



# Voorstel

## Gemeenteraad

Datum: 28-06-2019  
Zaaknr.: 2019-022764  
Portefeuillehouder: Erik Drenth

Opsteller: Marc Braaksma  
Contactgegevens: caroline.maring@midden-groningen.nl  
Stukken ter inzage: n.v.t

Onderwerp: Nota Duurzaam Grondbeleid 2019-2024

### 1. Voorstel

- Nota Duurzaam Grondbeleid 2019-2024 vaststellen.
- Het grondbeleid van de voormalige gemeenten intrekken:  
Slochteren: Nota Grondbeleid 2010-2020. Raadsbesluit is 29 oktober 2009 nr 27;  
Menterwolde: Beleid uitgifte snippergroen. Raadsbesluit 25 september 2014;  
Hoogezand: Kadernota Grondbeleid en Nota Grondprijzenbeleid 2010, Voordrachtnummer 056, besluitvormende raad d.d. 22 november 2010.

### 2. Inleiding

De wijze waarop de gemeente haar doelstellingen op de beleidsterrein van wonen, economie, openbare ruimte, klimaat, recreatie en toerisme, milieu, leefbaarheid en duurzaamheid kan realiseren hangt samen met het gewenste grondgebruik. In de Nota Duurzaam Grondbeleid wordt aangegeven welk grondbeleid toegepast moet worden, gegeven de specifieke situatie. Het toepasselijke beleid is afhankelijk van de huidige eigendomssituatie waar het nieuwe grondgebruik is voorgenomen en de ambities van de gemeente en de eigenaren om het nieuwe grondgebruik te realiseren. In de nota zijn daarvoor 8 beleidsregels opgenomen, welke in de samenvatting zijn opgenomen.

Verder gaat de nota in op het prijsbeleid van de gemeente als zij zelf gronden uit geeft.

### 3. Publiekssamenvatting

De Nota Duurzaam Grondbeleid bevat aanwijzingen hoe de gemeente het juiste grondbeleid kan toepassen, gegeven de situatie. Situationeel Grondbeleid heet dat. Goed passend grondbeleid wordt in elke situatie anders toegepast om steeds de gemeentelijke ambities op het gebied van wonen, economie, openbare ruimte, klimaat, milieu en recreatie en toerisme optimaal te faciliteren. In de nota worden de instrumenten genoemd die per situatie ingezet kunnen worden



zoals grondaankopen of samenwerken met de markt met behulp van overeenkomsten. Daarnaast is het prijsbeleid van de gemeente in de nota opgenomen, waaronder de opbouw van de prijzen voor sociale woningbouw.

#### **4. Bevoegdheid van de raad**

Op grond van artikel 121 Gemeentewet heeft u de Financiële verordening gemeente Midden-Groningen 2018 vastgesteld, welke op 27-12-2018 in werking is getreden. Volgens artikel 20 van deze verordening stelt u elke vier jaar een nota Grondbeleid vast.

De instrumenten waarmee de gemeente het grondbeleid uitvoert zijn voornamelijk te vinden in de Wet ruimtelijke ordening, waarin aan de raad de bevoegdheid is toegekend om een exploitatieplan vast te stellen (art. 6.12) en aan het college om een exploitatieovereenkomst vast te stellen (art. 6.24). Verder is het vestigen van voorkeursrecht en het onteigenen van percelen voorbehouden aan de raad.

De randvoorwaarden waarbinnen het grondbeleid gestalte moet krijgen zijn in financiële zin vastgelegd in het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten). De notities van de Commissie BBV over grondbeleid zijn volledigheidshalve aan de nota toegevoegd. Hierin zitten raakvlakken met wetgeving over staatssteun, wet markt en overheid, vennootschapsbelasting, rechtmatigheid en dergelijke.

Het grondbeleid speelt zich verder af binnen de budgettaire kaders die u in de begroting en per exploitatie vaststelt.

#### **5. Beoogd effect**

De werking van de Nota Duurzaam Grondbeleid is drieledig. Ten eerste wordt het grondbeleid van de voormalige gemeenten geharmoniseerd en gestroomlijnd. Ten tweede biedt het handvaten om in alle toekomstige projecten te kiezen voor het meest effectieve grondbeleid, het situationeel grondbeleid en tot slot wordt er een slagvaardige wijze van werken voorgesteld waarbij de raad aan de voorkant beslist over het toepasselijke beleid en vervolgens het college aan zet is om dat tot stand te brengen in die situaties waarin het appelleert aan het programma en de ambities van deze gemeente.

Het hoofdstuk over grondprijnsbeleid geeft richting aan de wijze waarop prijzen voor de sociale sector, maatschappelijke doeleinden en interne levering tot stand komen. Voor gronden die op de vrije markt verkocht worden is marktconformiteit het uitgangspunt. Hiermee geeft u het college richting aan de wijze waarop transacties met corporaties en maatschappelijke instellingen tot stand komen. De definitieve prijzen met de corporaties zullen overigens in een nog op te stellen prestatieovereenkomst worden afgesproken.



## 6. Historische context

Van de drie gemeenten waaruit Midden-Groningen is gevormd hadden Slochteren en Hoogezand een nota Grondbeleid uit 2010. De gemeente Hoogezand koos voor een passieve grondbelevorm, terwijl Slochteren uitging van situationeel grondbeleid, rekening houdend met het nieuwe kostenverhaalsinstrumentarium van de Wro.

Tot de inwerkingtreding van de Wro (2008) was er geen wettelijke grondslag voor het verplicht bouwen van sociale woningbouw en kavels voor particulier opdrachtgeverschap in bestemmingsplannen. Ook was het kostenverhaal van aanleg van openbare voorzieningen in een bestemmingsplan zeer slecht geregeld. Actief grondbeleid was noodzakelijk om programma en kostendekking zeker te stellen.

Nu er ruime ervaring is met de Wro kunnen we stellen dat het wel of niet in eigendom hebben van gronden niet meer maatgevend is voor het realiseren van het programma en het verhalen van kosten. Het enige dat gebleven is, is dat winst op een ontwikkeling voor de eigenaar is en dat vooraf gecalculerde verliezen van voorgenomen bestemmingsplannen, door de gemeente bij vaststelling moeten worden afgedekt.

In de nota is er daarom ruim aandacht voor het beantwoorden van de vraag welk grondbeleid passend is op een voorgenomen ontwikkeling.

## 7. Argumenten

We stellen voor om het toepasselijke grondbeleid per ontwikkeling door u te laten vaststellen. Daarbij moet het beleid worden afgewogen aan de hand van twee indicatoren: het gemeentelijke belang bij de ontwikkeling en ten tweede de complexiteit van de (eigendoms-)situatie. Dit is de eerste beleidsregel in de nota: situationeel grondbeleid.

Het gemeentelijke belang ligt besloten in het programma en de beleidsnota's van andere terreinen over hoe noodzakelijk het is voor de gemeente om een ontwikkeling te faciliteren. Ontwikkelingen van gering belang kunnen door de eigenaar zelf worden voorbereid, terwijl bij ontwikkelingen van groot belang volledige support van het bestuur noodzakelijk kan zijn.

De complexiteit ligt besloten in de eigendomssituatie. Als de grond van de gemeente zelf is of van één ontwikkelende eigenaar, dan is het ontwikkelen relatief eenvoudig, lastiger wordt het als het ontwikkelgebied van meerdere eigenaren is die zelf nauwelijks of niet in staat zijn om zelf de ontwikkeling tot stand te brengen. Dan moet de gemeente het voortouw nemen om het programma in uitvoering te krijgen. Naast de eigendomssituatie kunnen ook andere factoren complicerend werken die besloten liggen in de omgeving of het beleidskader waarbinnen ontwikkeld moet



worden.

De tweede beleidsregel volgt uit de eerste en stelt dat hoe geringer het gemeentelijk belang is bij een ontwikkeling, hoe meer planontwikkelingsproducten door de initiatiefnemer zelf vervaardigd moeten worden. Dit mede om argumenten te hebben om weinig ambtelijke steun te geven aan ontwikkelingen die wel toegestaan kunnen worden, maar waar het belang niet bij de gemeente, maar bij de initiatiefnemer ligt.

De derde beleidsregel gaat over kostenverhaal. De gemeente is wettelijk verplicht om de kosten van de planontwikkeling en openbare voorzieningen te verhalen op de initiatiefnemer. De flexibiliteit is aanwezig in de mogelijkheid om hierover vooraf een exploitatieovereenkomst te sluiten. Dit is een bevoegdheid van het college. De regel wil voorkomen dat in de overeenkomst minder kosten of voorzieningen worden opgenomen, dan waar de gemeente in het exploitatieplan wel de mogelijkheden toe heeft. Anders gezegd, de overeenkomst moet minimaal de eisen bevatten die de gemeente wettelijk kan opleggen. Het geeft uw college rugdekking in de onderhandelingen.

Planschade komt aan de orde in de vierde beleidsregel, waarin is opgenomen dat een initiatiefnemer voor een ontwikkeling eerst met de omgeving waar schade kan worden verwacht in overleg moet gaan, voordat de gemeente de planschadeverhaalovereenkomst aan gaat. Langs deze weg willen wij aan de burger duidelijk maken dat als er een mogelijk schadeveroorzakend plan is voorgenomen, dat de burger daarover tijdig wordt geïnformeerd. We willen niet zeggen dat dat nu niet gebeurt, maar wel vastleggen dat er geen mogelijk schadeveroorzakende plannen worden gecontracteerd zonder dat betrokkenen dat weten.

De vijfde beleidsregel ziet toe op een gedegen onderzoek naar gronden en/of vastgoed voordat tot aankoop wordt overgegaan. Het gaat over de rechtmatigheid (juridische check), kwaliteit (bouwkundig) en een rendementsberekening. Verder hoort de waarde op basis van een onafhankelijke taxatie (vooraf) tot stand te komen, echter is dat een eis voortkomend uit jurisprudentie over staatssteun.

De zesde en achtste beleidsregels zien toe op het grondprijnsbeleid. Grondprijzen worden normaliter niet door de raad vastgesteld, hooguit het totaal aan te realiseren (kosten en) opbrengsten in een grondexploitatie bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Het is aan het college om daaraan uitvoering te geven. Echter voor sociale bouw, maatschappelijke doeleinden en interne leveringen binnen de gemeente is het wel gewenst of noodzakelijk een kader vast te stellen. In de achtste beleidsregel specificeren wij dat we de kostprijs hiervoor als uitgangspunt hanteren, indien het te bebouwen gronden betreft. Onbebouwd te blijven gronden, zoals sportvelden, worden op de verkrijgingsprijs gesteld, vermeerderd met eventuele cultuurtechnische kosten om het perceel geschikt te maken voor het beoogde doel.

De grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld en verwerkt in de herziening van de grondexploitaties.



Voor zover van toepassing wordt de uitkomst verwerkt in de MPG die door u wordt vastgesteld. Beleidsregel 7 heeft tot doel om een praktische werkwijze overeen te komen voor de vele vaak kleine initiatieven van burgers en bedrijven voor bouwplannen, afwijkend van het bestemmingsplan, waarvoor kostenverhaal aan de orde is. We stellen voor om binnen de bestaande budgetten € 200.000 te oormerken voor deze dienstverlening, waarvan de uitgaven, bij positieve besluitvorming, door het kostenverhaal weer gedekt worden. In de praktijk stranden veel goed bedoelde initiatieven. De interne uren die er nu aan besteedt worden behoren wel apart verantwoord te worden volgens het BBV. Met dit voorstel kan het college de dienstverlening voort zetten op het huidige niveau en u geregeld informeren over de voortgang en de lopende en verhaalde kosten.

#### **8. Kanttekeningen en risico's**

De nota stelt dat actief grondbeleid in situaties van een sterk gemeentelijk belang of juist een gebrek aan organisatie in de markt noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Dat zal per ontwikkeling apart worden nagegaan, maar vastgoedontwikkeling blijft een onderwerp met grote geldstromen waar kleine verstoringen grote effecten kunnen hebben. Het is mogelijk dat ondanks alle ambities er onvoldoende vermogen is bij de gemeente om een ontwikkeling te financieren. In dergelijke gevallen zal samenwerking met de markt noodzakelijk blijven. Het Stadshart is daarvan een goed voorbeeld.

#### **9. Financiële paragraaf**

In de nota wordt voorgesteld om een sterkere financiële sturing aan te brengen op ontwikkelingen waarbij kostenverhaal aan de orde is. Hiervoor moet per ontwikkeling een bestuursbesluit, dekkingsvoorstel en het toepasselijk grondbeleid worden vastgelegd. Dat is noodzakelijk vanwege de regelgeving over de verantwoording van grondbeleid. Onderdeel hiervan is het voorstel om jaarlijks € 200.000 af te zonderen voor "initiatieven" vanuit de markt en van de gemeente zelf op basis van het programma. Dat is geen nieuw geld maar het is een verbijzondering van de budgetten die nu ook gebruikt worden voor gemeentelijke projecten. We sluiten echter niet uit dat gelet op de komende programma's voor versterking van de regio als gevolg van de aardbevingen, er extra kredieten nodig zijn om de inspanningen, al dan niet met externe ondersteuning, te kunnen uitvoeren. Per geval zal daarvoor dekking worden aangewezen dat bij goed grondbeleid, verhaalbaar is op de ontwikkeling.

Aangezien dit een nieuw afgezonderd budget is, zal het college de komende jaren monitoren of het voldoende is en zo nodig u voorstellen het budget bij te stellen. Budget dat over blijft, valt in de algemene middelen, te verhalen kosten worden verantwoord op de balans.



## 10. Communicatie

De Nota Duurzaam Grondbeleid is een openbaar stuk dat via de website van de gemeente beschikbaar wordt gesteld. Het bevat geen onderwerpen die de burger of de bedrijven rechtstreeks raken. Een vermelding dat de nota is vastgesteld door de raad is voldoende.

## 11. Draagvlak en vervolgtraject (afstemming, tijdpad)

De marktconsultatie leverde op dat de markt vertrouwen heeft in projectontwikkeling in de hoofdkern en in locaties die tot de agglomeratie van de stad Groningen gerekend kunnen worden. Daarbuiten zal niet snel op risico ontwikkeld worden en is actief grondbeleid van de gemeente gewenst om bouwkavels beschikbaar te stellen. Het is een goede zaak als de gemeente altijd overweegt om gebruik te maken van de expertise van de markt bij het realiseren van haar programma en ambities. Ook bij vastgoedontwikkeling.

De corporatiesector richt zich op de prestatieafspraken en die staan niet in deze nota. Nieuwbouw is vooralsnog buiten de lopende projecten niet aan de orde. Corporaties zetten in op vernieuwing en verduurzaming, niet op extra volume. Het grondbeleid raakt de ambities dan ook minder. Het grondprijskader voldoet zolang het prijsniveau op het huidige peil blijft, hetgeen het geval is met de voorstellen in de nota.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Midden-Groningen,

Adriaan Hoogedoorn  
Burgemeester

Henk Mulder  
Secretaris

### Bijlage:

- 1 Nota Duurzaam Grondbeleid Midden-Groningen 2019-2024