Besluitvormende Raadsvergadering 30-9-2021, 2021-087

GEMEENTE NIEUWKOOP
2021

NOTA GRONDBELEID



nieuwkoop

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave **2**

Kernboodschap **3**

1. Inleiding **4**

1.1 Aanleiding 4

1.2 Doel 4

1.3 Leeswijzer 4

2. Grondbeleid **5**

2.1 Inleiding 5

2.2 Vormen van grondbeleid 5

2.3 Grondbeleid van Nieuwkoop 6

3. Instrumentarium van grondbeleid **9**

3.1 Inleiding 9

3.2 Actief grondbeleid 9

3.3 Faciliterend grondbeleid 12

3.4 Samenwerkend grondbeleid 14

4. Grondbeleid en maatschappelijk rendement **15**

4.1 Inleiding 15

4.2 Wonen en leefbaarheid 15

4.3 Werken, voorzieningen en economie 17

4.4 Onderwijs en sport 18

4.5 Duurzaamheid en klimaatadaptatie 18

4.6 Landschap en natuur 19

4.7 Recreatie en toerisme 20

4.8 Verkeer, vervoer en parkeren 20

5. Beheersing van het grondbedrijf **22**

5.1 Inleiding 22

5.2 Beleidskaders en regelgeving 22

5.3 Proces en administratief beheer 23

5.4 Actualisatie 25

5.5 Grondprijzenbeleid 28

5.6 Risicobeheersing 30

5.7 Informeren en verantwoorden 31

KERNBOODSCHAP

In de Nota Grondbeleid 2021 wordt het gemeentelijk grondbeleid beschreven. Het gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke- en gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. In de Omgevingsvisie Nieuwkoop, de beleidsdocumenten, het raads-/coalitieakkoord en het collegeprogramma is het gemeentelijk beleid vastgelegd. De gestelde kaders die het grondbeleid geeft dragen bij aan het behalen van deze beleidsdoelstellingen.

De gemeente Nieuwkoop zet in deze Nota in op het hanteren van situationeel grondbeleid. Bij situationeel grondbeleid is de gemeentelijke rol bij het voeren van grondbeleid situatieafhankelijk, waarbij per voorliggende situatie een keuze wordt gemaakt tussen actief, faciliterend of samenwerkend grondbeleid. In het grondbeleid van Nieuwkoop is de gemeentelijke rol afhankelijk van de afwegingsfactoren: ambitie en urgentie, sturing en regie, risico en rendement en grondpositie en marktinitiatief. Op basis van de afwegingen bij elk van de factoren is er een beleidskader opgesteld in de vorm van een stroomschema, waarmee middels vraagstellingen bepaald wordt welke soort grondbeleid het meest passend is bij de situatie.

De beschikbare ruimtelijke instrumenten vanuit de Wet ruimtelijke ordening – straks Omgevingswet - geven publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden om grondbeleid te voeren. Bij het voeren van actief grondbeleid ligt de voorkeur bij het minnelijk verwerven van gronden. De gemeente monitort actief de mogelijkheden en kansen om actief strategische grond aan te kopen in of aan de rand van de dorpskernen, mits dit bijdraagt aan het behalen van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen. Bij de selectie van een marktpartij (voor de opstalontwikkeling) zal afhankelijk van de grootte en complexiteit van de ontwikkeling voor een onderhandse gronduitgifte of een tender gekozen worden. De grond zal in beginsel via verkoop worden uitgegeven. Bij faciliterend grondbeleid zal het bestemmingsplan worden ingezet als sturingsmiddel bij marktinitiatieven en om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden.

In deze nieuwe Nota is aandacht voor integraliteit en de actuele maatschappelijke vraagstukken - maatschappelijk rendement - binnen de gemeente Nieuwkoop, zodat de gestelde ambities door de gemeente en behoeften vanuit inwoners nagestreefd kunnen worden. De gemeente Nieuwkoop staat nu en in de toekomst voor aanzienlijke uitdagingen. De provinciale woningbehoefteraming en het vastgestelde doelgroepenbeleid geven aanleiding om met het grondbeleid sterk in te zetten op woningbouw. Wel is het noodzakelijk weloverwogen om te gaan met de schaarse ruimte door zoveel mogelijk op vrijgekomen locaties en binnen de dorpsgrenzen te bouwen. Echter kan de grote woningbehoefte ook aanleiding geven voor dorpsuitbreiding, waarbij langs de randen van de dorpen gezocht wordt naar mogelijkheden voor het uitbreiden van de dorpskern. De gemeente is hierbij terughoudend met bebouwing nabij de plassengebieden.

Er zal ook veel aandacht zijn voor de bouw van Integrale Kind Centra (IKC's), het aanleggen en versterken van natuur, het vergroten van de biodiversiteit en versterken van de verkeersverbindingen in de regio en tussen de dorpskernen. Ook zal de gemeente ondersteunen bij het concentreren van detailhandel, het toevoegen van andere functies en het zorgen voor goede parkeervoorzieningen binnen de bestaande winkelgebieden. Bij de bouw van woningen of ander vastgoed zal bij de aanleg van de openbare ruimte zorg zijn voor duurzaamheid en klimaatadaptatie, recreatie, sport en bewegen, veiligheid en sociale aspecten. Voor bedrijfsmatig vastgoed zal juist ingezet worden op het intensiveren en herstructureren van de huidige bedrijventerreinen en is de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen niet wenselijk. In het kader van de RES neemt de gemeente een regie-faciliterende rol aan, door initiatieven te ondersteunen en verder te brengen. Voor de aanleg van zonnevelden stelt de gemeente een kader op waarin initiatieven worden getoetst. De gemeente ziet geen mogelijkheden voor grote en middelgrote windturbines.

De beheersing van het grondbedrijf omvat het ontwikkelingsproces met daaraan gekoppeld het administratief beheer en het actualisatieproces. Bij het actualisatieproces is het gemeentelijk grondprijzenbeleid leidend voor de gronduitgifte. Vanuit het algehele proces van het grondbeleid is het van essentieel belang om risico's te onderkennen en te beheersen en gedurende het proces te informeren en te verantwoorden richting de gemeenteraad.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

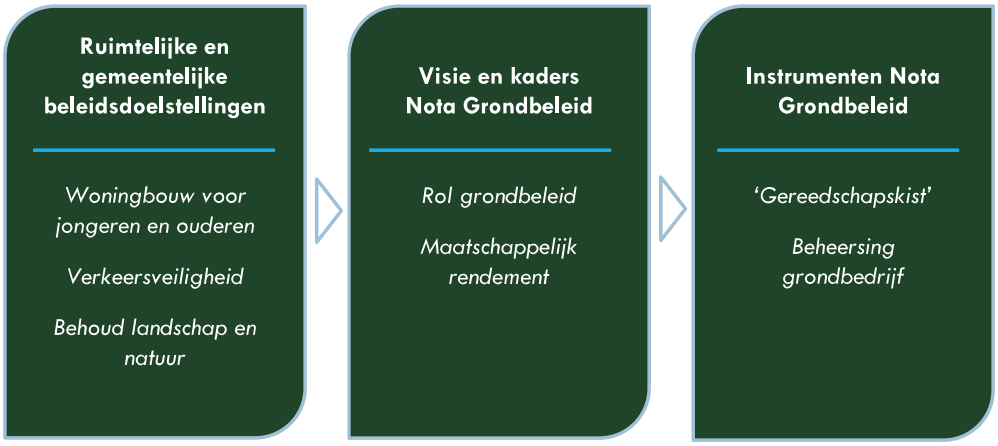
De huidige Kadernota Grondbeleid 2017 - 2020 is eind 2016 door de gemeenteraad vastgesteld. Er zijn een aantal redenen voor een actualisatie van de Nota Grondbeleid. De inhoud van de Kadernota sluit niet meer geheel aan op de huidige denkwijze en de marktsituatie. Dit komt door de faciliterende rol die de gemeente volgens de Kadernota neemt, terwijl de gemeente, mede door grondbezit opgebouwd in het verleden, in de praktijk overwegend actief grondbeleid voert. Daarnaast is het nagestreefde financiële rendement niet altijd meer de enige belangrijke drijfveer, maatschappelijk rendement wordt er in voorliggende Nota nadrukkelijk aan toegevoegd.

Er is geconstateerd dat de gemeentelijke grondposities afnemen en er een grote woningbouwopgave voorligt. Als de huidige praktijk met een actieve gemeente voorgezet wordt zal gezocht moeten worden naar nieuwe bouwlocaties. Daarnaast is geconstateerd dat gebiedsontwikkeling steeds complexer wordt door onder andere de stikstofproblematiek, klimaatadaptief bouwen en mobiliteit. In deze nieuwe Nota is dan ook meer aandacht voor integraliteit en de actuele maatschappelijke vraagstukken - maatschappelijk rendement - binnen de gemeente Nieuwkoop.

Er moet aansluiting gezocht worden met de Omgevingsvisie en Omgevingswet. Naar verwachting treedt de Omgevingswet 1 juli 2022 in werking. Met de opgehaalde informatie vanuit de participatie met inwoners, bedrijven en organisaties wordt er in deze Nota Grondbeleid een link gelegd met de uitgangspunten van de Omgevingsvisie Nieuwkoop. De nieuwe regelgeving vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn ook in deze Nota verwerkt.

1.2 DOEL

In de Nota Grondbeleid wordt het gemeentelijk grondbeleid beschreven. Het gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke- en gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. In de Omgevingsvisie Nieuwkoop, de beleidsdocumenten, het raads-/coalitieakkoord en het collegeprogramma is het gemeentelijk beleid vastgelegd. De gestelde kaders die het grondbeleid geeft dragen hieraan bij. De beschikbare ruimtelijke instrumenten geven zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijk mogelijkheden om grondbeleid te voeren.



Figuur 1: Doel grondbeleid

1.3 LEESWIJZER

Als eerste komen in hoofdstuk 2 de vormen van grondbeleid aan bod en het grondbeleid van de gemeente Nieuwkoop. Daarna komen in hoofdstuk 3 de instrumenten – de instrumentenkoffer – ter sprake en hoe deze ingezet kunnen worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het Nieuwkoopse grondbeleid gekoppeld aan de belangrijkste maatschappelijke thema's binnen de gemeente. Dit geeft antwoord op de vraag waar we grondbeleid voor gaan inzetten. Als laatste worden in hoofdstuk 5 de beheersing, processen en de rollen van het grondbedrijf beschreven. De Nota geeft veel informatie over grondbeleid. Aan het begin van de paragrafen zijn **groene beleidskaders** opgenomen met daarin de keuzes ten aanzien van grondbeleid in de gemeente Nieuwkoop.

2. GRONDBELEID

2.1 INLEIDING

Het grondbeleid anticipeert hoofdzakelijk op de economische ontwikkelingen. In de periode voor de economische (krediet)crisis was het voor veel gemeenten gebruikelijk om actief grondbeleid te voeren. De economische neergang heeft bij veel gemeenten gezorgd voor financiële problemen door stilstand van bouwprojecten en (duur) grondbezit. Hierdoor is faciliterend grondbeleid een grotere rol gaan spelen. Nu de economie weer aangetrokken is en het woningtekort oploopt zal mogelijk door meer gemeenten weer ingezet worden op actief grondbeleid. Kortom, de vorm van het grondbeleid dat gevoerd wordt was voorheen afhankelijk van de economische conjunctuur.

Echter de beleidsdoelstellingen zijn niet alleen afhankelijk van economische conjunctuurgolven. Om deze reden zou grondbeleid niet uitsluitend moeten anticiperen op economische ontwikkelingen, maar meer flexibel moeten zijn en passend bij de situatie en het vraagstuk. Daarnaast is het verstandig op voorhand, per project, een expliciete keuze te maken over de gemeentelijke rol na afweging van de voor- en nadelen van de verschillende mogelijke rollen (actief, faciliterend of samenwerkend). Waarbij gedurende de ontwikkeling steeds weer moet worden gekeken of de gemaakte keuze nog de meest passende is onder veranderende omstandigheden. De kaders (en een afwegingskader) voor deze afweging zullen in het vervolg van deze Nota Grondbeleid dan ook worden gegeven.

2.2 VORMEN VAN GRONDBELEID

Er zijn drie hoofdvormen van grondbeleid te onderscheiden. Dit zijn actief, faciliterend en samenwerkend grondbeleid. Daarnaast is situationeel grondbeleid een relatief nieuwe vorm van grondbeleid die vaak gehanteerd wordt.



Figuur 2: Vormen van grondbeleid

2.2.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente een actieve rol. Een actieve rol houdt in dat de gemeente zelf de gronden verwerft, de planvorming op zich neemt, de gronden bouwrijp maakt en vervolgens de gronden verkoopt aan de ontwikkelaar en/of bouwer voor de daadwerkelijke bouw. Na de bouw worden de gronden nog woonrijp gemaakt door de gemeente. De kosten worden verhaald door de grondopbrengsten die de ontwikkelaar en/of bouwer betaalt aan de gemeente voor het ontwikkelen van de gronden. Afhankelijk van de algehele situatie kan de gemeente winst maken. Dit gaat wel gepaard met (markt)risico's die de gemeente loopt. De gemeente heeft bij actief grondbeleid grote of zelfs volledige invloed en sturing op de planvorming en het woningbouwprogramma. Zie figuur 3 voor de rolverdeling van de gemeente en private partij.

2.2.2 Faciliterend grondbeleid

Als de gemeente faciliterend grondbeleid voert laat de gemeente initiatieven over aan de (private) markt. Een initiatief vanuit de markt kan komen van een ontwikkelaar, bouwer of particulier. De initiatiefnemer ontwikkelt op eigen gronden en heeft zelf een grote rol in de planvorming. Dit betekent dat de gemeente beperkte (maar wel degelijk) invloed en sturing heeft op de planvorming en het woningbouwprogramma. Aan de andere kant loopt de gemeente beperkte tot geen (markt)risico's. De gemeente kan hierbij bijvoorbeeld wel het aanleggen van de openbare ruimte faciliteren en heeft een publiekrechtelijke rol bij het wijzigen van het bestemmingsplan. Er vindt kostendekking van de

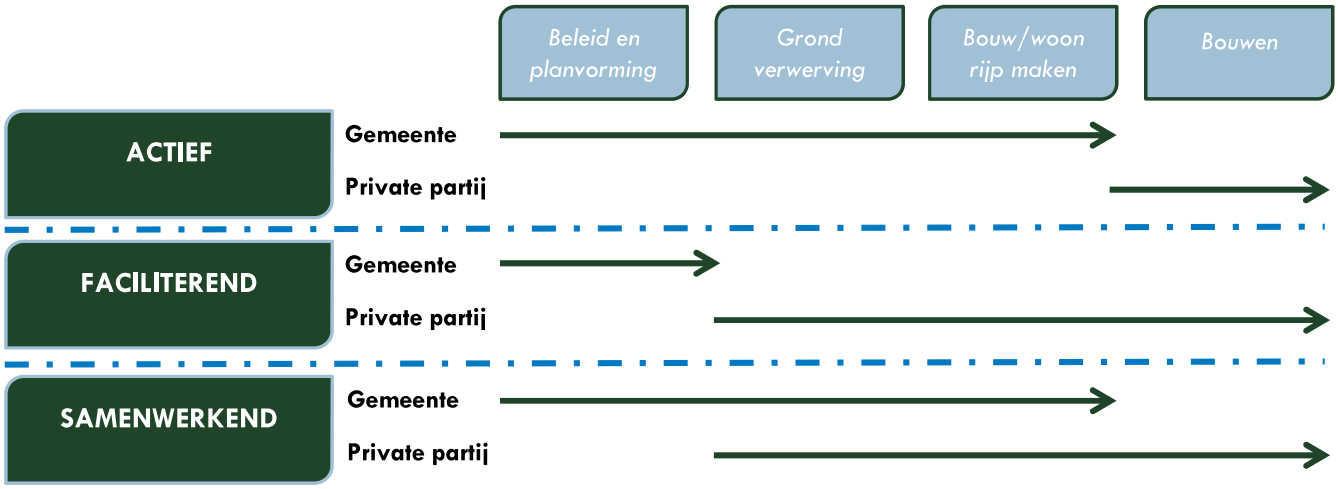
gemeentelijke kosten plaats middels een bijdrage van de marktpartij. Deze bijdrage wordt kostenverhaal genoemd. In theorie bestaat er een onderscheid tussen passief faciliterend en regie-faciliterend. Bij passief faciliterend werkt de gemeente voornamelijk ondersteunend en afwachtend. Bij regie-faciliterend probeert de gemeente marktpartijen te stimuleren bij het ontwikkelen.

2.2.3 Samenwerkend grondbeleid

Bij samenwerkend grondbeleid (publiek-private samenwerking) werken een private partij en de gemeente samen aan de hand van een overeenkomst of door het oprichten van een aparte entiteit, bijvoorbeeld een Gezamenlijke Exploitatiemaatschappij (GEM). De verantwoordelijkheid van de verwerving of inbreng van de gronden, de planvorming en het woningbouwprogramma, de (eventuele) winst en de (markt)risico's worden gezamenlijk gedeeld en gedragen. Enkele voorbeelden van een publiek-private samenwerking zijn het bouwclaimmodel, het concessiemodel en het jointventuremodel.

2.2.4 Situationeel grondbeleid

Bij situationeel grondbeleid is de keuze van de gemeentelijke rol bij het voeren van grondbeleid situatieafhankelijk. Dit betekent dat er per voorliggende situatie een keuze wordt gemaakt tussen actief, faciliterend of samenwerkend grondbeleid. Deze keuze is afhankelijk van de locatie, de omstandigheden en andere factoren waar de gemeente waarde aan hecht. De afhankelijke factoren waarop de keuze wordt gebaseerd staan niet vast en worden bij de keuze voor dit type grondbeleid vastgelegd in bijvoorbeeld een Nota Grondbeleid.



Figuur 3: Rolverdeling grondbeleidsvormen

2.3 GRONDBELEID VAN NIEUWKOOP

BELEIDSKADER

- De gemeente Nieuwkoop zet in op een situationeel grondbeleid, waarbij de ruimtelijke- en gemeentelijke beleidsdoelstellingen bepalend zijn voor de rol van de gemeente.
- De gemeentelijke rol is afhankelijk van een afwegingskader 'het stroomschema' en de daaraan gekoppelde afwegingsfactoren: ambitie en urgentie, sturing en regie, risico en rendement en grondpositie en marktinitiatief.

Met behulp van het afwegingskader wordt voor alle grondbeleid gerichte vraagstukken een afweging gemaakt om actief, samenwerkend of faciliterend grondbeleid te voeren. Hieronder worden eerst de afwegingsfactoren toegelicht. Daarna zijn de afwegingsfactoren en de afwegingen die daaruit voortvloeien in het stroomschema (figuur 4) verwerkt in de vorm van vraagstellingen.

2.3.1 Afwegingsfactoren

1. Ambitie en urgentie

De factor 'ambitie' stelt in beginsel de vraag in hoeverre de ontwikkeling bijdraagt aan de ambities die

de gemeente ambieert. De ambitie kan voortkomen uit de Omgevingsvisie Nieuwkoop, de beleidsdocumenten, het raads-/coalitieakkoord en het collegeprogramma (zie hoofdstuk 4). Deze documenten geven ook aan of ontwikkelingen juist strijdig zijn met de gestelde ambities en het beleid. Dit kan een rol spelen bij het wel of niet meewerken met marktinitiatieven bij faciliterend grondbeleid.

De factor 'urgentie' stelt in hoeverre de ontwikkeling maatschappelijk urgent is of urgentie vanuit de gemeente vraagt. Met andere woorden: speelt er een sterk maatschappelijk en urgent belang waarvoor de ontwikkeling benodigd is.

2. Sturing en regie
Bij de factoren 'sturing en regie' is bepalend in welke mate de gemeente regie moet of wil voeren om de gestelde ambities te bereiken. Als een ontwikkeling niet van de grond komt door het gebrek aan marktinitiatief kan regie gevoerd worden vanuit de gemeente, indien grondposities, financiële middelen en personele capaciteit beschikbaar zijn.

Ook moet worden bepaald of sturing op de planvorming en het programma vanuit de gemeente noodzakelijk is om tot het gewenste resultaat te komen. Als een private partij met de gestelde ambities of conform het gestelde beleid tot ontwikkeling komt is sturing vanuit de gemeente niet noodzakelijk.

3. Risico en rendement
De factoren 'risico' en 'rendement' zijn twee individuele factoren die veel samenhang kennen, want het behalen van rendement gaat vaak gepaard met risico's. Bij de factor 'risico' moet de afweging gemaakt worden hoeveel risico de gemeente bereid is te lopen bij de ontwikkeling. Om de risico's in kaart te brengen kan een voorlopige risicoanalyse opgesteld worden met de standaard- en project specifieke risico's (zie §5.6).

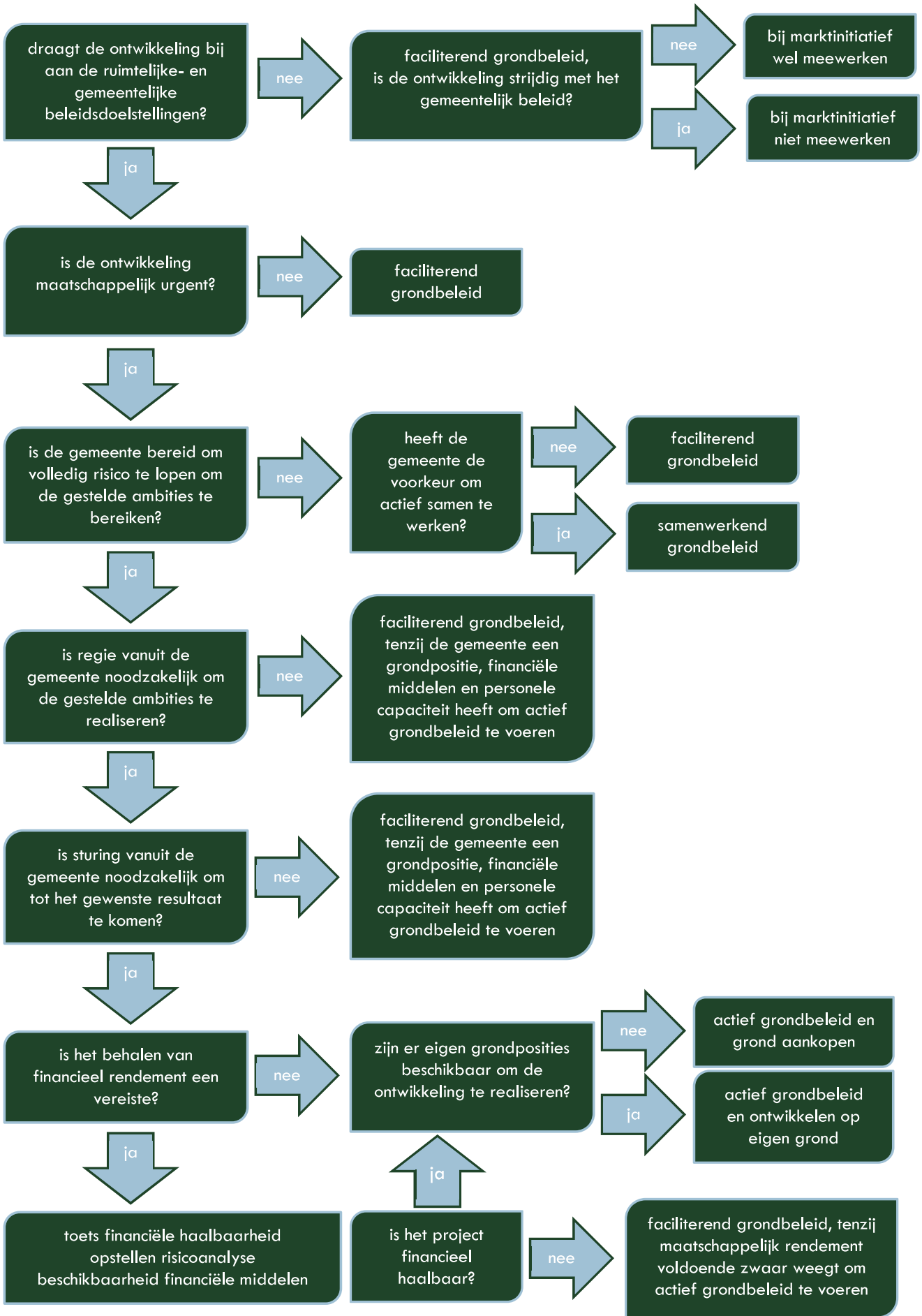
In het kader van de factor 'rendement' valt er maatschappelijk en financieel rendement te behalen. Aan de ene kant is het een afweging in hoeverre de gemeente de ontwikkeling zou uitvoeren met een eventueel verlies op de grondexploitatie om maatschappelijk rendement (ook wel de factoren 'ambitie en urgentie') te behalen. Aan de andere kant kan financieel rendement een argument zijn om juist een ontwikkeling zelf te realiseren op basis van een indicatie van het financieel (gunstige) resultaat.

4. Grondpositie en marktinitiatief
Bij de factor 'grondpositie' wordt een tweedeling gemaakt. In eerste instantie speelt de vraag in hoeverre de gemeente bereid is eigen gronden in te zetten bij een ontwikkeling, dit zijn zowel de strategische gronden als de vrijgekomen gemeentelijke gronden. Daarnaast zal er bij het voeren van actief grondbeleid, waarbij de ontwikkeling op eigen gronden plaatsvindt, in de toekomst een afweging moeten worden gemaakt over het aankopen van nieuwe gronden. Daarvoor zijn geschikte gronden en financiële middelen nodig. Alle voorgaande afwegingen bepalen of de gemeente bereid is gronden aan te kopen.

De factor 'marktinitiatief' is afhankelijk van initiatieven vanuit de markt. Zoals bij de factoren 'sturing en regie' al is aangegeven zal de gemeente bij gebrek aan marktinitiatieven of bij gewenste sturing zelf regie moeten pakken. Daarnaast spelen de factoren 'ambitie en urgentie' een rol bij het wachten op initiatieven vanuit de markt of uitvoeren van ontwikkelingen op eigen grond. Bij veel ambitie en urgentie zal de gemeente eerder zelf initiatief nemen in plaats van marktinitiatief afwachten.

2.3.2 Stroomschema
Op basis van de afwegingen bij elk van de factoren is er een beleidskader opgesteld in de vorm van een stroomschema (figuur 4). In het stroomschema staan vraagstellingen, waarbij een afweging wordt gemaakt en bepaald wordt welk soort grondbeleid het meest passend is bij de situatie.

Het stroomschema is het uitgangspunt bij het bepalen van de gemeentelijke rol bij grondbeleid. Indien daar aanleiding toe is, kan het college besluiten beargumenteerd af te wijken van de uitgangspunten. Een afwijkende keuze moet voorzien worden van een onderbouwing, en deze wordt ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgesteld in de startnotitie van het betreffende project. De gemeenteraad krijgt hiermee zeggenschap over het al dan niet afwijken van de gestelde beleidskaders en inzicht in de mate waarin is afgeweken.



Figuur 4: Stroomschema

3. INSTRUMENTARIUM VAN GRONDBELEID

3.1 INLEIDING

De beschikbare ruimtelijke instrumenten vanuit de Wet ruimtelijke ordening – straks Omgevingswet - geven publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden om grondbeleid te voeren. De gemeente Nieuwkoop zet in op situationeel grondbeleid. Bij het voeren van situationeel grondbeleid kunnen de ruimtelijke instrumenten, afhankelijke van de keuze, van zowel actief, faciliterend en samenwerkend grondbeleid worden ingezet. De instrumenten worden per type grondbeleid nader toegelicht.



3.2 ACTIEF GRONDBELEID

BELEIDSKADER

- De gemeente monitort actief de mogelijkheden en kansen om actief strategische gronden aan te kopen in of aan de rand van dorpskernen en zal wanneer dergelijke kansen zich voordoen een afgewogen besluit nemen over het al dan niet aankopen van deze gronden.
- Het aankopen van strategische gronden moet bijdragen aan het behalen van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen.
- Bij aankopen groter dan € 1.000.000 stelt het college de gemeenteraad in de gelegenheid hierover wensen en bedenkingen naar voren te brengen voordat het college een besluit neemt.
- Bij de aankoop van gronden heeft minnelijke verwerving de voorkeur.
- Wet voorkeursrecht gemeente kan worden ingezet om ongewenste aankopen van derden te voorkomen.
- Onteigening wordt uitsluitend ingezet als de uitvoering van ruimtelijke beleidsdoelstellingen wordt belemmerd en er een groot publiek belang is.
- Strategische gronden worden kortlopend verhuurd of verpacht als er op korte termijn niet over de grond beschikt hoeft te worden.
- Bij de selectie van een marktpartij is bij kleinere en eenvoudigere ontwikkelingen een onderhandse gronduitgifte de norm. Bij grotere en complexere ontwikkelingen zal een tender worden uitgeschreven.
- In beginsel zal de grond via verkoop uitgegeven worden, maar gronduitgifte middels (gemeentelijke) erfpacht of hieraan gerelateerde instrumenten wordt niet uitgesloten.

3.2.1 Grondverwerving

Bij het voeren van actief grondbeleid moet de gemeente beschikken over grondposities. De gronden kunnen al in eigendom zijn van de gemeente. Dit zijn de strategische en warme gronden. Ook kunnen er grondposities vrijkomen bij vrijkomend gemeentelijk onroerend goed zoals schoollocaties of openbare voorzieningen (binnenstedelijke gronden). Daarnaast kunnen gronden doelgericht worden verworven of strategisch worden aangekocht. Het bestemmingsplan speelt een rol bij de inzet van instrumenten zoals onteigening of vestiging van het voorkeursrecht. De wettelijke instrumenten bij grondverweving worden nader toegelicht.

Strategische grondverwerving

Strategische gronden zijn veelal agrarische gronden die, vooruitlopend op de planvorming door de gemeente, worden aangekocht. Met het aankopen van strategische gronden kan de grondpositie worden verzekerd en de onderhandelingspositie van de gemeente worden versterkt. In een vroegtijdig stadium ligt de verwervingsprijs lager dan in een later stadium, waarbij de planvorming al verder in het proces is en marktpartijen zich aandienen op de grondmarkt. Het vroegtijdig verwerven van gronden brengt wel risico's met zich mee, er zijn immers nog geen concrete ontwikkelplannen en mogelijkheden voor de gronden. De gemeente moet de strategische gronden op de balans zetten onder de materiële vaste activa tegen de (historische) verkrijgingsprijs en bijkomende kosten. De grond wordt niet afgeschreven, tenzij de marktwaarde (huidige bestemming) van de grond lager is. Bij een daling van de marktwaarde zullen de gronden afgewaardeerd moeten worden en zal verlies genomen moeten worden. Ook kunnen beheerskosten en rentekosten zorgen voor extra lasten.

Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving wordt er onderhandeld met de eigenaar van de betreffende gronden over de mogelijkheden om tot een aankoop te komen. De gemeente en de eigenaar zijn bij minnelijke verwerving gelijkwaardig aan elkaar. Voorafgaand aan de onderhandelingen moet onderzoek gedaan worden naar de marktwaarde, de mogelijkheden en belemmeringen van de gronden. Daarbij moet de transactieprijs, binnen een bandbreedte, in overeenstemming zijn met een onafhankelijke taxatie om staatssteun te voorkomen.

Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg)

De wet voorkeursrecht gemeente (bij de Omgevingswet opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom) geeft gemeenten wettelijk bevoegdheid om met voorrang gronden te verwerven. Bij gronden waarop een voorkeursrecht gevestigd is dient de grondeigenaar de gronden eerst aan de gemeente aan te bieden voordat deze aangeboden mogen worden op de vrije markt. Het is een passief instrument, waarbij de eigenaar alleen op eigen initiatief tot verkoop over hoeft te gaan en gemeente niet verplicht is om de gronden daadwerkelijk aan te kopen. Het doel van het vestigen van een voorkeursrecht is bescherming van ongewenste aankopen van derden tijdens de planvorming. Het voorkeursrecht mag alleen opgelegd worden als de grond een niet-agrarische bestemming krijgt en het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming. Net als bij minnelijke verwerving moeten gemeente en eigenaar onderhandelen over de prijs.

Onteigening

Bij onteigening worden gronden onder dwang verworven. Het onteigeningsinstrument wordt pas ingezet als de gemeente en de grondeigenaar niet tot aankoop zijn gekomen bij een minnelijke verwerving. Het onteigeningstraject is een actief instrument, waarbij voldaan moet worden aan strenge wettelijke regelgeving van de Onteigeningswet (bij de Omgevingswet opgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom). De gemeente moet aantonen dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijk belang van de grondeigenaar. Daarnaast moet er een ruimtelijk plan zijn vastgesteld. De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Indien sprake is van zelfrealisatie vervalt het recht op onteigenen door de gemeente. Als er daadwerkelijk onteigend wordt moet er een marktwaardetoets plaatsvinden door een onafhankelijke partij. Daarnaast moet er een schadeloosstelling betaald worden om bijvoorbeeld verhuizing te vergoeden.

Warme gronden

De hiervoor genoemde instrumenten zijn ten behoeve van grondverwerving. Op basis van nieuwe BBV-regelgeving (§5.2) kunnen de verworven gronden waarvan op voorhand al vaststaat dat deze als bouwgrond gebruikt gaan worden, maar waarvoor nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld, als 'warme gronden' worden aangeduid. Deze warme gronden komen op de balans tegen maximaal de waarde van de toekomstige bestemming. Voorheen moesten aangekochte gronden

(zonder bestemmingswijziging) fors afgewaardeerd worden, op basis van de huidige bestemming. Dit zorgt voor grote fluctuaties in de waardering en kan een vertekend resultaat geven bij de toekomstige grondexploitatie, omdat de verwervingskosten in het verleden al zijn afgeboekt. Om deze ongewenste effecten tegen te gaan mogen gronden bestemd voor woningbouw, die voldoen aan een aantal criteria (vanuit de BBV), gewaardeerd worden door een taxateur op basis van de toekomstige bestemming.

3.2.2 Tijdelijke verhuur- of pachtovereenkomst

Na de verwerving van de gronden door de gemeente en vóór de aanvang van de werkzaamheden voor de toekomstige bestemming is er een periode waarin de gronden (en eventuele opstallen) beheerd moeten worden. Door de langdurige planvorming bij gebiedsontwikkeling kan de beheerperiode een lange looptijd hebben. De gemeente kan ervoor kiezen om de gronden tijdelijk te verhuren of te verpachten waarvoor een overeenkomst opgesteld en bewaakt moet worden. Het prijsbeleid voor tijdelijke verhuur of verpachting van grond is vastgelegd in het grondprijzenbeleid (§5.5) en de grondprijzenbrief. De kosten en opbrengsten van tijdelijk beheer komen ten laste of ten gunste van de grondexploitatie.

3.2.3 Gronduitgifte

Bij het voeren van actief grondbeleid heeft de gemeente grond in eigendom. Deze grond zal uitgegeven moeten worden om het plangebied tot ontwikkeling te brengen. Er zal bepaald moeten worden aan wie, in welke vorm, ten behoeve waarvan en onder welke voorwaarde de grond wordt uitgegeven. Er zijn twee vormen van gronduitgifte: verkoop en erfpacht.

Verkoop

Bij de verkoop van grond ten behoeve van een projectmatige ontwikkeling wordt gebruik gemaakt van een gronduitgifteovereenkomst waarin voorwaarden en afspraken over de ontwikkeling worden vastgelegd met de ontwikkelende partij. Er worden inhoudelijke afspraken gemaakt over onder andere de grondprijs, het (woning)bouwprogramma (VON prijzen, maximale huurprijs, oppervlakten en parkeren), het kwaliteitsniveau van de bebouwing en de openbare ruimte, de start van de bouw, oplevering en het terug leveren van de openbare ruimte die door de ontwikkelaar woonrijp is gemaakt (als dit aan de orde is). Bij het uitgeven van vrije kavels of bedrijfskavels aan particulieren wordt gebruik gemaakt van een koopovereenkomst. De grondprijs wordt vastgesteld op basis van het grondprijzenbeleid (§5.5) en de grondprijzenbrief.

Erfpacht

De grond kan ook uitgegeven worden in erfpacht. Erfpacht is het zakelijk recht om, tegen betaling van een jaarlijkse canon, het volle genot te hebben over een aan een ander toebehorende onroerende zaak. De erfverpachter (in dit geval de gemeente) behoudt het zogenaamde ‘blote eigendom’. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen voortdurende (met meestal een tijdvak van 50 jaar) en eeuwigdurende erfpacht. De canon kan vaak voor een groot aantal jaren worden afgekocht. De gronden die in erfpacht worden uitgegeven komen op de gemeentelijke balans onder de ‘gronden uitgegeven in erfpacht’ bij de materiële vaste activa.

3.2.4 Selectie marktpartij

De selectie van marktpartijen bij uitgifte van de grond kan op verschillende manieren plaatsvinden. Bij gronduitgifte geldt het beginsel van contractvrijheid. Er dient wel gehouden te worden aan de regels van het publiekrecht, de beginselen van behoorlijk bestuur, de Aanbestedingswet en de staatssteunregelgeving. Ook moet de grond altijd op voorhand getaxeerd worden. De gemeente kan kiezen voor onderhandse uitgifte (een-op-een samenwerking) met inachtneming van de marktconformiteit. Daarnaast kan er een tender worden uitgezet.

Een tender is een verzamelbegrip voor een aanbestedingsprocedure waarbij een opdrachtgever aan bedrijven vraagt om een dienst uit te voeren of project te leveren. Als er een tender is uitgezet kunnen bedrijven met een offerte inschrijven. Vervolgens wordt op basis van prijs en kwaliteit een afweging gemaakt en de opdracht aan één van de bedrijven gegund. Bij het uitzetten van een tender moeten kaders en randvoorwaarden worden geformuleerd, waarbij aandacht besteed wordt aan het programma, de aansluiting op de omgeving en de kwaliteit van de openbare ruimte. Daarbij kunnen er ambities beschreven worden. Aan deze kaders worden de aanbiedingen getoetst.

3.3 FACILITEREND GRONDBELEID

BELEIDSKADER

- Het bestemmingsplan wordt ingezet om ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegen te houden die niet passen binnen de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente.
- Het bestemmingsplan dient als sturingsmiddel bij marktinitiatieven door bepalingen op te nemen en afspraken te maken over woningbouwcategorieën en instandhoudingstermijnen. Dit is vastgelegd in de doelgroepenverordening.
- De gemeente zet in op maximaal kostenverhaal (met zekerheidsstelling van betaling).
- Het uitgangspunt bij kostenverhaal is om afspraken vast te leggen in een privaatrechtelijke anterieure overeenkomst.
- De gemeente is niet verantwoordelijk voor (plan)schadekosten bij marktinitiatieven.
- Op verzoek van initiatiefnemers zal de gemeente kavelruil overwegen. Het plan moet wel bijdragen aan de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente.

3.3.1 Bestemmingsplan (straks Omgevingsplan)

Zowel bij actief als faciliterend grondbeleid is het bestemmingsplan (Omgevingsplan onder de Omgevingswet) een belangrijk publiekrechtelijk instrument waarmee de gemeente sturing kan geven aan de planvorming. Met het bestemmingsplan worden de gebruiks- en bouwmogelijkheden vastgelegd. Met andere woorden, welke activiteiten geoorloofd zijn op welke locatie binnen de gemeente. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting (onderbouwing), regels en de verbeelding (digitale kaart).

Bij faciliterend grondbeleid kan de gemeente met het bestemmingsplan grote invloed uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning door marktpartijen of particulieren moet de gemeente het plan toetsen aan onder andere het bestemmingsplan. Een omgevingsvergunning mag niet worden verleend als deze in strijd is met het bestemmingsplan. Door niet mee te werken aan een bestemmingswijziging kunnen ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen tegengehouden worden.

3.3.2 Kostenverhaal

Bij faciliterend grondbeleid vindt kostendekking plaats middels een bijdrage. Deze bijdrage wordt kostenverhaal genoemd.

Wettelijk kader

Er zijn twee voorwaarden voor wettelijk verplicht kostenverhaal (Wro afdeling 6.4), waarbij het wettelijk kader onder de Omgevingswet nagenoeg hetzelfde blijft:
1. Het ruimtelijk besluit voorziet in een aangewezen bouwplan (Bro artikel 6.2.1 en Ob artikel 8.13). Dit kan nieuwbouw betreffen maar ook omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen;
2. De realisatie van een aangewezen bouwplan heeft een ruimtelijk besluit nodig, zoals de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan, een projectbesluit of een projectafwijkingsbesluit.

Indien aan bovenstaande voorwaarden wordt voldaan is het kostenverhaal te onderscheiden in twee soorten afdwingbare gemeentelijke kosten.
1. Gebiedseigen kosten: De kosten die nodig zijn voor de ontwikkeling van het eigen exploitatiegebied zoals het bouw- en woonrijp maken, (ambtelijke) plankosten, onderzoekskosten en planschade.
2. Bovenwijkse voorzieningen: De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan meerdere exploitatiegebieden profijt hebben. Bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde of ontsluitingsweg (Wro artikel 6.13 lid 6).

Instrumenten kostenverhaal

De kosten kunnen op twee manier worden verhaald, namelijk via het privaatrechtelijk spoor of publiekrechtelijk spoor.

Privaatrechtelijk
Bij het privaatrechtelijke spoor worden de afspraken tussen de initiatiefnemer en de gemeente vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Deze overeenkomst wordt gesloten voordat het bestemmingsplan wordt vastgesteld. In de overeenkomst worden onder andere de locatie-eisen (wat mag er op de locatie) en de te verhalen kosten vastgelegd. Het voordeel aan een anterieure overeenkomst is dat er contractvrijheid is, waarbij afgeweken kan worden van de voorgeschreven kostensoortenlijst. In de praktijk wordt kostenverhaal vaak privaatrechtelijk vastgelegd.

Publiekrechtelijk
Als het kostenverhaal niet 'anderszins verzekerd' is via een anterieure overeenkomst moeten de kosten verhaald worden via het publiekrechtelijke spoor. Hierbij worden de afspraken tussen de initiatiefnemer en de gemeente vastgelegd in een posterieure overeenkomst bij de omgevingsvergunningsprocedure. Deze overeenkomst wordt gesloten na het vaststellen van het bestemmingsplan en op basis van het exploitatieplan. Tegelijk met het bestemmingsplan moet een exploitatieplan worden vastgesteld door de gemeenteraad. Als uitzondering kan met het toepassen van de Crisis- en herstelwet (Chw) en het vaststellen van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, het kostenverhaal worden uitgesteld tot de omgevingsvergunning voor het bouwen.

Het exploitatieplan bevat ten minste een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de werken en werkzaamheden en een grondexploitatieopzet. In een grondexploitatieopzet zijn ramingen opgenomen van de inbrengwaarde, kosten (alleen van de kostensoortenlijst), opbrengsten, fasering en de wijze van toerekening van de te verhalen kosten. Het exploitatieplan dient na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar te worden herzien en te voldoen aan de richtlijnen van de wetgeving. Onder de omgevingswet zal het exploitatieplan opgaan in het Omgevingsplan.

Kostensoortenlijst
Bij het verhalen van kosten is het uitgangspunt om de kostensoortenlijst (Bro artikel 6.2.3 t/m 6.2.5) aan te houden. In de Omgevingswet wordt de kostensoortenlijst onderdeel van het Aanvullingsbesluit grondeigendom (afdeling 8.4) aangevuld met actuele, voorkomende investeringen in het openbaar gebied, zoals investeringen voor klimaatadaptie, energietransitie en nieuwe mobiliteitsconcepten.

3.3.3 Bovenwijkse voorzieningen
Naast het verhalen van gebiedseigen kosten (het exploitatiegebied) maakt de gemeente soms ook kosten voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen (Bro artikel 6.2.5).

PPT-criteria
Bij het toerekenen van de kosten voor bovenwijkse voorzieningen, ongeacht of het gaat om marktinitiatieven of gemeentelijke projecten, moet conform artikel 6.13 lid 6 Wro (onder de Omgevingswet gelden dezelfde regels) voldaan worden aan drie toetsingscriteria:

Profijt: De ontwikkeling moet (fysiek) nut ondervinden van de te treffen werken, werkzaamheden en maatregelen. De profijtvraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Toerekenbaarheid: Er moet een causaal verband bestaan tussen de ontwikkelingslocatie en de kosten. De werken, werkzaamheden en maatregelen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan. Niet alle kosten die een causaal verband hebben met de locatie zijn toerekenbaar. Alleen de voorzieningen zoals genoemd in het Bro artikel 6.2.5 mogen worden opgenomen. De toerekenbaarheidsvraag wordt met 'ja' of 'nee' beantwoord.

Proportionaliteit: Als profijt en toerekenbaarheid beiden met 'ja' zijn beantwoord, dan speelt proportionaliteit een rol. Indien meerdere gebieden profijt hebben van werken, werkzaamheden en maatregelen, moeten deze kosten naar evenredigheid worden verdeeld. De verdeling wordt gemaakt op basis van criteria en verdeelmaatstaven.

Nota Bovenwijkse voorzieningen
De gemeente Nieuwkoop wil kosten van bovenwijkse voorzieningen verhalen. In sommige gevallen zullen deze verhaald worden door het toerekenen van kosten in de eigen grondexploitaties. Daarnaast moeten kosten voor bovenwijkse voorzieningen verhaald worden bij projecten vanuit private partijen. Om de kosten van bovenwijkse voorzieningen transparant en voorafgaand aan een marktinitiatief te kunnen communiceren richting private partijen wil de gemeente Nieuwkoop deze kosten in kaart

brengen. Hiervoor moeten de investeringsopgave (de bovenwijkse voorzieningen en de kosten daarvan op basis van de kostensoortenlijst en PPT-criteria) en de methodiek van toerekenen in beeld gebracht worden. Dit zal verder uitgewerkt worden in een Nota Bovenwijkse voorzieningen als het verlengde van de Nota Grondbeleid.

3.3.4 Kavelruil (landelijk- en stedelijk gebied)

Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. Het toepassen van kavelruil in het landelijk gebied is een snel en eenvoudig alternatief voor de verplichte herverkaveling. Voor agrarische ondernemers kan het de bedrijfsomstandigheden verbeteren en voor provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties kan het bijdragen aan plannen en beleidsdoelen.

Een nieuw instrument onder de Omgevingswet is stedelijke kavelruil. Bij het inzetten van stedelijke kavelruil kunnen onroerende zaken in het stedelijk gebied op vrijwillige basis worden geruild. In de Omgevingswet wordt het mogelijk om in het stedelijk gebied een kavelruilakte toe te passen. Deze akte biedt ruimere mogelijkheden dan onder de huidige wetgeving, waardoor het aantrekkelijker wordt om kavelruil toe te passen. Echter, kavelruil kan zorgen voor hoge proceskosten en beperkte zekerheden.

3.4 SAMENWERKEND GRONDBELEID

BELEIDSKADER

- Het inzetten van samenwerkend grondbeleid is projectafhankelijk en moet bijdragen aan de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente.
- De afweging is op basis van het aandeel gemeentelijk grondbezit, financiële risico's, het verwacht financieel en maatschappelijk rendement, de mate van sturing op de planvorming en het (woning)bouwprogramma en de betrouwbaarheid van de private partij(en).

De meest gebruikte vormen van publiek-private samenwerkingen zijn het bouwclaimmodel, het concessiemodel en het jointventuremodel. Deze samenwerkingsvormen kunnen als instrument worden gezien bij samenwerkend grondbeleid.

3.4.1 Het bouwclaimmodel

Bij het bouwclaimmodel verkoopt de private partij de gronden aan de gemeente in ruil voor het recht (bouwclaim) om te bouwen binnen het plangebied. Dit wordt vastgelegd in een bouwclaimovereenkomst. De gemeente heeft de regie en is verantwoordelijk voor de planvorming. De gemeente draagt ook de (markt)risico's voor de grondexploitatie. De opstalexploitatie (financieel inzichtelijk maken van het bouwplan) wordt gedragen door de private partij.

3.4.2 Het concessiemodel

In het concessiemodel wordt de ontwikkeling grotendeels door de private partij uitgevoerd. De gemeente verkoopt de gronden aan de private partij en de private partij realiseert het bouwprogramma en de openbare ruimte. Dit wordt vastgelegd in een concessiecontract. De private partij draagt de (markt)risico's van de grondexploitatie en de opstalexploitatie. De gemeente heeft beperkte invloed op de uitvoering, maar is vaak nauw betrokken bij de planvorming in de initiatieffase en heeft bij de afronding een toetsende en controlerende taak.

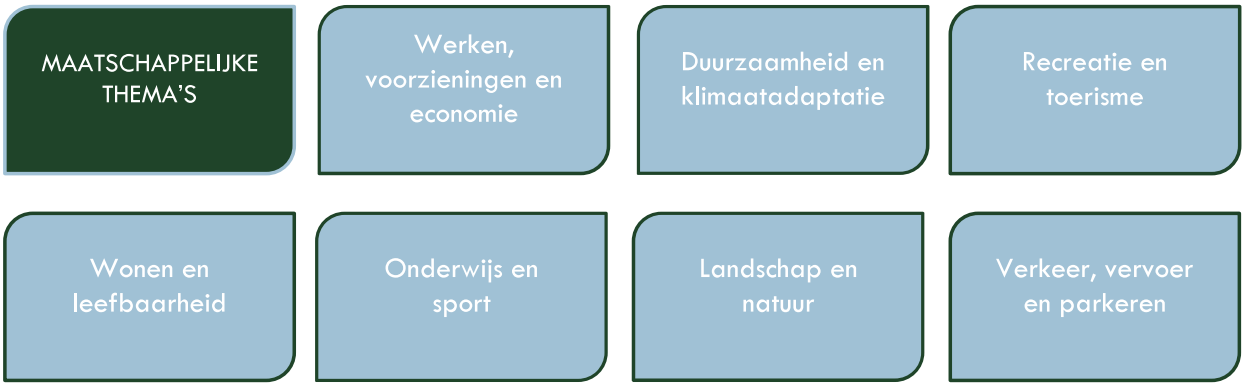
3.4.3 Het jointventuremodel

Er is sprake van een jointventuremodel wanneer de gemeente en een private partij samen de planontwikkeling uitvoeren, realiseren en exploiteren en/of beheren. Daarnaast worden de (markt)risico's gezamenlijk gedragen. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en (markt)risico's niet onderling worden verdeeld maar worden gedeeld. Bij het jointventuremodel kan gekozen worden voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst (zonder juridische entiteit) of het oprichten van een gemeenschappelijke (grond)exploitatiemaatschappij (GEM) op basis van een CV/BV-constructie.

4. GRONDBELEID EN MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT

4.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is de gemeentelijke rol ten aanzien van grondbeleid bepaald en zijn er kaders gesteld aan de inzet van de ruimtelijke instrumenten. Bij gebiedsontwikkeling werd veelal de focus gelegd op woningbouw, maar bij het ontwikkelen van een project of gebied worden ook andere beleidsdoelstellingen verwezenlijkt. In dit hoofdstuk is aandacht voor integraliteit en de actuele maatschappelijke vraagstukken - maatschappelijk rendement - binnen de gemeente Nieuwkoop, zodat de gestelde ambities door de gemeente en behoefte vanuit inwoners nagestreefd kunnen worden. Kortom, waar willen we grondbeleid voor inzetten. De maatschappelijke onderwerpen zijn opgedeeld in zeven hoofdthema's.



De gemeente Nieuwkoop staat nu en in de toekomst voor aanzienlijke uitdagingen. Deze uitdagingen en vraagstukken zijn in het kader van de Omgevingsvisie besproken met inwoners, bedrijven en organisaties. Het uitgangspunt van de Omgevingsvisie van gemeente Nieuwkoop is behoud en versterking van onze identiteit en kernwaarden. Dit geeft kwaliteit aan onze leefomgeving.

Om gronden, financiële middelen en personele capaciteit zo doelmatig mogelijk in te zetten is het belangrijk om de ambities die nagestreefd worden - wellicht voortkomend uit een probleem of vraagstuk - en de behoeften vanuit de inwoners in het oog te houden. Op deze manier kan maatschappelijk rendement behaald worden. De ambities en behoeften worden per thema beschreven. In de **groene beleidskaders** wordt de koppeling gelegd tussen het beleidsterrein en grondbeleid.

4.2 WONEN EN LEEFBAARHEID

BELEIDSKADER

Vanuit 'wonen en leefbaarheid' betekent dit voor het grondbeleid dat:

- Er grond gereserveerd is en moet worden om woningen te bouwen. Het vastgestelde doelgroepenbeleid en de provinciale woningbehoefteraming dienen als richtlijn voor de woningprogrammering.
- Bij het bouwen van woningen weloverwogen omgegaan moet worden met de schaarse ruimte door in eerste instantie vrijgekomen locaties binnen de dorpsgrenzen te benutten voor woningbouw. Echter kan de grote woningbehoefte ook aanleiding geven voor dorpsuitbreiding, waarbij langs de randen van de dorpen gezocht wordt naar mogelijkheden voor het uitbreiden van de dorpskern.
- Er is oog voor de dorpskernen door op een passende manier om te gaan met bouwhoogten en bebouwingsdichtheden.

4.2.1 Woningbouw

Door het landelijke, maar vooral ook lokale, woningtekort is woningbouw een actueel en urgent thema. Om in de behoefte van onze inwoners te kunnen voorzien moeten in alle dorpen van de gemeente Nieuwkoop woningen gebouwd worden. Op basis van de woningbehoefteraming van de provincie is er in onze gemeente behoefte aan circa 1.900 nieuwe woningen tot 2030 (gerekend vanaf 1 januari 2019) voor de groei van de eigen bevolking en de bovenregionale vraag. Met het vastgestelde raadsvoorstel 'Nieuwkoop bouwt!' (d.d. 15 juli 2021) komt er een projectbureau Wonen om de grote woningbouwopgave te kunnen realiseren.

In de gemeentelijke Woonvisie 2016 - 2025 is het woonbeleid opgenomen, waarin wordt ingezet op het zijn van een aantrekkelijke woongemeente met goede voorzieningen en voldoende en betaalbare, duurzame en energiezuinige woningen voor jongeren, ouderen en jonge gezinnen. Voor ouderen zal er aandacht zijn voor bijzondere woonvormen met zorg. Hiermee ligt de focus in de gemeente Nieuwkoop op het bouwen voor doelgroepen. Om de ambities uit de woonvisie te realiseren is in 2020 het doelgroepenbeleid vastgesteld, bestaande uit een viertal instrumenten.
1. Het eerste instrument is de herziene 'starterslening'. Voor starters op de woningmarkt wordt er een starterslening van maximaal € 37.500 beschikbaar gesteld als aanvulling op de hypotheek.
2. Als tweede instrument is het 'integraal woningbouwprogramma' opgesteld, waarin voor alle dorpskernen is gekeken naar de bouwmogelijkheden en passende woningtypen per locatie. Met het nieuwe woningbouwprogramma ligt de nadruk op het specifiek bouwen van betaalbare woningen voor de doelgroepen jongeren, ouderen en jonge gezinnen en op bouwen voor doorstroming. Dit resulteert in een programma met veel minder grondgebonden woningen en veel meer gestapelde woningen.
3. Ten derde is de 'doelgroepenverordening' vastgesteld, waarin is vastgelegd hoeveel sociale huur, middenhuur en goedkope koopwoningen een plan moet bevatten. De woningcategorieën zijn gekoppeld aan doelgroepen op basis van inkomensgrenzen. In de verordening zijn ook termijnen opgenomen over hoelang de woning voor een bepaalde doelgroep beschikbaar moet blijven.
4. Als vierde is het 'woonfonds' herzien. Het woonfonds is een vereveningsfonds en zorgt ervoor dat er genoeg sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen gebouwd worden. Met verplichte stortingen door (bij minder sociale woningbouw) en bijdragen aan (bij meer sociale woningbouw) ontwikkelaars en/of bouwers wordt gestimuleerd om (ook) sociale woningen te bouwen.

Naast het gemeentelijk woonbeleid is er een regionale woonagenda van Holland Rijnland waarin de gemeente Nieuwkoop uitgebreid geparticipeerd heeft. Het doel is om het wonen in de regio te versterken door weloverwogen om te gaan met de schaarse ruimte in de regio en daarbij zorg te dragen voor voldoende en gevarieerd woonaanbod gericht op de verschillende doelgroepen.

4.2.2 Leefbaarheid

Het toevoegen van woningen zal de leefbaarheid in de dorpen bevorderen en zorgen voor dorpen die vitaal, sterk en levendig zijn. Om de leefbaarheid te bevorderen richt de gemeente Nieuwkoop zich op een gezonde en sociale leefomgeving met veel ruimte voor groen, ontmoeting en beweging. Daarnaast is er oog voor het karakter, de historische bebouwing en het landschap van de dertien verschillende dorpskernen, door op een passende manier om te gaan met bouwhoogten en bebouwingsdichtheden. De leefbaarheid van de dorpen wordt ook beïnvloed door andere maatschappelijk thema's, zoals werkgelegenheid, voorzieningen, onderwijs en openbaar vervoer. In de aankomende paragrafen zal dit verder beschreven worden.

4.3 WERKEN, VOORZIENINGEN EN ECONOMIE

BELEIDSKADER

Vanuit 'werken, voorzieningen en economie' betekent dit voor het grondbeleid dat:

- Het huidige beleid zet in op het intensiveren en herstructureren van de huidige bedrijventerreinen en het verder ontwikkelen van Bedrijventerrein Schoterhoek II in Nieuwveen. Er is echter vraag naar meer ruimte. Het beleid blijft daarmee terughoudend, maar sluit uitbreiding niet uit. Afhankelijk van politieke besluitvorming in de toekomst.
- De gemeente een ondersteunende rol inneemt bij het toekomstbestendig maken van de agrarische sector en de glastuinbouw.
- De gemeente een ondersteunende rol inneemt bij het concentreren van detailhandel binnen de bestaande winkelgebieden (aanpak leegstand), het toevoegen van andere functies en het zorgen voor goede parkeervoorzieningen.

4.3.1 Werkgelegenheid

De inwoners van gemeente Nieuwkoop zijn grotendeels werkzaam in de zorgsector, maakindustrie, bouwnijverheid, handel en dienstverlening en de land- en tuinbouw. Daarnaast kent de gemeente veel lokale ondernemers en ZZP'ers die bijdragen aan de werkgelegenheid en het voorzieningenaanbod. Ook de arbeidsmigranten leveren een belangrijke bijdrage aan de lokale en regionale economie. Om werkgelegenheid en de lokale economie te stimuleren is het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat bepalend voor de vestiging van bedrijven en organisaties. Daarbij spelen huisvesting voor arbeidsmigranten en jongeren en de bereikbaarheid een grote rol.

Het geringe aanbod van bedrijventerreinen binnen de gemeente zal niet in de behoefte tot 2030 kunnen voorzien, concludeert Stec Groep in een regionaal behoefteonderzoek. Vanuit de gemeente wordt ingezet op het intensiveren en herstructureren van de huidige bedrijventerreinen. Daarnaast zal het in aanbouw zijnde bedrijventerrein Schoterhoek II in Nieuwveen verder ontwikkeld worden.

Als (historische) agrarische gemeente bestaat het buitengebied grotendeels uit landbouwgronden. Door wet- en regelgeving rondom het klimaat staat de agrarische sector onder druk. Het toekomstbestendig maken van de landbouw door onder andere innovatie in verdienmodellen (verbrede landbouw), circulariteit en het verkorten van de (voedsel)keten wordt regionaal opgepakt met de Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO Noord) als belangenbehartiger. Daarnaast is er ook glastuinbouw aanwezig, waarbij glastuinbouw in het noorden van de gemeente onderdeel is van Greenport Aalsmeer. De Greenport Aalsmeer heeft een ruimtelijke visie ontwikkeld met als hoofdmoot: duurzaamheid, grootschalige en moderne glastuinbouw en niches en specialisaties. Binnen de gemeente is het streven om glastuinbouw meer te clusteren.

4.3.2 Economie en detailhandel

In de Economische Actieagenda van de gemeente wordt ingezet op het werken aan een duurzame en innovatieve economie met werkgelegenheid die kansen en ontplooiingsmogelijkheden biedt aan alle ondernemers door het samenbrengen en verbinden van ondernemers.

In de Beleidsvisie Detailhandel 2020 – 2024 zijn de ambities voor de winkelgebieden beschreven. Het voornaamste is het behouden van het 'boodschappen-aanbod' en het concentreren van detailhandel binnen de bestaande winkelgebieden. Daarnaast wordt gestuurd op het toevoegen van functies in de winkelgebieden zoals woningen, zorg en evenementen om ook het toerisme te stimuleren.

Voor het winkelgebied in Ter Aar wordt gewerkt aan een centrumplan met een langetermijnvisie, met als doelstelling het vergroten van de aantrekkingskracht en toekomstbestendigheid van het centrum. Het centrumplan Nieuwkoop is al vastgesteld en wordt tot uitvoering gebracht. Bij uitvoering van deze ambities heeft de gemeente een faciliterende rol. De globale uitgangspunten bij deze centrumplannen zijn het versterken van de samenwerking en betrokkenheid tussen de lokale ondernemers, het compact maken van het centrum (aanpak van de leegstand), zorgen voor goede parkeervoorzieningen en inspelen op toekomstige veranderingen en behoeften van de consument.

4.4 ONDERWIJS EN SPORT

BELEIDSKADER

Vanuit 'onderwijs en sport' betekent dit voor het grondbeleid dat:

- Het strategisch plan onderwijs en huisvesting tot uitvoering is en wordt gebracht door het gebruiken van (gemeentelijke) gronden (op basis van een locatiestudie) voor de bouw van de Integrale Kind Centra.
- Het onderhouden en behouden van de bestaande sportaccommodaties het uitgangspunt is.
- Bij de aanleg van nieuwe wijken en renovatie van bestaande wijken de openbare ruimte zodanig wordt ingericht dat er genoeg mogelijkheden zijn om te bewegen, dat de veiligheid gewaarborgd is en de wijk een sociale woonomgeving vormt.

4.4.1 Onderwijs

Met de vaststelling van het strategisch plan onderwijs en huisvesting in 2015 (geactualiseerd in 2020) wordt de nieuwbouw van de Integrale Kind Centra (IKC's) voor de kernen Ter Aar, Zevenhoven, Langeraar, Nieuwveen en Woerdense Verlaat mogelijk gemaakt. Het doel is om het basisonderwijs te voorzien van toekomstbestendige huisvesting in de kernen waar dit nog niet het geval is. In deze IKC's zal kwalitatief goed onderwijs geboden kunnen worden, waarbij de huisvesting van de verschillende functies binnen het IKC zal bijdragen aan ontmoeting en levendigheid in de dorpskernen.

4.4.2 Sport en bewegen

Het primaire uitgangspunt vanuit de Visie Sport en Bewegen (2021) is het onderhouden en behouden van de bestaande sportaccommodaties en faciliteiten. Dit geldt zolang de betreffende accommodatie voldoende functioneel is en voldoet aan de vereisten en minimale wensen van de gebruikers. Indien noodzakelijk of bij een kansrijke gelegenheid (door nieuwbouw van een IKC bijvoorbeeld) wordt er geïnvesteerd in nieuwbouw, waarbij er per locatie een analyse van de toekomstige behoefte aan binnensportaccommodaties wordt uitgevoerd.

Daarnaast moeten er in de openbare ruimte genoeg mogelijkheden zijn om te bewegen, zoals uitdagende speel- en beweegplekken voor alle leeftijden. Ook de aanwezigheid van groen, verlichting, laagdrempelige en veilige wandelroutes en beweegplekken (voor jong en oud) helpt hierbij.

4.5 DUURZAAMHEID EN KLIMAATADAPTATIE

BELEIDSKADER

Vanuit 'duurzaamheid en klimaatadaptatie' betekent dit voor het grondbeleid dat:

- De gemeente bij woningbouwprojecten waarin actief grondbeleid wordt toegepast vanuit de planvorming inzet in op energiebesparing in woningen en het bouwen van aardgasvrije wijken met duurzame energie. Bij de aanleg van de openbare ruimte zorgt de gemeente voor een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting.
- De gemeente in het kader van de RES een regie-faciliterende rol aanneemt, door initiatieven te ondersteunen en verder te brengen. Voor de aanleg van zonnevelden stelt de gemeente een kader op waaraan initiatieven worden getoetst. De gemeente ziet geen mogelijkheden voor grote en middelgrote windturbines.
- Bij initiatieven voor energieopwekking rekening wordt gehouden met andere maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, natuur en recreatie.

4.5.1 Duurzaamheid

In 2020 is het Beleidskader Duurzaamheid gemeente Nieuwkoop vastgesteld op basis van zes duurzaamheidsopgaven: energietransitie, klimaatadaptatie, circulaire economie, biodiversiteit,

mobiliteit en eigen organisatie. In het gemeentelijke beleidskader zijn de klimaatdoelstellingen die wereldwijd, Europees, landelijk en regionaal (Holland Rijnland Energieakkoord 2017 - 2025) zijn vastgesteld leidend. Voor de gebouwde omgeving is de gemeente verbonden aan de volgende ambitie: een vrijwel energieneutrale en een aardgasvrije gebouwde omgeving in 2050. Daarom zet de gemeente in op energiebesparing in woningen en het bouwen van aardgasvrije wijken (duurzame warmtevoorziening) met duurzame energie (zonnepanelen op het dak). Bij de aanleg van nieuwe woonwijken wordt in de bestaande omgeving gekeken naar mogelijkheden voor energieopwekking en uitwisseling.

4.5.2 Klimaatadaptatie

De verandering van het klimaat heeft vergaande gevolgen. Het KNMI voorspelt meer kans op hete zomers, meer droogte, meer overstromingen en hevige regenval. De gemeente heeft als ambitie om in 2050 klimaatbestendig en waterrobuust te zijn ingericht. Om dit doel te behalen moet de gemeente een klimaatadaptieve werkwijze hanteren bij de aanleg van de openbare ruimte.

De gemeente zet in op een robuust watersysteem door het behouden van huidige wateren en het aanleggen van nieuwe wateren in het landschap, de openbare ruimte en op eigen terrein. Daarnaast wordt (conform het beleids- en beheerplan openbaar groen) in bestaande, versteende woonwijken meer groen aangelegd. Bij nieuwe ontwikkelingen wordt er voldoende ruimte gereserveerd voor groen. Ook worden inwoners gestimuleerd om hun eigen tuin te vergroenen. Dit helpt ook mee in het verhogen van de biodiversiteit (soortenrijkdom). Ook bij winkelgebieden en bedrijfsterreinen zal de aanleg van groen en water zorgen voor verminderde hittestress en een gezondere plek.

4.5.3 Regionale Energie Strategie (RES)

In de Regionale Energie Strategie (RES) is beschreven welke keuzes er zijn gemaakt ten aanzien van het opwekken van duurzame energie. In het Nieuwkoopse landschap wordt gezocht naar locaties die geschikt zijn voor zonnevelden, waarbij de beschermde natuurgebieden zijn uitgesloten als zoekgebied. Daarvoor wordt een kader opgesteld waaraan initiatieven voor zonnevelden worden getoetst. Er liggen kansen binnen de agrarische sector door zonnepanelen te plaatsen op daken en zonnepanelen op daken van woningen worden gestimuleerd. De Nieuwkoopse bedrijven hebben een voortrekkersrol in de energietransitie en verduurzaming. Dit wordt gestimuleerd door samen te werken en kansrijke initiatieven verder te brengen. Bij initiatieven voor energieopwekking wordt rekening gehouden met andere maatschappelijke opgaven zoals woningbouw, natuur en recreatie.

4.6 LANDSCHAP EN NATUUR

BELEIDSKADER

Vanuit 'landschap en natuur' betekent dit voor het grondbeleid dat:

- De gemeente een actieve rol neemt om natuur aan te leggen en te versterken en de biodiversiteit te vergroten. De (agrarische) natuurverenigingen en individuele agrariërs leveren ook een bijdragen aan het versterken van de natuur en het vergroten van de biodiversiteit.

In het zuidelijke deel van de gemeente ligt het beschermd (Natura2000) natuurgebied De Nieuwkoopse Plassen en De Haeck. De Nieuwkoopse Plassen zijn cultuurhistorisch en ecologisch goed bewaard gebleven door bij de instandhouding, het natuurherstel en recreatie, de samenwerking op te zoeken met gebiedspartijen. De Natura2000 doelstellingen blijven leidend bij wat er in het Nieuwkoopse plassengebied wordt toelaten en hoe het wordt beheerd. Echter wordt de natuur verstoord door verschillende ontwikkelingen zoals de luchtvaart, de stikstofbelasting en de verminderde biodiversiteit. Om deze reden wordt er gewerkt aan het versterken van de natuur en het vergroten van de biodiversiteit. Hierin hebben (agrarische) natuurverenigingen en agrariërs een rol.

De afgelopen jaren zijn er nieuwe natuurgebieden aangelegd (de Groene Jonker en Ruygeborg I), behorend tot het Natuur Netwerk Nederland (NNN). De nieuwe natuurgebieden dienen meerdere doelen, waaronder het versterken van de verbinding tussen de natuurgebieden waardoor ze robuuster en beter bestand zijn tegen invloeden van buitenaf. Daarnaast zorgt nieuwe natuur voor het verbeteren van de biodiversiteit en de waterhuishouding.

4.7 RECREATIE EN TOERISME

BELEIDSKADER

Vanuit 'recreatie en toerisme' betekent dit voor het grondbeleid dat:
- De plassengebieden beter toegankelijk en zichtbaar moet worden door terughoudend te zijn met bebouwing en er meer ruimte te bieden voor aanlegmogelijkheden.
- Er vanuit de gemeente wordt gekeken naar de mogelijkheden om recreatieve wandel- en fietsroutes uit te breiden.

4.7.1 Toerisme

Om een duurzame groei van het toerisme te bevorderen is in 2020 het Beleidsplan Recreatie en Toerisme vastgesteld. Het is belangrijk om toerisme te stimuleren, omdat het zorgt voor werkgelegenheid en draagvlak bij de detailhandel, horeca, cultuur, natuur en erfgoed.

In de dorpskernen van gemeente Nieuwkoop zal het beter zichtbaar maken van kunst en ambacht en de omliggende natuur ingezet worden om op een kleinschalige manier toerisme aan te wakkeren. De samenwerking met de regio, (vrijwilligers)organisaties en lokale initiatieven is hierbij onmisbaar. Het is vanuit de gemeente van belang om het aantal bezoekers te spreiden over de seizoenen.

4.7.2 Recreatie

In het plassengebied is waterrecreatie de belangrijkste vorm van recreatie. Door de zonering van het gebied de Nieuwkoopse Plassen kan er gevaren en gerecreëerd worden zonder aantasting van de natuur. Om een betere beleving van het water te kunnen creëren moeten de plassengebieden beter toegankelijk en zichtbaar worden door terughoudend te zijn met bebouwing en meer ruimte te bieden voor aanlegmogelijkheden. Daarnaast is recreatie in de vorm van wandelen en fietsen populair in het Groene Hart, omdat het landschap hiervoor ruime mogelijkheden biedt. Om nog meer nadruk te leggen op deze vorm van recreatie kan het wandelnetwerk worden uitgebreid in combinatie met de aanleg van nieuwe natuur. Ook worden de mogelijkheden onderzocht voor fietsroutes door natuurgebieden en het agrarisch gebied.

De gemeente kent weinig overnachtingsmogelijkheden en gaat passief-faciliterend grondbeleid inzetten om dit te bevorderen door initiatieven voor (kleinschalige) verblijfsrecreatie te stimuleren. Er liggen mogelijkheden voor een middelgroot verblijfsrecreatiepark en de uitbreiding van bestaande hotels of de komst van een nieuw hotel wordt onderzocht.

4.8 VERKEER, VERVOER EN PARKEREN

BELEIDSKADER

Vanuit 'verkeer, vervoer en parkeren' betekent dit voor het grondbeleid dat:
- De gemeente op basis van het gemeentelijk verkeer- en vervoerplan een actieve rol neemt bij het versterken van de verkeersverbindingen in de regio en tussen de dorpskernen.
- Ook actief wordt ingezet op het verbeteren van voorzieningen voetgangers en is er aandacht voor veilige en toegankelijke looproutes.
- Er regionaal wordt gekeken naar het aanleggen en versterken van regionale (snel)fietsroutes.
- Bij de aanleg van openbare ruimte de Nota parkeernormen (2021) wordt toegepast.

4.8.1 Verkeer

Vanuit het vastgestelde Gemeentelijke Verkeer- en vervoersplan 2020 wordt gewerkt aan het versterken van de verkeersverbindingen tussen de dorpskernen en met de regio. Om de leefbaarheid en veiligheid in de dorpskernen te waarborgen is het doel om het vracht- en landbouwverkeer zoveel mogelijk om de dorpskernen heen te leiden. Daarnaast wordt ingezet op het verbeteren van

voorzieningen voor voetgangers en is er aandacht voor veilige en toegankelijke looproutes, met specifieke aandacht voor kwetsbare doelgroepen zoals kinderen, ouderen en mindervaliden.

4.8.2 Duurzame mobiliteit

Om het landschap niet te zwaar te belasten en de verkeersoverlast en drukte terug te dringen worden inwoners gestimuleerd om zich op een duurzame manier te verplaatsen. Er wordt regionaal ingezet op het aanleggen en versterken van regionale (snel)fietsroutes en het stimuleren van deelautogebruik en elektrisch vervoer.

4.8.3 Parkeren

Aan de hand van de vastgestelde Nota Parkeernormen (2021) kunnen voor nieuwe of te wijzigen ruimtelijke plannen de hoeveelheid parkeerplaatsen worden bepaald om de bereikbaarheid en leefbaarheid te waarborgen. Naast het toepassen van de parkeernormen per woningtype is er aandacht voor het plaatsen van laadpalen voor elektrische auto's. Ook moet er rekening gehouden worden met het aanleggen van fietsparkeerruimte door het toenemende gebruik van de fiets.

5. BEHEERSING VAN HET GRONDBEDRIJF

5.1 INLEIDING

In dit laatste hoofdstuk wordt de beheersing van het grondbedrijf met betrekking tot het grondbeleid beschreven. De beheersing van het grondbedrijf omvat het ontwikkelingsproces met daaraan gekoppeld het administratief beheer en het actualisatieproces. Vervolgens is bij het actualisatieproces het gemeentelijk grondprijzenbeleid leidend voor de gronduitgifte. Vanuit het algehele proces van het grondbeleid is het van essentieel belang om risico's te onderkennen en te beheersen en gedurende het proces te informeren en te verantwoorden richting de gemeenteraad.

5.2 BELEIDSKADERS EN REGELGEVING

Vanuit de rijksoverheid zijn met wet- en regelgeving kaders gesteld waaraan de gemeente zich dient te houden. Deze kaders worden hieronder kort toegelicht.

Besluit begroting en verantwoording (BBV)
Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten en provincies is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). In juli 2019 heeft de commissie BBV de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' gepubliceerd waarin specifiek regels zijn opgenomen over het grondbedrijf en de grondexploitaties. De actuele regelgeving vanuit de BBV is altijd leidend.

Wet ruimtelijke ordening (Wro)
De Wet ruimtelijke ordening (2008) regelt hoe de ruimtelijke plannen tot stand komen en gewijzigd kunnen worden. Daarnaast worden er vanuit de Wro ruimtelijke instrumenten aangereikt waarmee grondbeleid gevoerd kan worden. Met de komst van de Omgevingswet vervalt de huidige Wro.

Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom (AWG)
De Omgevingswet, die naar verwachting 1 juli 2022 in werking treedt, vervangt een groot aantal bestaande wetten. Het doel van de Omgevingswet is ruimte bieden aan initiatieven uit de samenleving met behoud van verantwoordelijkheid voor omgevingskwaliteit. Het ruimtelijk ontwikkelingsbeeld van de gemeente is vastgelegd in de Omgevingsvisie Nieuwkoop (d.d. 8 juli 2021), daarmee is de Structuurvisie Nieuwkoop 2040 komen te vervallen. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen de bestaande bestemmingsplannen opgaan in één Omgevingsplan.

In maart 2020 is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet door de Eerste Kamer aangenomen. De Aanvullingswet grondeigendom vult de Omgevingswet aan met regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening, de inrichting van het landelijk gebied en kavelruil. Daarnaast zijn er regels opgenomen over kostenverhaal vanuit de gemeente voor het aanleggen van publieke voorzieningen.

Aanbestedingsrecht en staatsteunregelgeving
In de Aanbestedingswet (2012) staan regels en procedures voor het aanbesteden van een opdracht door de overheid vanuit vier basisprincipes: non-discriminatiebeginsel, gelijkheidsbeginsel, transparantiebeginsel en proportionaliteitsbeginsel. Bij gebiedsontwikkeling zijn grondtransacties in beginsel niet aanbestedingsplichtig (er zijn enkele uitzonderingen). Het ontwikkelen van publieke voorzieningen zoals het bouw- en woonrijp maken van het plangebied is wel aanbestedingsplichtig.

De staatsteunregelgeving is ondergebracht in het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). De staatsteunregels moeten in acht genomen worden bij de grondverkoop en gronduitgifte. Er wordt voorgeschreven dat de met de ontwikkelaar overeengekomen grondprijs moet corresponderen met de daadwerkelijke marktwaarde van de te bouwen woning. Daarom moet bij de uitgifte van grond de grondprijs op basis van een actuele taxatie worden bepaald. De ontwikkelaar zal de woningen vervolgens voor een marktconforme prijs op de markt zetten. Als er sprake is van Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) kan er sprake zijn van geoorloofde staatssteun bij bijvoorbeeld het uitgeven van grond ten behoeve van sociale huurwoningen aan woningcorporaties.

Vennootschapsbelasting (Vpb)
In 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht in werking getreden, waarmee

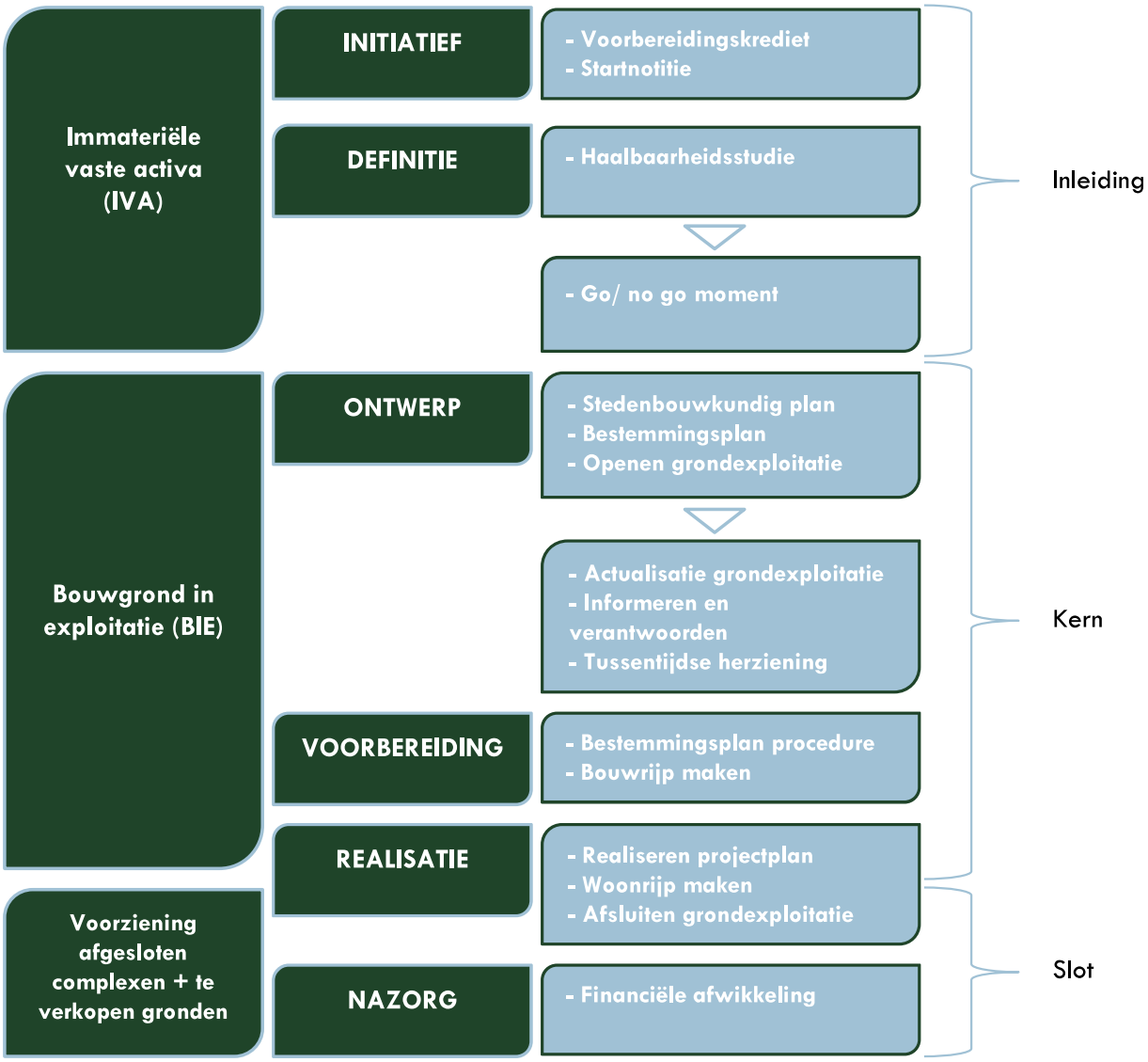
overheidsondernemingen belastingplichtig zijn voor de Vpb. Het doel is het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Er zijn financiële gevolgen voor het gemeentelijk grondbedrijf op het moment dat de gemeente door de 'ondernemerspoort' gaat. Als dit het geval is moet er 25% vennootschapsbelasting betaald worden over de behaalde winst van grondexploitaties en andere activiteiten waarbij de gemeente optreedt als 'ondernemer'.

5.3 PROCES EN ADMINISTRATIEF BEHEER

De ontwikkeling van een project of gebied wordt gekenmerkt door een proces van globaal zes ontwikkelingsfasen. Bij elke ontwikkelingsfase moeten stappen in het project doorlopen worden richting het eindresultaat, waarbij het detailniveau van het projectplan van grof naar fijn verloopt. Bij het nemen van deze stappen heeft zowel het college als de gemeenteraad een rol.

Daarnaast is in het BBV vastgelegd op welke wijze de financiële stukken van de gemeente ingericht moeten worden. Bij de ontwikkeling van een project of gebied worden gronden en (vreemd) vermogen in de grondexploitatie ingebracht, waardoor verschuivingen plaats vinden op de gemeentelijke balans.

Hieronder volgt een toelichting van de ontwikkelingsfasen met de bijbehorende stappen en de gevolgen voor het financiële proces en administratief beheer. De processtappen zijn opgedeeld in de inleiding, kern en slot (zie figuur 5).



Figuur 5: Financieel proces, ontwikkelingsfase en projectstappen

5.3.1 Inleiding

Bij het eerste initiatief (**initiatieffase**) van een project zal een voorbereidingskrediet aangevraagd worden bij de gemeenteraad. Het voorbereidingskrediet vangt de kosten op van het uitwerken van de eerste uitgangspunten. Na het aanvragen van het voorbereidingskrediet wordt een startnotitie opgesteld met de uitgangspunten voor planontwikkeling, waaronder een eerste financiële verkenning op basis van een indicatief programma en ruimtegebruik. Hierbij worden standaard eenheidsprijzen gebruikt. De startnotitie wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.

Bij de **definitiefase** worden de ruimtelijke en financiële aspecten van het plan uitgewerkt met een haalbaarheidsstudie (met schetsontwerp). De uitkomsten van de haalbaarheidsstudie zijn bepalend voor de beslissing om wel of niet door te gaan met het project (go/ no go moment).

Immateriële vaste activa (IVA) - voorbereidingskrediet

Het aangevraagde voorbereidingskrediet bij de gemeenteraad wordt geadministreerd onder 'onderzoek en ontwikkeling' bij de immateriële vaste activa, onder de volgende voorwaarden:

- De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst.
- De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd staan en daarna ingebracht worden in de geopende grondexploitatie (anders komen de kosten ten laste van het jaarresultaat).
- Met de ontwikkelingsplannen waarvoor het krediet wordt aangevraagd moet bestuurlijk zijn ingestemd blijkend uit een raadsbesluit.

5.3.2 Kern

In de **ontwerpfase** wordt het stedenbouwkundig plan opgesteld en ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad. Op basis van het stedenbouwkundig plan vindt een financiële doorrekening plaats op basis van het voorlopig ontwerp. Ook de formele procedure van het bestemmingsplan wordt in gang gezet met daarbij optioneel het inrichtingsplan. Op basis van het inrichtingsplan kunnen ramingen gemaakt worden voor het bouw- en woonrijp maken.

De grondexploitatie kan alleen worden geopend door middel van een raadsbesluit. Afhankelijk van de verstreken termijn van het voorbereidingskrediet, het beschikbare voorbereidingskrediet en de volledigheid van informatie wordt de grondexploitatie samen met het stedenbouwkundig plan of met het bestemmingsplan vastgesteld. Bij grote projecten kan de initiatief- en definitiefase langdurig zijn, waardoor de grondexploitatie al in deze fase wordt vastgesteld. Het inhoudelijke actualisatieproces wordt in de volgende paragraaf gesproken.

In de **voorbereidingsfase** gaat het bestemmingsplan in procedure en kan er bezwaar en beroep ingediend worden. Ook wordt het plangebied in deze fase bouwrijp gemaakt, waarbij de gemaakte kosten in de grondexploitatie verwerkt worden.

Bouwgrond in exploitatie (BIE) – openen grondexploitatie

Bij het openen van een grondexploitatie met een raadsbesluit worden de gronden vanuit de materiële vaste activa overgeheveld naar de voorraden (onderhanden werk) als bouwgrond in exploitatie (BIE). Vanaf dat moment kunnen de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie bijgehouden en verwerkt worden. Ook het toegekende voorbereidingskrediet dat onder de IVA valt kan in de grondexploitatie ingebracht worden. In beginsel heeft een grondexploitatie een looptijd van maximaal 10 jaar op basis van de BBV-regelgeving.

5.3.3 Slot

De **realisatiefase** valt gedeeltelijk in de kern, in deze fase wordt het projectplan gerealiseerd en vervolgens wordt de openbare ruimte aangelegd. Daarna wordt in de slotfase de grondexploitatie afgesloten met een raadsbesluit. De afsluiting van de grondexploitatie vindt doorgaans plaats bij de actualisatie van de grondexploitaties en wordt meegenomen als besluitpunt bij het raadsvoorstel dat ter vaststelling wordt voorgelegd aan de gemeenteraad.

BELEIDSKADER

Bij het afsluiten van de grondexploitatie zijn de volgende criteria van toepassing:
- Tenminste 80% van de bebouwing is gerealiseerd.
- Tenminste 90% van de kosten en opbrengsten in de grondexploitatie zijn gerealiseerd.
- Alle gronduitgifte- en koopovereenkomsten zijn getekend.
- Het woonrijp maken is aanbesteed.

In de laatste fase, de **nazorgfase**, is het project volledig afgesloten. De kosten voor de resterende werkzaamheden (voor bijvoorbeeld het woonrijp maken, plankosten etc.) en de nog te ontvangen opbrengsten worden in de financiële administratie weggezet.

Voorziening afgesloten complexen

Bij het afsluiten van de grondexploitatie kan het voorkomen dat er nog werkzaamheden moeten worden uitgevoerd ten laste van de grondexploitatie. Voor de kosten van deze werkzaamheden, de plankosten en eventuele andere kosten wordt een bedrag gestort in de voorziening afgesloten complexen. Bij het afsluiten van de grondexploitatie wordt dit als besluitpunt meegenomen in het raadsvoorstel en wordt het budget overgeheveld.

Nog te verkopen gronden

Bij het afsluiten van de grondexploitatie kan het voorkomen dat de gronduitgifte- en koopovereenkomsten zijn getekend, maar nog niet alle gronden overgedragen zijn bij de notaris. Er worden nog grondopbrengsten verwacht ten gunste van de grondexploitatie. Bij het afsluiten van de grondexploitatie zullen de nog te ontvangen opbrengsten op de balans worden geplaatst onder de MVA, dit wordt als besluitpunt meegenomen in het raadsvoorstel.

5.4 ACTUALISATIE

De geopende grondexploitatie vormt de financiële begroting voor het project, die jaarlijks moet worden geactualiseerd. Het doel van het opstellen en actualiseren van een grondexploitatie is om alle kosten en opbrengsten die bij een ruimtelijke ontwikkeling worden gemaakt inzichtelijk te maken en houden. Daarmee wordt inzicht gegeven in het (te verwachten) financiële resultaat van de beoogde ontwikkeling.

Een grondexploitatie bestaat uit de boekwaarde voor de gemaakte kosten en ontvangen opbrengsten. Daarnaast worden er ramingen opgesteld voor de nog te maken kosten en nog te realiseren opbrengsten. Bij deze ramingen worden de geraamde kosten en opbrengsten uitgezet in de tijd en geïndexeerd (met de vastgestelde parameters), waardoor een lopend saldo ontstaat. Bij de actualisatie wordt bekeken hoeveel kosten en opbrengsten er gemaakt zijn en hoeveel rente er betaald of ontvangen wordt, afhankelijke van een positieve of negatieve boekwaarde. Aan het eind van de looptijd van een project ontstaat een projectresultaat, oftewel de eindwaarde. Om de eindwaarde van de verschillende projecten vergelijkbaar te maken worden deze bedragen netto contant gemaakt, door de eindwaarde terug te rekenen naar het huidige jaar. Dit gebeurt door de eindwaarde over de resterende looptijd te delen door de disconteringsvoet.

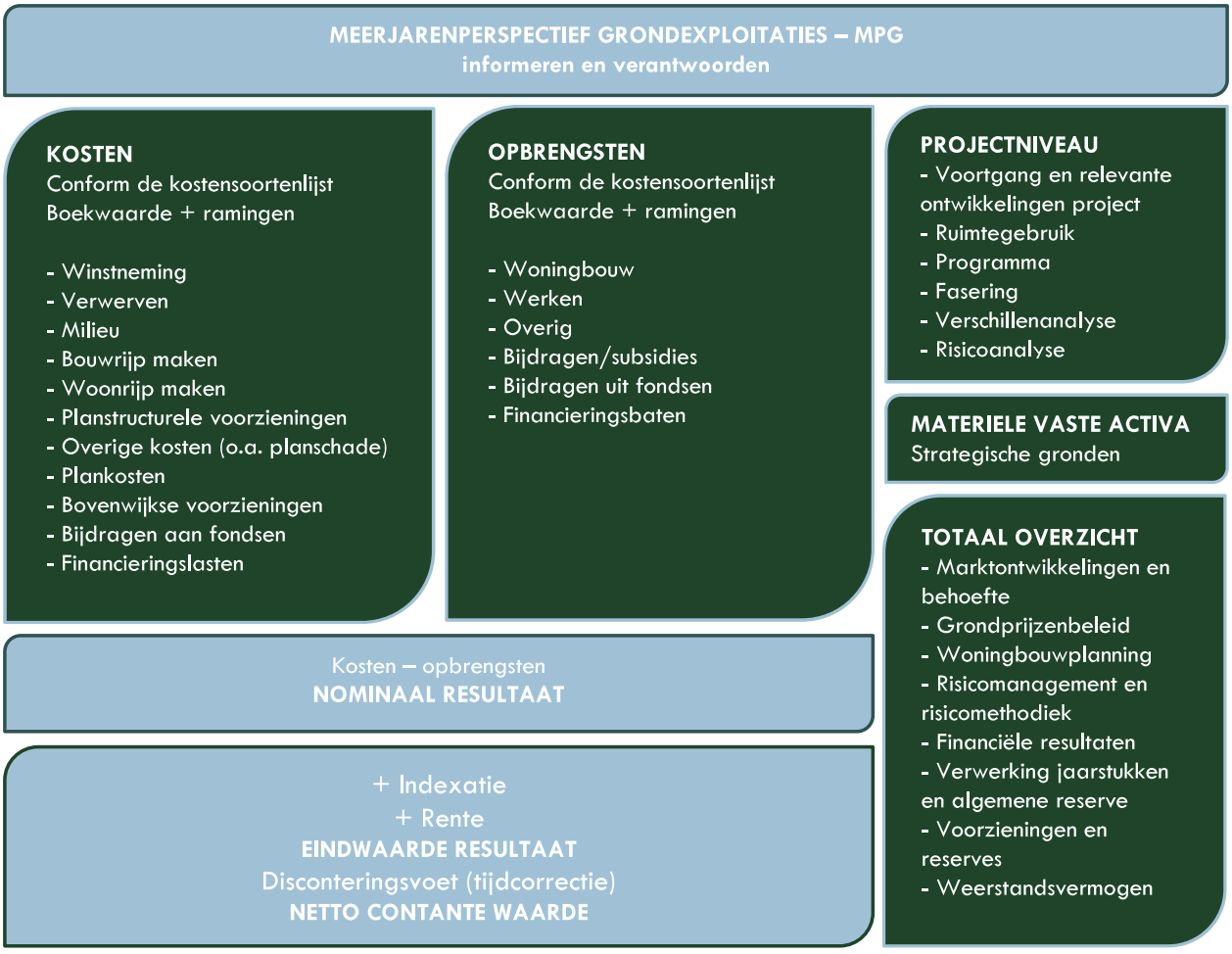
Bij de actualisatie worden de voortgang en relevante ontwikkelingen van de projecten beschreven en het ruimtegebruik, het (woning)bouwprogramma en de fasering per project tegen het licht gehouden. Daarnaast wordt de risicoanalyse en de verschillenanalyse op basis van de geactualiseerde resultaten uitgevoerd en wordt de informatie over strategische gronden van de materiële vaste activa geactualiseerd.

5.4.1 Informeren en verantwoorden

Voorafgaand aan de actualisatie wordt de grondprijzenbrief vastgesteld, waarin de grondprijzen conform het grondprijzenbeleid worden vastgesteld (§5.5). Ook worden in de grondprijzenbrief de parameters (kostenstijging, opbrengstenstijging, rente en disconteringsvoet) voor de actualisatie van de grondexploitaties bepaald.

Bij de actualisatie worden de lopende grondexploitaties gebundeld in het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG). In het MPG wordt gerapporteerd over enerzijds de voortgang van de gemeentelijke projecten en de resultaten op projectniveau en anderzijds over de resultaten en gevolgen van de totale projectenportefeuille van de gemeente, de marktontwikkelingen, het grondprijzenbeleid, de (woning)bouwplanning en het risicomanagement (zie figuur 6).

Met het MPG wordt de gemeenteraad geïnformeerd en legt het college verantwoording af. Ieder jaar organiseert het college voorafgaande aan de meningsvormende raad waarin het MPG wordt behandeld, een avond om het MPG toe te lichten en raadsleden de kans te geven technische vragen te stellen naar aanleiding van het lezen van het MPG of de presentatie van die avond. Na vaststelling van het MPG vormen de geactualiseerde grondexploitaties het financiële kader voor de verdere uitvoering van de projecten.



Figuur 6: Meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG)

5.4.2 Tussentijdse herziening

Het kan voorkomen dan er tussentijds grote financiële veranderingen plaatsvinden binnen het project en de grondexploitatie.

BELEIDSKADER

Bij de volgende situatie wordt de grondexploitatie tussentijds aan de gemeenteraad voorgelegd, waarbij de afwijking wordt gemeten ten opzichte van het laatst door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie:

- Bij een afwijking van meer dan € 500.000 negatief op eindwaarde van het resultaat.
- Bij een afwijking van meer dan 25% van het (woning)bouwprogramma.

5.4.3 Winsten en verliezen

BELEIDSKADER

Het resultaat van de grondexploitatie kan winstgevend of verlieslijdend zijn, hier wordt als volgt mee omgegaan:

- Het verlies bij een verlieslijdend grondexploitatie wordt direct genomen door het resultaat van de negatieve grondexploitatie op te vangen in de voorziening nadelige saldi grondexploitaties ten laste van het jaarrekeningresultaat.
- Het treffen van een verliesvoorziening tegen eindwaarde.
- De reserve reservering woningbouw wordt ingezet bij het dekken van financiële tekorten op de grondexploitaties, als gevolg van een woningbouwprogrammering passend binnen het doelgroepenbeleid, waarmee we betaalbare woningen realiseren voor jongeren/starters, jonge gezinnen en ouderen.
- Om de (tussentijdse) winst bij een winstgevende grondexploitatie te reserveren tot het project daadwerkelijk is afgerond heeft de gemeente de keuze gemaakt om een reserve winstneming in te stellen.

Voorziening nadelige saldi grondexploitaties

Voor een grondexploitatie met een verwacht negatief exploitatieresultaat moet direct het verlies worden genomen door een voorziening te treffen ten laste van het jaarrekeningresultaat. De voorziening die is ingesteld om het negatieve resultaat van de negatieve grondexploitaties op te vangen is de voorziening nadelige saldi grondexploitaties. De voorziening zal elk jaar naar boven of beneden worden bijgesteld, afhankelijk van de geactualiseerde verwachtte resultaten bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitaties.

Het BBV heeft in de notitie van juli 2019 een aanbeveling gedaan over het vastleggen van een keuze voor het treffen van voorzieningen bij verliesgevende grondexploitaties. De voorzieningen kunnen berekend worden op eindwaarde of contante waarde. Bij het treffen van een verliesvoorziening op contante waarde zal deze voorziening lager uitvallen dan wanneer gekozen wordt voor de eindwaarde. De verliesvoorziening zal bij de keuze voor de contante waarde jaarlijks aangevuld moeten worden met de factor waartegen contant gemaakt is. In het verleden is bij de gemeente Nieuwkoop gekozen om verliesvoorzieningen te treffen tegen eindwaarde.

Reserve reservering woningbouw

Als een grondexploitatie een negatief resultaat heeft doordat met de woningbouwprogrammering wordt ingezet op het bouwen van doelgroepen kan het verlies gedekt worden met de Reserve reservering woningbouw. Voor deze reserve is de doelstelling geformuleerd: Het dekken van financiële tekorten op de grondexploitaties, als gevolg van een woningbouwprogrammering passend binnen het doelgroepenbeleid, waarmee we betaalbare woningen realiseren voor jongeren/starters, jonge gezinnen en ouderen.

Reserve winstneming
Sinds 2016 (met een kleine aanpassing in juli 2019) is het nemen van tussentijdse winst voor grondexploitaties verplicht gesteld door de commissie BBV. Om de tussentijdse winst te berekenen is vanuit de commissie BBV de Percentage of Completion (POC) methode voorgeschreven. Voor de verkochte gronden en gerealiseerde opbrengsten moet tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen op basis van de eindwaarde. Hierbij moet rekening gehouden worden met de projectspecifieke risico's.

Om schommelingen bij het nemen van tussentijdse winst en het terugboeken van winst te beperken is in Nieuwkoop de reserve winstneming ingesteld, waarin de verplichte tussentijdse winst gestort wordt (of waar terug te boeken eerder genomen winst aan onttrokken wordt). Bij het afsluiten van een grondexploitatie waar tussentijdse winst op genomen is valt de eerder genomen winst vrij uit de reserve winstneming en wordt deze toegevoegd aan de algemene reserve. Ook de bij afsluiting resterende winst vanuit de grondexploitatie vloeit via de jaarrekening naar de algemene reserve.

5.5 GRONDPRIJZENBELEID

Het grondprijzenbeleid geeft kaders aan de te hanteren gemeentelijke grondprijzen voor de uitgifte van grond en draagt bij aan het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente.

BELEIDSKADER

- Voor woningbouw (projectmatige en particuliere uitgifte) wordt de residuele grondwaarde methode toegepast om de grondprijs te bepalen. Daarnaast wordt de comparatieve methode ingezet bij het bepalen van de grondprijs van particuliere kavels. Op basis van (locatie)kenmerken wordt op kavelniveau differentiatie aangebracht in de grondprijs.
- Voor sociale woningbouw rekent de gemeente een vaste grondprijs per woning, die jaarlijks met minimaal de CPI index stijgt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen grondgebonden- en gestapelde woningen.
- Voor bedrijfsterreinen wordt op voorhand advies ingewonnen bij een taxateur over een vaste grondprijs per m^2 grond of m^2 BVO. Voor overige commerciële voorzieningen wordt de grondwaarde bepaald op basis van een taxatie.
- Voor maatschappelijk voorzieningen wordt een vaste grondprijs per m^2 gerekend.
- Voor snippergroen en restpercelen wordt een vaste grondprijs per m^2 gerekend of de grondprijs bepaald op basis van een taxatie.
- Bij het tijdelijk verhuren of verpachten van (strategische) gronden zal een vaste huurprijs per m^2 gehanteerd worden.
- Voor de overige categorieën wordt bij het bepalen van de grondprijs maatwerk toegepast.

5.5.1 Uitganspunten

De uitgangspunten bij het grondprijzenbeleid zijn als volgt:

Vaststellen grondprijzen
De gemeentelijke grondprijzen wordt jaarlijks voorafgaande aan de actualisatie van de grondexploitatie door het college vastgelegd in een grondprijzenbrief. De grondprijzenbrief bevat de grondprijzen of de methoden om de prijzen te bepalen voor het verkopen van grond aan ontwikkelaars en/of bouwers en particulieren. De vastgestelde grondprijzen vanuit de grondprijzenbrief worden als grondopbrengst in de grondexploitatie ingebracht. Na de vaststelling wordt de grondprijzenbrief ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd.

Marktconformiteit
Het uitgangspunt voor de gemeentelijke grondprijzen is marktconformiteit. Enerzijds voorkomt dit ongeoorloofde staatssteun en anderzijds kunnen eventuele winsten ingezet worden om andere gemeentelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Om marktconforme prijzen te waarborgen wordt er

bij de vaststelling van de grondprijzenbrief een marktanalyse uitgevoerd, waarbij de economische ontwikkelingen (op de woningmarkt) geïnventariseerd worden. Daarnaast zullen de gehanteerde prijzen regelmatig getoetst worden door een onafhankelijk taxateur.

Afwijking grondprijzenbeleid
In het beleidskader wordt per gebruiksfunctie de methoden voor de prijsbepaling genoemd. Dit zijn uitgangspunten, waarvan het college kan besluiten af te wijken van de uitgangspunten. Een afwijking van het grondprijsbeleid moet voorzien worden van een onderbouwing en wordt schriftelijk aan de gemeenteraad gerapporteerd. De gemeenteraad krijgt hierdoor inzicht in de mate waarin is afgeweken van gestelde beleidskaders.

5.5.2 Methoden
Voor het vaststellen van de grondprijzen kunnen de volgende methoden worden toegepast:

Residuele grondwaarde methode
Bij de residuele grondwaarde methode wordt de waarde van de grond berekend op basis van de toekomstige situatie of eindproduct, waarbij eerste de marktwaarde, oftewel de toekomstige VON prijs of beleggingswaarde, wordt bepaald op basis van referentiemateriaal en marktonderzoek. Vervolgens worden de stichtingskosten (bouwkosten, bijkomende kosten, algemene kosten en winst en risico) van de VON prijs (exclusief BTW) afgehaald. Het residu dat overblijft is de grondwaarde.

Comparatieve of vergelijkende methode
Bij deze methode wordt gekeken naar de verkoopprijzen of transactieprijzen van vergelijkbare objecten in de omgeving om een (grond)prijs te bepalen. Om deze methode te gebruiken is het wel van belang dat er (voldoende) vergelijkbare objecten zijn waarvan de marktinformatie beschikbaar is. Ook moeten de kenmerken van het object voldoende overeenkomen zoals de kaveloppervlakte, woonoppervlakte en het bouwjaar.

Grondquote
Bij toepassing van de grondquote wordt de grondprijs uitgedrukt als percentage van de VON prijs. De vaststelling van de grondquote is vaak gebaseerd op de berekening van de residuele grondwaarde methode. Bij deze methode kan de grondprijs snel berekend worden en direct gekoppeld worden aan de VON prijs.

Vaste prijs per m^2
Bij het gebruik van deze methode wordt jaarlijkse een vaste prijs per m^2 vastgesteld. Dit kan gebaseerd zijn op referentieobjecten in omliggende gemeenten of de werkelijke kostprijs. Vaak wordt bij deze methode ook rekening gehouden met het aantal m^2 uit te geven grond door een staffel aan te brengen.

Kostprijsmethode
De grondprijs wordt bepaald op basis van de totale grondkosten, waaronder verwerving, bouw- en woonrijp maken, plankosten en overige kosten.

5.6 RISICOBEHEERSING

Bij project- en gebiedsontwikkeling kunnen zich afhankelijk van de rol van de gemeente grote risico's voordoen. Bij het voeren van actief grondbeleid zijn de risico's groter dan bij het voeren van faciliterend of samenwerkend grondbeleid. Om de financiële en inhoudelijk risico's van het grondbedrijf te reguleren wordt een aantal instrumenten gebruikt om de risico's te identificeren, waarderen en beheersen, zodat de waarschijnlijkheid van het berekende resultaat in de grondexploitatie in kaart gebracht kan worden.

BELEIDSKADER

De risico's van het grondbedrijf worden met het grondbeleid op de volgende manieren beheerst:

- De lopende grondexploitaties worden jaarlijks kritisch beoordeeld op de raming van de kosten, de raming van de opbrengsten, de aansluiting van het programma en de marktontwikkelingen, de voortgang van het project, de fasering in de grondexploitatie en de opgenomen parameters.
- Bij alle grondexploitaties worden de standaard (bodem, bouw- en woonrijp maken, plankosten en opbrengsten) en projectspecifieke risico's in kaart gebracht, de gevolgen van optreden onderzocht, de kans van optreden en het effect berekend en beheersmaatregelen (mitigeren, vermijden of accepteren) opgesteld.
- Op basis van de risicoanalyse wordt voor de negatieve grondexploitatie een bedrag aan onvoorzien berekend middels een Monte Carlo simulatie en opgenomen in de reserve onvoorzien grondexploitaties. Bij de positieve grondexploitaties wordt dit binnen het positieve resultaat van de grondexploitatie opgevangen.
- Om eventuele calamiteiten financieel op te vangen moet de gemeente een weerstandsvermogen aanhouden. Op basis van de boekwaarde en de nog te maken kosten vanuit de (lopende) grondexploitaties wordt het benodigde weerstandsvermogen van het grondbedrijf berekend en jaarlijks bijgesteld.

5.7 INFORMEREN EN VERANTWOORDEN

In de notitie ‘Grondbeleid in begroting en jaarstukken’ van de commissie BBV is aandacht besteed aan het belang van het grondbeleid voor raadsleden. In hoofdlijnen wordt aangegeven wat grondbeleid is en welke taken en verantwoordelijkheden de raad heeft ten aanzien van grondbeleid. Hierbij wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van de notitie.

In het onderstaande schema zijn de instrumenten met daarbij de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het college en de gemeenteraad weergegeven. De gemeenteraad stelt de kaders en controleert het college. Het college heeft een uitvoerende taak.

	Instrument	Raad	College
Kaders stellen	Grondbeleid	-Vaststellen kaders Nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Grondexploitatie vaststellen	-Vaststellen startnotitie -Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet -Openen grondexploitatie	Voorbereiding projecten
Uitvoeren	Grondprijzenbeleid	-Vaststellen kaders via Nota grondbeleid	-Vaststellen jaarlijkse grondprijzenbrief -Vaststellen parameters grondexploitaties
	Grondverwerving	Beschikbaar stellen krediet en kaders	-Aankoop (strategische) gronden tot € 1.000.000*
	Gronduitgifte	Vaststellen kaders via Nota grondbeleid	-Sluiten overeenkomsten tot € 500.000*
Toetsen	Actualisatie grondexploitaties	Vaststellen jaarlijkse Meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) -Voortgang projecten -Afsluiten grondexploitatie -Resultaten grondexploitatie -Vaststellen mutaties voorzieningen, reserves en weerstandsvermogen Eventuele tussentijdse herziening -Afwijking meer dan € 500.00 op eindwaarde -Afwijking meer dan 25% van het (woning)bouwprogramma Actief informeren	Verantwoording afleggen
	Financiën	-Vaststellen Paragraaf grondbeleid in jaarrekening en begroting	Verantwoording afleggen

* Bij aan- en verkopen van grond boven het normbedrag uit de financiële verordening gemeente Nieuwkoop 2017 wordt de gemeenteraad geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld hierover wensen en bedenkingen naar voren te brengen voordat het college een besluit neemt.