

Nota Grondbeleid gemeente Wierden 2024

Inhoud

Nota grondbeleid 2024

- 1. Samenvatting: Uitgangspunten/Doelstelling gemeente 3
- I. Grondbeleid: Realiseren van gemeentelijke ambities 3
- II. Dynamisch grondbeleid: Flexibel en doelgericht 3
- III. (Strategische) verwerving: Grip op ontwikkelingen 3
- IV. Gronduitgifte: Marktconforme voorwaarden 3
- V. Kostenverhaal: Verzekeren van financiële compensatie 3
- VI. Financieel: Beheersen van risico's 3
- VII. Governance: Samenwerking tussen raad en college 3
- 2. Inleiding 4
- 3. Doelstelling van het grondbeleid 6
- 4. Kaders en ontwikkelingen 7
- 5. De koers van het grondbeleid 8
- 6. Instrumenten 10
- 7. Samenwerken 11
- 8. Financieel Beleid bij Grondontwikkeling: 12
- 9. Verantwoording en governance 13
- Bijlage 14
- Bijlage 1: (Wettelijke) kaders en ontwikkelingen 14
- Bijlage 2: Spelregels grondbedrijf 20
- Bijlage 3: Factsheet Didam arrest 23
- Bijlage 4: Instrumenten actief grondbeleid 24

1. Samenvatting: Uitgangspunten/Doelstelling gemeente

I. Grondbeleid: Realiseren van gemeentelijke ambities

Grondbeleid vormt de koers voor de grondpolitiek, maar het is belangrijk om te benadrukken dat het geen doel op zich is. In plaats daarvan dient het als een krachtig middel om gemeentelijke ambities te verwezenlijken. Denk hierbij aan het bouwen van woningen, het versterken van de economie door bijvoorbeeld de uitbreiding van bedrijventerreinen, de energietransitie en het realiseren van maatschappelijke voorzieningen, mobiliteit, infrastructuur en vrijetijdseconomie.

II. Dynamisch grondbeleid: Flexibel en doelgericht

In Wierden passen we een dynamisch grondbeleid toe. Dit betekent dat we voor elke situatie op maat gemaakte beslissingen nemen over de rol van de gemeente en de inzet van instrumenten bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hoewel we een actieve benadering prefereren om ervoor te zorgen dat de behoefte aan woningen in de komende jaren wordt vervuld, betekent dit niet dat we de mogelijkheid van een meer faciliterende rol uit het oog verliezen. Afhankelijk van de ambities van een project en hoeveel sturing we willen geven, kunnen we ervoor kiezen om proactief of passief te faciliteren. Het risicoprofiel en de betaalbaarheid van een ontwikkeling spelen hierbij ook een belangrijke rol.

Als een ruimtelijke ontwikkeling echter de belangen van de gemeente schaadt, als het kostenverhaal niet gegarandeerd is en/of als het economisch niet haalbaar is, zullen we niet meewerken aan het project.

III. (Strategische) verwerving: Grip op ontwikkelingen

Het verwerven van gronden, vooral op strategische momenten, is essentieel om controle te houden over ontwikkelingen. Om verantwoord met het beschikbare kapitaal om te gaan, hanteren we duidelijke spelregels.

Strategische grondverwerving gebeurt na een zorgvuldige risicoafweging en vereist een degelijke onderbouwing, waarbij we kijken naar:

- De noodzaak van gemeentelijke sturing in het gebied of een financieel belang bij in bezit zijnde gronden.
- De toegevoegde waarde en impact op de gewenste ontwikkeling.
- De financiële dekking.
- Een onafhankelijke taxatie om de marktconformiteit van de aankoopprijs te waarborgen.

IV. Gronduitgifte: Marktconforme voorwaarden

Gronduitgifte gebeurt in beginsel tegen marktconforme voorwaarden en prijzen, conform het grondprijnsbeleid van Wierden.

V. Kostenverhaal: Verzekeren van financiële compensatie

We streven naar een kostenverhaal bij voorkeur via een exploitatieovereenkomst. Hierbij houden we ons aan de wettelijke kaders en zorgen we voor een redelijke en billijke regeling. Indien nodig kunnen we, onder de Omgevingswet, het kostenverhaal opnemen in het Omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Om de redelijkheid en billijkheid van het kostenverhaal via een exploitatieovereenkomst te beoordelen, gebruiken we de exploitatieberekening als controlemiddel.

VI. Financieel: Beheersen van risico's

Bij grondexploitaties beperken we de risico's door flexibiliteit, cashflowsturing en risicomanagement toe te passen. Hierbij houden we ons aan de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) die de regels bepalen met betrekking tot onder andere (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd. Voor meer details over de BBV-regels, zie bijlage 1.

VII. Governance: Samenwerking tussen raad en college

De gemeenteraad stelt met de nota grondbeleid de kaders vast voor het grondbeleid en speelt een controlerende rol. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het grondbeleid binnen deze kaders en legt verantwoording af aan de raad over de voortgang en resultaten van het grondbeleid.

2. Inleiding

We zetten een 'groene stip op de horizon' om ook onze gemeente in de toekomst een 'thuis' te laten zijn voor onze inwoners. Op een manier die past bij wie we nu zijn. We zijn en blijven een groene of plattelandsgemeente, waarin we ons sterk met elkaar verbonden voelen. We gaan voor een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Met kansen voor jong en oud om hier te kunnen blijven wonen, werken en leven. We vergroenen onze omgeving, proberen de effecten van de klimaatverandering om te buigen en voorzien zo veel als mogelijk in onze eigen energie. We zien daarbij nieuwe kansen voor de lokale economie door meer groen en sociaal te ondernemen. We gaan samen aan de slag! Met een gemeente die goed luistert naar de samenleving en ondersteunt waar dat nodig is.

Toekomst visie 2030 "Thuis in de gemeente Wierden", vastgesteld 9 mei 2023.

Gemeente Wierden kenmerkt zich als een echte woongemeente. De goede bereikbaarheid met fiets, auto en per spoor, het voorzieningenniveau en de ruime en groene omgeving maken dat het prettig wonen en leven is in gemeente Wierden. We zijn een sociale gemeenschap met fijne kernen en buurten. We 'zien om naar elkaar'.

Lokale Woonagenda 2022-2026, Samen werken aan goed en betaalbaar wonen, vastgesteld op 20 april 2022.

Als gemeente willen wij dicht bij onze ondernemers staan. Samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners werken wij aan maatschappelijke opgaven. Daarvoor zoeken wij elkaar op en dagen wij elkaar uit, motiveren wij elkaar en helpen wij elkaar. Ook hechten wij grote waarde aan Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen in onze gemeente.
Economische visie 2019-2024, vastgesteld 9 juli 2019

Bovenstaande citaten zijn duidelijk: Wierden is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, werken en verblijven. De hoofdthema's in de toekomstvisie van de gemeente Wierden zijn 'Betaalbaarheid en beschikbaarheid', 'Wonen en zorg', en 'Duurzaamheid en toekomstbestendigheid'. Hierin heeft de realisatie van nieuwbouwprojecten om het tekort op de woningmarkt te verminderen de hoogste prioriteit. Tot 2030 richt Wierden zich voor woningbouw vooral op de in ontwikkeling genomen uitbreidingslocaties Zuidbroek, De Berghorst en Zenderink. Daarnaast staan diverse inbreidingslocaties in het woningbouwprogramma waar op ingezet wordt, zoals bijvoorbeeld De Klomphof en De Marke in Wierden. Ook wordt er samen met woningcorporatie Reggewoon gewerkt aan de realisatie van nieuwe woonconcepten. Zo wordt er invulling gegeven aan de bouw van woningen voor verschillende doelgroepen. Kavels voor bedrijven zijn niet of nauwelijks nog beschikbaar. In dit segment wordt (regionaal) gekeken naar de behoefte voor de komende jaren en de uitbreidingsmogelijkheden.

- Wonen; opgenomen in de Lokale Woonagenda 2022-2026
- Werken/bedrijventerreinen; opgenomen in Economische visie 2019-2024
- Groen/duurzaamheid; opgenomen in Toekomstvisie 2030

De vraag is hoe deze doelen op een zo efficiënt mogelijke en financieel verantwoorde wijze gerealiseerd kunnen worden. De wetgever heeft hiertoe een uitgebreide set aan instrumenten aan gemeenten beschikbaar gesteld. Een deel van dit instrumentarium ziet op de inzet van het gebruik van grond en ander vastgoed als middel om bij te dragen aan het halen van geformuleerde beleidsambities. Die instrumenten zijn met name juridisch en financieel van aard. Ze bepalen op welke manier de beleidsdoelen op de meest efficiënte manier geïntegreerd kunnen worden in een gebiedsontwikkelingen hoe één en ander financieel bewaakt kan en moet worden. Inzet van dit instrumentarium kan ad hoc plaatsvinden, per project. De wetgever stelt hier geen eisen aan. Wil de beschikbare gereedschapskist met instrumenten echt een goede bijdrage leveren aan het inrichten van financieel verantwoorde en doelmatige ontwikkelingen dan is het echter zaak hier vooraf een afgewogen en duidelijke visie op te hebben. Inzet van welke instrumenten in welke situaties gewenst is, zonder onverantwoorde financiële risico's te lopen, ligt dan op voorhand kaderstellend vast en voorkomt ad hoc handelen zoveel mogelijk. Dit staat bekend als grondbeleid. Deze "Nota Grondbeleid 2024 - gemeente Wierden" biedt dit gestructureerde kader. Dit vormt de belangrijkste aanleiding voor het actualiseren van de vigerende Nota Grondbeleid 2016. De doelstellingen van deze nota volgen voor een groot deel uit de aanleiding. Samengevat:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur zoveel mogelijk voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium.
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waardoor de gemeente zoveel mogelijk transparant en consequent handelt.

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, groen en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij (kunnen) inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen. De keuzes en uitgangspunten die in deze nota zijn vastgelegd hebben dus telkens als gemene deler dat we met die keuzes zo efficiënt mogelijk en financieel verantwoord willen bijdragen aan het behalen van doelen op de verschillende beleidsterreinen. Om aan te geven hoe wij omgaan met de uitvoering van ons grondbeleid zijn op verschillende plekken in deze nota beleidslijnen omkaderd. In de samenvatting zijn deze verzameld weergegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende hoofdstukken.

3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid vormt een belangrijk hulpmiddel om op een gerichte en verantwoorde manier de ambities van Wierden te realiseren. Het is geen doel op zich, maar juist een middel om onze doelen op het gebied

van volkshuisvesting, lokale economie, natuur, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te bereiken.

Onze gemeentelijke ambities zijn vastgelegd in het coalitieprogramma, de structuur-/omgevingsvisie en andere gemeentelijke visies, zoals de toekomstvisie en de Lokale Woonagenda 2022-2026. Het grondbeleid speelt hierbij een belangrijke rol en voorziet in de 'gereedheidskist' waarmee we deze doelen kunnen realiseren. Denk daarbij aan het faciliteren van aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden, waarbij de gemeente wel haar kosten verhaalt.

Het grondbeleid van Wierden biedt een afwegingskader waarmee we onze positie binnen ruimtelijke ontwikkelingen kunnen bepalen. We kunnen verschillende grondbeleidsinstrumenten inzetten om onze ambities te verwezenlijken.

Onze doelstellingen met het grondbeleid zijn als volgt:

Het faciliteren en sturen van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen op bestuurlijk en maatschappelijk niveau.

Het eerlijk verdelen van kosten en baten tussen gemeente en grondeigenaren volgens de Omgevingswet. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen.

4. Kaders en ontwikkelingen

Grondbeleid in onze gemeente wordt niet alleen beïnvloed door lokale ontwikkelingen, maar ook door regelgeving vanuit Europa, rijksoverheid en provincie. In bijlage 1 vindt de lezer meer over de belangrijkste kaders die van invloed zijn op ons gemeentelijk grondbeleid. Hier zoomen we specifiek in op de Omgevingswet en het Didam-arrest, die op dit moment zeer actueel zijn.

De Omgevingswet is een belangrijke ontwikkeling waarin 26 bestaande wetten voor de leefomgeving, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zijn gebundeld en gemoderniseerd. Het doel is een goed evenwicht te vinden tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden.

De nieuwe wet biedt een samenhangende aanpak van de leefomgeving, meer ruimte voor lokaal maatwerk en snellere besluitvorming, met een focus op participatie van burgers en ondernemers bij ontwikkelingen. Grondeigendom is buiten de Omgevingswet gehouden en in een aanvullingswet opgenomen. Hiermee wordt een volledig grondbeleidsinstrumentarium gecreëerd voor zowel actieve als faciliterende ontwikkelingsrollen.

Het Didam-arrest is sinds eind november 2021 van kracht en houdt in dat bij o.a. verkoop, verhuur en verpachting van onroerend goed rekening moet worden gehouden met het gelijkheidsbeginsel. Hierbij is het één-op-één toewijzen van vastgoed niet toegestaan als er (verwacht) meerdere serieuze gegadigden zijn. In dat geval moet er een selectieprocedure plaatsvinden, waarbij gelijke behandeling centraal staat. Er is echter een uitzondering: als op voorhand vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er slechts één serieuze gegadigde is, is mededingingsruimte niet vereist. In dat geval moet de voorgenomen één-op-één toewijzing wel gemotiveerd worden bekendgemaakt.

Het gelijkheidsbeginsel uit het Didam-arrest betekent niet dat elke gegadigde gelijk behandeld moet worden door de overheid. De verkoop aan een woningcorporatie kan gerechtvaardigd zijn als het bijdraagt aan prestatieafspraken, wettelijke taken en publieke belangen.

Voor meer informatie over deze ontwikkelingen, verwijzen we naar de factsheet van het ministerie van BZK in bijlage 3.

5. De koers van het grondbeleid

Wierden past een dynamisch grondbeleid toe, waarbij elke ruimtelijke ontwikkeling zorgvuldig wordt afgewogen. De gemeente heeft daarbij verschillende rollen waaruit ze kan kiezen, afhankelijk van de situatie.

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie en voert ze de grondexploitatie zelf uit. Dit gebeurt wanneer er een financieel belang is tot ontwikkeling van gronden of de ontwikkeling cruciaal is voor gemeentelijke ambities en een hoge prioriteit heeft. Financiële risico's worden hierbij ook gedragen door de gemeente, maar soms wordt samengewerkt met andere partijen om kennis en risico te delen. Bij een proactief faciliterend grondbeleid laat de gemeente het verwerven, bewerken en uitgeven van grond over aan andere partijen. Dit gebeurt als de ruimtelijke ontwikkeling nog steeds belangrijk is voor de gemeentelijke ambities, maar de gemeente de grondexploitatie niet zelf wil en/of kan uitvoeren. Hierbij ondersteunt de gemeente het planologisch proces en denkt actief mee met private partijen om de ontwikkeling binnen het gewenste tijdsplan te realiseren.

Het dynamische grondbeleid biedt flexibiliteit en maatwerk, waardoor de gemeente effectief kan inspelen op verschillende situaties. Zo streven we ernaar om onze gemeentelijke ambities te verwezenlijken op een verantwoorde en doelgerichte manier.

Bij passief grondbeleid kiest Wierden voor een meer terughoudende rol. Als de ruimtelijke ontwikkeling slechts beperkt bijdraagt aan gemeentelijke ambities, neemt de gemeente een zuiver plan-toetsende rol in. Ze beoordeelt of het plan overeenkomt met haar beleid en doelen, maar neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan.

De kosten voor het faciliteren van het plan worden volledig verhaald op de private partij, en het risico van de ontwikkeling ligt bij hen. De gemeente neemt dit risico niet (gedeeltelijk) over en heeft hierdoor weinig (financiële) risico's.

Hoewel de gemeente bij faciliterend grondbeleid weinig financiële risico's loopt, is er wel menskracht nodig voor bijvoorbeeld het opstellen en toetsen van plannen en overeenkomsten, en het toezicht op de werkzaamheden. De kosten hiervoor worden verhaald op de initiatiefnemer, meestal via een exploitatieovereenkomst.

Op deze manier kan de gemeente zich richten op de belangrijkste ambities, terwijl de private partij de regie en verantwoordelijkheid draagt voor de ontwikkeling.

Het grondbeleid in Wierden gaat een verfijningsslag maken. Tegenwoordig komt het steeds vaker voor dat de gemeente en marktpartijen samenwerken en overleggen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Dit maakt het lastig om een vast beleid te hanteren, vooral omdat Wierden op een aantal locaties al grondposities heeft ingenomen.

Om hiermee om te gaan, wordt voorgesteld voor de komende jaren dynamisch grondbeleid toe te passen. Voor elke ontwikkellocatie wordt afgewogen welke vorm van grondbeleid het beste past: actief, proactief faciliterend of passief. Dit hangt sterk af van de doelstellingen en ambities van elke locatie, die voortvloeien uit gemeentelijk beleid en visies.

Er is geen one-size-fits-all aanpak mogelijk voor alle locaties. Elk project heeft zijn eigen unieke facetten, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, gewenste mate van regie en risicobereidheid. Om deze strategische afwegingen te maken, gebruikt de gemeente een beslismodel als hulpmiddel. Zo kan het college voor elke specifieke situatie het toe te passen grondbeleid op maat vaststellen.

6. Instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten, waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van deze instrumenten hangt af van het gekozen grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol. Een uitgebreide toelichting van de verschillende instrumenten is terug te vinden in bijlage 4.

Actief grondbeleid Proactief faciliterend grondbeleid Passief grondbeleid

ROL totale regie/ sturing en voeren van de grondexploitatie Proactieve houding, verbinden en verleiden
Reguliere publieke taak

INSTRUMENTEN grondexploitatie, kostenverhaalregels, Voorkeursrecht, onteigening, (strategische) verwerving, samenwerking met de markt, gronduitgifte, planologische procedure. (intentie) overeenkomst, kostenverhaalregels, samenwerking met de markt, planologische procedure Intentie- en exploitatieovereenkomst, planologische procedure

7. Samenwerken

De gemeente Wierden streeft naar een actieve rol in samenwerking met marktpartijen om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Deze samenwerking kan op verschillende manieren vorm krijgen, afhankelijk van de rol die de gemeente voor zichzelf ziet en het gewenste risiconiveau. Vormen van Samenwerking:

Publiek Private Samenwerking (PPS): Als beide partijen grondeigendom hebben, en specifieke deskundigheid, risicoverdeling en langdurige ontwikkeltijd nodig zijn.

Zelfrealisatie door private ontwikkelaar: Als een private ontwikkelaar grondposities heeft en wil aansluiten bij gemeentelijke ambities en kwaliteitsniveaus. De ontwikkelaar moet dan wel het kostenverhaal voor het totale plangebied voldoen.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen kan de gemeente op verschillende manieren samenwerken met marktpartijen. Soms is de partner al duidelijk, maar soms moet de gemeente kiezen uit verschillende opties. Staatssteun- en aanbestedingsvraagstukken spelen daarbij een rol.

Sinds het Didam-arrest moet de gemeente bij gronduitgifte gelijke kansen bieden. Één-op-één samenwerkingen zijn niet zomaar mogelijk.

Als een marktpartij grond bezit, voeren zij vaak het plan uit. Als de gemeente grondeigenaar is, kan ze partners selecteren via een selectie of aanbesteding. Het onderstaande schema laat het spectrum van gebiedsontwikkeling zien.

De gemeente stelt een strategie op, gebaseerd op de plannen, exploitatieberekeningen, juridisch kader en risico's.

Deze aanpak zorgt voor transparantie, kennisdeling en het bereiken van de beste oplossingen voor gebiedsontwikkelingen.

8. Financieel Beleid bij Grondontwikkeling:

Bij actief grondbeleid stuurt de gemeente op zowel het korte als lange termijn financieel resultaat. Cashflowsturing en risicomangement spelen hierbij een cruciale rol. Als onderdeel van de gemeente, maar functionerend als een 'bedrijf' op de grondmarkt, is het essentieel om op zowel projectniveau (individuele grondexploitatie) als op portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) inzicht te hebben om effectief te kunnen sturen.

De gemeente houdt rekening met voorinvesteringen die bij gebiedsontwikkeling nodig zijn en streeft naar een goede afstemming tussen uitgaven en inkomsten. Het is van belang om flexibiliteit in te bouwen door te faseren en kosten te maken op basis van wensen en commitment van gebruikers. Zo verlaagt de gemeente het risicoprofiel en zorgt voor realistische ramingen van zowel kosten als opbrengsten.

Gronden worden tegen marktconforme prijzen verkocht, en volgens voorschriften van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) worden winsten (tussentijds) geboekt volgens de percentage of completion (POC-methode). Als een grondexploitatie verliesgevend dreigt te worden, wordt het verlies afgedekt door een storting in de voorziening onderhanden werk grondexploitaties, die op haar beurt via de jaarrekening weer wordt afgedekt door een onttrekking uit de Algemene reserve.

Risico's worden zorgvuldig inzichtelijk gemaakt en beheerst met behulp van risicomangement. Dit omvat zowel projectrisico's als portefeuillerisico's, zoals conjuncturele en beleidsmatige risico's. De gemeente maakt jaarlijks een risicoanalyse om een gedegen risicobeheer te waarborgen.

Bij proactief en passief faciliterend grondbeleid, worden particuliere initiatieven eerst beoordeeld op haalbaarheid via de Intaketafel. Financiële risico's worden beperkt door vooraf afspraken te maken over kostenverhaal. De gemeente kan een financiële zekerheidsstelling vragen als extra garantie voor te betalen kosten.

Voor elk type grondbeleid houdt de gemeente rekening met wettelijke eisen en richtlijnen, waarbij de keuze voor selectie of aanbesteding afhangt van de situatie. Een selectie of aanbestedingsstrategie wordt opgesteld met de juiste input, zoals de plannen, exploitatieberekeningen, juridisch kader en de risicopositie van de gemeente.

In de gemeentebegroting is jaarlijks € 50.000,- opgenomen voor rentelasten van eventueel aan te kopen strategische gronden. De gemeenteraad is middels het budgetrecht het bevoegde orgaan om een aankoopbudget beschikbaar te stellen.

Verdere financiële consequenties voortkomend uit besluiten met als grondslag deze Nota Grondbeleid worden jaarlijks opgenomen in de Nota Meerjarenbeleid en Begroting voor integrale afweging met alle andere activiteiten die op dat moment aan de orde zijn.

9. Verantwoording en governance

De gemeenteraad stelt de kaders en houdt toezicht, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. Het college legt verantwoording af aan de raad via de jaarlijkse planning & control cyclus, met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de begroting en programmarekening. De raad heeft de mogelijkheid om vooraf wensen en bedenkingen in te brengen, vooral bij ingrijpende privaatrechtelijke rechtshandelingen (Gemeentewet artikel 169 lid 4). Zo wordt een transparante aanpak van het grondbeleid gewaarborgd, met actieve betrokkenheid van de raad.

RAAD COLLEGE

Grondbeleid Vaststellen nota grondbeleid Uitvoeren grondbeleid

Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid) Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)

Financieel Vaststellen verlies-/winstneming en reservevorming

Grondexploitaties Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitaties. Uitvoering grondexploitaties

Openen en vaststellen grondexploitaties met een afzonderlijk raadsbesluit Uitvoering grondexploitaties

Verwerving Optioneel: Wensen en bedenkingen strategische aankopen

Beschikbaar stellen aankoop budget Aankoop gronden

Vestigen van een voorkeursrecht

Onder Aanvullingswet grondeigendom: Gemeenteraad neemt onteigeningsbeschikking

Gronduitgifte Gronduitgifte (inclusief selectieprocedure,)

Vaststellen verkoopvoorwaarden

Grondprijzen Jaarlijks vaststellen grondprijzen (grondprijzennotitie)

Kostenverhaal Vaststellen kostenverhaalregels en actualisaties daarvan in omgevingsplan Sluiten intentie-, exploitatie overeenkomsten, in rekening brengen leges bij aanvraag omgevingsvergunning

Samenwerking oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten

Bijlage

Bijlage 1: (Wettelijke) kaders en ontwikkelingen

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. In deze bijlage zijn de belangrijkste kaders beschreven die van invloed zijn op het gemeentelijk grondbeleid.

1. Europa

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.

2. Rijk

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 (Wvrg).

Op 1 januari 2024 is de omgevingswet in werking getreden. Het doel is om ruimtelijke projecten, zoals de bouw van woningen of wegen, gemakkelijker en sneller te kunnen starten en voltooiën door bestaande regels te bundelen.

Tabel: De Omgevingswet bundelt de wetten voor de leefomgeving

Van Naar

26 wetten 1 wet

60 Algemene Maatregelen van Bestuur 4 Algemene Maatregelen van Bestuur

75 ministeriële regelingen 1 Omgevingsregeling

De belangrijkste punten van de Omgevingswet

De nieuwe wet zorgt voor een samenhangende aanpak van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Hieronder staan de 4 belangrijkste punten van de Omgevingswet.

• 1 Omgevingswet; de wet zorgt voor:

o minder regels

o meer samenhang

o meer overzicht voor de samenwerkende partijen (zoals gemeenten, provincies, waterschappen, bevoegde gezagen).

• 1 digitaal Omgevingsloket; daarin staan op 1 plek:

o alle regels van gemeenten, provincies en waterschappen

o alle plannen

o alle regels voor een locatie of gebied.

• 1 omgevingsvergunning; dat betekent dat:

o er 1 vergunning nodig voor een plan. Dit geldt ook als er meer overheden betrokken zijn bij dit plan.

o er sneller een beslissing komt op een plan. Binnen 8 weken na aanvraag volgt een toekenning of afwijzing (in plaats van 26 weken).

• Meer ruimte voor eigen initiatief en regie; zodat:

o er meer mogelijkheden zijn om als burger of bedrijf een plan uit te voeren. Het plan moet dan wel passen bij het omgevingsplan van de gemeente. Ook moet de initiatiefnemer de plannen hebben voorgelegd aan de direct betrokkenen.

De Omgevingswet vereist dat overheden omwonenden, bedrijven en organisaties betrekken bij plannen voor de omgeving. De wet stelt regels voor deze participatie, waarbij overheden de betrokkenen moeten vermelden, de behaalde resultaten moeten rapporteren en hun participatiebeleid moeten uitleggen.

Uiteindelijk neemt de overheid de beslissing over het plan, waarbij alle bijdragen worden meegewogen.

Initiatiefnemers moeten bij het aanvragen van een omgevingsvergunning aangeven welke participatie-activiteiten ze hebben ondernomen en wat daaruit is voortgekomen.

De Omgevingswet brengt ook veranderingen in het publiekrechtelijke kostenverhaal voor gebiedsontwikkeling. Belangrijkste wijzigingen zijn:

• Geen exploitatieplan meer; kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, projectbesluit, of omgevingsvergunning.

• Nieuw systeem: kostenverhaal zonder tijdvak voor organische gebiedsontwikkeling.

• Publiekrechtelijk kostenverhaal met tijdvak kan worden toegepast door Rijk, provincies en gemeenten.

• Bevoegd gezag heeft meer vrijheid om kostenverhaal op maat te regelen.

• Kostenverhaal gebeurt via kostenverhaalsbeschikking en niet meer via omgevingsvergunning.

• Intergemeentelijk kostenverhaalsgebied is niet meer mogelijk onder de Omgevingswet.

Door het overgangsrecht blijft de Wro op plannen van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog (gedeeltelijk) van kracht.

De Wet ruimtelijke ordening (Wro)

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

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

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

Naast de Wro en de Grondexploitatiewet zijn de Ontheffingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de Financiële verordening ex. Art 212 van de Gemeentewet belangrijke wetten en regelgeving voor grondbeleid.

Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

De Ontheffingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten (WvG) zijn onder de omgevingswet overgegaan in de aanvullingswet grondeigendom. De aanvullingswet grondeigendom regelt de integratie in de Omgevingswet van een aantal instrumenten van grondbeleid, te weten voorkeursrecht, ontheffing, landinrichting en kavelruil in het landelijk gebied.

Wet Markt en Overheid

Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. Overheden verrichten zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten. 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.

3. Provincie

Op provinciaal niveau speelt de omgevingsvisie een belangrijke rol voor invulling van het toekomstig ruimtelijk beleid. Daarnaast zijn er prestatieafspraken woningbouw en bedrijventerreinen die kaders weergeven.

Omgevingsvisie Overijssel

De Omgevingsvisie Overijssel gaat over de visie waarop de provincie de leefomgeving in de provincie wil inrichten en ontwikkelen. De omgevingsvisie geeft een visie op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving van de provincie op langere termijn.

4. Gemeentelijk

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

Coalitieprogramma – Ruimte voor iedereen, dat is waar we voor staan!

De coalitie wil verder gaan met het op een andere manier besturen. Transparantie, actiegerichtheid en samenwerking. Vooral: ruim baan voor onze inwoners en ondernemers. Speerpunten zijn:

1. Vernieuwing lokale democratie
2. Sterke sociale samenleving
3. Duurzame ontwikkeling
4. Eerlijke economie en gebiedsontwikkeling
5. Prettig wonen en leven
6. Financiën: Wierden kiest voor een financieel gezonde en zelfstandige gemeente.

In het coalitieprogramma wordt een link gelegd met de Toekomstvisie 2030. Doelstelling is om coalitieprogramma's zoveel mogelijk te laten aansluiten op de Toekomstvisie 2030.

Toekomstvisie 2030 "Thuis in de gemeente Wierden"

We zetten een 'groene stip op de horizon' om ook onze gemeente in de toekomst een 'thuis' te laten zijn voor onze inwoners. Op een manier die past bij wie we nu zijn. We zijn en blijven een groene of plattelandsgemeente, waarin we ons sterk met elkaar verbonden voelen. We gaan voor een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Met kansen voor jong en oud om hier te kunnen blijven wonen, werken en leven. We vergroenen onze omgeving, proberen de effecten van de klimaatverandering om te buigen

en voorzien zo veel als mogelijk in onze eigen energie. We zien daarbij nieuwe kansen voor de lokale economie door meer groen en sociaal te ondernemen. We gaan samen aan de slag! Met een gemeente die goed luistert naar de samenleving en ondersteunt waar dat nodig is.

Ten aanzien van woningbouw en uitbreiding bedrijventerrein in het bijzonder:

1. Wonen in groene ruimte

We bouwen nieuwe woningen zo veel mogelijk op inbreidingslocaties en kiezen voor uitbreiding als het niet anders kan. Wel voorzien we dat uitbreiding op korte termijn nodig is, omdat er te weinig ruimte is op inbreidingslocaties. Tegelijkertijd blijft de claim die hiermee wordt gelegd op het landelijk gebied beperkt. Bij uitbreiding van de kernen met woningbouw besteden we veel aandacht aan de inpassing in het landschap. Bijvoorbeeld door een groene afronding of dooradering die leidt tot een zachte overgang naar het landelijk gebied. Bij iedere ontwikkeling van de leefomgeving creëren we ruimte voor

groen, water en biodiversiteit. Met een openbare ruimte die schaduwrijk is, hittestress voorkomt en uitdaagt om te ontmoeten en bewegen.

We willen een plattelandsgemeente blijven en zetten daarom in op een goed toekomstperspectief voor de boeren. Dat betekent dat we zorgvuldig afwegen of landbouwgrond niet meer landbouwkundig gebruikt kan of zal worden, voordat we daarop aanspraak maken met ruimteclaims voor woningbouw en bedrijventerrein. We hebben hiervoor in de toekomstvisie een afwegingskader opgenomen, dat noemen we de 'Prioriteitenladder ruimteclaims landelijk gebied' (Pijler 2, In een mooie en groene duurzame omgeving).

2. Bedrijventerrein en groene ruimte

Bij de revitalisering, herstructurering of aanleg van nieuw bedrijventerrein intensiveren we zo veel als mogelijk de bebouwing en het gebruik op de kavel. Op die manier beperken we ook de ruimteclaim op het landelijk gebied. We creëren wel ruimte voor groen, water en biodiversiteit in de openbare ruimte. Nieuw bedrijventerrein wordt zorgvuldig landschappelijk ingepast met een passende beeldkwaliteit. We willen verdozing en verrommeling voorkomen.

Structuurvisie Wierden

De structuurvisie is een belangrijk sturingsinstrument. De wet verplicht de gemeente tot het vaststellen van een structuurvisie.

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

Omgevingsvisie Wierden

De Omgevingsvisie wordt op dit moment opgesteld. Deze zal de structuurvisie vervangen zodra de omgevingsvisie wordt vastgesteld.

Lokale Woonagenda 2022-2026

In de lokale woonagenda 2022-2026 staat omschreven wat voor gemeente Wierden wil zijn qua wonen en welke woonvraagstukken prioriteit hebben. De hoofdthema's in deze agenda zijn 'Betaalbaarheid en beschikbaarheid', 'Wonen en zorg', 'Toekomstbestendigheid' en 'Leefbaarheid'. Hierin heeft de realisatie van nieuwbouwprojecten om het tekort op de woningmarkt te verminderen de hoogste prioriteit. Prestatieafspraken 2023-2026 met woningcorporatie Reggewoon en Stichting Huurdersbelang Wierden Enter (SHWE)

De gemeente Wierden heeft samen met woningcorporatie Reggewoon en Stichting Huurdersbelang Wierden Enter (SHWE) prestatieafspraken gemaakt over de invulling van het lokale woonbeleid in de gemeente Wierden

Economische visie 2019-2024

De economische visie 2019-2024 is vastgesteld door de gemeenteraad op 9 juli 2019. Met de economische visie wil de gemeente Wierden bijdragen aan een gezond economisch klimaat. De visie geeft richting aan de strategie, het beleid en de plannen die de gemeente Wierden de komende jaren samen willen maken. De richting is duidelijk. Hoe de gemeente Wierden daar komt wordt de komende jaren ingekleurd door ondernemers (werkgeverskringen en winkeliersverenigingen) en inwoners.

Centrumvisies Wierden en Enter

In de gemeente Wierden is hard gewerkt aan centrumvisies voor Enter en Wierden. De gemeente Wierden hecht aan het behoud van vitale en aantrekkelijke dorpskernen. Belangrijke opgaven zijn een toekomstbestendige en gevarieerde winkelstructuur, vitale kernwinkelgebieden en minder leegstand. Op 27 oktober 2021 zijn beide visies door de gemeenteraad vastgesteld.

Maatschappelijke agenda 2022-2026 - In Wierden doen we het samen

De Maatschappelijke Agenda is op 14 december 2021 vastgesteld door de gemeenteraad en de komende jaren het kompas voor het brede sociale domein, met als uitdaging om het sociaal domein zó in te richten dat schotten wegvallen, maatschappelijke organisaties nóg meer samenwerken en de inwoner centraal staat.

Programma klimaatadaptatie wierden 2022-2028

In het Programma Klimaatadaptatie Wierden 2022-2028 staat wat we de aankomende jaren samen met inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties gaan doen om gemeente Wierden voor 2050 klimaatbestendig te maken.

Een actueel overzicht van gemeentelijke beleidsvisie, plannen en verordeningen zijn te vinden via www.wierden.nl.

Bijlage 2: Spelregels grondexploitatie

Gemeenten zijn voor de grondexploitaties gebonden aan de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. De onderstaande spelregels zijn in lijn met de regels van de commissie BBV op het moment van het opstellen van deze nota. Eventuele toekomstige wijzigingen zijn krachtens wetgeving automatisch van toepassing.

IVA EN BIE

Grondexploitaties zijn te onderscheiden in twee 'groepen', namelijk:

- IVA (Immateriële Vaste Activa)

Een "IVA" is te beschouwen als een voorgenomen grondexploitatie. Hierop mogen de kosten van onderzoek en ontwikkeling verantwoord worden. Dit zijn kosten in de periode vóórdat de grondexploitatie is vastgesteld. Binnen vijf jaar behoort dit geleid te hebben tot een "Bouwgrond In Exploitatie" (BIE). Er bestaat echter een kans dat de visie op de betreffende ontwikkeling wijzigt en dat daardoor de huidige waarde sterk daalt. Op dat moment zal er moeten worden afgewaardeerd. Op het moment dat gronden worden afgewaardeerd moet dat binnen de jaarrekening worden afgedekt.

- BIE (Bouwgrond In Exploitatie)

Onder een BIE worden gronden verstaan die in eigendom van de gemeente zijn, waarvoor een bestemmingsplan met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld (actieve grondexploitatie).

Actualisatie

Jaarlijks actualiseert de gemeente de grondexploitaties (de BIE's), de risicoanalyse en de benodigde voorzieningen en reserves voor de grondexploitaties. Het college rapporteert hierover bij het voorstel tot vaststelling van de grondexploitaties en in de programmarekening. Planinhoudelijke wijzigingen legt het college separaat voor aan de gemeenteraad ter besluitvorming.

Winstneming

Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel (POC-methode). Er kan pas sprake zijn van winstneming wanneer de winst gerealiseerd is in een plan of in een fase van een plan. Voorwaarden voor tussentijdse winstneming zijn dat de exploitatieopzet voorziet in duidelijke herkenbare fasen, de winst in die fase is gerealiseerd en in vervolgfases geen verliezen worden verwacht, tenzij daar voldoende voorzieningen zijn getroffen. Winst kan als gerealiseerd worden beschouwd wanneer minimaal 90% van de verkopen en de kosten gerealiseerd zijn, de onderliggende exploitatieopzet reëel is en er geen risico's worden voorzien of dat deze financieel zijn afgedekt. Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort (tussentijdse) winstnemingen in de reserve voorlopige winstneming grondexploitatie.

Verliesneming en disconteringsvoet

Als het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een verliesvoorziening. Wierden hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft voor zowel de verliesgevende als winstgevende grondexploitaties. De dekking van de verliesvoorziening komt tot uitdrukking in het betreffende jaarresultaat wat uiteindelijk vereffent wordt met de Algemene Reserve.

Rentetoerekening

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

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan bouwgrond in exploitatie.

De rente aan de grondexploitaties wordt toegerekend over de boekwaarde van de bouwgrond in exploitatie per 1 januari van het betreffende boekjaar.

Looptijd grondexploitatie

Het uitgangspunt is dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar is. Als de looptijd langer dan 10 jaar is, dan wordt de langere looptijd gerechtvaardigd met een onderbouwing en worden

maatregelen getroffen om het risicoprofiel te verlagen, bijvoorbeeld door vanaf het tiende jaar geen opbrengstenstijging in de grondexploitatie te berekenen.

Weerstandsvermogen en risicobeoordeling

Binnen de grondexploitatie gaat veel geld om. De risico's zijn groot en het is van belang de financiële positie van de grondexploitatie gezond te houden. Wierden dekt de risico's af met haar weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de risicoreserve en de omvang van de risico's van de grondexploitaties en projecten.

Het beleid binnen de grondexploitatie is erop gericht een weerstandscapaciteit hierbinnen op te bouwen dat minimaal gelijk is aan het risico dat de exploitaties lopen. Met andere woorden: is gericht op een weerstandsvermogen van 100%.

Het weerstandsvermogen van Wierden wordt vertaald in de reserve winst grondverkoop. Indien de werkelijke reserve hoger is dan het benodigde weerstandsvermogen, dan kan het overschot gestort worden naar de Algemene Reserve en betrokken worden bij de integrale afweging bij de Nota Meerjarenbeleid. Is er een tekort, dan zal deze door storting vanuit de Algemene Reserve aangevuld moeten worden. Het af- of bijstorten wordt jaarlijks bij het opstellen van de Nota Meerjarenbeleid beoordeeld. Toelichting reserves/ voorzieningen

Reserve winst grondverkoop

Binnen de grondexploitatie worden gronden ontwikkeld van (meestal) agrarisch naar woon- of bedrijfsdoeleinden. Uitgangspunt is dat een ontwikkeltraject kostendekkend plaatsvindt. Toch worden er risico's gelopen als dit niet lukt. Om die risico's op te vangen wordt er een reserve aangehouden: de reserve winst grondverkoop.

Verliesvoorzieningen

Voor de verschillende ontwikkelingen worden grondexploitaties opgesteld. Op grond van de BBV is het de regel dat voorzienbare tekorten op grondexploitaties worden afgedekt door verliesvoorzieningen in de exploitaties op te nemen. Deze verliesvoorzieningen moeten worden afgedekt binnen de jaarrekening.

Budget rentelasten strategische aankopen

Om grip te houden op ruimtelijke ontwikkelingen vormt de (strategische) verwerving van gronden mogelijk een belangrijke basis. Hiervoor zijn financiële middelen nodig. Om slagvaardig te kunnen handelen bij aankopen, is in de begroting een structureel budget opgenomen van € 50.000,- om de rentelasten voor eventuele strategische aankopen te kunnen dekken.

Verslaggevingsregels grondexploitatie naar aanleiding van inwerkingtreding Omgevingswet.

Op het moment van opstellen van deze nota zijn de betrokken instanties die zich bezig houden met verslaggevingsregels omtrent grondexploitatie nog bezig een en ander nader uit te werken.

De uitkomsten van deze uitwerkingen zijn nog niet compleet en als dit wel zo is dan dient de gemeente deze regels op te volgen. Dit zal zijn beslag krijgen met ingang van 2025 is nu de verwachting.

Bijlage 3: Factsheet Didam arrest

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad een beslissing genomen met betrekking tot de procedure voor de selectie van partijen door de overheid bij de verkoop van onroerend goed, zoals gronden en andere vastgoedobjecten. In deze uitspraak heeft de Hoge Raad zich uitgesproken over de kwestie of de overheid een perceel grond exclusief aan één partij mag aanbieden of dat zij verplicht is om alle geïnteresseerden een kans te geven om het perceel te verwerven.

In deze factsheet wordt inzicht gegeven in het Didam arrest aan de hand van antwoorden op ongeveer 18 vragen.

Bijlage 4: Instrumenten actief grondbeleid

Grondverwerving

Door grondverwerving neemt de gemeente bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Bevoegdheden bestuur bij verwervingen

Sinds 1 januari 2003 ligt de bevoegdheid tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten bij het college van burgemeester en wethouders. Als de uitoefening van deze bevoegdheid ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, mag het college geen besluit nemen voordat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen heeft kunnen uiten. Het budgetrecht ligt bij de gemeenteraad.

Grondaankopen vallende binnen exploitatiegebieden

Verwerving van grond door het college binnen een door de gemeenteraad gefiatteerd project en/of vastgestelde grondexploitatie is mogelijk zonder dat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen kenbaar hoeft te maken. Het college is hiertoe zelfstandig bevoegd. Vanzelfsprekend dient het benodigde budget beschikbaar te zijn gesteld binnen de grondexploitatie.

Overige aankopen

Sinds de dualisering is het college bevoegd (koop)overeenkomsten aan te gaan. Echter, de gemeenteraad heeft het budgetrecht. Dit betekent dat in Wierden het college de raad bij iedere verwerving om een budget dient te vragen. Om in situaties waarin het nodig is om snel te kunnen handelen kan het college

de gemeenteraad vragen om bedenkingen. Het college stelt de fractievoorzitters middels een brief op de hoogte van het voornemen om grond en/of opstellen te verwerven en vraagt of de fracties hiertegen bedenkingen hebben. De fracties krijgen maximaal 5 werkdagen de tijd om eventuele bedenkingen bij het college kenbaar te maken. Als er binnen 5 werkdagen geen bedenkingen bij het college zijn ontvangen, kan het college ervan uitgaan dat de raad het benodigde aankoopbudget t.z.t. beschikbaar stelt en zal het college de verwerving daadwerkelijk effectueren.

Voor dekking van de jaarlijkse rentelasten die een gevolg zijn van de strategische verwervingen, is in de begroting een jaarlijks bedrag van € 50.000 opgenomen.

Beleidsuitgangspunten verwerving

- Uitgangspunt bij verwerving is dat het college bij de start van het verwervingstraject bij grotere plannen een verwervingsplan opstelt.
- Planmatige verwerving van gronden vindt plaats voor zover deze past binnen de vastgestelde exploitaties.
- Een taxatierapport opgesteld door een onafhankelijk bureau vormt de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar (al dan niet met inschakeling van een verwerfer).
- Onderhandelingen over aankoop zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- Gronden worden bij voorkeur minnelijk verworven.
- Voor toekomstige planologische ontwikkelingen wordt het instrument voorkeursrecht gemeenten weloverwogen en tijdig ingezet, in nauwe samenhang met de planologische procedures. Dit betekent dat voordat plannen openbaar worden het voorkeursrecht wordt gevestigd.
- Wanneer gronden niet langs minnelijke weg aangekocht kunnen worden, wordt het onteigeningsinstrument ingezet om de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren. Om te voorkomen dat de realisatie van de plannen onnodig vertraging oploopt, dienen de voorbereidingen op een eventuele onteigeningsprocedure tijdig opgestart te worden. In het omgevingsplan moet een bepaling worden opgenomen dat in het plan gelegen percelen grond onteigend worden indien zij niet door de gemeente op vrijwillige basis worden verworven. Tijdens het planvoorbereidingsproces worden hier afspraken over gemaakt.
- Het college besluit tot het aangaan van koopovereenkomsten. Zij toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid. Als er vooraf geen kaders en/of budget door de gemeenteraad zijn vastgesteld legt het college het voornemen tot aankoop voor aan de gemeenteraad.

Risico's Grondverwerving

Grondaankoop is niet zonder risico. Een risicoanalyse draagt eraan bij om de risico's in beeld te brengen waarbij ten minste de onderstaande vier factoren worden meegewogen:

1. Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied

De toekomstige ruimtelijke ontwikkeling behoeft een sterke sturing door gemeente. De gemeente wil actief regie voeren om de ruimtelijke ontwikkeling binnen haar ambities, termijnen en afspraken te realiseren en wil dit bereiken met de grondverwerving

2. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling

De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en op dekking door waardecreatie op de lange termijn.

3. Marktconformiteit van de aankoopprijs

De grondverwerving vindt plaats tegen marktconforme prijzen en voorwaarden conform het grondprijsbeleid van de gemeente of een marktconforme taxatie.

4. Dekking

De grondverwerving wordt gedekt door de grondexploitatie of door aanwending van het budget rentelasten. Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een verwervingsstrategie helpt daarbij. De verwervingsstrategie geeft een totaalbeeld van de eigendomssituatie in een plangebied en geeft voor elke grondeigenaar aan welke instrumenten kunnen worden ingezet om de grondeigendom te verwerven.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling kunnen twee vormen van aankoop onderscheiden worden, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving
Wierden kan een (strategische) positie innemen op de grondmarkt voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. De aankoop wordt voornamelijk gedaan in gebieden met een concreet doel of eindresultaat, waarbij de gemeente de realisatie van de gemeentelijke ambities denkt te bereiken door middel van een actieve rol. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond) posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

Planmatige (anticiperende) verwerving

Op het moment dat de gemeenteraad voor een plangebied een grondexploitatie heeft vastgesteld, en er is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien, is de grondverwerving planmatig. De grondverwerving geschiedt vaak in het kader van het algemeen belang. Bij planmatige grondverwerving is (de voorgenoemde) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondei-

genaar is dus bekend met de nieuwe bestemming. Om het aankoopproces effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen conform de in een onteigeningsprocedure voorgeschreven regels, zoals aankoop op basis van volledige schadeloosstelling.

Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is namelijk dan al op een onteigening afgestemd.

Gronduitgifte

Grondverkoop

Voor bouwkwavels die de gemeente zelf uitgeeft, worden per plan de uitgifteprocedure en de kavelprijzen vastgesteld.

De meest voor de hand liggende en transparante manier van kaveluitgifte is via loting. Op het moment dat het plan 'verkoopklaar' is, kunnen belangstellenden zich inschrijven voor een bouwkwavel. Loting vindt daarna plaats op een vooraf bepaalde datum en tijd. Indien er na loting kavels beschikbaar blijven, worden deze kavels in de vrije verkoop, eventueel via een makelaar, door de gemeente aangeboden. Door bouwclaimovereenkomsten met ontwikkelaars zullen veel van de gronden voor woningbouwlocaties (o.a. Zuidbroek en De Berghorst), meestal met een bouwplan, via de ontwikkelaars worden verkocht aan kopers. Hetzelfde geldt voor private herontwikkellocaties. De ontwikkelende partij zorgt voor de verkoop van het bouwplan.

De gemeente kan ook gronden met een biedproces op de markt brengen. Bij een tender brengen marktpartijen in concurrentie een aanbieding uit. Dit zorgt voor marktwerking en geeft een optimale opbrengst. Wierden kan in het tenderdocument een bodemprijs noemen, die de gemeente baseert op het programma dat op basis van het tenderdocument kan worden ontwikkeld (bouwvelop). Deze bodemprijs is marktconform.

De voorwaarden voor uitgifte van openbaar groen/ reststroken gemeentegrond zijn vastgelegd in de beleidsnotitie 'Uitgiftebeleid openbaar groen'. De afspraken over uitgifte van grond voor sociale woningbouw worden vastgelegd in de prestatieafspraken met woningcorporatie Reggewoon.

De uitgifteprijzen voor beide categorieën worden jaarlijks vastgesteld in de grondprijzennotitie.

Grondprijzen

Jaarlijks stelt het college een grondprijzennotitie vast. De grondprijzennotitie gaat uit van een functionele grondprijs. Per functie en gebied wordt een marktconforme grondprijs bepaald.

Per kern, wijk of specifiek project kunnen grondprijzen differentiëren op basis van o.a. ligging, typologie en courantheid.

Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om waar nodig maatwerk toe te passen. Bij maatwerk onderbouwt de gemeente de grondprijs zondig met een onafhankelijke taxatie, een onafhankelijke marktconformiteitstoets of is de grondprijs tot stand gekomen in concurrentie, bijvoorbeeld met een tender of een bod.

Vestigen van zakelijk rechten/huur, pacht en bruikleen

De uitgifte van grond in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. In voorkomende gevallen kan de gemeente besluiten om hiervan af te wijken en te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten of de gronden in huur, pacht (agraris) of bruikleen uit te geven.

In situaties waarin de gemeente relatief snel over de grond wil beschikken, is huur, pacht (agraris) of bruikleen een goed toepasbaar instrument. Vooral in het geval van tijdelijk beheer, bijvoorbeeld wanneer door een ontwikkelingsproces eigendommen in handen van de gemeente komen is het van belang dat eigendommen beheerd worden tot het moment van (her)ontwikkeling of definitieve bestemming. Dit met als doelstelling om verpaupering en vandalisme te voorkomen en het mogelijk genereren van opbrengsten uit die eigendommen.

Ondersteunende instrumenten voor grondverwerving

De gemeente beschikt binnen de actieve grondpolitiek over ondersteunende instrumenten bij grond-aankoop, te weten: minnelijke verwerving, het voorkeursrecht en onteigening op basis van de Aanvullingswet Grondeigendom.

Hieronder volgt een toelichting op de ondersteunende instrumenten.

Minnelijke verwerving

Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente op eigen initiatief en in goed overleg met de eigenaar gronden aankoopt.

Voorkeursrecht

Wierden kan het voorkeursrecht inzetten om een voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt. Het voorkeursrecht is een verwervingsinstrument dat de gemeente kan helpen bij actief grondbeleid. Door een voorkeursrecht op de grond te vestigen, dient de grondeigenaar bij een voorgenomen verkoop zijn grond als eerste aan de gemeente te koop aan te bieden. Dit helpt Wierden om de gronden marktconform en zonder prijsopdrijving door speculatie aan te kopen. De gemeente kan het instrument ook inzetten om een betere onderhandelingspositie te verkrijgen ten opzichte van de grondeigenaar. De gemeente verschaft zich een plek aan de onderhandelingsstafel op het moment dat de grondeigenaar met een derden zaken wil doen en hiervoor op basis van het gevestigde voorkeursrecht toestemming nodig heeft van de gemeente. Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie in te nemen, is alleen te rechtvaardigen als Wierden vooraf een duidelijk doel voor de gronden heeft, een aankoopbudget

beschikbaar heeft en er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt. Let wel: als de gemeente niet overgaat tot aankoop, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met het voorkeursrecht belaste gronden ook aan te bieden aan de gemeente, waardoor het instrument zijn waarde verliest. De toepassing van het voorkeursrecht kan er ook toe leiden dat de grondeigenaar de gemeente via de rechter dwingt om de gronden aan te kopen conform de waardebepaling die de rechtbankdeskundigen hebben afgegeven.

Onteigening

De toepassing van het middel van onteigening geldt als laatste redmiddel. Het is niet de ambitie van Wierden om dit instrument in te zetten. In uitzonderingsgevallen kan de gemeente onteigening inzetten als ze er binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid niet minnelijk uitkomt met de grondeigenaar en hiervoor alle wegen heeft bewandeld.

Onteigening kan bestuurlijk gevoelig liggen. De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor onteigeningen.

Instrumenten (proactief)faciliteerend grondbeleid

Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond

Kern van het facilitaire grondbeleid is dat Wierden vanuit haar publiekrechtelijke rol kan sturen op de ruimtelijke ordening van grond: Wierden stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Wierden planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de bestemmingsherziening.

Vorbereidingsbesluit

De gemeente Wierden kan een voorbereidingsbesluit strategisch inzetten. Het voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen worden verleend, die passen binnen het vigerende bestemmingsplan dan wel het (tijdelijk) omgevingsplan. Dit kan de gemeente helpen met het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving (om te kunnen slopen) en schadeloosstelling. Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied.

De bescherming van het voorbereidingsbesluit (genomen na de inwerkingtreding Omgevingswet) kan anderhalf jaar van kracht blijven tot aan bekendmaking van de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan (en voorts tot aan de inwerkingtreding/vernietiging). Gebeurt de vaststelling en bekendmaking van de omgevingsplan wijziging niet tijdig dan vervalt de voorbereidingsbescherming en moeten de aangehouden vergunningen alsnog worden verleend.

Toetsing

Naast een sturende rol heeft Wierden ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal

Sinds juli 2008 is de overheid wettelijk verplicht haar kosten te verhalen, en dus ook de gemeente Wierden. Kostenverhaal betekent dat de gemeente Wierden de kosten, die zij maakt om ontwikkelingen van woningbouw, bedrijvigheid, kantoren, winkel-, sport- en schoolvoorzieningen, natuur- en recreatieve voorzieningen te realiseren, "in rekening brengt" bij de degene die profijt heeft van deze kosten. Dit in rekening brengen van deze kosten heet het verhalen van kosten ofwel kostenverhaal. Dit kostenverhaal geldt voor iedereen: voor de gemeente zelf en voor derden.

Exploitatieovereenkomst

De exploitatieovereenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de gemeente en een private partij afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling vastleggen. In de overeenkomst leggen de gemeente en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning. Met een overeenkomst zijn partijen niet gebonden aan de kostensoortenlijst en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit', die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Hoewel de overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een marktpartij

mag verlangen. De overeenkomst mag uiteraard niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moet worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een exploitant te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de exploitant niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het omgevingsplan. Vooral in de situatie dat de ruimtelijke ontwikkeling ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzaak om haalbare afspraken te maken vanuit een

gelijkwaardige positie van partijen. De betaling van de exploitatiebijdrage kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het project. Het bepalen van de hoogte van de bijdrage en het aantal termijnen is dus maatwerk. De gemeente kan van initiatiefnemer na het ondertekenen van de overeenkomst een bankgarantie verlangen, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Intentieovereenkomst

Bij kleine ontwikkelingen sluit de gemeente een overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren. Voor de wat grotere en complexere projecten is het verstandig om hieraan voorafgaand een intentieovereenkomst te sluiten met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst leggen partijen de kaders en de afspraken voor de haalbaarheidsfase vast. In deze overeenkomst legt de gemeente vast dat de initiatiefnemer de gemeentelijke inzet van deze fase vergoedt.

Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden Wierden meewerkt en wanneer ze haar medewerking beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de overeenkomst.

Uitblijven van overeenstemming

Indien de gemeente en de initiatiefnemer geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om kostenverhaalregels op te stellen in een omgevingsplan of niet mee te werken aan het initiatief. Deze keuzemogelijkheid ligt vast in de intentieovereenkomst. Hierdoor is het voor de initiatiefnemer duidelijk dat Wierden kan overstappen op de mogelijkheid van kostenverhaalregels als via het privaatrechtelijke spoor de economische uitvoerbaarheid van het plan niet kan worden verzekerd.

Exploitatieplan

Onder de Omgevingswet is de mogelijkheid voor het opstellen van een exploitatieplan vervallen. Publiekrechtelijk kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.