

## Nota grondbeleid 2012-2016

Op naar andere tijden....

### Inhoudsopgave

#### Voorwoord

De afgelopen jaren heeft de gemeente Wierden diverse woningbouw- en bedrijfslocaties in ontwikkeling genomen. Dat heeft de gemeente op basis van actief grondbeleid gedaan, dus actief gronden aangekocht, bouwrijp gemaakt en de uitgifte gestart. Een keuze die gemaakt is in de tijd dat afzet bij wijze van spreken gegarandeerd was en uitbreidingslocaties nog volop winstgevend waren. De tijden zijn veranderd. Door de recessie is afzet bijna stil komen te staan en staan de resultaten van het grondbedrijf onder druk. En het eind is nog niet in zicht.

Deze nota heeft een horizon tot 2016. Voor deze periode worden er geen grote wijzigingen in het grondbeleid voorgesteld, maar wordt ingezet op het stimuleren van de afzet en het positief houden van het grondbedrijf. Belangrijk daarbij is dat de raad hierover geïnformeerd en betrokken wordt.

Wat de recessie ook met zich meebrengt is dat de visie op ontwikkelen is gewijzigd. Waar voorheen de gemeenten sterk gericht waren op kwantitatieve groei en een actief grondbeleid, is het vizier nu gericht op aanpassen van de (bestaande) woningvoorraad aan de gewijzigde demografische ontwikkelingen en het herstructureren van bedrijventerreinen. Daar is geld voor nodig. Geld dat op een creatieve wijze gevonden moet worden.

In onze gemeente is tot 2020 het vizier gericht op het afmaken van de in ontwikkeling genomen uitbreidingslocaties en de realisatie van een aantal inbreidingslocaties. Daarna is de groei voorbij en is er een andere opgave. Wat dat exact inhoudt is nog moeilijk te voorspellen, maar het zal wel anders zijn.

Op naar andere tijden.. . . .

### 1. Inleiding

#### 1.1 Definitie van grondbeleid

Om tot een goede nota grondbeleid te komen is allereerst belangrijk om te weten wat grondbeleid is. Er zijn diverse beschrijvingen van grondbeleid, maar er is geen eenduidige definitie.

In de Handreiking Grondbeleid voor Raadsleden (Ministerie van binnenlandse zaken, 2006) wordt een beschrijving gegeven die wij volgen voor deze nota grondbeleid. De handreiking geeft de volgende beschrijving.

"Grond is schaars en grondgebruik is een middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Bij bestemming en verdeling van grond is er een belangrijke publieke verantwoordelijkheid en een ordenende en sturende taak voor de Raad.

Het grondbeleid is een afgeleide van het ruimtelijk beleid, ondersteunend zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkelingen en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur. Het gaat hierbij vaak om veel geld en daarmee relatief grote risico's."

Daarnaast noemt de handreiking de doelstellingen van grondbeleid.

"De gemeente heeft maatschappelijke belangen waarvoor zij, in het kader van ruimtelijke doelstellingen en grondbeleid, verantwoordelijk is. In het bestemmingsplan legt de gemeente daarom de bestemming

vast voor de gronden. Grondbeleid biedt daarnaast het benodigde instrumentarium om te sturen en te participeren in de grondmarkt. In de praktijk zijn de doelstellingen van het gemeentelijk grondbeleid:

invloed op ruimtegebruik

Komt grond op het juiste moment op de juiste plaats beschikbaar voor de juiste functie? Een gemeente kan kaders stellen met het bestemmingsplan en vervolgens een gewenste bestemming realiseren door zelf grond te verwerven of dit aan de markt over te laten.

- invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik

Hierbij speelt een goede werking van de grondmarkt een grote rol. De gemeente kan deze rol op zich nemen of voorwaarden scheppen voor particuliere ontwikkeling. Ook regelt zij de zeggenschap die de burger daarover heeft.

- rechtmatige verdeling van kosten en baten

Het grondbeleid geeft kaders aan voor de verdeling in geval van overheidsinterventie, zoals bestemmingswijzigingen en investeringen in bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken.”

Ook al is de wereld er na 2006 anders uit komen te zien, de omschrijving en doelstelling van grondbeleid zijn nog steeds actueel.

### 1.2 Waarom een Nota grondbeleid?

De nota grondbeleid komt voort uit een wettelijk kader; sinds 1 januari 2004 is elke gemeente verplicht een nota grondbeleid op te stellen in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Het college moet de nota minimaal één keer per vier jaar aan de raad aanbieden. Daarnaast is er een verplichting vanuit artikel 212

Gemeentewet om in de programmabegroting een paragraaf grondbeleid op te nemen.

Naast een wettelijke verplichting is er ook een belang vanuit de organisatie zelf. De afgelopen jaren hebben zich veranderingen voorgedaan in onder andere economische en juridische zin die gevolgen hebben voor het gevoerde beleid. Daarom is het — naast de wettelijke verplichting — ook voor de gemeente van belang om elke vier jaar het beleid terug te koppelen en een herijking te laten plaatsvinden.

De huidige nota grondbeleid is vastgesteld door de raad op 11 maart 2008. Deze Nota heeft een reikwijdte van 2012-2016. Dan zal er opnieuw een herijking van het grondbeleid plaatsvinden.

### 1.3 Leeswijzer Nota grondbeleid

De Nota grondbeleid is als volgt opgedeeld:

In hoofdstuk 2 wordt een terugblik gegeven over het gevoerde grondbeleid in onze gemeente en worden de ontwikkelingen beschreven die van invloed zijn op het grondbeleid. In hoofdstuk 3 wordt het gevoerde grondbeleid in de afgelopen jaren geëvalueerd en wordt de visie voor de komende jaren vastgelegd. Hoofdstuk 4 beschrijft het grondbeleid instrumentarium op hoofdlijnen. In hoofdstuk 5 van deze Nota Grondbeleid worden de financiële aspecten van het grondbeleid behandeld.

In de bijlagen zijn verdiepingen van de verschillende onderwerpen weergegeven.

## 2. Terugblik en ontwikkelingen

### 2.1 Terugblik

In 2007 is de Nota grondbeleid opgesteld vanuit de toen actuele ontwikkelingen en toekomstverwachtingen. De Nota van 2007 borduurt voort op bestendig uitgevoerd beleid:

“Uitgangspunt dient te blijven een actief grondbeleid, maar waarbij — in tegenstelling tot nu — naast een actieve opstelling ten aanzien van grondaankopen ook een initiërende en stimulerende opstelling van de gemeente wordt verwacht waar het gaat om het realiseren van beleidsdoelen. Zo nodig wordt overgegaan tot het doen van strategische aankopen om positie te krijgen in onderhandelingen met private partijen en het ontwikkelingsproces op te gang te krijgen. Indien actief grondbeleid op grond van een of meerdere redenen ongewenst of niet goed mogelijk is kan alsnog gebruik gemaakt worden

van de publiekrechtelijke bevoegdheden. Het te formuleren beleidskader dient hiermee rekening te houden.

Factoren die bij deze afweging moeten worden betrokken zijn:  
mogelijkheid, gelet op de marktsituatie, tot het verwerven van grond;  
- gemeentelijk ambitieniveau voor wat betreft de locatie en/of de omgeving;  
- noodzaak tot sterke gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken;  
risico's (financieel); ontwikkelingstermijn.

Op basis van deze factoren kan voor ieder plangebied een afweging worden gemaakt in welke mate het actief grondbeleid dient te worden gevolgd dan wel naar een meer faciliterend of passief grondbeleid dient te worden teruggeschakeld."

De gemeente heeft de afgelopen jaren gehandeld zoals in de bovenstaande visie is verwoord.

Waar nodig is actieve grondpolitiek toegepast voor zowel nieuwe woon- als werklocaties. Voorbeelden hiervan zijn de nieuwe woonwijken Zuidbroek, Berghorst, Zenderink, Kleen Esch. Actieve grondverwerving voor nieuwe bedrijventerreinen is gebeurd bij De Elsmoat en Weuste-Noord.

Naast actief grondbeleid heeft de gemeente ook strategisch gronden aangekocht met het oog op toekomstige ontwikkelingen en mogelijke planvorming. Dit zijn bijvoorbeeld gronden voor Zenderink fase 2 en 3, Berghorst fase 2, Zuidbroek woonlob 2 en Weuste Noord, fase 2.

Als laatste is er ook in een aantal gevallen bewust gekozen voor passief grondbeleid. De gemeente heeft passief/faciliterend beleid gevoerd bij centrumontwikkelingen in Wierden en Enter. Dit om de centra in beide kernen te versterken.

In Wierden-centrum heeft de gemeente het bestemmingsplan vastgesteld en hebben

ontwikkelaars het initiatief genomen om diverse bouwprojecten te realiseren. De gemeente heeft, waar nodig, een financiële bijdrage geleverd omdat het de ontwikkelingen wilde stimuleren. De gemeente regisseert, maar loopt geen risico. In het centrum van Enter zijn op dezelfde wijze ontwikkelingen tot stand gekomen.

## 2.2 Ontwikkelingen

Na de vaststelling van de laatste nota hebben zich verschillende ontwikkelingen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau voorgedaan die van invloed zijn op de herijking van de Nota grondbeleid.

### 2.2.1 Ontwikkelingen op rijksniveau

Op rijksniveau hebben zich de volgende ontwikkelingen afgespeeld

#### Wet ruimtelijke ordening

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking getreden. Deze vernieuwde wet geeft een wijziging in het instrumentarium waarmee gemeenten (en de provincie en het Rijk) vorm kunnen geven aan ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan.

Daarnaast geeft de wet handvatten met betrekking tot het publiekrechtelijk kostenverhaal. Gemeenten stellen een exploitatieplan vast en kunnen zo de kosten voor het openbaar gebied verhalen door middel van een voorwaarde in de bouwvergunning.

Drie uitgangspunten zijn centraal gesteld:

1. Decentraal wat kan, centraal wat moet; de juiste verantwoordelijkheid ligt op het juiste niveau. Dit betekent dat onnodige centrale bemoeienis met gemeentelijke vraagstukken wordt voorkomen. Anderszids betekent het dat voldoende doorzettingsmacht wordt geboden om rijks- of provinciaal beleid te implementeren in de provinciale of gemeentelijke besluitvorming.
2. Minder regels; door eenvoudige kortere procedures wordt gezorgd voor een vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten.
3. Uitvoeringsgerichtheid; meer aandacht voor uitvoering van bestaand beleid dan het telkens opnieuw vaststellen van beleid.

#### Crisis- en herstelwet

Met ingang van 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet van kracht geworden. Deze wet zorgt voor kortere procedures waardoor bouwprojecten sneller kunnen worden uitgevoerd. Het gaat hierbij om projecten met een groot effect op de werkgelegenheid en economie die voor 1 januari 2014 zouden kunnen starten.

#### Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De Wabo is op 1 oktober 2010 in werking getreden en heeft er voor gezorgd dat de 25 vergunningsstelsels, die golden voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte en natuur, nu allemaal geregeld zijn in de omgevingsvergunning.

Met het invoeren van één aanvraagprocedure heeft de overheid als doel:

- minder administratieve kosten;
- betere dienstverlening door de overheid;
- korte vergunningsprocedures;
- einde tegenstrijdige voorschriften.

#### 2.2.2 Ontwikkelingen op provinciaal niveau

Op provinciaal niveau speelt de omgevingvisie een belangrijke rol voor invulling van het toekomstig ruimtelijk beleid.

#### Omgevingsvisie Overijssel

De omgevingsvisie is vastgesteld in 2009 en geeft een visie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie op langere termijn. De visie die is geformuleerd luidt: 'een vitale samenleving in een mooi landschap'.

Om deze visie te kunnen realiseren wordt een uitvoeringsprogramma beschreven met maatregelen voor korte termijn.

De ontwikkelingsperspectieven zijn onder andere:

- een verwachte woningbehoefte van 60.000 nieuwe woningen tot 2030;
- een verwachte netto behoefte aan bedrijventerreinen van 1.120 hectare tot 2020.

Voor de gemeente Wierden is dit vertaald in prestatieafspraken voor woningbouw en bedrijventerreinen. Zie hieronder het gemeentelijk beleid

#### 2.2.3 Ontwikkelingen op gemeentelijk niveau

In de afgelopen jaren zijn in de gemeente diverse beleidstukken geschreven die te maken hebben met grondbeleid.

#### Coalitieakkoord 2010-2014

Het coalitieakkoord van het CDA en PPW geeft een aanpak weer voor langere tijd. De economische crisis en de bezuinigingen in het gemeentefonds hebben geleid tot het opnieuw stellen van prioriteiten.

Het beleid dat reeds is ingezet zal worden doorgezet. Er wordt rekening gehouden met de demografische ontwikkelingen, zoals vergrijzing, en de ambitie door te groeien naar 25.000 inwoners is niet meer van toepassing. Daarnaast zal de gemeente zich meer richten op inbreidingslocaties en minder uitbreidingslocatie; meer nadruk op revitalisering en herstructurering van woonwijken en bedrijventerreinen.

#### Structuurvisie Wierden

De structuurvisie 'Wierden... Een gemeente die verbindt!' uit 2010 is opgesteld op basis van van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ontwikkelingsvisie die hierin wordt genoemd is 'een actieve en zelfbewuste gemeente zijn, die kwaliteit hoog in het vaandel heeft en die onderneemt'. Trends die de structuurvisie bijvoorbeeld laat zien is tot 2020 een lichte groei van de bevolking die na 2020 stagneert. Aan bedrijventerreinen zal tot 2020 nog een tekort zijn, na 2020 zal de vraag afnemen. De visie gaat uit van de voltooiing van de huidige in ontwikkeling zijnde woonwijken Zuidbroek, Zenderink, Berghorst en Kleen Esch en van de bedrijventerreinen de Elsmoat en Weuste-Noord. Daarnaast geeft het een doorkijk naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

### Woonvisie 2010 tot 2015

De woonvisie 'Een nieuwe dynamiek in wonen' is geschreven met als reden dat volkshuisvesting, demografie (mindering groei en dubbele vergrijzing) en economische ontwikkelingen leiden tot andere inzichten. Voor de periode 2010 tot 2015 is een visie geschreven die haalbaar beleid wil neerzetten dat meer ruimte biedt voor vraagsturing. Deze visie geeft concreet voor de woningbouw aan dat het woningaantal tot 2015 vastligt met een doorkijk naar 2020. De ruimte voor deze woningen kunnen ruimschoots worden gerealiseerd binnen de bestaande inbreidings- en uitbreidingslocaties.

Volgend op de Woonvisie wordt er met de Stichting Wonen Wierden-Enter (SWWE) prestatieafspraken voorbereid. Deze afspraken volgen op de afspraken van 2006 en 2008. In deze prestatieafspraken worden onder andere het grondprijnsbeleid met SWWE vastgelegd.

### Visie Woonservicegebieden Wierden en Enter

De afgelopen jaren heeft de gemeente de Visie woonservicegebieden Wierden en Enter vastgesteld. Een woonservicegebied is een gebied waar een samenhangend aanbod van wonen, welzijn en zorg is gerealiseerd waardoor het hier goed wonen is voor ouderen / mensen met beperkingen. Met de ontwikkeling van woonservicegebieden wil de gemeente inspelen op de groeiende en veranderende vraag van de ouderen en mensen met functiebeperkingen (lichamelijk, psychisch / psychiatrisch, psychosociaal). Deze groepen — ouderen en mensen met functiebeperkingen — vormen de doelgroep van deze visie.

### Bedrijf enterreinvisie

Voor de periode 2010 tot 2020 is een bedrijventerreinvisie opgesteld met als hoofddoelstelling de gevestigde en plaatselijke bedrijven te koesteren. Hierbij zal de nadruk liggen op herstructurering van de bestaande bedrijventerreinen Hogelucht, Kluinveen, Violenhoek en De Vonder.

In deze bedrijventerreinvisie is berekend dat tot 2020 voor de gemeente Wierden nog circa dertig hectare bedrijventerrein nodig is om te voldoen aan de vraag. Deze vraag zal worden

opgevangen door realisatie van de bedrijventerreinen Weuste-Noord en de Elsmoat.

### Uitwerkingsnota grondbeleid

In de door de raad vastgestelde Uitwerkingsnota grondbeleid (2009) wordt het grondprijnsbeleid en de Grondexploitatiewet behandeld. Bij grondprijnsbeleid wordt per meest voorkomende functie (o.a. sociale huur en bedrijven) een voorstel gedaan welke methodiek van grondprijns bepalen het beste kan worden toegepast. In het onderdeel Grondexploitatiewet wordt de doelstelling van de wet uitgelegd. De doelstelling is goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Daarnaast geeft de nota uitleg over de manier waarop de gemeente deze wet kan toepassen door beleidsuitgangspunten te noemen.

### Samenwerking WT4

De gemeenten Hellendoorn, Rijssen-Holtén, Twenterand en Wierden hebben met elkaar afgesproken mogelijkheden te onderzoeken voor samenwerking. De mogelijkheden tot samenwerking binnen het grondbeleid/ grondbedrijf worden ook onderwerp van gesprek.

### 2.3 Recessie

In 2007 ontstond in Amerika door diverse ontwikkelingen de kredietcrisis. Deze ontwikkelingen hadden uiteindelijk ook gevolgen voor de economie van de landen in Europa, zoals Nederland.

Voor de vastgoedmarkt in Nederland betekent dit slechte tijden. Door de kredietcrisis daalt de vraag naar woningen, met als gevolg dat de prijzen van woningen dalen. Ook de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen is sterk terug gelopen, mede doordat bedrijven problemen hebben met de financiering.

Voor de ontwikkelaars en bouwers betekent de verminderde vraag naar woningen een daling van de inkomsten, bouwprojecten die niet door gaan en faillissementen. Voor de gemeente zorgt de daling in de vraag naar woningen dat nieuwbouwplannen (deels) niet doorgaan of ernstig worden vertraagd. Gemeenten lopen door de problemen met de woningbouw en bedrijventerreinen inkomsten mis in hun grondexploitaties. Inkomsten die al wel waren geraamd.

Deze gevolgen van de kredietcrisis begonnen in 2008, maar werken nu nog steeds door in projecten van bouwers, ontwikkelaars en gemeenten.

Ook het grondbedrijf van de gemeente Wierden is hiermee geconfronteerd, in combinatie met de sterk verminderde ontwikkelopgave

zoals dat met de provincie Overijssel is overeengekomen. De in voorbereiding genomen woonwijken zijn in capaciteit beperkt en uitgefaseerd. Tengevolge hiervan zijn (strategische) aangekochte gronden afgewaardeerd naar agrarische waarde en is een verliesvoorziening voor Zuidbroek genomen.

### 3. Visie op grondbeleid

#### 3.1 Evaluatie grondbeleid 2008-2012

Binnen het grondbeleid van 2007 stond actief grondbeleid centraal met daarnaast een initiërende en stimulerende opstelling met betrekking tot het realiseren van beleidsdoelen. In de afgelopen vier jaar is uitvoering gegeven aan deze visie. Maar wat zijn nu de effecten van dit gevoerde beleid?

Actief grondbeleid heeft positieve effecten opgeleverd voor de gemeente. De gemeente heeft door grondposities sturend kunnen optreden bij projecten. Dit is terug te zien in het woningbouwprogramma, beeldkwaliteit en de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarnaast heeft actief grondbeleid mogelijk gemaakt kosten te verhalen door middel van gronduitgifte of overeenkomsten. Daarbij is door middel van gronduitgifte winst genomen dat ten goede is gekomen aan de realisatie van andere beleidsterreinen. Met name in de hoogconjunctuur zijn winsten geboekt (woonwijk Weuste en Op de Akkers en het bedrijventerrein De Vonder).

Naast de genoemde positieve effecten zijn de laatste jaren de negatieve effecten zichtbaar geworden. Door de recessie zijn de risico's van actief grondbeleid werkelijkheid geworden. Het gaat hierbij vooral om de afzetrisico's. De risico's bij afzet werden voor projecten vaak klein geacht, omdat de plannen en ambities op groei waren gericht. De huidige praktijk leert dat het afzetrisico bij projecten een groot risico vormt en heeft geleid tot directe financiële consequenties.

Geconcludeerd kan worden dat actief grondbeleid sturing bij ontwikkelingen mogelijk heeft gemaakt en tot voor enkele jaren geleden winsten heeft opgeleverd. De laatste jaren zijn vooral de financiële risico's van actief beleid concreet geworden.

Het gevoerde faciliterende grondbeleid bij herontwikkelingslocaties heeft positief gewerkt. Er heeft een aantal gewenste ontwikkelingen plaatsgevonden binnen de twee kernen Wierden en Enter en een aantal ontwikkelingen zijn in voorbereiding. Daar waar nodig heeft de gemeenteraad financiën beschikbaar gesteld voor de ontwikkeling.

#### 3.2 Lopende ontwikkelingen: stimuleren van afzet

De tijd van de nieuwe grootschalige uitbreidingslocaties komt langzaam ten einde. De gemeente Wierden heeft voor de periode tot 2020 alle uitbreidingslocaties voor zowel woningbouw (Zuidbroek, Zenderink, Berghorst en Kleen Esch) als bedrijventerreinen (Weuste Noord en Elsmoat) in ontwikkeling. Veel gronden zijn verworven en bouwclaims zijn toegezegd aan ontwikkelaars. Bestemmingsplannen zijn vastgesteld en terreinen zijn of worden op korte termijn bouwrijp gemaakt. De uitgifte is in veel gevallen gestart en het bouwen door particulieren en ontwikkelaars is of wordt gestart. Ook voor de tweede fase van de Elsmoat en Zenderink is al actief grondbeleid ingezet door de inzet van het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten. Hier zijn overigens nog geen gronden verworven en is een minder actieve grondpolitiek nog mogelijk.

Op grond van de Woonvisie zijn in de kernen Wierden, Enter en Hoge Hexel een aantal herontwikkelingen in voorbereiding. Voor de kern Wierden is de planvorming voor de hoek De Marke-Nijverdalsestraat, plan van Buuren, Stationsplein, Wedervoort en Klomphof in gang gezet. Voor de kern Enter de ontwikkeling van Dreierink, Antoniushof en het Middenplein. In Hoge Hexel zijn er plannen om woningbouw te realiseren door herontwikkeling van bouwbedrijf Jannink. Voor al deze herontwikkelingen wordt op dezelfde wijze grondbeleid gevoerd als tot nu toe is gedaan.

De gemeente is in deze herontwikkeling vooral faciliterend. De gemeente voert regie door inhoudelijke en ruimtelijke randvoorwaarden te formuleren. De herontwikkeling vindt vervolgens plaats voor rekening en risico van SWWE of ontwikkelaars. Daar waar nodig draagt de gemeente financieel bij.

Een belangrijke opgave voor de lopende ontwikkelingen is dat de afzet wordt gestimuleerd en dat het bouwprogramma van de nog te realiseren locaties is afgestemd op de toekomst. Dit kan inhouden dat het voorziene bouwprogramma aangepast moet worden. De komende jaren zal vooral daar op gestuurd worden.

### 3.3 Toekomst: de groei voorbij, op naar andere tijden....

Deze Nota heeft een horizon tot 2016. De toekomst werpt echter al wel haar schaduw vooruit. De groei gaat na 2020 voorbij. Voor de verdere toekomst is de kwantitatieve woningvoorraad toereikend om iedereen te huisvesten. Er rijst wel een aantal andere vragen. Is de huidige voorraad kwalitatief gezien geschikt, zowel in technische als maatschappelijke zin? Zijn er niet teveel eengezinswoningen gezien de toenemende vraag naar senioren- en zorgwoningen? Op welke wijze wordt daarmee omgegaan? En wat zijn financiële consequenties?

Hetzelfde geldt voor bedrijventerreinen. Ook daar is de groei voorbij. In de toekomst wordt ingezet op herstructurering. Hogelucht is het eerste terrein dat daarvoor in aanmerking is gekomen, de terreinen Kluinveen en Violenhoek volgen nog. Ook in Enter zijn er verouderde bedrijvenlocaties die een opknopbeurt kunnen gebruiken. En ook hiervoor luiden de vragen: Op welke wijze wordt daarmee omgegaan? En wat zijn de financiële consequenties?

Vraagstukken die op lange termijn op de gemeente afkomen. Vraagstukken die nu nog niet beantwoord kunnen worden. Vraagstukken waarbij de probleemstelling vanuit het inhoudelijk beleid scherp moet worden geformuleerd. Vast en zeker zal daarbij vanuit het ruimtelijk en grondbeleid een bijdrage gevraagd worden en met name voor wat betreft de financiering van de toekomstige ontwikkelopgave.

## 4. Instrumenten grondbeleid

Voor het voeren van grondbeleid staat de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking. Deze kunnen worden onderverdeeld in instrumenten voor faciliterend beleid en actief beleid. In dit hoofdstuk worden meest toegepaste instrumenten globaal beschreven. In bijlage 1 wordt het instrumentarium ruimer beschreven.

**4.1 Wet ruimtelijke ordening** Het belangrijkste instrument om grondbeleid te voeren is de Wet ruimtelijke ordening. Op basis van de Wro berust de regie over de ruimtelijke ontwikkeling bij de overheid.

In het kader van de Nota grondbeleid worden de drie belangrijkste sturingsinstrumenten uit de Wro toegelicht.

### 4.1.1 Structuurvisie

De structuurvisie is een belangrijk sturingsinstrument. De structuurvisie is een visie op de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid. De wet verplicht de gemeente tot het vaststellen van een structuurvisie. De gemeente Wierden heeft in 2010 een structuurvisie voor het gehele grondgebied vastgesteld. De structuurvisie is een toekomstvisie op de ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente: vanaf nu tot 2030.

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en is veelal van een hoger abstractieniveau dan een bestemmingsplan. De structuurvisie heeft geen direct bindende werking naar burgers, maar is meer een beleidsvisie, die als uitgangspunt dient voor op te stellen bestemmingsplannen en als toetsingskader voor nieuwe ontwikkelingen.

Zoals ook hiervoor al gesteld hebben gaat de gemeente de ambities niet helemaal zelf uitvoeren. De gemeente gaat dit samen met anderen doen: met partijen binnen en buiten de gemeente. De gemeente zoekt deze samenwerking wel actief op. Bij ambities waarbij de gemeente zelf een groot belang heeft, ontwikkelt de gemeente zelf nieuwe plannen en projecten. Maar, de gemeente ondersteunt ook initiatieven van anderen als deze bij de ambities aansluiten. Plannen en projecten die ruimtelijke consequenties hebben, worden getoetst aan de structuurvisie.

### 4.1.2 Bestemmingsplan

Waar de structuurvisie het ruimtelijk beleid op hoofdlijnen schetst, is het bestemmingsplan het belangrijkste publiekrechtelijke sturingsinstrument om het ruimtelijk beleid concreet te maken. Nieuwe ontwikkelingen worden gestuurd door middel van wijziging van het bestemmingsplan.

Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden wordt toegekend, bijv. wonen, groen, verkeer etc. Dit bestemmingsplan heeft een bindende werking voor iedereen: voor particuliere eigenaren maar ook voor de gemeente zelf. Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke instrument omdat het bindende regels bevat en de bestemmingen en de bijbehorende voorschriften de basis zijn voor het toetsen van vergunningen, ontheffingen, etc. Een bestemmingsplan moet uiterlijk na tien jaar herzien of verlengd worden of worden vervangen door een beheersverordening.

Door dit belangrijke sturingsinstrument heeft de gemeente geen grondbezit nodig. De gemeente bepaalt op basis van het bestemmingsplan welke ontwikkelingen gewenst zijn. De feitelijke uitvoering berust dan bij private partijen, zoals een woningstichting of een projectontwikkelaar. Uiteraard zal bij private ontwikkeling een bestemmingsplan in overleg met de samenwerkende partners inhoud krijgen.

In enkele gevallen zal het vaststellen van een bestemmingsplan niet afdoende zijn. In ons systeem is sprake van toelatingsplanologie. Een bestemming hoeft niet te worden gerealiseerd. In het geval een gewenste ontwikkeling niet plaatsvindt, zal de gemeente toch zelf actief moeten worden. Dit zal met name het geval zijn bij situaties waar risico's groot zijn en het verwachte rendement laag.

#### 4.1.3 Grondexploitatiewet

In de Wro is een afdeling grondbeleid (6.4 Wro) opgenomen, beter bekend als de Grondexploitatiewet. Op basis hiervan kunnen, in geval van samenwerking met private partijen, de gemeentelijke doelstellingen nog concreter worden behartigd. De wet geeft de mogelijkheid om naast het bestemmingsplan een exploitatieplan vast te stellen. In het bestemmingsplan worden de toegestane bestemmingen voorgeschreven. In het exploitatieplan kunnen regels worden opgenomen over kostenverhaal, aantallen sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap, financiële verevening binnen plangebied, kwaliteitseisen openbaar gebied, fasering etc. Hierdoor kan de gemeente op publiekrechtelijke wijze nog beter sturing geven.

Omdat samenwerking toch vooral uitgaat van wederzijdse vrijwilligheid hanteert de wet het uitgangspunt om op basis van vrijwillige samenwerking met private partijen overeenkomsten te sluiten. Waar voorheen de basis voor overeenkomsten nog wel eens ontbrak is de basis nu wettelijk vastgelegd.

De gemeente wenst bij samenwerking regie te voeren op programma, fasering, ruimtelijke kwaliteit, welstand en kwaliteit van openbare voorzieningen. Daarnaast wenst de gemeente minimaal de kosten te verhalen die het maakt en waar mogelijk bovenplanse verevening toe te passen om naast winstgevende locaties ook minder renderende projecten te kunnen initiëren. Gedacht wordt daarbij bijvoorbeeld aan de aanleg van grote noodzakelijke infrastructurele werken.

Bij private ontwikkeling wordt gestreefd om doelstellingen te bereiken door middel van vrijwillige samenwerking met private partijen door middel van het sluiten van een zogenaamde anterieure overeenkomst. Dit is een overeenkomst voordat het bestemmingsplan, en dus ook het exploitatieplan, wordt vastgesteld. Voorbeelden hiervan zijn de exploitatieovereenkomst plan van Buuren en de realisatieovereenkomst voor het Middenplein.

Pas op het moment dat blijkt dat er door middel van vrijwillige samenwerking niet tot overeenstemming kan worden gekomen wordt het publiekrechtelijk instrumentarium ingezet, dus overgegaan tot het vaststellen van een exploitatieplan. In onze gemeente zijn exploitatieplannen vastgesteld voor de Elsmoat en Zenderink.

Het exploitatieplan vormt de basis voor het publiekrechtelijk kostenverhaal. In het geval een gemeente geen overeenkomst kan sluiten met een grondeigenaar dan worden de kosten verhaald en de locatie-eisen gesteld middels het opnemen van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Wenst de gemeente een voorziening te realiseren, maar de betreffende grondeigenaar vraagt bijvoorbeeld de omgevingsvergunning niet aan of voorziet niet in de aanleg van de vereiste voorzieningen dan bestaat nog altijd de mogelijkheid om te onteigenen.

Overigens bestaat de mogelijkheid om ook na de vaststelling van het exploitatieplan nog overeenkomsten te sluiten op basis van vrijwilligheid. Uiteraard heeft dat de voorkeur boven het verhalen van kosten door middel van het verbinden van een exploitatiebijdrage aan een omgevingsvergunning.

#### 4.2 Actief grondbeleid

Voor actief grondbeleid staat de gemeente een aantal andere instrumenten ter beschikking. In bijlage 1 is een uitgebreide behandeling gegeven van het beschikbare instrumentarium. Bij de uitvoering van het grondbeleid maakt de gemeente Wierden gebruik van alle instrumenten. Het gebruik van deze instrumenten zal de komende jaren steeds minder plaatsvinden.

##### 4.2.1 Verwerving



De afgelopen jaren is vooral het verwervingsinstrumentarium toegepast. De gemeente Wierden stond aan het begin van een aantal grootschalige ontwikkelingen waarbij een actief beleid werd gevoerd. Voor de komende jaren is de toepassing van dat instrumentarium minder belangrijk. In dit hoofdstuk wordt daar dan ook niet dieper op ingegaan. Daar waar nodig worden de instrumenten toegepast.

In 2008 is door de raad aan het college ruimte gegeven om strategische grondaankopen te verrichten. Dit instrument heeft door de gewijzigde omstandigheden zijn kracht verloren en wordt niet meer toegepast. Op het moment dat er aankopen verricht moeten worden en deze niet binnen lopende budgetten en kredieten vallen, wordt de raad voorgesteld het krediet

beschikbaar te stellen

Het merendeel van de gedane strategische aankopen is inmiddels afgewaardeerd naar agrarische waarde of de marktwaarde van het perceel grond bij toekomstige bestemming. Voor deze aankopen wordt het beleid, zoals dat was vastgelegd gecontinueerd. Jaarlijks wordt geëvalueerd welke waarde de aankopen hebben en wat de kans van ontwikkeling is. Er wordt een reserve aangehouden voor het geval de ontwikkeling niet doorgaat en de grond alsnog afgewaardeerd moet worden. Zie ook bijlage 3.

#### 4.2.2 Uitgifte

Bij de meeste uitbreidingsplannen is de gemeente bezig met de uitgifte van bouwkavels. Dit is een instrument bij actieve grondpolitiek. In de vorige Nota grondbeleid is opgenomen dat er voor iedere nieuwe ontwikkeling een uitgifteplan zal worden opgesteld. Dit uitgifteplan kan dan rekening houden met de specifieke wensen, eisen en randvoorwaarden van dat plan. Op deze wijze is dat ook gedaan. Voor de woningbouwlocatie Zenderink, het bedrijventerrein de Elsmoat en de Esrand is specifiek uitgiftebeleid vastgesteld. Voor de woningbouwlocaties Kleen Esch en De Berghorst vindt de uitgifte plaats op basis van de bestaande lijst van ingeschrevenen en op basis van bestaande overeenkomsten.

Wat opvallend is, is dat er voor alle plannen lange inschrijflijsten zijn, maar dat bij feitelijke uitgifte slechts enkelen zich daadwerkelijk inschrijven voor een kavel. De inschrijflijs heeft zijn functie verloren. In een markt van krapte heeft een dergelijke lijst nog wel een functie om personen die al langere tijd op een kavel wachten ook daadwerkelijk aan bod te laten komen.

In de huidige ruime markt heeft de inschrijflijs geen functie meer. Het gros van de ingeschrevenen wil ingeschreven blijven voor het geval ze ooit nog eens een kavel willen kopen. Daarbij komt dat de tijd van de grote uitbreidingslocaties voorbij is en dat veel woningen in projectvorm worden uitgegeven. Het bijhouden van de lijsten vergt de nodige administratieve werkzaamheden. Adreswijzigingen moeten worden bijgehouden en bij uitgifte worden weer onnodig de ingeschreven aangeschreven.

Voorgesteld wordt de uitgiftesystematiek bij de huidige uitbreidingslocaties Zuidbroek, Berghorst, Zenderink en Kleen Esch te continueren, maar voor nieuwe ontwikkelingen geen inschrijflijsten meer aan te leggen.

Veelal betreffen het herontwikkelingslocaties en zijn het ontwikkelaars of de SWWE die de herontwikkeling uitvoeren. De verantwoordelijkheid van de verkoop en de systematiek ligt dan ook bij de betreffende ontwikkelaar.

#### 4.2.3 Grondprijnsbeleid

Wat grondprijnsbeleid betreft wordt verwezen naar de in februari 2009 vastgestelde "Uitwerkingsnota grondbeleid". Dit beleid blijft actueel en van kracht. Jaarlijks of per project worden de uitgifteprijzen beoordeeld en vastgesteld door het college. De systematiek per categorie wordt hiernaast schematisch weergegeven. In bijlage 2 wordt dieper op de systematiek ingegaan.

Voor De Elsmoat is een bijzondere vorm van uitgifteprijzen vastgesteld. Er is een basisprijs vastgesteld, maar voor iedere m<sup>o</sup> bebouwde kavel wordt korting gegeven op de basisprijs. Voor iedere m<sup>2</sup> dat in twee lagen wordt gebouwd wordt een nog grotere korting gegeven. Op deze wijze wordt geprobeerd efficiënt ruimtegebruik te stimuleren.

## 5. Organisatie en financiële aspecten

### 5.1 Verantwoording grondbedrijf

In de gemeente Wierden worden de ontwikkelingen waarbij de gemeente actief gronden ontwikkeld verantwoord binnen het 'grondbedrijf'. Over de relatie tussen het 'grondbedrijf' en de algemene dienst wordt verwezen naar bijlage 3.

Uitgangspunt van het grondbedrijf is dat bij normale uitbreidingslocaties elk exploitatiegebied tenminste kostendekkend dient te zijn. Van dit uitgangspunt kan slechts worden afgeweken als daarvoor gegronde redenen aanwezig zijn. Vanwege de risico's die de gemeente als ondernemer loopt en uit oogpunt van een verantwoorde bedrijfseconomische bedrijfsvoering worden elk jaar de lopende exploitatieopzetten herzien.

Het grondbedrijf doorloopt dezelfde beleids- en controlcyclus als de algemene dienst. Door middel van de begroting grondbedrijf worden de activiteiten en de daarmee gepaard gaande financiële begroting voor het komende jaar beschreven. Door middel van de jaarrekening van het grondbedrijf vindt de verantwoording plaats. Daarnaast vindt verantwoording plaats door middel van terugkoppeling in Marap of Berap. De huidige systematiek voldoet om de raad haar controlerende taak goed te kunnen laten uitoefenen.

De laatste jaren staat het resultaat van het grondbedrijf onder druk. De verantwoording vindt op dezelfde wijze plaats, maar de aandacht van de raad voor het grondbedrijf is verscherpt. Het college heeft daarom naast de gebruikelijke informerende en besluitvormende vergaderingen over de begroting en de jaarrekening, tussentijdse technische informatierondes over de stand van zaken van het grondbedrijf georganiseerd. Tijdens deze technische informatierondes wordt volledig inzicht gegeven in de exploitaties en de stand van zaken van strategische aankopen. Op die wijze is transparantie van het grondbedrijf vergroot.

Binnen het grondbedrijf worden ontwikkelingen verantwoord waarbij gemeentelijke gronden worden ontwikkeld. Naast het grondbedrijf worden inbreidingslocaties ontwikkeld waarbij exploitatie- en/of samenwerkingsovereenkomsten met private partijen zijn gesloten. Deze worden onder de algemene dienst verantwoord, dus niet binnen 'het grondbedrijf'. Uitgangspunt bij deze ontwikkelingen is dat alle kosten verhaald worden en dat de gemeente de kaders stelt.

De verwachting is dat de toekomstige ontwikkelingen vooral particuliere inbreidingsontwikkelingen zijn, waarbij de gemeente slechts faciliteert door middel van bestemmingsplanwijzigingen en eventuele financiële bijdragen. Die financiële bijdragen zullen binnen de algemene dienst en niet binnen het grondbedrijf verantwoord worden. De verwachting is dan ook dat er vrijwel geen nieuwe grondexploitaties bijkomen en het grondbedrijf in die zin beperkt blijft tot de lopende exploitaties.

### 5.2 Exploitatieopzet

Bij de laatste actualisatie van de exploitatieopzetten is uitvoerig stil gestaan bij de verschillende begrippen en de uitgangspunten die gelden bij de exploitatieopzetten. In bijlage 4 worden begrippen en uitgangspunten nog eens herhaald. In deze Nota wordt daar niet verder op in gegaan.

Een verbeterpunt is wel om de exploitatieopzetten en de actualisaties daarvan door de raad te laten plaatsvinden. Op dit moment worden exploitatieopzetten en actualisaties vastgesteld door het college. De raad stelt op basis van die exploitatieopzetten kredieten beschikbaar.

De raad heeft echter geen inzicht in en ook geen invloed op de exploitatieopzetten. Dit is tot nu toe niet gebeurd omdat bij openbare besluitvorming de positie van de gemeente bij verwervingsonderhande-

lingen en aanbestedingen verslechterd kan worden. In het huidige tijdperk van informatievoorziening en transparantie zijn er echter nog maar weinig geheimen. Daarbij komt dat aanbestedingen in concurrentie plaatsvinden en inschrijvers hun eigen berekeningen maken.

Gelijktijdig met de actualisatie van alle exploitatieopzetten per 1-1-2011 zijn de exploitatieopzetten ook aangepast aan de opzet zoals omschreven in de grondexploitatiewet. Op deze wijze zijn de exploitatieopzetten grotendeels gestandaardiseerd. Ook kengetallen zijn gestandaardiseerd. Op het moment dat daar een afwijking in plaats vindt wordt dit bij de vaststelling of actualisatie van de exploitatieopzet aangegeven.

### 5.3 Fonds dorpsvernieuwing

In de gemeentelijke exploitatieopzetten komt de post fonds dorpsvernieuwing voor. Het was gebruikelijk een vast bedrag per m<sup>o</sup> uitgeefbaar gebied in dit fonds te storten. Dit fonds werd dan gebruikt als dekingsmiddel voor de realisatie van bovenwijkse voorzieningen, zoals een rondweg om het dorp.

Ook bij projectontwikkeling werd in exploitatiebijdrages een bedrag opgenomen om in dit fonds te storten. De laatste jaren werd deze post meer en meer gebruikt als een vorm van winstafroaming door gemeenten. In het kader van de grondexploitatiewet is de systematiek aangescherpt. Een bijdrage aan het fonds dorpsvernieuwing mag alleen worden opgenomen als expliciet blijkt welke bovenwijkse voorzieningen worden gerealiseerd en in welke mate de ontwikkeling profijt heeft van de bovenwijkse voorziening. In onze gemeente is daar bij de vaststelling van de structuurvisie aandacht aan besteed. In onze gemeente zijn geen grootschalige ontwikkelingen meer te verwachten die profiteren van en nog een bijdrage kunnen leveren aan bovenwijkse voorzieningen.

In de eigen gemeentelijke woningbouwexploitaties (Kleen Esch en Berghorst) is nog wel een bijdrage aan het fonds dorpsvernieuwing opgenomen. In het geval de exploitatie negatief wordt, dan is de bijdrage aan het fonds een van de eerste posten die geschrapt wordt.

Gevolg is dat er bij de dekking van bovenwijkse projecten geen beroep kan worden gedaan op dat fonds.

### 5.4 Weerstandsvermogen en risicobeoordeling

Binnen het grondbedrijf gaat veel geld om. De risico's zijn groot en het is van belang de financiële positie van het grondbedrijf gezond te houden.

Een belangrijk begrip bij de bepaling van de financiële positie van het grondbedrijf is het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen weerstandscapaciteit, zijnde de middelen waarover de gemeente beschikt/kan beschikken om niet begrote kosten te dekken, en de risico's waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen of verzekeringen zijn afgesloten. Het weerstandsvermogen is van belang voor het bepalen van de gezondheid van de financiële positie van het grondbedrijf.

Het beleid van het grondbedrijf is erop gericht een weerstandscapaciteit binnen het grondbedrijf op te bouwen dat minimaal gelijk is aan het risico dat het grondbedrijf loopt. Het beleid van het grondbedrijf is erop gericht alle risico's van het grondbedrijf te dekken binnen het grondbedrijf. Met andere woorden: het beleid van het grondbedrijf is gericht op een weerstandsvermogen van het grondbedrijf van 100%.

Het weerstandsvermogen van de gemeente Wierden wordt vertaald in de reserve "winst grondverkoop". Indien de werkelijke reserve hoger is dan het benodigde weerstandsvermogen, kan het overschot gestort worden naar de Algemene Dienst. Is er een tekort, dan zal deze door storting vanuit de Algemene Dienst aangevuld moeten worden. De noodzaak tot af- of bijstorting wordt jaarlijks bij het opstellen van de Nota Meerjarenbeleid beoordeeld.

De hoogte van de risico's en dus de benodigde reserve wordt tot nu toe iedere 4 jaar berekend in het kader van de evaluatie van de Nota Reserves en voorzieningen. De eerstvolgende evaluatie staat gepland in 2012. De hoogte van de risico's wordt bepaald op 10% van de boekwaarde van de gronden vermeerderd met nog te plegen investeringen. Dit percentage wordt door de Inspectie Financiën Lager Overheden gesteld bij de beoordeling van artikel 12-aanvraag.

In het jaarverslag behorende bij de jaarrekening zal vervolgens de werkelijke omvang van de reserve "winst grondverkoop" afgezet worden tegen het gewenste weerstandsvermogen en zal een oordeel worden gegeven over de financiële positie van het grondbedrijf. In 2012 vindt deze beoordeling weer plaats. In de tijd dat het grondbedrijf floreert is de beoordeling eens in de 4 jaar voldoende. Nu de resultaten van de lopende exploitaties echter onder druk staan en de komende jaren belangrijke jaren

zijn voor de positie van het grondbedrijf wordt bij de beoordeling ook een voorstel gemaakt of er vaker een beoordeling moet plaatsvinden.

Daarnaast is er nog de reserve afdekking strategische grondaankopen. Deze reserve is in 2008 ingesteld om de risico's van strategische grondaankopen af te dekken. Ieder jaar wordt de hoogte van deze reserve beoordeeld aan de hand van de verwachte risico's die met de strategische aankopen gemoeid zijn.

#### 6. Tot slot

Deze Nota grondbeleid geeft de stand van zaken weer anno 2011. In principe wordt de Nota grondbeleid eens per vier jaar geactualiseerd. De afgelopen periode heeft duidelijk gemaakt dat er in vier jaar tijd veel kan veranderen. Het is dan ook zeer goed mogelijk dat in deze tussenliggende periode de nodige aanpassingen op het grondbeleid plaatsvinden.

#### Bijlage 1 Grondbeleid instrumenten

##### Instrumenten actief grondbeleid

##### Verwerven

De exponent van actief grondbeleid is verwerven. Door verwerving wordt de eigendomspositie verkregen, waardoor ook privaatrechtelijke zeggenschap bij de gemeente komt. Verwerving kan minnelijk of door middel van onteigening (zie hierna). Belangrijke aspecten bij het verwerven zijn strategie, tijdstip van verwerven en prijsbepaling. Hiermee wordt voor een groot gedeelte de financiële haalbaarheid van een grondexploitatie bepaald.

Belangrijk om te noemen zijn de zogenoemde strategische aankopen. Strategische aankopen worden gedaan voordat er duidelijkheid bestaat over een ruimtelijke ontwikkeling. De gedachten zijn er al wel, bijvoorbeeld vastgelegd in een structuurvisie, maar de uitwerking is nog niet ter hand genomen. Om de betreffende ontwikkeling te versnellen of om greep te krijgen op mogelijke ontwikkelingen worden eigendommen verworven. Dit kan zijn om strategische positie te verkrijgen, bijvoorbeeld doordat een eigenaar een grote hoeveelheid gronden in gebied heeft of omdat een eigendom te koop wordt aangeboden.

Belangrijke afwegingsfactor bij het doen van strategische aankopen is het belang bij een grondpositie in relatie tot de prijs en het risico. In het geval een eigendom kan worden verworven tegen de huidige waarde in het economisch verkeer is het risico beperkt tot het renterisico en het risico van waardedaling van de huidige waarde. Is voor het verkrijgen van het eigendom een hogere aankoop prijs nodig dan de huidige waarde in het economisch verkeer is het risico van het niet doorgaan van de ontwikkeling het grootste risico. Bij iedere strategische aankoop wordt deze afweging gemaakt.

In het geval een ruimtelijke ontwikkeling in voorbereiding is, worden eigendommen planmatig verworven. Er wordt een verwervingsplan opgesteld waarin strategie, inzet instrumenten en aankoop prijzen worden opgenomen. Dit verwervingsplan is dynamisch en wordt regelmatig geactualiseerd. Het is een intern document dat als leidraad dient voor de verwerver.

Het besluit tot aankoop berust op grond van de Gemeentewet bij het college van burgemeester en wethouder. De raad heeft echter het budgetrecht. Bij strategische aankopen wordt het budget middels begrotingswijzigingen verantwoord. Bij planmatige verwervingen wordt het budget in het kader van de jaarlijkse begrotingscyclus vooraf ter beschikking gesteld.

##### Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten is een instrument dat voor de overheid is ingesteld. Deze wet biedt de gemeenten de mogelijkheid in een vroeg stadium van de planontwikkeling het voorkeursrecht te vestigen. Hierdoor wordt de gemeente al vroeg in staat gesteld bij voorrang in te gaan op te koop aanbiedingen van gronden en opstallen die zijn gelegen in de te ontwikkelen locatie. Hierdoor wordt speculatie en prijsopdrijving voorkomen. De wet verschaft op het moment dat het gevestigd wordt ook waarborgen aan verkopende eigenaren. Zij kunnen bijvoorbeeld de gemeente verzoeken om een prijsadviesprocedure bij de rechtbank te starten. Door de rechtbank benoemde deskundigen brengen dan een advies over de prijs uit.

In het kader van het verwervingsplan wordt beoordeeld op welk moment in de planontwikkeling dit instrument wordt ingezet. Aangezien de inzet van het instrument gekoppeld is aan ruimtelijke besluiten (structuurvisie, bestemmingsplan of projectbesluit) is de inzet van het instrument afhankelijk van de planontwikkeling en de verwachte start van het feitelijk in ontwikkeling nemen van de plan

#### Onteigenen

Ook onteigening is een instrument waarvan de gemeente gebruik kan maken, marktpartijen beschikken niet over een dergelijk instrument. Het instrument wordt ingezet op het moment dat de gemeente niet lukt om eigendommen op minnelijke wijze in eigendom te verkrijgen. Het onteigenen van vastgoed grijpt diep in op het eigendomsrecht, er is dan ook een speciale Onteigeningswet. De onteigeningsprocedure is zeer nauwkeurig omschreven en voor de onteigende met veel waarborgen omkleed. In de praktijk is het aantal onteigeningen in verhouding tot het aantal minnelijke verwervingen zeer gering, maar het instrument is toch van wezenlijk belang in het geval een eigenaar niet wenst mee te werken aan een minnelijke verwerving.

Het instrument kan pas worden ingezet op het moment dat een ontwerp van een ruimtelijk besluit (bestemmingsplan of projectbesluit) ter inzage wordt gelegd.

#### Tiidelijk beheer

Gedurende het ontwikkelingsproces komen er eigendommen in handen van de gemeente. Tot het moment dat deze eigendommen worden (her)ontwikkeld is het van belang dat die eigendommen beheerd worden met als doelstelling voorkoming van verpaupering en vandaisme, anderzijds om opbrengsten te genereren uit die eigendommen. Het college werkt aan een goed georganiseerd beheerssysteem.

#### Uitgifte

Het sluitstuk van actief grondbeleid is de uitgifte van bouwrijpe gronden. De uitgifte biedt de gemeente de mogelijkheid om direct sturing te geven aan de realisatie van de gewenste bestemming, zowel door partijkeuze alsook door voorwaarden te stellen aan prijs, gebruik en kwaliteit. Belangrijk blijft echter dat publiekrechtelijk de gewenste bestemming wordt geregeld. Daarnaast kan door middel van prijsbepaling en tempo van de uitgifte het financiële resultaat beïnvloed worden.

In de gemeente Wierden worden de meeste gronden in eigendom uitgegeven. Andere vormen van uitgifte zijn ingebruikgeving (reststroken), verhuur (gemeentelijke gebouwen/woningen), erfpacht (sportterreinen) en recht van opstal (nutsvoorzieningen), afhankelijk van de functie. Dit beleid behoeft vooraanvoeg geen aanpassing.

#### Instrumenten passief/facilitair grondbeleid Grondexploitatiewet

##### Inleidinci

Het belangrijkste instrument bij passief/faciliterend grondbeleid cq. samenwerking is de Grondexploitatiewet. Deze wet is geïncorporeerd in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en op 1 juli 2008 in werking getreden. De Grondexploitatiewet is opgenomen in afdeling 6.4, artikelen 6.12-6.24.

##### Exploitatieplan

Het belangrijkste artikel van Afdeling 6.4 Wro is artikel 6.12 lid 1:

"De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor de gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen." Artikel 6.12 lid 2 geeft echter de nuancering:

"In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.40, besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is en het stellen van de in artikel 6.13, tweede lid, bedoelde

eisen en regels niet noodzakelijk is."

In het geval er een planologisch besluit in de zin van de Wro wordt genomen moet derhalve bezien worden of er een exploitatieplan moet worden vastgesteld. In het kort gesteld is er geen exploitatieplan vereist in het geval:

er geen sprake is van een bouwplan: wat een bouwplan is wordt bepaald in artikel 6.2.1. Bro;

de gemeente zelf alle gronden in het gebied in handen heeft en uitgeeft. In dat geval kan de gemeente kosten verhalen middels gronduitgifte en de openbare ruimte aanleggen zoals zij dat zelf wil; de gemeente met alle eigenaren overeenkomsten heeft gesloten en op basis daarvan alle kosten heeft verhaald en de openbare ruimte wordt aangelegd overeenkomstig de door haar gestelde locatie-eisen.

Het exploitatieplan vormt de basis voor het publiekrechtelijk kostenverhaal. In het geval een gemeente geen overeenkomst kan sluiten met een grondeigenaar dan worden de kosten verhaald en de locatie-eisen gesteld middels het opnemen van voorschriften aan de bouwvergunning. Wenst de gemeente een voorziening realiseren, maar de betreffende grondeigenaar vraagt bijvoorbeeld bouwvergunning niet aan of voorziet niet in de aanleg van de vereiste voorzieningen dan bestaat nog altijd de mogelijkheid om te onteigenen.

De gemeenteraad bepaalt zelf of er een exploitatieplan wordt vastgesteld of niet. Tegen dit besluit staat uiteraard rechtsbescherming open.

Hoe een exploitatieplan eruit ziet is beschreven in artikel 6.13 Wro. Verplichte onderdelen kaart exploitatiegebied;  
omschrijving werken en werkzaamheden;  
exploitatieopzet.

In Afdeling 6.2 Bro worden regels gegeven over de kosten soorten en de wijze van toerekening van de kosten over de verschillende uitgifte categorieën. De kostensoortenlijst is limitatief en de toedeling is gebaseerd op het principe dat de breedste ruggen de zwaarste lasten dragen. Voordeel van deze systematiek is dat gemeente allen op dezelfde wijze kosten berekenen en toedelen en dat daardoor de grondexploitatieopzetten transparanter worden. Ook in geval van actief grondbeleid waarbij de gemeente zelf de gronden uitgeeft wordt voorgesteld de exploitatieopzetten op de wijze als bedoeld in het Bro op te zetten.

#### Anterieure overeenkomst

Uitgangspunt van de wet is nog steeds om op privaatrechtelijke wijze met private partijen overeenkomsten te sluiten. Waar voorheen de basis voor overeenkomsten nog wel eens ontbrak is de basis nu wettelijk vastgelegd in artikel 6.24 wro. Ook in de gemeente Wierden is dat het streven en wel het liefst voordat de planologische procedure wordt ingezet. Het streeft naar samenwerking met private partijen op basis van een zogenaamde anterieure overeenkomst.

Daarbij wordt getracht zoveel mogelijk kosten te verhalen die op basis van de wet te verhalen zijn en kwaliteitseisen te stellen voor de ontwikkeling van het betreffende gebied Dit uitgangspunt wijkt niet af van het huidige beleid. Zoals reeds onder de visie op het grondbeleid is beschreven wijkt de visie op het grondbeleid niet noemenswaardig af van de visie op het beleid zoals dat tot nu toe is gevoerd. Praktijk is dat ook nu al door middel van contractering samenwerking wordt gezocht en wel voordat de feitelijke ontwikkeling (ruimtelijke procedure) ter hand wordt genomen.

#### Posterieure overeenkomst

In het geval het sluiten van een anterieure overeenkomst niet tot de mogelijkheden behoort, zal een exploitatieplan worden opgesteld en vastgesteld. Er wordt vervolgens getracht op basis van een posterieure overeenkomst overeenstemming te bereiken met private partijen. Het zal voorkomen dat niet met alle grondeigenaren overeenstemming wordt bereikt over samenwerking, maar dat de start van de ruimtelijke procedure niet meer kan wachten op overeenstemming. In dat geval wordt er een exploitatieplan opgesteld en tegelijkertijd met de planologische procedure in procedure gebracht. Dit houdt niet in dat er nadien geen overeenstemming meer kan worden bereikt door middel van een posterieure overeenkomst.

#### Bovenplanse verevening

Het is mogelijk om zogenaamde bovenplanse verevening toe te passen. De wet biedt de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op andere ontwikkelingen indien die ruimtelijke ontwikkelingen zijn vervat in een structuurvisie en er een onderlinge relatie bestaat. Bezien wordt op welke wijze ruimtelijke ontwikkelingen van elkaar afhankelijk zijn en of die gezamenlijk vervat kunnen worden in een structuurvisie. Dat kan geografisch zijn, bijvoorbeeld de aanleg van een park dat voor meerdere ontwikkelingen van belang is en waarvan de kosten verhaald kunnen worden over meerdere ontwikkelingen. Dit zal echter wel moeten blijken uit een structuurvisie en in die structuurvisie zal dit ook nadrukkelijk moeten worden aangegeven. Anderzijds kan het ook zo zijn dat beleidsmatige afstemming plaatsvindt tussen verschillende locaties. Bijvoorbeeld de kosten van herstructurering/revitalisatie van bedrijventerreinen kan worden gekoppeld aan de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen. Een ander voorbeeld is om sociale woningbouw te concentreren in binnenstedelijke ontwikkelingen, waardoor er meer vrije sector woningen gebouwd kunnen worden in de uitbreidingslocaties. Het tekort op de bin-

nenstedelijke (her)ontwikkeling kan dan worden verhaald op eventuele opbrengsten uit de uitbreidingslocaties. Ook dit zal dan wel beleidsmatig moeten worden onderbouwd en moeten worden opgenomen in een structuurvisie.

#### Aanbestedingsrecht

Bij ontwikkelen speelt het aspect aanbesteding een belangrijke rol. En dan vooral de aanbesteding van werken en diensten met een publiek karakter (aanleg infrastructuur, maar ook inhuur van diensten). Dit recht is volop in beweging. De lijn in de rechtspraak tot nu toe is dat alle werken en diensten die voor publieke doeleinden bestemd zijn en waarvan de aanbestedingsbedragen boven de drempelbedragen zijn gelegen, Europees moeten worden aanbesteed.

In enkele uitspraken wordt deze lijn al verder aangescherpt in die zin dat bij aanbestedingsbedragen onder de drempelbedragen onder bepaalde voorwaarden ook al volgens de Europese Richtlijnen dient te worden aanbesteed. De boodschap van het Europees Hof is in ieder geval wel duidelijk: aanbesteding van publiek werken en diensten dient transparant te gebeuren.

Daarnaast staat de lijn tussen publiek en privaat ook ter discussie. Een belangrijk arrest dat door het Europees Hof is uitgesproken is het arrest Aroux /Roanne. In deze uitspraak is de centrale vraag of de overheid bij een locatieontwikkeling zomaar samenwerkingsovereenkomsten kan aangaan met een private partij of dat daarvoor een aanbestedingsprocedure gevolgd moet worden. De belangrijkste conclusie die uit deze uitspraak kan worden getrokken is dat bij het opstellen van samenwerkingsovereenkomsten nauwlettend moet worden beoordeeld of het geheel van publieke werken en diensten die als uitvloeisel van de samenwerkingsovereenkomsten door de private partij worden geleverd, niet boven de drempelbedragen komen. Is dat het geval, dan zullen die diensten en werken volgens Europese Richtlijnen moeten worden aanbesteed. Niet alleen dient te worden

gekeken naar infrastructuur, maar bijvoorbeeld ook naar het oprichten van scholen, multifunctionele centra etcetera. Bij met name grotere locatieontwikkelingen worden de drempelbedragen al snel bereikt.

Bij samenwerking, en vooral in geval van zelfrealisatie, wordt door ontwikkelaars bedongen dat de civielrechtelijke werkzaamheden door de ontwikkelaar worden aangelegd. Dit blijft dus mogelijk in het geval de kosten van de werken beneden het drempelbedrag blijven. Tendens in de jurisprudentie is wel dat de rechter niet alleen meer kijkt naar de drempelbedragen, maar ook andere aspecten beoordeeld om te bezien of aanbestedingen de toets van het aanbestedingsrecht kunnen doorstaan.

In de gemeente Wierden is het aanbestedingsbeleid onlangs aangepast aan de nieuwste regelgeving. In geval van actieve ontwikkeling dienen deze gevolgd te worden. Bij samenwerking moet voor iedere samenwerking worden bezien in hoeverre de Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn en in hoeverre de gemeente deze regels kan opleggen aan de ontwikkelaar.

#### Staatssteun

Ten slotte speelt het aspect staatssteun een steeds belangrijkere rol. Bij de totstandkoming van overeenkomst moet ervoor gewaakt worden dat er geen ongeoorloofde staatssteun wordt verleend aan de deelnemende partijen in die zin dat partijen te weinig voor grond betalen, de gemeente een te hoge bijdrage levert, de inbrengwaarden van gronden te hoog of te laag worden doorberekend etcetera. In de Nota van toelichting bij het Besluit ruimtelijke ordening staat dat het aanbeveling verdient om alle in een locatie opgenomen gronden zoveel mogelijk te laten taxeren door dezelfde taxateurs. Verder wordt vermeld dat, omdat de inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van de exploitatiebijdrage het noodzakelijk is de inbrengwaarde te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen, om tevens te voorkomen dat de gemeente de regels met betrekking tot staatssteun overtreedt. Vanuit het staatssteunaspect gezien gelden strikte eisen voor de taxateur en de inhoud van het taxatierapport. Wanneer de gemeente het exploitatieplan vaststelt, is zij verantwoordelijk voor een adequate waardering van de inbrengwaarden. Daarmee lijkt er een noodzaak te ontstaan voor een onafhankelijke taxatie. Overigens, naast de inbrengwaarden geldt dat ook voor de gronduitgifteopbrengsten in het exploitatieplan. De gemeente Wierden werkt al op deze wijze bij de totstandkoming van exploitatieplannen

#### Bijlage 2 Grondprijnsbeleid

In deze bijlage wordt de functie van grondprijnsbeleid behandeld, worden de methodieken die kunnen worden toegepast bij grondprijnsbepaling toegelicht en wordt voor de meest voorkomende functies in de gemeente Wierden een voorstel gedaan voor de toe te passen methode. Tenslotte wordt nog kort ingegaan op een bijzondere uitgiftevorm, verkoop bij inschrijving.

## Instrument actief en facilitair grondbeleid

Het grondprijnsbeleid is een instrument voor zowel actief en facilitair grondbeleid. Door middel van prijsbeleid kunnen ontwikkelingen mede gestuurd worden. Met name nu grondprijzen niet meer worden geënt op kostprijs, maar functiegericht en marktconform worden bepaald. Afhankelijk van de functie waarvoor de uit te geven grond dan wel te ontwikkelen grond wordt gebruikt, wordt een grondprijnsmethodiek gehanteerd die het meest recht doet aan de marktconforme prijsvorming. Door marktconforme prijzen te koppelen aan functies kunnen ongewenste ontwikkelingen worden tegengegaan, maar vooral ook gewenste ontwikkelingen worden gestimuleerd.

Bij actief grondbeleid is grondprijnsbeleid als instrument wel helder; de gemeente stelt verkoopprijzen vast en tracht op die wijze ontwikkelingen mede te sturen. Het wil bijvoorbeeld sturen in de bouw van sociale huurwoningen.

In het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) heeft het grondprijnsbeleid echter ook een belangrijke rol gekregen bij facilitair grondbeleid. In het kader van de nieuwe Wro wordt het kostenverhaal namelijk gebaseerd op het principe "de breedste ruggen dragen de zwaarste lasten" en dienen de uitgifteprijzen als basis voor de toerekening van de kosten. In het geval grondprijzen zijn vastgesteld wordt bij de opzet van een exploitatieplan gebruik gemaakt van die vastgestelde uitgifteprijzen voor de toerekening van kosten. Ook hiermee wordt dus nadrukkelijk mede sturing gegeven aan ontwikkelingen.

## Methodieken

Onderstaand volgt een omschrijving en uitleg van de verschillende grondprijnsmethoden die in de praktijk worden gehanteerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende methoden:

- a. Kostprijnsmethode;
- b. Comparatieve methode;
- c. Residuele waardemethode;
- d. Grondquotes.

### Ad a. Kostprijnsmethode

De prijs van de grond wordt vastgesteld op basis van de totale grondkosten (verwerving, bouwrijpmaken, woonrijpmaken en overige plankosten). Deze kosten moeten worden gedekt door de opbrengsten van de gronduitgifte. De kostprijs is de minimumprijs die de gemeente moet ontvangen om geen verlies te maken op de grond. Deze methode komt voort uit het streven naar sluitende grondexploitaties. Door de marktconforme benadering is deze methode naar de achtergrond verdwenen.

### Voordelen:

De prijs is relatief snel te bepalen;

Bij uitgangspunt van sluitende exploitatie wordt geen verlies op de ontwikkeling geleden;

In het geval de prijs lager is dan de marktconforme prijs, heeft de koper een groter bouwbudget. Dat kan zich vertalen in een hogere kwaliteit van het te stichten object.

### Nadelen:

De grondprijs houdt geen verband met de functie en dus de marktwaarde van het object. De gemeente subsidieert de koper.

De totale stichtingskosten kan voor dezelfde functies op de verschillende locaties sterk fluctueren.

### Ad b. Comparatieve methode

De grondprijs wordt bepaald op basis van vergelijking van de prijzen met buurgemeenten en/of relevante particuliere projecten. De essentie van deze methodiek is dat aansluiting wordt gezocht bij soortgelijke ontwikkelingen en dat daardoor een marktconforme prijs wordt vastgesteld. Het resultaat is vaak een vaste prijs per md uitgeefbare grond (of per m<sup>2</sup> bvo) onder woningen, kantoren of bedrijven.

### Voordelen:

De methode geeft snel en eenvoudig de marktconforme waarde van een locatie; Vooral te gebruiken bij courant onroerend goed, waar veel transacties plaatsvinden. Nadelen:

Er moet vergelijkbaar materiaal voorhanden zijn en de vergelijkbaarheid van locaties blijft een moeilijke opgave. De bepaalde waarde geeft een momentopname, de gemeente profiteert niet mee van toekomstige waardeinstijgingen

### Ad c. Residuele waardemethode



De residuele waarde is het verschil tussen de commerciële waarde (Vrij-Op-Naam (VON)- prijs) en de bouw- en bijkomende kosten. In deze methode komt het verband tussen het toekomstig gebruik en de waarde van de grond duidelijk tot uiting en doet daarmee het meest recht aan de marktconforme gedachte.

Een belangrijke factor in de bepaling van de residuele grondwaarde is de invloed van de stichtingskosten (bouw- en bijkomende kosten) van een project. De prijsontwikkeling van deze kosten wordt grotendeels veroorzaakt door stijging van de loon-, materiaal- en materieelkosten. Een risico is dat de stichtingskosten sneller stijgen dan de VON-prijzen, de grondwaarde staat dan onder druk.

Een ander belangrijk element is een raming van de VON-prijzen van vastgoed. Hiertoe is een marktscan noodzakelijk. Inschattingen van marktprijzen zijn echter te allen tijde onderhevig aan discussie en zullen dan ook marges vertonen. Het inschakelen van makelaars kan bij dergelijke onderzoeken nuttig zijn.

Voordelen:

Het doet het meest recht aan het marktconform denken en kan daardoor uitermate geschikt dienen als sturingselement.

Nadelen:

Het is een bewerkelijke methode aangezien iedere keer VON-prijzen, bouw- en stichtingskosten moeten worden bepaald.

De grondprijs vormt de sluitpost in de totale onderhandeling

Ad d. Grondquote

De grondquote is een afgeleide van de residuele methode en wordt vooral toegepast vanwege het nadeel van de bewerkelijkheid van de zuivere vorm van de residuele grondprijsmethodiek. Bij deze methode wordt de grondprijs bepaald als percentage van de VON-prijs. Aan de vaststelling van de gehanteerde percentages ligt een residuele berekening ten grondslag.

Primaire gedachte bij deze systematiek is dat de VON-prijzen relatief gezien vrijwel meebewegen met de bouw- en bijkomende kosten en dat er veel transacties plaatsvinden van soortgelijke objecten. Wel zal deze primaire gedachte regelmatig moeten worden geëvalueerd.

Voordelen:

Als de quotes zijn vastgesteld is de grondprijs eenvoudig en transparant vast te stellen. Vooral goed toe te passen bij objecten waar veel transacties plaatsvinden.

Nadelen:

Er wordt geen maatwerk geleverd en doet dan ook niet volledig recht aan marktconforme denken. Niet toepasbaar bij unieke projecten.

Bepalen van functionele, marktconforme grondprijzen

Binnen het marktconforme denken wordt de waarde van de uit te geven grond afhankelijk gesteld van de economische draagkracht van de te realiseren functie. Voor iedere voorkomende functie kan een systematiek bedacht worden, in deze Nota wordt echter ingegaan op de meest voorkomende in de gemeente Wierden:

- a. sociale huur (grondgebonden en appartementen);
- b. projectmatige woningbouw (grondgebonden en appartementen);
- c. vrije kavels (particulieren)
- d. winkelvoorzieningen;
- e. kantoren;
- f. bedrijven;
- g. maatschappelijke voorzieningen.

In deze paragraaf wordt de methodiek per functie weergegeven. Jaarlijks of per complex stelt het college de hoogte van de prijzen vast volgens deze vastgelegde systematiek.

Ad a. Sociale huur en sociale koop [grondgebonden en appartementen)

Voor de jaren 2008-2010 is tussen de gemeente Wierden en de Stichting Wonen Wierden Enter een raamovereenkomst prestatieafspraken overeengekomen. In deze raamovereenkomst zijn afspraken vastgelegd over de prijsvorming per project. De prijsafspraken houden in dat er een vaste prijs wordt gerekend, voor sociale huur gebaseerd op 60 % en voor sociale koop op 80 % van de marktconforme prijzen. Onder marktconforme prijzen wordt verstaan de m\*-prijs van een bouwkwavel bestemd voor de bouw van een woning in de vrije sector. In de prestatieafspraken is een verdeling gemaakt tussen verschillende categorieën woningen gebaseerd op de prijsklasse van de betreffende woning.

Opgemerkt wordt dat deze prestatieafspraken niet geheel overeenstemmen met het standpunt van de raad zoals vastgelegd in de Nota Grondbeleid, waarin gesteld wordt dat in principe marktconforme prijzen worden gehanteerd voor woningbouwcorporaties. Dit is echter wel ondervangen door tegelijkertijd overeen te komen dat in het geval huurwoningen dan wel sociale koopwoningen worden doorverkocht er sprake zal zijn van terugbetaling van de reductie van de grondprijs (antispeculatiebeding). Tevens is overeengekomen dat voor vrije sectorbouw er geen sprake zal zijn van reductie op de grondprijs.

#### Ad b. Projectmatige woningbouw (grondgebonden en appartementen)

Onder de projectmatige woningbouw vallen alle grondgebonden woningen en appartementen die niet vallen onder het gestelde bij sociale huur en waarbij verkoop plaatsvindt aan aannemers, woningbouwcorporaties of ontwikkelaars. De bouw vindt projectmatig plaats omdat particuliere uitgifte om verschillende redenen niet mogelijk (bijvoorbeeld appartementen) of gewenst (bijvoorbeeld beeldkwaliteit) is. Het kan bij deze categorie gaan om (niet sociale) huurwoningen, maar meestal gaat het om koopwoningen.

De gemeente Wierden hanteert voor deze woningbouw de comparatieve methode. Er wordt aansluiting gezocht bij de uitgifte van kavels aan particulieren. Deze methode sluit het best aan bij de huidige praktijk van de gemeente Wierden en is, gezien de aard en de schaal van woningbouwlocaties in de gemeente Wierden, ook goed toepasbaar. Er wordt wel onderscheid gemaakt in verschillende categorieën woningbouw, omdat ook in de bestaande markt die grondwaardeverschillen bestaan. Resultaat is per locatie een aantal categorieën kavels met een prijs per m<sup>2</sup>, exclusief BTW en kosten koper.

Nota grondbeleid. Op naar andere lijden..

Het toepassen van verschillende categorieën woningbouw sluit goed aan bij de systematiek van de Grondexploitatiewet. Deze wet gaat bij de toedeling van kosten namelijk uit van gewogen eenheden, dat wil zeggen dat de categorieën woningbouw met de hoogste uitgifteprijs de hoogste toedeling van kosten voor hun rekening krijgen. De vastgestelde grondprijzen worden zoals hiervoor reeds gesteld ook gebruikt bij de opstelling van exploitatieplannen.

#### Ad c Vrije kavels (particulieren)

Hiervan is sprake als er bouwgrond wordt verkocht aan particulieren die daarop zelf een woning kunnen bouwen zonder verplichte keuze voor architect of aannemer.

De grondprijzen worden op dezelfde wijze als de hiervoor genoemde methode berekend, namelijk op basis van de comparatieve methode. Ook hierbij is de bedoeling dat de uit te geven kavels worden onderverdeeld in categorieën. Resultaat is een aantal categorieën kavels met een prijs per m<sup>2</sup>, exclusief BTW en kosten koper. De prijzen worden jaarlijks per complex door het college vastgesteld.

#### Ad d Winkelvoorzieningen

Onder de noemer winkelvoorzieningen vallen detailhandel, maar ook baliefuncties en horecavoorzieningen. Deze functies zijn sterk locatiegebonden, daarom is de residuele grondwaardemethodiek het meest geschikt voor het berekenen van de grondprijs. Bij de commerciële waarde van het object wordt immers al rekening gehouden met opbrengstspecifieke omstandigheden als ligging, parkeergelegenheid, aantrekkelijkheid omgeving etcetera. Na aftrek van de stichtingskosten blijft de residuele grondwaarde over. Daarnaast vindt de realisatie van dit vastgoed binnen de gemeente niet veel voor. Het is dan ook te rechtvaardigen dat er maatwerk geleverd wordt.

#### Ad e. Kantoren

Voor de grondprijsbepaling van kantoren geldt hetzelfde als hiervoor genoemd voor winkelvoorzieningen. De grondprijzen voor kantoren worden per project berekend via de residuele grondwaardemethodiek.

#### Ad f. Bedrijven

De bedrijventerreinen in de gemeente Wierden zijn vooral gemengde bedrijventerreinen gericht op industrie, productie, groothandel, distributie en volumineuze detailhandel. Voor de bepaling van de grondwaarde wordt in principe gebruik gemaakt van de comparatieve methode. Er wordt een vergelijking gemaakt met de grondprijs in buurgemeenten. Alhoewel onderzoek aantoonde dat de keuze voor een vestigingslocatie slechts voor een klein deel wordt beïnvloed door de grondprijs en dat het overgrote gedeelte van de bedrijven toch in de gemeente, danwel regio blijft gevestigd, is het voor de kernen Wierden en Enter van groot belang dat de bedrijvigheid blijft. Te hoge grondprijzen mogen dan niet de doorslag geven om toch uit de kern te vertrekken. Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat de gemeente bedrijvigheid aantrekt vanwege de lage grondprijzen en daarmee het provinciaal ruimtelijk beleid frustreert.

Er kan een differentiatie worden aangebracht in locatie, ligging van de betreffende kavel, bouw- en gebruiksmogelijkheden van de kavel. Het college stelt jaarlijks per complex de grondprijzen vast.

#### q. Maatschappelijke voorzieningen

Bij maatschappelijke voorzieningen kan het onder meer gaan om voorzieningen op het gebied van onderwijs, ouderen, recreatie, sociaal-cultureel. Maatschappelijk vastgoed kenmerkt zich veelal door een onrendabele exploitatie van het vastgoed. Landelijk vindt er principiële discussie plaats over de kostprijsberekening van maatschappelijk vastgoed. Deze discussie kan in een adem genoemd worden met de discussie over de sociale woningbouw.

Eén benadering is om de commerciële prijs te berekenen en om de onrendabele top van het onroerend goed via subsidiëring terug te sluisen. Een andere benadering is om evenals bij sociale huurwoningen een lagere grondprijs te hanteren vanwege de onrendabele top. Deze laatste doet het meest recht aan het principe van residuele grondprijsmethodiek. Immers de functie bepaalt de waarde van het vastgoed en deze waarde is lager bij maatschappelijk vastgoed dan bij commercieel vastgoed. Daarbij komt dat in de gemeente Wierden de uitgifte van maatschappelijk vastgoed sporadisch voorkomt en maatwerk gerechtvaardigd is.

Voorgesteld wordt dan ook de residuele benadering toe te passen, maar net als bij de prijs voor sociale woningbouw wel een minimumprijs te hanteren.

#### Verkoop bij inschrijving

Een bijzondere vorm van verkoop en ook van prijsvaststelling is de verkoop bij inschrijving. Bij deze verkoopmethodiek wordt een vastgoedobject op de markt aangeboden waarop een ieder, of een geselecteerde groep, een prijsbieding kan doen. Bij deze methode wordt vooraf wel een minimumprijs vastgesteld, maar de uiteindelijke opbrengst kan fors hoger zijn. Deze vorm is uitermate geschikt bij vastgoed waarvoor grote schaarste geldt.

In de nabije toekomst zal het college bezien of sprake is van bijzondere objecten (bijvoorbeeld zeer ruime kavels, dan wel zeer mooi gelegen kavels voor woningbouw) waarbij deze verkoopmethode kan worden toegepast.

#### Bijlage 3 Grondbedrijf

Administratief en organisatorisch gezien werd in het verleden de uitvoering van het grondbeleid vaak ondergebracht in een zogeheten 'tak van dienst': het grondbedrijf. Maar sinds medio jaren negentig is op basis van het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) de gemeente verplicht in de gemeentebegroting een integraal financieel overzicht te verschaffen van de bouwgrond-exploitatie.

De gemeente Wierden heeft er voor gekozen om de praktische werkwijze van het voeren van een eigen begroting en een eigen jaarrekening voor 'het grondbedrijf' voort te zetten. Dit geeft veel helderheid en voldoet aan de vereisten van het BBV. Wel wordt overeenkomstig de regels van het BBV de begroting in geconsolideerde vorm in de gemeentebegroting verwerkt.

Door de gemeentelijke werkwijze lijkt het alsof er geen financiële relatie bestaat tussen het grondbedrijf en de algemene dienst, maar deze is er wel degelijk. In deze paragraaf wordt de relatie toegelicht.

#### Nota grondbeleid

Een belangrijk uitgangspunt voor het te voeren grondbeleid is verwoord in de 2008 vastgestelde Nota Grondbeleid:

"het voeren van een actieve grondpolitiek waarbij het uitgangspunt is dat bij normale uitleggebieden elk exploitatiegebied tenminste kostendekkend dient te zijn. Van dit uitgangspunt kan slechts worden afgeweken als daarvoor gegronde redenen (bv. dorpsvernieuwing) aanwezig zijn."

De gemeente Wierden hanteerde dat uitgangspunt ook daarvoor al en tot nu toe lukt het ook altijd om exploitatiegebieden minimaal kostendekkend te exploiteren.

#### Reserve Winst grondverkoop

Binnen het grondbedrijf worden gronden ontwikkeld van (meestal) agrarisch naar woon- of bedrijfsdoeleinden. Zoals hiervoor gesteld is de bedoeling dat dit ontwikkeltraject minimaal kostendekkend plaatsvindt. Toch worden er risico's gelopen dat dit niet lukt. Om die risico's te kunnen opvangen wordt er een risicoreserve aangehouden: de Reserve Winst grondverkoop. De hoogte van de benodigde reserve wordt iedere vier jaar geëvalueerd en op de vereiste hoogte gebracht.

Als de reserve hoger is dan de voorspelde risico's kan de reserve naar beneden bijgesteld worden en komt er ruimte in de begroting. Op het moment dat de reserve lager is dan de voorspelde risico's wordt de reserve aangevuld vanuit de algemene dienst. Dit beperkt op dat moment de begrotingsruimte.

#### Verliesvoorzieningen

Naast de reserve winst grondverkoop bestaat er nog een andere relatie tussen het grondbedrijf en de algemene dienst. Voor de verschillende ontwikkelingen worden grondexploitaties opgesteld. Op grond van de BBV is het regel dat voorzienbare tekorten op grondexploitaties worden afgedekt door verliesvoorzieningen in de exploitaties op te nemen. Deze verliesvoorzieningen moeten worden afgedekt binnen de jaarrekening. Dit beperkt dus de begrotingsruimte in enig jaar.

Met het uitgangspunt dat ontwikkelingen kostendekkend dienen te zijn zullen er geen verliesvoorzieningen te verwachten zijn. Tot dusverre was dat ook zo.

#### Winstnemino

Een veel gehoorde gedachtegang is om de verliesvoorzieningen te dekken vanuit toekomstige winsten uit andere complexen. Op basis van comptabiliteitsvoorschriften kan dat echter niet. Er kan pas sprake zijn van winstneming wanneer de winst gerealiseerd is in een plan of in een fase van een plan. Voorwaarden voor tussentijdse winstneming zijn dat de exploitatieopzet voorziet in duidelijke herkenbare fasen, de winst in die fase is gerealiseerd en in vervolgfases geen verliezen worden verwacht, tenzij daarvoor voldoende voorzieningen zijn getroffen. Winst kan als gerealiseerd worden beschouwd wanneer minimaal 50 % van de verkoop en de kosten gerealiseerd zijn, de onderliggende exploitatieopzet reëel is en er geen risico's worden voorzien of dat deze financieel zijn afgedekt. De afgelopen jaren is er in onze gemeente diverse keren winst genomen en toegevoegd aan de algemene reserve.

#### Strategische aankopen

Naast gronden die in exploitatie zijn genomen, is er nog een aantal strategische grondposities. Dit zijn grondposities waarbij de ontwikkelingen nog niet in exploitatie zijn, maar waarbij er wel een verwachting is dat er een ontwikkeling gaat plaatsvinden.

De BBV geeft regels over de hoogte van de boekwaardes van strategische grondposities. De hoogte van de boekwaarde mag niet hoger zijn dan de huidige marktwaarde. De huidige marktwaarde is een ruim begrip. De huidige marktwaarde is afhankelijk van de toekomstplannen met de grond en de verwachting van het tijdstip dat de gronden worden ontwikkeld. De huidige waarde van gronden in een gebied waar over vier jaar woningen worden gebouwd is hoger dan de waarde van dezelfde gronden als die zijn gelegen in een gebied waar over tien jaar misschien wel een bedrijventerrein wordt gerealiseerd. En indien helemaal niet zeker is of er een ontwikkeling plaatsvindt, dan is de huidige waarde gelijk aan de agrarische waarde.

De bepaling van de huidige waarde is maatwerk. De afgelopen jaren zijn accountants en de provincie beter gaan letten op de hoogte van de boekwaardes in relatie tot geplande ontwikkelingen en dus de huidige waarde. Op het moment dat er een andere visie komt op een ontwikkeling heeft dit directe gevolgen voor de boekwaarde van de grondpositie. Indien de huidige boekwaarde door die gewijzigde visie boven de huidige waarde komt te liggen, zal de boekwaarde moeten worden afgewaardeerd naar die lagere huidige waarde. Dit noemen we afwaarderen van gronden.

Als voorbeeld kan worden verwezen naar de gronden Schipper. De gronden Schipper zijn afgewaardeerd naar de huidige waarde. Een gedeelte heeft de agrarische waarde gekregen, een gedeelte de waarde van sportvoorzieningen en een gedeelte de waarde bij de ontwikkeling van paardenhuizen. Dit naar aanleiding van het besluit om Zenderink fase 2 niet meer in ontwikkeling te brengen. De huidige waarde van de gronden werd dus ineens verlaagd. Op het moment dat gronden worden afgewaardeerd moet dat binnen de begroting worden afgedekt. Deels kan dat door inzet van de reserve strategische aankopen (zie hierna), deels zal dat ten koste gaan van algemene dekkingsmiddelen binnen de algemene dienst.

Reserve afdekking strategische grondaankopen

Op het moment dat de boekwaarde van strategische grondposities onder de huidige marktwaarde liggen kunnen de grondposities worden aangehouden tegen die boekwaarde. Er bestaat echter een kans dat de visie op de betreffende ontwikkeling wijzigt en dat daardoor de huidige waarde sterk daalt. Op dat moment zal er moeten worden afgewaardeerd. Bij landbouwgronden zal dat de agrarische waarde zijn, bij opstallen de waarde zoals die in het kader van de WOZ is vastgesteld. Om het risico van afwaardering deels op te vangen is er voor strategische grondaankopen een reserve afdekking strategische aankopen in het leven geroepen.

De noodzakelijke hoogte van deze reserve wordt ieder jaar in het kader van de opstelling van de jaarrekening beoordeeld. Toetsingskader is de verwachting dat de ontwikkeling doorgang vindt. Enerzijds is dit geobjectiveerd door opname in de Structuurvisie, anderzijds door een verwacht moment van ontwikkeling. In het geval de ontwikkeling binnen een termijn van vijf jaar wordt verwacht wordt 25% van het verschil tussen de boekwaarde en de huidige waarde bij niet doorgaan van de ontwikkeling afgedekt. In het geval de ontwikkeling binnen tien jaar wordt verwacht 50% van dit verschil en binnen vijftien jaar 75% van dit verschil. In het geval er helemaal geen kans bestaat dat de grondpositie in ontwikkeling komt zal er een verliesvoorziening moeten worden getroffen.

Als voorbeeld: Weuste Noord fase 2 is in de structuurvisie opgenomen als te ontwikkelen locatie. De verwachting is dat dit omstreeks 2020 zal zijn. Voor de grondpositie Weuste Noord wordt dan 50% van het verschil tussen de boekwaarde en de agrarische waarde als reserve aangehouden.

Op het moment dat de reserve te laag is ten opzichte van de benodigde reserve, wordt de reserve aangevuld. Is de reserve te hoog, dan kan die weer vrijvallen. Als de reserve verhoogd moet worden gaat dat ten koste van de begrotingsruimte van de algemene dienst, wordt de reserve verlaagd ontstaat er begrotingsruimte.

#### Bijlage 4 Begrippenkader exploitatieopzetten

Bijdrage fonds dorpsuitleg: In de exploitatieopzetten is de kostenpost "fonds dorpsuitleg" opgenomen. Bovenwijkse voorzieningen betreffen investeringen die niet rechtstreeks en alleen toe te rekenen zijn aan een uitbreidingsplan. Voor dergelijke investeringen is het fonds dorpsuitleg ingesteld. Per uit te geven vierkante meter bouwgrond of gebouw wordt een bijdrage in dit fonds gestort.

Boekwaarde of geïnvesteerd vermogen: In principe heeft ieder complex een geïnvesteerd vermogen. Indien er kosten worden gemaakt neemt het geïnvesteerd vermogen toe. Indien er opbrengsten worden gerealiseerd daalt het geïnvesteerd vermogen. Bij een gebied als Berghorst, waar nu de "kost voor de baat uitgaat" is er sprake van een toename van geïnvesteerd vermogen. Aan het eind van de ontwikkeling zijn er, in een uitleggebied met een positief resultaat, meer opbrengsten dan kosten gerealiseerd. Het geïnvesteerd vermogen verschiet dan van kleur. Anders gezegd: er ontstaat een tegoed.

Complex: Eigendommen, welke zijn ondergebracht in het grondbedrijf, worden op basis van ruimtelijke visies bijv. bestemmingsplannen onderverdeeld in complexen. Per complex wordt ten behoeve van de economische uitvoerbaarheid een exploitatieopzet opgesteld. Een complex wordt ingesteld wanneer een aanvang wordt gemaakt met de ruimtelijke voorbereidingen van een gebied dan wel wordt besloten tot verwerving van (strategische) gronden in een gebied (passend binnen het structuurplan van de gemeente). Het formele besluit tot het instellen van een complex door de raad gebeurt door vaststelling van de jaarlijkse begroting of jaarrekening van het grondbedrijf.

Dynamische eindwaardemethodiek: Exploitatieopzetten kunnen volgen verschillende methodieken worden opgesteld. In de gemeente Wierden wordt de dynamische eindwaardemethodiek gehanteerd. Een eindwaarde berekening houdt in dat er rekening wordt gehouden met renteverliezen en winsten en dat het eindresultaat (toekomst) teruggerekend kan worden naar de dag van vandaag (contante waarde). De term "dynamisch" betekent dat in de exploitatieopzetten rekening is gehouden met kosten- en opbrengstenstijgingen als gevolg van inflatie.

Fonds dorpsvernieuwing: In de gemeentelijke exploitatieopzetten komt de post fonds dorpsvernieuwing voor. Bij gemeentelijke woningbouwlocaties wordt een vast bedrag per m<sup>2</sup> uitgeefbaar gebied in dit fonds gestort. Dit fonds wordt gebruikt als dekkingsmiddel voor de realisatie van bovenwijkse voorzieningen, zoals een rondweg om het dorp.

**Hoogte van de rentevoet:** Bij de opstelling en herziening van exploitatieopzetten speelt de rentefactor (rente-verlies/rente-winst) een belangrijke rol. Uitgangspunt is dat de grondexploitatie over de boekwaarde per einde van het jaar, de bij de begroting vastgestelde omslagrente vergoedt aan c.q. vergoed krijgt van (ingeval van een negatieve boekwaarde) de algemene dienst. Voor het gros van de exploitaties wordt gerekend met een projectrente van 4,5 %. In sommige gevallen wordt er beargumenteerd van afgeweken.

**Kosten- en opbrengstenstijging:** In exploitatieopzetten wordt uitgegaan van een prijspeil per 1 januari van enig jaar. Omdat er rekening wordt gehouden met inflatie worden de kosten jaarlijks geïndexeerd met een kostenindexatiepercentage. Bij de opbrengsten werkt dit op vergelijkbare wijze. Doordat de exploitaties door de raad worden vastgesteld neemt de raad impliciet ook de beslissing over de hoogte van deze indexaties.

**Resultaat op startwaarde of contante waarde:** In een grondexploitatieopzet worden de kosten en opbrengsten in verschillende jaren geraamd. Kosten en opbrengsten uit verschillende jaren mogen niet zomaar bij elkaar worden opgeteld en/of afgetrokken. De kosten en opbrengsten worden eerst onderling vergelijkbaar gemaakt door ze terug te rekenen naar een zelfde vaste datum.

**Status exploitatieopzet:** Tijdens het gehele grondexploitatieproces worden exploitatieberekeningen gemaakt. De exploitatieberekeningen hebben tijdens de eerste fases van de ontwikkeling alleen een afwegingsfunctie: gaat de ontwikkeling een volgende fase in of wordt de ontwikkeling gestopt. De exploitatieopzet krijgt bij vaststelling door de raad echter een geheel andere functie. De exploitatieopzet wordt vastgesteld op het moment dat de uitvoering van de ontwikkeling start. Dit is het geval op het moment dat het bestemmingsplan onherroepelijk wordt en de civieltechnische werkzaamheden van het bouw- en woonrijp maken kunnen starten. Op het moment dat de exploitatieopzet wordt vastgesteld, maakt de raad gebruik van het budgetrecht en geeft zij het college de kredieten om binnen de exploitatieopzet kosten te maken en opbrengsten te genereren.

**Vorbereidingskrediet:** Om een aanvang te kunnen maken met het voorbereiden van een in exploitatie te nemen gebied wordt door de gemeenteraad veelal een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld. Dit krediet is benodigd voor o.a. kosten van bodemonderzoek, milieutechnische maatregelen, stedenbouwkundig ontwerp en ambtelijke uren die aan dit project worden toegerekend. Met het voorbereidingskrediet wordt vooruitgelopen op de kredietaanvragen, die nodig zijn voor het daadwerkelijk in exploitatie gaan nemen van het desbetreffende gebied.

**Voorzieningen:** Voorzieningen worden getroffen voor verwachte voorzienbare exploitatietekorten van verliesgevende locaties. Daarnaast kunnen voorzieningen worden getroffen voor de (gedeeltelijke) afwaardering van gronden naar acceptabele, markttechnisch verantwo