

Nota Grondbeleid 2025

1. Inleiding

De afgelopen jaren stond en ook de komende jaren staat de gemeente veel uitdagingen te wachten. Hierbij willen wij als gemeente voortvarend te werk gaan met de aanpak van de gevolgen van klimaatverandering, verduurzaming, woningbouw en de maatschappelijke ontwikkelingen met gelijke kansen voor iedereen in de Rhedense samenleving. Eén van de uitdagingen is de enorme woningnood en crisis op de huizenmarkt. De gemeente wil hierin een grote bijdrage leveren door in te zetten op meer woningbouw passend bij een groene leefomgeving. Wij richten ons ook verder op de bijdrage aan de Global Goals, met onder andere innovatie en verdere verduurzaming van de infrastructuur. Wij streven naar een duurzame lokale economie bekeken vanuit de benadering van brede welvaart, waarbij het niet alleen gaat om materiële welvaart maar ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

De gemeente wil bij deze vraagstukken niet aan de zijlijn staan en wil steeds meer een ontwikkelgerichte gemeente worden. Het grondbeleid is een middel om deze doelen en ambities van de gemeente te bereiken. Een ontwikkelgerichte gemeente vraagt hierbij om een actievere rol in haar grondbeleid. Tot nu toe hanteerde de gemeente een grondbeleid met een meer faciliterende rol, waarbij de gemeentelijke sturing werd vormgegeven via ruimtelijk beleid.

Met deze Nota Grondbeleid wil de gemeente inzetten op een actievere rol bij de aanpak van de opgaven waar wij voor staan. Vanuit dit oogpunt wordt met deze nieuwe Nota Grondbeleid gekozen voor situationeel grondbeleid. Hierbij wordt per situatie gekeken welke rol de gemeente wil en kan aannemen. In onderliggende nota wordt deze keuze in hoofdstuk 3 en 4 verder toegelicht. De nota begint in hoofdstuk 2 met de verschillende beleidsvelden waar het grondbeleid van invloed op kan zijn.

Alhoewel de beleidsvelden als aparte velden staan benoemd benadert de gemeente de toekomstige ontwikkelopgaven op integrale wijze. Hierbij is de toekomstige omgevingsvisie, met een beschrijving op hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, leidend. Afwegingen voor de rol die wij als gemeente innemen worden gemaakt op basis van integrale maatschappelijke baten en lasten, waarbij wij rekening houden met toekomstige generaties.

1.1 Aanleiding

De laatste Nota Grondbeleid is uit 2020. Conform de financiële verordening van de gemeente Rheden biedt het college eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota Grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. Daarbij doen zich de laatste jaren bij verschillende beleidsvelden en regelgeving veranderingen voor, waardoor een actualisering van de huidige nota nodig is:

- **Wonen:** zowel landelijk, als in onze regio is er een groot woningtekort. De verwachting is dat dit tekort de komende jaren nog zal toenemen. Door afspraken in de Woondeal 2.0. werken wij als gemeente samen met Rijk, Provincie en regiogemeenten aan het versneld realiseren van woningbouw. In deze nota wordt aangegeven wat de positie van de gemeente Rheden hierin is en in hoeverre via het grondbeleid een bijdrage kan en moet worden geleverd.
- **Economie:** de economische situatie in Nederland is de laatste 10 jaar in positieve zin veranderd. Tot die tijd was het grondbeleid veel in het nieuws, waarbij verschillende gemeenten grote verliezen leden door tegenvallende grondverkoop. Hierdoor waren gemeenten genooddacht hun strategie (naar faciliterend) aan te passen. De crisis van rond 2010 ligt inmiddels achter ons waarmee een andere strategie eventueel voor de hand ligt. Anderzijds zien wij nu ook dat veel gemeenten met financiële tekorten te maken hebben of te maken krijgen. In deze nota wordt ingegaan op de financiële risico's, hoe daarmee kan worden omgegaan en hoe dat meegaat in de besluitvorming.
- **Duurzaamheid:** bij de meeste gemeenten staat het begrip duurzaamheid steeds centraler in het beleid. Zoals bekend gaat ook de gemeente Rheden hier in haar ambities mee. Vraag is hoe de gemeente vanuit het grondbeleid haar duurzame doelen en ambities waar kan maken of kan stimuleren.
- **Regelgeving:** de regelgeving is sinds 2020 op onderdelen veranderd. In deze nota wordt gekeken naar de nieuwe Omgevingswet en wat deze nieuwe wet betekent voor het grondbeleid.

Relatie met de Global Goals

De gemeente Rheden heeft in 2019 de prijs ontvangen voor de meest inspirerende Global Goals (zie bijlage 1 voor bronvermelding) gemeente. Nog steeds heeft de gemeente duurzaamheid hoog in het vaandel staan. Met de Global Goals wordt gestreefd naar duurzame ontwikkelingen. Het gaat hierbij onder andere om "betaalbare, betrouwbare en duurzame energie voor iedereen", "goed en inclusief onderwijs en een leven lang leren" en "duurzame, inclusieve en bestendige economische groei en

volledige en productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen.” Kortom de Global Goals hebben betrekking op vele beleidsvelden van de gemeente en hebben in de beleidsvelden zoals die in deze Nota Grondbeleid aan bod komen, een belangrijke overlap met die van de Global Goals. Het grondbeleid kan hierdoor ook een belangrijke bijdrage leveren aan het behalen van deze duurzame ontwikkelingsdoelen.

Relatie met vastgoed

Begin 2019 is het Rhedens Vastgoedkader (zie bijlage 1 voor bronvermelding) vastgesteld. Net als bij grond is het bezitten van vastgoed geen doel op zich voor de gemeente Rheden. Het is een middel om het beleid en de daaruit voortvloeiende activiteiten te faciliteren. Waar het bij het Vastgoedkader gaat om het middel “vastgoed”, gaat het bij de Nota Grondbeleid om het middel “grond”. Daarbij kan grond ter beschikking van vastgoed worden gesteld om daarmee beleidsdoelstellingen te realiseren.

Omgevingsvisie

De gemeente Rheden heeft een serie van structuurvisies die zijn opgesteld voor de dorpen en het buitengebied van de gemeente in het project ‘mijn dorp van morgen’. Conform de nieuwe Omgevingswet wordt momenteel gewerkt aan een nieuwe omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een langetermijnvisie op de leefomgeving. In de visie wordt ingegaan op beleidsvelden zoals deze in deze nota aan bod komen en worden de structuurvisies vervangen. Tot die tijd gelden dus de structuurvisies. Naar verwachting ligt er per 1 januari 2027 een gehele nieuwe visie (Omgevingsvisie).

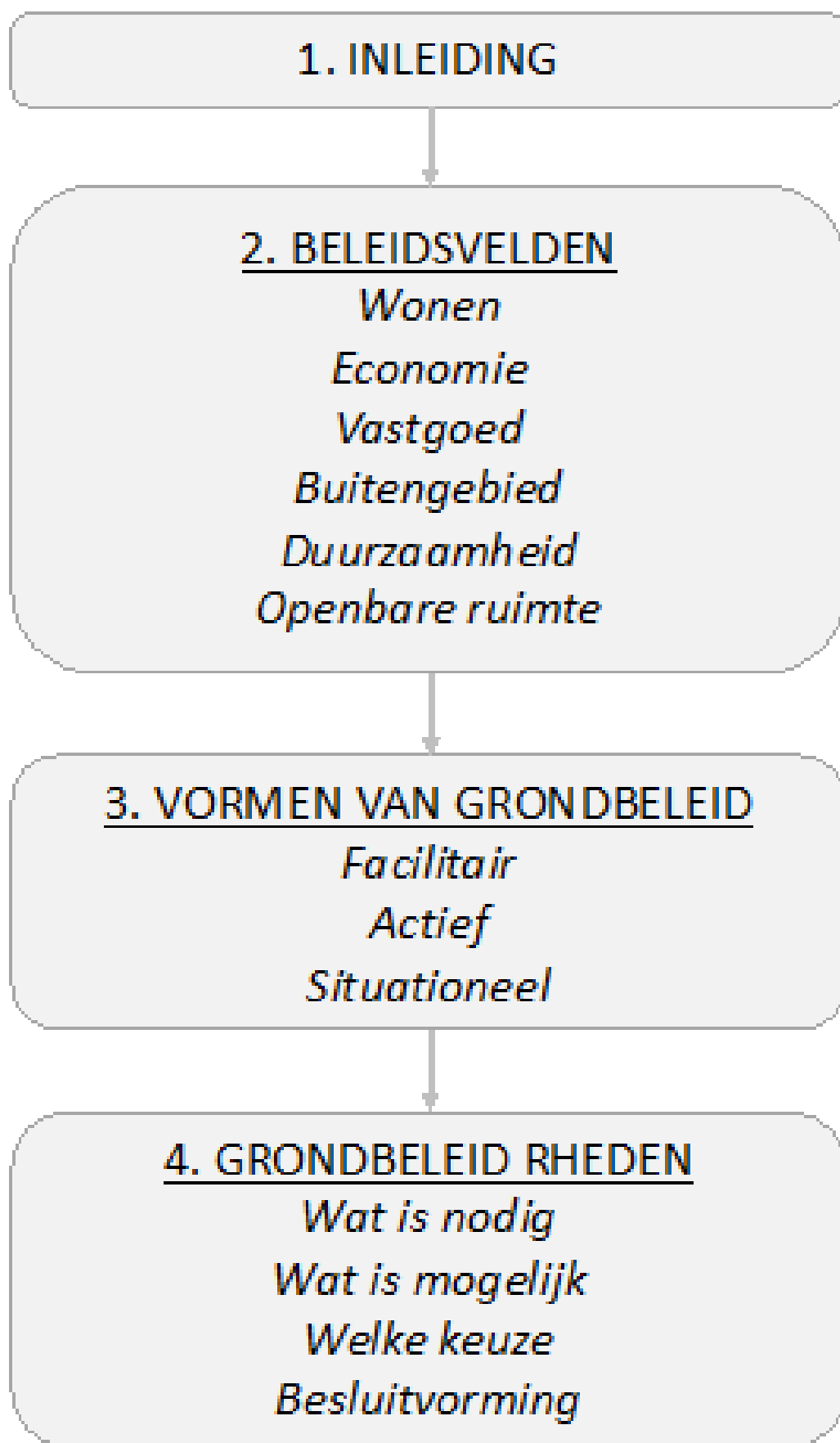
Nieuw beleid

Deze Nota Grondbeleid is mede gebaseerd op het huidige beleid, maar de gemeente staat uiteraard niet stil. Zoals hierboven aangegeven komt de Omgevingsvisie eraan, maar komen er mogelijk ook andere visies ten aanzien van bijvoorbeeld wonen of duurzaamheid. Indien nodig zal de nota hier op aangepast worden of komt er een addendum op de Nota Grondbeleid 2025.

1.2 Leeswijzer

De nota is als volgt opgesteld en ingedeeld:

- *Inleiding:* in de inleiding ([hoofdstuk 1](#)) wordt ingegaan op de uitgangspunten van de vorige nota (2020), de kernboodschap en de aanleiding voor een nieuwe nota.
- *Beleidsvelden:* in [hoofdstuk 2](#) komen de beleidsvelden en ruimtelijke doelstellingen aan bod waar het grondbeleid als middel aan kan bijdragen om ze te verwezenlijken. Het gaat hier onder andere om duurzaamheid, volkshuisvesting en economie.
- *Vormen grondbeleid:* [hoofdstuk 3](#) geeft weer welke vormen van grondbeleid er zijn, namelijk faciliterend, actief en situationeel grondbeleid en welke mogelijkheden deze vormen van grondbeleid geven.
- *Grondbeleid:* tot slot wordt in [hoofdstuk 4](#) gekeken waar grondbeleid als middel nodig is, wat de mogelijkheden zijn voor de gemeente Rheden en op basis daarvan wordt gekozen voor een richting in het grondbeleid.
- *Bijlage 1* geeft de bronvermelding van onder andere beleidsstukken weer.



2. Beleidsdoeleinden en ambities

Het grondbeleid staat ten dienste van de realisatie van de doelen en ambities van de gemeente. In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke beleidsdoelen de gemeente heeft en wordt per doel weergegeven in hoeverre sturing nodig is en wat het betekent voor het grondbeleid. Achtereenvolgens gaat het om de volgende onderdelen:

- Wonen.
- Economie.
- Vastgoed.
- Omgevingsvisie Buitengebied.
- Duurzaamheid.
- Openbare ruimte.

In de benadering van de ontwikkelopgaven staan voor de gemeente Rheden de beschreven beleidsdoeleinden en ambities overigens niet op zichzelf. Met de toekomstige omgevingsvisie, waarin de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving staan beschreven, als leidraad, wil de gemeente de toekomstige opgaven op integrale wijze benaderen. Dit mede vanuit de benadering van brede welvaart, waarbij het niet alleen gaat om materiële welvaart maar ook om zaken als gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.

2.1 Wonen

Vanuit onderzoek is gebleken dat het woningtekort in Nederland zeker nog tot 2030 en ook daarna (tot 2040) blijft duren. Bij veel gemeenten is daarbij een tekort aan sociale huurwoningen of zorgwoningen. Met name in de Randstad is er een tekort, maar ook in de regio Arnhem/Nijmegen, terwijl in gebieden als Limburg Zuid en Zeeland naar verwachting overschotten zullen ontstaan.

Vraag is hoe de gemeente Rheden ervoor staat. In november 2023 is door de gemeenteraad een geactualiseerde Woonvisie "Samen wonen in Rheden, actualisatie 2023" (zie bijlage 1 voor bronvermelding) vastgesteld. In het kader van de Woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen (zie bijlage 1 voor bronvermelding), die in maart 2023 is ondertekend zijn de volgende conclusies te trekken:

- Vanuit de Woondeal kent elke gemeente een opgave van 30 % sociale huur. Dit betekent dat bij nieuwe ontwikkelingen dit een gegeven is (hoeft niet per project maar wel gemeentebreed). Daarnaast dient tweederde betaalbaar te zijn. Met een percentage van 70 % zoals opgenomen in de nieuwe Woonvisie voldoet Rheden daaraan.
- Uit het regionale woningmarktonderzoek komt een bouwopgave van 1675 woningen tot 2030 waaraan wij als college zoveel mogelijk invulling willen geven. De ondergrens blijft 810, zoals in de woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen, maar wij zetten in op de aantallen conform woningbehoefte, met inachtneming van leefbaarheid in de wijken.
- Uit onderzoek van Circusvis in 2021 blijkt dat wij in de gemeente drie kwetsbare wijken hebben namelijk Velp-Zuid, Rheden-West en Dieren Stenfert. Wij zijn ook gestart met een Integrale Wijkaanpak (IWA) voor Dieren Stenfert waar fysiek en sociaal samen moeten zorgen voor een minder kwetsbare wijk. Deze kwetsbaarheid is niet binnen korte tijd opgelost. Wij zetten in op langjarige oplossingen. De bewoners staan centraal in deze aanpak. Wij pakken zoveel mogelijk aan vanuit de bewoners (community-building): met, voor en door bewoners. Gemixte woonwijken qua type woning en kwaliteit van de woningen in deze kwetsbare wijken zijn daarbij punten van aandacht.
- Zowel landelijk, als in onze regio is er een groot woningtekort. De verwachting is dat dit tekort de komende jaren zal toenemen. Door afspraken in de Woondeal 2.0. werken wij samen met het Rijk, Provincie en regiogemeenten aan het versneld realiseren van woningbouw. Omdat de grootste opgave in betaalbare woningen zit, zet iedere gemeente in de regio bij nieuwbouw in op 2/3 deel betaalbare woningen, koop tot € 390.000,00 (prijsspeil 1-1-2024) en huur tot € 1.157,95 (prijsspeil 1-1-2024) waarvan 30% sociale huur (huur tot € 879,66 prijspeil 1-1-2024). In lijn met de wet- en regelgeving zetten wij ons ook in voor realisatie van betaalbare koopwoningen voor de lagere inkomens.

Grondbeleid en wonen

In onze regio is een groot tekort aan woningen, waarbij de grootste opgave zit in de realisatie van betaalbare woningen. De gemeente ziet het als haar taak om de woningbouw, in samenwerking met andere partijen (woningcorporaties, ontwikkelaars) te versnellen. Daarbij ligt er ook nog de opgave om voor het toekomstbestendig maken van de woningen. Wat betreft het wonen en met name de versnelling van de realisatie van betaalbare woningen is de conclusie dat een actieve rol van de gemeente, met eventuele verwerving van gronden, in haar grondbeleid nodig is/kan zijn.

2.2 Economie

De beleidsdoelstellingen die betrekking op de economie van de gemeente Rheden staan beschreven in de visie "Economische Bloei: visie en uitvoeringsprogramma" (zie bijlage 1 voor bronvermelding). Vanuit deze nota wordt ingezet op de volgende beleidsdoelstellingen:

- het streven om te komen tot meer harmonie tussen economie, natuur, gezondheid, fysieke leefomgeving en de sociale leefomgeving (brede welvaart);
- het faciliteren van starters en zzp-ers;
- intensiveren van de samenwerking tussen de 3 O's (Ondernemers, Onderwijs en Overheid) onder de naam Triple Helix VeluwevOOOm;
- het benutten van kansen in de toeristisch-recreatieve sector;
- het creëren van kansen in de circulaire economie.

Het aantal in Rheden gevestigde bedrijven laat een stijgende lijn zien. Wat betreft bedrijfskavels is het Regionaal Programma Werklocaties (RPW) voor de regio Arnhem en Nijmegen het uitgangspunt. Regelmatig wordt gekeken in hoeverre de afgesproken doelstellingen nog actueel zijn en in hoeverre het aanbod is afgestemd op de vraag. Het RPW zal in 2025 worden geactualiseerd.

De verwachting is dat de komende jaren de vraag naar bedrijfskavels binnen de gemeente Rheden toeneemt. De schaarste van gronden is (ook) voelbaar binnen de economische sector. Het is niet op korte termijn aan de orde, maar het is voor de gemeente belangrijk vooraf te bepalen hoe gronden, worden ingevuld. Dit betreft een integraal vraagstuk. De kernvraag is of je het gebied gaat ontwikkelen als bedrijventerrein of wellicht voor andere activiteiten. Daarbij speelt de revitalisering van bestaande bedrijventerreinen een rol. Indien nodig, als er alsnog onvoldoende aanbod dreigt te zijn, moet de gemeente eventueel door verwerving van gronden anticiperen op de vraag naar bedrijventerrein.

Grondbeleid en economie

Wat betreft economie heeft het grondbeleid vooral betrekking op het ontwikkelen van bedrijventerreinen. Het is van belang om de vraag naar bedrijfskavels en het aanbod hierbij goed in beeld te hebben en te houden. De mogelijkheden vanuit eigen grondposities spelen hierin een rol, maar ook vooral de revitalisering van bestaand terrein. Een actieve rol van de gemeente ligt in eerste instantie niet voor de hand. Mogelijk, als het aanbod niet voldoende is en de markt het niet oppakt, kan verwerving door de gemeente in de toekomst alsnog nodig zijn.

2.3 Vastgoed

De gemeente Rheden heeft vastgoed in bezit om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Net als bij grond is het bezit van vastgoed geen doel op zich. Het grondbeleid kan een bijdrage leveren door grond ter beschikking te stellen aan benodigd vastgoed. In het "Rhedens Vastgoedkader" van begin 2019 wordt de ruimtevraag in combinatie met de functie van het object centraal gesteld. Oftewel in hoeverre geeft het gemeentelijk vastgoed invulling aan de behoefte aan ruimte die nodig is voor de uitvoering van het beleid van de gemeente Rheden. Na 2019 is geen nieuw kader vastgesteld.

Wat betreft vastgoed wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsvolgend vastgoed (sport, onderwijs, cultuur, brandweer etc.), vastgoed voor eigen huisvesting en overig vastgoed. Het vastgoedkader vormt het afwegingskader voor de investeringen die de gemeente doet in de accommodaties, de duurzaamheidsopgave en de rollen, taken en verantwoordelijkheden die gehanteerd worden bij het beheer van gemeentelijke vastgoed.

Van gebiedsontwikkeling naar vastgoed en andersom

Het beheer van de gronden ligt bij de afdeling vastgoed. Zodra gronden vanuit projecten en grondexploitaties woonrijp zijn, dan worden deze overgeheveld naar beheer (afdeling vastgoed). De kosten voor het beheer en onderhoud en de financiële consequenties worden binnen het project of de grondexploitatie verantwoord. Beslissingen over aan- en verkoop liggen bij het afdeling Leefomgeving. Andersom kan ook vastgoed (of grond) vanuit de afdeling vastgoed worden ingebracht in een gebiedsontwikkeling. Dit gebeurt veelal op basis van de boekwaarde van het vastgoed.

Grondbeleid en vastgoed

De verhouding tussen grondbeleid en vastgoed is dat grond ter beschikking van vastgoed (zoals een brandweerkazerne of een bibliotheek) kan worden gesteld om zodoende beleidsdoelstellingen te realiseren. In het Vastgoedkader wordt ingegaan op de ruimtevraag en hoe hier mee wordt omgegaan. Vanuit het kader komt vooralsnog geen behoefte aan grond om vastgoed te realiseren en is een actieve rol vanuit de gemeente daarmee niet nodig.

2.4 Omgevingsvisie Buitengebied

De natuur speelt een grote rol binnen de gemeente Rheden. Het buitengebied is een van de mooiste van Nederland en de gemeente wil met de samenleving en andere overheden verder werken aan een mooi en vitaal buitengebied. Met de Omgevingsvisie Buitengebied (zie bijlage 1 voor bronvermelding) heeft de gemeente een beleidskader met bijbehorende uitvoeringsmaatregelen om dit te bereiken.

De omgevingsvisie is een integrale visie voor de fysieke leefomgeving en bevat de strategische hoofkeuzes van het beleid van de gemeente Rheden voor de lange termijn. In de visie staan zeven thema's om aan te werken:

1. doorbouwen aan de omgeving;
2. damenhang tussen hoog en laag;
3. beleving van de kwaliteiten;

4. duurzaam toegankelijk;
5. nu stappen zetten voor een duurzame toekomst: klimaatadaptatie;
6. nu stappen zetten voor een duurzame toekomst: energietransitie; en
7. omgaan met kwaliteiten.

Grondbeleid en de omgevingsvisie

Buitengebied Met betrekking tot grondbeleid wordt in de omgevingsvisie aangegeven dat grondeigendommen in het buitengebied in kunnen worden gezet voor realisatie van doelstellingen: duurzame landbouw, de energietransitie en natuur- en landschapsontwikkeling en beleving. Het betekent overigens niet automatisch dat grond verkocht wordt. Het kan zijn dat het voor de realisatie van doelstellingen nodig is om bepaalde grondposities te behouden of juist te verwerven. Ook ruiling van gronden kan bijdragen aan het behalen van onze doelen. Per geval zal de gemeente beoordelen wat het beste aansluit bij de realisatie van onze doelstellingen.

2.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid wordt een steeds belangrijker thema in Nederland. In het Klimaatakkoord uit 2018 is vastgelegd dat wij 49% minder CO₂ uitstoten in 2030 dan in 1990. Uiterlijk in 2050 moet de CO₂ uitstoot met 95% verminderd zijn ten opzichte van 1990. De gaskraan wordt dichtgedraaid en daarnaast speelt nadrukkelijk de stikstofproblematiek, in toenemende mate de netcongestie, wat van invloed is op onder andere het kunnen realiseren van bouwprojecten. Voor deze duurzaamheidsopgave spelen de gemeenten een belangrijke rol en de gemeente Rheden gaat hier, in haar ambities, volop in mee.

Aan de slag voor een duurzaam klimaat

Begin 2019 is het beleidskader voor de klimaataanpak in Rheden 2019 – 2022 (zie bijlage 1 voor bronvermelding) vastgesteld en verwoord in het rapport “aan de slag voor een duurzaam klimaat”. Ten tijde van het opstellen van de Nota Grondbeleid is er nog geen nieuw beleidskader voor de klimaataanpak. Het kader 2019 – 2022 is daarom nog steeds van kracht. In het rapport staan de volgende doelen voor de komende vier jaar beschreven:

- de gemeente Rheden realiseert ieder jaar een besparing van 1,5% op haar eigen energieverbruik;
- in 2023 is het aandeel duurzaam opgewekte energie in Rheden 16% van de behoefte;
- wateroverlast en hittestress zijn beperkt en worden zoveel mogelijk voorkomen;
- inwoners en ondernemers zijn zich bewust van hun aandeel in de opgave en handelen ernaar.

De gemeente gaat op verschillende manieren aan de slag voor een duurzaam Rheden. Hieronder staan enkele maatregelen zoals die in genoemde rapportage staan vermeld:

- de gemeente wil zelf het goede voorbeeld geven door eigen vastgoed en de eigen organisatie te verduurzamen;
- energiebesparing stimuleren en mogelijk te maken in de sector wonen en werken;
- grootschalige opwek mogelijk maken, lokaal dan wel regionaal en hiervoor beleid te ontwikkelen;
- klimaatadaptatiemaatregelen breed in te zetten, niet alleen kijkend naar wat moet, maar vooral naar wat kan op het gebied van water, groen en grijs met inzet van een integrale aanpak.

Grondbeleid en duurzaamheid

De gemeente wil haar doelen onder andere bereiken door de inzet van haar expertise en hiermee particulieren en bedrijven ondersteunen. De gemeente onderzoekt de mogelijkheden van cofinanciering en subsidies waarvan gebruik kan worden gemaakt. Regionaal wordt gewerkt aan een energiestrategie (R.E.S. 2.0). Waar nodig kan het grondbeleid dit faciliteren. Afhankelijk van de omstandigheden en overige belangen zal de gemeente de mogelijkheid onderzoeken om opwekking van duurzame energie te realiseren op grond die zij in eigendom heeft. In de toekomst kan ook worden overwogen om gronden te verwerven om dit mogelijk te maken. Daarbij wordt ook gekeken naar ontwikkelingen omtrent de opslag van energie op locaties, wat naar verwachting steeds belangrijker wordt en van invloed is op de inrichting van de openbare ruimte. Gemeentelijke sturing is hierbij wenselijk.

2.6 Openbare ruimte

Voor de openbare ruimte heeft de gemeente geen aparte nota waarin beleidsdoelstellingen op dit gebied staan uitgeschreven. Voor dit onderdeel wordt naast de Omgevingsvisie Buitengebied vooral gekeken naar de structuurvisies (zie bijlage 1 voor bronvermelding) die er voor de dorpen liggen. Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven zullen deze visies vervangen worden door de Omgevingsvisie van Rheden. In de structuurvisies komt onder andere naar voren dat wordt gestreefd naar hoogwaardige openbare ruimte waarbij factoren als duurzaamheid (zoals klimaatadaptatie) een belangrijke rol spelen. Uiteraard is er ook aandacht voor het onderdeel verkeer en mobiliteit. Voor de grotere en kleinere kernen komt naar voren dat deze vaak goed bereikbaar zijn. De dorpen zijn via de snelweg A348 aangehaakt op het Rijkswegennet. Ook met het openbaar vervoer zijn de dorpen veelal goed bereikbaar. Zo is Dieren met zijn intercitystation, als onderdeel van de spoorlijn Arnhem-Zutphen, aangesloten op het nationale spoornet. Vanuit de verschillende structuurvisies is er geen directe aanleiding om de verkeersstructuur aan te passen, maar richt de visie zich vooral op de herinrichting van bestaand openbaar gebied.

Onderdeel van de Omgevingsvisie, waarin de leefomgeving en thema's als verkeer en vervoer centraal staan, is ook het *mobilitéitsbeleid*. Om het nieuw beleid vorm te geven is medio 2024 een enquête gehouden om inzicht te krijgen in hoe inwoners en belanghebbenden verkeer en vervoer ervaren. Daar zijn waardevolle aandachtspunten naar voren gekomen. Zo worden fiets- en wandelvoorzieningen als aspecten met een zeer hoog belang aangemerkt en worden als verbeterpunten voornamelijk verkeers-

veiligheidsknelpunten aangegeven. Het zijn belangrijke bouwstenen voor het nieuwe mobiliteitsbeleid en mogelijk ook van invloed op de rol van de gemeente bij (aan- of verkoop) van gronden.

Gebiedsontwikkelingen

Bij lopende en nieuwe gebiedsontwikkelingen speelt de openbare ruimte met onder andere de bereikbaarheid (en bijvoorbeeld het faciliteren van de energietransitie) uiteraard een belangrijke rol en is een voorwaarde om een gebiedsontwikkeling tot stand te kunnen brengen. Een en ander wordt via stedenbouwkundige plannen en omgevingsplannen geregeld. Daarnaast geldt voor een aantal grotere projecten, waaronder het ziekenhuisterrein in Velp dat de gemeente grond (openbare ruimte) in eigendom heeft en daarmee sturing kan geven.

Grondbeleid en openbare ruimte

De structuurvisies voor de verschillende kernen binnen de gemeente Rheden geven, met betrekking tot verkeer, nu geen directe aanleiding om voor een actief grondbeleid te kiezen. De uitvoering van de visies richt zich met name op de herinrichting van bestaand openbaar gebied. Voor de lopende en nieuwe gebiedsontwikkelingen geldt dat via bestemmingsplannen/omgevingsplannen de bereikbaarheid wordt geregeld. Daarbij heeft de gemeente ook vaak zelf grond in eigendom om voor een goede verkeersontsluiting te zorgen.

3. Vormen van grondbeleid

Het grondbeleid staat ten dienste van de realisatie van de beleidsdoelinden en ambities van de gemeente zoals die in hoofdstuk 2 zijn genoemd. In gemeentelijke nota's wordt meestal gesproken van twee vormen van grondbeleid, namelijk faciliterend en actief grondbeleid. Onderstaand schema geeft aan hoe deze vormen verschillen in termen van risico's en sturing. In hoofdlijnen komt het er op neer dat sturing optimaal is via gronduitgifte, maar dat dan ook de risico's het grootst zijn. In dit geval is sprake van actief grondbeleid. Andersom zijn de risico's bij faciliterend grondbeleid beperkt, maar zijn de sturingsmogelijkheden ook minder.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de vormen van grondbeleid, actief (3.1) en faciliterend (3.2) zoals deze in ondergelegen figuur naar voren komen. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op het zogenaamde situationele grondbeleid. Dit is een vorm die tussen actief en faciliterend grondbeleid ligt.



3.1 Actief grondbeleid

Voor- en nadelen

Met een actief grondbeleid kan de gemeente via gronduitgifte optimaal sturen op het tot stand brengen van haar ruimtelijke doelstellingen. De gemeente kan hiervoor kiezen omdat plannen, niet door de markt (bijvoorbeeld omdat het niet rendabel is) worden opgepakt, maar wel van groot belang zijn voor de gemeente. De gemeente verzorgt zelf de planvorming, maakt de gronden normaliter zelf bouw- en woonrijp en verkoopt eventuele uitgeefbare grond op basis van koopovereenkomsten aan ontwikkelende partijen en particulieren. Privaatrechtelijk is er via deze overeenkomsten een bepaalde mate van vrijheid om afspraken te maken met afnemers.

Naast sturing zijn belangrijke voordelen van actief grondbeleid dat de gemeente optimaal kan profiteren van eventuele grondprijsstijgingen of kan grond worden ingezet om te ruilen. Belangrijk nadeel zijn de financiële risico's die hier aan zijn verbonden. Zolang de gemeente de grond niet in eigendom heeft moet de gemeente deze verwerven. De financiële crisis (rond 2010) heeft de risico's die hierbij komen kijken laten zien. Er zijn meerdere voorbeelden van gemeenten die destijds zware verliezen hebben geleden op hun verworven gronden. Destijds voor veel gemeenten een reden om een actief grondbeleid te verlaten.

Gemeente Rheden

De gemeente Rheden heeft sinds de jaren negentig geen actief grondbeleid en is daarom ook niet geconfronteerd met zware verliezen op gronden tijdens de financiële crisis.

Grondverwerving en onteigening

Als een gemeente de grond niet in eigendom heeft, dan kan zij ervoor kiezen om gronden te verwerven om zodoende haar doelstellingen en ambities te verwezenlijken. In de meeste gevallen wordt de grond verkregen op basis van vrijwillige verkoop, eventueel met behulp van het gemeentelijke voorkeursrecht of grondruil. Als het niet vrijwillig gebeurt, dan kan de gemeente ervoor kiezen om vanuit het algemeen belang over te gaan tot onteigening. Dit instrument wordt niet vaak toegepast aangezien het politiek gevoelig ligt en de doorlooptijd veelal lang is en de kosten hoog.

Gemeente Rheden

In de gevallen dat de gemeente Rheden grond heeft verworven gebeurde dit meestal op basis van vrijwillig verkoop. Incidenteel en in algemeen belang (met name infrastructuur) is gekozen voor onteigening.

Grondeigendom

Veel gemeenten hebben grond in eigendom. Dit biedt voordelen aangezien op deze manier optimaal kan worden gestuurd op de toekomstige ontwikkelingen op deze gronden. En dit zonder de risico's die zich voor kunnen doen bij verwerving.

Gemeente Rheden

Ook de gemeente Rheden heeft grond in eigendom. Voor een deel kunnen deze worden verkocht ten behoeve van de vestiging van bedrijven. Daarnaast heeft de gemeente gronden in eigendom die verpacht of verhuurd worden in afwachting van ontwikkelingen of om "compensatiegrond" achter te hand te hebben (voor bijvoorbeeld een grondruil).

Gronduitgifte: grondprijs, aanbesteding en staatssteun

Bij gronduitgifte kan de grondprijs op verschillende manieren worden bepaald. De grondprijs kan bepaald worden volgens de comparatieve methode. In dit geval wordt de prijs vergeleken met omliggende locaties en gemeenten. Deze methode wordt vaak toegepast bij bedrijventerreinen. Een andere manier om de grondprijs te bepalen, is die volgens de residuele grondwaardemethodiek. In dit geval volgt de grondprijs uit het verschil (of "residu") tussen de opbrengstwaarde, zoals de v.o.n.- prijs, en de stichtingskosten, die bestaat uit bouwkosten en bijkomende kosten.

Bij gronduitgifte kan de gemeente te maken krijgen met de Europese staatssteun- en aanbestedingsregels. De verkoop van grond is niet per se aanbestedingsplichtig indien er geen sprake is van een overheidsopdracht. In dat geval treedt de gemeente op als rechtspersoon en handelt op basis van het privaatrecht. Dat verandert als er nadere voorwaarden worden gesteld aan de koper, waaronder voorwaarden die verder gaan dan de publiekrechtelijke kaders, en er geen sprake meer is van een "kale grondverkoop". Dan is er mogelijk sprake van een overheidsopdracht en gelden de aanbestedingsregels vanuit de Aanbestedingswet en de richtlijnen van de Gids Proportionaliteit.

Wanneer een gemeente haar grond verkoopt aan een onderneming, die lager is dan de marktprijs dan kan er sprake zijn van staatssteun. Er is geen sprake van (onrechtmatig) staatssteun als de grond wordt verkocht via een openbaar gemaakte aanbesteding. Voorheen was het mogelijk om grond één op één te verkopen op basis van een grondprijs die door een onafhankelijke taxateur en vooraf aan de onderhandeling is bepaald. In november 2021 heeft de Hoge Raad het zogenaamde Didam-arrest gewezen, waarna andere eisen zijn gesteld bij de transacties door overheden. Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit voort dat een overheid bij de uitgifte van een onroerende zaak alle (potentiële) gegadigden voor de uitgifte van de gronden een gelijke kans moet bieden.

Gemeente Rheden

Uitgifte

In Rheden wordt grond in de meeste gevallen verkocht en in sommige gevallen in erfpacht uitgegeven. Grond wordt normaliter op marktconforme wijze verkocht. Bij verkoop van gemeentelijke grond met een relatief grote ontwikkeling wordt gekozen voor een openbare procedure, waarbij de richtlijnen vanuit de gids proportionaliteit worden gevolgd. Naast dat het verplicht is om een openbare procedure te volgen, is het voor de gemeente een goede manier om tot een optimaal plan en optimale prijs te komen. De gemeente Rheden heeft per 2024 een grondprijsbrief. Op hoofdlijnen komen in Rheden de uitgifteprijsen als volgt tot stand:

- Woningbouw vrije sector --> residuele grondwaardemethodiek.
- Sociale woningbouw --> een vaste kavelprijs van € 15.000,00 tot € 20.000,00.
- Bedrijventerreinen --> comparatieve methode.
- Overige commerciële functies --> comparatief of residueel.
- Niet-commerciële functies --> vaste grondprijs of comparatief.
- Projectmatige uitgifte aan ontwikkelaars --> aanbesteding.

Taxatie van gronden

Om transparant om te kunnen gaan met de gemeentelijke grondexploitatie en ook beter zich te krijgen op de risico's is het gewenst met enige regelmaat de gemeentelijke gronden te laten taxeren en een onafhankelijk derde te laten oordelen over de in de Beleids- en Beheersbegroting Grondexploitatie (BBG) opgenomen uitgifteprijsen. Door bijvoorbeeld elke vier jaar de huidige waarde van de gronden te laten taxeren en een oordeel te vragen over de te hanteren uitgifteprijsen ontstaat zicht in zowel de huidige waarde als de toekomstige waarde van de gemeentelijke gronden. Hiermee zijn risico's te kwantificeren en ontstaat transparantie naar derden. De taxatie dient als richtlijn en verantwoordingsinstrument ten behoeve van de te voeren onderhandelingen. De Materiële Vaste Activa (MVA) worden conform de BBV-regels periodiek getaxeerd.

Wijze van uitgifte

Omwille van transparantie en vrije concurrentie moet de overheid zich bij uitgifte van gronden aan een transparant proces houden. Om de gewenste transparantie te bewerkstelligen werkt de gemeente, in het geval dat de gemeente beschikt over de volledige eigendom, volgens één van de drie hieronder genoemde wijzen van uitgifte:

- A. Projectmatige uitgifte aan projectontwikkelaars
 1. De gemeente stelt een programma van eisen op, waarin kwaliteit, (woning)bouwprogramma, woningdifferentiatie en specifieke civieltechnische en bouwkundige eisen worden verwoord.
 2. Er vindt een meervoudige onderhandse uitnodiging aan.

3. ontwikkelaars plaats om een globaal stedenbouwkundig ontwerp en een bieding op de grond neer te leggen. 3. Op basis van prijs, kwaliteit van het ontwerp, mede in relatie tot de maatschappelijke belangen, kiest de gemeente een ontwikkelaar/architect.
- B. Enkelvoudige uitgifte
Daar waar projectmatige uitgifte niet voor de hand ligt - dit geldt bijvoorbeeld voor kleinere bouwplannen en situaties waarbij een ontwikkelaar bijvoorbeeld belendende eigendommen heeft - of gekozen wordt voor bijvoorbeeld het aan elkaar koppelen van twee locaties, is sprake van enkelvoudige uitgifte. Bij projecten waar ook sociale huurwoningen worden gerealiseerd, wordt gekeken of de grond -voor de sociale huurwoningen- eerst aan een toegelaten instelling (woningcorporatie) kan worden aangeboden.
- C. Bouwkavels voor particulieren
Wanneer de gemeente bouwkavels voor particulieren verkoopt plaatst zij onder andere een advertentie in de plaatselijke bladen. Hierin wordt een minimale (op basis van een taxatie bepaalde) kavelprijs genoemd. Belangstellenden kunnen informatie opvragen bij de gemeente en een bod op een kavel uitbrengen. De kavels worden in beginsel verkocht aan de hoogste bidders. In die gevallen waar bij kavelverkoop andere afwegingen dan de prijs belangrijk zijn wordt gewerkt met een vaste, residueel bepaalde, kavelprijs en kan op basis van bijvoorbeeld loting een kavel worden toegewezen. De feitelijke verkoopprocedure kan door de gemeente worden uitbesteed aan bijvoorbeeld een makelaar.

Regels grondexploitatie

Mocht een gemeente grond verwerven of in eigendom hebben om die vervolgens te ontwikkelen, dan wordt ten behoeve van deze ontwikkeling veelal een grondexploitatie opgesteld. De grondexploitatie bestaat uit kosten en opbrengsten gefaseerd in tijd, waarvan het saldo het resultaat geeft van de grondexploitatie. Belangrijke kostenposten zijn rentelasten, kosten bouw- en woonrijp maken en plankosten. De belangrijkste bron van opbrengsten komt voort uit de verkoop van bouwrijpe gronden. Het grondbeleid is een vast onderdeel van de begroting en verantwoordingscyclus van een gemeente. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV, zie bijlage 1 voor bronvermelding) geeft aan dat in de begroting en jaarrekening een paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen. Grondexploitaties zijn gebonden aan richtlijnen vanuit het BBV. Een belangrijke richtlijn is dat bij een verliesgevende grondexploitatie een voorziening moet worden getroffen ter hoogte van dit verlies. De laatste jaren zijn er meerdere richtlijnen bijgekomen of aangescherpt:

- *Tussentijdse winstneming*: indien een grondexploitatie winstgevend is dan moet mogelijk tussentijds winst worden genomen. Voor het bepalen van de tussentijdse winst geldt de percentage of completion (poc) methode. Hierbij wordt de tussentijdse winst berekend op basis van de kosten en opbrengsten die zijn gerealiseerd per grondexploitatie.
- *Eenduidige toerekening*: met de nieuwe richtlijnen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording wordt aansluiting gezocht met de fiscale toerekeningsmogelijkheden. Dit betekent onder andere dat het opnemen van een post onvoorziene kosten in een grondexploitatie niet mogelijk is.
- *Rente*: de rente die wordt toegerekend aan grondexploitaties moet worden gebaseerd op de werkelijke rente.
- *Disconteringsvoet*: de disconteringsvoet, die moet worden gehanteerd is gebaseerd op het maximale streefpercentage van de ECB voor inflatie binnen de Eurozone. Door het Besluit Begroting en Verantwoording is de disconteringsvoet gelijkgesteld aan 2,0%. Met de disconteringsvoet wordt de huidige waarde (contante waarde) van toekomstige kosten en opbrengsten bepaald.
- *Warme gronden*: gemeenten verwerven gronden met het oog op gebiedsontwikkeling, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is opgesteld. Deze gronden worden aangeduid als 'warme gronden'. Deze moesten worden verantwoord onder materiële vaste activa tegen verwervingskosten. Ingeval van duurzame waardevermindering vindt afwaardering plaats naar de waarde volgens de geldende bestemmingswijziging. Dit kan leiden tot ongewenste effecten, waaronder op de financiële positie van de gemeente. Om dit tegen te gaan mag volgens de nieuwste BBV-regels onder voorwaarden bij de waardering worden uitgegaan van de toekomstige bestemming. Eén van de voorwaarden is dat de gronden deel moeten uitmaken van een door de raad vastgestelde visie of masterplan.

Gemeente Rheden

De gemeente heeft één lopende grondexploitatie namelijk IJssel District (Velp). In paragraaf 4.4 wordt nader ingegaan besluitvorming en verantwoording zoals deze door de gemeente wordt gehanteerd omtrent de grondexploitaties.

Vennootschapsverplichting

Vanaf 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen voor het eerst van toepassing. Door deze wet krijgen overheden te maken met het feit dat ze voor een deel van hun activiteiten onder de vennootschapsbelasting (Vpb) kunnen gaan vallen. Met de nieuwe richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording wordt aansluiting gezocht met de fiscale toerekeningsmogelijkheden. Belangrijk onderdeel van het toepassen van de Vpb-plicht is het opstellen van een openingsbalans voor de grondexploitaties en de waardering van de openingsbalans vindt plaats tegen de waarde in het economische verkeer. Kort gezegd worden alle toekomstige geldstromen (opbrengsten en kosten) contant gemaakt en dat is de waarde van de grond op de openingsbalans. Overigens heeft de vennootschapsbelasting geen invloed op de (actualisatie van de) grondexploitaties. De vennootschapsbelasting komt ten laste van de algemene middelen.

Gemeente Rheden

De vennootschapsbelasting heeft geen invloed op de (actualisatie van de) grondexploitaties van de gemeente Rheden. De vennootschapsbelasting komt ten laste van de algemene middelen.

3.2 Faciliterend grondbeleid

Voordelen en nadelen

Bij faciliterend grondbeleid is of wordt niet de gemeente eigenaar van de grond, maar gebeurt dit door private partijen zoals ontwikkelaars of particulieren. Zij verwerven gronden of hebben deze in eigendom, verzorgen de planvorming, maken bouw- en woonrijp en doen de gronduitgifte. De risico's liggen niet bij de gemeente. Daar staat tegenover dat de gemeente niet profiteert van een eventueel positief resultaat en de sturingsmogelijkheden zijn minder. Een gemeente kan kaders stellen, maar kan een partij niet verplichten om een ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren.

Gemeente Rheden

Zoals in de inleiding aangegeven was de gemeente Rheden tot zover terughoudend ten aanzien van actief grondbeleid en voerde primair een facilitair grondbeleid. Dit beleid hanteert de gemeente al bijna dertig jaar. Belangrijke reden was dat zich binnen de gemeente geen grote ontwikkelingen hebben voorgedaan, maar vooral kleinere ontwikkelingen binnen het bestaand gebied.

Onderstaand wordt op hoofdlijnen aangegeven op welke manier de gemeente invloed kan uitoefenen vanuit haar faciliterende rol.

Omgevingsvisie en omgevingsplan

De omgevingsvisie vervangt de structuurvisies die de gemeente Rheden heeft en wordt in 2025 ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd. In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt één omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast en moet rekening worden gehouden met de verschillende belangen in een gebied. Het omgevingsplan vervangt het bestemmingsplan en bevat de gemeentelijke regels voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Met het omgevingsplan kan de gemeente sturing en inhoud geven aan ruimtelijke doelstellingen. Het plan wordt door de raad vastgesteld.

Gemeente Rheden

De gemeente Rheden heeft voor ieder dorp een structuurvisie, de zogenaamde dorpsstructuurvisie. Iedere dorpsstructuurvisie maakt deel uit van een serie van structuurvisies die de gemeente heeft opgesteld voor de dorpen en het buitengebied van de gemeente in het project 'mijn dorp van morgen'. Er was voor deze opzet gekozen, met visies voor de dorpen, omdat daarmee de situatie per dorp goed neergezet kan worden en specifieke oplossingen voorgesteld kunnen worden. Uiteraard heeft de gemeente naast deze visies ook andere visies en beleidsdocumenten. Zoals aangegeven worden de structuurvisies vervangen door één omgevingsvisie, welke klaar moet zijn op 1 januari 2027. Het participatietraject hiervoor is al doorlopen en er wordt hard gewerkt aan dit instrument. Ook heeft de gemeente op dit moment een tijdelijk deel van het omgevingsplan, waar alle bestemmingsplannen onderdeel van zijn en een gebiedsdekkend omgevingsplan. Aankomende jaren zullen alle bestemmingsplannen opgaan in het Omgevingsplan, evenals enkele verordeningen waarin activiteiten zijn geregeld welke de fysieke leefomgeving omvatten, zoals een gedeelte van de APV.

Kostenverhaal

Kostenverhaal gaat over de kosten die door een gemeente worden gemaakt in het kader van ruimtelijke ontwikkelingen en welke verhaald kunnen worden op ontwikkelende partijen. De gemeente is verplicht deze kosten te verhalen. De kosten die verrekend kunnen worden zijn onder andere plankosten, kosten voor civiele werken en planschadekosten. Onderstaand schema laat zien om welke kosten het kan gaan. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebiedseigen kosten en gebiedsoverstijgende kosten (bovenwijkse voorzieningen).

Gebiedseigen kosten	Gemeentelijke plankosten
	Bouw- en woonrijp maken
	Onderzoeken
	Planschade
	Overig
Gebiedsoverstijgende kosten	Bovenwijkse voorzieningen

Momenteel wordt een Nota Kostenverhaal nader uitgewerkt die naar verwachting in 2025 aan de raad wordt voorgelegd. In de op te stellen nota wordt aangegeven op welke manier kosten bepaald en verhaald worden. Voor plankosten kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat wij dit op basis van de plankostenscan doen of dat wij daar een eigen model voor gebruiken (of een combinatie). Het gaat hier overigens over te verhalen plankosten anders dan leges die worden gevraagd. In September 2024 is de nieuwe Legesverordening voor de gemeente Rheden vastgesteld. Leges worden gevraagd bij bijvoorbeeld de beoordeling van een ontwerp of bouwplan of de toetsing van onderzoeken. Bij grotere en meer complexe initiatieven worden de kosten verhaald op basis van een overeenkomst (zie hieronder). Het gaat hier onder andere om initiatieven waar de openbare ruimte rond het plan moet worden aangepast of dat er veel ambtelijke capaciteit wordt verwacht om te komen tot een gedragen en afgewogen (definitief) ontwerp.

Voor bouw- en woonrijp maken kan het kostenverhaal gebeuren op basis van kengetallen en een bestekstekening eventueel gecombineerd met een latere eindafrekening. Hetzelfde geldt voor onderzoeken, mocht deze door de gemeente worden uitgevoerd. Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen waarvan de kosten niet geheel ten laste van één ontwikkeling behoren te komen, maar waar meerdere

ontwikkelingen profijt van hebben. Bijvoorbeeld de aanleg van een weg die twee ontwikkelgebieden ontsluit.

Naast de benoeming van de verschillende kosten wordt in de nota weergegeven op welke wijze de kosten verhaald kunnen worden (juridisch). In het kort wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen het privaatrechtelijke spoor en publiekrechtelijke spoor. De voorkeur gaat veelal uit naar het privaatrechtelijke spoor. Hierbij wordt voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan of projectbesluit door de gemeente met grondeigenaren een overeenkomst gesloten, de zogenaamde anterieure overeenkomst. Bij een anterieure overeenkomst kunnen beide partijen over alle mogelijke onderwerpen afspraken met elkaar maken. Als er geen anterieure overeenkomst tot stand is gekomen over kostenverhaal omdat op vrijwillige basis niet tot overeenstemming wordt gekomen door gemeente en de private partij(en) en de gemeente wil toch het bestemmingsplan, projectplan of wijzigingsplan vaststellen, dan wordt tegelijk met dit ruimtelijk plan ook een exploitatieplan vastgesteld. Dit is het publiekrechtelijke spoor.

Publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen

De regeling publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen, vanuit de nieuwe Omgevingswet (artikel 13.23), maakt het mogelijk om kosten voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving te verhalen op een initiatiefnemer. De regeling is toepasbaar bij de bouw van 1 of meer woningen of hoofdgebouwen en bij bepaalde verbouwingen. De categorieën van ontwikkelingen, waarvoor verhaal financiële bijdragen mogelijk is, zijn (artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit):

1. aanpassing van de inrichting van het landelijk gebied voor verbetering van de landschappelijke waarden;
2. aanleg of verandering van aangewezen gebieden voor de bescherming van de natuur. Of voor het herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen;
3. aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaarvervoernetwerken van gemeentelijk of regionaal belang;
4. aanleg van recreatievoorzieningen die onderdeel zijn van de gemeentelijke of regionale groenstructuur;
5. ontwikkelingen om een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad te bereiken;
6. stedelijke herstructurering.

Aan het “afdwingen” van deze financiële bijdragen zijn voorwaarden gesteld. Zo mag de bijdrage alleen worden geheven voor de bekostiging van bepaalde soorten ontwikkelingen (zie bovenstaand). Het gaat om een financiële bijdrage en niet om het betalen van de volledige kosten voor de ontwikkeling.

Er moet ook een functionele samenhang zijn tussen de activiteit en ontwikkeling voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving. De functionele samenhang kan het hebben van dezelfde functie zijn. Bijvoorbeeld bij woningbouw een financiële bijdrage voor sociale woningbouw. Of bij de bouw van een bedrijventerrein een bijdrage voor het opknappen van een bestaand bedrijventerrein. De functionele samenhang kan dan onderbouwd worden door het vaststellen van een samenhangend beleid voor dezelfde functie binnen een gemeente.

Functionele samenhang kan ook bestaan als de bouwlocatie objectief gezien voordeel heeft van de ontwikkeling om de fysieke leefomgeving te verbeteren. Denk aan de aanleg van een stadspark in de buurt van een bouwlocatie. Deze ontwikkeling maakt het woon- en leefklimaat aantrekkelijker. De ligging van de bouwlocatie ten opzichte van de ontwikkeling kan dus een rol spelen bij de beoordeling van de functionele binding.

De bijdrage wordt geregeld via het omgevingsplan. De functionele samenhang tussen een activiteit en ontwikkeling voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving moet blijken uit de toelichting bij het omgevingsplan. Daarbij kan een onderbouwing in een omgevingsvisie of programma als basis dienen. In de nota wordt aangegeven op welke wijze de financiële bijdragen worden bepaald en de hoogte hiervan. Daarvoor is inzicht nodig in de toekomstige gemeentelijke investeringen (“kostenvragers”) en de toekomstige ontwikkelingen (“kostendragers”) die deels een bijdrage doen aan deze investeringen.

Gemeente Rheden

Kostenverhaal gebeurt bij de gemeente Rheden in de meeste gevallen via een anterieure overeenkomst. De gemeente heeft nog geen aparte nota voor het kostenverhaal en financiële bijdragen. Daar wordt momenteel aan gewerkt.

3.3 Situationeel grondbeleid

Naast het actieve en facilitaire grondbeleid zijn er in de verschillende nota's van gemeenten ook andere vormen van grondbeleid terug te vinden. De meeste voorkomende is het situationele grondbeleid, dat inmiddels bij steeds meer gemeente wordt toegepast.

Het situationeel grondbeleid kan als een tussenvorm worden gezien. Zoals de naam al zegt wordt per situatie gekeken welke strategie nodig is. De keuze wordt bepaald aan de hand van het belang voor de gemeente, de risico's en de mate waarin sturing kan worden gegeven aan de ontwikkeling. Kan een marktpartij eventueel de ontwikkeling op zich nemen? Welke ambities heeft de gemeente bij de ontwikkeling?

Situationeel grondbeleid speelt in op de behoefte van flexibiliteit. Het gaat bij ruimtelijke ontwikkelingen immers om maatwerk per project. Op deze manier kan per project een afweging worden gemaakt tussen

actief en faciliterende grondbeleid. Het betekent dat ten aanzien van sommige projecten een faciliterende rol wordt aangenomen en sturing plaatsvindt door bijvoorbeeld de inzet van publiekrechtelijke instrumenten (zie paragraaf 3.2). Deze keuze kan worden gemaakt indien het maatschappelijk belang relatief klein is en/of de risico's groot zijn. Bij andere projecten kan het de voorkeur hebben om een actievere rol aan te nemen. Dat kan het geval zijn indien de maatschappelijke belangen groot (bijvoorbeeld ten aanzien van de woningbouwversnelling) en/of de risico's beperkt.

Gemeente Rheden

Wij zien dat steeds meer gemeente ervoor kiezen om het beleid toe te snijden op de situatie. Vaak was dit in de praktijk ook al het geval, ondanks dat werd gekozen voor een faciliterend of actief grondbeleid. Zo stond in de vorige nota's van de gemeente Rheden dat er geen interventie in de vorm van een actief grondbeleid nodig was, waar marktontwikkelingen aansluiten bij het gemeentelijk beleid. En werd aangegeven dat voor een goede regievoering een zekere mate van grondbezit noodzakelijk is. Daarbij zijn er meerdere projecten van andere partijen waar de gemeente actief in meedenkt of een actieve rol heeft aangezien het project voor de gemeente als belangrijk wordt gezien. Een voorbeeld hiervan is Velp-Zuid waar in samenwerking met Vivare deze wijk wordt vernieuwd of de actieve rol die de gemeente oppakt bij het project IJssel District. In die zin kan het beleid van de gemeente al als situationeel worden genoemd, aangezien per keer wordt gekeken hoe het project wordt opgepakt. Al is het wel zo dat een actieve rol duidelijk geen voorkeur had voor de gemeente.

4. Strategie voor de gemeente Rheden

In de voorgaande hoofdstukken is aangegeven welke mogelijkheden de gemeente heeft om vanuit haar grondbeleid te sturen op ontwikkelingen om daarmee haar beleidsdoelstellingen te ondersteunen. In dit hoofdstuk worden de conclusies vanuit de beleidsdoeleinden in relatie tot het grondbeleid genoemd. Daarbij wordt ook gekeken naar de financiële mogelijkheden van de gemeente Rheden en van daaruit het grondbeleid dat het beste past bij de gemeente Rheden.

4.1 Conclusies beleidsdoeleinden

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de beleidsdoeleinden en de verhouding tussen deze doelen en het grondbeleid:

- *Wonen*: de gemeente ziet het als haar taak om de woningbouw, in samenwerking met andere partijen (woningcorporaties, ontwikkelaars) te versnellen. Vanuit het woonbeleid is de conclusie dat een actieve rol van de gemeente in haar grondbeleid wenselijk is.
- *Economie*: de economie voor de gemeente Rheden verloopt positief. Het is van belang om de vraag naar bedrijfskavels en het aanbod hierbij goed in beeld te hebben en te houden. De mogelijkheden vanuit eigen grondposities spelen hierin een rol, maar ook de revitalisering van bestaand terrein. Een actieve rol van de gemeente ligt in eerste instantie niet voor de hand. Mogelijk, als het aanbod niet voldoende is en de markt het niet oppakt, kan verwerving door de gemeente in de toekomst alsnog nodig zijn.
- *Vastgoed*: vanuit het vastgoedkader komt vooralsnog geen behoefte aan grond om vastgoed te realiseren en is een actieve rol vanuit de gemeente daarmee niet nodig.
- *Omgevingsvisie Buitengebied*: het kan zijn dat het voor de realisatie van doelstellingen in het buitengebied het nodig is om bepaalde grondposities te behouden of juist te verwerven. In het laatste geval zou de gemeente een actieve rol spelen.
- *Duurzaamheid*: afhankelijk van de omstandigheden en overige belangen zal de gemeente de mogelijkheid onderzoeken om opwekking van duurzame energie te realiseren op grond die zij in eigendom heeft. In de toekomst kan ook worden overwogen om gronden te verwerven om dit mogelijk te maken (actieve rol).
- *Openbare ruimte*: vanuit de dorpsstructuurvisies en gebiedsontwikkelingen is er geen directe aanleiding voor de gemeente om een actieve rol met betrekking tot het grondbeleid te spelen.

Conclusie

In tegenstelling tot de bevindingen in de vorige nota's grondbeleid is nu bij meer beleidsdoeleinden behoefte aan een actief grondbeleid. Dit zien wij met name terug ten aanzien van de woningbouwversnelling, maar mogelijk ook bij duurzaamheid, het buitengebied en economie.

4.2 Grondbeleid Rheden: situationeel

Vanuit de verschillende beleidsvelden is een actieve rol van de gemeente bij de ontwikkeling van gronden gewenst. Op basis hiervan kiezen wij in deze nota voor een ander grondbeleid dan de afgelopen 30 jaar is gehandhaafd. In plaats van dat primair wordt gekozen voor een faciliterend beleid kiest de gemeente met deze nota grondbeleid voor *situationeel grondbeleid*. Dit betekent dat de gemeente per project kijkt welke rol zij aanneemt. Hierbij wil de gemeente de toekomstige ontwikkelopgaven, mede vanuit het oogpunt van brede welvaart, op integrale wijze benaderen. Afwegingen voor de rol die wij als gemeente innemen worden gemaakt op basis van integrale maatschappelijke baten en lasten, waarbij wij rekening houden met toekomstige generaties.

4.3 Financiële positie

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de uitgangspunten bij het grondbeleid. Aangezien de financiële risico's een belangrijke rol spelen in de keuzes gaan wij vooraf kort in op de *financiële positie* van de gemeente. Veel Nederlandse gemeenten verwachten dat ze in 2026 geld tekortkomen. In dat jaar hebben ze een begrotingstekort van 1,1 miljard euro blijkt uit onderzoek van accountantsbureau BDO (nos-nieuws, 23 januari 2024). Ook de jaren erna blijft het financieel lastig waardoor bezuinigingen dreigen. Voor de gemeente Rheden is de situatie niet anders en is het de vraag in hoeverre de gemeente zich kan veroorloven om financiële risico's te nemen die bij een actieve rol aan de orde is. In de uitgangspunten, zoals in paragraaf 4.5 genoemd, wordt getracht de risico's zoveel mogelijk te beperken

4.4 Financiële verordening en besluitvorming

In de volgende paragraaf wordt onder andere ingegaan op de rol van de gemeente en de financiële consequenties bij keuzes. In de financiële verordening staat aangegeven hoe de besluitvorming omtrent investeringen is geregeld:

- De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma en per thema, waarbij inzicht wordt gegeven op het niveau van taakvelden.
- Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.
- Ten behoeve van een soepele voortgang in de bedrijfsvoering en/of besluitvormingstrajecten is vooraf geen budgetverlening door de raad noodzakelijk voor:
 - o nieuwe uitgaven met een eenmalig karakter van maximaal € 100.000,00 exclusief compensabele BTW of maximaal € 100.000,00 inclusief kostprijsverhogende BTW;
 - o nieuwe structurele exploitatielasten van maximaal € 20.000,00 (exclusief compensabele BTW);
 - o investeringen van maximaal € 150.000,00 exclusief compensabele BTW, waarvan de structurele kapitaallasten maximaal € 20.000,00 bedragen.

4.5 Uitgangspunten

Bij uitvoering van het grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten:

1. De omgevingsvisie geldt als input voor het grondbeleid.
2. Daar waar marktontwikkelingen aansluiten bij het gemeentelijk beleid is geen interventie in de vorm van een eventueel actief grondbeleid nodig.
3. Indien de markt maatschappelijk gewenste of noodzakelijke ontwikkelingen, waaronder de woningbouwversnelling, niet oppakt, dan bepaalt de gemeente per project welke rol en inzet van instrumenten het beste past. Hierbij spelen onder andere de volgende factoren een rol:
 - Hoe groot is het maatschappelijke belang?
 - In hoeverre heeft de gemeente vanuit een faciliterende rol voldoende sturing om haar doelstellingen bij een project te bewerkstelligen. Hiertoe zal de gemeente, zeker bij grotere gebiedsontwikkelingen, onder andere (master)plannen opstellen waarin haar uitgangspunten staan verwoord.
 - Als een actievere rol wenselijk is, dan moet helder zijn wat de financiële consequenties en risico's, in hoeverre de gemeente bereid is deze risico's te nemen en kan zij (in relatie tot de financiële positie van de gemeente) deze risico's op zich nemen?
 - In hoeverre heeft de gemeente de capaciteit om een actieve rol op zich te nemen.
4. De keuze voor een faciliterende of actieve rol wordt, met in achtneming van de regels van de financiële verordening (zie paragraaf 4.4) en ondersteund met bovengenoemde factoren aan de raad voorgelegd.
5. Met een situationeel grondbeleid is het goed om, vanuit de beleidsdoelen, waaronder die over de woningbouwversnelling, bewust te zijn van de mogelijkheden van gronden in eigendom van de gemeente. Dit betekent dat, in relatie tot de te realiseren beleidsdoelen, goed moet worden gekeken naar gronden die worden verkocht en gronden waarvan bijvoorbeeld de pachtovereenkomst afloopt.

4.6 Besluitvorming en verantwoording

Algemeen

Het te voeren grondbeleid en de eventuele verwerving van gronden en opstallen dient dienstbaar te zijn aan hogere ruimtelijke en economische motieven. Er is gekozen voor een transparante besluitvormings- en verantwoordingsstructuur welke aansluit bij de Rhedense Planning & Controlcyclus.

Planning en Control instrumentarium

Rheden kent een 4-tal besluitvormings- en verantwoordingsinstrumenten. De rapportages rond de grondexploitatie lopen hierin mee, in de vorm van het twee keer per jaar opstellen van de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de begrotingscyclus. In de paragraaf grondbeleid van de begroting en

het jaarverslag wordt ingegaan op de uitvoering van de Nota Grondbeleid. De paragraaf grondbeleid bevat in ieder geval de volgende onderdelen:

- de visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's in de begroting;
- de actuele prognoses van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie, gespecificeerd naar complex;
- een overzicht van de geraamde winstnemingen voor de komende jaren;
- een overzicht van de verwachte ontwikkeling van de reserves en voorzieningen grondexploitatie.

Document	Inzicht in	Behandeling raad
Programmabegroting	- Planning en financiën lopende grondexploitaties - Risicoanalyse - Toekomstige plannen en Grondexploitaties - Voorzieningen verliesgevende complexen	November
Kadernota	- Voorstellen voor nieuw beleid	Juni
Zomerrapportage	- Voortgang lopende grondexploitaties - Risicoanalyse - Grondexploitaties (rapporteren bij significante afwijkingen bestaand beleid)	Juni
Jaarrekening	- Verantwoording resultaten grondexploitaties - Afsluiten projecten - Actualiseren reserve risicobuffer - Taxatie MVA - Effecten op lopende grondexploitaties - Inhoudelijke verantwoording	Juni

Vastgesteld bij raadsbesluit d.d. 22 april 2025.

De Steeg, 22 april 2025

De raad voornoemd,

voorzitter.

griffier.

Bijlage 1: Bronvermelding

1. Nota Grondbeleid 2020
--> Vastgesteld in de raad in februari 2020
2. Global Goals
--> <https://rheden4globalgoals.nl>
3. Rhedens Vastgoedkader
--> Vastgesteld in de raad op 26 februari 2019
4. Woonvisie "Samen wonen in Rheden, actualisatie 2023"
--> Vastgesteld in november 2023
5. Woondeal 2.0 regio Arnhem-Nijmegen
--> ondertekend maart 2023
6. Economische Bloei: visie en uitvoeringsprogramma
--> september 2022
7. Omgevingsvisie Buitengebied
--> Vastgesteld in de raad op 29 oktober 2019: <https://rhedensbuitengebied.nl>
8. Beleidskader voor de klimaataanpak in Rheden 2019-2022
--> Vastgesteld in de raad op 26 februari 2019
9. Structuurvisie Rheden
--> Vastgesteld in de raad op 23 september 2014
10. Structuurvisie De Kleine Kernen
--> Vastgesteld in de raad op 27 september 2016
11. Structuurvisie Velp
--> Vastgesteld in de raad op 31 oktober 2017
12. Structuurvisie Dieren
--> Vastgesteld in de raad op 16 april 2019
13. Besluit Begroting en Verantwoording
--> <https://www.commissiebbv.nl>