

## Nota grondbeleid Gemeente Hulst 2020-2023

De raad van de gemeente Hulst;

Gelezen het raadsvoorstel tot vaststellen van de Nota Grondbeleid 2020-2023  
Gelet op de Financiële verordening artikel 212 van de Gemeentewet

### BESLUIT:

1. Tot vaststelling van de Nota Grondbeleid Gemeente Hulst 2020-2023; onder bepaling dat die nota per 1 januari 2020 in werking treedt;
2. Tot intrekking van de Nota Grondbeleid Gemeente Hulst 2016-2019 die werd vastgesteld door de gemeenteraad op 17 december 2015; onder bepaling dat die intrekking in werking treedt met ingang van 1 januari 2020.

Nota grondbeleid Gemeente Hulst 2020-2023

### 1 Inleiding

Op 17 december 2015 heeft de gemeenteraad de Nota Grondbeleid 2016-2019 vastgesteld. De nota dient iedere 4 jaar geactualiseerd en opnieuw vastgesteld te worden. De actualisering houdt rekening met veranderde regelgeving en met de ervaringen van de afgelopen jaren met de beleidsregels in de Nota Grondbeleid.

De Nota Grondbeleid biedt duidelijke kaders voor de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie en geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om haar kaderstellende rol beter in te vullen. Met de nota worden de uitgangspunten en mogelijkheden van grondbeleid vastgelegd. Op *strategisch niveau* wordt besloten welke rollen de gemeente kan spelen bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen. Op *tactisch niveau* zullen keuzes gemaakt worden ten aanzien van het in te zetten grondbeleidsinstrumentarium, afhankelijk van de specifieke situatie van elk project. Dit leidt tot richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid op *operationeel niveau*.

De nota grondbeleid zal eenmaal in de vier jaar opnieuw worden geactualiseerd en opnieuw worden vastgesteld.

### Doel van het Grondbeleid

De gemeente Hulst heeft allerlei doelstellingen op het gebied van voorzieningen, wonen, economie, infrastructuur et cetera. Deze doelstellingen zijn geformuleerd in raads- en collegeprogramma's, en beleidsnota's. De doelstellingen kennen vervolgens elk hun eigen vertaling in een bepaald ruimtegebruik c.q. ruimtelijk beleid. Het ruimtelijk beleid is vastgelegd in de structuurvisie en in bestemmingsplannen. Grondbeleid is een middel om dat ruimtelijk beleid op een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke wijze te realiseren. Het grondbeleid is dus geen doel op zich. Dit betekent ook dat het grondbeleid geen visie omvat over hoe de gemeente zich in ruimtelijk opzicht zou moeten ontwikkelen. Het biedt wel duidelijkheid over de inzet van instrumenten om de regie over die ruimtelijke ontwikkeling te kunnen voeren.

*Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om het ruimtelijk beleid op een doeltreffende en doelmatige wijze te realiseren.*

Grondbeleid wordt in het vervolg van deze nota gezien als het beleid dat, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor verschillende functies, zoals wonen, infrastructuur, welzijn, zorg, bedrijventerreinen, detailhandel, natuur en recreatie door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven. Een effectief en efficiënt grondbeleid is een voorwaarde voor het bereiken van beleidsdoelstellingen.

De Nota Grondbeleid is een kader stellende beleidsnota waarbij op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met het grondbeleid invloed wil uitoefenen op de ruimtelijke ordening. Daarbij is aangegeven welk instrumentarium ter beschikking staat en op welke manier verantwoording en beheersing plaatsvindt. Met het opstellen van de nota wordt de transparantie van het grondbeleid vergroot.

Met deze Nota Grondbeleid wordt een aantal zaken beoogd:

- de gemeente maakt haar grondbeleid kenbaar aan de 'buitenwereld';
- het gemeentelijk grondbeleid wordt aangepast aan nieuwe wetgeving en jurisprudentie;
- verheldering van de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad ten aanzien van het grondbeleid;
- schetsen van de kaders waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden gerealiseerd.

Deze nota geeft de hoofdlijnen van het beleid weer. In deze nota worden geen gedetailleerde regelingen opgenomen, zoals grondprijzen voor specifieke functies op concrete locaties. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient deze nota wel als leidraad. Deze nota biedt als het ware een 'gereedschapskist' voor het door de gemeente Hulst te voeren grondbeleid.

## **2 Relevante beleidskaders grondbeleid**

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door de (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door regelgeving vanuit Europa, rijksoverheid en provincie. Hieronder staan de belangrijkste kaders genoemd die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

### **Europese regelgeving**

Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid van overheden. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie.

### **Aanbestedingsregels**

Het aanbestedingsrecht zorgt ervoor dat het speelveld voor iedere (mogelijke of geselecteerde) partij gelijk is. Vooraf dient precies duidelijk te zijn hoe en wat de kaders zijn. Aanpassingen in een later stadium zijn in beginsel niet mogelijk omdat dit strijdig is met de regel van een gelijk speelveld. Dit zorgt voor minder flexibiliteit. Verkoop van een schaarse grondpositie door de gemeente vindt transparant en openbaar plaats voor marktconforme prijzen, zodat gegadigden gelijke kansen worden geboden.

### **Staatssteun**

Staatssteun omvat (financiële) hulp van de overheid voor een bedrijf of branche. Staatssteun kan tot uiting komen bij bijvoorbeeld subsidie of lagere verkoopprijzen. Krijgt een bedrijf staatssteun, maar diens concurrenten niet? Dan kan dit leiden tot oneerlijke concurrentie en in een dergelijke situatie kan ongeoorloofde staatssteun ontstaan.

### **Landelijk beleid**

Op 1 juli 2008 zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met de daarin begrepen Grondexploitatiewet van kracht geworden. Daarnaast is er nog de invloed van onder meer de Onteigeningswet (Ow) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

#### *De Wet ruimtelijke ordening (Wro)*

In de Wro wordt bepaald dat rijk, provincie en gemeente(raad) voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Behalve richtinggevend voor het ruimtelijke beleid kan een structuurvisie ook een juridische basis zijn voor de vestiging van een voorkeursrecht. Naast deze structuurvisie zijn er voor het hele grondgebied bestemmingsplannen. Deze worden minimaal eens per tien jaar herzien. Het bestemmingsplan vormt het juridische kader voor het ruimtegebruik dat is toegestaan.

#### *Grondexploitatiewet (GrexWet)*

In de Wet ruimtelijke ordening is ook de Grondexploitatiewet (hoofdstuk 6 van de Wro) opgenomen. Met de Grondexploitatiewet is de regiefunctie van de gemeente versterkt als zij de grond niet in handen heeft. De wet heeft de mogelijkheden vergroot om de kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op de ontwikkelaar. Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal moet toepassen.

De doelstellingen van de Grondexploitatiewet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal (overeenkomsten);
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal (exploitatieplan);
- mogelijkheid tot bovenwijkse verevening (vereveningsbijdragen) op basis van de structuurvisie;
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen;
- de mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Nast de Wro en de Grexwet zijn de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. art 212 van de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek belangrijke wetten en regelgeving voor grondbeleid.

#### *Omgevingswet*

De Tweede Kamer heeft op 1 juli 2015 ingestemd met het wetsvoorstel 'Omgevingswet'. De Omgevingswet, die naar verwachting in 2021 in werking treedt, integreert zo'n 26 bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Verschillende bestaande wetten gaan dus op in de Omgevingswet, waaronder de Wro. De Aanvullingswet grondeigendom heeft als doel het grondbeleid geschikter te maken voor de heel diverse maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. In de Aanvullingswet wordt onder andere een aantal wijzigingen in de regeling van het

kostenverhaal opgenomen om het kostenverhaal zoals vastgelegd in de Wro te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. Zo wordt er een regeling mogelijk die ook toepasbaar is bij organische gebiedsontwikkeling.

#### *Wet Markt en Overheid (Wet M en O)*

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. Overheden verrichten zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten verrichten. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat overheden vanuit hun publieke functie concurrentievoordelen kunnen hebben en daarmee in staat zijn goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. Tegen deze achtergrond is de Wet Markt en Overheid in het leven geroepen die tot doel heeft zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren.

#### *Vennootschapsbelasting (Vpb)*

Vanaf 2016 moeten gemeenten en andere overheden vennootschapsbelasting gaan betalen over de winst die ze met hun ondernemingsactiviteiten maken. De activiteiten op het gebied van grondzaken, zoals de verkoop en verhuur van onroerende goederen, vallen onder de werking van de vennootschapsbelasting.

#### *Grondbeleid en de gemeente*

Ook op gemeentelijk niveau zijn er beleidsvelden die van invloed zijn op hoe het gemeentelijk grondbeleid wordt gevoerd. Relevant in dit kader zijn onder meer:

- de structuurvisie;
- bestemmingsplannen;
- vastgesteld beleid door de gemeenteraad;
- afspraken met de provincie, de Zeeuws-Vlaamse gemeenten en andere partijen over woningbouw en bedrijventerreinen.

### **3 Vormen van Grondbeleid**

#### **3.1 Rollen in grondbeleid**

Grondbeleid is het samenhangende geheel van handelingen betreffende grondtransacties en -ontwikkeling. Grondbeleid wordt vaak gebruikt als actief sturingsinstrument om gemeentelijk beleid te realiseren op allerlei beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, wonen, economische ontwikkeling, infrastructuur en voorzieningen. De mate van gemeentelijke interventie wordt vaak geformuleerd in termen van actief en faciliterend (ook wel passief) grondbeleid. Hierbij behoren bepaalde grondbeleidsinstrumenten. In onderstaande tabel zijn de vormen en bijbehorende instrumenten toegelicht.

<b>Actief grondbeleid</b>	<b>Faciliterend (passief) grondbeleid</b>
De gemeente verwerft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden	De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak en geeft kaders aan voor de particuliere sector. De aankoop en exploitatie van grond wordt overgelaten aan private partijen
<b>Instrumenten</b>	<b>Instrumenten</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Actieve) Verwerving</li> <li>• Wet Voorkeursrecht Gemeenten</li> <li>• Onteigening</li> <li>• Tijdelijk beheer</li> <li>• Bouw- en woonrijp maken</li> <li>• Gronduitgifte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, omgevingsvergunning)</li> <li>• Anterieure overeenkomst</li> <li>• (Bouw-)regelgeving</li> <li>• Kostenverhaal</li> </ul>

*Tabel 1: Hoofdvormen van grondbeleid*

#### **3.2 Actief grondbeleid**

Bij actief grondbeleid heeft of verwerft de gemeente actief beschikkingsmacht over de grond en de gemeente maakt de grond bouwrijp. De uitvoering van de grondexploitatie en de daaraan verbonden risico's komen voor rekening van de gemeente. De gemeente is in deze gevallen verantwoordelijk voor het aanleggen van riolering, bouwwegen, etc. Nadat de grond bouwrijp is gemaakt, worden de bouw kavels uitgegeven aan kopers die binnen de grenzen van het bestemmingsplan tot ontwikkeling kunnen overgaan. Na realisatie van de bebouwing verzorgt de gemeente het woonrijp maken, waarbij de definitieve inrichting van het openbaar gebied plaatsvindt.

Bij actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

- de gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij, waardoor kosten en opbrengsten beter kunnen worden beheerst en beïnvloed;
- de opbrengsten kunnen zelf worden geïncasseerd en worden gebruikt ter dekking van kosten en verevening;
- eventuele mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

Het succes van actief grondbeleid wordt mede bepaald door de wijze van samenwerking met marktpartijen en/of andere overheden. Voordeel van samenwerking met marktpartijen is het verkrijgen van extra kennis en kunde en het feit dat marktpartijen bereid zijn tot het doen van risicodragende investeringen. Voorwaarde voor een actief grondbeleid is dat kennis en kunde aanwezig is om grondexploitaties te voeren. Daarnaast zijn financiële risico's verbonden aan het voeren van een grondexploitatie, oftewel: niet alleen meevallers zijn voor rekening van de gemeente, maar ook eventuele tegenvallers. Daarom wordt bij actief grondbeleid een projectmatige aanpak gevolgd en worden haalbaarheids-/risicoanalyses gemaakt om deze risico's inzichtelijk te maken en aan te geven hoe de risico's kunnen worden afgedekt.

**De gemeente Hulst volgt bij inzet van actief grondbeleid een projectmatige aanpak en stelt haalbaarheids- en/of risicoanalyses op.**

Met een actief grondbeleid heeft de gemeente een maximaal sturende rol in locatieontwikkelingen en worden de gemaakte kosten optimaal verhaald via de gronduitgifte. Actief grondbeleid brengt financiële risico's met zich mee en het verhalen van de kosten is afhankelijk van de marktomstandigheden. Actief grondbeleid vereist dan ook voldoende financiële armslag van de gemeente vooral voor investeringen en rentelasten en voor het afdekken van financiële risico's. Ook vereist een actief grondbeleid doorgaans forse inspanningen van het ambtelijk apparaat.

*Voordelen van een actief grondbeleid:*

- Maximale sturing op gemeentelijke doelstellingen;
- Maximale sturing op de kwaliteit en fasering van de planontwikkeling;
- Sterke onderhandelingspositie;
- Mogelijkheid bepalen van de uitgifteprijs en voorwaarden;
- Het behoud van initiatief en de mogelijkheid tot het kiezen van partners bij de ontwikkeling binnen de wettelijke mogelijkheden;
- Het inzetten van voordelige exploitatiesaldi voor binnen- en bovenplanse verevening en andere doeleinden. De exploitatiewinsten komen ten goede aan de gemeente;
- De gemeente kan zelf bepalen welke bestemmingen wanneer gerealiseerd worden en heeft de regie in handen;
- Mogelijkheid om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren.

*Nadelen van een actief grondbeleid:*

- Risico's komen voor rekening van de gemeente;
- Er is financiële en organisatorische ruimte nodig.

### **3.2.1 Verwerving**

Onder actief grondbeleid wordt verstaan dat de gemeente zelf grond verwerft, tijdelijk beheert, bouwrijp maakt en uitgeeft. De instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het verwerven van grond zijn:

- Minnelijke grondverwerving;
- Gemeentelijk voorkeursrecht;
- Onteigening;
- Grondruil.

Per instrument wordt hierna aangegeven wat het inhoudt, welke strategische overwegingen ten grondslag kunnen liggen aan toepassing van het instrument en hoe de gemeente Hulst ermee omgaat.

### **3.2.2 Minnelijke grondverwerving**

Uitgangspunt bij verwerving is om minnelijk te verwerven. Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten. Om een adequaat verwervingsbeleid te voeren kan verwerving het best plaatsvinden met strategische verwerving en gebruik maken van bewegingen op de grondmarkt. Hierna wordt eerst aangegeven hoe in de gemeente Hulst wordt omgegaan met strategisch verwerven en gebruikmaking van mogelijkheden in de grondmarkt. Vervolgens wordt aangegeven hoe wordt omgegaan met grondverwerving met behulp van een bouwclaim.

### **Strategisch verwerven**

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee de sturingsmogelijkheden voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Om de strategische aankopen mogelijk te maken kan een tweesporenbeleid worden gevolgd. Naast minnelijke verwerving worden dan ook de – in de volgende paragrafen te bespreken – instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening ingezet om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren. Naast zelf actief verwerven kan de gemeente ook alert reageren op bewegingen in de vrije grondmarkt. Er wordt dan verworven voor eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden of om ruilgrond in bezit te krijgen. Indien de gemeente actief wil verwerven en de mogelijkheid wil hebben om strategisch te verwerven, dan is besluitvorming door de gemeenteraad vereist. Indien slagvaardige strategische verwerving 'in de luwte' gewenst is, dan kan de gemeenteraad een budget beschikbaar stellen voor strategische aankopen. Het college van burgemeester en wethouders legt in dat geval jaarlijks verantwoording af over de aanwending van dit budget.

### **Verwerven met bouwclaim**

Als marktpartijen al grondposities hebben ingenomen, kan de gemeente trachten de grond te verwerven door compensatiegrond aan te bieden (bouwclaimmodel). Het bouwclaimmodel wordt toegelicht in paragraaf 3.5. Er kan een bouwclaim worden afgesproken op een gedeelte van het te ontwikkelen gebied, maar het is ook mogelijk om buiten het plangebied compensatiegrond aan te bieden. De gemeente Hulst is terughoudend met het aanbieden van bouwclaims op andere projecten.

### **Strategische overwegingen minnelijke verwerving**

Per situatie moet een beoordeling worden gemaakt in welke mate en op welke wijze verwerving plaatsvindt. De volgende strategische overwegingen kunnen worden gemaakt voor al dan niet minnelijk verwerven van grond in het kader van actief grondbeleid:

1. Valt het te verwachten dat de grond kan worden verworven voor een prijs die het mogelijk maakt later winst op de grond te maken, dan wel er geen verlies op te maken?
2. Is er voldoende budget beschikbaar?
3. Is de gemeente bereid het renterisico te dragen tot de tijd dat het project zal worden gerealiseerd of een marktpartij is gevonden die het risico overneemt?
4. Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden?
5. Zal aankoop leiden tot een betere onderhandelingspositie bij het onderhandelen met marktpartijen?
6. Is het wenselijk om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan en afspraken te maken over grondverwerving ofwel facilitair grondbeleid te voeren?

### **3.2.3 Gemeentelijk voorkeursrecht**

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten de mogelijkheid een voorrangspositie te verkrijgen bij de verwerving van gronden en opstallen in een gebied waar ruimtelijke ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Deze wet biedt gemeenten het recht om een voorkeursrecht te vestigen op grondeigendom van derden, gelegen in een mogelijke bouwlocatie of gebieden waar anderszins functieveranderingen plaats zullen vinden. Hiermee wordt de mogelijkheid tot verwerving door de gemeente vergroot. Het beperkt de verhandelbaarheid, gaat speculatie tegen en biedt de gemeente inzicht in de bewegingen van de grondmarkt. Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van het instrumentarium van de Wet voorkeursrecht gemeenten, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project, waaronder de fase en de juridische status van de planvorming. Het voorkeursrecht is slechts voor een bepaalde tijd geldig.

Voordat het instrument wordt ingezet moet dit goed worden overwogen. Hierna wordt een overzicht van de strategische afwegingen voor inzet van het gemeentelijk voorkeursrecht gegeven.

### **Strategische overwegingen vestigen gemeentelijk voorkeursrecht**

1. Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
2. Is er voldoende budget beschikbaar?
3. Is te verwachten dat ontwikkelaars een grondpositie innemen op de locatie?
4. Wil de gemeente Hulst het signaal afgeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
5. Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
6. Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

Met het vestigen van een voorkeursrecht is de gemeente nog niet zeker van de verwerving. De grondeigenaar is niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden aan de gemeente. Om een optimale werking van het voorkeursrecht te waarborgen, is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de toepassing van het voorkeursrecht geen informatie naar buiten wordt gebracht. Dit om te voorkomen dat er op voorhand toch al grondspeculatie gaat plaatsvinden.

### 3.2.4 Onteigening

Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Hierbij is een uitermate zorgvuldige wettelijke procedure van toepassing. De start van een onteigeningsprocedure heeft als voordeel, dat het de onderhandelingen over minnelijke verwerving kracht bij kan zetten. Opgemerkt moet worden, dat onteigening niet mogelijk is wanneer de eigenaar kan aantonen, dat hij zelf in staat en bereid is om de bestemmingen uit het bestemmingsplan te realiseren (zelfrealisatie). Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van dit instrumentarium, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project.

Het instrument van onteigening zal alleen worden ingezet wanneer de verwerving noodzakelijk is en er redelijkerwijs geen andere mogelijkheden tot verwerving meer voorhanden zijn.

#### Strategische overwegingen voeren onteigeningsprocedure

1. Is er voldoende budget beschikbaar?
2. Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
3. Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
4. Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
5. Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?

### 3.2.5 Grondruil

De gemeente en andere overheden hebben gronden in eigendom. De gronden liggen soms op locaties waar die niet kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de eigenaar, terwijl de gronden voor een medeoverheid wel kansen bieden. Grondruil kan dan uitkomst bieden. De verschillende overheden voeren regelmatig overleg over grondruil.

### 3.2.6 Conclusies verwerving

Uitgangspunt bij verwerving is dat de gemeente bij de start van het verwervingstraject de afweging maakt al dan niet het 'tweesporenbeleid' te volgen. Er wordt een keuze gemaakt of naast minnelijke verwerving gebruik wordt gemaakt van het gemeentelijk voorkeursrecht en eventueel onteigening. De benodigde procedures kunnen dan parallel worden gevoerd met de minnelijke verwerving. Hiermee kan grondverwerving zoveel mogelijk zeker worden gesteld.

<b>Bij een locatieontwikkeling waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, kiest de gemeente de voor die situatie best passende verwervingsstrategie en –instrumenten.</b>
--

### 3.3 Faciliterend grondbeleid

Van faciliterend grondbeleid wordt gesproken als de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouw)grond overlaat aan derden. De gemeente tracht de ruimtelijk gewenste situatie te realiseren, zonder daarbij de beschikkingsmacht over de grond te hebben. De gemeente schept randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij de gewenste ontwikkeling kan uitvoeren. De gemeente stelt eisen aan de kwaliteit van het openbaar gebied en maakt afspraken over het toekomstige beheer en onderhoud.

Bij faciliterend grondbeleid is de rol van de gemeente voornamelijk toetsend (toetsen van plannen, openbare ruimte, infrastructuur, grondexploitaties). De sturingsmogelijkheden zijn beperkter dan bij actief grondbeleid. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in beginsel beperkte financiële risico's, het afdekken van planschaderisico's is daarbij wel van belang. Alle kosten inclusief planschadetekosten worden in principe verhaald op ontwikkelende partij.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond niet zelf in eigendom. De gemeente kan wel invloed uitoefenen op het handelen van een particuliere grondeigenaar door het afsluiten van een anterieure exploitatieovereenkomst met de ontwikkelende partij. De mogelijkheden hiervoor zijn sinds 1 juli 2008, toen de Grondexploitatiewet in werking trad, sterk verbeterd. In de overeenkomst worden o.a. afspraken gemaakt over financiële bijdragen aan de kosten die de gemeente maakt, maar ook over bijvoorbeeld de inrichting en oplevering van de openbare ruimte. Een voorwaarde voor het sluiten van een overeenkomst is wel dat de andere partij daar ook toe bereid is. Een anterieure overeenkomst is gebaseerd op vrijwilligheid.

Wanneer de ontwikkelende partijen niet bereid zijn een voor de gemeente bevredigende anterieure overeenkomst te sluiten, wordt een exploitatieplan opgesteld, zodat de betaling van de exploitatiebijdrage door de ontwikkelende partij is zeker gesteld via de vergunningverlening. In een exploitatieplan legt de gemeente het kostenverhaal en de precieze uit te voeren werken publiekrechtelijk vast.

*Voordelen van faciliterend grondbeleid:*



- Beperkt risico voor de gemeente, de financiële risico's van de grondexploitatie liggen bij externe marktpartijen;
- Financieel en organisatorisch beslag ligt grotendeels bij derden.

*Nadelen van faciliterend grondbeleid:*

- Het primaat van het ontwikkelen ligt bij de particuliere eigenaar, de sturingsmogelijkheden zijn beperkter dan bij actief grondbeleid;
- Minder invloed op exploitatiewinst;
- Minder invloed op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen.

**De gemeente wil invloed uitoefenen op het realiseren van de gewenste ruimtelijke doelstellingen. Wanneer de gemeente faciliterend grondbeleid voert, maakt de gemeente afspraken met de marktpartijen om de gemeentelijke doelstellingen en het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik te waarborgen. Uitgangspunt bij de afspraken is dat alle kosten die verband houden met de ontwikkeling voor rekening van de private ontwikkelaar komen.**

### 3.3.1 Kostenverhaal

Indien particuliere partijen grondposities hebben, is het voor de gemeente moeilijker actief grondbeleid te voeren. Faciliterend grondbeleid is dan vaker aan de orde. Van belang is dan dat indien de grond niet kan worden verworven, de gemeente Hulst de kosten die zij maakt ter realisatie van de ontwikkeling kan verhalen op ontwikkelaar(s).

De Wro-Grexwet onderscheidt vier soorten kostenverhaal:

- a. Gebiedseigen kosten;
- b. Bovenwijkse voorzieningen;
- c. Bovenplanse kosten/verevening;
- d. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen.

Onderscheid maken tussen deze groepen is van belang. Onder meer omdat de spelregels over de verhaalbaarheid van deze kosten voor deze groepen verschillend zijn. Afhankelijk van de vraag of er sprake is van een anterieure fase of kostenverhaal in de posterieure fase.

#### *A. Gebiedseigen kosten*

Onder gebiedseigen kosten worden de kosten begrepen die nodig zijn om een gebied juridisch en fysiek bouwrijp te maken. Naast de fysieke werken vallen hieronder dus ook de procedure- en de plankosten. De gemeente is verplicht om alle kosten die direct en volledig te maken hebben de locatieontwikkeling te verhalen bij de initiatiefnemer. Hieronder kunnen overigens ook kosten vallen voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied zijn gelegen, maar wel noodzakelijk zijn voor en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende locatieontwikkeling. In de wetstoelichting wordt als voorbeeld natuurcompensatie genoemd.

#### *B. Bovenwijkse voorzieningen*

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen waarvan het nut zich uitstrekt over een groter gebied dan een bepaald exploitatiegebied en waarvan de kosten daardoor niet geheel ten laste van dat exploitatiegebied behoren te komen. Het betreft voornamelijk hoofd-infrastructurele werken, zowel boven- als ondergrondse. Behalve hoofd-infrastructurele werken kunnen ook andere ruimtelijke investeringen van algemene nut vallen onder het begrip bovenwijkse voorzieningen. Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn:

- een ontsluitingsweg ten behoeve van meerdere nieuwe wijken;
- een park, dat mede bedoeld is voor twee aangrenzende toekomstige wijken;
- het saneren van een milieuhinderlijk bedrijf, waardoor woningbouw mogelijk wordt.

Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen die ten behoeve van meerdere locaties worden aangelegd. Voor bovenwijkse voorzieningen geldt dat de gemeente deze in rekening kan brengen waarbij voldaan moet worden aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

*Profijt:* de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen, zoals bij compensatie buiten het gebied, schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

*Toerekenbaarheid:* er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich o.a. voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen.

*Proportionaliteit:* als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naar mate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

#### *C. Bovenplanse verevening/kosten*

Van bovenplanse verevening is sprake, indien een winstgevende locatie bijdraagt aan de onrendabele top van een ontwikkeling in een ander gebied van de gemeente. Algemeen wordt er van uitgegaan dat hiermee bedoeld is een verevening tussen locaties, waarbij bij de ene locatie een exploitatiewinst wordt verwacht en bij de andere locatie een exploitatieverlies. Deze locaties moeten dan wel functioneel en ruimtelijk aan elkaar gerelateerd zijn, wat in een structuurvisie tot uitdrukking moet komen. Verrekening moet dan plaatsvinden via een fondsbijdrage (bestemmingsreserve). Voor bovenplanse geldt dat de gemeente een keuze heeft om deze al dan niet in rekening te brengen.

#### *D. Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*

De bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is niet afdwingbaar, maar kan slechts op basis van vrijwilligheid in een anterieure overeenkomst worden overeengekomen. Bovendien is bepaald dat hiervoor onderbouwing moet worden gevonden in de structuurvisie. Voor bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen geldt dat de gemeente een keuze heeft om deze al dan niet in rekening te brengen. Net als de bovenplanse kosten is de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling niet in de wet of het besluit gedefinieerd. Wel kunnen uit de kamerstukken voorbeelden worden gehaald van wat onder ruimtelijke ontwikkeling moet worden begrepen, zoals:

- rood voor groenontwikkelingen;
- natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied;
- volkshuisvestelijke compensatie;
- saneren en opknappen oude bedrijfsterreinen;
- parkeerfonds.

Uitgangspunt in de Wro is het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente moet de gebiedseigen kosten verhalen en mag er niet meer van afzien. De nieuwe wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. Het sluiten van een *privaatrechtelijke overeenkomst* waarbij de overheid met de particuliere partij een overeenkomst sluit waarin het kostenverhaal is verzekerd. De Wro onderscheidt 2 soorten overeenkomsten:
  - De anterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is.
  - De posterieure overeenkomst: de overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit nadat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld.
2. Het *publiekrechtelijk exploitatieplan*: het kostenverhaal is vastgelegd in een exploitatieberekening en opgenomen als voorwaarde bij een te verlenen omgevingsvergunning. De vaststelling van een exploitatieplan is een wettelijke verplichting tenzij ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit het kostenverhaal op andere wijze is verzekerd.

#### **Privaatrechtelijk spoor**

De gemeente heeft een voorkeur voor het maken van privaatrechtelijke afspraken. De voorkeur gaat uit naar het sluiten van anterieure overeenkomsten. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze van) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. Zo biedt de anterieure overeenkomst de gemeente in beginsel mogelijkheden voor hogere opbrengsten omdat bijdragen kunnen worden gevraagd voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen. Bij een anterieure overeenkomst is er immers geen beperking op grond van profijt, causaliteit en proportionaliteit.

De volgende zaken komen minimaal aan bod in een anterieure overeenkomst:

- Locatie-eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, vrije kavels) in geval van woningbouwontwikkeling;
- Locatie-eisen ten aanzien van ontwikkeling van bedrijfsruimte of -terrein in geval van bedrijfsontwikkeling;
- Afspraken over bouwrijp maken, woonrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte;
- Benodigde grondtransacties;
- Kostenverhaal van gebiedseigen kosten;
- Kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening/kosten, bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, herstructureringsbijdrage en supermarktfee indien daarvan sprake is;



- Voorwaarden tot verzekering van het kostenverhaal (bv. vooruitbetaling of het afgeven van een bankgarantie);
- Planschadeovereenkomst.

#### **Bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkeling**

Voor de verschillende bijdragen van de initiatiefnemer wordt bezien in hoeverre het mogelijk is een aparte Beleidsnota Kostenverhaal op te stellen met het oog op de Omgevingswet. Daarin wordt beleid geformuleerd voor alle verschillende bijdragen waaronder bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en een herstructureringsbijdrage. Zolang dat beleid niet is vastgesteld wordt voor de bovenplanse kosten gewerkt met de hierna volgende berekeningswijze voor de bijdrage aan bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkeling.

De bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkeling worden met behulp van de volgende standaardformule berekend:

$(\text{Aantal woningen} \times \text{€ } 3.000,-) + (1,5\% \times \text{€ } 145,- \text{ als gemeentelijke bouwgrondprijs} \times \text{oppervlakte exploitatiegebied})$

In specifieke gevallen waarbij onrendabele investeringen plaatsvinden én ruimtelijke winst wordt behaald, kan van de standaardformule worden afgeweken door de sloopkosten van de bestaande bebouwing in mindering te brengen op het te betalen bedrag voor bovenplanse kosten.

Nadat het bestemmingsplan en het exploitatieplan zijn vastgesteld is een privaatrechtelijke overeenkomst ook mogelijk (posterieure overeenkomst) maar die moet dan in overeenstemming zijn met wat in het exploitatieplan is vastgelegd.

Als een gemeente er niet in is geslaagd met alle particuliere eigenaren in het exploitatiegebied een overeenkomst te sluiten, is de gemeente verplicht via publiekrechtelijke weg de kosten te verhalen. Het publiekrechtelijk instrument voor het kostenverhaal is dan ook aanvullend bedoeld, als stok achter de deur.

Door bestemmingsplanwijzigingen kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Planschade is de vermogensschade (waardevermindering van onroerende zaken) of inkomensschade die ontstaat na wijziging van de planologie. Planschade dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse. Indien de gemeente faciliterend grondbeleid uitvoert, ligt de verantwoordelijkheid om een planschaderisicoanalyse op te stellen bij ontwikkelaar. Planschadekosten kunnen op basis van artikel 6.4a Wro voor rekening van de exploitant worden gebracht.

#### **Publiekrechtelijk spoor**

Indien de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen met een private partij op het moment dat het bestemmingsplan vastgesteld gaat worden, dan wel de omgevingsvergunning wordt afgegeven, zal de gemeente een exploitatieplan moeten vaststellen waarin de kosten worden gespecificeerd. Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal en de overige te stellen eisen afdwingbaar. Wordt na vaststelling van het exploitatieplan geen posterieure overeenkomst gesloten dan zal het kostenverhaal via de vergunningverlening worden geregeld. De vergunning wordt enkel verleend indien het kostenverhaal zeker wordt gesteld. Niet-tijdige betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage kan leiden tot een bouwstop, invordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de vergunning.

Het kan ook voorkomen dat meerdere partijen betrokken zijn bij één projectgebied. Als niet met alle partijen een overeenkomst kan worden gesloten, zal een exploitatieplan moeten worden opgesteld. Daarnaast kunnen er redenen zijn om, naast een anterieure overeenkomst, toch een exploitatieplan vast te stellen, als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht).

Omdat de grondexploitaties van bouwlocaties een langdurig en complex proces kan zijn, moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien totdat alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn gerealiseerd. Na afronding van alle werkzaamheden stelt het college van burgemeester en wethouders een eindafrekening vast.

De kosten die mogen en soms moeten worden verhaald staan in de kostensoortenlijst uit de Bro. De maximale hoogte van de te verhalen plankosten vloeit voort uit de op 1 april 2017 in werking getreden ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan 2017. De aanleiding voor deze regeling blijkt uit de nota van toelichting bij het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), waarin is beschreven dat het wenselijk is de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen. Er mogen via het exploitatieplan geen hogere

plankosten bij aanvragers van een omgevingsvergunning in rekening worden gebracht dan dat de regeling toelaat. In die gevallen waar de daadwerkelijke kosten aantoonbaar lager zijn, dan kan worden afgeweken van de maximumbedragen uit de regeling indien de gemeente een lager bedrag wenselijk en rechtvaardig acht. Bij deze regeling hoort een rekenmodel, de zogenaamde 'plankostenscan'. Hiermee kunnen de plankosten van civieltechnische werken en werkzaamheden in geld worden bepaald.

#### **Bovenplanse kosten**

Bovenplanse kosten kunnen conform artikel 6.13 lid 7 Wro voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in een exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Bij kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg met behulp van het exploitatieplan houdt de gemeente zich aan drie beginselen:

1. Profijt
2. Causaliteit
3. Proportionaliteit

Het is in het kader van fondsvorming ten behoeve van bovenplanse kosten van belang dat sprake is van samenhangende locaties.

**Bij faciliterend grondbeleid wordt ingezet op het afsluiten van een anterieure overeenkomst met de ontwikkelende partij. Bij het voorbereiden en vaststellen van het bestemmingsplan wordt – indien het kostenverhaal nog niet is zeker gesteld met anterieure overeenkomst(en) – tevens een exploitatieplan voorbereid en vastgesteld om kostenverhaal zeker te stellen bij vergunningverlening.**

**De kredietwaardigheid van de initiatiefnemer moet voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt indien gewenst een zekerstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt.**

### **3.4 Samenwerkingsvormen**

Tot de jaren negentig waren gemeenten vaak dominant op de grondmarkt. Een actief grondbeleid was een logische beleidskeuze in het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Inmiddels is deze situatie veranderd. Vanaf de jaren negentig opereren veel meer marktpartijen en corporaties op de grondmarkt. Doordat er meer spelers op de markt zijn gekomen en door de steeds verdergaande liberalisering is het speelveld voor gemeenten lastiger geworden.

Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid is steeds meer sprake van samenwerking met marktpartijen, waarbij via verschillende samenwerkingsvormen ruimtelijke doelstellingen worden gerealiseerd. Bij de samenwerking speelt de inbreng van (markt)kennis en verdeling van risico's, tekorten en opbrengsten een belangrijke rol.

Bij het voeren van actief en faciliterend grondbeleid zijn diverse samenwerkingsvormen mogelijk. Per geval en locatie zal een strategische keuze moeten worden gemaakt of de gemeente actief of faciliterend grondbeleid voert, op welke wijze zij de grondexploitatie wil (laten) voeren en welke samenwerkingsvorm het meest geëigend is. In de volgende paragraaf worden verschillende samenwerkingsvormen toegelicht.

### **3.5 Publiek-Private Samenwerking**

Publiek-private samenwerking (hierna: PPS) betekent dat de gemeente en één of meerdere marktpartijen samenwerken. Een belangrijk kenmerk van een PPS is dat sprake is van enige vorm van risicodeling. Een PPS 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.

*Voordelen van de Publieke Private Samenwerking:*

- Verdeling van de risico's;
- De gemeente is mede-initiatiefnemer en heeft daarmee mogelijkheden tot sturing en regie;
- Profijt van elkaars expertise.

*Nadelen van de Publieke Private Samenwerking:*

- Positieve grondexploitatieresultaten worden gedeeld met de partners;
- Samenwerken is ook compromissen zoeken en sluiten, waarbij mogelijk niet alle ambities van de gemeente worden gehaald;
- Complexe besluitvormingsprocedures, afstemming en terugkoppeling met besturen/directies van de partijen.

Er zijn drie hoofdvormen van PPS-constructies, die onderling verschillen in de verdeling van risico en invloed tussen de partijen. Er zijn ook combinaties van deze modellen mogelijk. Hieronder zijn de drie hoofdvormen kort toegelicht.

### **Bouwclaim-model**

Deze vorm van PPS wordt ook wel het coalitiemodel genoemd. Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. De private partij verkoopt de betreffende gronden aan de gemeente die de grondexploitatie voert. Bij het bouwclaim-model verkopen marktpartijen grond aan de gemeente in ruil voor de plicht tot afname van bouwrijpe kavels al dan niet gekoppeld aan een bouwplicht. Tussen de gemeente en de marktpartijen worden vooraf afspraken gemaakt over het aantal terug te leveren bouw kavels. De bouw kavels kunnen ook elders binnen de gemeente liggen. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kavels tegen een vooraf afgesproken prijs terug geleverd aan de ontwikkelaar.

De meerwaarde van het bouwclaimmodel voor de gemeente zit in het afdekken van risico's door bij de aankoop van de grond al prijsafspraken over afname te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming plaatsvindt. De afnameplicht geeft de gemeente overigens geen volledige zekerheid. De afname- en bouwplicht kunnen bijvoorbeeld voorwaardelijk zijn gekoppeld aan bestemmingswijziging en voorverkoopresultaat, afhankelijk van wat bij de bouwclaimovereenkomst wordt overeengekomen.

Deze contractvorm is aantrekkelijk voor de gemeente, omdat de gemeente de gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan verhalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond.

Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim-model:

- Prijsbepaling voor de overname van de gronden;
- Spanningsveld met Europese aanbestedingsregels;
- Duidelijke afspraken over bouwrecht of bouwplicht.

Het bouwclaim-model is het meest gebruikte model van publiek-private samenwerking.

### **Joint-venturemodel**

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint-venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondexploitatiemaatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd. Vanzelfsprekend wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint-venture kan in verschillende juridische vormen worden vervaardigd.

De keuze voor een joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon, heeft voordelen ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het oprichten van een gezamenlijke onderneming biedt de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen. Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie en in de gezamenlijke rechtspersoon geplaatst. Daarnaast staat een gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan treden.

Aan de oprichting van een GEM gaat een samenwerkingsovereenkomst vooraf. Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst, waarbij ruimtelijke en programmatische uitgangspunten zijn bepaald en gecontroleerd op financiële haalbaarheid en risico's, wordt een GEM opgericht, waarin de gemeente en ontwikkelaar(s) participeren in een bepaalde risico- en winstverhouding.

De GEM verwerft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en marktpartijen in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private partijen in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling. De grondprijzen zijn marktconform en afspraken worden gemaakt over een grondafnameplanning om te voorkomen dat het afzetrisico van de opstalontwikkeling door de partners wordt afgewenteld op de grondexploitatie.

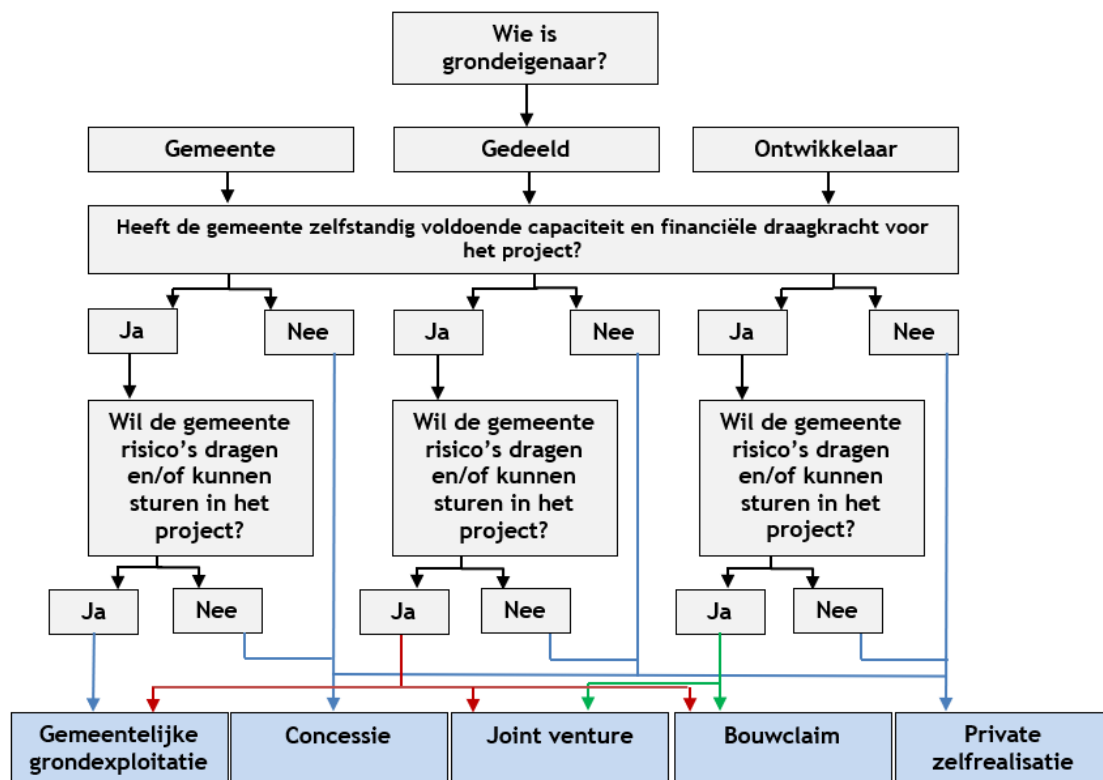
Partijen stellen een onafhankelijke projectdirecteur aan die de operationele leiding van de GEM ter hand neemt. De projectdirecteur stuurt de planontwikkeling en -realisatie aan, bereidt besluitvorming voor en zorgt voor periodieke rapportages waaronder actualisatie van de grondexploitatie. De grondexploitatie van de GEM staat op afstand van de gemeentelijke organisatie. Met behulp van een GEM kunnen kennis en middelen worden georganiseerd, worden risico's gereduceerd en wordt professionele sturing gegeven aan de ruimtelijke processen. Belangrijk is hoe de risico's zijn ondergebracht in de

grond- en opstalexploitatie. De gemeente participeert normaal gesproken niet in de opstalexploitatie van commerciële programma's.

### Concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexploitatie, overgelaten aan een private partij. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. De gemeente vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de gemeente de grond. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De gemeente houdt daarbij toezicht op de kwaliteit, op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorziene ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, relatief klein is.

In de onderstaande beslisboom staan de overwegingen bij de keuze voor samenwerkingsvormen schematisch weergegeven.



Figuur 1 : Beslisboom samenwerkingsvormen

## 4 Grondbeleid strategie

### 4.1 Uitgangspunten grondbeleid

Grondbeleid vergt maatwerk. Van belang is flexibel te zijn in de aanpak naar aanleiding van doelen en omstandigheden. Voor iedere locatie gelden specifieke doelstellingen en omstandigheden. Daarnaast zijn de grondposities van gemeente en marktpartijen ook sterk bepalend voor de strategie die kan worden gevolgd. De gemeente heeft een sterkere positie in het ontwikkelingsproces wanneer gronden in eigendom zijn dan in die gevallen waarin zij geen grondpositie heeft. Met het innemen van strategische posities verkrijgt de gemeente een meer sturende rol in het proces en de planning van gronduitgifte en -exploitatie. Daarvoor is een actief grondbeleid nodig, waarbij ook strategisch gelegen grond actief kan worden verworven om tot samenwerking met betrokken marktpartijen te kunnen komen. In die gebieden waar de gemeente geen eigendom heeft, is het van belang zo vroeg mogelijk het overleg met ontwikkelaars aan te gaan. Via faciliterend grondbeleid kan de regiefunctie en het kostenverhaal worden veiliggesteld.

Na de economische crisis is er sprake van stijgende woningprijzen, mede veroorzaakt door de lage rente. Tegelijkertijd is de beschikbaarheid van financiering via het bancaire circuit nog beperkt. De prijzen van bestaande woningen zijn flink omhoog gegaan en de vraag naar nieuwbouw woningen is vooral in de Randstad sterk toegenomen. De bouwkosten zijn in de afgelopen periode ook flink gestegen. Het verduurzamen van de bestaande en nieuwe woningvoorraad wordt steeds belangrijker. De afgelopen jaren was de trend om als overheid steeds meer faciliterend op te treden, met name op het gebied van woningbouw (Oversprong II, Witteburg, de Singel). Deze ontwikkelingen zitten in de afrondende fase. Voor een aantal in ontwikkeling genomen projecten is gekozen voor actief grondbeleid (het Vermeerplein, het Rozenhofje). Voor deze projecten wordt per geval en locatie een strategische keuze gemaakt welk grondbeleid wordt gevoerd. Ook blijft de gemeente actief grondbeleid voeren voor infrastructurele werken.

Economische ontwikkelingen en ontwikkeling op de woningmarkt hebben gevolgen voor gebiedsontwikkeling. Overheden zullen per project en op het niveau van het gehele ontwikkelingsprogramma ambities, aanpak en risico's zorgvuldig moeten afwegen. Samenwerking, faseerbaarheid en flexibiliteit in ontwikkelingsprocessen zijn nadrukkelijk voorwaarden om ontwikkelingen mogelijk te maken. In het bijzonder in geval van grotere ontwikkelopgaven in de gemeente Hulst is een weloverwogen ontwikkelstrategie van belang.

Gezien de demografische situatie, de noodzaak om woningen te verduurzamen en de bestaande woningvoorraad in de gemeente Hulst, worden herstructureringen steeds belangrijker. Het gemeentelijk grondbeleid richt zich op herstructureringen. De opgaven worden daardoor steeds complexer. Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag, zoals het behoud van cultureel erfgoed en openbare ruimte, mobiliteit en duurzaamheid. Dit beleid wordt ondersteund met rijksbeleid, zoals de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Bij situationeel grondbeleid bepaalt de gemeente per ruimtelijke ontwikkeling welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is, actief grondbeleid of faciliterend of een mengvorm. Bij de keuze voor deze vorm van grondbeleid is het van cruciaal belang om te kijken in welke mate de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities. Daarnaast zijn de grondpositie, de marktomstandigheden, de maatschappelijke en financiële aspecten, het risicoprofielen de mate waarin de gemeente al dan niet regie wil voeren belangrijke factoren die meewegen bij deze keuze. Na zorgvuldige weging van de factoren kan een keuze worden gemaakt welke vorm van grondbeleid het beste bijdraagt aan de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling. Het voordeel van situationeel grondbeleid is dat het ruimte biedt voor maatwerk, om hiermee uiteindelijk zoveel mogelijk gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities te realiseren. Indien de markt voorziet in de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, kan de gemeente volstaan met facilitair grondbeleid. Indien de markt onvoldoende of niet voorziet in de realisatie van bepaalde beleidsdoelstellingen, kan de gemeente met actief grondbeleid toch voorzien in dergelijke ontwikkelingen. De gemeente kan er ook voor kiezen om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan om een ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Het nadeel van situationeel grondbeleid is dat per locatie of ontwikkeling een afweging gemaakt moet worden over de rol van de gemeente en het dus niet op voorhand helder is welke rol de gemeente bij een ruimtelijke ontwikkeling gaat spelen.

Voor toekomstige gevallen geldt dat de gemeente kan overwegen om (kleinere) ontwikkelingen in de vorm van actief grondbeleid op te pakken. Te denken is aan bijvoorbeeld kleinschalige herstructureringen en het tegengaan van verpaupering.

Voor grotere nieuwe ontwikkelingen geldt dat de gemeente in principe geen actief grondbeleid voert, indien er marktpartijen zijn die de ontwikkeling mogelijk kunnen maken. Indien de ontwikkeling gewenst is dan vervult de gemeente een faciliterende en ondersteunende rol.

Voorwaarde voor zowel actief grondbeleid als faciliterend grondbeleid is dat de ontwikkeling ruimtelijke winst oplevert, niet leidt tot problemen elders in de gemeente (bijvoorbeeld overaanbod aantal woningen of leegstand), en binnen acceptabele risico's kan plaatsvinden.

**De gemeente Hulst maakt per geval en locatie – afhankelijk van de specifieke omstandigheden – een strategische keuze of de gemeente actief of faciliterend grondbeleid voert en welke samenwerkingsvorm het meest geëigend is. De gemeente Hulst stelt zich proactief op, omdat dat nodig is om de gemeentelijke ambities te kunnen realiseren. Wel kan de manier waarop deze rol wordt ingevuld, afhankelijk van het speelveld, verschillen. Per project vindt een afweging plaats. In deze afweging worden financiële risico's, mogelijkheden tot kostenverhaal, winstmogelijkheden, maar ook de gewenste mate van sturing door de gemeente meegenomen.**

#### 4.2 Uitgifte

Indien de gemeente actief grondbeleid voert, dan bepaalt de gemeente zelf op welke wijze zij de gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs dit gebeurt. Leidend is dat verkoopprocessen Transparant, Openbaar en Markconform (TOM) dienen te zijn. Dit principe houdt in dat het onroerend goed openbaar 'op de vrije markt' wordt verkocht, waarbij in de verkoopprocedure een iedere geïnteresseerde in de gelegenheid wordt gesteld mee te dingen naar de gunning. Zowel onderhandse verkopen als selecties zijn TOM zolang partijen voldoende geïnformeerd worden en voldoende in de gelegenheid worden gesteld onderzoek te doen en een voorstel te brengen. Van dit principe kan indien goed gemotiveerd worden afgeweken.

Uitgangspunt voor de grondprijsbepaling bij de uitgifte van grond door de gemeente is dat minimaal alle kosten die de gemeente heeft gemaakt voor de uitgifte, inclusief aankoop en rentekosten worden doorberekend. De te berekenen grondprijzen zijn marktconform. Marktconform betekent in overeenstemming met de heersende economische principes en regels van de vrije markt (systeem van vraag en aanbod). Indien nodig vindt waardebeoordeling van de gronden plaats door een onafhankelijke taxateur.

De grondprijzen worden minimaal jaarlijks vóór 31 december geactualiseerd en opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad.

Uitgangspunt voor het uitgiftebeleid van de gemeente is dat bouwgrond in beginsel in volledige eigendom wordt uitgegeven, tenzij om strategische en/of maatschappelijke redenen voor een andere uitgiftevorm wordt gekozen.

De volgende uitgiftevormen kunnen worden onderscheiden:

1. verkoop;
2. openbare inschrijving met gunning;
3. erfpacht;
4. opstalrecht.

##### *Ad 1. Verkoop*

De uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een koopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond wenst te verkopen.

Bij de verkoop van bouwgrond worden algemene verkoopvoorwaarden van toepassing verklaard. In deze voorwaarden is opgenomen hoe en onder welke voorwaarden verkoop van bouwgrond plaatsvindt. Naast de algemene voorwaarden kan de gemeente bij de uitgifte van bouwgrond tevens bijzondere voorwaarden opnemen.

Particulieren kunnen een betaalde optie nemen op bouw kavels voor 6 maanden. De optievergoeding wordt verrekend met de koopsom. De optie geeft particulieren de gelegenheid om een plan voor de woning te (laten) ontwerpen en de benodigde financiering te verkrijgen. Voor ontwikkelaars geldt in principe een kortere termijn, omdat zij doorgaans geen 6 maanden nodig hebben om een besluit te nemen voor aankoop van de bouw kavels.

##### *Ad 2. Openbare inschrijving met gunning*

Bij openbare inschrijving worden woningbouw kavels die de gemeente direct verkocht aan particuliere opdrachtgevers. De minimale inschrijfprijzen zijn vooraf vastgelegd. Deze manier van uitgifte is ook mogelijk voor gronden met andere bestemmingen dan woningbouw.

##### *Ad 3. Erfpacht*

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde (langjarige) periode. De grond blijft in eigendom bij de gemeente, de erfpachthouder krijgt het recht om opstellen te realiseren. De erfpachthouder heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachthouder kan de opstal inclusief de erfpacht ook verkopen. Uitgifte in erfpacht komt vooral voor bij sportterreinen.

##### *Ad 4. Opstalrecht*

Het vestigen van een recht van opstal wordt toegepast als de gemeente om haar moverende redenen haar eigendom niet wenst te verkopen maar geen eigenaar wil worden van de door de huurder op de gemeentegrond te stichten opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal blijft het gehele onderhoud van de opstal bij de opstalhouder. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoop regulerende bepalingen opleggen.



Van het recht van opstal wordt ook gebruik gemaakt als de gemeente voorzieningen van openbaar belang aanlegt in grond van particulieren die bereid zijn hun medewerking hieraan te verlenen. In die gevallen zijn de rollen omgedraaid en is de gemeente opstalhouder.

**Uitgangspunt bij de te kiezen gronduitgifte is opbrengstoptimalisatie én een kwalitatief hoogwaardige eindsituatie. De gemeente Hulst zal bij gronduitgifte per geval afwegen welke vorm van gronduitgifte wordt toegepast en welke verkoopkanalen worden ingezet.**

## **5 Financiële beheersing**

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

### **De grondbedrijfsfunctie**

Grondactiviteiten worden op een inzichtelijke wijze geadministreerd beheerd, geanalyseerd en geoptimaliseerd. Deze beheersfunctie wordt ook wel aangeduid als de 'grondbedrijfsfunctie'. Ook de gemeente Hulst heeft een grondbedrijfsfunctie, die direct is verbonden aan het uitvoeren van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (dit valt binnen de hoofdfunctie 8.3). De grondbedrijfsfunctie richt zich enkel op de financiële beheersing van grondactiviteiten. Opstalexpluaties of investeringsprojecten maken hier in principe geen deel van uit. De grondbedrijfsfunctie draagt zorg voor bedrijfseconomische optimalisatie bij het ontwikkelen van ruimtelijke plannen. Het gemeentebestuur wordt geadviseerd over de financieel economische gevolgen van de plannen. Als de gemeente een ondersteunende of voorwaardenscheppende rol speelt bij een locatieontwikkeling, voor rekening en risico van een andere partij, is sprake van faciliterend grondbeleid. Ook deze ondersteunende activiteiten voor exploitatie door derden maken onderdeel uit van de grondbedrijfsfunctie.

### **5.1 Exploitatieopzetten**

#### **Actief grondbeleid**

Voor alle grondexploitaties binnen de portefeuille van de grondbedrijfsfunctie worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt, die jaarlijks worden herzien. In exploitatieopzetten wordt uitgegaan van de gebruikelijke parameters voor rente en inflatie. Afhankelijk van markanalyse wordt vervolgens een inschatting gemaakt over het tempo waarin verkoopresultaten verwacht worden.

De kosten en opbrengsten van een grondexploitatie worden opgenomen in een exploitatieopzet naar dynamisch model. Dat wil zeggen dat rekening wordt gehouden met prijs- en opbrengststijgingen en met de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. Het programma en het grondgebruik, gebaseerd op de beleidsmatige en planologische uitgangspunten, vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Met een dergelijke grondexploitatie kan worden aangetoond in hoeverre een bestemmingsplan(wijziging) economisch haalbaar is.

De exploitatieopzet wordt jaarlijks herzien. Dit is ook nodig voor waarderingen die voor de jaarrekening relevant zijn. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad te worden geïnformeerd. De gemeenteraad zal dan om vaststelling worden verzocht.

**Voor de projecten waarbij de gemeente actief grondbeleid voert, worden onderbouwde exploitatieberekeningen gemaakt, die jaarlijks worden geactualiseerd. In exploitatieopzetten wordt uitgegaan van de gebruikelijke parameters voor rente en inflatie.**

#### **Faciliterend grondbeleid**

Bij projecten waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid voert, wordt een exploitatieberekening gevraagd van de ontwikkelende partij. In geval van een wijziging van het bestemmingsplan is aantonen van de financiële haalbaarheid vereist. De kosten die de gemeente maakt om de ontwikkeling mogelijk te maken, komen voor rekening van de initiatiefnemer. In paragraaf 3.3.1. wordt nader ingegaan op kostenverhaal.

Voor kostenverhaal is het van belang om inzicht te hebben in historische en toekomstige kosten. De kredietwaardigheid van de initiatiefnemer moet voldoende zijn om de verplichtingen te kunnen nakomen. De gemeente vraagt indien nodig een zekerstelling op basis waarvan gegarandeerd is dat de

initiatiefnemer zijn verplichtingen nakomt. De gemeente maakt bij faciliterend grondbeleid een risico-inschatting.

### Samenwerkingsvormen

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente een samenwerking aangaan met één of meerdere marktpartijen. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente de risico's en de regie. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd. De gezamenlijke grondexploitatie van samenwerkende partijen heeft consequenties voor de eigen gemeentelijke begroting. Het betreft hier niet alleen financiële afspraken en resultaten, maar ook de risico's die de gemeente als partner draagt.

De exploitatieopzet wordt jaarlijks herzien, net zoals voor de exploitaties waarvoor de gemeente zelf actief grondbeleid voert. De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Voor zover het significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad te worden geïnformeerd.

**Als sprake is van een gemeenschappelijke grondexploitatie met andere partijen, worden de financiële risico's en consequenties voor de gemeente in kaart gebracht. De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd.**

### 5.2 Risicobeheersing

Een risico wordt gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'. Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen én de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Risicomanagement is een onderdeel van de reguliere Planning en Control cyclus. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. In de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen staan de uitgangspunten voor risicobeheersing weergegeven.

In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan.

Bij het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Jaarlijks wordt bij actualisering van de exploitatieberekening van gemeentelijke exploitaties ook de risicoanalyse geactualiseerd. De stand van zaken van risicobeheersing wordt toegelicht in de reguliere voortgangsrapportages van projecten.

**De exploitatieopzet en bijbehorende risico analyse wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. De exploitatieopzet en de risicoanalyse worden jaarlijks geactualiseerd. Indien zich een wijziging in de exploitatie of in de risico's voordoet, wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.**

### 5.3 Projectfasen en besluitvorming

In de gemeente Hulst wordt projectmatig gewerkt. Daarmee is geregeld dat de ontwikkeling en uitvoering van projecten in fasen is verdeeld, waarbij elke fase een door besluitvorming gemarkeerd begin- en eindpunt heeft. Voor de financiële beheersing van de projecten is deze fasering eveneens van belang. Hiervan kan de status van een exploitatieopzet worden afgeleid. Deze status heeft invloed op het risico-profiel en op wijze van verantwoorden.

Vanuit de grondbedrijfsfunctie bezien zijn in grote lijnen een viertal projectfasen te onderscheiden:



*Figuur 2 : projectfasen en portefeuille grondbedrijfsfunctie gearceerd*

**Fase 1:** in de initiatiefase worden initiatieven getoetst op wenselijkheid en mogelijkheid. Dit betreft een relatief korte fase met een beperkte ambtelijke inspanning. In deze fase blijkt ook of actief grondbeleid mogelijk is of dat de gemeente een facilitaire rol zou moeten spelen. Bij voorgenomen actief grondbeleid is hier nog geen sprake van een exploitatieopzet, maar van een (financiële) haalbaarheidsstudie. Indien de wenselijkheid en mogelijkheid van actief grondbeleid wordt vastgesteld, kan het bestuur een besluit nemen om de voorbereiding van het project ter hand te nemen. Daarmee gaat het project fase 2 in. Met dit bestuurlijke besluit dient ook een voorbereidingskrediet te worden verstrekt inclusief dekking.

**Fase 2:** Op grond van het besluit het project intensief te ontwerpen wordt het project administratief geactiveerd. In deze fase wordt de exploitatieopzet voorbereid. Historische kosten worden ingebracht. In deze fase worden vooral plankosten gemaakt. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde voorbereidingskredieten. De gemeenteraad heeft nog niet tot de daadwerkelijke uitvoering van het project besloten. Op grond van een definitief ontwerp kan de gemeenteraad worden gevraagd het plan en de daarbij behorende grondexploitatieopzet vast te stellen. Dit kan worden gezien als een uitvoeringsbesluit, fase 2 is daarmee afgerond.

**Fase 3:** In deze fase wordt het project fysiek uitgevoerd. Het aangaan van verplichtingen kan alleen binnen door de gemeenteraad gevoteerde exploitatieopzet en bijbehorende kredieten. De exploitatie wordt afgesloten zodra de laatste kavel is verkocht. Het openbare gebied wordt vervolgens overgedragen aan de gemeentelijke beheerorganisatie en opgenomen in de diverse beheerplannen.

**Fase 4:** Het project is afgesloten en het openbare gebied is in beheer genomen.

De projecten en activiteiten in de fasen Ontwerp en Uitvoering maken deel uit van de grondbedrijfsfunctie, projecten in de Initiatiefase en Beheerfase niet. De faseovergangen worden door expliciete bestuurlijke besluitvorming gemarkeerd.

#### **5.4 Winst- en verliesneming**

De Commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) heeft in 2016 een vernieuwde Notitie Grondexploitatie uitgebracht. Sindsdien heeft het BBV diverse uitingen gedaan en een veelheid aan vragen beantwoord over grondexploitatie en grondbeleid en daarmee samenhangende problematiek. Teneinde dit complexe vraagstuk voor de gebruiker overzichtelijk te houden is besloten de verschillende uitingen samen te voegen in één document. Als gevolg hiervan is in juli 2019 de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken uitgebracht. Daarbij werden o.a. de bestaande notities grondexploitatie en faciliterend grondbeleid aangevuld en geactualiseerd. In de vernieuwde Notitie zijn aanbevelingen gedaan ter bevordering van de transparantie en vergelijkbaarheid tussen de verschillende gemeenten. Deze aanbevelingen hebben o.a. betrekking op scherpere afbakening, definiëring en verslagleggingsregels rondom grondexploitaties. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Richttermijn van 10 jaar voor grondexploitaties;
- Aansluiting van kostentoerekening aan grondexploitaties bij de verhaalsmogelijkheden uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro);
- Rententoerekening en disconteringsvoet zijn nader uitgewerkt en bieden minder ruimte voor eigen invulling;
- VPB positie bepaling;
- Toerekening van rente en andere kosten is niet langer toegestaan voor strategische gronden die (nog) niet in exploitatie zijn genomen (Niegg);
- Opname van de uitgangspunten/parameters bij de waardering van de grondexploitaties in de jaarrekening;
- Methode van berekening voor tussentijdse winstnemingen.

Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van de winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatie-complex. Een en ander conform richtlijnen BBV.

**Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van de winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat.**

Het is mogelijk dat een exploitatieopzet wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatie voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies.

Het is ook denkbaar dat een aanvankelijk winstgevende prognose van een grondexploitatiebegroting omslaat naar een verliesgevende begroting, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele omstandigheden, noodgedwongen planwijzigingen en degelijke. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- via een (niet-herstelbare) afboeking;
- via het treffen van een voorziening die wordt afgetrokken van de waarde van het actief.

In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen (dubieuze debiteuren), een waarde correctie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans.

Voordeel van het aanbrengen van de noodzakelijke waarde correctie via het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijdse winst naar voren komen.

**Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.**

## 5.5 Reserves en voorzieningen

Naast een voorziening grondexploitatie, als waarde correctie voor een voorzien verlies, komt het voor dat sprake is van reservevorming.

In de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen is aangegeven dat de totale omvang van de reserves (weerstandsvermogen) minimaal even groot moet zijn als de totale risico's. Binnen de gemeente Hulst bestaat het stelsel van reserves en voorzieningen van de grondbedrijfsfunctie uit de Reserve Grondexploitatie.

### 5.5.1 Reserve Grondexploitatie

De Reserve Grondexploitatie is een reserve, waaraan alle batige saldo's van grondexploitatieplannen worden toegevoegd. Deze reserve wordt ingezet als dekkingsmiddel voor eventueel verlieslatende projecten.

In het licht van art. 43 BBV is de Reserve Grondexploitatie een bestemmingsreserve. Deze wordt gevoed door:

- het toevoegen van batige saldi van afgesloten grondcomplexen en uit tussentijdse winstnemingen vanuit lopende grondexploitaties;
- opbrengsten van verkopen van vastgoed binnen de Grondbedrijfsfunctie;
- incidentele bijdragen uit de Algemene Dienst;
- mutaties in de reserves. Deze kunnen leiden tot het terugvloeien van middelen naar de Reserve Grondexploitatie.

Onttrekkingen aan de Reserve Grondexploitatie kunnen worden gedaan voor:

- het vormen van voorzieningen ter afdekking van negatieve exploitatiesaldi;
- mutaties naar andere reserves;
- afroeping ten gunste van de Algemene Dienst;
- overige incidentele uitgaven ten behoeve van de Grondbedrijfsfunctie.

De Reserve Grondexploitatie is een bestemmingsreserve die primair is bedoeld voor het opvangen van financiële gevolgen van ruimtelijke ontwikkelingsplannen. Als gevolg van onder meer economische en demografische ontwikkelingen (vergrijzing, krimp) zullen in de komende jaren en decennia in toenemende mate herstructureringen nodig zijn. Ook voor bedrijventerreinen geldt dat in de toekomst herstructureringen en/of revitalisering gewenst zullen zijn. Het is noodzakelijk om middelen te reserveren die ingezet kunnen worden om ruimtelijke knelpunten aan te pakken. De Reserve Grondexploitatie zal worden opgebouwd ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke uitdagingen.

## 5.6 Weerstandsvermogen

De uitgangspunten voor risicobeheersing weergegeven staan beschreven in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. De risico's van grondexploitaties worden minimaal jaarlijks geïnventariseerd en afgezet tegen het weerstandsvermogen. De resultaten hiervan worden toegelicht in de paragraaf Weerstandsvermogen. Een algemeen uitgangspunt is dat de gemeente een passend financieel weerstandsvermogen opbouwt voor de risico's van grondexploitaties.

## 6 Organisatie Grondbeleid

In de hoofdstukken hiervoor is beschreven waar het grondbeleid uit bestaat, binnen welke kaders het wordt ingezet, welke ambities de gemeente heeft en hoe het grondbeleid wordt vormgegeven. Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, hoe en wanneer informatie verstrekt wordt en verantwoording wordt afgelegd.

Grondbeleid wordt binnen de gemeente uitgevoerd door de Grondbedrijfsfunctie. Deze functie valt binnen de gemeente Hulst in hoofdfunctie 8.3. Dit is binnen de gemeente een bijzondere functie omdat hier publiek- en bedrijfsmatig handelen van de gemeente bij elkaar komen. Gelet op deze bijzondere functie binnen de gemeentelijke organisatie besteden we apart aandacht aan deze rol. Verder gaat dit hoofdstuk in op de taken en verantwoordelijkheden van gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, de wijze waarop het grondbeleid ingebed zit in de planning en control cyclus en het risicomanagement.

### Gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

De gemeenteraad geeft de kaders aan waarbinnen het college van burgemeester en wethouders het grondbeleid uitvoert en het grondbedrijf zijn rol speelt. De gemeenteraad geeft ook de richting aan waarin het grondbeleid zich dient te bewegen. De gemeenteraad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen en goedkeuren van onder meer beleidsnota's (waaronder de Nota Grondbeleid), structuurvisie, bestemmingsplannen en kredietaanvragen.

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van burgemeester en wethouders. Het college formuleert de beleidsvoornemens bij de begroting waaronder beleidsvoornemens op het gebied van grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Gelet op het overwegend meerjarige karakter van het grondbeleid zal het college hier ook een meerjarige doorkijk geven op de beleidsvoornemens en de verwachte resultaten en risico's. Het college laat plannen, nota's, grondexploitaties, investeringschema's en kredietaanvragen opstellen zodat de Raad kaders en richting kan aangeven. Zij laat detailplannen uitwerken tot op het niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden.

Wanneer het college een actief grondbeleid voert, verwerft de Grondbedrijfsfunctie de gronden, laat deze bouw- en woonrijp maken en geeft de grond weer uit. Als faciliterend grondbeleid een betere weg is om de gemeentelijke belangen te dienen, gaat het college anterieure overeenkomsten aan of stelt een exploitatieplan op. Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met ontwikkelaars als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities.

Ten slotte kan het college strategisch verwerven om de positie van de gemeente te versterken en een goede uitgangspunt te verwerven voor het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities.

Voor het aangaan van financiële verplichtingen gelden overigens de gebruikelijke bevoegdheden van het college en de gemeenteraad. Hierbij geldt dat de uitgangspunten met betrekking tot investeringen / uitgaven van de vastgestelde exploitatieopzet leidend zijn.

### Verantwoording

Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie concrete doelstellingen. Grondexploitaties brengen kosten, opbrengsten, financiële resultaten, prestaties en risico's met zich mee. De exploitatieopzet wordt vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. De exploitatieopzet wordt minimaal jaarlijks herzien.

Het college informeert de gemeenteraad:

- Jaarlijks over de herziening van de grondexploitaties waarbij de oorzaken van de herziening en het financiële effect die dat heeft, inzichtelijk wordt gemaakt;
- Achteraf over eventuele strategische verwervingen;
- Waar nodig via de Raadscommissies over belangrijke ontwikkelingen.

Het moment bij uitstek om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid is bij de jaarrekening waar verslag wordt gedaan over de uitgevoerde activiteiten, de bereikte resultaten en hoe de risico's



beheerst worden. De paragraaf grondbeleid binnen de jaarrekening is de specifieke plaats om verslag te doen.

De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Indien de jaarlijkse actualisering van de exploitatieopzet significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad expliciet te worden geïnformeerd. De gemeenteraad zal dan om vaststelling van de herziene exploitatieopzet worden verzocht.

**Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie waarin de gemeente participeert concrete doelstellingen. De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. De gemeenteraad wordt via reguliere planning en control cyclus geïnformeerd over de exploitatie. Wijzigingen in de exploitatieopzet worden ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd.**

## 7 Uitvoeringsparagraaf

### 7.1 Inleiding

De Nota Grondbeleid biedt kaders voor de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie en geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om haar kader stellende rol beter in te vullen. Met de nota worden de uitgangspunten en mogelijkheden van grondbeleid vastgelegd. Er is geschetst welke rollen de gemeente op strategisch niveau kan spelen bij de voorbereiding en realisatie van ruimtelijke plannen en welke instrumenten kunnen worden ingezet. Op tactisch niveau zullen keuzes gemaakt worden ten aanzien van het in te zetten grondbeleidsinstrumentarium, afhankelijk van de specifieke situatie van elk project. Dit leidt tot richtlijnen voor de uitvoering van het grondbeleid op operationeel niveau.

De Nota Grondbeleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld en heeft een looptijd van 4 jaar. Daarna zal de Nota Grondbeleid opnieuw moeten worden vastgesteld. De Nota Grondbeleid beschrijft uitgangspunten voor het grondbeleid in algemene zin en bevat geen informatie over de rol en instrumenten in specifieke projecten. Vanuit de gemeenteraad is wel behoefte aan zicht op en sturing van het grondbeleid in concrete gevallen. Die behoefte wordt ingevuld met deze Uitvoeringsparagraaf. In deze paragraaf staan de doelstellingen en uitgangspunten voor het te voeren grondbeleid zo concreet mogelijk benoemd.

Naast de nu voorzienbare specifieke gevallen, zullen zich nog niet voorzienbare kansen en omstandigheden voordoen, waarop de gemeente zal inspelen. Deze zijn niet in deze uitvoeringsparagraaf beschreven. Uiteraard gelden voor die situaties wel de in de Nota Grondbeleid beschreven uitgangspunten.

### 7.2 Actief en faciliterend grondbeleid

De laatste jaren is bij in de gemeente Hulst een verschuiving zichtbaar geweest van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid. In het verleden voerde de gemeente vaker actief grondbeleid, waarbij de gemeente gronden verwierf en deze uitgaf als bouwgrond (o.a. Grote Kreek, Zoutedijk II). De laatste jaren is de gemeente terughoudender geworden bij de verwerving en uitgifte van gronden en is de gemeentelijke rol verschoven naar meer faciliterend grondbeleid. De verschuiving naar faciliterend grondbeleid is vooral zichtbaar bij woningbouwprojecten en bedrijfslocaties.

In de gemeente Hulst is een flink aantal projecten in uitvoering, met het bijbehorende aanbod van woningen en bedrijventerreinen. Voor een deel van de woningbouwprojecten geldt dat deze zich in de afrondende fase bevinden of zijn afgerond (o.a. Oversprong II, Wittebrug, de Singel). Voor een aantal in ontwikkeling genomen projecten op het gebied van woningbouw is gekozen voor het voeren van actief grondbeleid (Vermeerplein en het Rozenhofje), maar ook faciliterend grondbeleid komt voor.

Per ruimtelijke ontwikkeling wordt een strategische keuze gemaakt welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is. Bij de keuze voor de vorm van grondbeleid is het van cruciaal belang om te kijken in welke mate de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities. Daarnaast zijn de grondpositie, de marktomstandigheden, de maatschappelijke en financiële aspecten, het risicoprofiel de mate waarin de gemeente al dan niet regie wil voeren belangrijke factoren die meewegen bij deze keuze. Na zorgvuldige weging van de factoren kan een keuze worden gemaakt welke vorm van grondbeleid het beste bijdraagt aan de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling. Als uitgangspunt geldt dat de gemeente faciliterend grondbeleid voert indien de ontwikkeling vanuit de markt kan worden opgepakt.

**Voor lopende projecten waarbij de gemeente een actief of faciliterend grondbeleid voert, geldt dat dit beleid in principe wordt voortgezet.**



De gemeente voert grondbeleid op meer terreinen dan ten behoeve van woningbouw en bedrijventerrein. Zo voert de gemeente bijvoorbeeld actief grondbeleid bij de aanleg van wegen. Van belang bij de keuze om actief grondbeleid te voeren is of het een gemeentelijke kerntaak betreft en of er een aanzienlijk maatschappelijk probleem speelt, dat niet zelfstandig door marktpartijen wordt opgelost. Alleen wanneer dit het geval is, kan de gemeente actief grondbeleid voeren.

**De gemeente voert alleen actief grondbeleid wanneer het oplossen van het probleem een kerntaak van de gemeente is of als het een aanzienlijk probleem betreft, dat alleen met actief grondbeleid en met acceptabele financiële risico's tot een oplossing kan worden gebracht.**

### 7.3 Verkoop

De gemeente Hulst heeft onroerend goed (gronden en opstallen) in bezit. Voor het overgrote deel betreft het onroerend goed met openbare functies die tot de kerntaken van de gemeente behoren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan wegen, trottoirs, waterpartijen, groenvoorzieningen, stadhuis, scholen begraafplaats en sportvoorzieningen. Dit onroerend goed houdt blijvend dezelfde functie en de gemeente zal dit dan ook blijvend in eigendom houden.

Daarnaast heeft de gemeente onroerend goed in eigendom, met functies die niet tot de kerntaken behoren of met een onduidelijke functie. Voor een deel van dit onroerend goed geldt dat de gemeente dit in de toekomst wil kunnen ontwikkelen tot een andere functie.

**Voor onroerend goed (gronden en opstallen) waarvoor de gemeente de mogelijkheid wil behouden om dit in de toekomst tot ontwikkeling te brengen, geldt dat de gemeente het eigendom behoudt.**

**Voor onroerend goed waar toekomstige ontwikkeling ongewenst en niet te verwachten is en waarbij geen strategische redenen zijn om de eigendom te behouden, is het uitgangspunt dat de gemeente inzet op verkopen, onder de voorwaarde van zekerstelling dat geen ongewenst gebruik zal gaan plaatsvinden. Ook voor onroerend goed met functies die niet tot de kerntaken van de gemeente behoren, geldt dat de gemeente inzet op verkoop.**

Verkoop van onroerend goed is naar verwachting effectiever en efficiënter wanneer de gemeente de verkoop actief oppakt.

### 7.4 Prijsbepaling

Uitgangspunt voor de aan- en verkoop van onroerend goed is dat prijsbepaling plaatsvindt op basis van marktconforme prijzen. De waardebepaling van onroerend grond wordt gemaakt op basis van de bestemming die volgens het vigerende bestemmingsplan op de betreffende grond mogelijk is. Indien een wijziging van de bestemming wordt voorzien (concreet en aannemelijk) dan wordt de bestemmingswijziging meegenomen in de waardebepaling.

Voor onroerend goed transacties met een waarde vanaf € 50.000,- vindt een onafhankelijke taxatie van de waarde plaats. Uitzondering vormen onroerende goederen waarbij zonder taxatie een aantoonbaar objectieve waardebepaling kan plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn door vergelijking met een vergelijkbaar getaxeed onroerend goed of bij agrarische percelen.

In het geval van onroerend goed met een waarde lager dan € 50.000,- is geen taxatie vereist, omdat de taxatiekosten in die gevallen disproportioneel zijn. Voor die gevallen waarbij geen onafhankelijke taxatie wordt gemaakt, wordt wel een objectieve onderbouwing van de waarde gemaakt.

Uitgangspunt is dat aankoop van onroerend goed plaatsvindt voor een prijs die maximaal de taxatiewaarde bedraagt. Verkoop van onroerend goed vindt plaats voor een prijs die minimaal de taxatiewaarde bedraagt. Ruil van onroerend goed vindt plaats op basis van taxatiewaarden, waarbij het waardeverschil wordt afgerekend.

In voorkomende gevallen kan er gemotiveerd worden afgeweken, op voorwaarde dat voor de gemeente geen onacceptabel nadeel en geen risico's voor de gemeente ontstaan (denk o.a. aan staatssteun).

Voor onroerend goed met een kleine waarde ('snippers'), geldt vanwege de afhandelingskosten een minimale verkoopprijs van € 500,-.

De verkoopprijzen van bouwkavels, bedrijvengrond, snippergroen en reststroken worden minimaal jaarlijks vóór 31 december geactualiseerd en opnieuw vastgesteld door de gemeenteraad.

### **7.5 Verpachten/verhuren**

De gemeente kan onroerend goed dat zij blijvend in eigendom heeft en geen openbare functie heeft verhuren of verpachten. Pacht is een op huur lijkende overeenkomst, waarbij agrarische gronden met eventuele opstallen door de gemeente aan de pachter in gebruik worden gegeven. Voor pacht gelden bijzondere wettelijke bepalingen.

Voor een deel van het onroerend goed geldt dat de gemeente er op enig moment in de toekomst over wil kunnen beschikken, bijvoorbeeld voor ontwikkeling tot een andere functie. In die gevallen verkoopt de gemeente niet maar verhuurt of verpacht de gemeente. Van belang bij verhuren en verpachten is dat het onroerend goed beschikbaar is op het moment dat de gemeente erover wil kunnen beschikken. De gemeente zorgt ervoor dat de beschikbaarheid is gewaarborgd in de huur- en pachtovereenkomsten. Vanuit oogpunt van flexibiliteit worden kortlopende overeenkomsten aangegaan. Bij nieuwe pachtovereenkomsten worden alleen geliberaliseerde pachtovereenkomsten gesloten. Geliberaliseerde pacht is een flexibelere pachtvorm dan reguliere pacht waarbij de overeenkomst eindigt op de overeengekomen einddatum. Voor geliberaliseerde pacht gelden minder wettelijke bepalingen.

**De flexibiliteit in de beschikbaarheid wordt gewaarborgd in de huur- en pachtovereenkomsten. Uitgangspunt is dat bij verhuur van woningen éénmalige overeenkomsten met een looptijd van maximaal 2 jaar worden afgesloten. Voor nieuwe huurcontracten voor overig onroerend goed geldt als uitgangspunt een looptijd van 1 jaar, tenzij de wet een andere termijn voorschrijft. Bij pacht worden uitsluitend geliberaliseerde pachtovereenkomsten afgesloten, waarbij een looptijd van 1 jaar als uitgangspunt geldt.**

Voor verhuur en pacht worden vaak erg lage prijzen gerekend.

De prijzen voor verhuur en verpachting worden periodiek geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.

**De verhuur- en pachtprizen worden binnen de wettelijke mogelijkheden actief opgetrokken naar een marktconform prijsniveau.**

### **7.6 Snippergroen**

De gemeente beheert openbaar groen. Het groen draagt bij aan de duurzame instandhouding, en zo nodig de verbetering van de kwaliteit en het functioneren van het bestaande woon-, werk- en leefklimaat. De meeste groenstroken hebben een duidelijke functie, maar er zijn ook groenstroken waarbij een duidelijke functie ontbreekt. Dit zijn de zogenaamde reststroken, ook wel snippergroen genoemd.

Onder snippergroen wordt verstaan: 'kleine' groenstroken of grondstroken, grenzend aan particulier eigendom van maximaal 200 m<sup>2</sup> die als openbare ruimte zijn ingericht, eigendom zijn van de gemeente en die vanwege hun karakter en situering geen onmisbare bijdrage leveren aan de kwaliteit van de openbare ruimte als leefomgeving. Het snippergroen maakt geen deel uit van het straatprofiel of totaalbeeld en heeft geen verkeer geleidende functie. Snippergroen kan veelal worden verkocht zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

De gemeente Hulst krijgt met grote regelmaat verzoeken van bewoners om in aanmerking te komen voor koop of huur van snippergroen, meestal grenzend aan hun woning. Verder wordt regelmatig geconstateerd dat inwoners een groenstrook die in eigendom van de gemeente is, hebben 'toegeëigend' en ongewenst in gebruik hebben genomen. Het is van belang om voor de uitgifte van groenstroken een eenduidig beleid vast te stellen.

Er zijn twee vormen van uitgifte van snippergroen, namelijk verkoop en verhuur. De hoofdregel is dat snippergroen wordt verkocht.

#### **7.6.1 Verkoop**

Verkoop van snippergroen leidt tot de meest heldere situatie. De koper heeft niet meer te maken met privaatrechtelijke beperkingen en het levert de eigenaar veelal een waardevermeerdering van de totale onroerende zaak op. De gemeente hoeft geen onderhoud meer te plegen, heeft eenmalig extra inkomsten, er is een meeropbrengst voor de OZB, er zijn geen kosten voor verhuur en toezicht en handhaving wordt in principe minder. Verder kan het bijdragen aan verbetering c.q. kwaliteit van het straatbeeld. Snippergroen is soms moeilijk bereikbaar, waardoor het onderhoud moeizaam te verwezenlijken is.

**Uitgangspunt is om het snippergroen te verkopen in plaats van verhuren. Voor nieuwe verzoeken tot huur van snippergroen geldt dat niet verhuurd wordt indien verkoop mogelijk is.**

De gemeente maakt de afweging of het snippergroen uitgeefbaar is aan de hand van de volgende criteria:

- Uitgifte van snippergroen kan alleen plaatsvinden als de grond geen stedenbouwkundige, planologische of verkeerskundige functie heeft;
- Indien het snippergroen deel uit maakt van een (hoofd)groenstructuur of aangemerkt wordt als beeldbepalend groen, zal afgewogen moeten worden of het snippergroen kan worden verkocht. Ook de gevolgen voor onderhoud van het overblijvende groen na verkoop worden in deze afweging meegenomen;
- Uitgifte van snippergroen mag geen negatieve gevolgen hebben voor (toekomstige) inrichtingsmogelijkheden. Toetsing moet plaatsvinden aan geldende of in ontwikkeling zijnde en mogelijke toekomstige ontwikkelingsplannen, verkeersplannen en waterafvoer en (hemel)waterberging;
- Snippergroen grenzend aan grotere openbare ruimtes waar meerdere rijen woningen op uitkijken en snippergroen grenzend aan openbare parkeerplaatsen zal in beginsel niet worden verkocht;
- Uitgifte van snippergroen mag niet leiden tot onacceptabele aantasting van de privacy van direct omwonenden;
- Bij aanwezigheid van kabels en/of leidingen in de betreffende strook snippergroen kan verkoop plaatsvinden onder de voorwaarde dat een kwalitatieve verplichting in de koopovereenkomst wordt opgenomen. Hiermee wordt het beheer, onderhoud en vervanging gewaarborgd. Een andere mogelijke oplossing is het verplaatsen van de kabels en/of leidingen. De kosten voor het omleggen van de kabels en/of leidingen komen in dat geval geheel voor rekening van de koper. De koper dient zelf overeenstemming te bereiken met de leidingbeheerders;
- Snippergroen wordt uitsluitend verkocht aan de eigenaren van de aangrenzende tuin. Wanneer er meerdere tuinen grenzen aan de groenstrook, dan moet de verzoeker een 'verklaring van geen bezwaar' overleggen van alle burens die aan de groenstrook grenzen. In beginsel wordt er geen grond verkocht dat voor andermans erf ligt;
- Als de strook snippergroen grenst aan percelen van verschillende eigenaren, die alle interesse hebben in aankoop/huur van een deel van deze strook, dient overeenstemming bereikt te worden met de verschillende eigenaren/huurders over de verdeling van het perceel gemeentegrond;
- Uitgifte van snippergroen mag niet leiden tot ingesloten eigendommen van de gemeente;
- Verkoop van het perceel mag niet leiden tot een onlogische indeling van gemeentelijke grond. Om de zogenaamde 'vertanding' te voorkomen kan worden besloten de grond alleen te verkopen als tevens alle burens een soortgelijk perceel aankopen;
- Snippergroen wordt in beginsel in zijn geheel verkocht. Alleen als gedeelde verkoop in het belang van de gemeente is, kan er een gedeelte van een groenstrook worden verkocht. Een eventuele herinrichting van de openbare ruimte die na verkoop overblijft, zoals het aanhelen van het trottoir, graafwerkzaamheden enzovoort, worden door of in opdracht van de gemeente uitgevoerd, op kosten van de verzoeker;
- Er vindt geen verkoop plaats van gronden aan huurders van woningen in verband met de te verwachten problemen bij wisseling van de huurders.

De aanvragen voor verkoop van snippergroen kost veel inzet van uren en het levert betrekkelijk weinig op. Het is ongewenst als kopers van bouwgrond kort na de aankoop de grond voor een lage prijs extra grond bijkopen.

**Uitgangspunt bij is dat tot 5 jaar na het afronden van het bouwrijp maken geen reststukken grond in het plangebied worden verkocht. Vanaf 5 jaar tot en met 10 jaar na voltooiing van het bouwrijp maken worden de op dat moment door de gemeente gehanteerde prijzen voor bouwgrond berekend. Vanaf 10 jaar na de voltooiing van het bouwrijp maken, geldt het reguliere verkoopbeleid inclusief het prijsbeleid.**

Ook de verhuur van dit snippergroen vergt behoorlijke inzet van uren. Huurovereenkomsten zijn, als die er al zijn, vaak lang geleden aangegaan. Bestaande huurovereenkomsten die redelijkerwijs niet eenzijdig opzegbaar zijn, worden via een uitsterfconstructie ontbonden (bijvoorbeeld bij afloop overeenkomst, verhuizing, overlijden). Bij de ontbinding van huurovereenkomsten voor snippergroen geldt dat de gemeente inzet op verkoop in plaats van opnieuw verhuren.

**De gemeente streeft ernaar de bestaande huurovereenkomsten voor groenstroken te beëindigen en de grond verkopen. Als de huurder niet wil kopen en niet wil huren tegen de nieuwe huurvoorwaarden**

**en prijs, wordt de huurovereenkomst indien mogelijk door de gemeente beëindigd en wordt de grond weer in eigen beheer genomen.**

De gemeente verhuurt daarnaast op een aantal locaties volkstuinen aan individuele huurders. Dit brengt aanzienlijke ureninzet met zich mee, ook voor het beheer van niet verhuurde percelen e.d. het is efficiënter als de gemeente kan verhuren aan één partij per volkstuincomplex.

**Voor verhuur van snippergroen geldt dat geen nieuwe huurovereenkomsten worden aangegaan. Uitzondering hierop vormen de volkstuinen.**

### **7.6.2 Verkoopprijs**

Er wordt bij de verkoopprijs geen onderscheid gemaakt tussen snippergroen grenzend aan de voor-, achter- en zij-erf. Het is mogelijk dat de koper door de aankoop van een klein perceel grond op grond van het bestemmingsplan extra bouwmogelijkheden verkrijgt. Er wordt daarom onderscheid gemaakt in de grondprijs al naar gelang de extra mogelijkheden van de koper.

Indien de aankoop ertoe leidt dat het bouwvlak voor hoofdgebouwen wordt vergroot, geldt dat de verkoopprijs gelijk is aan de prijs die de gemeente vraagt voor bouwgrond in de betreffende kern.

Snippergroen wordt uitsluitend verkocht als tuingrond. In de koopovereenkomst wordt een suppletierегeling gehanteerd indien na aankoop van de gemeentegrond de bebouwingsmogelijkheden worden uitgebreid.

Voor de prijsbepaling wordt verwezen naar paragraaf 7.4.

### **7.6.3 Verhuurprijs**

De huurprijs voor snippergroen wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. Bestaande huurovereenkomsten worden door middel van een uitsterfconstructie ontbonden. De verhoging van de huurprijs heeft als mogelijk gevolg dat een aantal huurders het gebruik zal willen beëindigen. Na beëindiging van het gebruik van snippergroen dienen deze stroken grond vaak opnieuw te worden ingericht als openbaar groen en worden ze weer in het reguliere onderhoudsprogramma van de gemeente in opgenomen.

### **7.6.4 Oneigenlijk gebruik gemeentegrond**

De gemeente gebruikt de gemeentelijke gronden onder andere voor de aanleg van plantsoenen, speelterreinen, het aanleggen van kabels en leidingen, wegen en andere openbare voorzieningen. Niet alleen de gemeente, maar ook andere (semi)overheden, zoals kabelexploitanten en nutsbedrijven maken gebruik van de grond van de gemeente.

Het komt voor dat stroken gemeentegrond oneigenlijk worden gebruikt. Oneigenlijk gebruik houdt in dat de gebruiker de grond van de gemeente in gebruik heeft en daarover geen afspraken heeft gemaakt met de gemeente. Het oneigenlijk gebruik kan bewust zijn, maar het is ook mogelijk dat het voor de gebruiker niet duidelijk is waar de eigendomsgrens precies loopt.

Het oneigenlijk gebruik kan bijvoorbeeld gaan om stukken gemeentegrond die bij tuinen zijn getrokken. Hieruit kunnen problemen voortvloeien voor het onderhoud aan kabels en leidingen, voor groenvoorzieningen en de verkeersveiligheid. De gronden die oneigenlijk in gebruik zijn genomen vertegenwoordigen ook een bepaalde waarde. Er is dus voor de gemeente een financieel belang om het oneigenlijk gebruik te voorkomen c.q. te beëindigen. Daarnaast is het van belang dat voor eenieder duidelijk is waar de eigendomsgrenzen liggen. Het kan zijn dat de gebruiker van de gemeentelijke grond niet weet waar de eigendomsgrenzen liggen en zich niet bewust is van het oneigenlijk gebruik.

Terugvordering van de grond kan problemen opleveren. Als al vele jaren gebruik wordt gemaakt van de gemeentegrond kan het recht van de gemeente tot terugvordering van de eigendom verjaard zijn. Dit is pas na 10 of 20 jaar en de bewijslast ligt bij de burger. De verjaring heeft tot gevolg dat degene die de grond gebruikt de grond ook in eigendom krijgt. De gemeente verliest dan haar eigendom. Ook kan sinds 2017 de inbezitneming als een onrechtmatige daad worden benaderd. De Hoge Raad heeft in 2017 geoordeeld dat degene die zijn eigendom is verloren aan een bezitter te kwader trouw, die bezitter op grond van onrechtmatige daad kan aanspreken. De bezitter kan dan worden veroordeeld tot schadevergoeding in natura, in welk geval de in bezit genomen zaak moet worden overgedragen aan de oorspronkelijke eigenaar of tot schadevergoeding in geld, in welk geval de koopsom van de grond kan worden gevraagd.

De gemeente gaat het oneigenlijk gebruik proactief opsporen en ter hand nemen. Uitgangspunt is dat de gemeente samen in overleg met de oneigenlijk gebruiker een oplossing zoekt. Mocht dat niet het gewenste resultaat opleveren, dan onderneemt de gemeente stappen om het gebruik te beëindigen.

In die gevallen van oneigenlijk gebruik waarbij de grond feitelijk niet meer bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen en geen strategische reden is om de grond in eigendom te houden, zet de gemeente in op verkoop van de oneigenlijk gebruikte grond.

In de gevallen dat koop niet mogelijk is vanwege financiële redenen van de koper, maar verkoop heeft wel de voorkeur dan is het mogelijk een koopovereenkomst aan te gaan met uitgestelde levering en een tijdelijke huurovereenkomst te sluiten met de datum van levering als einddatum en tegen de vastgestelde huurprijzen.

In die gevallen waarbij het oneigenlijk gebruik de gemeentelijke belangen wel direct in het geding brengt, zet de gemeente in op het beëindigen van het gebruik en het terug in beheer nemen van de grond. Dit vindt plaats indien de eigendom bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen of de eigendom van strategisch belang is voor de gemeente. Tegen het oneigenlijke en onrechtmatige grondgebruik kan worden opgetreden door middel van handhaving. Het gaat om privaatrechtelijke handhaving.

*Dit besluit werd in de raadsvergadering van 12 december 2019 aangenomen.*

*De gemeenteraad van de gemeente Hulst,  
De Griffier*

*De Raadsvoorzitter*