup>2</sup>:

- Met bouwmogelijkheid € 60 - 80,-
- Zonder bouwmogelijkheid € 10 - 25,-

Openbaar groen grenzend aan tuin met een oppervlakte van meer dan 50 m<sup>2</sup>

- Met bouwmogelijkheid € 60 - 100,-
- Zonder bouwmogelijkheid € 10 - 50,-