

VOORSTEL AAN DE GEMEENTERAAD

Onderwerp:	Nota grondbeleid 2024
Registratienummer:	3054737 / 3054746
Op voorstel B&W d.d.:	20 februari 2024
Datum vergadering:	26 maart 2024
Portefeuillehouder:	Marjan Vrijnsen – de Corte
Rol gemeenteraad:	Besluitvormend

Voorstel in het kort

Vaststellen van een nieuwe nota grondbeleid voor gemeente Deurne.

Grondbeleid is een middel om bestuurlijke ambities waar te maken. In lijn met het raadsprogramma 2022-2026 geeft het nieuwe grondbeleid ruimte voor een actievere grondpolitiek. Het is breed inzetbaar voor wonen, voorzieningen, mobiliteit en dergelijke. De nota geeft het afwegingskader (welke houding en welke rol?), de inzet van grondbeleidsinstrumenten en de wijze van verantwoording. Hierdoor ondersteund het bij het in beeld brengen en afwegen van te nemen risico's rondom onder andere grondverwerving.

In de nota wordt ook de veranderende wet- en regelgeving verankerd. Denk hierbij aan de Omgevingswet, het Didam-arrest en de BBV-regels.

Samenvatting

De nieuwe Nota grondbeleid 2024 bevat een routekaart als samenvatting voor het te lopen proces, evenals het afwegingskader om tot een juiste motivatie te komen voor actieve, actief faciliterende, of faciliterende grondpolitiek. Deze manier om per casus een houding en rol te bepalen heet dynamisch grondbeleid.

In de nota staan bestaande en nieuwe instrumenten beschreven in overeenstemming met de mogelijkheden uit de Omgevingswet en de gewijzigde regels uit de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)' van de Commissie BBV.

Een reserve voor (strategische) aankopen maakt het mogelijk voor het college om voorafgaande aan akkoord van de raad, onder voorgeschreven voorwaarden, grond te verwerven.

Bijlage

Nota grondbeleid 2024

AAN DE RAAD,

1. Inleiding

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het helpt de gemeente als middel bij het waarmaken van ambities, de kernopgaven, de omgevingsvisie, de toekomstvisie 2030 en sectoraal beleid zoals volkshuisvesting, een vitaal buitengebied, gezondheid en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft de kaders voor het bepalen van de houding, de gemeentelijke rol en de inzet van grondbeleidsinstrumenten bij een specifieke ruimtelijke opgave of initiatief. Het per casus opnieuw de afweging maken welke houding en rol de gemeente kiest en welke instrumenten zij inzet, geeft ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. We noemen dit dynamisch grondbeleid. De nota grondbeleid geeft de kaders voor het college. Kaders voor de afweging van de rol en, de inzet van grondbeleidsinstrumenten, zoals (strategische) verwerving en gronduitgifte en de verantwoording.

Proces

Op 11 juli 2023 vond een informatieve sessie over grondbeleid plaats met raads- en commissieleden. Tijdens deze sessie kregen raads- en commissieleden uitleg over grondbeleid en konden zij met praktijkvoorbeelden ervaren welke aspecten van belang zijn om de grondpolitiek te bepalen. Als vervolg hierop is het onderwerp grondbeleid opiniërend behandeld in de commissie van 9 januari 2024. Vervolgens komt de nota grondbeleid in de oordeelsvormende commissie van 12 maart 2024 en ligt voor besluitvorming voor in de raadsvergadering van 26 maart 2024.

2. Voorstel

Het college stelt voor om:

1. Nota grondbeleid 2024 vast te stellen;
2. Nota grondbeleid 2013 in te trekken na inwerkingtreding Nota grondbeleid 2024;
3. De beleidskeuzes uit de Nota grondbeleid 2024 vast te stellen zijnde:
 - 3.1 Akkoord te gaan met dynamisch grondbeleid;
 - 3.2 Akkoord te gaan met het instellen van een reserve strategische verwervingen;
 - 3.3 Akkoord te gaan met het storten van € 5,0 miljoen in de reserve strategische verwervingen voor een bedrag van € 2,5 miljoen uit de Algemene Reserve en € 2,5 miljoen uit de Algemene Reserve Grondbedrijf;
 - 3.4 Mandaat te geven aan het college tot aankopen tot € 2,5 miljoen;
 - 3.5 Binnen 2 jaar na inwerkingtreding Nota grondbeleid 2024 te evalueren.

3. Beoogd effect

Het mogelijk maken van een actiever grondbeleid inclusief de optie tot verantwoorde (strategische) verwervingen. Zorgen voor geactualiseerd beleidskader in het kader van de Omgevingswet.

4. Argumenten

1. *Huidige grondbeleid*

Het huidige grondbeleid uit 2013 legt de nadruk op faciliterend grondbeleid en het afbouwen van grondexploitaties en grondposities. Faciliterend grondbeleid betekent dat private partijen, bijvoorbeeld projectontwikkelaars, bouwers, de woningcorporatie en particulieren het initiatief nemen om een ruimtelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. De gemeente stelt hierbij kaders, toetst en brengt de planologische wijziging in procedure. In het huidige beleid is actief grondbeleid te overwegen, bij ontwikkelingen met een maatschappelijke meerwaarde die private partijen niet willen oppakken. Een randvoorwaarde hierbij is dat er een financiële winst is en er voldoende capaciteit en expertise is.

Nieuwe grondbeleid

In het raadsprogramma 2022-2026 stelt Deurne haar visie op grondbeleid bij. Om de vitaliteit van de kernen te versterken, wil de gemeente ruimte hebben om een actieve grondpolitiek toe te passen. De gemeente wil waar nodig en waar kansen zich voordoen, strategisch grond verwerven. Hierbij geldt dat de onderbouwing en het risicoprofiel vooraf inzichtelijk zijn gemaakt.

De nieuwe nota grondbeleid geeft hier invulling aan. Daarnaast verankert de nota de wijzigingen van wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zoals de Omgevingswet, het Didam-arrest en de BBV-regels.

Het nieuwe grondbeleid is breed in te zetten en richt zich niet alleen op woningbouw. De routekaart laat zien dat wanneer een initiatief in lijn is met het gemeentelijk beleid, de ambities, prioriteit heeft en potentie heeft, een actieve houding mogelijk is. Actief handelen kan bijvoorbeeld bij infrastructurele projecten, om duurzaamheidsambities te verwezenlijken of voor het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed.

Het realiseren van winst is niet langer een randvoorwaarde om actief grondbeleid te voeren. In het afwegingskader is de financiële haalbaarheid een van de argumenten die bij de rolbepaling meespeelt. Als de maatschappelijke meerwaarde groot is, dan kan de gemeente er voor kiezen om een tekort op de grondexploitatie te accepteren. Dit is een investering in de gemeente om een maatschappelijke meerwaarde te realiseren.

Aanvullend op de nota zelf, vindt u hieronder een leeswijzer:

1. Als eerste vindt u de **routekaart** die helder de stappen in beeld brengt om te komen tot een goed onderbouwde motivering, van het college aan de raad, voor de aan te nemen houding en rol ten opzichte van een initiatief. Het gebruik van een routekaart met een afwegingskader noemen we een dynamisch grondbeleid. De te maken keuzes verschillen immers per casus en moeten steeds opnieuw bekeken worden. Het college gebruikt de routekaart om goed onderbouwd de keuze voor een actieve of faciliterende houding te maken. Een voorstel voor een ruimtelijk initiatief kan komen vanuit de gemeentelijke organisatie of vanuit een private partij.

De gemeente toetst eerst aan het vigerend sectoraal beleid en bestuurlijke ambities beschreven in de kernopgaven van het raadsprogramma. Wanneer een initiatief past binnen het beleid en de ambities, het prioriteit en potentie heeft is een actieve houding passend. Wanneer de ruimtelijke ontwikkeling alleen binnen beleid en visie valt is een faciliterend houding passend. In de andere gevallen heeft de gemeente geen belang mee te werken. Dan voldoet het ruimtelijke initiatief namelijk niet aan het beleid, ambities, prioriteit en

dergelijke vastgesteld door de raad.

2. Onder een **actieve houding** kan de gemeente kiezen voor twee rollen: actief of actief faciliterend grondbeleid. Deze dynamische houding geeft meer ruimte om maatwerk te leveren per ontwikkeling. De argumenten om de rol te bepalen zijn bijvoorbeeld of er sturing en regie nodig is en wat het risicoprofiel is.
Voor een **faciliterende houding** bestaat alleen een faciliterende rol waarbij de gemeente kwalitatieve kaders en kostenverhaal borgt. Het initiatief moet uitvoerbaar zijn zonder gemeentelijke middelen.
In alle andere gevallen werkt de gemeente niet mee aan ontwikkeling.
 3. Wanneer de keuze voor een houding en rol gemaakt is en bekrachtigd door het college volgt stap drie: de inzet van het **instrumentarium**. De nota grondbeleid bevat de bekende reeds bestaande instrumenten zoals onder andere grondverwerving, voeren van een grondexploitatie, het vestigen van een voorkeursrecht en onteigening. Onder de Omgevingswet zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen, zoals kavelruil en een aangepaste vorm van kostenverhaal. Deze en andere instrumenten staan uitgebreid beschreven in de nota grondbeleid. Op welke manier de gemeente kan samenwerken met private partijen om tot gebiedsontwikkeling te komen staat ook uitgeschreven.
 4. **Wettelijke financiële kaders** zijn belangrijk voor grondbeleid en hebben een belangrijke plaats binnen de nota grondbeleid. Regels vanuit de BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) worden geïnterpreteerd door de Commissie BBV en uitgeschreven in notities. De actuele notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)' is in deze nota verwerkt.
 5. Speciale aandacht voor het instrument **(strategische) grondverwerving** en het afdekken van de risico's die het met zich meebrengt vindt zijn plek in de nota grondbeleid. Zo moet er twee keer per jaar een risicoanalyse plaatsvinden over de (strategische) verwervingen en worden de verwervingen vooraf ook op hun risico beoordeeld. Er wordt een nieuwe reserve gevormd voor strategische verwervingen. Deze reserve wordt bij het instellen gevoed uit de Algemene Reserve voor een bedrag van € 2,5 miljoen en uit de Algemene Reserve Grondbedrijf (hierna: ARG) voor een bedrag van € 2,5 miljoen.
2. Het intrekken van de nota grondbeleid uit 2013 voorkomt het dubbelen van vigerend beleid.
 3. Argumenten bij de losse beslispunten:
 - 3.1. Het voorgesteld dynamisch grondbeleid is breed inzetbaar en geeft een afwegingskader en risico inschatting per casus om zo effectief actief grondbeleid te kunnen voeren.
 - 3.2. Het instellen van een reserve maakt het inzichtelijk hoeveel geld er beschikbaar is voor strategische verwervingen. Het gaat hierbij om het (tijdelijk) afdekken van een eventueel verschil tussen de aankoopsom en de waarde die op de balans gewaardeerd mag worden. De regels hiervoor komen voort uit de BBV.
 - 3.3. De risico's van strategische verwervingen maakt de gemeente twee keer per jaar inzichtelijk en dekt zij af met de ARG. Het opvangen van risico's is zo ook helder geborgd en sluit aan bij de regels uit de financiële verordening en nota

reserves

en

voorzieningen.

Afgelopen jaren is er hard gewerkt aan het afbouwen van risicovolle grondexploitaties. De lopende grondexploitaties zijn voorbij de fase van voorinvestering en naderen de verkoopfase. De ARG had op 1 januari 2023 een omvang van € 2,8 miljoen. Het risicoprofiel van de lopende grondexploitaties is gezien de afrondende fase waarin de meeste grondexploitaties verkeren, de afgelopen jaren afgebouwd. Dit biedt ruimte om nu € 2,5 miljoen over te hevelen naar de reserve strategische verwervingen. De verwachting is dat de ARG in 2026 een omvang heeft van € 8,0 miljoen (Herfstbericht 2023, stand zonder overheveling naar de reserve strategische verwervingen). De minimale hoogte van de ARG wordt met de risicoanalyse twee keer per jaar vastgesteld. Hierover rapporteert het college in het Zomer- en Herfstbericht.

3.4. Inherent aan het doel van strategische verwervingen is nodig het mandaat voor de verwerving bij het college te leggen.

3.5. Een evaluatiemoment is vooraf moeilijk te bepalen en is afhankelijk van ontwikkelingen gedurende de looptijd van dit beleid. Een passend moment zal later bepaald moeten worden.

5. Kanttekeningen

1. Een nota grondbeleid is een beleidsdocument dat de houding, rol en keuzes ten opzicht van grondpolitiek vastlegt. Beleidskeuzes over toewijzen van doelgroepen aan woningen, toekennen van ruimte voor bedrijven, inzet van grond voor bijvoorbeeld ambities op gebied van duurzaamheid, staan in het sectorale beleid. De ambities van de raad, in combinatie met de keuzes vastgelegd in het sectorale beleid zijn een onderdeel van de motivatie voor een actieve of faciliterende houding.

Beleidskeuzes die niet in de nota grondbeleid vastliggen, maar in sectoraal beleid, zijn bijvoorbeeld het bouwen voor specifieke doelgroepen en het voorkeur verlenen aan Deurnenaren bij het beschikbaar maken van nieuwbouwwoningen. De afweging om dit wel of niet te doen zijn onderdeel van 'Woonvisie gemeente Deurne 2019-2040' vastgesteld in 2019. Een actualisatie van deze nota is aangekondigd in RIB-HB-2312 d.d. 5 september 2023. Deze actualisatie wordt gecombineerd met het opstellen van een woon-welzijn-zorgvisie.

2. Geen kanttekeningen.

3. Kanttekeningen bij de losse beslispunten:

3.1. Geen kanttekeningen.

3.2. De reserve wordt goed gemonitord en onttrekken kan niet zonder een goed onderbouwd college- of raadsbesluit. Daartoe dient het afwegingskader. Minimaal tijdens de bestaande momenten van het Zomer- en Herfstbericht wordt de raad (gedeeltelijk vertrouwelijk) geïnformeerd over de algehele stand van zaken. Bijvoorbeeld over de hoogte van het beschikbare saldo, de gedane en te verwachten aankopen, het samenspel van AR, ARG en reserve

strategische verwervingen, enzovoorts.

3.3. Om kanttekening 3.2. uit te voeren is het nodig om niet strak vast te houden aan de hoogte van de € 5,0 miljoen als hoogte van de reserve. De raad kan, gezien de status van de gemeentefinanciën in de toekomst, beslissen de reserve strategische verwervingen niet aan te vullen. Zo voorkomt de raad dat het vullen van de reserve indirect teveel druk zet op de ARG en AR. Hiermee houdt de raad een sterk controle middel in de hand. De nota reserves en voorzieningen beschrijft dit proces.

3.4. Geen kanttekeningen.

3.5. Geen kanttekeningen.

8. Relatie Raadsprogramma

Het actualiseren en actiever maken van de nota grondbeleid maakt deel uit van kernopgave 1 uit het raadsprogramma 2022-2026.

Burgemeester en wethouders van Deurne,
De secretaris, De burgemeester,

R.R.M. Halfman G.T. Buter