

Nota Grondbeleid 2020-2023 eerste herziening tot en met 2025

De raad van de gemeente Hulst;

gelezen het raadsvoorstel tot het verlengen van de Nota Grondbeleid eerste herziening;

gelet op de Financiële verordening gemeente Hulst 2017 ex artikel 212 Gemeentewet;

gelet op de inwerkingtreding van de Omgevingswet;

BESLUIT:

1. tot verlenging van de Nota Grondbeleid 2020-2023 eerste herziening tot en met 2025; onder bepaling dat die nota per 1 januari 2024 in werking treedt;
2. tot intrekking van de Nota Grondbeleid 2020-2023 die werd vastgesteld door de gemeenteraad op 12 december 2019; onder bepaling dat die intrekking in werking treedt met ingang van 1 januari 2024.

1 Inleiding

Op 12 december 2019 heeft de gemeenteraad de Nota Grondbeleid 2020-2023 vastgesteld. De nota dient iedere 4 jaar geactualiseerd en opnieuw vastgesteld te worden. De actualisering houdt rekening met veranderde regelgeving en met de ervaringen van de afgelopen jaren met de beleidsregels in de Nota Grondbeleid. Vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt deze Nota Grondbeleid 2020-2023 tussentijds herzien. De aanpassingen zijn nodig om te voldoen aan de huidige wetgeving, terminologie of jurisprudentie.

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

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

Doel van het Grondbeleid

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

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

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

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

Met deze Nota Grondbeleid wordt een aantal zaken beoogd:

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

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

2 Relevante beleidskaders grondbeleid

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

Europese regelgeving

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

Aanbestedingsregels

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

Staatssteun

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

Landelijke wet- en regelgeving

Op 1 juli 2008 zijn de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met de daarin begrepen Grondexploitatiewet van kracht geworden. Daarnaast is er nog de invloed van onder meer de Onteigeningswet (Ow) en de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvvg). Deze regelgeving is verankerd in de Omgevingswet. De Omgevingswet integreert zo'n 26 bestaande wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hieronder vallen onderwerpen als: bouwen, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. De Aanvullingswet grondeigendom heeft als doel het grondbeleid geschikter te maken voor de heel diverse maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving. In de Aanvullingswet wordt onder andere een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal opgenomen om het kostenverhaal zoals vastgelegd in de Wro te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. Zo wordt er een regeling mogelijk die ook toepasbaar is bij organische gebiedsontwikkeling. Na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt beoordeeld of een aparte Nota Kostenverhaal wordt opgesteld.

Een belangrijk onderdeel daarvan is het maken van een Omgevingsvisie die de structuurvisie gaat vervangen. In de Omgevingsvisie staan de gemeentelijke doelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. Alle gemeentelijke bestemmingsplannen worden gebundeld tot één Omgevingsplan. Het Omgevingsplan dient als instrument en grondslag voor kostenverhaal. In het Omgevingsplan dienen locatie-eisen te worden opgenomen. Dit betreft aanwijzen van kostenverhaalgebieden en kostenverhaalregels voor specifieke locaties.

De Aanvullingswet Grondeigendom regelt de integratie in de Omgevingswet van een aantal instrumenten van grondbeleid, te weten, voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kavelruil in het landelijk gebied. Deze zijn nu geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied. Daarnaast maakt het toepassing van de privaatrechtelijke faciliteit van kavelruil ook mogelijk in het stedelijk gebied. In de Aanvullingswet wordt onder andere een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal opgenomen om het kostenverhaal zoals vastgelegd in de Wro te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. Zo wordt er een regeling mogelijk die ook toepasbaar is bij organische gebiedsontwikkeling.

Naast de Omgevingswet zijn het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. art 212 van de Gemeentewet en het Burgerlijk Wetboek belangrijke wetten en regelgeving voor grondbeleid.

Wet Markt en Overheid (Wet M en O)

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

Vennootschapsbelasting (Vpb)

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

Grondbeleid en de gemeente

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

- de Omgevingsvisie;
- Omgevingsplan;
- vastgesteld gemeentelijk beleid;
- afspraken met de Provincie Zeeland, de Zeeuws-Vlaamse gemeenten en andere partijen over woningbouw en bedrijventerreinen.

3 Vormen van Grondbeleid

3.1 Rollen in grondbeleid

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

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

Tabel 1: Hoofdvormen van grondbeleid

3.2 Actief grondbeleid

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

Bij actief grondbeleid zijn de volgende punten van belang:

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

- eventuele mee- en tegenvallers zijn voor rekening van de gemeente.

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

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

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

Voordelen van een actief grondbeleid:

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

Nadelen van een actief grondbeleid:

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

3.2.1 Verwerving

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

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

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

3.2.2 Minnelijke grondverwerving

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

Strategisch verwerven

De gemeente kan strategische locaties verwerven waarmee de sturingsmogelijkheden voor het in gang zetten van gewenste ontwikkelingen worden vergroot. Om de strategische aankopen mogelijk te maken kan een tweesporenbeleid worden gevolgd. Naast minnelijke verwerving worden dan ook de – in de volgende paragrafen te bespreken – instrumenten gemeentelijk voorkeursrecht en onteigening ingezet

om de verwerving zoveel mogelijk te verzekeren. Naast zelf actief verwerven kan de gemeente ook alert reageren op bewegingen in de vrije grondmarkt. Er wordt dan verworven voor eventuele toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden of om ruilgrond in bezit te krijgen. Indien de gemeente actief wil verwerven en de mogelijkheid wil hebben om strategisch te verwerven, dan is besluitvorming door de gemeenteraad vereist. Indien slagvaardige strategische verwerving 'in de luwte' gewenst is, dan kan de gemeenteraad een budget beschikbaar stellen voor strategische aankopen. Het college van burgemeester en wethouders legt in dat geval jaarlijks verantwoording af over de aanwending van dit budget.

Verwerven met bouwclaim

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

Strategische overwegingen minnelijke verwerving

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

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

3.2.3 Gemeentelijk voorkeursrecht (Afdeling 9 Omgevingswet)

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

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

Strategische overwegingen vestigen gemeentelijk voorkeursrecht

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

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

3.2.4 Onteigening (afdeling 11 Omgevingswet)

Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Hierbij is een uitermate zorgvuldige wettelijke procedure van toepassing. De start van een onteigeningsprocedure heeft als voordeel, dat het de onderhandelingen over minne-

lijke verwerving kracht bij kan zetten. Opgemerkt moet worden, dat onteigening niet mogelijk is wanneer de eigenaar kan aantonen, dat hij zelf in staat en bereid is om de bestemmingen uit het omgevingsplan te realiseren (zelfrealisatie). Of het nodig, mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van dit instrumentarium, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van een project.

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

Strategische overwegingen voeren onteigeningsprocedure

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

3.2.5 Grondruil

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

3.2.6 Conclusies verwerving

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

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

3.3 Faciliterend grondbeleid

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

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

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

Wanneer de ontwikkelende partijen niet bereid zijn een voor de gemeente bevredigende anterieure overeenkomst te sluiten, wordt het kostenverhaal geregeld via de bestuursrechtelijke regeling (kostenverhaalsbeschikking) Dan verhaalt de gemeente de kosten op basis van de regels in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Zolang de kostenverhaalbijdrage niet is betaald, is het verboden om de bouwwerkzaamheden uit te voeren.

Voordelen van faciliterend grondbeleid:

- Beperkt risico voor de gemeente, de financiële risico's van de grondexploitatie liggen bij externe marktpartijen;

- Financieel en organisatorisch beslag ligt grotendeels bij derden.

Nadelen van faciliterend grondbeleid:

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

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

3.3.1 Kostenverhaal

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

Geen kostenverhaal is er bij bouw op gronden die door de gemeente als bouwrijpe kavels zijn verkocht of in erfpacht zijn uitgegeven. De kosten worden dan verrekend in de verkoopprijs van de grond of in de erfpachtcanon.

In de volgende drie gevallen kan het bevoegd gezag afzien van kostenverhaal (artikel 8.14 Omgevingsbesluit):

1. Als er minder dan 10.000 euro verhaalbare kosten zijn.
2. Als er geen verhaalbare kosten zijn voor openbare werken (als bedoeld in A3 tot en met A9 van bijlage IV van het Omgevingsbesluit).
3. Als er alleen kosten zijn voor de aansluiting op de openbare ruimte of nutsvoorzieningen.

Er zijn verschillende soorten kosten die (kunnen) worden verhaald bij kostenverhaalplichtige activiteiten (artikel 8.13 Omgevingsbesluit):

- a. de kosten die op de kostensoortlijst staan (Bijlage IV Omgevingsbesluit);
- b. Bovenwijkse voorzieningen;
- c. Bovenplanse kosten/verevening;
- d. Afdwingbare financiële bijdragen.

Onderscheid maken tussen deze groepen is van belang. Onder meer omdat de spelregels over de verhaalbaarheid van deze kosten voor deze groepen verschillend zijn.

A. Gebiedseigen kosten/kostensoortlijst (afdeling 13.6 Omgevingswet)

De gemeente is verplicht om alle kosten die direct en volledig te maken hebben de locatieontwikkeling te verhalen bij de initiatiefnemer. Het kostenverhaal betreft alleen kosten die op de kostensoortlijst staan. Van belang bij het kostenverhaal zijn de PTP-criteria: proportionaliteit, toerekenbaarheid en profijt. Op de kostensoortlijst staat een breed scala van kosten van gebiedsontwikkeling. Van het opstellen van plannen, het kopen of onteigenen tot en met het bouw- en woonrijp maken van gronden, het aanleggen van publieke voorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en nadeelcompensatie.

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

Toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder de activiteit), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van de activiteit.

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

D. (Publiekrechtelijke) afdwingbare financiële bijdragen (afdeling 13.7 Omgevingswet)

Het afdwingen van een financiële bijdrage is geen verplichting, maar een bevoegdheid. De bevoegdheid kan worden toegepast via het omgevingsplan (of privaatrechtelijk worden geregeld) en kan worden ingezet voor ontwikkelingen die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren, maar niet noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van bouwactiviteiten. Denk aan een bijdrage in sociale woningbouw of de herstructurering van een bedrijventerrein elders, de aanleg of herinrichting van een stadspark, de herinrichting van het landelijk gebied of de aanleg van een (recreatief) fietspad als onderdeel van een

regionaal routenetwerk. Deze bijdragen hoeven niet langs de lat van de drie PTP-criteria worden gelegd. Er moet een functionele samenhang zijn tussen de activiteit uit artikel 8.20 Omgevingswet en het bestedingsdoel van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Het verschuldigde bedrag mag niet meer zijn dan de opbrengsten van het kostenverhaalsgebied en kostenverhaal gaat voor op de financiële bijdrage. Voorwaarde is ook dat de bekostiging van de investeringen niet op een andere manier is verzekerd. De ontwikkelingen/investeringen moeten zijn vastgelegd en onderbouwd in een omgevingsvisie of programma (Nota). In het omgevingsplan moet duidelijk en concreet zijn om welke ontwikkeling het gaat, welke visie er is en welke maatregelen/bijdragen kunnen worden gedaan. B&W leggen de bijdrage bij beschikking op, tenzij het kostenverhaal anderszins is verzekerd.

Een belangrijk aspect is dat periodiek verantwoording moet worden afgelegd over de besteding van die bijdrage. Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten is hierop van toepassing. Deze publieke verantwoording kan in samenhang met de jaarstukken plaatsvinden en volgt dan de normale begrotingscyclus op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De gemeente kan echter ook verslag doen in het Meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling of in een afzonderlijke rapportage. De wijze waarop concreet uitvoering wordt gegeven aan de verantwoording moet worden vastgelegd in het omgevingsplan.

Uitgangspunt is het verplichtende karakter van het kostenverhaal. Een gemeente moet de gebiedseigen kosten verhalen en mag er niet afzien. Het privaatrechtelijke kostenverhaal heeft de voorkeur boven het publiekrechtelijke kostenverhaal. De nieuwe wet onderscheidt een tweetal instrumenten om kostenverhaal zeker te stellen:

1. Het sluiten van een *privaatrechtelijke* overeenkomst waarbij de gemeente met de initiatiefnemer van de bouwactiviteit een overeenkomst sluit waarin het kostenverhaal is verzekerd.
2. De *publiekrechtelijke kostenverhaalsregeling*: Bij publiekrechtelijk kostenverhaal neemt de gemeente de regels over het kostenverhaal op in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

In die regels staat onder andere:

- welke kosten worden verhaald
 - hoe die kosten over de bouwactiviteiten in het gebied worden verdeeld en
 - hoe en wanneer een eindafrekening plaatsvindt
- Wie wil bouwen, moet bij het bevoegd gezag een kostenverhaalsbeschikking vragen. De wet biedt twee mogelijkheden van publiekrechtelijk kostenverhaal: voor integrale gebiedsontwikkeling (met concreet eindbeeld en tijdvak) en voor organische gebiedsontwikkeling (zonder eindbeeld en tijdsplanning). Kostenverhaal met tijdvak is mogelijk bij een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit. Kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen via het omgevingsplan plaatsvinden.

Privaatrechtelijk spoor (paragraaf 13.6.2 van de Omgevingswet)

De gemeente heeft een voorkeur voor het maken van privaatrechtelijke kostenverhaal via een overeenkomst. Het sluiten van een overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze van) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan via het publiekrechtelijk kostenverhaal en geldt er een ruimte mate van contractsvrijheid, waarbij de afspraken op maat kunnen worden gemaakt. De bepalingen van de kostensoortenlijst en de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn niet rechtstreeks van toepassing. Wel zal de publiekrechtelijke regeling van het kostenverhaal schaduwwerking hebben op de onderhandelingen. Zo vormt de regeling bij de burgerlijke rechter een referentiekader bij juridische geschillen over de overeenkomst. De contractsvrijheid wordt verder begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de regels uit het Burgerlijk Wetboek.

Ook na vaststelling van een omgevingsplan kan nog een overeenkomst worden gesloten. Dan moeten wel de vastgestelde regels over kostenverhaal in het omgevingsplan worden gevolgd.

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

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

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

Beleid kostenverhaal en financiële bijdragen

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

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

(Aantal woningen x € 3.000,-) + (1,5% x € 200,- als gemeentelijke bouwgrondprijs x oppervlakte exploitatiegebied)

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

Nadeelcompensatie

Onderdeel van de Omgevingswet is de invoering van een nieuw wettelijk stelsel ten aanzien van nadeelcompensatie en planschade. Nadeelcompensatie betreft de vergoeding van schade die bij derden is ontstaan door rechtmatig overheidshandelen en rechtmatige feitelijke handelingen. Planschade is een specifieke vorm van nadeelcompensatie volgend uit de aangewezen schadeoorzaken in de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat een nadeelcompensatieregeling die aansluit op de algemene regeling in de Awb, titel 4.5. Nadeelcompensatie dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De schade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een schaderisicoanalyse. Indien de gemeente faciliterend grondbeleid uitvoert, ligt de verantwoordelijkheid om een schaderisicoanalyse op te stellen bij de ontwikkelaar. De voor toekenning in aanmerking komende schadevergoeding en daarmee samenhangende kosten kunnen op basis van artikel 13.3c voor rekening van de ontwikkelaar worden gebracht. Hiervoor wordt een schadevergoedingsovereenkomst gesloten.

Publiekrechtelijk spoor (paragraaf 13.6.3 van de Omgevingswet)

Is het niet mogelijk om een overeenkomst af te sluiten, dan past de gemeente de regeling van het publiekrechtelijke kostenverhaal toe. Publiekrechtelijk kostenverhaal vindt plaats bij:

1. het publiekrechtelijk toelaten van kostenverhaalplichtige activiteiten en
2. er geen overeenkomst met de initiatiefnemer is gesloten

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal neemt het bevoegd gezag regels over het kostenverhaal op in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

In die regels staat onder andere:

- welke kosten worden verhaald
- hoe die kosten over de bouwactiviteiten in het gebied worden verdeeld en
- hoe en wanneer een eindafrekening plaatsvindt

Wie wil bouwen, moet bij het bevoegd gezag een kostenverhaalsbeschikking vragen.

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

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

3.4 Samenwerkingsvormen

Tot de jaren negentig waren gemeenten vaak dominant op de grondmarkt. Een actief grondbeleid was een logische beleidskeuze in het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Inmiddels is deze situatie

veranderd. Vanaf de jaren negentig opereren veel meer marktpartijen en corporaties op de grondmarkt. Doordat er meer spelers op de markt zijn gekomen en door de steeds verdergaande liberalisering is het speelveld voor gemeenten lastiger geworden.

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

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

3.5 Publiek-Private Samenwerking

Publiek-private samenwerking (hierna: PPS) betekent dat de gemeente en één of meerdere marktpartijen samenwerken. Een belangrijk kenmerk van een PPS is dat sprake is van enige vorm van risicodeling. Een PPS kan meerwaarde opleveren omdat het de slagkracht vergroot, meer deskundigheid en markt-kennis aanwezig is en/of omdat de risico's voor de gemeente gereduceerd worden.

Voordelen van de Publieke Private Samenwerking:

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

Nadelen van de Publieke Private Samenwerking:

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

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

Bouwclaim-model

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

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

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

Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaim-model:

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

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

Joint-venturemodel

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint-venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondex-

exploitatie maatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd. Vanzelfsprekend wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint-venture kan in verschillende juridische vormen worden vervaardigd.

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

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

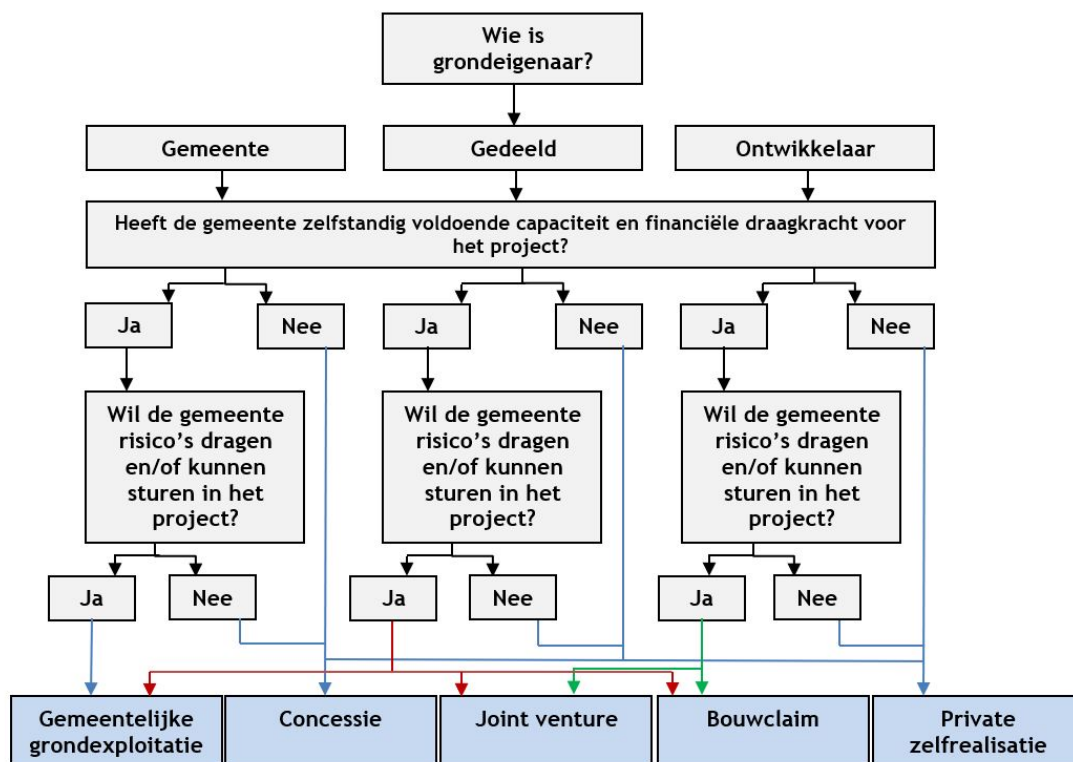
De GEM verworft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk verdeeld tussen gemeente en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

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

Concessiemodel

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

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



Figuur 1 : Beslisboom samenwerkingsvormen

4 Grondbeleid strategie

4.1 Uitgangspunten grondbeleid

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

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

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

Gezien de demografische situatie, de noodzaak om woningen te verduurzamen en de bestaande woningvoorraad in de gemeente Hulst, worden herstructureringen steeds belangrijker. Het gemeentelijk

grondbeleid richt zich op herstructureren. De opgaven worden daardoor steeds complexer. Hier liggen verschillende motieven aan ten grondslag, zoals het behoud van cultureel erfgoed en openbare ruimte, mobiliteit en duurzaamheid. Dit beleid wordt ondersteund met rijksbeleid, zoals de toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking.

Bij situationeel grondbeleid bepaalt de gemeente per ruimtelijke ontwikkeling welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is, actief grondbeleid of faciliterend of een mengvorm. Bij de keuze voor deze vorm van grondbeleid is het van cruciaal belang om te kijken in welke mate de ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities. Daarnaast zijn de grondpositie, de marktomstandigheden, de maatschappelijke en financiële aspecten, het risicoprofiel en de mate waarin de gemeente al dan niet regie wil voeren belangrijke factoren die meewegen bij deze keuze. Na zorgvuldige weging van de factoren kan een keuze worden gemaakt welke vorm van grondbeleid het beste bijdraagt aan de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling.

Het voordeel van situationeel grondbeleid is dat het ruimte biedt voor maatwerk, om hiermee uiteindelijk zoveel mogelijk gemeentelijke beleidsdoelstellingen en ambities te realiseren. Indien de markt voorziet in de realisatie van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen, kan de gemeente volstaan met facilitair grondbeleid. Indien de markt onvoldoende of niet voorziet in de realisatie van bepaalde beleidsdoelstellingen, kan de gemeente met actief grondbeleid toch voorzien in dergelijke ontwikkelingen. De gemeente kan er ook voor kiezen om een samenwerking met een marktpartij aan te gaan om een ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

Het nadeel van situationeel grondbeleid is dat per locatie of ontwikkeling een afweging gemaakt moet worden over de rol van de gemeente en het dus niet op voorhand helder is welke rol de gemeente bij een ruimtelijke ontwikkeling gaat spelen.

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

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

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

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

4.2 Uitgifte

Indien de gemeente actief grondbeleid voert, dan bepaalt de gemeente zelf op welke wijze zij de gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs dit gebeurt. Leidend is dat uitgifteprocessen Transparant, Openbaar en Markconform (TOM) dienen te zijn. Dit principe houdt in dat het onroerend goed openbaar 'op de vrije markt' wordt verkocht, waarbij in de procedure iedere geïnteresseerde in de gelegenheid wordt gesteld mee te dingen naar de onroerende zaak of, indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Zowel onderhandse verkopen als selecties zijn TOM zolang gegadigden voldoende geïnformeerd worden (over de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria) en voldoende in de gelegenheid worden gesteld onderzoek te doen en een voorstel te brengen. De gemeente moet de koper selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Van dit principe kan indien goed gemotiveerd worden afgeweken. Zo hoeft deze mededingingsruimte niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde is. In dat geval moet de gemeente de voorgenomen verkoop zodanig bekend maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Ook moet de gemeente in dat geval motiveren waarom er naar haar oordeel slechts één serieuze gegadigde is. Dit neemt niet weg dat de gemeente criteria mag stellen aan de (potentiële)

koper. In zoverre kan de gemeente de kring van potentiële gegadigden op voorhand afbakenen. Deze werkwijze is in lijn met recente jurisprudentie, waaronder het Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021.

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

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

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

De volgende uitgiftevormen kunnen worden onderscheiden:

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

Ad 1. Verkoop

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

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

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

Ad 2. Openbare inschrijving met gunning

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

Ad 3. Erfpacht

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

Ad 4. Opstalrecht

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

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

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

5 Financiële beheersing

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

De grondbedrijfsfunctie

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

5.1 Exploitatieopzetten

Actief grondbeleid

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

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

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

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

Faciliterend grondbeleid

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

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

Samenwerkingsvormen

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente een samenwerking aangaan met één of meerdere marktpartijen. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente de risico's en de regie. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd. De gezamenlijke grondexploitatie van samenwerkende

partijen heeft consequenties voor de eigen gemeentelijke begroting. Het betreft hier niet alleen financiële afspraken en resultaten, maar ook de risico's die de gemeente als partner draagt.

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

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

5.2 Risicobeheersing

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

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

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

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

5.3 Projectfasen en besluitvorming

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

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



Figuur 2 : projectfasen en portefeuille grondbedrijfsfunctie gearceerd

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

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

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

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

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

5.4 Winst- en verliesneming

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5.5 Reserves en voorzieningen

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

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

5.5.1 Reserve Grondexploitatie

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

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

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

Onttrekkingen aan de Reserve Grondexploitatie kunnen worden gedaan voor:

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

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

5.6 Weerstandsvermogen

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

6 Organisatie Grondbeleid

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

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

Gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders

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

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

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

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

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

Verantwoording

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

Het college informeert de gemeenteraad:

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

Het moment bij uitstek om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid is bij de jaarrekening waar verslag wordt gedaan over de uitgevoerde activiteiten, de bereikte resultaten en hoe de risico's beheerst worden. De paragraaf grondbeleid binnen de jaarrekening is de specifieke plaats om verslag te doen.

De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Indien de jaarlijkse actualisering van de exploitatieopzet significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van

een project kunnen worden gerekend, dient de gemeenteraad expliciet te worden geïnformeerd. De gemeenteraad zal dan om vaststelling van de herziene exploitatieopzet worden verzocht.

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

7 Uitvoeringsparagraaf

7.1 Inleiding

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

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

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

7.2 Actief en faciliterend grondbeleid

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

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

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

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

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

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

7.3 Verkoop

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

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

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

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

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

7.4 Prijsbepaling

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

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

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

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

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

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

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

7.5 Verpachten/verhuren

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

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

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

Voor verhuur en pacht worden vaak erg lage prijzen gerekend. De prijzen voor verhuur en verpachting worden periodiek geactualiseerd en opnieuw vastgesteld.

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

7.6 Snippergroen

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

Onder snippergroen wordt verstaan: 'kleine' groenstroken of grondstroken, grenzend aan particulier eigendom van maximaal 200 m² die als openbare ruimte zijn ingericht, eigendom zijn van de gemeente en die vanwege hun karakter en situering geen onmisbare bijdrage leveren aan de kwaliteit van de openbare ruimte als leefomgeving. Het snippergroen maakt geen deel uit van het straatprofiel of totaalbeeld en heeft geen verkeer geleidende functie. Snippergroen kan veelal worden verkocht zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan de kwaliteit van de openbare ruimte.

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

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

7.6.1 Verkoop

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

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

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

- Uitgifte van snippergroen kan alleen plaatsvinden als de grond geen stedenbouwkundige, planologische of verkeerskundige functie heeft;

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

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

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

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

De gemeente streeft ernaar de bestaande huurovereenkomsten voor groenstroken te beëindigen en de grond verkopen. Als de huurder niet wil kopen en niet wil huren tegen de nieuwe huurvoorwaarden en prijs, wordt de huurovereenkomst indien mogelijk door de gemeente beëindigd en wordt de grond weer in eigen beheer genomen.

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

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

7.6.2 Verkoopprijs

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

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

Snippergroen wordt uitsluitend verkocht als tuingrond. In de koopovereenkomst wordt een suppletie-regeling gehanteerd indien na aankoop van de gemeentegrond de bebouwing mogelijkheden worden uitgebreid.

Voor de prijsbepaling wordt verwezen naar paragraaf 7.4.

7.6.3 Verhuurprijs

De huurprijs voor snippergroen wordt jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de gemeenteraad. Bestaande huurovereenkomsten worden door middel van een uitsterfconstructie ontbonden.

De verhoging van de huurprijs heeft als mogelijk gevolg dat een aantal huurders het gebruik zal willen beëindigen. Na beëindiging van het gebruik van snippergroen dienen deze stroken grond vaak opnieuw te worden ingericht als openbaar groen en worden ze weer in het reguliere onderhoudsprogramma van de gemeente in opgenomen.

7.6.4 Oneigenlijk gebruik gemeentegrond

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

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

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

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

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

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

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

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

*Dit besluit werd in de raadsvergadering van <datum> aangenomen.
De gemeenteraad van de gemeente Hulst,*

De Griffier

De Raadsvoorzitter