OPLEGGER
Nota grondbeleid 2021-2024
“Grondbeleid in Transitie”

Gemeente Borger-Odoorn
No. 9923-2021

DEFINITIEF



Gemeente Borger-Odoorn

Oplegger Nota grondbeleid 2021-2024

“Grondbeleid in Transitie”

1 Inleiding

Oplegger

Deze oplegger van de Nota grondbeleid 2021-2024 geeft in het kort de inhoud van de Grondnota weer. Deze oplegger kan gebruikt worden om de Nota snel te scannen, zonder direct alle 35 pagina’s te hoeven lezen.

Ambitie

In de gemeente Borger-Odoorn is nadrukkelijk behoefte om te kunnen inspelen op de situatie in de markt. Daarom wordt in de grondnota gekozen voor ***situationeel grondbeleid***. Zo kan de ambitie van dit college, een groei van het inwonertal, per situatie worden vertaald.

Minder risico

Een belangrijke invalshoek van de Nota is, dat de crisis op de woningmarkt heeft ertoe geleid, dat veel gemeenten minder bereid zijn risico’s te nemen. Dit veroorzaakt een tendens naar een faciliterende rol in plaats van een actieve rol.

Doel

Het doel van deze nota grondbeleid is tweeledig:

- Enerzijds stelt het een kader met betrekking tot de (on)mogelijkheden, risico’s en keuzen van het gemeentelijk grondbeleid.
- Anderzijds geeft het een beeld van de stand van zaken en ontwikkelingen rondom het grondbeleid.

2 Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen en ambities op het gebied van bijvoorbeeld wonen, maar ook duurzaamheid, natuur en groen te verwezenlijken.

Actief grondbeleid

Hiervan is sprake, als de gemeente de voor de realisatie van een bestemmingsplan benodigde gronden in eigendom heeft en zelf bouw- en woonrijp maakt. De gemeente kan winst maken, maar heeft ook het financiële risico.

Faciliterend grondbeleid

In de gevallen dat verwerving niet mogelijk of wenselijk is, komt de gemeente in een faciliterend grondbeleid terecht. Hiervan is sprake, als het initiatief tot exploiteren van (bouw) grond wordt overgelaten aan private partijen. Hierbij heeft de gemeente een voorwaardenscheppende en toezichthoudende rol.

Kostenverhaal

Bij faciliterend grondbeleid vindt het kostenverhaal plaats binnen de kaders van de grondexploitatiewet.

Voordeel

Het voeren van faciliterend grondbeleid heeft vooral financiële voordelen, omdat geen risico's worden genomen.

Nadeel

De nadelen van faciliterende grondpolitiek zijn:

- De gemeente heeft geen initiërende, maar (slechts) een voorwaardenscheppende rol;
- Er zijn geen mogelijkheden tot het behalen van winst.

Tussenvorm: Actief-faciliterend grondbeleid

Actief-faciliteren betekent dat de gemeente de benodigde randvoorwaarden dan wel het kader aangeeft op basis waarvan de "markt" met initiatieven kan komen. Actief-faciliteren kan een goede manier zijn om ontwikkelingen te stimuleren.

Beleidskeuzes

Om in het ***situationeel grondbeleid***, dus per situatie een keuze te kunnen maken tussen de verschillende vormen van grondbeleid zijn de volgende afwegingen van belang:

1. Is het initiatief een ruimtelijk gewenste ontwikkeling?
2. Is een ontwikkeling van zodanig belang voor het goed kunnen wonen, werken, leven en recreëren in de gemeente, dat de gemeente daarin het initiatief wil nemen?
3. Is het initiatief financieel haalbaar?
4. inschatting van de risico's?

3 Instrumenten voor actief-faciliterend grondbeleid

Kostenverhaal

De Wet ruimtelijke ordening heeft invloed gehad op de kostenverhaalmogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Het kostenverhaal, met name bij faciliterend grondbeleid, is met deze wet sterk verbeterd en geeft de gemeente een sterkere positie.

Verplicht kostenverhaal

Er is sprake van verplicht kostenverhaal als:

- De gronden **niet** in eigendom zijn bij de gemeente
- Bij een wijziging van ruimtelijk plan (bv bestemmingsplan)
- Er sprake is van een bouwplan (6.2.1 Besluit Ruimtelijke Ordening)

Verplicht exploitatieplan

Als een initiatiefnemer op eigen grond een bouwplan wil realiseren en er een ruimtelijk besluit nodig is, dan is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. Deze verplichting geldt **niet** als de kosten anderszins verzekerd zijn.

Anderszins verzekerd

Anderszins verzekerd kan op twee manieren:

- De gemeente ontwikkelt zelf de bouwgrond en dekt de kosten uit haar opbrengsten (actief grondbeleid);
- Er is voor de vaststelling van het bestemmingsplan met alle eigenaren in het gebied een ("anterieure") exploitatieovereenkomst gesloten met een sluitende regeling (facilitair grondbeleid).

Anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk spoor)

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten) over grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen.

Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)

Als de gemeente niet tot een overeenkomst is gekomen, of kan komen, met een marktpartij of particuliere partij staat de gemeente het instrument exploitatieplan ter beschikking. Met toepassing van het exploitatieplan wordt het kostenverhaal verzekerd voor de gemeente en is het tevens mogelijk om locatie-eisen af te dwingen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

4 Verwerven van gronden

De gemeente Borger-Odoorn zal zich voor de toekomst voornamelijk richten op ***situationeel grondbeleid***. Per situatie kan het noodzakelijk zijn om een ander grondbeleid te kiezen en zo nodig gronden aan te kopen. Dit is de reden dat we het onderwerp "verwerven van bouwgronden" behandelen.

Afweging strategische aankoop

Aangezien de noodzaak en bereidheid om risico's te nemen minder is geworden, wordt er terughoudend omgegaan met strategische verwervingen. Bij de afweging of een strategische aankoop wel of niet wordt verricht moet onder meer rekening worden gehouden met de volgende punten:

- *Ruimtelijk belang:* is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- *De termijn:* wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
- *Afbreukrisico:* Het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
- *De aankoopprijs en mogelijke plankosten*: Bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.
- *Dekking:* in het geval er een hogere prijs moet worden betaald dan de marktwaarde, is het van belang na te gaan in hoeverre een eventueel te treffen voorziening gedekt kan worden uit de bufferreserve.

Minnelijke versus gedwongen verwerving
Het uitgangspunt bij grondverwerving is de minnelijke verwerving. Daarnaast staat eventueel het instrument van Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en/of onteigening open, als de gemeente de grond persé in handen wil krijgen. Deze instrumenten komen in de aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de Omgevingswet.

5 Beheer van gronden

Tijdelijk beheer
Uitgangspunt is om dit (tijdelijke) beheer zoveel als mogelijk op een ‘commercieel’ verantwoorde wijze te voeren. Daarmee kan worden bereikt dat financiële risico’s worden beperkt. Het kan gaan om pacht, maar ook actueel de uitgifte van een recht van opstal voor zonnepanelen.

Pacht
De overige agrarische gronden worden op basis van zogenoemde kortlopende pachtovereenkomsten van jaar tot jaar aan agrariërs verpacht.

6 Uitgifte gronden en uitgifteprijzen

Verkoopovereenkomst
De uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond aan een particulier of een marktpartij wenst te verkopen. Beleid is, dat zolang de grond niet notarieel is overgedragen, deze niet aan de koper in gebruik wordt gegeven.

Comparatieve methode
Er zijn diverse methoden ontwikkeld die worden gebruikt voor het bepalen van de grondprijs. In Borger-Odoorn wordt vooral de comparatieve methode gebruikt. Deze methode is gebaseerd op het vergelijken per object, regio of provincie van de prijs van grond met eenzelfde bestemming en dezelfde bebouwingsmogelijkheden en kwaliteit van de locatie.

Optie tot koop
Geïnteresseerden in een bouwkavel kunnen, voordat direct een koopovereenkomst wordt aangegaan, eerst een optie nemen. In die tijd kunnen zij laten toetsen of de plannen die zij op de kavel voor ogen hebben, ook passen binnen de bestemming.

Verkoop van snippergroen
Een groot gedeelte van het gemeente-eigendom bestaat uit wegen, bermen en openbaar groen en heeft dan ook een publieke functie. Soms kunnen gedeelten worden afgestoten, omdat deze functie vervalt, er is dan sprake van “snippergroen”. Op sommige locaties kan een actief verkoopbeleid worden gevoerd. De gemeente zal steeds terughoudender zijn met verhuur van snippergroen, de voorkeur gaat uit naar verkoop.

Verhuur standplaatsen woonwagens

Gemeente Borger-Odoorn heeft in de tachtiger jaren van de vorige eeuw 10 standplaatsen gerealiseerd. In Exloo bleef vraag naar de 5 standplaatsen en verhuur verloopt via Woonservice. Van de 5 standplaatsen in Borger zijn, door omstandigheden en door het gedurende 15 jaar ontbreken van enige interesse, 3 daarvan weggehaald. Er zullen in principe geen nieuwe plekken worden gecreëerd.

7 Wettelijk kader

Aanbesteding en staatssteun

De gemeente houdt rekening met het eigen vastgestelde aanbestedingsbeleid en de van toepassing zijnde Europese regels op het gebied van aanbesteding. Daarbij verdient ook eventuele staatssteun aandacht.

Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet biedt mogelijkheden om eisen te stellen bij particuliere gebiedsontwikkeling, zoals kostenverhaal.

Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet per 01-01-2022 worden de bestaande instrumenten voor de fysieke leefomgeving in één wet samengebracht, inclusief de instrumenten voor het gemeentelijk grondbeleid.
De Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de Wet inrichting landelijk gebied komen in de aanvullingswet grondeigendom, onderdeel van de Omgevingswet.
Een andere verandering vanuit de Omgevingswet is dat de houding ten opzichte van initiatiefnemers zal veranderen van een "nee, tenzij" naar een "ja, mits". Dit zal een cultuuromslag met zich meebrengen.

Wet Markt en Overheid

Deze wet bevat vier gedragsregels om oneerlijke concurrentie tegen te gaan waaraan overheden zich moeten houden, als zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten op de markt uitvoeren:

- *Kostendoorberekening*: overheden moeten ten minste alle integrale kosten van een economische activiteit doorberekenen in de verkoopprijs.
- *Bevoordelingsverbod*: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen boven concurrerende bedrijven.
- *Gegevenshergebruik*: overheden mogen de gegevens waar ze over beschikken alleen hergebruiken voor andere, economische activiteiten als andere organisaties of bedrijven ook (onder dezelfde voorwaarden) over de gegevens kunnen beschikken.
- *Functiescheiding*: als een overheid voor bepaalde economische activiteiten een bestuurlijke rol heeft en die economische activiteiten ook zelf uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de bestuurlijke en de economische activiteiten van die organisatie.

8 Grondexploitaties

Tenslotte is relevant werkwijze rondom grondexploitaties en budgetten. Daarbij zijn voor het overzicht de financiële producten en de bijbehorende bevoegdheden in het proces van een ruimtelijke ontwikkeling hieronder schematisch weergegeven in zes fasen:

Fase planproces	*Financieel ‘product*	*Bevoegd bestuursorgaan*
1. Initiatief	Globale financiële verkenning	College B&W
2. Definitie	Haalbaarheidsstudie (normatief en op basis van kengetallen).	Gemeenteraad
3. Ontwerp	Grondexploitatie (op basis van stedenbouwkundig ontwerp)	College B&W
4. Voorbereidingsfase	Grondexploitatie (op basis van gedetailleerd stedenbouwkundig plan	Gemeenteraad
5. Uitvoering	Jaarlijkse herziening grondexploitatie via begroting	Gemeenteraad
6. Beheer	Afsluiten grondexploitatie (afsluiten grondexploitatiecomplex)	Gemeenteraad