

In deze bijlage geven we achtergrondinformatie inzake grondbeleid zodat u beter geïnformeerd bent om de keuze voor actief grondbeleid te kunnen maken.

## A) Wat is grondbeleid

### **- Achtergrond**

Na afloop van de Tweede Wereldoorlog was de woningbehoefte in Nederland groot. De opdracht voor de Nederlandse overheden was om in een korte periode veel en tegen lage kosten te bouwen, met name in het huursegment. Gemeenten kochten (voornamelijk) agrarische gronden aan de randen van de bestaande bebouwing en maakten deze gronden geschikt voor bebouwing. De gronden werden vervolgens uitgegeven aan corporaties, particulieren en bouwbedrijven die de woningen realiseerden. De gemeenten voerden zogenoemd een actief grondbeleid. Vanuit de positie van grondeigenaar kon de gemeente de gewenste ruimtelijke doelen realiseren.

Vanaf het begin van de jaren negentig begonnen bouwbedrijven, projectontwikkelaars, beleggers en corporaties zelf grondposities in te nemen op toekomstige bouwlocaties. Daarmee verzekerden zij zich namelijk van een toekomstige bouwproductie. De gemeente nam deze grondposities in eigendom over, en verschafte de wederpartij een eerste recht op de ontwikkeling van de voorgenomen woningen. Op deze wijze kon een gemeente, opnieuw vanuit een rol als grondeigenaar handelend, haar gewenste ruimtelijke doelen realiseren en bovendien werd er op deze wijze voldoende geld verdiend om een hoge ruimtelijke kwaliteit te kunnen bekostigen.

De economische crisis die zich in 2008 in volle hevigheid aandeede, maakte de risico's van het gemeentelijk grondbeleid duidelijk. De markt voor nieuwbouwwoningen zakte ver terug, en daarmee ondervonden veel ruimtelijke plannen vertraging, en soms zelfs geen doorgang. De gemeentelijke gronduitgifte liep sterk terug, en de verworven gronden werden minder waard. Als gevolg daarvan hebben veel gemeenten die een actief grondbeleid hebben gevoerd, flinke bedragen moeten afboeken en voorzieningen moeten treffen.

Nadat in 2014 het zwaarste deel van de crisis achter de rug was, trok de woningmarkt voorzichtig aan. Sinds 2016 is de voorraad te koop staande woningen snel geslonken. De grondvoorraad voor nieuwbouwwoningen wordt ook overal snel minder.

Er zijn zorgen bij beleidsmakers hoe de verwachte grote vraag naar woningen (met andere kwaliteiten, vanwege de groei in 1- en 2-persoonshuishoudens door vergrijzing, individualisering en gezinsverdunning) in de komende 10 jaar te bedienen.

### **- Grondbeleid is een middel**

In structuurvisies, beleidsnota's, en bestemmingsplannen legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. Welke verdere verstedelijking staat de gemeente in de komende jaren voor? Welke voorzieningen moeten daartoe worden aangelegd? Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen,

infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Een middel, geen doel op zich. Grondbeleid is dus niet leidend maar volgend op ruimtelijk beleid.

**- Relatie met bestemmingsplan**

In bestemmingsplannen wordt het gemeentelijk ruimtelijk beleid vastgelegd in voorschriften en regels. Hiermee wordt het ruimtelijk beleid voor iedereen bindend. Het is echter goed te beseffen dat een bestemmingsplan voor een grondeigenaar geen uitvoeringsverplichting inhoudt. Indien bijv. agrarische gronden bij bestemmingsplan worden aangewezen als bouwgronden met de functie wonen, dan is de grondeigenaar niet verplicht deze functie ook daadwerkelijk te realiseren. Het is hem toegestaan om het bestaande agrarisch gebruik voort te zetten. Om toch tot realisering van het bestemmingsplan te komen zal de gemeente de grondeigenaar moeten verleiden of in het uiterste geval moeten dwingen (onteigening). Bij actief grondbeleid kan de gemeente gebruik maken van een aantal instrumenten.

Onteigening in het algemeen belang is het uiterste middel. In de meeste gevallen verkrijgt de gemeente de grond via een vrijwillige verkoop, al dan niet met behulp van de vestiging van gemeentelijk voorkeursrecht. Soms kan de gemeente de grondeigenaar niet met geld maar wel met vervangende grond verleiden (grondruil).

Met onteigening als drukmiddel zijn grondeigenaren eerder bereid om mee te werken aan de ruimtelijke plannen en zich schadeloos te laten stellen. Het komt meestal niet tot de rechtszaak. Er wordt in de aanloop daar naartoe al een overeenkomst gesloten. Er wordt geen onteigening toegewezen door de rechter als de grondeigenaar haar overtuigt dat ze de bestemming (alsnog) zelf zal realiseren, evt. in samenwerking met een professionele partij.

### **- Vormen van grondbeleid**

#### *1. Actief:*

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de benodigde grond en zorgt zij er zelf voor dat de gronden geschikt worden gemaakt om op te bouwen. De gemeente voert grondwerkzaamheden uit, legt werken en voorzieningen aan en ontsluit de gronden met nieuwe infrastructuur. Nadat het bestemmingsplan gemaakt is, wordt de grond in bouwrijpe staat verkocht aan één of meerdere andere partijen (bouwers, projectontwikkelaars, beleggers, corporaties, of ook particulieren), die zorgen voor de bouw van de woningen. Na oplevering van de woningen maakt de gemeente het gebied ook woonrijp.

#### *2. Publiek-private samenwerking*

In deze situatie kiezen de gemeente en de ontwikkelende partijen ervoor om op een of andere manier samen te werken. Een 'bouwclaimmodel' is een veel voorkomende vorm. Een marktpartij koopt gronden en levert die bij de gemeente in op voorwaarde dat ze zodra er een bestemmingsplan ligt bouwrijpe grond mag kopen en daar een bepaalde hoeveelheid woningen op mag bouwen. De risico's voor de gemeente zijn lager. Maar de gemeente levert wel wat van haar regie op de ontwikkeling van de het bestemmingsplan in. Ze moet immers dealen met de marktpartijen die grondpositie hebben.

#### *3. Faciliterend:*

De laatste jaren kiezen steeds meer gemeenten voor een faciliterend ofwel passief grondbeleid. De gemeente wordt gedurende het proces van planvorming en uitvoering geen eigenaar meer van de gronden. De gemeente laat de grondverwerving en gronduitgifte over aan andere partijen (particulieren, ontwikkelaars, bouwers, beleggers). De invloed van de gemeente op de kwaliteit van het toekomstige gebied of locatie is relatief laag. Wel worden via een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan de kosten die de gemeente maakt (ambtelijke begeleiding, bouw- en woonrijp maken) verhaald op de ontwikkelende partijen. Dat is sinds 1 juli 2008 geregeld in de regeling voor grondexploitatie, art. 6 in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

### **- Grondexploitatie**

De gemeentelijke grondexploitatie is een begroting, deze bestaat uit een balans van kosten en opbrengsten. Het saldo van de kosten en de opbrengsten is het resultaat van een grondexploitatie.

Tot de kosten van de grondexploitatie worden grofweg de volgende posten gerekend;

- de kosten van het ontwerp bestemmingsplan,
- de kosten van milieukundig, archeologisch, cultuurhistorisch en akoestisch onderzoek,
- de kosten van bodemsanering, ophogen en andere grondwerken,
- de kosten van aanleg en inrichting van de openbare ruimte en groenvoorzieningen,
- de kosten van de aanleg van nutsvoorzieningen, riolering en parkeervoorzieningen,
- de kosten van de inzet van het gemeentelijk apparaat en de kosten van planschade.
- en als de gemeente zelf de betrokken gronden aankoopt ook de verwervingskosten.

---

Aangezien de kosten van de gemeentelijke grondexploitatie vaak vele jaren voor de opbrengsten uitgaan, komen ook de kosten van voorfinanciering, rentelasten en tijdelijk beheer voor rekening van de gemeente.

Bij actief grondbeleid kunnen de opbrengsten uit gronduitgifte tot een positief resultaat in de grondexploitatie leiden. Bij faciliterend grondbeleid volgen de inkomsten uit het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst. Deze inkomsten zijn nooit hoger dan de kosten. Belangrijk in de grondexploitatie is de factor tijd, omdat een ontwikkeling van een gebied vaak meerdere jaren duurt. Termijnen tot 10 jaar zijn gangbaar. Dan is het belangrijk om te bepalen hoe groot de kans is dat zich binnen die looptijd negatieve scenario's voordoen. En wat de mogelijke beheersmaatregelen zijn om te voorkomen dat risico's in volle omvang optreden. Op basis van die inschatting beoordeelt de raad of zij een grondexploitatie wil vaststellen cq. risicodragend in het project gaat zitten. Wanneer de gemeente zelf veel grond in eigendom heeft/verwerft loopt zij aanmerkelijk meer financieel risico dan wanneer faciliterend grondbeleid uitgangspunt is.

#### **- Monitoring**

De uitvoering van het voorgenomen plan blijkt in de praktijk door nieuwe ontwikkelingen vaak anders te lopen. Dit heeft invloed op de kosten en opbrengsten. Het financiële beeld van de grondexploitatie verandert. Om zoveel mogelijk een juist beeld te kunnen schetsen van de financiële situatie van het plan of project moeten de grondexploitaties jaarlijks worden herzien. Met het bijgestelde financiële beeld kan de raad opnieuw naar het plan kijken en bepalen of daar wijzigingen in gewenst zijn. Zo kan er bijvoorbeeld -om oplopende kosten te beperken- gekozen worden een ander kwaliteitsniveau van voorzieningen te realiseren.

## B) De trend: situationeel (actief) grondbeleid

### - Regie

Overall in Nederland zoeken gemeenten naar een vorm hoe regie te voeren zonder risico's. Dat is er helaas niet. Echt regie voeren met invloed op resultaat en planning betekent in de praktijk; participeren.

In Engeland bijv. mogen gemeenten nergens actief grondbeleid voeren. Met als gevolg dat private partijen grote grondbanken bezitten, de planning dicteren en regionaal controle houden over de uitgifte en de prijzen. Ook de kwaliteit is dan niet meer te regisseren. De Engelse situatie is verre van ideaal.

**- Maatwerk**

In de Nederlandse praktijk kiezen gemeenten steeds meer voor 'situationeel actief grondbeleid'. Het grondbeleid wordt dan per project opnieuw bekeken. Welke risico's willen we lopen, welke mate van sturing is gewenst? Er kunnen goede redenen zijn om te kiezen voor een actieve rol, bijv. met betrekking tot gebieden waar de gemeente zelf ambities heeft. Hier wil men een bepaalde ontwikkeling snel op gang brengen.

Maar ook binnen een project wordt per locatie een bewuste afweging gemaakt:

Is de situatie ter plaatse ten opzichte van bepaalde zaken nogal complex? Neemt de samenleving naar verwachting onvoldoende initiatief? Neemt de markt wel initiatief dan maar een grondeigenaar wil niet (binnen afzienbare tijd) verkopen dan zal de gemeente alsnog een actieve rol op zich moeten nemen, alleen de overheid kan namelijk een verzoek tot onteigening indienen. De rechter zal vervolgens van de gemeente eisen dat zij over een langere periode actief heeft gepoogd tot een minnelijke koopovereenkomst te komen.

Factoren die telkens worden betrokken bij de afweging in de keuze zijn:

- Het gewicht van de ruimtelijke en/of maatschappelijke doelstellingen die de gemeente heeft voor een (deel)gebied of specifieke locatie;
- De (on)mogelijkheid dat de markt de gewenste ontwikkeling zelf op kan pakken;
- De noodzaak tot gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken. Leidt aankoop door de gemeente tot een wenselijke/noodzakelijke versnelling van de ontwikkeling?
- De garantie (of zekerheid) die de gemeente heeft of kan bedingen, dat de gewenste maatschappelijke ontwikkeling plaats vindt.

Met inzet van de Wvg (Wet Voorkeursrecht gemeenten) houdt de gemeente regie op de gronden die tussentijds op de markt komen.

**- Risicobeheersing**

In evaluaties van grotere gebiedsontwikkelingen wordt aanbevolen de plannen behapbaar te maken, bijvoorbeeld door ze op te delen in deelexploitaties. Doorgaans geldt hoe korter de looptijd van een grondexploitatie, hoe beter deze beheersbaar is. Daarnaast de betaling en levering van de aangekochte gronden zoveel mogelijk afhankelijk maken van het definitief worden van het bestemmingsplan. En kosten voor bouwrijp maken pas als er zicht is op verkoop van de grond. In het kader van beheersen is het ook belangrijk in bouwclaim-overeenkomsten met ontwikkelende partijen op te nemen binnen welke termijn de gronden moeten worden afgenomen. Zodat de gemeente bij het verstrijken van die termijn de handen weer vrij heeft om met andere gegadigden zaken te doen.

## C) Wat is de situatie in Boekel

### **- Nota Grondbeleid 2013**

Dit is een kader stellende beleidsnota waarbij op hoofdlijnen is aangegeven op welke wijze de gemeente met grondbeleid invloed kan uitoefenen op de (gewenste) ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitgangspunt qua verwerving is sinds de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2013: passief (faciliterend). Dat wordt benoemd in hoofdstuk 3 van de Nota.

In deze notitie 'Grondbeleid, voor invloed op de leefbaarheid' wordt geprobeerd u meer voeding te geven voor een besluit om af te gaan wijken van dat uitgangspunt, ofwel weer voor een actieve rol te kiezen.

Er is verder geen aanleiding om de Nota Grondbeleid geheel te gaan herzien. De nota lijkt verder te kunnen worden bestendigd tot de invoering van de Omgevingswet (1 januari 2021).

### **- Strategische visie Boekel 2030**

De raad heeft begin 2018 een strategische visie vastgesteld waarin voor het onderwerp woningbouw een doelstelling wordt genoemd om in de periode tot 2030 zo'n 900 woningen te bouwen. De provinciale prognose met betrekking tot de behoefte aan nieuwe woningen is wat gematigder. Zij gaan uit van zo'n 600 woningen tot 2028, maar als je dat doortrekt naar 2030 kom je boven de 700. Om op 700 te komen zijn er bovenop de (geplande) nieuwbouw in o.a. het centrum, De Run en diverse kleinere inbreidingslocaties nog ca. 450 woningen elders nodig. Dat is zonder eigendom van grond een enorme opgave.

Met het vaststellen van de strategische visie gaf de raad het college opdracht om gebiedsontwikkelingen te initiëren waar substantiële aantallen woningen gebouwd kunnen worden. Om forse stappen te zetten richting de resterende woningbehoefte. Het is echter de vraag of de gewenste aantallen woningen 'tijdig' tot realisatie komen. Zonder grondeigendom is de gemeente afhankelijk van de 'beweging' van grondeigenaren en ontwikkelende partijen.

## D) Begrippenlijst

Term	Toelichting
Actief grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en dan verkoopt aan een ontwikkelaar. Zij kiest daarbij voor gehele of gedeeltelijke overname van het economisch risico op de grondexploitatie.

---

Anterieure overeenkomst	Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan.
Bouwclaim	Hierbij draagt een marktpartij zijn ruwe bouwgrond over aan de gemeente in ruil voor een claim met ontwikkelrechten op de toekomstige bouwrijpe grond. Daarbij wordt op het moment van verkoop van de grond aan de gemeente de methode van prijsbepaling bij de afname van de bouwrijpe grond van de gemeente vastgelegd.
Ruwe bouwgrond	Grond die nog her ontwikkeld moet worden naar een andere bestemming.
Bouwrijp maken	De gronden technisch geschikt maken voor de bouw van opstallen.
Exploitatieplan	Een plan waarin een overzicht in de tijd van kosten en opbrengsten is opgenomen alsmede een overzicht van hoeveel kosten door de ontwikkelende-bouwende partijen in het plangebied aan de gemeente moeten worden betaald. Deze kosten moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid
Faciliterend grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente de grond niet zelf verwerft, maar de ontwikkeling aan de eigenaren zelf overlaat binnen door de gemeente te stellen kaders.
Grondbeleid	De manier waarop de gemeente en andere spelers omgaan met grond waarop ontwikkeld wordt (van bestemming verandert)
Grondexploitatie	Raming van de kosten over de tijd voor het leveren van bouw- en woonrijpe grond, afgezet tegen de toekomstige opbrengsten van de verkoop van de grond.
Particulier opdrachtgeverschap	Particulieren kopen gezamenlijk een kavel en bouwen volgens hun eigen ontwerp en kiezen zelf de bouwende partij
Woonrijp maken	Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering en parkeervoorzieningen.