

DISCUSSIONENOTITIE VOOR DE COMMISSIE

Onderwerp:	Discussienotitie Nota Grondbeleid
Registratienummer:	1334312
Op voorstel B&W d.d.:	12 december 2023
Datum vergadering:	9 januari 2024
Portefeuillehouder:	Marinus Biemans
Rol gemeenteraad:	Opiniërend

Onderwerp in het kort

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. De nota geeft het afwegingskader (welke houding en welke rol?), de inzet van grondbeleidsinstrumenten en de wijze van verantwoording. In de nota wordt ook de veranderende wet- en regelgeving verankerd. Denk hierbij aan de Omgevingswet, het Didam-arrest en de BBV-regels.

Samenvatting

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. Dit noemen we dynamisch grondbeleid en geeft de gemeente de ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. 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.

Bijlagen

Geen bijlagen toegevoegd

AAN DE COMMISSIE OMGEVING,

1. Inleiding

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

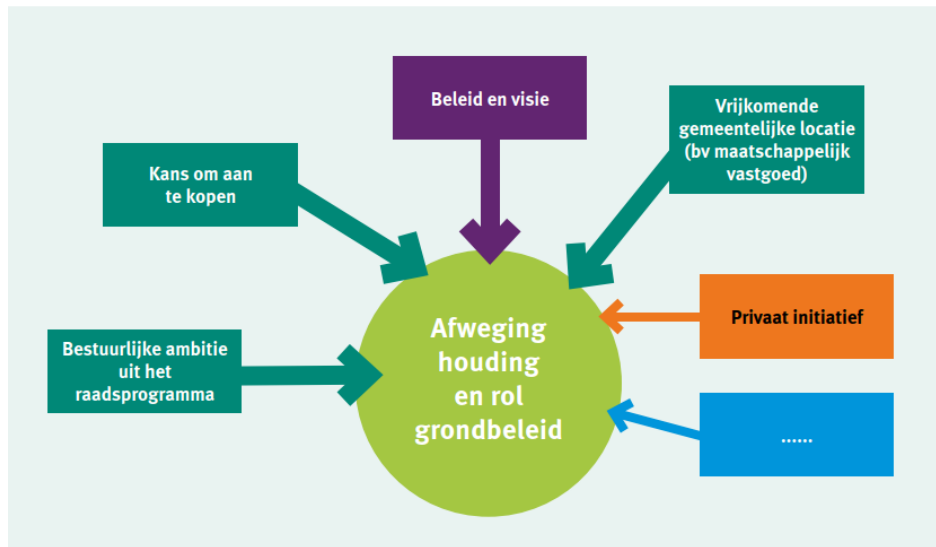
In het raadsprogramma 2022-2026 stelt Deurne haar visie op grondbeleid bij. Om de vitaliteit van de kernen te versterken wil de gemeente een actieve grondpolitiek hanteren waar het strategisch kan, waar risico's te beheersen zijn. De nieuwe nota grondbeleid geeft hier invulling aan. Daarnaast verankert de nota de wijzigingen van wet- en regelgeving en jurisprudentie. Zoals de Omgevingswet, het Didam-arrest en de BBV-regels.

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 wordt 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. Motivering en achtergronden

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?

Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen betaalbare woningen te bouwen, een vitaal buitengebied te krijgen of om de leefbaarheid van een centrumgebied te vergroten. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van Deurne voldoet.



Figuur 1 Aanleiding afweging grondpolitiek

Rollen van het grondbeleid

Binnen het grondbeleid onderscheiden we drie rollen voor de gemeente, namelijk:

1. Actief grondbeleid;
2. Actief faciliterend grondbeleid;
3. Faciliterend grondbeleid.

Rollen in grondbeleid			
	Actieve houding	Passieve houding	Niet meewerken
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel	Gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voornamelijk bij de markt	Reguliere publiek-rechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente

Figuur 2: Rollen in het grondbeleid

Actief grondbeleid

De ontwikkeling is belangrijk voor de gemeente om haar ambities waar te maken en heeft een hogere urgentie. Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente verwerft de gronden en ontwikkelt deze risicodragend. Ze maakt een ruimtelijke en programmatische opzet, doorloopt de planologische procedure, maakt het gebied bouwrijp, verkoopt bouwgrond en legt tenslotte het openbaar gebied aan.

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de meeste regie en sturing. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een voorinvestering en heeft dus een hoger risicoprofiel.

Actief faciliterend grondbeleid

De ontwikkeling draagt bij aan de gemeentelijke ambities en heeft prioriteit. Het verschil met actief grondbeleid is dat bij actief faciliterend grondbeleid een private partij de grondexploitatie voert. Bijvoorbeeld wanneer een private partij beschikt over de gronden en binnen de gemeentelijke kaders wil ontwikkelen. De gemeente faciliteert de ontwikkeling; niet vanaf de zijlijn maar vanuit een actieve houding. Door bijvoorbeeld in het visietraject en planologische proces actief mee te denken. Bij het ontbreken van marktinitiatief kan de gemeente stimuleren en partijen verbinden. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal dan gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Als een private partij een ruimtelijk initiatief wil ontwikkelen dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities en op dat moment geen prioriteit heeft voor de gemeente, dan neemt de gemeente in beginsel een passieve houding aan. Of zij kiest voor een zuiver faciliterende rol is afhankelijk van meerdere afwegingen die terugkomen in de onderbouwing van de rol.

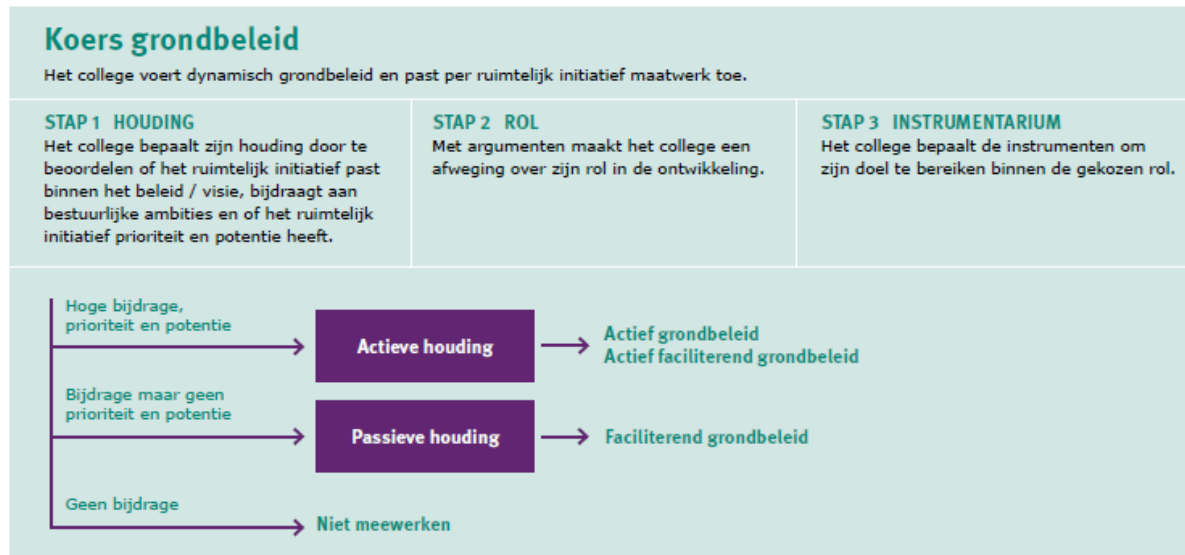
Bij faciliterend grondbeleid werkt de gemeente mee aan het initiatief en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente is geen kartrekker en ondersteunt het ruimtelijk initiatief niet actief. De gemeente spoort de initiatiefnemer ook niet aan om het ruimtelijk initiatief te realiseren. Als dit niet gebeurt binnen de gestelde periode van medewerking dan vervalt de principemedewerking. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij volledig op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

Koers van het grondbeleid en het afwegingskader

De houding van de gemeente en vervolgens de keuze voor de gemeentelijke rol en de inzet van grondbeleidsinstrumenten is afhankelijk van de specifieke situatie en kan dus per ruimtelijke ontwikkeling of opgave anders zijn. Ook kan de gemeentelijke rol en inzet van instrumenten veranderen als de omstandigheden in de tijd veranderen. Dit noemen we dynamisch grondbeleid. In de informatieve sessie onderkenden de aanwezige raads- en commissieleden dat het niet mogelijk is om op voorhand altijd te kiezen voor een bepaalde houding en rol. Ter sprake kwam dat deze keuze afhankelijk is van de specifieke situatie. De aanwezige raads- en commissieleden gaven hierbij aan welke aspecten zij van belang achten om een afweging te maken. Denk hierbij aan:

- de gewenste sturing en regie, de maatschappelijke impact;
- de noodzaak en urgentie;

- o het risicoprofiel;
- o de grondpositie;
- o het marktinitiatief of het ontbreken daarvan;
- o mogelijkheden om samen te werken.



Figuur 3: Koers van het grondbeleid

Discussievraag 1: Wat wilt u het college meegeven bij het uitwerken van het dynamisch grondbeleid?

Een noodzakelijk hulpmiddel bij het bepalen van de in te nemen rol is een afwegingskader. Een dergelijk kader geeft aan met welke argumenten men rekening moet houden in de motivatie.

Discussievraag 2: Wat wilt u het college meegeven bij het uitwerken van het afwegingskader?

Grondverwerving

Een belangrijk instrument bij de actieve houding en specifiek bij actief grondbeleid is grondverwerving. Hierbij kunnen voorkeursrecht en onteigening als instrumenten helpen om de grond in eigendom te krijgen.

De gemeente kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. In een gebied waar marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen krijgt de gemeente met het innemen van (grond)posities een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de gebiedsontwikkeling.

Het beschikken over grond geeft de gemeente invloed. De gemeente kan haar (strategische) gronden inzetten om met een actieve houding regie te voeren voor belangrijke maatschappelijke thema's. De gemeente is hierbij niet afhankelijk van private initiatieven. Het initiatief van de markt kan namelijk ontbreken om

maatschappelijke thema's op te pakken. Voor de gemeente staat het maatschappelijke rendement voorop en daarom is een actieve houding van de gemeente hierbij essentieel.

Bij verwerving onderscheiden we verschillende soorten, namelijk:

1. Planmatige aankopen
Verwervingen binnen een grondexploitatie, de raad heeft in de grondexploitatie verwervingsbudget beschikbaar gesteld.
2. Strategische aankopen
Gronden die worden aangekocht voor een mogelijke toekomstige ontwikkeling of ruilgronden. Ruilgronden kunnen gebruikt worden om andere ontwikkelingen voor elkaar te krijgen. Denk hierbij aan een agrarisch perceel dat geruimd wordt met een ander agrarisch perceel om een ecologische verbindingszone te realiseren.

Het verwerven van grond brengt risico's met zich mee. Daarom zijn procesmatige en inhoudelijke kaders en risicomanagement een randvoorwaarde om dit te doen. De nota grondbeleid geeft deze kaders. Het gaat hierbij om de kaders voor de bevoegdheden van het college, het budget, de randvoorwaarden voor en onderbouwing van de verwerving, het risicomanagement en de verantwoording.

Bevoegdheden college

De uitvoeringskracht van het college wordt vergroot als zij ruimte krijgt om (snel) te handelen op de grondmarkt als zich kansen voor doen en als zij actief mag kijken naar kansen voor strategische verwervingen.

Onderwerp van deze opiniërende raadscommissie is of en zo ja, hoeveel ruimte de raad het college wil geven.

Tot welk bedrag per transactie mag het college verwerven zonder vooraf toestemming van de raad te vragen? Een bedrag van € 2,5 miljoen biedt ruimte om binnenstedelijk ook vastgoed aan te kopen, mocht dit aan de orde zijn en bij uitleglocaties om grond aan te kopen voor een woningwijk van 100 woningen.

Tot welke balanswaarde voor strategische verwervingen mag het college strategisch verwerven? Strategische aankopen naar aanleiding van een voorkeursrecht vallen hierbuiten, omdat de raad het voorkeursrecht hiervoor heeft bestendigd.

De Algemene Reserve Grondbedrijf (hierna: ARG) had op 1 januari 2023 een omvang van € 2,8 miljoen en groeit de komende vijf jaar aan tot € 8,4 miljoen. Dit geeft ruimte nieuwe grondexploitaties te voeren en de risico's en eventuele verliezen die daarmee samenhangen op te vangen.

Reserve strategische verwervingen

Is de raad bereid om een reserve voor strategische verwervingen in te stellen? En zo ja, te vullen met € 5 miljoen? De ARG en financiële positie geven op dit moment voldoende ruimte om een bedrag van € 5 miljoen een reserve strategische verwervingen te storten. Deze reserve dient om indien nodig tijdelijk het verschil tussen de aankoopwaarde en de balanswaarde af te dekken.

Kaders verwervingsproces

De verwerving moet marktconform zijn. Dit wordt onderbouwd met een taxatie van een gecertificeerde, onafhankelijke taxateur.

Risicomanagement

Grondverwerving brengt risico's met zich mee. Voorafgaand aan de verwerving is het essentieel om een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en

een risicoanalyse te maken. De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan het niet tot ontwikkeling komen van de gronden, hogere kosten in de grondexploitatie, lagere opbrengsten dan vooraf ingeschat, als dan niet door veranderende gemeentelijke ambities of provinciaal of rijksbeleid. Als de gronden strategisch zijn verworven worden twee maal per jaar de risico's geanalyseerd. De algemene reserve grondbedrijf dekt deze risico's af. De omvang van de algemene reserve grondbedrijf is van voldoende omvang om risico's op te vangen.

Discussievraag 3: Hoeveel ruimte krijgt het college om strategisch te verwerven? Bent u bereid een reserve voor strategische verwervingen in te stellen en deze te vullen? Zo ja, is een bedrag van € 5,0 miljoen denkbaar?

4. Verdere planning

De uitkomst van de opiniërende commissie wordt meegewogen in het opstellen van de definitieve versie Nota Grondbeleid. U krijgt deze versie te beoordelen in het besluitvormingsproces voor vaststelling in de raadsvergadering van 26 maart 2024.

5. Discussievragen

Discussievraag 1: Wat wilt u het college meegeven bij het uitwerken van het dynamisch grondbeleid?

Discussievraag 2: Wat wilt u het college meegeven bij het uitwerken van het afwegingskader?

Discussievraag 3: Hoeveel ruimte krijgt het college om strategisch te verwerven? Bent u bereid een reserve voor strategische verwervingen in te stellen en deze te vullen? Zo ja, is een bedrag van € 5,0 miljoen denkbaar?

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

R.R.M. Halfman

G.T. Buter