

Nota Grondbeleid 2020

De raad van Alphen-Chaam in zijn openbare vergadering van 6 februari 2020;
gezien het voorstel van het college van 7 januari 2020;
gelet op de beraadslaging;

b e s l u i t :

1. de Nota grondbeleid 2020 vast te stellen;
2. in te stemmen met de in nota opgenomen beleidsregels.

Voorwoord

De vorige Nota Grondbeleid "regie op goede gronden" dateert uit 2014. Sinds 2014 hebben echter diverse veranderingen plaatsgevonden. Het is daarom wenselijk de huidige nota te actualiseren.

De gemeente heeft maatschappelijke belangen waarvoor zij, in het kader van ruimtelijke doelstellingen en grondbeleid, verantwoordelijk is. Bij de bestemming en de verdeling van grond is een belangrijke publieke verantwoordelijkheid en een sturende taak voor de gemeenteraad weggelegd. In het bestemmingsplan legt de gemeenteraad daarom onder andere de bestemming vast voor de gronden. Grondbeleid biedt daarnaast het benodigde instrumentarium om te sturen en te participeren in de grondmarkt.

In de nota worden de verschillende instrumenten van het grondbeleid weergegeven en worden algemene beleidskeuzes aangegeven waarbinnen het te voeren gemeentelijk grondbeleid kan plaatsvinden. De nieuwe nota is vooral opgezet als een praktische handreiking bij ontwikkelingen voor iedereen die daarbij betrokken is. Het heeft tot doel om voor specifieke ruimtelijke ontwikkelingen (projecten) de ontwikkel- en uitvoeringsstrategie op voorhand te kunnen bepalen en de juiste (risico)afwegingen te kunnen maken.

Aanvullend ten opzichte van de voorgaande nota, zijn passages opgenomen met betrekking tot de aankomende Omgevingswet (inclusief concept Aanvullingswet/-besluit Grondeigendom) en ontwikkelingen in relatie tot de energietransitie en duurzaamheid.

Deze Nota Grondbeleid is met deze praktische invalshoek opnieuw een nota geworden die zoveel mogelijk de sfeer uitademt die past bij de gemeente Alphen-Chaam en een belangrijk afwegingskader vormt voor tal van ruimtelijke ontwikkelingen.

Wethouder Erik Wilmsen

Samenvatting

Actief grondbeleid

Grondpolitiek & strategische aankopen

Het huidige beleid van de gemeente gaat uit van proactief grondbeleid. Verwerving van strategische gronden wordt gedaan voordat bestuurlijke besluitvorming over de toekomstige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen heeft plaats gevonden. Uitgangspunt voor nieuw beleid is actief grondbeleid. De gemeente zet niet in op het proactief verwerven van strategische gronden voor mogelijke ontwikkelingen op de langere termijn (> 10 jaar), maar is wel ontvankelijk voor het aankopen en ontwikkelen van dergelijke gronden indien een kans zich voordoet (aanbieding gronden van derden aan de gemeente). Het incidenteel vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente behoort hierbij ook tot de mogelijkheden.

Onteigening

Minnelijke verwerving heeft voor de gemeente de voorkeur. Alleen indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, zal de gemeente mogelijk tot onteigening overgaan.

Financieel tekort

Verwerving van gronden en/of opstallen voor een plan met een verwacht financieel tekort, maar met een aantoonbare hoge maatschappelijke waarde, blijft tot de mogelijkheden behoren. Hierbij dient het financiële tekort in verhouding te staan tot de maatschappelijke meerwaarde.

Gemeentelijk vastgoed

Vastgoed in gemeentelijk eigendom dat voor de gemeente geen functie (op termijn) heeft, wordt indien mogelijk afgestoten. Dergelijk vastgoed wordt op de markt gezet waarbij herontwikkeling door marktpartijen actief door de gemeente wordt gestimuleerd op basis van gemeentelijke randvoorwaarden. Mogelijk leegstand van verkochte panden wordt door de gemeente immers niet als wenselijk beschouwd.

Risicoacceptatie

Bij de keuze voor actief grondbeleid accepteert de gemeente de risico's die zich kunnen voordoen, blijft de gemeente adequaat risicomanagement toepassen en blijft de gemeente aansturen op voldoende weerstandsvermogen om risico's te kunnen dekken.

Faciliterend grondbeleid

Wijze van kostenverhaal

Bij private ontwikkelingen zal de gemeente voor het kostenverhaal streven naar een anterieure overeenkomst met marktpartijen. Indien partijen niet tot overeenstemming komen, dan worden de kaders van het exploitatieplan gehanteerd als basis voor een posterieure overeenkomst. De gemeente volgt voor het kostenverhaal de huidige wetgeving en anticipeert daarmee nog niet op de uitgangspunten van de Omgevingswet & Aanvullingswet Grondeigendom die in 2021 in werking treden.

Bovenwijkse investeringen

Bij private ontwikkelingen vraagt de gemeente aan marktpartijen een anterieure bijdrage ruimtelijke ontwikkeling ten behoeve van de reguliere opgave (infrastructuur, natuur en recreatie) én de nieuwe opgave (energietransitie, klimaat en circulariteit) op gemeenteniveau. Het gaat om een bedrag van € 2.500 per woning in het goedkopere segment en € 4.500 per woning in het middeldure en dure segment. Voor bedrijfsruimten hanteert de gemeente een bijdrage van € 5 per m² kavel (planologische uitbreiding).

Energietransitie

De uitkomsten van de duurzaamheidsvisie en de Regionale Energiestrategie (RES) zijn leidend voor inzicht in de energieopgave. Op basis hiervan zal de gemeente voor de uitvoering een koers gaan bepalen met betrekking tot de mogelijke grondstrategieën van energieprojecten afhankelijk van de mate van de gewenste betrokkenheid van de gemeente. De gemeente kiest niet voor een passieve rol. In de basis gaat de gemeente uit van een faciliterende rol, maar overweegt een activerende of actieve rol indien een dergelijke rol noodzakelijk of wenselijk wordt geacht.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Gemeentelijk grondbeleid is van oudsher een autonome gemeentelijke taak. De resultaten van gemeentelijk grondbeleid zijn van invloed op de wijze hoe ruimtelijke plannen uiteindelijk worden gerealiseerd. Het grondbeleid is ook een beleidsterrein waar sprake kan zijn van omvangrijke uitgaven en van grote uitvoeringsrisico's. Voor het grondbeleid geldt dan ook specifieke wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat de beleidsbegroting en het jaarverslag een paragraaf 'grondbeleid' en een paragraaf 'weerstandsvermogen' bevatten.

In 2014 is de Nota Grondbeleid 2014 – 2018 gemeente Alphen-Chaam (hierna: Nota 2014) vastgesteld, waarin de kaders zijn vastgelegd voor het gemeentelijk grondbeleid. De Nota 2014 is toe aan een herziening. Wij zijn voornemens om ten minste eenmaal per vier jaar deze beleidsnota te actualiseren. Daarnaast hebben sinds 2014 de nodige veranderingen plaatsgevonden op het gebied van wet- en regelgeving, waaronder de aanscherping van de BBV-regelgeving in 2016 en de Wet Voortgang Energietransitie (Wet Vet) waarin is vastgelegd dat nieuwbouwwoningen per 1 juli 2018 aardgasvrij moeten zijn. Daarnaast treedt de Omgevingswet in werking in naar verwachting 2021, waarbij de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling wil vereenvoudigen en samenvoegen, maar ook kaders bieden voor organische gebiedsontwikkeling. In deze nota geven wij aan wat deze veranderingen betekenen voor de gemeente om haar ambities bij ontwikkelingen waar te maken.

1.2. Doelstelling

Grondbeleid betreft een complex beleidsveld. Het grondbeleid kent ook veel onderdelen, zoals verweringsbeleid, het bouw- en woonrijp maken van nieuwe ontwikkellocaties, de gronduitgifte, het omgaan met private grondexploitaties en de samenwerking met marktpartijen. Het grondbeleid manifesteert zich daarbij zowel binnen publiek- als privaatrechtelijke kaders. De gemeente treedt soms op in haar hoedanigheid van publiekrechtelijk bevoegd gezag (overheidsrol), soms treedt zij op als privaatrechtelijke rechtspersoon (ondernemersrol).

Met de Nota Grondbeleid 2020 geven wij op transparante wijze inzicht in de doelstellingen, maar ook de kaders waarbinnen de gemeente Alphen-Chaam haar grondbeleid voert. Deze doelstellingen en kaders vormen de beleidsmatige 'paraplu' bij de toepassing van het grondbeleid in ruimtelijke projecten. Hierbij zullen ook de lokale omstandigheden van invloed zijn.

1.3. Grondbeleid in de gemeente Alphen-Chaam

De gemeenteraad stelt de hoofdlijnen en kaders vast voor het gemeentelijk grondbeleid. Het is de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders om vervolgens het grondbeleid vorm en inhoud te geven. Het college is ook verantwoordelijk voor een adequate informatievoorziening aan de raad.

De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor de voorbereiding en uitvoering van het grondbeleid. De juridische aspecten zijn ondergebracht bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. De financiële verslaglegging ligt bij de afdeling Financiën, Planning en Control. Beide afdelingen werken nauw samen.

2. Beleids- en wetgevende kaders

2.1 Europees

In de afgelopen jaren is Europese regelgeving steeds belangrijker geworden. Kernbegrippen die in deze regels een rol spelen zijn vooral: staatssteun, aanbesteding en transparantie. Gemeenten zijn bij het uitvoeren van grondbeleid gebonden aan Europese regelgeving waarin veel aandacht wordt besteed aan ongeoorloofde staatssteun aan het bedrijfsleven. Van staatssteun is sprake indien een begunstigde onderneming door overheidshandelen een economisch voordeel krijgt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben gekregen. Het niet voldoen aan Europese aanbestedingsregels kan ingrijpende (financiële) gevolgen of sancties tot gevolg hebben. Uitgangspunt van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid is dat wanneer de Europese regels van toepassing zijn, hieraan uitvoering wordt gegeven.

2.2 Landelijk

Op landelijk niveau zijn in de afgelopen jaren de volgende relevante (beleids-)nota's vastgesteld:

- Nota Grondbeleid (2001)
- Nota Ruimte (2005)
- Wet ruimtelijke ordening (2008)
- Crisis- en Herstelwet (2010)
- Barro – Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (2011)
- Besluit Begroting en Verantwoording – BBV (2016)

2.3 Provinciaal

Op provinciaal niveau zijn in de afgelopen jaren de volgende relevante (beleids-)nota's vastgesteld:

- Structuurvisie RO (2014)
- Verordening Ruimte (2018)

2.4 Gemeentelijk

Op gemeentelijk niveau zijn in de afgelopen jaren de volgende relevante (beleids-)nota's vastgesteld:

- Uitgifteregeling wonen 2010
- Erfgoedverordening Alphen-Chaam 2011
- Beleidsnotitie reststroken Alphen Chaam 2012
- Structuurvisie Alphen-Chaam 2014
- Bouwverordening Alphen-Chaam 2015
- Welstandsnota 2015
- Financiële verordening 2015
- Nota erfgoedbeleid 2015-2020
- Coördinatieverordening Wro Alphen-Chaam 2016
- Woonvisie 2018-2023
- Legesverordening 2019
- Prestatieafspraken woningcorporaties 2019

3. Grondbeleidsvormen

3.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf als marktpartij gronden en panden aan, maakt bouw- en woonrijp en verkoopt de bouwrijpe gronden vervolgens ten behoeve van de ontwikkeling daarvan. Op deze manier verschaft de gemeente zichzelf maximale sturing in zowel de productie als de exploitatie van locatie en gebiedsontwikkelingen. Bovendien kan de gemeente als zij het grondeigendom heeft, invloed uitoefenen op de bij de ontwikkeling betrokken partijen. De gemeentelijke kosten kunnen in dat geval door de gronduitgifteprijs bij de verkoop optimaal worden verhaald op diegenen die bij de ontwikkeling gebaat zijn. De beschikbaarheid van grond en/of gebouwen is bij tal van ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, sport, onderwijs en cultuur essentieel om tot realisatie van plannen te komen. De gemeentelijke regierol bij dit ontwikkelingsproces kan beter worden vervuld door middel van eigendomsposities in de plangebieden.

Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente (vooral rentelasten als gevolg van verwerving en investeringen voor sloop, sanering, bouw- en woonrijp maken en het afdekken van financiële risico's). Bij actief grondbeleid draagt de gemeente zelf het risico, maar profiteert zij ook volledig van de potentiële waardecreatie. Ontwikkelwinsten kan de gemeente ten goede laten komen aan de gemeenschap door middel van de realisatie van de diverse gemeenschapsvoorzieningen.

3.2 Faciliterend grondbeleid

Er is sprake van faciliterend grondbeleid als de gemeente het verwerven van onroerend goed, het produceren en het uitgeven van bouwgrond overlaat aan derden (marktpartij of particulier). Deze partij is de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente beperkt zich daarbij tot het stellen van planologische en financiële randvoorwaarden. De Grondexploitatiewet (de huidige Wet ruimtelijke ordening) heeft de regisserende rol van de gemeente versterkt voor de situatie waarin de gemeente geen grondpositie heeft (verkregen).

Na de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet is het onderscheid tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid minder belangrijk geworden. De Grondexploitatiewet verschaft de gemeenten de regie om op de locatieontwikkeling te sturen, ook voor de gronden waarvan de gemeente geen eigenaar is. Dat neemt niet weg dat ook bij het toepassen van faciliterend grondbeleid ambtelijke capaciteit nodig is voor het opstellen en/of toetsen van plannen, grondexploitaties, het opstellen van anterieure overeenkomsten en eventueel het opstellen en herzien van exploitatieplannen.

Op basis van de Grondexploitatiewet kan de gemeente eisen stellen aan drie soorten woningcategorieën. Deze zijn sociale koop, sociale huur en particulier opdrachtgeverschap. Ook kan de gemeente eisen stellen aan de inrichtingskwaliteit van het openbaar gebied en de uitvoering vanuit haar (toekomstige) beheerverantwoordelijkheid. De kosten van de grondexploitatie, waaronder plankosten (kosten van planologische maatregelen en ambtelijke kosten) en kosten van voorzieningen van openbaar nut, kunnen binnen bepaalde grenzen worden verhaald op de private partijen. Hiermee komt de versterkte regierol van de gemeente tot uitdrukking. Indien de gemeente kiest voor faciliterend grondbeleid, dan zal de gemeente niet financieel en/of risicodragend participeren in de grondexploitatie.

3.3 Samenwerking

De gemeente kan besluiten om in samenwerking met private partijen over te gaan tot exploitatie van grond en/of het realiseren van vastgoed. Dergelijke publiek-private-samenwerking (PPS) kent meerdere verschijningsvormen. Vaak zijn de feitelijke eigendomsverhoudingen, de beschikbaarheid van specifieke deskundigheid, het verdelen van de risico's en de wens om van het begin tot het eind van het project (meer) de regie over de ontwikkeling te voeren, de motieven om te kiezen voor deze vorm van grondbeleid. Het gaat daarbij vooral om grootschalige gebiedsontwikkelingen die vele jaren in beslag nemen of ontwikkelingen met een bijzonder karakter.

Hieronder worden schematisch de voor- en nadelen benoemd van de zojuist besproken vormen van grondbeleid:

	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren goede ruimtelijke ordening • Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang • Voldoende sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk • Goede markt- en onderhandelingspositie • Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan • Kostenverhaal via gronduitgifte • Het eventueel realiseren van winst 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ruimte nodig • Risico's in preontwikkelingsfase • Veel kennis, kunde en capaciteit vereist
Faciliterend grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren goede ruimtelijke ordening • Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang • Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat 	<ul style="list-style-type: none"> • Minder krachtige markt- c.q. onderhandelingspositie • Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieplan (bij afgifte omgevingsvergunning)

	<ul style="list-style-type: none"> Weinig risico, de marktpartij draagt het risico; Gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> Weinig invloed op het starten van locatieontwikkelingen Geen winstrealisatie
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> Realiseren goede ruimtelijke ordening Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang Verdeling van de risico's Voldoende mogelijkheden tot sturing Profijt van elkaars expertise 	<ul style="list-style-type: none"> Positieve grondexploitatie-resultaten worden gedeeld Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig

4. Instrumenten actief grondbeleid

4.1 Minnelijke verwerving

Minnelijke grondverwerving houdt in dat de gemeente in minnelijk overleg met de grondeigenaar de eigendom van de grond wenst te krijgen. Indien dat lukt, dan wordt daartoe een koopovereenkomst gesloten. Het bereiken van overeenstemming gebeurt op vrijwillige basis. De gemeente kan zich bijvoorbeeld richten op de verwerving van strategische posities zodat zij sturingsmogelijkheden heeft voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen.

De raad is voor de aankoop van gronden en opstallen kaderstellend. Gezien de relatief lange doorlooptijden van besluitvorming in de gemeente kan de gemeente niet altijd slagvaardig optreden bij verwerving van onroerend goed, terwijl dat in specifieke gevallen wel noodzakelijk is om strategische grondposities te verkrijgen.

De gronden die de gemeente middels strategische verwerving aankoopt, zijn gronden die nog niet zijn vervat in een project waarvoor een projectbudget (zoals bijvoorbeeld een grondexploitatie) beschikbaar is, maar die expliciet wel in de nabije toekomst ontwikkeld gaan worden met een concrete bestemming. Deze gronden zijn dan nog niet in exploitatie genomen.

4.2 Voorkeursrecht

Vestiging van een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) op private gronden betekent dat de betreffende grondeigenaar, deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. Het vestigen van een voorkeursrecht is met name effectief als het wordt aangewend in samenhang met andere grondbeleidsinstrumenten. Het voorkeursrecht is namelijk een passief instrument. De gemeente moet afwachten of grondeigenaren hun grond daadwerkelijk aanbieden. Voordat het instrument wordt ingezet moet dit goed worden overwogen. Hieronder volgt een opsomming van de overwegingen bij de keuze om het voorkeursrecht te vestigen:

- Wil de gemeente de grond van de onderhavige locatie zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- Is er voldoende budget beschikbaar/is de financiële voorziening toereikend voor verwerving en uitvoering van de verwervingsprocedure uit de Wvg?
- Is te verwachten dat private partijen een grondpositie innemen op de locatie? Bestaat er een kans dat speculanten door prijsopdrijving de uitvoerbaarheid van het project in gevaar brengen?
- Wil de gemeente het signaal afgeven dat de grond in de toekomst zal worden ontwikkeld en wellicht een prijsopdrijvend effect veroorzaken?
- Is te verwachten dat het vestigen van het voorkeursrecht de prijsontwikkeling 'dempt' of juist opdrijft in het geval van een niet-rendabele bestemming?
- Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?

4.3 Onteigening

Onteigening is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. In artikel 5:1 lid 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt het eigendomsrecht omschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben'. Hiermee wordt aangegeven dat de eigenaar in beginsel beschikkingsvrijheid heeft. Deze vrijheid kan worden beperkt door wettelijke voorschriften zoals de Onteigeningswet (OW). De grondwettelijke waarborgen betekenen voor de burger dat de overheid niet zonder meer grond en opstallen aan zich toe kan eigenen. De rechten van de individuele burger moeten voldoende zijn gewaarborgd.

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven. Het starten van de onteige-

ningsprocedure biedt de gemeente niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond. Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan meteen onteigening worden voorbereid. Indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, kan zorgvuldig worden afgewogen de onteigeningsmogelijkheid te benutten. Hieronder volgt een opsomming van overwegingen bij de keuze om de onteigeningsprocedure te voeren:

- a. Wil de gemeente de objecten verwerven?
- b. Heeft de gemeente voldoende budget / is de financiële positie toereikend om de objecten te verwerven?
- c. Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- d. Is er voldoende reden om het ingrijpende instrument van onteigening in te zetten?
- e. Wil de gemeente de druk verhogen om te komen tot minnelijke verwerving?
- f. Wil de gemeente de mogelijkheid van onteigening paraat hebben als onderhandelingsinstrument bij een samenwerking?
- g. Is de gemeente in staat binnen twee jaar te dagvaarden na ontvangst van Koninklijk Besluit tot onteigening?
- h. Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

Om ervoor te zorgen dat de pogingen tot minnelijke verwerving tot een koop zullen leiden, verdient het de voorkeur dat de gemeente een tweesporenbeleid volgt. Dit houdt in dat de gemeente een voorkeursrecht vestigt en tevens tijdig de voorbereiding start voor de onteigeningsprocedure om onnodig tijdsverloop te voorkomen.

4.4 Beleidskeuzes

Met betrekking tot voorgaande instrumenten zijn de gemeentelijke beleidskeuzes bij actief grondbeleid als volgt:

Beleidsregel 1 | grondpolitiek & strategische aankopen

Het beleid van de gemeente ging uit van proactief grondbeleid. Verwerving van strategische gronden werd gedaan voordat bestuurlijke besluitvorming over de toekomstige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen heeft plaatsgevonden. Uitgangspunt voor nieuw beleid is actief grondbeleid. De gemeente zet niet in op het proactief verwerven van strategische gronden voor mogelijke ontwikkelingen op de langere termijn (> 10 jaar), maar is wel ontvankelijk voor het aankopen en ontwikkelen van dergelijke gronden indien een kans zich voordoet. Het vestigen van een voorkeursrecht door de gemeente behoort hierbij tot de mogelijkheden.

Beleidsregel 2 | onteigening

Minnelijke verwerving heeft voor de gemeente de voorkeur. Alleen indien dit niet tot het gewenste resultaat leidt, zal de gemeente mogelijk tot onteigening overgaan.

Beleidsregel 3 | financieel tekort

Verwerving van gronden en/of opstallen voor een plan met een verwacht financieel tekort, maar met een aantoonbare hoge maatschappelijke waarde, blijft tot de mogelijkheden behoren. Hierbij dient het financiële tekort in verhouding te staan tot de maatschappelijke meerwaarde.

Beleidsregel 4 | gemeentelijk vastgoed

Vastgoed in gemeentelijk eigendom die voor de gemeente geen functie (op termijn) heeft, wordt indien mogelijk afgestoten. Dergelijk vastgoed wordt op de markt gezet waarbij herontwikkeling door marktpartijen actief door de gemeente wordt gestimuleerd op basis van gemeentelijke randvoorwaarden. Mogelijk leegstand van verkochte panden wordt door de gemeente immers niet als wenselijk beschouwd.

5. Instrumenten faciliterend grondbeleid

In hoofdstuk 4 gaven we aan dat bij faciliterend grondbeleid de gemeentelijke kosten op basis van de Grondexploitatiewet worden verhaald op private partijen. De Grondexploitatiewet heeft met het exploitatieplan en de exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) grondbeleidsinstrumenten geïntroduceerd waarmee de regiefunctie van de gemeente wordt versterkt. Met de komst van de Omgevingswet

zal enkele zaken wijzigen. Daarom gaan wij in op het kostenverhaal bij zowel de vigerende Wet ruimtelijke ontwikkeling als de toekomstige wetgeving (Omgevingswet).

5.1 Kostenverhaal Wet ruimtelijke ordening

5.1.1 Anterieure overeenkomst

Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft voordelen voor zowel de gemeente als de ontwikkelaar. In de eerste plaats is al in een vroeg stadium het proces helder. Daarnaast is in een vroeg stadium zekerheid over de ontwikkeling van de locatie, de exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen. De gemeente en de ontwikkelaar kunnen afspraken op maat maken en zaken regelen waarvoor hoe dan ook een overeenkomst moet worden gesloten, zoals overdracht van gronden.

In een anterieure overeenkomst kan de gemeente meer zaken regelen dan in een exploitatieplan (het publiekrechtelijk spoor) of een posterieure overeenkomst. Ook kan een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen worden overeengekomen, mits hiervoor een basis is gelegd in een vastgestelde structuurvisie. Tot slot zijn er meer inhoudelijke afspraken mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouw-categorieën. Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft niet tot gevolg dat faciliterend grondbeleid winstgevend wordt. In beginsel worden deze projecten kostendekkend uitgevoerd. Winstafroming is niet mogelijk. Er zijn alleen meer mogelijkheden om kosten te verhalen, waardoor de risico's beter zijn afgedekt.

Ook voor de ontwikkelaar heeft de anterieure overeenkomst voordelen. In onderling overleg bepalen de gemeente en de ontwikkelaar wat ze in de overeenkomst vastleggen. De ontwikkelaar heeft invloed op de inhoud van de overeenkomst, omdat de overeenkomst het resultaat is van onderhandelingen. Bij het exploitatieplan is deze invloed niet mogelijk, omdat de inhoud en vorm hiervan zijn vastgelegd in de Grondexploitatiewet.

In de anterieure overeenkomst kunnen over de volgende onderwerpen afspraken worden gemaakt:

- afspraken over de kosten van de grondexploitatie van de locatie;
- planschadeposten;
- kosten voor bovenwijkse voorzieningen;
- financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (bovenplanse verevening);
- bepalingen over zekerheidsstelling van betaling;
- bepalingen over tijdvak en fasering;
- bepalingen over locatie-eisen;
- bepalingen over woningbouw-categorieën;
- bepalingen die verband houden met het doorlopen van planologische en andere procedures;
- andere inhoudelijke bepalingen en algemene bepalingen.

5.1.2 Exploitatieplan (publiekrechtelijk)

De Wro gaat er van uit dat partijen eerst onderhandelen. Als partijen er niet uitkomen, moet het publiekrechtelijk spoor worden ingezet. Het publiekrechtelijk spoor begint met het opstellen van een exploitatieplan.

Een exploitatieplan moet worden opgesteld als het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd of als er locatie-eisen moeten worden gesteld die niet zijn geregeld in een anterieure overeenkomst. Een exploitatieplan wordt vaak gelijktijdig met een bestemmingsplan of projectafwijkingbesluit vastgesteld. In het exploitatieplan wordt rechtszekerheid geboden over de aard en de hoogte van de bijdrage die een ontwikkelaar verschuldigd is. Daarnaast kunnen in het plan eisen worden opgenomen voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en de locatie van de bestemmingen sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Het exploitatieplan bevat een exploitatieopzet met een raming van de verwachte kosten en opbrengsten. De opbrengsten hoeven niet groter te zijn dan de kosten om het plan economisch uitvoerbaar te laten zijn. Als er meer kosten dan opbrengsten zijn, kunnen alleen de kosten ter hoogte van de opbrengsten worden verhaald. Als er meer opbrengsten dan kosten zijn, kunnen alle verhaalbare kosten ook worden verhaald.

Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien, totdat alle werken zijn gerealiseerd. De exploitatiebijdrage moet door de ontwikkelaar aan de gemeente worden betaald bij verlening van de omgevingsvergunning. Bij de eindafrekening moeten meevallers boven een drempel van 5% worden terugbetaald aan de ontwikkelaar.

5.1.3 Posterieure overeenkomst

Ook na de vaststelling van het exploitatieplan kunnen een gemeente en een ontwikkelaar een overeenkomst sluiten op basis van vrijwilligheid. In een posterieure overeenkomst kunnen in beginsel dezelfde afspraken worden gemaakt als in de anterieure overeenkomst. Er gelden echter wel beperkingen van de contractsvrijheid. De gemeente moet bij het sluiten van een posterieure overeenkomst het exploitatieplan in acht nemen. In een posterieure overeenkomst kan geen financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen worden overeengekomen, omdat dit niet in een exploitatieplan kan worden geregeld. Daarnaast kan ook de afwenteling van planschade niet in een posterieure overeenkomst worden geregeld, tenzij hiermee rekening is gehouden bij het opstellen van het exploitatieplan.

5.2 Kostenverhaal Omgevingswet

Met de aankomende Omgevingswet worden de regels voor ruimtelijke projecten gebundeld. Voor de gemeente heeft dit tot gevolg dat alle bestemmingsplannen per 2021 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'.

Aanvullend op de Omgevingswet is de Aanvullingswet Grondeigendom. Doel van deze aanvullingswet 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.

In de huidige Wet ruimtelijke ordening (afdeling grondexploitatie) is geregeld dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling de door de gemeente gemaakte kosten (deels) kunnen verhalen op grondeigenaren (ontwikkelaars). Het exploitatieplan stuurt de wijze waarop een gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. In de kostensoortenlijst (Bro) wordt aangegeven welke type kosten kunnen worden verhaald op basis van de zogenaamde PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Echter, 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. Er worden ook geen regels meer opgenomen over de gemeentelijke regie – bijvoorbeeld over woningbouwcategorieën en inrichtingseisen – bij de inrichting van gebieden. Die regie is geregeld in hoofdstuk 4 van de Omgevingswet. Voor kostenverhaal voorziet het wetsvoorstel in een doorontwikkeling van de huidige regeling in de Omgevingswet. De bruikbaarheid van de regeling als stok-achter- de-deur is vergroot en de regeling wordt meer geschikt gemaakt voor verschillende typen gebiedsontwikkelingen, zoals transformatie en krimp.

In de kern wordt onderscheid gemaakt tussen integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Bij organische gebiedsontwikkeling wordt vooraf niet vastgelegd in welke periode ("tijdsvak") het gebied moet worden ontwikkeld. Bij integrale gebiedsontwikkeling heeft de gemeente beter zicht op het eindbeeld van een ontwikkeling. De systematiek van kostenverhaal (publiekrechtelijk) is dan ook vergelijkbaar met de huidige praktijk. Er is wel meer flexibiliteit voor het bepalen van de verdeling van de kosten binnen een gebied ("naar rato van de grondopbrengsten") en het vaststellen van de inbrengwaarde van gronden en opstallen (methode wordt vrijgelaten, taxatie zal niet meer verplicht worden).

Met betrekking tot organische gebiedsontwikkeling zal een nieuwe systematiek van toepassing zijn. Aangezien bij een dergelijke ontwikkeling het eindbeeld niet inzichtelijk is, vervalt ook de verplichting om aan de voorkant de grondopbrengsten te ramen. Als gevolg daarvan kan op basis van de huidige systematiek niet worden vastgesteld hoeveel kosten er maximaal kunnen worden verhaald ("macro-aftopping"). Om vooraf alsnog houvast te geven aan private initiatiefnemers, wordt een "kostenplafond" gehanteerd op zowel gebiedsniveau als activiteitsniveau. Tot slot wordt het mogelijk om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen af te dwingen bij ontwikkelaars. In de huidige Wet ruimtelijke ordening is het vragen van een dergelijke bijdrage alleen mogelijk in de anterieure fase op basis van vrijwilligheid.

5.3 Bovenwijkse investeringen

Naast de kosten binnen het plangebied, de zogenaamde binnenplanse kosten, hanteert de gemeente bij het kostenverhaal ook een bijdrage voor bovenwijkse investeringen (gebiedsoverstijgende kosten) van private partijen in de vorm van een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling'. Het gaat hier om gemeentelijke investeringen op gemeenteniveau van reguliere aard in grijs, groen en blauw (infrastructuur, natuur en recreatie). Ontwikkelande partijen hebben uiteindelijk ook profijt van deze gebiedsoverstijgende investeringen door de gemeente. Het draagt immers bij aan de verbetering van de fysieke leefomgeving binnen de gemeente, wat het aantrekken van nieuwe bewoners én het behouden van bestaande bewoners bevordert. Gebiedsoverstijgende kosten voor beheer en onderhoud vallen hier buiten beschouwing.

De gemeentelijke investeringen in grijs, groen en blauw zullen herleidbaar zijn uit de gemeentelijke Omgevingsvisie en programma die in het kader van de aankomende Omgevingswet worden opgesteld.

Naast gemeentelijke investeringen in reguliere zaken als infrastructuur, natuur en recreatie houdt de gemeente ook nadrukkelijk rekening met investeringen die naar verwachting nodig zijn voor de nieuwe opgave op het gebied van de energietransitie, klimaat en circulariteit (zie ook hoofdstuk 7). De (ruimtelijke) opgave van de energietransitie en klimaat is omvangrijk, maar de impact op de bestaande fysieke leefomgeving (bewoners, bedrijven en bezoekers) nog niet altijd duidelijk. De energietransitie is immers complex en veelzijdig (duurzame opwek elektriciteit, warmtetransitie, duurzame mobiliteit, klimaatadaptatie etc.). Dit zal in de komende jaren duidelijker moeten worden, onder andere via de Regionale Energiestrategie. De verduurzaming van de fysieke leefomgeving binnen Alphen-Chaam zal uiteindelijk ook bijdragen aan het vestigingsklimaat voor zowel bewoners als bedrijven. Ontwikkende partijen van woningbouw en bedrijventerreinen hebben dan ook profijt van gebiedsoverstijgende investeringen door de gemeente.

Bij het sluiten van een anterieure overeenkomst zijn partijen vrij om de hoogte van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling te bepalen. Het gaat hier om een relatief beperkte bijdrage (uitgedrukt in euro's per m² bouwkaavel of euro's per woningequivalent). In de aankomende Omgevingswet wordt een dergelijke financiële bijdrage overigens publiekrechtelijk afdwingbaar. De gemeente houdt echter nadrukkelijk rekening met de financiële haalbaarheid van private projecten. Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is niet aan de orde bij (aantoonbaar) verlieslatende projecten. Dit uitgangspunt sluit aan op het principe van de zogenaamde 'macro-aftopping' zoals gehanteerd in de vigerende Wet ruimtelijke ordening (de hoogte van kostenverhaal gemaximeerd op basis van de totale opbrengstpotentie).

5.4 Beleidskeuzes

Met betrekking tot voorgaande instrumenten zijn de gemeentelijke beleidskeuzes bij faciliterend grondbeleid als volgt:

Beleidsregel 5 | wijze van kostenverhaal

Bij private ontwikkelingen zal de gemeente voor het kostenverhaal streven naar een anterieure overeenkomst met marktpartijen. Indien partijen niet tot overeenstemming komen, dan worden de kaders van het exploitatieplan gehanteerd als basis voor een posterieure overeenkomst. De gemeente volgt voor het kostenverhaal de huidige wetgeving en anticipeert daarmee nog niet op de uitgangspunten van de Omgevingswet & Aanvullingswet Grondeigendom die in 2021 in werking treden.

Beleidsregel 6 | Bovenwijkse investeringen

Bij private ontwikkelingen vraagt de gemeente aan marktpartijen een anterieure bijdrage ruimtelijke ontwikkeling ten behoeve van de reguliere opgave (infrastructuur, natuur en recreatie) én de nieuwe opgave (energietransitie, klimaat en circulariteit) op gemeenteniveau. Het gaat om een bedrag van € 2.500 per woning in het goedkopere segment en € 4.500 per woning in het middeldure en dure segment. Voor bedrijfsruimten hanteert de gemeente een bijdrage van € 5 per m² kavel (planologische uitbreiding).

6. Instrumenten bij samenwerking

6.1 Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als marktpartijen grondeigendommen hebben in het plangebied. In het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte een aantal bouwrijpe kavels kunnen afnemen, waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. Het gaat hierbij als het ware om een gedwongen samenwerking tussen gemeente en marktpartijen. Net als bij het actief grondbeleid voert de gemeente een eigen grondexploitatie en draagt zij zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De marktpartijen nemen, net als bij het actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

In het geval dat in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen heeft deze variant de voorkeur. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Het bouwclaimmodel komt dus in grote lijnen overeen met de gemeentelijke grondexploitatie bij actief grondbeleid en wordt binnen het actief grondbeleid over het algemeen beschouwd als "second best"-oplossing als een marktpartij de gronden heeft verworven.

6.2 Publiek-private samenwerking

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten met een eigen projectorganisatie (bijvoorbeeld CV/BV). Zo'n rechtspersoon kan dan de grondexploitatie voeren en gronden uitgeven. De kosten van het bouw- en woonrijp maken worden gedeeld en ook de opbrengsten van de uitgifte worden gedeeld. Meestal wordt als uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitatie een budgettair neutraal saldo heeft. Dat houdt in dat de grondprijzen worden aangepast aan de investeringen en de eventuele winsten slechts via de opstalexploitatie behaald worden. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

De gemeente kiest op vrijwillige basis voor een publiek-private samenwerking wanneer er duidelijke voordelen voor partijen zijn te behalen. Voor de gemeente kan een samenwerking interessant zijn wanneer een marktpartij specifieke expertise kan inbrengen voor een complexe opgave. Voor partijen kan daarnaast het risicoprofiel voor een specifieke locatie te groot zijn, waardoor risicodeling door samenwerking wenselijk kan zijn.

6.3 Concessie

Bij het concessiemodel heeft de gemeente het grondeigendom. Via bijvoorbeeld aanbesteding of prijsvraag draagt de gemeente de gronden in huidige staat (niet bouwrijp) over aan een ontwikkelaar. In een samenwerkingsovereenkomst worden dan vervolgens de afspraken vastgelegd over de bebouwing en de aanleg van het openbare gebied. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente. De gemeente beperkt zich aan de voorkant bij een concessie tot het stellen van randvoorwaarden door middel van bijvoorbeeld een stedenbouwkundig programma van eisen en kwaliteitsnormen. Het concessiemodel kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling waarbij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen en infrastructuur) en risico's wordt overgedragen aan een marktpartij. Zowel de grond- als de opstalexploitatie is voor rekening en risico van de geselecteerde marktpartij. Bij de overdracht van overheidstaken aan een marktpartij als hiervoor bedoeld, dient bedacht te worden dat daarbij tevens verzekerd moet worden dat de marktpartij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht (waaronder inbegrepen het gemeentelijk aanbestedingsbeleid) zal aanbesteden.

De gemeente kiest voor een concessie wanneer er bijvoorbeeld geen capaciteit beschikbaar is en/of zij de risico's niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd. Binnen de gemeente is echter nog niet eerder met het concessiemodel gewerkt.

6.4 Beleidskeuzes

Zoals eerder in hoofdstuk 4 is aangegeven, hanteert de gemeente in de komende jaren een actief grondbeleid (beleidsregel 1). Als onderdeel van actief grondbeleid kan het bouwclaimmodel van toepassing zijn.

7. Energietransitie

7.1 Inleiding

Van oudsher richt een nota Grondbeleid zich op beleidskaders voor ruimtelijke opgaven. Het gaat hierbij veelal om woningbouw, herstructurering van wijken, bedrijventerreinen en voorzieningen. Naast de traditionele opgave krijgt de gemeente nu ook te maken met de ruimtelijke inpassing van energieprojecten. Denk aan bijvoorbeeld zonneparken, windparken, energieopslag en de warmtetransitie (warmtenetten, restwarmte industrie, biomassa). Dit leidt op termijn tot een duurzaam energielandschap met een ruimtelijke claim. Naast het feit dat deze ruimtelijke claim (op korte termijn) goed in beeld moet zijn, kan een nota grondbeleid als instrument dienen om regie te houden op de gemeentelijke duurzaamheidsdoelstellingen. Ook hierbij moet nagedacht worden of de gemeente een faciliterende of juist een activerende rol inneemt en wat gemeentelijk grondbeleid kan betekenen als sturingsmiddel.

In de regio van Alphen-Chaam spelen momenteel verschillende ontwikkelingen op het gebied van bijvoorbeeld zonne-energie en windenergie (grootschalige energieopwek), voornamelijk in het buitengebied. De gemeente heeft in april 2019 de duurzaamheidsvisie vastgesteld. In deze visie zijn ambities vastgesteld om goed bij te kunnen dragen aan de landelijke doelstelling van 45 % CO₂-reductie in 2030 en 95 % in 2050 ten opzichte van 1990. Het indien mogelijk meedoen aan grootschalige opwek is daarbij een uitgangspunt. Daarnaast stellen we een visie op over hoe we willen dat de grote installaties in het landschap worden ingepast en in hoeverre de inwoners daarbij de regie kunnen voeren en voordeel kunnen hebben.

Daarnaast werkt de gemeente in regionaal verband aan een Regionale Energiestrategie (RES). Deze RES heeft een meervoudige functie:

- 1) het is een product in de vorm van een strategie die de regio hanteert om energiedoelstellingen te bepalen en behalen;
- 2) het is een instrument om ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak te organiseren;
- 3) het is een manier om langjarige samenwerking tussen alle regionale partijen te organiseren.

In april 2020 moet helder zijn hoe de opgave voor bijvoorbeeld duurzaam opgewekte elektriciteit is verdeeld over de regio's (RES 1.0). Ook is er dan een eerste indicatie van de hoeveelheid warmtebronnen en de ligging daarvan in relatie tot de warmtebehoefte in de gebouwde omgeving.

7.2 Grondstrategieën grootschalige opwek

De opgave en de koers met betrekking tot grootschalige opwek is bij het opstellen van onderliggende nota nog niet inzichtelijk. Desalniettemin worden hieronder de vier mogelijke grondstrategieën toegelicht voor grootschalige energieopwek (vanwege de ruimtelijke impact in voornamelijk het buitengebied). Er bestaan op hoofdlijnen vier strategieën voor de ontwikkeling van grootschalige energieprojecten in het buitengebied, zoals zon- en windenergieprojecten.

Strategie	Ontwikkelfase				Bouwfase	Exploitatiefase
	Bestemmingsplan	Vergunning	SDE	Financiering		
Passief						
Faciliteren	Gemeente					Marktpartij
Activeren		Gemeente				Marktpartij
Ontwikkelen			Gemeente			

Passief

Een passieve houding van de gemeente is in feite geen ontwikkelstrategie. In dit scenario heeft de gemeente geen visie op de ontwikkeling van zonneparken en als gevolg daarvan geen duidelijke kaders opgesteld over de koers van deze toekomstige ontwikkeling. In dit scenario is de gemeente reactief op eventuele initiatieven uit de markt. Voor initiatiefnemers is aan de voorkant van het proces niet duidelijk welke kaders en voorwaarden worden gesteld aan de grootschalige opwek van wind / zonne-energie op een voorgestelde locatie. De gemeente bepaalt gedurende het proces of een dergelijke ontwikkeling mogelijk is (op gemeentelijke of private gronden).

Faciliteren / uitnodigen

Wanneer de gemeente voor een faciliterende rol kiest bij dergelijke ontwikkelingen, legt zij in feite de basis voor marktpartijen. De gemeente faciliteert marktpartijen door het opstellen, dan wel wijzigen, van bestemmingsplannen. Gemeente stelt daarbij het beleid op en schept heldere voorwaarden voor mogelijke ontwikkelingen. Daaronder kan ook worden verstaan het aanwijzen van mogelijke ontwikkellocaties (beleid) 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. Dit kan zowel op gemeentelijke als private gronden.

Activeren

Naast een faciliterende rol, kan de gemeente ook een activerende rol aannemen. Deze rol gaat een stap verder dan faciliteren (o.a. beleid en bestemmingsplan). Zo kan de gemeente vanuit grondeigendom 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 afzonderlijke juridische entiteit moeten oprichten. Na de eventuele SDE+ gunning wordt de entiteit met vergunning, SDE-subsidie én locatie aangeboden aan de markt aan de hand van een tender (incl. de voorwaarden met betrekking tot bijvoorbeeld participatie van bewoners via een energiecoöperatie en oprichten van een omgevingsfonds). De uiteindelijk 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 wind- / zonneparken zonder dat de gemeente zelf op eigen rekening en risico investeert in een zonnepark. 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 | participeren

Een vierde strategie is het ontwikkelen van zonne-energieprojecten voor eigen rekening en risico door de gemeente. In deze variant blijft de gemeente eigenaar van de juridische entiteit (en daarmee aandeelhouder van een wind- / zonnepark), financiert de realisatie van het zonnepark en voert tevens de exploitatie. In deze variant kan de gemeente overwegen om de gronden te verwerven of juist afspraken maken over huur / pacht met een particuliere grondeigenaar. Bij deze ontwikkelstrategie ligt het ontwikkelrisico en rendement volledig bij de gemeente. Optioneel is het aangaan van een samenwerking met een marktpartij. In dat geval worden risico's en winsten gedeeld.

Bij een eventueel actieve rol van de gemeente bij duurzame energieprojecten zoals grootschalige opwek van duurzame energie is grondeigendom een middel om regie te behouden. Bij onvoldoende grondposities kan de gemeente overwegen om strategisch gelegen gronden te verwerven. De processtappen voor verwerving van dergelijke gronden zijn over het algemeen vergelijkbaar met verwerving van gronden ten behoeve van bijvoorbeeld woningbouwontwikkeling. Daarom wordt verwezen naar hoofdstuk 4 'Instrumenten actief grondbeleid'. Wat de invulling gaat worden van het gemeentelijk grondbeleid is uiteindelijk mede afhankelijk van de beoogde positionering van de gemeente binnen de opgave van de energietransitie.

7.3 Beleidskeuzes

Met betrekking tot de voorgaande instrumenten zijn de gemeentelijke beleidskeuzes bij de energietransitie in het buitengebied als volgt:

Beleidsregel 7 | energietransitie

De uitkomsten van de duurzaamheidsvisie en de Regionale Energiestrategie (RES) zijn leidend voor inzicht in de energieopgave. Op basis hiervan zal de gemeente voor de uitvoering een koers gaan bepalen met betrekking tot de mogelijke grondstrategieën van energieprojecten afhankelijk van de mate van de gewenste betrokkenheid van de gemeente. De gemeente kiest niet voor een passieve rol. In de basis gaat de gemeente uit van een faciliterende rol, maar overweegt een activerende of actieve rol indien een dergelijke rol noodzakelijk of wenselijk wordt geacht.

8. Beheer van gemeentegronden

8.1 Pacht

Deze beheervorm wordt alleen ingezet voor agrarische gronden met een oppervlakte groter dan 1 hectare. Er zijn verschillende pachtvormen mogelijk: reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teelpacht.

Een reguliere pachtovereenkomst kan worden aangegaan voor een hoeve, agrarische woningen, losse agrarische bedrijfsgebouwen of los land. Een hoeve is een complex bestaande uit één of meer bedrijfsgebouwen of gedeelten daarvan en het daarbij behorende land dat wordt gebruikt voor de uitoefening van de landbouw. De wettelijke duur van een pachtovereenkomst is twaalf jaar voor een hoeve en zes jaar voor afzonderlijk land of afzonderlijke gebouwen. Bij reguliere pacht geldt een vergaande bescherming voor de pachter, zoals de automatische verlenging van de pachtovereenkomst (het continuatierecht) en het voorkeursrecht van koop door de pachter. Vanwege de lange looptijd en de moeilijke opzegbaarheid wordt deze pacht niet meer actief gebruikt binnen de gemeente.

Geliberaliseerde pacht is een flexibelere pachtvorm dan reguliere pacht. Voor deze pachtvorm gelden minder wettelijke bepalingen. Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk voor afzonderlijk land, en kan per verpachter worden aangegaan voor een periode van minimaal 1 jaar. De bescherming voor de pachter zoals die geldt bij reguliere pacht is hier niet van toepassing. Deze pachtvorm biedt de gemeente de mogelijkheid grond in gebruik te geven zonder dat de pachter allerlei rechten kan claimen. De gemeente behoudt bij deze pachtvorm de maximale vrijheid om te beschikken over de grond op het daarvoor gewenste moment.

Hiermee wordt het risico van het niet op tijd en niet vrij kunnen beschikken over de grond beperkt. Deze pachtvorm is dan ook een vorm van tijdelijk beheer.

Teelpacht is een tijdelijke pachtvorm en geldt alleen voor verpachting van afzonderlijk land. Een teelpachtovereenkomst heeft een duur van maximaal één jaar voor een éénjarige teelt en maximaal twee jaar voor tweejarige teelt. Bij deze pachtvorm is de bescherming van de pachter zoals die geldt bij de reguliere pacht ook niet van toepassing.

De landbouwgronden in gemeentelijk eigendom worden via geliberaliseerde pachtovereenkomsten voor één jaar verpacht. Elk jaar vindt daartoe een pachtuitgifte op inschrijving plaats. De hoogste inschrijver op een bepaald perceel wordt de nieuwe pachter voor het daaropvolgende jaar. Pachters van binnen de gemeente hebben bovendien voorrang op pachters van buiten de gemeente. Deze vorm van pacht wordt gecontinueerd tot het moment dat de gemeente over een bepaald perceel grond wil beschikken.

8.2 Verhuur en ingebruikgeving

De gemeente kan grond beheren door het aangaan van een huur- of gebruiksovereenkomst. Agrarische of andere gronden die niet onder de pacht vallen, kunnen worden verhuurd als paardenwei of volkstuin. Daarnaast zijn er nog groenstroken die bewoners gebruiken als voor-, zij of achtertuin. Dit is in feite openbaar groen. Er komen regelmatig verzoeken binnen voor het kopen of huren van reststroken. Men wil dit vooral vanwege het vergroten van de tuin of men vindt het gemeentelijk onderhoud te beperkt. In de beleidsnotitie Reststroken Alphen Chaam uit 2012 zijn de voorwaarden op basis waarvan verhuur of verkoop van een reststrook kan plaatsvinden vastgelegd. Naast de reststroken zijn ook de voorwaarden voor het verkopen en verhuren van bospercelen en percelen met een agrarische bestemming vastgelegd.

8.3 Registratie en beheer

Alle gronden die de gemeente verhuurt, verpacht of in gebruik geeft, worden geregistreerd. Deze registratie wordt voortdurend geactualiseerd.

9. Uitgifte van gronden

9.1 Verkoop

Na verwerving en bouwrijp maken is het laatste stadium bij actief grondbeleid de uitgifte van (bouwrijpe) bouw kavels door de gemeente. De uitgifte gebeurt door middel van verkoop van de kavels aan individuele particulieren of aan professionele partijen tegen een vooraf vastgestelde gronduitgifteprijs. Het grondprijnsbeleid wordt ieder jaar opnieuw vastgesteld door het college.

9.2.1 Woningbouw

Uitgifte aan particulieren

De gemeente verkoopt kavels aan individuele particulieren (particulier opdrachtgeverschap) middels loting. Bij uitgifte van kavels aan individuelen heeft de particulier een grote keuzevrijheid ten aanzien van ontwerp en afwerking van de woning. De gemeente blijft bij individuele uitgifte wel de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling bewaken. Waarborgen voor deze kwaliteit worden onder andere vastgelegd in het bestemmingsplan en in een beeldkwaliteitsplan voor de betreffende locatie. De gemeente heeft de mogelijkheid om op basis van de vigerende Wro het particulier opdrachtgeverschap te bevorderen, door het opnemen van een percentage te realiseren woningen door middel van particulier opdrachtgeverschap in het bestemmingsplan.

Uitgifte aan een collectief

Een andere mogelijkheid is de uitgifte van een aantal kavels aan een organisatie of collectief van particulieren. Voor de realisatie van woningen kunnen deze vervolgens gebruikmaken van het zogenaamde Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (hierna te noemen: "CPO"). CPO is geen doel op zich, maar een middel om de woonconsument maximale keuzevrijheid te bieden, gebruikmakend van de (economische) schaalvoordelen van realisatie in een groep. Het gezamenlijk organiseren en aanbesteden van de bouw kan leiden tot lagere bouwkosten per woning. De gemeente heeft net als bij uitgifte aan individuen een rol in het bewaken van de kwaliteit en eventueel in het procesmatig begeleiden van het collectief.

Uitgifte aan een marktpartij

Bij de ontwikkeling van een plangebied heeft de gemeente vaak ook te maken met diverse marktpartijen zoals projectontwikkelaars, bouwbedrijven, woningbouwverenigingen en maatschappelijke organisaties. Deze professionele partij is verantwoordelijk voor het gehele proces van ontwikkeling inclusief verkoop aan eindafnemers (particulieren). In dit geval beperkt de rol van de gemeente zich tot het stellen van randvoorwaarden op bijvoorbeeld ruimtelijk en volkshuisvestelijk gebied.

9.2.2 Bedrijfsgrond

De opgave voor bedrijfsruimten is binnen Alphen-Chaam relatief beperkt. De gemeente geeft kavels voor bedrijfsruimten per locatie geleidelijk uit op het moment dat een belangstellende zich meldt.

9.2.3 Groen- en reststroken

Bij de gemeente komen regelmatig verzoeken binnen van burgers om een strook openbaar gebied of openbaar groen aan te kopen of te huren. In de beleidsnotitie Reststroken Alphen Chaam uit 2012 zijn de voorwaarden op basis waarvan verhuur of verkoop van een reststrook kan plaatsvinden vastgelegd.

Naast de reststroken zijn ook de voorwaarden voor het verkopen en verhuren van bospercelen en percelen met een agrarische bestemming vastgelegd.

9.2 Grondprijzen

De gemeente verkoopt de grond volgens marktconforme grondprijzen. Deze prijzen stelt het college ieder jaar vast in de Notitie Grondprijzen.

9.3 Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht. Het wordt ingeschreven in de openbare registers (Kadaster). De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. Hij kan de grond die hij in erfpacht heeft bebouwen en hij kan zo'n opstal (meestal inclusief het erfpachtrecht) verkopen of bezwaren met een hypotheek. De erfpachter betaalt een jaarlijks bedrag, de canon, aan de erfverpachter (ook wel blote eigenaar genoemd).

Opstalrecht is nauw verwant aan erfpacht. In het Burgerlijk Wetboek zijn veel erfpachtbepalingen ook van toepassing op het opstalrecht. Het recht van opstal omvat het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander, gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Ook een recht van opstal wordt ingeschreven in de openbare registers en is daarmee een zakelijk recht. Zonder het vestigen van een recht van opstal zou de eigenaar van de grond, waarop de opstal gebouwd wordt, door natrekking eigenaar van de opstal worden.

De gemeente gebruikt het erfpachtrecht en opstalrecht voornamelijk voor de accommodatie van sportverenigingen. Deze staan namelijk op gemeentegrond en door het vestigen van een erfpacht- of opstalrecht wordt de vereniging eigenaar van en dus ook verantwoordelijk voor de accommodatie.

10. Financiële grondslag

10.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Met het weerstandsvermogen van de grondexploitatie bedoelt de gemeente de middelen, die beschikbaar zijn om risico's binnen deze activiteit op te vangen. De omvang van het benodigde weerstandsvermogen berekent en onderbouwt de gemeente in de jaarlijkse risicoanalyse, die de gemeente met het herzien van de grondexploitaties opstelt. Daarbij houdt de gemeente rekening met de effecten van achterblijvende opbrengsten en planvertragingen als gevolg van algemene economische omstandigheden. Risicoanalyses worden per project uitgevoerd en gerapporteerd.

In de begroting en de jaarrekening besteedt de gemeente in een afzonderlijke paragraaf aandacht aan het weerstandsvermogen en risicobeheersing. Dit is voorgeschreven in de BBV en de Financiële verordening gemeente Alphen-Chaam.

10.2 Reserves

Naast de Algemene en Bestemmingsreserves beschikt de gemeente Alphen-Chaam ook over de volgende Grondbedrijfsreserves:

- Algemene reserve grondbedrijf
- Bovenwijkse voorzieningen
- Natuurcompensatie
- Beeldende kunst en archeologie

Bij zowel de voeding als onttrekking van bovenstaande reserves, wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de BBV-regelgeving (Besluit Begroting & Verantwoording lagere overheden).

10.3 Voorzieningen

Een voorziening wordt getroffen indien sprake is van een grondexploitatie met een negatief resultaat. Dit kan een project zijn waarbij vanaf het begin gekozen wordt voor een begroot verlies, het kan ook zijn dat een project gedurende de ontwikkeling ten gevolg van conjuncturele ontwikkeling, noodgedwongen planwijzigingen etc. omslaat van een positief naar een negatief resultaat. Naast vastgestelde grondexploitaties (Bouwgrond in exploitatie) kan het treffen van een verliesvoorziening ook aan de orde zijn bij MVA-gronden (gronden zonder vastgestelde grondexploitatie verantwoord als Materiële Vaste Activa) of bij faciliterend grondbeleid (gemeentelijke kosten die niet worden verhaald op private partijen). Bij het treffen van een verliesvoorziening houdt de gemeente nadrukkelijk rekening met de BBV-regelgeving.

10.4 Winst en verlies

Ten aanzien van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen hanteert de gemeente de regelgeving van de BBV. Bij vastgestelde grondexploitaties met een te verwachten winst wordt de POC-methode gehanteerd (percentage of completion). De gemeente beoordeelt dit bij het opstellen van de jaarrekening.

10.5 Beleidskeuzes

Met betrekking tot het voorgaande zijn de gemeentelijke beleidskeuzes ten aanzien van de risico's bij grondbeleid als volgt:

Beleidsregel 8 | risicoacceptatie

Bij de keuze voor actief grondbeleid accepteert de gemeente de risico's die zich kunnen voordoen, blijft de gemeente daarom adequaat risicomanagement toepassen en blijft de gemeente aansturen op voldoende weerstandsvermogen om risico's te kunnen dekken.