

Besluit van de gemeenteraad van de gemeente West Betuwe houdende regels omtrent de instrumentele, informatieve, financiële en organisatorische kaders met betrekking tot het grondbeleid

Samenvatting

De gemeente West Betuwe heeft behoefte aan herijking en uniformering van haar grondbeleid. Dit wordt ingegeven door de fusie van de voormalige gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen tot de nieuwe gemeente West Betuwe per 1 januari 2019.

Voorliggende Nota Grondbeleid beidt een kader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Belangrijk hierbij is de integrale afweging bij het maken van keuzes voor de gewenste grondbeleidsvorm. Daarnaast wordt in deze nota beschreven hoe West Betuwe binnen haar instrumentele, informatieve, financiële en organisatorische kaders werkt met betrekking tot het grondbeleid. Ook is de Nota Grondbeleid een document waarmee de raad inhoud geeft aan zijn rol met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het biedt de raad een kader waarin een brede afweging over ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvindt, waarin alle relevante doelen en waarden worden afgewogen om meerwaarde voor de gemeente te bereiken. Grondbeleid heeft een instrumenteel karakter: er worden geen nieuwe doelen bepaald, maar is dienend aan doelen en ambities, zoals in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie. Onderstaande beleidskaders vormen de samenvatting van deze Nota Grondbeleid.

Deel A

Beleidskader 1 | grondbeleidsvorm

De gemeente kiest voor "opgavegericht grondbeleid". De gemeente zal per situatie afwegen welke grondbeleidsvorm wenselijk is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per opgave of samenstel van opgaven en per locatie kan verschillen: actief, faciliteren of samenwerkend. De uiteindelijke grondbeleidskeuze voor een specifieke locatie is het resultaat van een afwegingsproces waarbij de bouwstenen *urgentie, regie en rendement* leidend zijn. De afweging en motivering worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming over de desbetreffende ontwikkeling.

Beleidskader 2 | besluitvorming grondbeleid

Tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase van een project worden de ruimtelijke-, financiële- en beleidsmatige kaders vastgelegd. Het gaat daarbij om zowel faciliterende initiatieven als voor actieve grondexploitatieprojecten, waarvoor een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk is, niet zijnde wijzigingsplan of uitwerkingsplan. Het college zoekt in deze fase afstemming met de raad over het te voeren grondbeleid. De uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid worden hieraan gekoppeld.

Deel B

Beleidskader 3 | grondverwerving

Wanneer de gemeente besluit een actief grondbeleid te voeren, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Grondeigenaren worden in een vroeg stadium betrokken. Mocht het nodig zijn, dan kan de gemeente onteigeningsinstrumentarium inzetten.

Beleidskader 4 | vestigen voorkeursrecht

De gemeente kan op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een voorkeursrecht op gronden vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor de gemeentelijke regiefuncties ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De meerwaarde moet in een (vertrouwelijk) raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht goed worden beargumenteerd.

Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbeleidskeuze van de gemeente voor de desbetreffende locatie. Het voeren van actief grondbeleid is daarmee niet vanzelfsprekend. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt

geacht. Dit moet de resultante zijn van het afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement centraal staan.

Beleidskader 5 | strategische aankopen

Opgavegericht grondbeleid biedt de gemeente de ruimte om gronden en opstallen in zowel stedelijk als landelijk gebied te verwerven tegen marktwaarde die van hoog strategische waarde zijn ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dergelijke aankopen zijn van incidentele aard.

Bij strategische aankopen is handelingsnelheid cruciaal. Dit houdt in dat de gemeente in die situaties snel moet handelen om een strategische positie te bemachtigen bij een acceptabel risicoprofiel. In het kader van slagvaardig handelen, is het college handelingsbevoegd volgens de financiële verordening tot een bedrag van € 1 miljoen per jaar voor strategische aankopen. Het mandaat ligt tot dit bedrag bij het college. Verantwoording richting de raad zal achteraf plaatsvinden voorzien van onderbouwing, in de reguliere jaarcyclus. Eventuele verruiming van de financiële handelingsbevoegdheid moet aan de raad worden voorgelegd voorzien van argumentatie. Dit zou mogelijk heroverwogen kunnen worden als hiervoor aanleiding is volgend uit de ambities en doelen van de Omgevingsvisie.

In gevallen dat bij strategische aankopen handelingsnelheid niet direct cruciaal is of sprake is van een hoog risicoprofiel, dan legt het college de raad een voorstel voor voorzien van argumentatie, waarop de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de desbetreffende aankoop beschikbaar wordt gesteld. Het afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement centraal staan wordt eveneens bij de keuze tot strategisch aankopen betrokken.

Beleidskader 6 | gemeentelijk kostenverhaal

Uitgangspunt is dat kostenverhaal via een anterieure overeenkomst wordt geregeld. In uiterste geval maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om een exploitatieplan op te stellen. De kaders voor het gemeentelijk kostenverhaal worden vastgelegd in de afzonderlijke Nota Kostenverhaal 2020 gemeente West Betuwe. In deze nota is het gemeentelijk beleid omtrent kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid geregeld.

Beleidskader 7 | financiële kaders

De financiële kaders worden hoofdzakelijk bepaald door hetgeen wat is voortschreven in de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de Commissie BBV (2019). De gemeente actualiseert jaarlijks de grondexploitaties doormiddel van het opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Voor de grondexploitaties maken we kwantitatieve risicoanalyses (Monte Carlo risicosimulatie). De kaderstelling rondom het grondprijnsbeleid is geformuleerd in de afzonderlijke nota Grondprijnsbeleid. Uitgangspunt voor het bepalen van marktconforme grondprijzen is de residuele waardemethodiek.

Inleiding

Grondbeleid is een middel om omgevingsbeleid tot stand te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Grondbeleid is daarmee niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. Grondbeleid wordt vaak gelinkt aan bovengenoemde thema's, maar er dienen zich ook nieuwe thema's aan met een ruimteclaim, zoals de energietransitie (zie bijlage 2). Grondbeleid kan een mogelijk instrument zijn voor de gemeente om haar rol hierbij verder vorm en inhoud te geven en op deze wijze invulling te geven aan haar duurzaamheidsdoelstellingen.

Grondbeleid is ondersteunend aan ruimtelijke opgaven, maar grondbeleid gaat verder dan de ruimtelijke opgave. Grondbeleid is bedoeld om ruimtelijke opgaven mogelijk te maken, maar veel belangrijker nog, om bepaalde (maatschappelijke) doelen in een gebied te verwezenlijken of te versterken. Grondbeleid gaat over waardecreatie in een gebied. Natuurlijk gaat dit over financiële waarde, maar nog belangrijker zijn de maatschappelijke waarden. Voor die laatste doen we het echt. Denk aan een duurzame leefomgeving, economisch aantrekkelijk werkklimaat en een inclusieve samenleving.

In de periode tot en met 2008 was het voeren van een actief grondbeleid door gemeenten dominant. De economische crisis (2008) heeft bij veel gemeenten andere inzichten gebracht, waardoor steeds meer gemeenten naar een meer faciliterend grondbeleid zijn overgestapt. Maar, op welke wijze wil de gemeente West Betuwe naar de toekomst toe omgaan met haar grondbeleid?

Opgavegericht grondbeleid zet de (maatschappelijke) opgaven centraal en maakt afwegingen welke vorm van grondbeleid het meest passend is om de doelen binnen deze opgaven zo adequaat mogelijk in te vullen. De opgaven zijn divers van aard. Van voldoende woningbouw (kwantitatief en kwalitatief), via een levendig en toekomstbestendig centrum, naar de energietransitie. Deze opgaven vragen niet om één soort grondbeleid, maar vragen om maatwerk in de keuze van het te voeren grondbeleid. De rol van de gemeente varieert van actief grondbeleid tot aan faciliterend grondbeleid en alles wat er tussen ligt.

Aanleiding

De gemeente West Betuwe heeft behoefte aan herijking en uniformering van haar grondbeleid. Dit wordt ingegeven door de fusie van de voormalige gemeenten Geldermalsen, Lingewaal en Neerijnen tot de nieuwe gemeente West Betuwe per 1 januari 2019. In het Coalitie UitvoeringsProgramma (CUP) is hierover aangegeven dat er een vernieuwde Nota Grondbeleid in 2020 zal worden opgesteld. Uitgangspunt is dat wijziging van beleid geen doel op zich is. Wel is een aantal zaken toegevoegd, die het beleid beter maken en inspelen op nieuwe ruimtelijke opgaven voor de gemeente. De drie nota's van de voormalige gemeenten zijn het vertrekpunt voor deze Nota Grondbeleid West Betuwe. Gemeente Geldermalsen kende een faciliterend grondbeleid met een flexibele houding. Gemeente Lingewaal een situationeel grondbeleid, waarbij zij per situatie de grondbeleidsvorm bepaalde. Gemeente Neerijnen een meer passief grondbeleid: faciliteren waar het kan en acteren waar het moet.

Doelstelling

Voorliggende Nota Grondbeleid biedt een kader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Belangrijk hierbij is de integrale afweging bij het maken van keuzes voor de gewenste grondbeleidsvorm. Daarnaast wordt in deze nota beschreven hoe West Betuwe binnen haar instrumentele, informatieve, financiële en organisatorische kaders werkt met betrekking tot het grondbeleid. Ook is de Nota Grondbeleid een document waarmee de raad inhoud geeft aan zijn rol met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Het biedt de raad een kader waarin een brede afweging over ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvindt, waarin alle relevante doelen en waarden worden afgewogen om meerwaarde voor de gemeente te bereiken. Grondbeleid heeft een instrumenteel karakter: er worden geen nieuwe doelen bepaald, maar is dienend aan doelen en ambities, zoals in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie.

Beleidskaders

Grondbeleid is dienend aan ambities en doelen van de gemeente West Betuwe. Deze ambities en doelen zijn onder andere vastgesteld in het herijkte Coalitieakkoord – Samen Verder Bouwen 2020 – 2022. De ambities die het meeste invloed hebben op de fysieke leefomgeving zijn:

- Bouwen naar behoefte in de kernen
- Een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven
- Een goede en veilige infrastructuur
- Stimuleren van een goed- en gevarieerd winkelaanbod
- Investeren in natuurbewustwording (educatieve tuinen, struinroutes)
- Zoeken naar mogelijkheden om de biodiversiteit uit te breiden
- Energieneutraal in 2050 met een integraal uitvoeringsplan Energietransitie

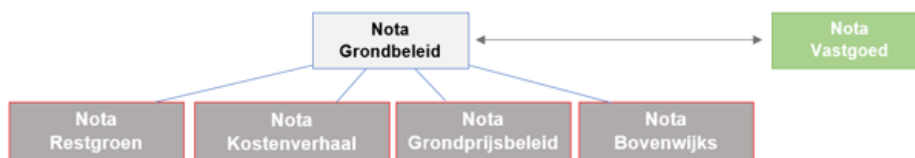
De ambities en doelen waaraan grondbeleid dienend is, worden vastgesteld door de raad. Het gaat om kaders voor thema's als wonen, werken, leefbaarheid, duurzaamheid en mobiliteit. Veelal worden deze kaders vastgelegd in de bijbehorende visiedocumenten. Momenteel is de gemeente West Betuwe bezig met het harmoniseren van visie- en beleidsdocumenten. In dat opzicht loopt deze Nota Grondbeleid voorop ten opzichte van deze beleidskaders. Onderstaand schema geeft de indicatieve planning weer met betrekking tot het vaststellen van deze visie- en beleidsdocumenten:

- Omgevingsvisie: 2e helft 2021
- Woonvisie: 2e helft 2020
- Economische beleidsvisie: 2e helft 2020
- Mobiliteitsprogramma: 2e helft 2020
- Concept RES: vastgesteld per mei 2020
- RES 1.0: 1e helft 2021
- Lokale Inclusie Agenda: 2e helft 2020

Naast bovengenoemde visies- en beleidsdocumenten treedt naar verwachting de Omgevingswet inwerking per 1 januari 2022. Voorliggende Nota Grondbeleid sorteert voor op deze wet. Het motto van Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. Op lokaal niveau zullen veelal deze afwegingen worden gemaakt. Deze Nota Grondbeleid is opgesteld in de geest van de Omgevingswet, dat wil zeggen dat integraal denken en werken centraal staat. Daarnaast sluiten de speerpunten als maatwerk, flexibiliteit en sturen op meerwaarde 1-op-1 aan op deze Nota Grondbeleid.

Relatie met andere nota's

Het grondbeleid schetst de strategische kaders op welke wijze de gemeente haar rol ziet en pakt bij ruimtelijke ontwikkelingen. De Nota Grondbeleid vormt de kapstok, waaronder vervolgens een aantal, meer operationele nota's, hangen. Deze nota's geven uitvoering aan het grondbeleid op projectniveau. De Nota Vastgoed staat alswaare naast de Nota Grondbeleid. Zowel grond- als vastgoedbeleid faciliteren de ambities van de gemeente.



Figuur 1: relatie met andere nota's

Parallel aan het opstellen van de Nota Grondbeleid, worden de meer uitvoeringsgerichte Nota Restgroen, Nota Kostenverhaal en Nota Grondprijnsbeleid opgesteld. In de Nota Restgroen zijn onder meer de uitgangspunten vastgesteld waaraan de verkoop en verhuur van restgroen moet worden getoetst. Het doel van een Nota Kostenverhaal is om uitgangspunten vast te leggen over de wijze waarop de gemeente haar kostenverhaal (publiek- en privaatrechtelijk) regelt richting initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt een Nota Grondprijnsbeleid opgesteld, hierin wordt onder andere ingegaan op de bepaling van grondprijzen en uitgiftebeleid. Het opstellen van een Nota Bovenwijks volgt op een later moment. In de, nog op te stellen, omgevingsvisie komen naar verwachting dergelijke voorzieningen en keuzes hieromtrent aan de orde. Een Nota Bovenwijks wordt opgesteld nadat de omgevingsvisie is opgesteld of parallel aan dit traject. Op deze wijze wordt er een actueel inzicht gekoppeld aan de omgevingsvisie en kan op basis daarvan de toerekening aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP-criteria) plegen. Waar grondbeleid intervenueert met het vastgoedbeleid (o.a. inbreng gronden en vrijkomend vastgoed t.b.v. herontwikkeling) zal afstemming met de directbetrokkenen plaatsvinden.

Leeswijzer

Voorliggende Nota Grondbeleid bestaat uit twee delen. Deel A gaat in op de strategische kaders met betrekking tot grondbeleid. Daarbij wordt ingegaan op de verschillende vormen grondbeleid en het afwegingskader om tot het gewenste grondbeleid te komen. Deel B gaat in op de instrumentele, financiële, informatieve en organisatorische kaders.

Deel A:

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid. Hoofdstuk twee presenteert het afwegingskader om te komen tot de geschikte grondbeleidsvorm per situatie.

Deel B:

In het derde hoofdstuk worden de verschillende instrumenten per grondbeleidsvorm toegelicht, oftewel het instrumentele kader. Hoofdstuk vier beschrijft de financiële kaders waarbinnen grondbeleid plaatsvindt, zoals risicomanagement en tussentijdse winstneming. Hoofdstuk vijf gaat in op de informatieve- en organisatorische kaders, bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden tussen raad en college en jaarlijkse rapportages.

Deel A



Nieuwbouwwijk de Plantage, Geldermalsen

1. Vormen van grondbeleid

In principe kan een gemeente op drie manieren grondbeleid voeren: actief -, faciliterend – en samenwerkend grondbeleid. Onderstaande paragrafen lichten deze verschillende grondbeleidsvormen toe.

1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid is de gemeente penvoerder van de grondexploitatie. De gemeente koopt gronden aan, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt deze via gemeentelijke gronduitgifte. Voor het aankopen van gronden beschikt de gemeente over verschillende instrumenten: minnelijke verwerving, Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en onteigening (zie hoofdstuk 3 voor nadere toelichting). Actief grondbeleid kan zich ook beperken tot enkel strategische verwerving van gronden, zonder het openen van een grondexploitatie. Dit kan de gemeente doen om positie te verwerven in een gebied om (meer) grip te krijgen op toekomstige ontwikkelingen. De strategisch aangekochte gronden worden op een later moment doorverkocht, mogelijk zonder dat deze bouw- en woonrijp worden gemaakt.

Als belangrijkste voordeel komt het in handen hebben van de regie en sturing op gebiedsontwikkeling naar voren bij actief grondbeleid. Het biedt mogelijkheden om te sturen op zowel programma (bv. betaalbare woningen) als kwaliteit (bv. extra aandacht voor duurzaamheid). Daarnaast maakt actief grondbeleid het mogelijk om, via de verkoop van bouwgrond, de kosten van publieke investeringen te verhalen (kostenverhaal). Ook kan actief grondbeleid financieel rendement opleveren voor gemeenten. Echter, actief grondbeleid betekent ook financiële risico's: het kan ook leiden tot forse verliezen. Tot slot vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise.

1.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente ruimtelijke ontwikkelingen over aan private partijen. De gemeente koop geen gronden aan en voert geen grondexploitatie. Zij beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling. Bij deze vorm van grondbeleid heeft de gemeente minder mogelijkheden om te sturen en regie te voeren. De gemeente is immers geen eigenaar van de grond. Via een exploitatieplan kan de gemeente eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën. Partijen kunnen hierover ook op vrijwillige basis afspraken maken en een (anterieure of posterieure) overeenkomst sluiten. Financiële risico's, zoals bij actief grondbeleid, zijn beperkt, aangezien er geen gronden worden verworven. Het risico van de grondexploitatie ligt bij de ontwikkelaar of particulier. Wel kan het voorkomen dat niet alle gemaakt kosten door de gemeente (inzet ambtelijk apparaat) kunnen worden gedekt uit het kostenverhaal, als gevolg van een onrendabele ontwikkeling. Bovendien is ook voor het maken van een exploitatieplan en het sluiten van exploitatieovereenkomsten specifieke expertise en ambtelijke capaciteit nodig.

Binnen de kaders van faciliterend grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen twee typen, namelijk proactief en passief faciliterend grondbeleid. Bij proactief faciliterend grondbeleid zet de gemeente zich actief in om ruimtelijke ontwikkelingen van de grond te krijgen. Ze moedigt marktpartijen aan om met initiatieven te komen en schept heldere kaders. Bij passief faciliterend grondbeleid doet de gemeente dit niet of in veel mindere mate en heeft een meer afwachtende houding. Het nadeel dat hieraan kleef is dat bij marktfalen er geen oplossing komen voor ruimtelijke en/of maatschappelijke problemen en er mogelijk geen uitvoering kan worden gegeven aan gemeentelijk beleidsdoelen.

1.3 Samenwerkend grondbeleid

Samenwerkend grondbeleid betekent dat de gemeente in samenwerking met private partijen de ontwikkeling realiseert, ook wel publiek-private-samenwerking (PPS) genoemd. Hierbij probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. Net als bij actief grondbeleid kan de gemeente hiervoor een mix van instrumenten gebruiken. De gronden worden vervolgens ontwikkeld voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden. De verdeling van de lusten en lasten behorende bij de ontwikkeling kan plaatsvinden op verschillende manieren, daarvoor zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. Zie bijlage 1 voor een nadere toelichting. De gemeente heeft gedeelde regie op de ontwikkeling, aangezien zij samenwerkt met marktpartijen. De mate van regie en sturen is dan ook afhankelijk van het aandeel in de samenwerking en wensen en belangen van andere betrokken partijen. De financiële winsten en verliezen worden gedeeld tussen de partijen. Hiervoor worden doorgaans specifieke afspraken gemaakt in een samenwerkingsovereenkomst. Tot slot vraagt samenwerkend grondbeleid, net zoals bij actief grondbeleid, de nodige ambtelijke capaciteit en expertise.

1.4 Voor- en nadelen grondbeleidsvormen

Per situatie zal een afgewogen keuze moeten worden gemaakt voor welke grondbeleidsvorm de gemeente kiest. Deze is vaak afhankelijk van de ruimtelijke context, de grondposities en de kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Onderstaande tabel geeft overzichtelijk de voor- en nadelen weer.

Grondbeleidsvorm	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan • Kostenverhaal via gronduitgifte • Winstrealisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ruimte nodig • Financiële risico's • Veel kennis, kunde en capaciteit vereist
Proactief faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat dan actief grondbeleid (uitzonderingen daargelaten) • Weinig risico, de marktpartij draagt het risico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan (bij afgifte omgevingsvergunning) • Geringe invloed op het starten van locatieontwikkelingen • Geen winstrealisatie
Passief faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat dan proactief faciliterend grondbeleid • Weinig risico, de marktpartij draagt het risico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Beperkte regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan (bij afgifte omgevingsvergunning) • Geen invloed op het starten van locatieontwikkelingen • Geen winstrealisatie
Samenwerkend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen • Verdeling van de risico's • Profijt van elkaars expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • Positieve grondexploitatie-resultaten moeten doorgaans worden gedeeld • Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen • Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig

2. Opgavegericht grondbeleid

2.1 Opgavegericht grondbeleid

De (maatschappelijke) opgaven binnen de gemeente zijn talrijk en concurreren 'buiten' met elkaar om de schaarse ruimte. De aard en diversiteit van deze opgaven en de samenhang tussen de opgaven leidt

ertoe dat we steeds meer tot een integrale afweging moeten komen op welke wijze we de ruimte verdelen en inrichten.

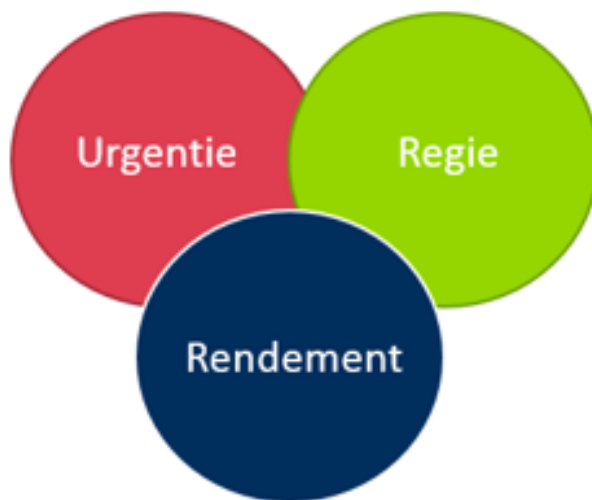
Met de komst van de Omgevingswet wordt ruimte geboden om vanuit het kader – Omgevingsvisie - op locatie- en gebiedsniveau tot integrale keuzes en oplossingen te komen, samen met de samenleving. Hiervoor worden aan de voorkant de vele ruimtelijke belangen afgewogen en keuzes op hoofdlijnen gemaakt en vastgelegd in de Omgevingsvisie. Door de opgaven centraal te stellen en de belangen af te wegen kan tot een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden gekomen met de meeste toegevoegde maatschappelijke waarde. Grondbeleid is vervolgens een belangrijk middel om een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling te verwezenlijken.

In deze snel veranderende wereld met veel verschillende, maar samenhangende opgaven staat de uitkomst van de belangenafweging op locatie- en gebiedsniveau op voorhand niet meer altijd vast. Het grondbeleid zal hierop adequaat moeten inspelen. De inzet van grondbeleid vraagt om maatwerk, wendbaarheid en samenwerking. Primair voor één vorm van grondbeleid kiezen doet afbreuk aan de huidige complexe samenleving en daarbij behorende (maatschappelijke) opgaven. De gemeente West Betuwe kiest voor *een opgavegericht grondbeleid*.

Dit betekent dat de gemeente elke locatie- en gebiedsontwikkeling afzonderlijk weegt voor het te voeren grondbeleid. De maatschappelijke opgaven en de belangenafweging op locatie- en gebiedsniveau geven richting aan het te voeren grondbeleid. Door te werken met een afwegingskader wordt op een uniforme wijze op basis van de opgaven en de locatie specifieke omstandigheden het grondbeleid bepaald.

2.2 Afwegingskader grondbeleid

Welke grondbelevingsvorm en daaruit voortvloeiende ontwikkelstrategie voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, moet een resultante zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Om dit proces te faciliteren is een eenduidig afwegingskader nodig. De gemeente hanteert hierbij een afwegingskader dat is opgebouwd uit drie bouwstenen: *urgentie, regie en rendement*.



Figuur 2: Bouwstenen afwegingskader

Deze bouwstenen bevatten elk een tweetal hoofdvragen die van een (kwalitatief) antwoord dienen te worden voorzien. Onderstaand worden deze hoofdvragen per bouwsteen nader toegelicht.

Urgentie

- **Ambities:** In welke mate draagt een ontwikkeling bij aan de ruimtelijke ambities van onze gemeente?
Met de beantwoording van deze vraag wordt de link gelegd met de Omgevingsvisie voor West Betuwe en eventuele andere visies gekoppeld aan de fysieke leefomgeving, zoals een gebiedsvisie.
- **Beleidsdoelstellingen:** In welke mate draagt een potentiële ontwikkeling bij aan de beleidsmatige opgaven van onze gemeente?
Doel van deze vraag is om de relatie te leggen met (sectorale) beleidsdoelstellingen en – ambities van de gemeente, zoals economisch- en sociaal beleid.

Indien initiatieven voor een locatie- of gebiedsontwikkelingen substantieel bijdragen aan ruimtelijke en beleidsmatige doelstellingen, of beter nog meervoudig bijdragen, dan geeft dit een goede indicatie van de urgentie. Indien beide vragen ontkennend worden beantwoord, dan is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de gemeente medewerking wil verlenen aan het initiatief.

Regie

- **Eigendomspositie: Kan de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol met bijbehorend beschikbaar instrumentarium voldoende regisseren of is er meer regie gewenst door het innemen van grond- en vastgoedpositie(-s)?**

Het gaat hier om de vraag of de gemeente voldoende aanknopingspunten heeft/vindt om vanuit het publiekrechtelijk kader te sturen, zoals het bestemmingsplan, exploitatieplan en uitnodigingskader grootschalige opwek. Of dat ambities en doelen beter en sneller bereikt kunnen worden als de gemeente beschikt over grondposities.

- **Marktfalen: Bestaat de mogelijkheid dat er onvoldoende initiatieven vanuit de samenleving/markt komen om de gemeentelijke opgaven in te vullen en zo ja, wat is daarvan de oorzaak?**

De gemeente maakt met deze vraag een inschatting van het risico van marktfalen. Marktfalen treedt op als marktpartijen of andere initiatiefnemers te weinig kansen zien voor het plegen van een investering. De onzekerheid en daarmee het risicoprofiel is vaak te hoog. Dit kan verschillende, veelal samenhangende, oorzaken hebben, zoals stapeling van ambities, geen sluitende businesscase, innovatieve trajecten, te hoge voorfinanciering in relatie tot de doorlooptijd, geen of te weinig marktpotentie. Indien marktfalen aanwezig is of het risico hierop groot is, kan de gemeente trachten dit marktfalen te reduceren of op te lossen.

Rendement

- **Financieel resultaat & risicoprofiel: Staat het verwachte resultaat in verhouding tot de (initiële) investeringen en de risico's?**

Beantwoording van deze vraag geeft een zakelijke rechtvaardiging of een investering in grond en eventueel vastgoed, ook in verhouding staat tot het risicoprofiel en het uiteindelijke verwachte resultaat.

- **Maatschappelijke waarden: Staat een (negatief) resultaat in verhouding tot de maatschappelijke waarden die met een ontwikkeling worden gecreëerd?**

Waar een zakelijke rechtvaardiging misschien leidt tot een antwoord om niet te investeren, kan juist het maatschappelijk rendement van deze investering van doorslaggevende aard zijn om wel te gaan investeren.

De bouwstenen, de beantwoording van de bijbehorende vragen per bouwsteen en de weging die hieraan wordt gehangen is bij uitstek een onderwerp voor bestuurlijke besluitvorming.

Beleidskader 1 | grondbeleidsvorm

De gemeente kiest voor "opgavegericht grondbeleid". De gemeente zal per situatie afwegen welke grondbeleidsvorm wenselijk is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per opgave of samenstel van opgaven en per locatie kan verschillen: actief, faciliteren of samenwerkend. De uiteindelijke grondbeleidskeuze voor een specifieke locatie is het resultaat van een afwegingsproces waarbij de bouwstenen *urgentie, regie en rendement* leidend zijn. De afweging en motivering worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming over de desbetreffende ontwikkeling.

In bijlage 1 is een fictieve casus uitgewerkt ter illustratie.

2.3 Besluitvorming over initiatieven en eigen grondexploitatie

Voor zowel faciliterende initiatieven, waarvoor een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk is (niet zijnde wijzigingsplan of uitwerkingsplan), als voor actieve grondexploitatieprojecten geldt dat het college vroegtijdig afstemming zoekt met de raad over het te voeren grondbeleid. Rekening houdend met de kansen en risico's en hoe daarmee om te gaan bij de uitwerking van plannen. De meest geëigende (ontwikkel-)fase hiervoor is de initiatief- en haalbaarheidsfase van project. In deze fasen worden de ruimtelijke en beleidsmatige kaders vastgelegd, evenals de financiële kaders. Het is logisch om hier de uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid aan te koppelen en hierover te laten besluiten. In de praktijk moet het afwegingskader zich nog bewijzen voor de gemeente West Betuwe. Door toepassing wordt dit ervaren en waar nodig leidt dit tot aanscherping van het kader.

Beleidskader 2 | besluitvorming grondbeleid

Tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase van een project worden de ruimtelijke-, financiële- en beleidsmatige kaders vastgelegd. Het gaat daarbij om zowel faciliterende initiatieven als voor actieve grondexploitatieprojecten, waarvoor een nieuw bestemmingsplan noodzakelijk is, niet zijnde wijzigingsplan of uitwerkingsplan. Het college zoekt in deze fase afstemming met de raad over het te voeren grondbeleid. De uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid worden hieraan gekoppeld.

Deel B



Nieuwbouwwijk Herwijnen-Oost

3. Instrumentele kaders

3.1 Actief grondbeleid

Met opgavegericht grondbeleid is het mogelijk dat de gemeente een actief grondbeleid moet voeren bij bepaalde locaties. Dat betekent dat gronden verworven moeten worden wanneer deze niet in eigendom zijn. De gemeente doet dit in goed overleg met de desbetreffende grondeigenaren. Minnelijke verwerving is daarbij het uitgangspunt. Mocht het nodig zijn, dan kan de gemeente onteigeningsinstrumentarium inzetten.

Minnelijke verwerving en onteigening

De gemeente probeert in eerste instantie de gronden minnelijk te verwerven (op vrijwillige basis). Mocht de gemeente daar niet in slagen, dan kan besloten worden het onteigeningsinstrumentarium in te zetten. Onteigening is voor eigenaren een ingrijpende gebeurtenis. Daarom wordt alleen onteigend als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen door de raad gewenste kaders tijdig te realiseren. Aangezien een onteigeningsprocedure een lange doorlooptijd kent, is het verstandig vroegtijdig de eigenaren over de noodzaak om gronden te verwerven te informeren en met hen in gesprek te treden over de (minnelijke) verwerving van hun grond en/of opstal. Zo wordt voorkomen dat een project lange tijd in de vertraging gaat als de minnelijke onderhandelingen onverhoopt niet tot een positief resultaat leiden.

Met de komst van de Omgevingswet per 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de wetgeving omtrent onteigening aangepast (zie paragraaf 3.3 Omgevingswet).

Beleidskader 3 | grondverwerving

Wanneer de gemeente besluit een actief grondbeleid te voeren, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Grondeigenaren worden in een vroeg stadium betrokken. Mocht het nodig zijn, dan kan de gemeente onteigeningsinstrumentarium inzetten.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht via een besluit. Dit geeft de gemeente het eerste recht van aankoop wanneer een grondeigenaar de desbetreffende gronden wenst te verkopen. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze aanbieding gebruik te maken. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan in het ruimtelijk plan een niet-agrarische bestemming is toegekend én waarvan het gebruik afwijkt van dat plan (toekenning van een niet-agrarische functie, die daar nog niet wordt uitgevoerd).

De gemeente kan door het vestigen van een voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om de gronden te verkopen. Hiervoor is het onteigeningsinstrument van toepassing. Door het vestigen van een voorkeursrecht neemt de regie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin toe. Het voorkeursrecht vormt echter een inbreuk op het recht van grondeigenaren om vrij over hun gronden

te beschikken. Daarom wordt het instrument alleen ingezet wanneer de gemeente bij een gewenste ontwikkeling een duidelijke meerwaarde wil krijgen in de regiefunctie. Het voorkeursrecht geeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid eventuele speculatie met gronden voor te zijn. In onderstaande tabel een overzicht van de voor- en nadelen van het vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente.

Voor- en nadelen Wet voorkeursrecht gemeenten	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijkheid gronden pas op termijn te verwerven - Regie in een vroeg stadium en daarmee onderhandelingsruimte - Versnelling ruimtelijke ontwikkeling - Beperken oververhitting grondmarkt (grondspectatie) - Beperken versnippering van eigendom - Middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening - Tegengaan van ongewenste samenwerking tussen grondeigenaar en derden. - Meer regie bij faciliterend grondbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> - Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren - Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar - Voorkeursrecht kan tot 16 jaar in stand blijven en daarmee beperkingen voor grondeigenaar. - Gemeentelijke kosten bij vestigen voorkeursrecht - Als al in een vroeg stadium besloten wordt een voorkeursrecht te vestigen kan, als de eigenaar tot aanbidding overgaat, de gemeente gedwongen worden (als de gemeente afziet van de aankoop is de eigenaar vrij om toch aan derden te verkopen) al in een vroeg stadium tot aankoop over te gaan. Dit kan tot een onredelijk beslag op beschikbare middelen leiden.

Met de komst van de Omgevingswet per 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de Wet voorkeursrecht gemeenten op onderdelen aangepast (zie paragraaf 3.3 Omgevingswet).

Beleidskader 4 | vestigen voorkeursrecht

De gemeente kan op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een voorkeursrecht op gronden vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. De meerwaarde moet in een (vertrouwelijk) raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht goed worden beargumenteerd.

Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbeleidskeuze van de gemeente voor de desbetreffende locatie. Het voeren van actief grondbeleid is daarmee niet vanzelfsprekend. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt geacht. Dit moet het resultante zijn van het afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement centraal staan

Strategische aankopen

Ook wanneer er nog geen zicht is op een concrete ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente om strategische redenen gronden en opstallen aankopen, de zogenaamde strategische (grond)verwerving. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de wens om bepaalde strategische posities in handen te krijgen, een ruilobject te verkrijgen of gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben.

Handelingsnelheid vanuit de gemeente is hierbij cruciaal omdat er mogelijk ook derden zijn die belang hebben bij het eigendom van die gronden en/of objecten. In het kader van slagvaardig handelen is het wenselijk om als gemeente vooraf voldoende budget te hebben voor strategische en/of incidentele aankopen.

Voor- en nadelen strategische aankopen	
Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> - Regie in een vroeg stadium door slagvaardig handelen - Voorkomen van beginnende grondspectatie - Verkrijgen van een cruciale en/of strategische positie - Regie bij faciliterend grondbeleid - Onderhandelingspositie bij actief grondbeleid op termijn 	<ul style="list-style-type: none"> - Toename grondpositie op de balans - Langdurig beslag op eigen vermogen - Aankoopprijs op basis van toekomstige bestemming / eventuele nabetalingsregeling. - Risico op afwaardering wanneer ontwikkeling niet doorgaat

Aankoopprijs mogelijk op basis van huidige bestemming en mogelijk gunstige prijsontwikkeling
--

Aangekochte gronden en/of opstallen worden verantwoord op de balans. Het risico is aanwezig dat aangekochte gronden en/of opstallen op termijn alsnog niet worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling. Afhankelijk van de verwervingsprijs, kan een financiële afwaardering hiervan een gevolg zijn. Aankoop tegen de actuele marktwaarde is dan ook een beheersmaatregel. Het resterende risico wordt opgenomen in het weerstandsvermogen.

Beleidskader 5 | strategische aankopen

Opgavegericht grondbeleid biedt de gemeente de ruimte om gronden en opstallen in zowel stedelijk als landelijk gebied te verwerven tegen marktwaarde die van hoog strategische waarde zijn ten behoeve van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Dergelijke aankopen zijn van incidentele aard.

Bij strategische aankopen is handelingsnelheid cruciaal. Dit houdt in dat de gemeente in die situaties snel moet handelen om een strategische positie te bemachtigen bij een acceptabel risicoprofiel. In het kader van slagvaardig handelen, is het college handelingsbevoegd volgens de financiële verordening tot een bedrag van € 1 miljoen per jaar voor strategische aankopen. Het mandaat ligt tot dit bedrag bij het college. Verantwoording richting de raad zal achteraf plaatsvinden voorzien van onderbouwing, in de reguliere jaarcyclus. Eventuele verruiming van de financiële handelingsbevoegdheid moet aan de raad worden voorgelegd voorzien van argumentatie. Dit zou mogelijk heroverwogen kunnen worden als hiervoor aanleiding is volgend uit de ambities en doelen van de Omgevingsvisie.

In gevallen dat bij strategische aankopen handelingsnelheid niet direct cruciaal is of sprake is van een hoog risicoprofiel, dan legt het college de raad een voorstel voor voorzien van argumentatie, waarop de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de desbetreffende aankoop beschikbaar wordt gesteld. Het afwegingsproces waarbij de factoren urgentie, regie en rendement centraal staan wordt eveneens bij de keuze tot strategisch aankopen betrokken.

3.2 Faciliterend, passief en samenwerkend grondbeleid

Ongeacht de gemeentelijke rol in de grondexploitatie, is er in alle gevallen sprake van door de gemeente te maken kosten. Het begrip 'kosten' moet hier ruim worden gezien. Het gaat niet alleen om feitelijk door de gemeente gemaakte kosten van bepaalde werkzaamheden/activiteiten, maar het omvat ook die grondexploitatiewerkzaamheden waar de gemeente belang respectievelijk een verantwoordelijkheid heeft dat ze tijdig en conform de gemeentelijke eisen door derden worden gerealiseerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van de openbare ruimte die feitelijk geschiedt voor rekening van een marktpartij (eigenaar), maar waarbij de gemeente belang heeft bij een tijdige en kwalitatief aanvaardbare wijze van uitvoering. Met de invoering van de Wro per 1 juli 2008 is het gemeentelijk instrumentarium voor verhaal van grondexploitatiekosten op particuliere exploitanten herzien. Op de gemeente rust de plicht in geval van particuliere exploitatie ook daadwerkelijk de kosten van de grondexploitatie te verhalen.

Anterieure overeenkomst

In eerste instantie wordt getracht een anterieure overeenkomst met de grondeigenaar te sluiten waarin het kostenverhaal wordt zeker gesteld (privaatrechtelijk spoor). Voor deze anterieure overeenkomst geldt volledige contractvrijheid. Indien bij vaststelling van het bestemmingsplan niet met alle grondeigenaren in het bestemmingsplangebied – die de intentie hebben tot planontwikkeling – een anterieure overeenkomst is gesloten, is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen. Dit vormt vervolgens het kader voor een posterieure overeenkomst of publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal.

Exploitatieplan

Indien bij vaststelling van het bestemmingsplan geen anterieure overeenkomst met alle grondeigenaren in het plangebied is gesloten, is er de verplichting een exploitatieplan vast te stellen. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast, gelijktijdig met het bestemmingsplan waarop het betrekking heeft. Het exploitatieplan hanteert met betrekking tot de toerekening van de kosten de PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Bij een anterieure overeenkomst gelden deze criteria in principe niet.

Posterieure overeenkomst

Na vaststelling van het exploitatieplan is kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor nog steeds mogelijk. Partijen kunnen een zogenaamde posterieure overeenkomst afsluiten, waarbij de kaders van het

exploitatieplan strikt worden gehanteerd. De mogelijkheden om aanvullende afspraken te maken zijn daarin beperkt. Dit is wel mogelijk in een anterieure overeenkomst.

Beleidskader 6 | gemeentelijk kostenverhaal

Uitgangspunt is dat kostenverhaal via een anterieure overeenkomst wordt geregeld. In uiterste geval maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om een exploitatieplan op te stellen. De kaders voor het gemeentelijk kostenverhaal worden vastgelegd in de afzonderlijke Nota Kostenverhaal 2020 gemeente West Betuwe. In deze nota is het gemeentelijk beleid omtrent kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid geregeld.

3.3 Omgevingswet

Met de aankomende Omgevingswet worden de regels voor ruimtelijke projecten gebundeld. Voor de gemeente heeft dit tot gevolg dat alle bestemmingsplannen¹ per 2022 worden vervangen door één omgevingsplan (met een overgangsfase voor de periode 2021-2029). De Omgevingswet verplicht het Rijk, de provincie en de gemeente om een omgevingsvisie te maken. Het motto van de Omgevingswet is 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving.

Aanvullend op de Omgevingswet is de Aanvullingswet Grondeigendom. Doel van de Aanvullingswet Grondeigendom is om het grondbeleidsinstrumentarium beter geschikt te maken voor de huidige ruimtelijke opgaven, zoals sloopopgave in krimpgebieden, binnenstedelijke transformaties, verwezenlijking nieuwe woongebieden, herstructurering bedrijventerreinen en aanpak leegstaande kantoren. De verschillende wettelijke regimes en instrumenten ten aanzien van grondeigendom worden daarin samengebracht. Op dit moment is de Aanvullingswet Grondeigendom nog niet definitief. Het wetsvoorstel is inmiddels wel aangenomen in de Tweede Kamer.

Onteigening

Het onteigeningsrecht gaat veranderen. De Onteigeningswet komt als zelfstandige wet te vervallen. Het onteigeningsrecht wordt geïntegreerd in de Omgevingswet. Er zal een scherper onderscheid worden aangebracht tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling. Deze scheiding doet recht aan het hybride karakter van de onteigening. Verder wordt de onteigeningsbeschikking genomen en getoetst binnen het bestuursrecht. Het bestuursorgaan dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, hoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken de onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. De gemeente krijgt in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Bij elke onteigening zal de bestuursrechter betrokken zijn.

Ongewijzigd blijft dat onteigening alleen kan plaatsvinden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het algemeen belang, de noodzaak en de urgentie van de onteigening moet met het besluit worden gemotiveerd. Ongewijzigd blijft verder dat onteigening geldt als uiterste middel.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Er is gekozen om zo dicht mogelijk te blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht. Dat betekent dat de kerninstrumenten omgevingsplan, programma en omgevingsvisie een grondslag kunnen geven. De voorkeursrechtbeschikking zelf blijft een zelfstandige beschikking. Verder betreft het wijzigingen die zijn gericht op de verbetering van de positie van de eigenaar op wiens grond een voorkeursrecht wordt gevestigd.

Stedelijke kavelruil

Een nieuw instrument in de Aanvullingswet Grondeigendom is stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil vindt plaats aan de hand van een overeenkomst. Eigenaren van onroerend goed in het stedelijk gebied committeren zich op vrijwillige basis aan het ruilen van gebouwen of gronden of aan de aanpassing van de grenzen van grondbezit. Op die manier kunnen zij samen met de gemeente invulling geven aan de herinrichting van een gebied. Stedelijke kavelruil levert meer draagvlak op bij de grondeigenaren en leidt ook tot besparingen. In de reeds genoemde Aanvullingswet grondeigendom zal ook een nieuwe regeling voor stedelijke kavelruil worden opgenomen.

Kostenverhaal

1) En een aantal regels uit lokale verordeningen en de regels die vanuit het Rijk aan gemeenten worden overgedragen.

Het exploitatieplan in de huidige vorm zal met de komst van de Omgevingswet verdwijnen. Het Omgevingsplan zal in de basis als instrument en als grondslag voor het kostenverhaal fungeren. In de kern wordt onderscheid gemaakt tussen integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooraf niet vastgelegd in welke periode ("tijdvak") het gebied moet worden ontwikkeld. Bij integrale gebiedsontwikkeling heeft de gemeente beter zicht op het eindbeeld van een ontwikkeling. De systematiek van publiekrechtelijk kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling is dan ook vergelijkbaar met de huidige praktijk.

4. Financiële kaders

De financiële kaders worden hoofdzakelijk bepaald door hetgeen wat is voortschreven in de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de Commissie BBV (2019). Deze notitie geeft nadere uitleg bij de regels waaraan gemeentelijke grondbedrijven zijn gebonden sinds 1 januari 2016.

4.1 Actualisatie grondexploitaties

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties doormiddel van het opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Dit MPG wordt jaarlijks aangeboden tegelijkertijd met de jaarrekening. Met het MPG wordt op een transparante wijze inzicht geven in de gemeentelijke grondexploitaties. De informatie heeft voornamelijk betrekking op de waardebepalende factoren in de grondexploitaties: programma, planning, parameters en prijzen. Op basis van deze factoren maken we een prognose van kosten, opbrengsten en het resultaat. Daarnaast geven we inzicht in de risico's in de grondexploitaties en de dekking daarvan. De onderstaande spelregels zijn daarbij geldend en in lijn met de regels van commissie BBV.

4.2 Startpunt en looptijd

Het startpunt van een grondexploitatie, formeel "bouwgrond in exploitatie (BIE)"; is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de grondexploitatie geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans. Om de risico's die samenhangen met lang lopende projecten te beperken is het uitgangspunt dat de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar bedraagt. Een langere looptijd is mogelijk, maar hiervoor moet een goede motivering zijn. Bij een langere looptijd zijn aanvullende beheersmaatregelen nodig.

4.3 Rentetoe rekening en disconteringsvoet

De toegestane toe te rekenen rente moet worden gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan de grondexploitatie. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage moet als volgt worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering.

Indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt dus ook geen rente toegerekend aan de grondexploitatie. De rentetoe rekening vindt plaats op basis van de boekwaarden van de grondexploitaties per 1 januari.

De disconteringsvoet² die moet worden gehanteerd wordt voor alle gemeenten bepaald op 2%. Indien een grondexploitatie een negatief resultaat geeft dan berekent de gemeente de omvang van de verliesvoorziening met een disconteringsvoet die gelijk is aan het maximale meerjarig streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor de inflatie binnen de Eurozone is (BBV voorschrift) zijnde het maximale meerjarige streefpercentage van de Europese Centrale Bank voor inflatie binnen de Eurozone.

4.4 Winstneming

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Volgens het realisatiebeginsel dient in de situatie dat voldoende zekerheid is over de winst, de winst te worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion methode te worden gevolgd. Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

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

2) De disconteringsvoet wordt gebruikt in de berekening van de contante waarde van de geprognosticeerde lasten en baten.

4.5 Risicomanagement

Een goede financiële beheersing van ruimtelijke ontwikkelingen kan niet zonder professioneel risicomanagement. Signalering en beheersing van risico's voorkomt vertragingen, onverwachte gebeurtenissen en budgetoverschrijdingen. Onder risicomanagement verstaan wij de wijze waarop de risicoanalyse in projecten is georganiseerd en de wijze waarop sturing wordt gegeven aan het beheersen van de (belangrijkste) risico's. Voor grondexploitaties maken we kwantitatieve risicoanalyses. We maken daarbij gebruik van de Monte Carlo risicosimulatie. In samenspraak met verschillende vakdisciplines actualiseren we de risicoanalyses in ieder MPG en benoemen we voor de grondexploitatie de kansen en risico's opnieuw. Vervolgens rekenen we aan die risico's minimale en maximale geldbedragen toe. Daarnaast stellen we een spreidingsregister samen van mogelijke scenario's in de kengetallen. In een computersimulatie zijn op basis van een kansberekening van 90% waarschijnlijkheid de kansen en risico's tienduizend keer doorgerekend voor een zo reëel mogelijk eindbeeld. Het totaal van de gemeentelijke risico's is terug te vinden in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting.

4.6 Grondprijsbeleid

De kaderstelling rondom het grondprijsbeleid is geformuleerd in de afzonderlijke Nota Grondprijsbeleid. Met deze stelt de raad de uitgangspunten vast voor de grondprijsbepaling bij de uitgifte van grond door de gemeente. Het vaststellen van de Nota Grondprijsbeleid dient de volgende belangen:

- uniformiteit en objectiviteit: gelijksoortige zaken worden gelijk behandeld, zonder aanzien des persoons;
- transparantie: zowel naar marktpartijen, burgers als het bestuur wordt inzicht geboden in de grondprijzen die de gemeente hanteert;

Deze nota wordt vastgesteld door de raad met bijbehorende grondprijzenbrief. De bedragen worden jaarlijks via de Grondprijzenbrief geactualiseerd en vormen het kader waarbinnen de gemeente tot grondprijsbepaling komt. Deze brief monitort de marktontwikkelingen in het lopende jaar en anticipeert op eventuele gevolgen voor de grondwaarde per functie en de daarbinnen onderscheiden typologieën. Uitgangspunt voor het bepalen van marktconforme grondprijzen is de residuele waardemethodiek.

Beleidskader 7 | financiële kaders

De financiële kaders worden hoofdzakelijk bepaald door hetgeen wat is voortschreven in de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de Commissie BBV (2019). De gemeente actualiseert jaarlijks de grondexploitaties door middel van het opstellen van een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG). Voor de grondexploitaties maken we kwantitatieve risicoanalyses (Monte Carlo risicosimulatie). De kaderstelling rondom het grondprijsbeleid is geformuleerd in de afzonderlijke nota Grondprijsbeleid. Uitgangspunt voor het bepalen van marktconforme grondprijzen is de residuele waardemethodiek.

5. Organisatorische- en informatieve kaders

5.1 Organisatorische kaders

De verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden van raad en college liggen vast in wet- en regelgeving. De raad vertegenwoordigt de inwoners, stelt de (financiële) kaders vast en houdt daarop toezicht. Het college is het dagelijks bestuur en zorgt voor de sturing, binnen de vastgestelde kaders, om de gestelde doelen te bereiken. Het college heeft een bestuurlijke taak legt daarover periodiek verantwoording af. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat. De keuze voor een actief of faciliterend grondbeleid heeft ook gevolgen voor de interne organisatie. Zo is er voor actief of samenwerkend grondbeleid in algemene zin meer kennis, kunde en capaciteit vereist, dan bij faciliterend grondbeleid. Anderzijds vraagt een proactief faciliterend grondbeleid ook om kennis, kunde en capaciteit, alleen gaat het dan om andere (faciliterende) vaardigheden. Tot slot blijft grondbeleid een middel om gemeentelijke doelen en ambities te verwezenlijken. De inzet van grondbeleid is dan ook afhankelijk van deze doelen en ambities zoals deze worden gesteld in de omgevingsvisie, woonvisie en andere visie- en beleidsdocumenten. In hoeverre de huidige capaciteit van de organisatie aansluit bij deze nota Grondbeleid wordt uitgewerkt in de onderliggende meer operationele nota's Kostenverhaal en Grondprijsbeleid. Mocht de huidige capaciteit niet toereikend zijn, dan zullen u hiertoe aanvullende voorstellen gedaan worden in de vorm van capaciteitsuitbreiding dan wel andere keuzes in beleid.

De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad is in het navolgende schema weergegeven. Specifiek is de een rol voor de gemeenteraad vastgelegd bij het toepassen van instrumenten zoals Wet Voorkeursrecht Gemeenten en Onteigening.

	Gemeenteraad	College van B&W
<i>Grondbeleid</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen nota grondbeleid met daarin kaders voor o.a. typen grondbeleid, financiële kaders en inzet instrumentarium - Vaststellen van ruimtelijke-, financiële en beleidsmatige kaders tijdens initiatief- en haalbaarheidsfase van een project. De uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid worden hieraan gekoppeld - Controleren uitvoering grondbeleid door college 	<ul style="list-style-type: none"> - Voorbereiden en uitvoeren grondbeleid - Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid (MPG, paragraaf grondbeleid)
<i>Verwerving</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen budget strategische aankopen en (achteraf) goedkeuren - Vestigen Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening 	<ul style="list-style-type: none"> - Aankoop gronden en vastgoed binnen gestelde budgetten
<i>Grondexploitatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Openen, vaststellen en afsluiten grondexploitaties (MPG) - Vaststellen (tussentijdse) winstneming en risicoreserves 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoering grondexploitaties
<i>Grondprijzen en -uitgifte</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen Nota Grondprijnsbeleid - Vaststellen jaarlijkse grondprijnsbrief 	<ul style="list-style-type: none"> - Uitvoeren van de verkoop gronden - Vaststellen algemene verkoopwaarden - Vaststellen Nota Restgroen
<i>Kostenverhaal</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststellen nota kostenverhaal - Vaststellen Nota Bovenwijkse voorzieningen - Sluiten intentie, anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatievergoeding (afzonderlijke Nota kostenverhaal)

5.2 Informatieve kaders

Jaarlijks wordt er op vier momenten over de grondexploitaties en faciliterend grondbeleid aan de raad gerapporteerd, namelijk bij:

- Jaarrekening (MPG)
- Begroting
- 1^o bestuursrapportage
- 2^o bestuursrapportage

Jaarrekening (MPG)

Het MPG is het meest omvangrijk qua informatievoorziening. Deze wordt jaarlijks opgesteld waarbij de grondexploitaties geactualiseerd worden op prijspeil 1 januari van het betreffende jaar. Kosten- en opbrengstenramingen worden tegen het licht gehouden en risicoanalyses herijkt. Daarbij wordt voor de belangrijkste verschillen ten opzichte van het voorgaand jaar een verklaring gegeven. Ook wordt hier gerapporteerd over omvangrijke faciliterende projecten. In de jaarrekening worden in de paragraaf grondbeleid beknopt de conclusies uit het MPG gepresenteerd.

Begroting en bestuursrapportages

Er wordt jaarlijks in de paragraaf grondbeleid in de begroting ingegaan op nieuwe ontwikkelingen in de markt en te maken beleidskeuzes. Daardoor is de raad op de hoogte van de meest recente ontwik-

kelingen. Bij de bestuursrapportages wordt alleen gerapporteerd indien hier direct toeleiding voor is, zoals het substantiële afwijkingen of dreigende budgetoverschrijdingen.

Vastgesteld tijdens de openbare vergadering van de gemeenteraad van West Betuwe van 29 september 2020.

De griffier

De voorzitter

Bijlagen



Lingezicht, Acquoy

Bijlage 1 – Fictieve casus afwegingskader grondbeleid

De gemeente heeft in haar Woonvisie de ambitie vastgelegd om een aanzienlijk aantal sociale huur en koopwoningen te realiseren. Ook is er een opgave voor de realisatie van zorgwoningen, met name voor senioren en fysiek beperkten. De afgelopen jaren heeft de markt deze opgaven onvoldoende opgepakt en voor de aankomende jaren lijkt dit ook niet te gebeuren. De gemeente heeft op dit moment geen grondposities om deze opgave te kunnen verwezenlijken, maar heeft wel gronden op het oog om deze te verwerven. Er zijn onderzoeken gedaan naar de financiële haalbaarheid van de eventuele verwerving van gronden en de realisatie met een betaalbaar en sociaal woningbouwprogramma. Het financiële resultaat is negatief, circa een half miljoen euro. De risico's zijn te overzien en lijken gering. Ondanks het financieel tekort draagt de ontwikkeling wel bij aan maatschappelijke waardecreatie : er wordt bijgedragen aan een meer inclusieve samenleving.

Actief grondbeleid kan aan de orde zijn als een ruimtelijke ontwikkeling urgent is, overheidsregie daarbij wenselijk of noodzakelijk is en het rendement (verhouding financieel resultaat, risicoprofiel en maatschappelijke waardecreatie) aanvaardbaar is. In onderstaande tabel wordt de keuze voor actief grondbeleid nader toegelicht aan de hand van bovenstaand fictief voorbeeld. Let wel, de toelichting in dit voorbeeld is op hoofdlijnen, in werkelijkheid is het wenselijk om meer toelichting te geven en context te schetsen.

Urgentie	Ja / Nee	Toelichting
Ambities	Ja	De ontwikkeling draagt substantieel bij aan de ruimtelijke ambities van de gemeente, zoals deze zijn vastgelegd in de Woonvisie en past binnen de Omgevingsvisie.
Beleidsdoelstellingen	Ja	De ontwikkeling draagt daarnaast bij aan sectorale beleidsdoelstellingen, namelijk de realisatie van zorgwoningen (sociaal domein).
Regie	Ja / Nee	Toelichting
Marktfalen	Ja	De beoogde ontwikkeling wordt door de markt niet opgepakt, omdat er voor marktpartijen geen haalbare businesscase is.
Eigendomspositie	Ja	De gemeente heeft geen grondpositie, maar wil meer regie pakken door grondposities in te nemen voor de beoogde ontwikkeling. Op deze wijze kan ook privaatrechtelijk worden gestuurd en marktfalen worden gereduceerd.
Rendement	Ja / Nee	Toelichting
Financieel resultaat & risicoprofiel	Nee	De ontwikkeling heeft geen winstpotentie, maar een negatief financieel resultaat. Het risicoprofiel is acceptabel.
Maatschappelijke waarden	Ja	Ondanks het financieel tekort draagt de ontwikkeling wel bij aan maatschappelijke waardecreatie, zoals de realisatie van sociale huur en koopwoningen, en daarnaast zorgwoningen. Dit draagt bij aan een meer inclusieve samenleving.

Bovenstaand voorbeeld maakt duidelijk dat voor actief grondbeleid niet alle vragen in het voordeel van actief grondbeleid hoeven te worden beantwoord om toch als gemeente te besluiten voor een actief grondbeleid. Het is een afweging die nooit volledig zwart-wit zal zijn.

Bijlage 2 - Grondbeleid en energietransitie

Conceptbod RES FruitDelta Rivierenland

Het afgelopen jaar is er toegewerkt naar het conceptbod Regionale Energiestrategie (RES) van FruitDelta Rivierenland. Gemeente West Betuwe maakt onderdeel uit van een regio met een kleinschalig landschap en een relatief hoog energieverbruik. Dit vormt een uitdaging voor de ambitie om bij te dragen aan de landelijke doelstellingen van het klimaatakkoord en de ambitie van het Gelders Energie Akkoord om in 2030 de uitstoot van CO2 met 55% te verminderen ten opzichte van 1990.

Met het conceptbod van 0,632 TWh bestaande uit grootschalig zon (172 hectare) en wind (42 turbines) op basis van bestaande en geplande projecten en de regionale warmtekaart is er een eerste stap gezet in de Rivierenlandse ambitie voor een duurzame, betaalbare energievoorziening, voor en door de regio. Richting de RES 1.0, die op 1 maart 2021 wordt aangeboden, wordt de tweede stap gezet. Daarin wordt gestreefd naar een verdubbeling van ons conceptbod. De uitkomst hiervan is afhankelijk van de gesprekken met onze inwoners, organisaties en volksvertegenwoordigers.

Wat de invulling gaat worden van het grondbeleid is uiteindelijk mede afhankelijk van de beoogde positionering van de gemeente West Betuwe binnen de regionale opgave van de energietransitie. Vooralnog gaat het Klimaatakkoord voor grootschalige opwek van duurzame energie uit van een faciliterende rol van gemeenten. Initiatieven komen bij voorkeur uit de markt.

Uitgangspunt Zonne-energie

De gemeente heeft een beleidskader Zon opgesteld om initiatieven voor de opwek van zonne-energie te kunnen beoordelen. Hiermee probeert de gemeente 300 TJ duurzame energie op te wekken. Dit beleidskader heeft als uitgangspunt dat de gemeente een faciliterende rol op zich neemt en bestemmingsplannen wijzigt op locaties waar ze dit mogelijk wil maken. Ze stelt regels vast en prioriteert aan de hand van de zonneladder. Uit de zonneladder blijkt welke gronden de voorkeur hebben om zonnepanelen op te ontwikkelen.

Er bestaan op hoofdlijnen vier ontwikkelstrategieën voor de ontwikkeling van grootschalige energieprojecten in het buitengebied.

ROLLEN	ONTWIKKELFASE					BOUWFASE	EXPLOITATIEFASE
	Planvorming	Bestemmingsplan	Vergunning	SDE-subsidie	Financiering		
PASSIEF	Ontwikkelaar						
FACILITEREN/ UITNODIGEN	Gemeente / Ontwikkelaar	Gemeente	Ontwikkelaar				
ACTIVEREN	Gemeente		Gemeente / Ontwikkelaar			Ontwikkelaar	
ONTWIKKELEN / PARTICIPEREN	Gemeente / samenwerking						

Passief

Een passieve houding van de gemeente is in feite geen ontwikkelstrategie. In dit scenario heeft de gemeente geen visie op de ontwikkeling van energieprojecten en als gevolg daarvan geen duidelijke kaders opgesteld over de koers van deze toekomstige ontwikkeling. In dit scenario is de gemeente reactief op marktinitiatieven. Voor initiatiefnemers is aan de voorkant van het proces niet duidelijk welke kaders en voorwaarden worden gesteld aan de grootschalige opwek van energie op een voorgestelde locatie. De gemeente bepaalt gedurende het proces of een dergelijke ontwikkeling mogelijk is.

Faciliteren en/of uitnodigen

Wanneer de gemeente voor een faciliterende rol kiest, legt zij in feite de basis voor marktpartijen. De gemeente faciliteert marktpartijen door het opstellen, dan wel wijzigen, van bestemmingsplannen. De gemeente stelt daarbij het beleid op en schept heldere voorwaarden voor mogelijke ontwikkelingen. Daaronder kan ook worden verstaan het beleidsmatig aanwijzen van potentiële ontwikkellocaties en spelregels voor bijvoorbeeld participatie door bewoners via een energiecoöperatie en oprichting van een omgevingsfonds (voorwaarden). In deze variant ligt het ontwikkelrisico volledig bij de marktpartij.

Activeren

Naast een faciliterende rol, kan de gemeente ook een activerende rol aannemen. Deze rol gaat een stap verder dan faciliteren. Zo kan de gemeente overwegen om ook de vergunning voor de aanleg te regelen en daarnaast de SDE-subsidie aan te vragen. Voor deze werkzaamheden zal de gemeente een afzonder-

lijke juridische entiteit moeten oprichten. Na de SDE+ gunning wordt de entiteit met vergunning en SDE -subsidie als pakket aangeboden aan de markt via een tender (incl. de voorwaarden voor participatie van bewoners via een energiecoöperatie en oprichten van een omgevingsfonds). De geselecteerde marktpartij is vervolgens verantwoordelijk voor de bouw - en exploitatiefase en neemt daarmee ook het ontwikkelrisico.

Bij activerend beleid kan de gemeente zelfs overwegen om een voorkeursrecht te vestigen op potentiële ontwikkelgronden ten behoeve van energieprojecten zonder dat de gemeente zelf op eigen rekening en risico investeert in het project. Het vestigen van een voorkeursrecht is een middel om bijvoorbeeld regie te behouden om beleidsmatig ruimte te creëren voor lokale energiecoöperaties voor de ontwikkeling van of participatie in zonneparken.

Ontwikkelen en/of participeren

Een vierde ontwikkelstrategie is het ontwikkelen van energieprojecten voor eigen rekening en risico door de gemeente. In deze variant blijft de gemeente eigenaar van de juridische entiteit (en daarmee aandeelhouder), financiert de realisatie van het project en is exploitant. In deze variant kan de gemeente overwegen om de gronden te verwerven of afspraken te maken over huur of pacht met een particuliere grondeigenaar. Bij deze grond - en ontwikkelstrategie ligt het ontwikkelrisico en rendement volledig bij de gemeente. Optioneel is het aangaan van een samenwerking met een marktpartij (PPS). In dat geval worden risico's en winsten gedeeld. Als exit - strategie kan de gemeente het energieproject verkopen aan derden of het aandeelhouderschap bij een samenwerking volledig overdragen aan de samenwerkende marktpartij.