NOTA GRONDBELEID

2021

GEMEENTE SLUIS

Inhoudsopgave:

1. Inleiding

2. Doel en inhoud nota grondbeleid
   2.1. Doelstelling grondbeleid
   2.2. Wettelijke kaders
   2.3. Onderdelen Paragraaf grondbeleid en Nota grondbeleid
   2.4. Nota grondbeleid en dualisme

3. Ruimtelijke visie en beleid
   3.1. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing
   3.2. Natuur, landschap en duurzaamheid
   3.3. Verkeer en vervoer
   3.4. Bedrijfsinfrastructuur
   3.5. Recreatie, toerisme en cultuur
   3.6. Sociaal-culturele accommodaties en sportaccommodaties
   3.7. Zorg
   3.8. Onderwijs

4. Vormen van grondbeleid
   4.1. Actief grondbeleid
   4.2. Faciliterend / passief grondbeleid
   4.3. Publiek Private samenwerking
   4.4. Initiërend of stimulerend grondbeleid
   4.5. Situationeel grondbeleid
   4.6. Keuze grondbeleid

5. Instrumenten voor actief grondbeleid
   5.1. Grondverwerving
      5.1.1. Minnelijke verwerving
      5.1.2. Wet Voorkeursrecht Gemeenten
      5.1.3. Onteigening
      5.1.4. Strategische aankopen
   5.2. Beheer
   5.3. Gronduitgifte
      5.3.1. Huur
      5.3.2. Bruikleen
      5.3.3. Pacht
      5.3.4. Erfpacht
      5.3.5. Keuze vorm gronduitgifte in gemeentelijk beleid
   5.4. Grondprijsbeleid
      5.4.1. Methodiek grondprijsbepaling
      5.4.2. Keuze grondprijsbeleid
         5.4.2.1. Openbare grond
         5.4.2.2. Bedrijventerreinen
         5.4.2.3. Overige gronden

6. Instrumenten voor faciliterend grondbeleid
   6.1. Ruimtelijke beleidskaders
   6.2. Bestemmingsplan
   6.3. Exploitatieplan
   6.4. Anterieure en posterieure overeenkomst
   6.5. Afdeling Grondexploitatie

7. Toekomstvisie grondbeleid in relatie tot beleidsdoelstellingen
   7.1. Inleiding
   7.2. Verevening
   7.3. Visie op en uitvoering van het grondbeleid

8. Financiële kaders
   8.1. Risicomanagement
   8.2. Weerstandsvermogen
   8.3. Reserves en voorzieningen
   8.4. Verlies- en winstnemingen

1. INLEIDING

Grondbeleid van een gemeente vormt het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het wordt vastgelegd in een Nota Grondbeleid.

Grondbeleid is geen doel op zich maar helpt de gemeente om haar ruimtelijk beleid te realiseren. De Nota Grondbeleid geeft de instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het vervullen van haar ambities op de verschillende beleidsterreinen zoals vastgelegd in de gemeentelijke structuurvisie, het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021. De mate waarin de gemeente sturing wil geven aan het bereiken van deze ambities bepaalt of de gemeente kiest voor een meer passief of een meer actief grondbeleid. Bij passief grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar overheidstaak. Ze stelt de ruimtelijke kaders op en maakt afspraken met de ontwikkelende partij over gemaakte kosten en vereveningsbijdragen. Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de rol van de ontwikkelaar over zodat maximaal kan worden gestuurd op welke ontwikkelingen waar en wanneer gewenst zijn.

- Grondbeleid is een middel om bestuurlijke doelen te realiseren, meer bepaald het geheel van hulpmiddelen (instrumenten - voorkeursrecht gemeenten, onteigening, kostenverhaal Wro etc.) dat in onderlinge samenhang wordt ingezet om bestuurlijke doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te realiseren.

De vorige Nota Grondbeleid 2015-2020 is vastgesteld door de gemeenteraad op 25 februari 2016. De Nota Grondbeleid 2021 is een actualisatie van voornoemde nota. Op één onderdeel wordt de nota specifiek gewijzigd ten opzichte van de vorige nota en dat is de wijze van grondprijsbepaling voor bedrijventerreinen. Deze prijsbepaling vond eerder plaats op basis van de vergelijkingswaarde-methode (vergelijking met de gehanteerde prijzen in omliggende gemeenten). In 2019 heeft de gemeenteraad de keuze gemaakt om de prijzen te bepalen op basis van de reële marktwaarde (wat is een koper bereid om te betalen).

Daarnaast zijn sinds de vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid twee belangrijke documenten vastgesteld / in werking getreden die eveneens leiden tot de herziening van de Nota Grondbeleid. Dit zijn:

- *Het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021*
  Op …. is het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021 vastgesteld, hierna “het Visiedocument”. Het Visiedocument biedt een samenhangend beleidskader waarbinnen de (ruimtelijke) keuzes voor de toekomst van Sluis worden gemaakt. Het Visiedocument biedt tevens de kapstok voor het vragen van fondsbijdragen als bijdrage in bovenplanse voorzieningen of aan ruimtelijke ontwikkelingen. De ruimtelijke beleidsdoelstellingen uit het Visiedocument zijn in deze herziene Nota Grondbeleid nader uitgewerkt. Het Visiedocument vormt de gemeentelijke structuurvisie en wordt na inwerkingtreding van de Omgevingswet de Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie is volgens de wet vormvrij maar moet wel alle onderwerpen uit de fysieke leefomgeving bevatten. Het Visiedocument bevat deze onderdelen (gaat zelfs verder) en kan daarom aangemerkt worden als Omgevingsvisie.

Het grondbeleid is één van de bouwstenen voor de nieuwe Omgevingsvisie. De inhoud van de Omgevingswet zal gevolgen hebben voor het grondbeleid. Zolang niet bekend is hoe de Omgevingswet eruit gaat zien betreffende het grondbeleid, is het niet mogelijk om hierop al te anticiperen in deze Nota Grondbeleid. Mocht de Omgevingswet en/of andere ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan zal hierover separaat worden geadviseerd of zal herziening van deze nota plaatsvinden.

- *Notitie "Grondbeleid in begroting en jaarstukken" (2019) van de Commissie BBV*
  De notitie van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) geeft richtlijnen voor het gemeentelijk grondbeleid. Deze notitie vervangt de Notitie Grondexploitaties 2016. De nieuwe notitie kent vooral verduidelijkingen ten opzichte van de notitie uit 2016 en niet zozeer verzwaringen. Ook wordt in de nieuwe notitie meer aandacht besteed aan de informatiebehoefte voor de raad.

In de Nota Grondbeleid staat aangegeven welke vorm van grondbeleid de gemeente voorstaat en welke instrumenten het zal inzetten om het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. De gemeenteraad en het college hebben hierin elk hun eigen rol.

De kaderstellende en controlerende rol zijn expliciet neergelegd bij de gemeenteraad. De Nota Grondbeleid is een belangrijk instrument van de kaderstellende rol. De controlerende rol voert de raad uit op basis van informatieverschaffing door het college (en de organisatie).

Het college beschikt over uitgebreide taken en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van het grondbeleid en legt verantwoording af aan de raad over de uitgaven en de daarmee behaalde resultaten.

2. DOEL EN INHOUD NOTA GRONDBELEID

2.1. Doelstelling (nota) grondbeleid

Grondbeleid heeft een belangrijke functie in het zeker stellen van de financieel-economische uitvoerbaarheid van ontwikkelingen. Grondbeleid kent drie niveaus:

- Strategisch: welke rol wil de gemeente spelen op de grond- en vastgoedmarkt;
- Tactisch: welke keuzes en afwegingen kan de gemeente maken bij de toepassing van instrumenten;
- Operationeel: welke instrumenten, middelen en menskracht worden er ingezet.

De Nota Grondbeleid heeft drie doelen:

- Sturen: de nota geeft eenduidige kaders. Met dit beleidskader kan de gemeente een samenhangend, strategisch en daardoor effectief grondbeleid voeren;
- Faciliteren: de nota geeft concrete juridische en financiële instrumenten voor het bepalen van strategieën om de (ruimtelijke) doelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;
- Informeren: het BBV verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. Na vaststelling van de Nota Grondbeleid kan in de Paragraaf Grondbeleid in de begroting en de jaarrekening een goede koppeling gelegd worden met de wijze van uitvoering van het grondbeleid door de gemeente aan de hand van de gestelde beleidskaders. De nota bevat – samen met de Paragraaf Grondbeleid - informatie over alle aspecten van grondbeleid om zo transparant beleid te maken zowel naar de interne organisatie toe als naar extern.

2.2. Wettelijke kaders

De mogelijkheden en beperkingen van grondbeleid worden ingekaderd door regelgeving en reeds vastgesteld beleid, vooral van andere overheden. Ons eigen vastgesteld beleid schept ook kaders, zij het dat deze weer gewijzigd kunnen worden.
Hieronder worden de relevante wettelijke kaders behandeld.

- **Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)**

Provincies en gemeenten stellen ieder jaar begrotings- en verantwoordingsstukken op. Dit is wettelijk vastgesteld. Deze documenten moeten voldoen aan bepaalde regels, die vanaf begrotingsjaar 2004 zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De commissie BBV houdt er toezicht op dat gemeenten hun documenten opstellen zoals dit is beschreven in de BBV. Deze regels zijn vastgelegd om meer transparantie te bieden bij het opstellen van de begrotings- en verantwoordingsstukken. (Zie verder onder 2.3.).

Uitgangspunt van het BBV is dat de begroting en jaarstukken allereerst voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit vanwege het budgetrecht dat een van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is. Het budgetrecht van de raad houdt in dat het college in principe alleen uitgaven kan doen en verplichtingen kan aangaan na toestemming ofwel autorisatie van de raad. Met het vaststellen van de gemeentelijke begroting geeft de raad het college deze toestemming.

- **De Wet op de Vennootschapsbelasting**

Overheidslichamen zijn als gevolg van een wetswijziging met ingang van 1 januari 2016 belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting (hierna: ‘vpb’), voor zover zij een onderneming in fiscale zin drijven. Deze wetswijziging is ingevoerd, omdat de voormalige wetgeving in de visie van de Europese Commissie elementen van staatssteun bevatte. Doelstelling van de huidige regeling is om een gelijk speelveld te creëren tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen.

De vpb-plicht geldt voor alle commerciële en niet-commerciële activiteiten waarmee door de gemeente in concurrentie wordt getreden. Relevant voor deze Nota Grondbeleid zijn de clusters Vastgoed en Grondexploitaties. Beide clusters betreffen activiteiten die in basis te kwalificeren zijn als Vpb-plichtig.

Bij het cluster Vastgoed dient per object de omschrijving, de huurinkomsten en fiscaal toerekenbare kosten te worden aangegeven. De waardering van het vastgoed dient plaats te vinden tegen de waarde in het economisch verkeer oftewel de marktwaarde. Door middel van de bestemming van de betreffende vastgoedobjecten op 1 januari 2016 kan de gemeente zelf enigszins sturen op de waarde, maar de marktwaarde van een object op 1 januari 2016 is in beginsel een objectief vast te stellen gegeven. Deze marktwaarde dient door een taxatie bepaald te worden. Boekwaardes of in het verleden betaalde koopprijzen door de gemeente zijn in dit verband niet relevant.

Bij het cluster Grondexploitaties gaat het dan om de lopende actieve grondexploitaties. Van belang is of er sprake is van een geobjectiveerd winstoogmerk; in dat geval is er eveneens sprake van een vpb-plicht. Voor de gemeentelijke grondexploitaties is reeds geoordeeld dat de lopende exploitaties een sterk negatief resultaat kennen waarmee de gemeente buiten de vpb-plicht blijft.

- **De Wet Markt en Overheid**

Gemeenten die economische activiteiten verrichten moeten zich houden aan de gedragsregels Markt en Overheid die zijn opgenomen in de Mededingingswet. Deze regels betreffen een aanvulling op de Europese mededingingsregels. De Wet Markt en Overheid (Wet M en O) is op 1 juli 2012 in werking getreden. Sinds 1 juli 2014 geldt deze wet zowel voor bestaande activiteiten als voor nieuwe activiteiten. De bedoeling van de wet is, om ondernemers de instrumenten te geven om zich tegen oneerlijke concurrentie/ steunmaatregelen door de overheid te verzetten. De Wet M en O bevat vier gedragsregels die het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

1. Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
2. Bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
3. Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
4. Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

De wet kent een aantal uitzonderingen. Eén van die uitzonderingen is dat de wet niet van toepassing is als de gemeenteraad gemotiveerd besluit dat bepaalde economische activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden. Dat algemeen belang is er niet, indien de markt zelf voorziet in het aanbod van de desbetreffende goederen of diensten. Evenmin wordt als algemeen belang aangemerkt het eigen financieel of economisch belang. Er moet dus sprake zijn van een breder belang als volksgezondheid, maatschappelijke zorg en welzijn, culturele activiteiten, ruimtelijke ordening en veiligheid. Bij het vaststellen dat economische activiteiten in het algemeen belang plaatsvinden moet in de motivering onder meer worden aangegeven dat er een afweging heeft plaatsgevonden tussen het algemeen belang en de belangen van mogelijke derden.

Op 25 juni 2014 heeft de raad van de gemeente Sluis een aantal taken vastgesteld waarbij het algemeen belang aanleiding vormt om niet aan de bepalingen van de Wet M en O te voldoen. Deze taken zijn:

- in gebruik geven van, verhuur en exploitatie van sportaccommodaties
- verhuur maatschappelijk vastgoed
- gemeentelijke begraafplaatsen
- facilitaire dienstverlening bij evenementen
- tarieven gemeentelijke parkeerterreinen

Bij voornoemde taken is omwille van het algemeen belang geen sprake van een integrale kostendoorberekening in de gehanteerde tarieven.

De uitbreiding van woningbouw en bedrijventerreinen en de exploitatie van woningen dienen plaats te vinden in overeenstemming met de gedragsregels. Dit houdt in dat voor kavels marktconforme prijzen en voor de verhuur van niet-maatschappelijk vastgoed marktconforme huurprijzen moeten worden gehanteerd.

- **Regels staatssteun**

Decentrale overheden die steun willen verlenen, moeten goed kijken naar de regels voor staatssteun. Vanwege de mogelijke verstoring van de mededinging op de Europese markt, is staatssteun in principe verboden. Er gelden echter vele uitzonderingen op het staatssteunverbod. De EU wil gelijke concurrentievoorwaarden scheppen voor alle ondernemingen op de interne markt. Controle op overheids- of staatssteun aan ondernemingen is dan ook één van de belangrijkste onderdelen van het Europese mededingingsbeleid.

De staatssteunregels zijn neergelegd in de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Bij het verlenen van steun moeten decentrale overheden deze bepalingen in acht nemen. Staatssteun is in principe verboden (art. 107 lid 1 VWEU), omdat hiermee de mededinging op de Europese markt kan worden verstoord. Een maatregel levert pas staatssteun op als er aan alle voorwaarden van de cumulatieve criteria van het staatssteunverbod wordt voldaan. Cumulatief wil zeggen dat er aan alle voorwaarden moet worden voldaan alvorens er sprake is van staatssteun.

Om te beoordelen of er sprake is van staatssteun, worden de volgende cumulatieve criteria gehanteerd (art. 107 lid 1 VWEU):

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in december 2016 de Handreiking Staatssteun voor de overheid gepubliceerd. Deze handreiking beschrijft stapsgewijs op welke wijze uitgesloten kan worden dat een grondtransactie staatssteunelementen bevat en indien dit wel het geval is, onder welke voorwaarden sprake kan zijn van toelaatbare steun al dan niet na een voorafgaand onderzoek door de Europese Commissie.

- **Aanbestedingswet**

Een inkoopopdracht van de overheid heet een aanbesteding. De overheid moet zich aan bepaalde regels houden bij aanbestedingen. Door deze regels kopen overheden integer in. En ze krijgen de beste kwaliteit voor een zo goed mogelijke prijs. Ondernemers krijgen door de regels een eerlijke kans om een overheidsopdracht te winnen. De regels staan in de Aanbestedingswet 2012.

Overheden moeten zich bij een aanbestedingsprocedure aan de volgende uitgangspunten houden:

- Overheden moeten bedrijven dezelfde kansen geven op opdrachten. Zonder te letten op het land waar ze vandaan komen (dit heet het non-discriminatiebeginsel);
- Overheden moeten alle bedrijven die kans maken op naar een opdracht hetzelfde behandelen (dit heet het gelijkheidsbeginsel);
- Overheden moeten duidelijke informatie aan ondernemers geven over de aanbesteding (dit heet het transparantiebeginsel);
- Overheden moeten eisen stellen die in verhouding staan tot de opdracht en de grootte daarvan. (dit heet het proportionaliteitsbeginsel).

Overheden schrijven aanbestedingen uit voor:

- Werken
  Bijvoorbeeld bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder vallen de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg.
- Leveringen
  Hieronder vallen aankoop, huur, lease en huurkoop van producten.
- Diensten
  Hieronder vallen alle inkopen die niet onder 'werken' of 'leveringen' vallen. Denk bijvoorbeeld aan schoonmaakdiensten of de beveiliging van kantoren.

De prijs van een opdracht bepaalt:

- welke soort aanbestedingsprocedure de overheid moet kiezen;
- en of de overheid de opdracht nationaal of internationaal aanbesteedt.

Op 17 december 2019 is het "Inkoop- en Aanbestedingsbeleid Zeeuws-Vlaanderen 2020" vastgesteld. Dit beleid is in samenwerking met de gemeenten Hulst en Terneuzen opgesteld en is van toepassing voor alle Zeeuws-Vlaamse gemeenten. Het betreft een actualisatie van het uit 2013 daterende beleid, met name op het gebied van Maatschappelijk Verantwoord Inkopen en gewijzigde wetgeving en jurisprudentie. Het beleidskader Zeeuwse samenwerking Social Return on Investment (SROI) maakt integraal onderdeel uit van dit beleid.

- **De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Afdeling Grondexploitatie**

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland er in de toekomst uit zal zien, vinden thans nog hun basis in de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals op 1 juli 2008 in werking getreden.

Voor de gemeente zijn de belangrijkste planningsinstrumenten het bestemmingsplan en de structuurvisie. Het bestemmingsplan biedt de wettelijke basis voor de inzet van de grondbeleidsinstrumenten als kostenverhaal, voorkeursrechten en onteigening. De Wro bepaalt dat rijk, provincie en gemeente(raad) voor hun grondgebied een structuurvisie moeten vaststellen, waarin de hoofdlijnen van een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden vastgelegd. Een structuurvisie verwoordt tevens de wijze waarop de raad zich voorstelt de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling te (laten) verwezenlijken. Behalve richtinggevend voor het ruimtelijke beleid kan een structuurvisie ook een juridische basis zijn voor het vragen van bovenplanse vereveningsbijdragen/ bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021 is de gemeentelijke structuurvisie.

Het instrumentarium in de Afdeling Grondexploitatie van de Wro maakt kostenverhaal mogelijk via een privaatrechtelijke overeenkomst (de zogenoemde anterieure overeenkomst) of via het exploitatieplan en de omgevingsvergunning. Daarnaast biedt de Afdeling Grondexploitatie de mogelijkheid locatie-eisen te stellen en specifieke locaties aan te wijzen voor de realisatie van sociale woningbouw, middenhuur en (collectief) particulier opdrachtgeverschap.

Uitgangspunt van de wet is dat de gemeente kostenverhaal *moet* toepassen. De Wro gaat ervan uit dat partijen eerst onderhandelen. Als deze onderhandelingen niet leiden tot een anterieure overeenkomst, biedt de wet een publiekrechtelijke stok achter de deur voor locatie-eisen en kostenverhaal middels een exploitatieplan. In de praktijk blijkt overigens dat naar schatting in meer dan 90% van de ruimtelijke ontwikkelingen de anterieure overeenkomst wordt gebruikt voor het kostenverhaal en niet het exploitatieplan.

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet komt de Wro te vervallen. In de Omgevingswet wordt het kostenverhaal geregeld in de afdelingen 13.6 en 13.7. In grote lijnen blijft de insteek voor het kostenverhaal hetzelfde.

- **De Crisis- en herstelwet**

De Crisis- en herstelwet (Chw, 2010) is bedoeld om bouwprojecten sneller uit te kunnen voeren en daarmee de crisis tegen te gaan. De Eerste Kamer stemde er in 2013 mee in om de wet ook na 2014 te laten gelden. Het besluit zorgt ervoor dat een aantal regelingen voor bouwprojecten in de toekomst in stand blijft, waardoor ze meer zekerheid hebben. In het najaar van 2014 is het laatste deel van de wet in werking getreden. Dit deel maakt onder meer het tijdelijk gebruik van gronden en panden eenvoudiger en verruimt de termijn (van 5 naar 10 jaar). De Crisis- en herstelwet blijft van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt. De Omgevingswet zal meerdere wetten vervangen, waardoor het omgevingsrecht fundamenteel wijzigt. Ook de Crisis- en herstelwet is daardoor dan niet meer nodig.

- **De Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom**

Naar verwachting treedt per 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke omgeving in één wet. De Omgevingswet heeft betrekking op de gehele fysieke omgeving en zal het nieuwe wettelijk kader vormen voor onderwerpen als bodem, geluid, lucht, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Daarnaast zijn er vier Algemene Maatregelen van Bestuur (in plaats van 117) opgesteld en circa tien ministeriële regelingen (in plaats van 120). De stelselherziening Omgevingswet kent vier doelstellingen:

- Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
- Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving.
- Vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het Omgevingsrecht.
- Versnellen van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Belangrijke instrumenten voor gemeenten onder de Omgevingswet worden de Omgevingsvisie, het omgevingsplan en het projectbesluit.

- **Wet VET (Voortgang Energietransitie)**

Vanaf 1 juli 2018 krijgt nieuwbouw met een kleinverbruikersaansluiting geen gasaansluiting meer. Dit betekent dat er meer elektriciteit verbruikt zal moeten worden wat op termijn zal leiden tot meer verzwaringen in het elektriciteitsnetwerk. Dit kan leiden tot extra beslag op beschikbare ruimte rondom verdeelstations en trafokasten en extra verstoringen van het landschap.

2.3. Onderdelen Paragraaf grondbeleid en Nota grondbeleid

Het BBV verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag een programmaplan/verantwoording op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid (de Paragraaf Grondbeleid).

Volgens artikel 16 BBV moet de Paragraaf Grondbeleid ten minste de volgende onderwerpen bevatten:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;

5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De wijze waarop vorm wordt gegeven aan deze onderwerpen in de Paragraaf Grondbeleid is vormvrij. De gemeente kan ook kiezen voor een afzonderlijke Nota Grondbeleid. Indien er een actuele Nota Grondbeleid is, krijgt de Paragraaf Grondbeleid meer een samenvattend karakter die wel zelfstandig leesbaar moet blijven. (Zie verder paragraaf 7.1).

2.4. Nota grondbeleid en dualisme

De invoering van het dualisme in 2002 heeft geleid tot een duidelijke taakverdeling en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Ook naar het grondbeleid toe vertaalt zich deze verdeling. De raad stuurt op hoofdlijnen en stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

In onderstaand schema is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling nader uitgewerkt:

taak	orgaan	instrument
Kaders stellen	Gemeenteraad	• Nota Grondbeleid • Paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening
Uitvoeren	College van B&W	• Gronduitgifte • Aankopen • Sluiten van (zakelijke) overeenkomsten
Toetsen	Gemeenteraad	• Begroting • Jaarrekening • Kadernota • Bestuursrapportages

3. RUIMTELIJKE VISIE EN BELEID

De basis voor de uitvoering van ruimtelijke plannen ligt bij het vormen van ruimtelijk beleid. Grondbeleid is een belangrijk instrument voor verwezenlijking van dat ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur.

Ruimtelijk beleid is de visie van een gemeente op de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen: waar worden welke woningen gebouwd, waar wordt welke bedrijvigheid beoogd en welke voorzieningen zijn nodig. Sociaalmaatschappelijke voorzieningen completeren de ruimtelijk-planologische visie, maar ook groen en water moeten als ruimtelijke functies worden ingepast. Het economisch beleid van de gemeente richt zich op het creëren of behouden van werkgelegenheid. Dit vertaalt zich ruimtelijk naar de (her)ontwikkeling van bijvoorbeeld bedrijventerreinen, toeristische voorzieningen of horeca. Bij dit alles behoren infrastructurele voorzieningen en andere openbare voorzieningen.

Iedere raadsperiode wordt door de coalitiepartijen een coalitieprogramma vastgesteld waarin de missie van de coalitie wordt beschreven. De uitgangspunten uit het Coalitieakkoord “Dynamisch, continuerend en grensverleggend” voor de periode 2018-2022 zijn mede bepalend voor het in die periode te voeren beleid.

Daarnaast wordt het ruimtelijk beleid neergelegd in één of meerdere structuurvisies. Maar ook economische visies, detailhandelsstructuurvisies, bedrijventerreinenvisies etc. kunnen relevant zijn voor de ruimtelijke ontwikkeling van een gemeente en het daarbij behorend grondbeleid.

De gemeente Sluis kent meerdere beleidsdocumenten, gericht op een specifiek beleidsveld. De genoemde beleidsuitgangspunten zijn overgenomen in de gemeentelijke structuurvisie: het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021. Daar waar aan de orde is het beleid aangevuld of (gedeeltelijk) herzien. Het Visiedocument geeft een integrale visie op de gemeente Sluis weer. Het bevat de hoofdlijnen van nieuwe ontwikkelingen en de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren beleid.

Op basis van het Visiedocument Krachtig Verbonden 2021 zijn onderstaand per beleidsveld de ruimtelijke beleidsdoelen geformuleerd.

3.1. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- We gaan kwalitatieve toevoegingen woningbouw mogelijk maken. Nieuwe ontwikkelingen worden zoveel mogelijk gelijktijdig met de verouderde woningvoorraad aangepakt → herstructurering bestaande woningvoorraad.
- We gaan de aanpak van de bestaande (permanente) woningvoorraad uitwerken in een uitvoeringsprogramma (in afstemming met de Woonvisie Regio Zeeuws-Vlaanderen 2020). Daarbij maken we de taakstelling voor woningcorporatie Woongoed Zeeuws-Vlaanderen concreet. Ook bepalen we welke positie de gemeente inneemt (passief of actief) ten aanzien van de aanpak van de particuliere woningmarkt.
- Uit oogpunt van het algemeen belang, zoals leefbaarheid, gaan we actief sturen op de ontwikkeling van de permanente woningmarkt. Daarbij hanteren we de volgende woonmilieus: centrum-dorps, dorps en landelijk. Dit zal worden uitgewerkt in het Plan van aanpak plancapaciteit.
- Bij verkoop van gemeentelijke gebouwen staan we open voor verandering van de functie van het gebouw, mits dit mogelijk is binnen de kaders van de geldende regelgeving en er kwalitatief sprake is van een toegevoegde waarde.

- We stoten snippergroen af indien aan de voorwaarden wordt voldaan.
- We onderzoeken de mogelijkheden tot verbreding van het Vereveningsfonds Woningbouwontwikkeling, zowel op het gebied van voeding van het fonds als de inzet ervan.
- We leggen in bestemmingsplannen vast dat permanente bewoning op verblijfsrecreatieterreinen in principe niet is toegestaan (dit geldt niet voor de eigenaar en/of de beheerder).
- We gaan terughoudend om met extra bebouwing in met name ons kustgebied om de eigenheid en authenticiteit van onze streek te bewaken. Dit conform de Zeeuwse Kustvisie.

3.2. Natuur, landschap en duurzaamheid

- We faciliteren een goede samenwerking op het gebied van inrichting van het buitengebied tussen alle betrokken partijen, waarbij zowel de aspecten natuur, water, recreatie en landbouw samenkomen.
- We hanteren als beleidsuitgangspunt dat nieuwe natuur geen op zichzelf staand doel is, maar een bijdrage levert aan de opgaven en uitdagingen op het gebied van klimaatadaptatie, verzilting, landbouw en biodiversiteit.
- We stellen een helder toetsingskader op, dat duidelijk maakt wat we verstaan onder een goede landschappelijke inpassing. Dit ter aanvulling op het bestemmingsplan Buitengebied. Het toetsingskader vormt ook een aanvulling op de in de Kustvisie gestelde voorwaarde dat uitbreiding mogelijk is, wanneer deze “ontworpen wordt in samenspraak met het landschap”. In het laatste geval doen we dit samen met de andere Kustvisie-partijen.
- We streven behoud van het (historisch) polderlandschap na door het opstellen van een landschapsplan.
- We werken in samenwerking met overheden, natuurorganisaties en de agrarische sector aan goed waterbeheer, waaronder waterberging.
- We nemen een positieve grondhouding aan tegenover een transitie naar kringlooplandbouw.
- We stellen samen met Hulst en Terneuzen een regionale klimaatadaptatiestrategie op, als vervolg op de klimaatstresstest en de risicodialoog.
- We beschouwen klimaatadaptatie en behoud of versterking van de biodiversiteit als vast onderdeel van nieuwe plannen op diverse terreinen en het gemeentelijk groenbeheer. Voor plannen van derden nemen we deze aspecten mee bij beoordeling en belangenafweging.
- We prioriteren de verduurzaming van gemeentelijke gebouwen op basis van de duurzaamheidscore en de bezettingscapaciteit.
- De voorkeur voor de duurzame opwekking van energie gaat uit naar zonne-energie. Windenergie wordt niet uitgesloten voor de lange termijn (na 2030).
- Opwekking van duurzame energie via zonnepanelen binnen de bebouwde kom blijft, conform huidig beleid, mogelijk.
- Zonneparken buiten bebouwd gebied worden toegestaan onder voorwaarden zoals een adequate landschappelijke inpassing en behoud of versterking van de biodiversiteit. Om de ruimtelijke kwaliteit te behouden worden twee locaties voor zonneparken in het buitengebied aangewezen: het hoofdverdeelstation nabij Oostburg (max 10MW) en nabij de windturbines in de Hoofdplaatpolder (max 8 MW).
- De zonneladder zal gehanteerd worden als uitgangspunt voor het plaatsen van zonnepanelen. Bij voorkeur komen zonnepanelen allereerst op daken van woningen en overige gebouwen. Vervolgens wordt er gekeken naar mogelijkheden op vervuilde gronden of gronden die niet gebruikt worden. Als laatste wordt er gekeken naar landbouwgronden grenzend aan andere functies.

- We gaan de realisatie van zonnepanelen boven parkeerplaatsen nader onderzoeken vanuit zowel technisch als financieel oogpunt.
- Voornoemde ontwikkelingen inzake energieopwekking dragen financieel bij ten behoeve van een nog op te richten duurzaamheidsfonds. Afspraken over deze bovenplanse bijdrage zullen in een anterieure overeenkomst worden vastgelegd. De nadere invulling en bestedingsdoelen van het nog op te richten duurzaamheidsfonds zal verder uitgewerkt worden, ook in relatie tot de nog te ontwikkelen stimuleringsregeling.
- Kleinschalige locaties voor duurzame energieopwekking in het buitengebied staan we niet toe (met uitzondering van bestaande agrarische bouwvlakken). Dit om het karakteristieke landschap zoveel mogelijk te behouden en verrommeling tegen te gaan.
- We ontwikkelen een Zeeuwse visie op laadpalen, onder regie van de provincie Zeeland.
- We zetten de rood-voor-groen middelen in op basis van het rapport 'Kansen voor recreatienatuur in West-Zeeuws-Vlaanderen'. Versterking en verbinding van bestaande recreatienatuurgebieden staat hierbij centraal. Een goed beheer en onderhoud van deze gebieden is daarbij een vereiste.
- We stimuleren de initiatiefnemer bij nieuwe uitbreidingen van terreinen voor verblijfsrecreatie waarbij een rood-voor-groen bijdrage verschuldigd is, zelf nieuwe recreatienatuur aan te leggen (zelfrealisatie). Het reeds vastgestelde kader voor zelfrealisatie is hierbij leidend.

3.3. Verkeer en vervoer

- We geven uitvoering aan GGA-projecten in het kustgebied en het achterland (GGA staat voor gebiedsgerichte aanpak). Samen met de andere wegbeheerders en belanghebbenden maken we duidelijke keuzes. Als coördinerende partij neemt de gemeente hierin het voortouw.
- We kiezen voor landschapsbewuste weginrichting: die laat zien waar de verkeersdeelnemers zijn en gebruik maakt van de omgeving om het gewenste verkeersgedrag te bereiken. Een route langs de kust moet ook de uitstraling hebben van een kustroute.
- We ontwikkelen een parkeervisie voor parkeren aan de kust en in de kernen.
- We stimuleren verblijfsrecreanten om de auto te laten staan. Dit moet op diverse manieren tot uiting komen. Een ervan is sturen in de locatie van parkeerplaatsen ten opzichte van verblijfseenheden, bijvoorbeeld alleen het terrein voor verblijfsrecreatie oprijden voor uit- en inladen en parkeren aan de rand.

3.4. Bedrijfsinfrastructuur

- We zetten verdere stappen tot het weg bestemmen van (delen van) de nog uit te geven particuliere bedrijventerreinen.
- We stimuleren landschappelijke inpassing van bestaande bedrijventerreinen.
- We zetten in op uitbreiding van het bedrijventerrein in Eede met 2,5 hectare.
- We bieden de mogelijkheid tot realisatie van zonneparken op de bedrijventerreinen.
- We nemen een sturende rol om winkelgebieden sterker en compacter te maken.
- We maken actief gebruik van de instrumenten die ons ter beschikking staan voor het terugbrengen van de planologische ruimte voor winkels. Waar wenselijk en mogelijk zetten we de bestemming detailhandel om naar (in basis grondgebonden) wonen.
- We staan detailhandel in het buitengebied niet toe (met uitzondering van verkoop van boerderijproducten op agrarische bedrijven en beperkte detailhandel op recreatieparken).
- We bieden de agrarische sector de ruimte voor duurzame ontwikkeling en groei. Hiertoe hebben we de planologische mogelijkheden voor schaalvergroting verruimd. Een goede landschappelijke inpassing is voorwaarde.

- We sluiten nieuwvestiging in het kustgebied van intensieve veehouderij uit, evenals co-vergisting.
- We stimuleren ontwikkelingen waarbij landbouw wordt gekoppeld aan toeristische functies. Voorbeelden zijn de Foodregio West-Zeeuws-Vlaanderen (samenwerking tussen restauranthouders, streekproducenten en agrariërs met voedsel als verbindend thema) en het integreren van landbouwfuncties in routestructuren.
- We houden de Ruimte-voor-Ruimte-regeling in stand om verpaupering van detonerende bedrijfsmatige (agrarische) bebouwing tegen te gaan. De bouw van nieuwe woningen in ruil voor de sloop van bedrijfsmatige (agrarische) bebouwing mag echter niet ten koste gaan van nieuwbouw in de kernen.
- We stimuleren de realisatie van Nieuwe Economische Dragers, rekening houdend met de verblijfsrecreatieparadox en de impact op het landschap.
- We leggen bij uitbreidingsverzoeken van bestaande agrarische bedrijven nadrukkelijk de koppeling met leegstaande agrarische bedrijven. Herstructurering van de bestaande locaties heeft de voorkeur boven uitbreiding op nieuwe locaties.

3.5. Recreatie, toerisme en cultuur

- We zijn bereid om uitbreiding van terreinen voor verblijfsrecreatie toe te staan wanneer er sprake is van een aantoonbare verbetering door die uitbreiding. Uitbreiding is nadrukkelijk geen doel op zich, kwaliteit is leidend.
- We bieden meer ontwikkelmogelijkheden in het achterland dan in het kustgebied. Dit wordt nader uitgewerkt in de kadernota Verblijfsrecreatieterreinen.
- We handhaven de bestaande mogelijkheden voor kleinschalige kampeerterreinen.
- We onderzoeken de mogelijkheden tot verbreding van het Vereveningsfonds Recreatieontwikkeling, Dit zowel op het gebied van voeding van het fonds als de inzet ervan.
- We bieden de drie bestaande landschapscampings in onze gemeente de mogelijkheid om een kwaliteitsslag te maken naar een reguliere camping. Hiervoor gelden uiteraard de bestaande regelingen ten aanzien van uitbreiding, kwaliteit, landschappelijke inpassing en verevening.
- We bewerkstelligen spreiding van bezoekers over kust en achterland door de aantrekkelijkheid van het achterland te vergroten. Dit doen we door het nog meer op de kaart zetten van de grensoverschrijdende Zwinstreek en het ontwikkelen en faciliteren van aanbod dat aansluit bij de identiteit van de Zwinstreek.
- We bewerkstelligen behoud, en waar nodig verbetering en uitbreiding, van kwalitatief volwaardige recreatieve routes en optimalisering van beheer en onderhoud.
- We geven verder uitvoering aan het in 2016 vastgestelde strandbeleid en houden vast aan de daarin benoemde speerpunten, waarbij we inzetten op de instandhouding van de kwaliteitskust (waaronder het behoud van de Blauwe Vlaggen). We voegen de Westerscheldekust toe aan het strandbeleid, waarbij behoud van kwaliteit en openheid leidend is en het toevoegen van bebouwing wordt uitgesloten.
- We zoeken actief naar een passende herbestemming van waardevol erfgoed dat dreigt te verdwijnen, aansluitend bij de oorspronkelijke functie. Daarnaast gaan we onderzoeken op welke wijze we kunnen bijdragen aan het behoud van het cultureel erfgoed, in eigendom bij particulieren. Erfgoed, zoals agrarisch erfgoed, kan ingezet worden als Nieuwe Economische Drager, op basis van maatwerk.

3.6. Sociaal-culturele accommodaties en sportaccommodaties

- We ondersteunen actief de concentratie van voorzieningen, zoals sportaccommodaties, basisscholen, culturele voorzieningen en zorgvoorzieningen in de (vijf) grotere kernen. Voor de overige kernen kan worden volstaan met een ontmoetingsruimte voor algemeen

gebruik (dorpshuis), dat niet per definitie gevestigd hoeft te zijn in een gemeentelijke accommodatie.

3.7. Zorg

- We gaan zorgwoningen, zorg en voorzieningen clusteren in een beperkt aantal kernen. We hanteren daarbij drie servicelevels of zorgniveaus, te weten:
    - twee kernen met woonzorgcentrum/24-uursbezetting/intramurale verpleging/ verpleeghuiszorg (nu in vijf kernen), supermarkt, apotheek, ontmoetingsruimte in combinatie met arbeidsmatige dagbesteding, dagbesteding zware zorg (respijtzorg), (openbaar) vervoer en grote huisartsenpraktijk/integraal centrum voor zorg en ondersteuning plus indien mogelijk anderhalvelijnszorg (diagnostiek en spreekuur medisch specialisten). Het gaat hierbij om de kernen Oostburg en Breskens;
    - drie kernen met geclusterd wonen met basisvoorzieningen, zoals huisarts (volwaardige praktijk of spreekuurlocatie), supermarkt, (uitgiftepunt) apotheek, ontmoetingsruimte en (openbaar) vervoer. Het gaat hierbij om de kernen IJzendijke, Sluis en Aardenburg;
    - in de overige twaalf kernen enkel ambulante zorg, zoals huishoudelijke verzorging en thuiszorg, en een ontmoetingsruimte (plus eventueel spreekuurlocatie huisarts).

3.8. Onderwijs

- We zetten ten aanzien van het beroepsonderwijs in op kleinschalige onderwijsvoorzieningen in de regio in samenwerking met het bedrijfsleven.
- We onderzoeken de mogelijkheden van onderwijs op afstand, digitaal onderwijs en grensoverschrijdend onderwijs. Daarbij hoort ook het realiseren van huisvesting voor studenten.

4. VORMEN VAN GRONDBELEID

Om te komen tot ontwikkeling van gronden zijn er verschillende mogelijkheden met betrekking tot de te voeren vorm van grondbeleid. Aspecten die bij deze afweging een belangrijke rol spelen zijn de grondpositie en de acceptatie van risico's.
Er zijn op hoofdlijnen twee vormen van grondbeleid te onderscheiden, actief en passief. Passief grondbeleid wordt ook wel faciliterend grondbeleid genoemd.

4.1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente een initiërende en actieve rol en heeft zij de regie in eigen handen. Een gemeente die een actief grondbeleid voert bij het ontwikkelen van locaties, verwerft en verkoopt zelf de gronden. De gemeente draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van de infrastructuur. De bouwrijpe gronden worden uiteindelijk door de gemeente aan derden uitgegeven die vervolgens zorg dragen voor de bouw van het vastgoed.

Bij actief grondbeleid wordt voor de ontwikkeling een grondexploitatie opgesteld die wordt vastgesteld door de gemeenteraad. De grondexploitatie bestaat uit een overzicht van kosten en opbrengsten van de productie van bouwrijpe en woonrijpe grond, uitgezet in de tijd (fasering), rekening houdend met kosten- en opbrengstenstijgingen en rentetoerekening. De inkomsten uit gronduitgifte gelden als de belangrijkste bron van opbrengsten van de grondexploitatie. Het saldo van de kosten en de opbrengsten per locatie is het resultaat van een grondexploitatie. Dit saldo kan zowel positief zijn (opbrengsten hoger dan de kosten), alsook negatief zijn (opbrengsten lager dan de kosten).

De gemeente draagt het volledige risico van de grondexploitatie. Met andere woorden: de regie en het volledige risico van de planrealisatie liggen volledig bij de gemeente, maar daar tegenover ook de volledige exploitatiewinst.

Actief grondbeleid ziet dus toe op het actief transformeren van gronden met het doel om deze aan derden uit te geven die vervolgens zorg dragen voor de bebouwing ervan. Investeringen die de gemeente doet in het kader van de aanleg van wegen of de realisatie van een multifunctioneel centrum hebben een ander doel. Daarbij is geen sprake van grondtransformatie met daarop volgend de uitgifte van bouwrijpe grond en dus geen actief grondbeleid.

Het voeren van een actief grondbeleid kent voor- en nadelen. De belangrijkste voordelen zijn:

- De gemeente heeft het gehele proces van verwerving tot uitgifte van de bouwkavel zelf in de hand.
- De gemaakte kosten worden gedekt uit de opbrengsten. Wanneer de opbrengsten de kosten overschrijden, is de gemaakte winst voor de gemeente.
- De gemeente kan de fasering en de invulling zelf bepalen.

Het nadeel van een actief grondbeleid is dat de risico's van de planrealisering volledig bij de gemeente berusten, zoals bijvoorbeeld hogere aankoopkosten, onvoorziene saneringskosten of het niet kunnen verkopen (of in erfpacht uitegeven) van bouwrijpe kavels (renteverlies). Maar ook een beperkte marktkennis of het ontbreken van benodigde menskracht kunnen risico's vormen bij de toepassing van actief grondbeleid.

Voor actief grondbeleid wordt gekozen als:

- een sterke regierol belangrijk is om publieke doelen te behalen;
- een locatie een belangrijke strategische positie heeft voor het beleid;

- een locatie een laag risicoprofiel heeft en potentieel winstgevend is.

→ Bij actief grondbeleid is de sturing door de gemeente maximaal maar zijn de risico's hoog.

4.2. Passief of faciliterend grondbeleid

Bij passief grondbeleid wordt de gemeente gedurende het proces van planvorming en uitvoering geen eigenaar van de gronden. De gemeente laat de grondverwerving en gronduitgifte over aan andere partijen (particulieren, ontwikkelaars, bouwers, beleggers, en dergelijke). De invloed van de gemeente op de toekomstige bestemming en de inrichting van de grond loopt dan ook niet via het grondeigendom, maar via het bestemmingsplan. Het verhalen van de gemaakte kosten vindt plaats via de anterieure overeenkomst of een exploitatieplan. Dat is sinds 1 juli 2008 geregeld in de regeling voor grondexploitatie, in de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Het grote voordeel van passief grondbeleid is dat de gemeente nagenoeg geen financiële risico's loopt omdat de ontwikkelingsrisico's bij de marktpartijen liggen. Het nadeel van passief grondbeleid is dat de gemeente beperkter is in haar sturingsmogelijkheden dan bij actief grondbeleid en minder invloed heeft op de planning en timing van gewenste locatieontwikkelingen. De gehele uitvoering komt immers bij derden (ontwikkelaars) te liggen. Deze ontwikkelingen moeten echter wel passen binnen de door de gemeente vastgestelde beleidskaders. Er is dus ook bij passief grondbeleid altijd een mate van sturing mogelijk vanuit de gemeente.

Voor faciliterend grondbeleid wordt gekozen als:
- de gemeente geen grondpositie heeft
- het risicoprofiel voor de voorgenomen ontwikkeling hoog is
- de opbrengstpotentie laag is

→ Bij passief grondbeleid is de sturing door de gemeenten minimaal maar zijn de risico's laag.

4.3. Publiek Private Samenwerking (PPS)

Naast actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid zijn verschillende mengvormen van publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk tussen gemeenten en private ontwikkelaars.

PPS is te omschrijven als een juridisch gestructureerde samenwerking tussen een of meer publieke partijen en een of meer marktpartijen op het terrein van de grondexploitatie. Hierbij werken alle partijen vanuit hun eigen doelstellingen aan een gezamenlijk project. Risico's, kosten en opbrengsten zijn volgens de gekozen PPS-mengvorm verdeeld over de partijen. PPS is in de kern een instrument van actief grondbeleid, maar het markeert de overgang naar faciliterend grondbeleid. De gemeente is initiërend (dus actief) in het proces, maar tevens faciliterend in relatie tot de private partner. Indien de gemeente over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet met het oog op de verlegging of vermindering van de risico's. Indien de gemeente niet over grondposities beschikt, kan PPS worden ingezet om alsnog invloed op de ontwikkeling te verkrijgen. In dit laatste geval zal met name de aanleg van openbare voorzieningen als breekijzer fungeren.

De meest voorkomende PPS-vormen zijn:
• het concessiemodel;
• het coalitiemodel (bouwclaim);
• het alliantiemodel (joint venture)

PPS – concessiemodel
In een concessiemodel wordt de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk door marktpartijen uitgevoerd. Aanvankelijk heeft de gemeente het initiatief. Zij regisseert de aanbesteding en definieert vervolgens, veelal samen met de private ontwikkelaar(s), de te leveren output en het kwaliteitsniveau daarvan. Dat kan bijvoorbeeld met het stedenbouwkundig programma van eisen en de kwaliteitsnormen waaraan het openbare terrein moet voldoen. Marktpartijen krijgen zo de ruimte om al in een vroeg stadium mee te denken over de (optimale) wijze waarop de gebiedsontwikkeling gestalte krijgt.
De publieke en private partijen verdelen de risico's van de werkzaamheden op een evenwichtige wijze en leggen deze vast in een concessiecontract. Na ondertekening van het concessiecontract, tijdens de realisatiefase, draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de publieke voorzieningen over aan de private ontwikkelaar(s): de gemeente verleent hen een concessie.
De rol van de overheid is vervolgens toegespitst op het toetsen van onder meer de omvang en kwaliteit van de geleverde output en het afnemen van onderdelen hiervan (bijvoorbeeld het openbaar gebied).

PPS – coalitiemodel (bouwclaim)
In een coalitiemodel verdelen gemeente en private ontwikkelaars vooraf in goed overleg de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's die bij de ontwikkeling, realisatie, exploitatie en/of beheer van een project behoren. Ze leggen deze vast in een samenwerkingsovereenkomst. Deze vorm van PPS wordt ook wel het bouwclaimmodel genoemd. In een bouwclaim zijn gronden geheel of gedeeltelijk in bezit van marktpartijen. Zij kunnen op een bouwlocatie grond hebben verworven om op termijn bouwvolume te creëren, maar niet met de intentie direct te starten met realisatie.
In een bouwclaimmodel verkopen zij de betreffende gronden voor een overeengekomen (acceptabele) prijs aan de gemeente die de grondexploitatie voert. De gemeente betaalt meestal een lagere prijs dan de op dat moment geldende marktwaarde voor deze gronden. Vaak zijn de marktpartijen namelijk niet geïnteresseerd in de grondexploitatie sec, voor zover dit al mogelijk zou zijn gegeven de aanbestedingsregels. In ruil voor het deficit dat marktpartijen met de verkoop aan de gemeente lopen, krijgen zij ontwikkelrechten, ofwel bouwclaims. Deze bouwclaims gelden bijvoorbeeld voor een aantal te bouwen woningen, soms op dezelfde locatie, soms ook elders binnen de gemeente.
Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden de bouwrijpe kavels terug geleverd aan de ontwikkelaar. Het openbaar gebied blijft achter bij de gemeente. De meerwaarde voor de gemeente zit in het afdekken van het risico door bij de aankoop van de grond reeds prijsafspraken over de gronduitgifte te maken. Er ontstaat grip op de ontwikkeling, omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming kan plaatsvinden. Omdat bij een bouwclaim de gemeente het economische risico volledig heeft overgenomen, is zij wel risicodrager als de ontwikkelaar de bouwrijpe kavels niet kan afnemen (zoals in crisistijd het geval was). De gemeente houdt de investering dan in de boekwaarde waar jaarlijks rente aan wordt toegerekend.

PPS – alliantiemodel (joint venture)
Er is sprake van een alliantiemodel wanneer overheid en bedrijfsleven samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van (geraamde) kosten en (verwachte) opbrengsten. Het verschil met het coalitiemodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld maar worden gedeeld. Meer precies: ze worden overgedragen aan een speciaal hiervoor opgerichte gemeenschappelijke projectorganisatie (zwakke variant) of joint venture (sterke variant) waarin zowel de gemeente als de marktpartijen deelnemen. In dit model hebben de partijen er een gezamenlijk belang bij dat er ontwikkeld wordt.

Voor een Publiek Private Samenwerking wordt gekozen als:

- er behoefte is om kennis te delen;
- de gemeente meer sturing wil om haar publieke doelen te realiseren, maar niet (alle) gronden in het plangebied bezit.

→ Bij een PPS is de mate van sturing door de gemeenten afhankelijk van de samenwerkingsvorm. De risico's zijn gedeeld.

4.4. Initiërend of stimulerend grondbeleid:

Naast het opstellen van een structuurvisie kan het voeren van stimulerend grondbeleid met een actieve houding van een gemeente bij gebiedsontwikkeling, de door de markt gewenste duidelijkheid met zich meebrengen. Dus geen afwachtende houding als gemeente, maar initiatief nemen door de doelstellingen te bepalen voor het gewenste ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur. Vervolgens in samenwerking met provincies, corporaties, marktpartijen en burgers locaties aanwijzen om de betreffende doelstellingen te kunnen realiseren. Daarna de gemeentelijke strategie per locatie bepalen (voor zover daarin een keuze gemaakt moet en kan worden) en marktpartijen het vertrouwen geven dat initiatieven zullen worden gesteund, ofwel door een actieve bijdrage ofwel via een meer faciliterende rol ofwel een mixvorm die aansluit bij de doelstellingen.

Een voorbeeld hiervan is het faciliteren van een stedelijke herverkaveling. Dit kan worden toegepast indien de bestaande kavelstructuur en eigendomssituatie een goede en snelle uitvoering van de voorgenomen plannen in de weg staat. De gemeente kan dan een grondruil in het plangebied stimuleren (= stedelijke herverkaveling). Hierbij wordt grondbezit (met verrekening van waardeverschillen) geruild tussen de grondeigenaren om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. De gemeente kan deze stedelijke herverkaveling faciliteren door partijen aan tafel te brengen, de eigendommen in kaart te brengen, te verzoeken een plan te maken en hen warm te maken voor een aanpak. De gemeente faciliteert, eventueel met externe ondersteuning, om partijen ieder een evenredig aandeel in de ontwikkeling te geven. Van belang is dat de gemeente een plan niet oplegt. Dan krijgt ze de partijen niet warm, en ontstaat een afwachtende houding.

4.5. Situationeel grondbeleid

Daar waar gemeenten in het verleden vaak een duidelijke keuze maakten tussen actief dan wel faciliterend grondbeleid, heeft de term situationeel grondbeleid de afgelopen jaren zijn intrede gedaan. Situationeel grondbeleid houdt in dat een gemeente per ontwikkeling (op projectniveau) beoordeelt of zij een actieve of faciliterende rol gaat vervullen. Dit gaat dus verder dan wat in veel nota's grondbeleid staat, dat de gemeente 'in principe uitgaat van faciliterend grondbeleid' of 'streeft naar actief grondbeleid'.

De vertaling van het grondbeleid naar projectniveau geeft inzicht in de financiële en ruimtelijke haalbaarheid. Zo is het goed denkbaar dat de wensen van de gemeente tot een negatief financieel resultaat kunnen leiden. In dat geval kan de gemeente besluiten het tekort voor haar rekening te nemen, uiteraard zonder dat er sprake mag zijn van staatssteun. Bij maatschappelijk gewenste ontwikkelingen, denk bijvoorbeeld aan de realisatie van sportcomplexen en multifunctionele centra, is dit een zeer wel denkbare optie. Bij andere ontwikkelingen wordt eerder gekeken naar een aanpassing en optimalisatie van het ruimtelijk beleid.

4.6. Keuze grondbeleid

In de Nota Grondbeleid 2015-2020 heeft de gemeente Sluis ervoor gekozen om met name een faciliterend grondbeleid te voeren waarbij de gemeente naar een zo sterk mogelijke regierol streeft en het kostenverhaal en de vereveningsbijdragen worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. In incidentele gevallen kon de keuze worden gemaakt voor een actief grondbeleid. Grondverwerving vindt dan pas plaats na een vooraf vastgestelde exploitatieopzet.

De strikte tweedeling tussen actief en faciliterend grondbeleid is enigszins achterhaald. Bij vrijwel elke locatieontwikkeling is tegenwoordig sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente en marktpartijen. Zelden is het alleen de gemeente of alleen een marktpartij die een gebiedsontwikkeling tot stand brengt als er sprake is van ontwikkelingen die vanuit de gemeente zeer gewenst zijn (bv. bij herstructureringslocaties).

In de Nota Grondbeleid 2021 wordt daarom voor de komende jaren gekozen voor **situationeel grondbeleid**. Dit betekent dat per ontwikkellocatie of project wordt gekeken naar de gewenste vorm van grondbeleid: actief, facilitair of een tussenvorm (samenwerking). Zo kan de gemeente verantwoord en gecontroleerd sturen op de ruimtelijke ambities en doelstellingen. Het is immers niet mogelijk om een algemene strategie te bedenken voor alle locaties. Per locatie spelen veel facetten een rol, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie van de gemeente en de risico's die de gemeente wil lopen. Daarom moet de gemeente sterk locatie-specifiek kunnen sturen.

Situationeel grondbeleid vereist van de gemeentelijke organisatie dat zij keuzes kan overzien en initiëren, zo nodig in samenwerking met marktpartijen. Hoeveel gemeentelijke regie gewenst is op een ontwikkellocatie, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen en ambities per locatie. Deze vloeien voort uit het gemeentelijk beleid zoals vastgelegd in o.a. het coalitieakkoord en het Visiedocument.

In hoofdstuk 7, paragraaf 2 zijn de locatie-specifieke keuzes voor de in hoofdstuk 3 genoemde ruimtelijke beleidsdoelstellingen nader uitgewerkt.

5. INSTRUMENTEN VOOR ACTIEF GRONDBELEID

5.1. Grondverwerving

Gemeentelijke grondverwerving kan op twee verschillende manieren plaatsvinden, te weten via minnelijke aankoop en – in uiterste gevallen – via onteigening. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid om een voorkeurspositie te verkrijgen via het vestigen van voorkeursrechten. In dat geval is de koop echter alleen mogelijk als de eigenaar wil vervreemden.

5.1.1. Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving is de eerst aangewezen manier voor de gemeente om gronden te verwerven. Minnelijke verwerving betekent dat gronden op vrijwillige basis worden aangeboden. In dat geval voeren de gemeente en de grondeigenaar onderhandelingen over de prijs en de andere voorwaarden van levering. Meer in het algemeen en in het bijzonder bij onderhandelingen met rechtspersonen geldt, ter vermijding van staatssteun, dat de marktwaarde van de grond van te voren goed wordt ingeschat. Dit kan door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur in te schakelen om de marktwaarde te bepalen. Als er geen voorkeursrecht op de grond gevestigd is, dient tevens rekening te worden gehouden met mogelijke andere kopers. Dit kan een prijsopdrijvend effect hebben. Het is daarbij aan te bevelen een strategisch verwervingsplan op te stellen. Dit plan geeft aan wat, waarom, wanneer en tegen welke prijs de gemeente aan wil kopen en binnen welke termijn de verworven gronden voor een bepaalde ontwikkeling worden aangewend.

5.1.2. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (en geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken (de wet spreekt ook van gronden). Bij actief grondbeleid wordt dit instrument vaak toegepast. Deze wet kent drie doelen: het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzicht in de grondmarkt en prijsbeheersing. Wanneer het voorkeursrecht is gevestigd dienen eigenaren, als zij hun eigendom willen verkopen, eerst de gemeente in de gelegenheid te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Op deze wijze biedt het voorkeursrecht de gemeente gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen aan derden. Na vestiging is het voorkeursrecht drie jaar geldig en wordt verlengd met het vaststellen van de planologische grondslag. De gemeente kan met de grond die verkregen wordt, publieke doelen en ruimtelijke plannen (bestemmingsplan, inpassingsplan of structuurvisie) uitvoeren. Het voorkeursrecht krijgt via de Aanvullingswet grondeigendom een plaats in de Omgevingswet.

5.1.3. Onteigening

Als minnelijke verwerving niet mogelijk is, maar de gemeente toch over bepaalde gronden wil beschikken, kan de gemeente onteigenen. Verwerving vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan regels die zijn omschreven in de Onteigeningswet. De bepalingen uit de Onteigeningswet worden – enigszins aangepast – overgenomen in de Aanvullingswet grondeigendom.

5.1.4. Strategische aankopen

De kern van actief grondbeleid is strategisch verwervingsbeleid, ook wel anticiperend aankopen genoemd. Dat houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op de verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald plangebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken met als doel het in gang zetten dan wel versnellen van een bepaalde ontwikkeling.
Ook de prijs van de te verwerven gronden kan voor een gemeente aanleiding zijn in een vroegtijdig stadium te verwerven. Immers, gronden zijn vooruitlopend op de planvorming nog ‘koud’ of ‘lauw’: Dat wil zeggen dat de verwervingsprijs veelal lager ligt dan in een later stadium

van de ontwikkeling wanneer plannen zich concreter aandienen en derden (projectontwikkelaars) zich op de grondmarkt begeven.
Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor gemeenten echter risico's met zich mee. Het is immers niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming kan overgaan en de kosten (aankoop-, rente- en beheerskosten) in het kader van een grondexploitatie 'goedgemaakt' kunnen worden. De verworven gronden moeten wel op de balans van de gemeente worden opgenomen. Dit kan een aanzienlijke last zijn, met name indien de gronden langdurig in bezit van de gemeente blijven en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de gronden moet overgaan. Het weerstandsvermogen van een gemeente dient dus van een voldoende omvang te zijn om dergelijke risico's verantwoord te nemen.

5.2. Beheer

Als de gemeente grond in haar bezit krijgt, kijkt zij hoe zij deze gronden (en opstallen) het beste kan beheren. Onder beheer verstaat men 'het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de instandhouding daarvan'. Er bestaat verschil tussen technisch en juridisch beheer. Technisch beheer gaat over het onderhoud aan gebouwen en het bewerken van (landbouw)gronden. Deze nota gaat alleen in op het juridisch beheer. Er zijn verschillende vormen om grond in gebruik te geven zoals huur, (erf)pacht of bruikleen.

Het gebruik van land voor niet-agrarische doeleinden tegen een bepaalde prijs noemt men 'huur'. Bij verhuur van onroerende zaken ter uitoefening van de landbouw, spreekt men over 'pacht'. Bij pacht worden de gronden in gebruik gegeven aan een gebruiker die hierbij een economisch oogmerk heeft.
Ontbreekt een prijs, dan gaat het vaak om een 'bruikleen'. De bruikleenovereenkomst kan worden aangegaan voor de ingebruikgeving van gronden die zowel agrarisch als niet-agrarisch in gebruik worden genomen. De ingebruikgeving vindt gratis plaats. De bruiklener heeft alleen de verplichting tot zorg en onderhoud van de zaak. Dit is geen tegenprestatie in de zin van het huur- of pachtrecht. Bruikleen gebeurt gratis en is vaak per direct opzegbaar. Administratiekosten kunnen wel in rekening worden gebracht.
Het onderscheid tussen pacht en bruikleen is dat bij de pacht de pachter verplicht is tot een tegenprestatie. Dit is in de meeste gevallen de pachtprijs. Pacht is aan strikte regels gebonden. Huur is een rechtsvorm die behalve voor grond ook voor gebouwen wordt gebruikt. Erfpacht noemt men ook wel zakelijke huur. Echter, zij wordt in de praktijk nauwelijks met huur vergeleken. Vaker vindt de vergelijking plaats met eigendom. Erfpacht geeft namelijk aan de rechthebbende meer bevoegdheden dan die voort zouden vloeien uit een huurovereenkomst. Daar staat tegenover dat de rechten van de huurder op voortgezet genot bij het einde van het eigendomsrecht vaak veel sterker zijn dan die van de erfpachter.
Een nadere omschrijving van deze verschillende vormen staat uitgewerkt in paragraaf 5.3.

De gemeente kiest afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van voornoemde rechtsfiguren. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op langere termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). In dat geval is het belangrijk dat de gemeente voorziet dat het terrein voor langere tijd hetzelfde gebruik zal kennen.

5.3. Gronduitgifte

De uitgifte van gronden kan in verschillende vormen plaats vinden. Deze paragraaf gaat in op zes uitgiftevormen. De keuze voor een van deze vormen houdt verband met de mate waarin de gemeente bemoeienis met de grond wenst te behouden. Verkoop en erfpacht zijn vooral in beeld bij de uitgifte van grond voor woningen en/of bedrijvigheid. De overige uitgiftevormen worden voor andere doeleinden gebruikt.

5.3.1. Verkoop

De uitgifte van (bouw)grond gebeurt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen.

5.3.2. Erfpacht

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde, langdurende of eeuwigdurende periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente. De erfpachter krijgt het gebruiksrecht van de grond en de daarop gerealiseerde of door de erfpachter te realiseren opstallen. De erfpachter heeft een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachter kan het opstal inclusief het erfpachtrecht ook overdragen en bezwaren met een hypotheek.
De erfpachter betaalt voor het gebruiksrecht een bedrag aan de eigenaar van de grond, de zogeheten erfpachtcanon.
Na afloop van de duur van een bepaalde of langdurende erfpacht kan herwaardering naar de actuele grondwaarde plaatsvinden.
In vrijwel alle gemeenten die erfpacht toepassen is het mogelijk om eeuwigdurende erfpacht te verkrijgen waardoor herwaardering niet meer plaatsvindt.

5.3.3. Huur

De algemene regels rond huur en verhuur staan in de wet. Deze regels vormen het kader voor te sluiten huurovereenkomsten. Het kan gaan om verhuur van onroerende dan wel roerende zaken voor een bepaalde tijd. Bij huur van gebouwde onroerende zaken gelden regels van dwingend recht. De huurovereenkomst is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt om aan de andere partij, de huurder, voor een bepaalde tijd en een bepaalde prijs het genot van een bepaalde zaak volledig of gedeeltelijk af te staan. Ontbreekt één van deze zaken dan is geen sprake van een huurovereenkomst. Dat wil niet zeggen dat er geen geldige overeenkomst tot stand is gekomen. Als bijvoorbeeld de prijs ontbreekt, kan er wel sprake zijn van een bruikleenovereenkomst.

5.3.4. Bruikleen

De gemeente kan ook gronden gratis in gebruik geven. Het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, heet 'bruikleen'. Bruikleen is nuttig bij overbrugging van een periode tot een gebied wordt ingevuld. Het voordeel is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het perceel wordt onderhouden door de gebruiker.
Essentieel is dat bruikleen plaatsvindt zonder financiële tegenprestatie. Bij een tegenprestatie is er sprake van een huur-, of een pachtovereenkomst. Het is gebruikelijk dat de bruiklener de administratieve kosten draagt voor het opstellen van een bruikleenovereenkomst. Deze kosten bestaan uit de werkelijk gemaakte kosten die direct en indirect verband hebben met het opstellen van de bruikleenovereenkomst. De verplichtingen van de bruikleennemer zijn in de wet geregeld.

5.3.5. Pacht

Volgens de wet is pacht een overeenkomst 'waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie'. De wet omschrijft nader wat zij verstaat onder 'uitoefening van de landbouw', namelijk elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgeoefend. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van een perceel grond of een gebouw en is er als gevolg daarvan minder bescherming voor de huurder.
Pachtvormen zijn reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teeltpacht. Ieder pachtregime kent haar eigen regels.

Een pachtovereenkomst moet schriftelijk worden vastgelegd. De schriftelijke vastlegging van de afspraken is geen ontstaansvereiste voor de pachtovereenkomst. Een pachtovereenkomst kan namelijk ook mondeling stand komen. Er kan echter alleen een schriftelijke overeenkomst ter goedkeuring aan de Grondkamer worden ingezonden. Bij een mondeling aangegane overeenkomst kan daarom niet worden voldaan aan de inzendingsplicht. In dat geval zijn er sancties als gevolg van dat verzuim.
Als een pachtovereenkomst niet schriftelijk is aangegaan, kan één van de partijen de schriftelijke vastlegging daarvan eisen. De Pachtkamer is dan bevoegd de overeenkomst schriftelijk vast te leggen.

5.3.6. Opstalrecht

Een recht van opstal wordt gevestigd als de gemeente haar grondpositie niet wenst te verkopen maar ook geen eigenaar wil worden van het opstal. De opstalhouder sticht dan een opstal op gemeentegrond. Of als de gemeente het eigendom van het opstal (en daarmee de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het bestemmingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van het opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen. Het vestigen van een recht van opstal op gemeentegrond vindt binnen de gemeente Sluis op beperkte schaal plaats bv. bij de realisatie van zonneparken.

5.3.7. Keuze vorm gronduitgifte in gemeentelijk beleid

Op 23 mei 2017 is de “Notitie verkoop en verhuur van openbare grond 2017” vastgesteld. In deze notitie is een aantal beleidsuitgangspunten opgenomen met betrekking tot huur en bruikleen van gemeentelijke gronden:

Verkoop
Verkoop vindt plaats volgens het "ja, tenzij-principe". Dit betekent dat de gemeente zoveel als mogelijk meewerkt aan verkoop als de grond voor uitgifte in aanmerking komt. De kaders hiervoor zijn vastgelegd in de notitie. Gronden komen niet voor uitgifte in aanmerking als:

- Het structuur-, beeldbepalend of functioneel groen betreft
- De (verkeers)veiligheid in het geding is
- Er strijd is met (mogelijk) toekomstige ontwikkelingen

Daarnaast is de ligging en omvang bepalend voor gronduitgifte en gelden beperkingen voor gronden waarin kabels, leidingen en nutsvoorzieningen liggen.

Huur
De gemeente kent een aantal verhuursituaties van gronden.

Beleidsuitgangspunt is dat bij uitgeefbare grond verkoop de voorkeur heeft boven verhuur. Verhuur is alleen een optie in de volgende gevallen:

- de grond is in de toekomst nodig voor ontwikkelingen;
- er is sprake van een langdurige gedoogsituatie en er kan geen overeenstemming worden bereikt over verkoop;
- er is sprake van onrechtmatig grondgebruik en er kan geen overeenstemming worden bereikt over verkoop. Het doel hierbij is het voorkomen of stuiten van de verjaringstermijn. Verhuur is mogelijk, maar dan tegen de actueel geldende voorwaarden en prijzen.
- de grond is actief te koop aangeboden, maar er kan geen overeenstemming worden bereikt over verkoop, terwijl er wel een gebruikswens is.
- er is sprake van een perceel groter dan 150 m² dat voor de gemeente geen nut heeft en dat door de grootte een (wellicht onredelijk) hoge verkoopprijs heeft;

- verkoop vindt alleen plaats aan eigenaren van naastgelegen percelen. De geïnteresseerde is geen eigenaar, maar gebruiker/huurder van het naastgelegen perceel.

Bijzondere vormen van verhuur zijn jachtrechten. Deze vorm van verhuur is binnen de gemeente Sluis verwaarloosbaar omdat er nagenoeg geen grondposities in het buitengebied meer zijn.

Bruikleen
Er wordt in principe geen gebruik gemaakt van het instrument ingebruikgeving. Indien verkoop niet tot de mogelijkheden behoort, wordt uitgegaan van een huurovereenkomst. Bruikleen kan wel aan de orde zijn in het kader van tijdelijk beheer van onroerende zaken.

Pacht
Pacht komt slechts incidenteel voor omdat de gemeente nagenoeg geen grondpositie in het buitengebied heeft.

Opstalrecht
Opstalrecht wordt toegepast bij privatisering van opstallen van verenigingen en bij bouw- c.q. uitbreidingswensen in de openbare ruimte (bv. zonneparken).

Er zijn geen beleidsuitgangspunten vastgesteld met betrekking tot pacht en opstalrecht. Gelet op de keuze voor situationeel grondbeleid en op het incidenteel karakter van pacht en opstalrecht, ontbreekt de behoefte aan een beleidskader.

Erfpacht
Op 24 oktober 2019 heeft de gemeente besloten om naast koop ook de mogelijkheid te bieden tot erfpacht van gronden op de bedrijventerreinen Stampershoek 5e fase, Deltahoek Uitbreiding en Technopark 2e fase. De erfpachtkaders zijn zodanig geformuleerd dat erfpacht als start voldoende interessant wordt gemaakt en aankoop op termijn eveneens interessant blijft. De kaders voor uitgifte in erfpacht zijn:

- Grondwaarde is gelijk aan de uitgifteprijs welke ook geldt voor eigendom. Tijdens de looptijd van de erfpacht kan de grond altijd tegen de oorspronkelijke grondwaarde aangekocht worden.
- Uitgifte is eeuwigdurend dus de canon wordt niet herzien. Waardestijging van de grond in de loop der jaren komt ten gunste van de erfpachter.
- Afkoop van de canon behoort niet tot de mogelijkheden. Hierdoor wordt gestimuleerd dat de erfpachters er eerder voor zullen kiezen om de grond in eigendom te verwerven om af te zijn van de jaarlijks terugkerende betaling van de telkens geïndexeerde canonvergoeding.
- Canonpercentage wordt bepaald op het gemiddelde van de rentepercentages van geldleningen met een looptijd van 20 jaar waartegen de gemeente kan lenen bij de NV Bank voor Nederlandse Gemeenten welke golden op de eerste dag van de voorafgaande twaalf maanden, echter verhoogd met een percentage van 0,50 % ter vergoeding van administratieve kosten.
- De erfpachtcanon wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van het prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie van het CBS.

Verder is besloten om de mogelijkheid tot gronduitgifte in erfpacht na twee jaar te evalueren. Op basis van de uitkomsten van deze evaluatie kan worden besloten om de uitgifte in erfpacht te beëindigen (geen nieuwe gronden meer in erfpacht uitgeven) of te bestendigen.

5.4. Grondprijsbeleid

Grondprijsbeleid gaat over de wijze waarop de gemeente de waarde van haar gronden bepaalt en waarop zij de kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vaststelt die daaraan ten grondslag liggen. Daarbij moet de gemeente uiteraard letten op de bepalingen met betrekking tot staatssteun. Grondprijsbeleid is een instrument dat een belangrijke bijdrage levert aan het voeren van actief grondbeleid.

5.4.1. Methodiek grondprijsbepaling

De bepaling van de grondwaarde kan op meerdere manieren plaatsvinden:

- Kostprijsbenadering
- Marktwaardebenadering
- Bij openbare inschrijving
- Door taxatie

Kostprijsbenadering:
De kostprijsmethode is de meest oorspronkelijke methode om grondwaarde te berekenen. Alle kosten die de gemeente maakt om van grond bouwgrond te maken worden opgeteld. Daarna slaat zij alle kosten om, over de uit te geven grond. Hierdoor ontstaat een (gemiddelde) kostprijs per vierkante meter uit te geven grond. Vanzelfsprekend varieert de kostprijs per locatie en bestemming.

Marktwaardebenadering:
De marktwaardebenadering kent de volgende varianten:

- Residuele grondwaardeberekening;
- Grondquotemethode;
- Vergelijkingswaardemethode.

De residuele grondwaarde wordt berekend door de investeringskosten (bouw- en ontwikkelingskosten) in mindering te brengen op de commerciële waarde (verkoopwaarde, ‘vrij op naam’- prijs) van het gerealiseerde vastgoed. Bij dalende opbrengsten, zoals ten tijde van de crisis, of stijgende bouwkosten in tijden van schaarste aan bouwmaterialen en arbeidscapaciteit in de bouwsector, komt de residuele grondwaarde lager uit. Er blijft immers minder van de VON-prijs over voor de grond.

De grondquotebenadering gaat uit van de gedachte dat een bepaald percentage van de verkoopprijs van de ontwikkeling als grondwaarde aan de gemeente toekomt. Deze methode wordt hoofdzakelijk bij woningbouw in grote bouwopgaven toegepast. De quote kan worden bepaald door vergelijking met omliggende gemeenten of door een residuele berekening aan de hand van referentieprojecten. Bij vergelijking tussen gemeenten moet dan natuurlijk wel rekening gehouden worden met verschillen in marktprijzen en bouwkosten.

Met de vergelijkingswaardemethode bepaalt men de grondwaarde door een vergelijking te maken met de grondprijzen van vergelijkbare ontwikkelingen in dezelfde of omliggende gemeenten.

Openbare inschrijving:
Bij een openbare inschrijving (bv. prijsvraag) worden er meerdere marktpartijen uitgenodigd om een bod uit te brengen op de beschikbare bouwgrond. Dit kan plaatsvinden op basis van een reeds opgesteld stedenbouwkundig plan of op basis van een programma van eisen. De gemeente stelt in ieder geval vooraf kaders op, op grond waarvan gegund kan worden.

Getaxeerde waarde:
De waarde van de bouwgrond zoals getaxeerd door een onafhankelijk taxateur.

Afwijkingsmogelijkheden:
Het college kan gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en de gehanteerde methodieken. Hierbij gaat het om specifieke omstandigheden die een andere methode of grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

5.4.2. Keuze grondprijsbepaling

Het grondprijsbeleid is één van de onderdelen van het gemeentelijk grondbeleid, dat op zijn beurt een instrument is voor de verwezenlijking van het gemeentelijk beleid.

In de Nota Grondbeleid 2015-2020 is de keuze gemaakt voor toepassing van de marktwaardemethode. De te kiezen variant (residueel, grondquote of vergelijkingswaarde) is afhankelijk van de specifieke omstandigheden: voor woningbouwterreinen de residuele grondwaardeberekening of op basis van een taxatierapport en voor de bedrijventerreinen de vergelijkingswaarde.

In de Nota Grondbeleid 2021 wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de gemeente voor functies in de marktsector zoveel mogelijk een marktconforme grondprijs hanteert op basis van een getaxeerde waarde. Grondprijsbeleid is met name relevant bij het voeren van een actief grondbeleid.

5.4.2.1. Openbare grond

In de “Notitie verkoop en verhuur van openbare grond 2017” heeft de gemeente een vierkante meterprijs bij verkoop (zonder extra bouwmogelijkheden*) opgenomen, bepaald op basis van de ligging en de oppervlakte van de openbare grond:

Ligging:	Prijs per m² voor de eerste 100 m²	Prijs per m² voor de volgende 100 m²	Prijs per m² voor de (eventueel) resterende m²
Grond gelegen voor de woning (rooilijn)	€ 25,-	€ 25,-	€ 25,-
Grond gelegen naast of achter de woning	€ 75,-	€ 50,-	€ 25,-

De vastgestelde waarden zijn tot stand gekomen door een taxatie van een lokale onafhankelijke beëdigd taxateur en zijn gebaseerd op "kosten koper". De bijkomende kosten komen dus voor rekening van de koper.

Als de aankoop van grond wordt verricht om vergunningplichtige bouwplannen te realiseren, wordt de waarde van de grond afzonderlijk vastgesteld. De waarde is afhankelijk van de plannen van de koper en zal in dat geval altijd minimaal op de hierboven genoemde bedragen vastgesteld worden.

De prijs bij verhuur van openbare grond bedraagt bij aanvang van de huurperiode 5% van de verkoopprijs per jaar. Ook deze huurprijs is tot stand gekomen door een taxatie van een lokale onafhankelijke beëdigd taxateur. Het minimale huurbedrag (bij kleine percelen) bedraagt uit

kostenoverwegingen minimaal € 50,- per jaar. De huurprijs wordt jaarlijks in januari geïndexeerd op basis van de consumentenprijsindex "Alle huishoudens" van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

5.4.2.2. Bedrijventerreinen

Voor het bepalen van de grondprijs voor de bedrijventerreinen is in de gemeentelijke Nota Grondbeleid 2015-2020 gekozen voor de vergelijkingswaardemethode. Dat betekent dat de prijs wordt bepaald in vergelijking met de gehanteerde prijzen in de regio.

Bij raadsbesluit van 29 mei 2019 is besloten om voor Stampershoek en Deltahoek een ondergrens te hanteren van € 70,-/m². Voor Technopark gold reeds een grondprijs van € 60,-/m² en voor de Vlaschaard (alleen nog zichtlocaties beschikbaar) geldt nog steeds een prijs van € 75,-/m². Deze grondprijzen zijn niet in vergelijking met de omliggende gemeenten. De gehanteerde prijzen in met name Hulst, Knokke-Heist en Maldegem bedragen ca € 100,-/m². In Terneuzen zijn de prijzen wel enigszins vergelijkbaar maar de prijzen van de meeste omliggende gemeenten liggen dus fors hoger dan de prijzen die de gemeente Sluis hanteert. Er is dan feitelijk ook geen sprake meer van een vergelijkingswaarde. Een herziening van de Nota Grondbeleid op dit punt is dan ook aan de orde.

Deze herziening houdt in dat de grondprijs voor bedrijventerreinen meer wordt afgestemd op de feitelijke marktwaarde zijnde de waarde die een koper bereid is om voor de grond te betalen. Deze waarde blijkt met name voor de terreinen Stampershoek en Deltahoek lager te liggen dan de eerder vastgestelde prijzen (€ 80,- tot € 90,-/m² voor Stampershoek en € 80,-/m² voor Deltahoek). Voor de terreinen De Vlaschaard en Technopark kan worden gesteld dat de eerder vastgestelde prijzen wel overeenkomen met de marktwaarde.
De gemeente is voornemens om het bedrijventerrein De Vlaschaard uit te breiden met 2,5 ha uitgeefbaar terrein. In hoofdstuk 7, paragraaf 2 wordt nader toegelicht hoe de gemeente deze uitbreiding vorm wenst te geven.

5.4.2.3. Overige gronden

De gemeente Sluis heeft geen grondprijzen bepaald voor de uitgifte van overige gronden. Daar de gemeente de afgelopen jaren passief grondbeleid heeft gevoerd, heeft de gemeente slechts een beperkt aantal locaties in bezit waarvoor een specifieke ontwikkeling beoogd is. Omdat het slechts om een paar locaties gaat, vindt uitgifte van deze locaties plaats op basis van een prijsvraag (bv. locatie Euregiotuinen) of op basis van een door een onafhankelijk taxateur getaxeerde waarde.

6. INSTRUMENTEN VOOR FACILITEREND GRONDBELEID

De rol van de gemeente beperkt zich in het geval van faciliterend grondbeleid vooral tot het vaststellen van de ruimtelijke plannen en het verhalen op de exploitant van de gemaakte kosten. Het volgende instrumentarium is van belang bij faciliterend grondbeleid:

- ruimtelijke beleidskaders;
- bestemmingsplan (of: omgevingsplan onder de Omgevingswet);
- exploitatieplan;
- anterieure en posterieure overeenkomst.

6.1. Ruimtelijke beleidskaders

Het belangrijkste ruimtelijke beleidskader van de gemeente wordt gevormd door het Visiedocument. Dit is echter een document op hoofdlijnen en wordt daarom nader uitgewerkt in specifieke beleids- en/of uitvoeringskaders. Deze vormen vervolgens - naast de beleidskaders zoals vastgesteld door rijk of provincie - de toetsingskaders en geven de randvoorwaarden weer waarbinnen ruimtelijke ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Hoe gedetailleerder de beleidskaders worden vormgegeven, hoe meer sprake is van sturing door de gemeente. Dit kan van belang zijn als de gemeente grotendeels kiest voor het voeren van faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid kan worden gekozen voor meer globale beleidskaders daar de gemeente dan de volledige regie behoudt over de gewenste ontwikkeling.

6.2. Het bestemmingsplan (of omgevingsplan)

Het bestemmingsplan (omgevingsplan onder de Omgevingswet) is een belangrijk publiekrechtelijk instrument waarmee de gemeente sturing kan geven aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Het speelt zowel bij actief als faciliterend grondbeleid een grote rol. Met het bestemmingsplan legt de gemeente vast welke (particuliere) activiteiten geoorloofd zijn op welke plaats binnen haar gemeentegrenzen. De bestemmingen worden weergegeven op een verbeelding en voorzien van regels en een toelichting.
De gemeente kan ondanks faciliterend grondbeleid met een bestemmingsplan toch grote invloed uitoefenen op de ontwikkelingen in een gebied. Voor iedere ontwikkeling is immers een omgevingsvergunning nodig die bij de gemeente moet worden aangevraagd. De gemeente toetst de aanvraag voor de omgevingsvergunning onder meer aan het bestemmingsplan. Een gemeente kan en mag een omgevingsvergunning niet zonder meer verlenen wanneer deze in strijd is met het bestemmingsplan. Door geen medewerking te verlenen aan een bepaalde bestemmingswijziging kan de gemeente ongewenste ontwikkelingen tegenhouden.
Daarnaast speelt het bestemmingsplan een rol bij de inzet van instrumenten voor actief grondbeleid zoals onteigening of vestiging van het voorkeursrecht.

6.3. Het exploitatieplan

Het exploitatieplan bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen staan over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. In een exploitatieplan mogen ook regels staan over woningbouwcategorieën. Het gaat hier om categorieën die onvoldoende tot stand komen als men het aan de markt overlaat (sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap, middenhuur).
Op basis van het exploitatieplan worden het kostenverhaal (zie paragraaf 6.5) en de overige te stellen eisen afdwingbaar. Het exploitatieplan ligt gelijktijdig met het bestemmingsplan/projectbesluit ter inzage en is zelfstandig vatbaar voor zienswijzen, bezwaar

en beroep. Wordt na vaststelling ven het exploitatieplan geen posterieure overeenkomst gesloten dan zal het kostenverhaal via de bouwvergunning worden geregeld.
De Wro bepaalt dat de gemeente eerst een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst tracht te sluiten met de particuliere ontwikkelaar(s). Als een gemeente er niet in geslaagd is met alle particuliere eigenaren in het exploitatiegebied een overeenkomst te sluiten, is de gemeente verplicht via publiekrechtelijke weg de kosten te verhalen, dus middels een exploitatieplan. De vaststelling van een exploitatieplan is dus een wettelijke verplichting tenzij ten tijde van de vaststelling van de planologische maatregel het kostenverhaal anderszins is verzekerd bv. omdat er een anterieure overeenkomst is gesloten.

6.4. Anterieure en posterieure overeenkomst

Een anterieure grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 6.24 Wro kan worden gesloten vóórdat een exploitatieplan is vastgesteld. Indien en zolang geen exploitatieplan is vastgesteld, kunnen de in een exploitatieovereenkomst op te nemen financiële eisen verder gaan dan een (toekomstig) exploitatieplan en de kostensoorten uit het Bro (zie paragraaf 6.5). Zodra een exploitatieplan is vastgesteld, moet bij het sluiten van de overeenkomst rekening gehouden worden met het exploitatieplan en wordt gesproken over een posterieure overeenkomst. Het moge duidelijk zijn dat de anterieure overeenkomst meer ruimte biedt aan zowel de gemeente als aan de ontwikkelaars om maatwerkafspraken te maken.
Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft een aantal voordelen. Ten eerste krijgt de gemeente al vroeg in het proces zekerheid over de (wijze van) ontwikkeling van de locatie en de hoogte van de te ontvangen bijdragen. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst. Bij een anterieure overeenkomst is er immers geen beperking op grond van profijt[1], toerekenbaarheid[2] en proportionaliteit[3].
Bovendien kan men naast afspraken over de grondexploitatie ook afspraken maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen (vereveningsbijdragen) zoals bv. groen, recreatiegebieden, waterberging en infrastructuur, mits die bijdrage is gebaseerd op een vastgestelde structuurvisie.
Indien de gemeente de eigenaar is van de gronden, kan het kostenverhaal plaatsvinden als opslag op de verkoopprijs van de grond. Het sluiten van een anterieure overeenkomst dan wel het doorberekenen in de verkoopprijs zijn vormen van het "anderszins verzekerd" zijn van het kostenverhaal zoals bedoeld in Artikel 6.12 lid 2 Wro.

6.5. Afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4 Wro)

- *Kostenverhaal:*

Een van de belangrijkste vernieuwingen die de Wro brengt is het verplichtende karakter van het kostenverhaal in geval er sprake is van het planologisch mogelijk maken van een aangewezen bouwplan. Wat een aangewezen bouwplan is, staat gedefinieerd in artikel 6.2.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De realisatie van één of meerdere woningen dan wel hoofdgebouwen betreft altijd een bouwplan zoals bedoeld in de Bro. Ook welke kosten verplicht verhaalbaar zijn, staat gedefinieerd in het Bro (de kostenlijst, artikel 6.2.4. en 6.2.5.). Bij een aangewezen bouwplan moet een gemeente de kosten verhalen en mag daar niet van afzien. Het kostenverhaal kan via publiekrechtelijke (exploitatieplan) of via privaatrechtelijke (anterieure of posterieure overeenkomst) weg.

Voor het bepalen van de hoogte van de afdwingbare kosten is op 1 april 2017 de ministeriële regeling Plankosten Exploitatieplan 2017 in werking getreden. Deze regeling stelt een maximum aan de via het exploitatieplan te verhalen plankosten. De regeling maakt deze

[1] Profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen

[2] Toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan

[3] Proportionaliteit: als meerdere locaties (ook bestaande wijken) profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten)

verhaalbare kosten op voorhand inzichtelijk voor de gemeente en de ontwikkelaar/bouwer, waardoor vergunningen sneller kunnen worden afgegeven en ontwikkelaars/bouwers de plannen sneller kunnen realiseren. Bij de regeling is een (Excel)-rekenmodel gevoegd (het rekenmodel is herzien in 2018) waarmee de plankosten kunnen worden berekend door het invullen van een aantal eenvoudige vragen. De plankosten worden forfaitair vastgesteld. De gemeenten zijn verplicht de regeling toe te passen als ze de plankosten via het exploitatieplan verhalen. Indien de gemeente en de ontwikkelaar een anterieure overeenkomst sluiten waarmee de kosten worden verhaald, geldt voornoemde ministeriële regeling niet. De praktijk laat echter zien dat deze regeling eveneens wordt gebruikt voor het bepalen van de te verhalen kosten in de anterieure overeenkomsten. Ook de gemeente Sluis past bij het sluiten van anterieure overeenkomsten deze regeling toe.

- *Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse voorzieningen (verevening):*

Het toepassen van verevening kan worden gezien als een instrument bij faciliterend grondbeleid. De bijdragen worden immers verkregen vanuit ontwikkelingen die door derden worden gerealiseerd. Met deze middelen kunnen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt. Deze gewenste ontwikkelingen kunnen vervolgens door de gemeente worden opgepakt waarbij de vereveningsmiddelen kunnen worden ingezet. Op die manier wordt verevening tevens een instrument dat kan worden ingezet bij actief grondbeleid.
Deze gewenste ontwikkelingen kunnen uiteraard ook door een derde partij worden gerealiseerd. Als voorbeeld dient het viscentrum dat door de ontwikkelaars van het havengebied Breskens wordt gerealiseerd. Hier krijgt de verevening vormt middels zelfrealisatie.
Gevraagde vereveningsbijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse voorzieningen worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. De koppeling tussen de ontwikkelingen die bij moeten dragen en de te financieren ruimtelijke ontwikkeling of bovenplanse voorziening moet beleidsmatig onderbouwd worden in een structuurvisie. In deze visie moet de samenhang tot uiting komen tussen de onderscheiden ontwikkelingen.

In Hoofdstuk 4 van het Visiedocument is globaal weergegeven welk type grondexploitatie (de kostendrager) een bijdrage zou kunnen leveren aan welke bestedingsdoelen en zijn schetsmatig de koppelingen weergegeven die daartussen kunnen worden gelegd. Aangegeven is dat dit nader wordt uitgewerkt in de herziene Nota Grondbeleid 2021. Deze uitwerking heeft zijn plaats gekregen in Hoofdstuk 7.2.

7. TOEKOMSTVISIE GRONDBELEID IN RELATIE TOT BELEIDSDOELSTELLINGEN

7.1. Inleiding

Om goed te kunnen sturen is het van belang dat er duidelijke afspraken vastliggen over doelstellingen, prestaties en budgetten. Deze vinden we in de programmabegroting en aan de hand van de in het BBV voorgeschreven verplichte onderdelen van grondbeleid. De kaderstelling (en sturing) vindt plaats door middel van de nota grondbeleid, die duidelijke afspraken hoort te bevatten over output, randvoorwaarden en financiële kaders.

Programmabegroting:
De raad stelt een programmabegroting vast. De voorbereiding vindt plaats door het college, dat hierbij uitgaat van het raadsprogramma en het Visiedocument.
De programmabegroting is een document dat op hoofdlijnen een beschrijving geeft van de doelstellingen die de raad met betrekking tot politieke thema's voor een bepaalde periode, meestal enkele jaren, voor ogen staat. De programmabegroting geeft dus ook een beeld van de ruimtelijke projecten die de gemeenteraad graag uitgevoerd ziet. Het vormt daarmee een kaderstellend stuk dat richtlijnen geeft voor hetgeen moet worden bereikt en wat daarvoor moet gebeuren. Uiteraard wordt dit gecompleteerd met een begroting van kosten en opbrengsten.
Dit kader vormt in wezen de uitvalsbasis voor college en ambtelijk apparaat. Het kader is nodig voor het opstellen van een programma voor het grondbedrijf en voor de ruimtelijke projecten. De programmabegroting moet daarom 'SMART' zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Indien dit niet gebeurt, worden sturing en beheersing moeilijk of onmogelijk. Controle door de raad op de verwezenlijking van de uitgangspunten wordt daarmee lastig.

BBV:
De in het BBV opgenomen verplichte onderdelen van grondbeleid geven de stuurmogelijkheden weer. De volgende onderdelen dienen onderdeel uit te maken van de Paragraaf Grondbeleid (artikel 16 BBV):

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting m.a.w. wat zijn de concrete doelstellingen voor komende jaren t.a.v. woningbouw, bedrijventerreinen en overige functies.
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert m.a.w. een overzicht van de locaties per fase, welk beleid op welke locatie, consequenties voor verwerving, uitgangspunten beheer, bouw- en woonrijp maken, uitgifte en beleid t.a.v. grondprijzen, kostenverhaal en publiek-private samenwerking, aanbestedingsbeleid.
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie m.a.w. het programma per locatie, incl. private plannen en PPS – in hoeverre worden beleidsdoelstellingen hiermee gehaald, per categorie en in de tijd.
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming en beleidsuitgangspunten voor de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken m.a.w. overzicht plansaldi, risicobandbreedtes, voorzieningen, verloop van de reserve grondexploitatie, indicatie benodigd weerstandsvermogen in relatie tot risico's en verloop van de reserve, beleid t.a.v. winstneming, plankosten.

Zoals in paragraaf 2.3 aangegeven is de wijze waarop vorm wordt gegeven aan deze onderwerpen in de Paragraaf Grondbeleid vormvrij. De gemeente kan ook kiezen voor een afzonderlijke Nota Grondbeleid. Bovenstaande punten 1, 2 en 4 worden - voor wat betreft de kaders - uitgewerkt in de Nota Grondbeleid. De actuele stand van zaken aangaande deze punten en punt 3 worden uitgewerkt in de Paragraaf Grondbeleid.

7.2 Verevening

Algemeen uitgangspunt in het Visiedocument is dat nieuwe economische ontwikkelingen/grondexploitaties die planologisch mogelijk worden gemaakt, een bijdrage leveren aan de versterking van de kwaliteiten van de kernen en van het buitengebied.

Verevening kan op twee manieren plaatsvinden: rechtstreekse fysieke verevening of compensatie via een (verevenings)fonds. Bij rechtstreekse fysieke verevening realiseert de initiatiefnemer van een project zelf de verevening (zelfrealisatie). Deze vorm van verevening kan geïntegreerd in het project plaatsvinden of op een andere locatie. Bij toepassing van een vereveningsfonds stort een initiatiefnemer een geldbedrag in een fonds. De gemeente gebruikt het fonds vervolgens om de doelstellingen waarvoor verevening wordt toegepast, te realiseren.

De gemeente Sluis kent al geruime tijd 2 fondsen (voorzieningen) waarin de ontvangen vereveningsbijdragen worden ondergebracht: de Voorziening Woningbouwontwikkeling (herstructureringsbijdragen woningbouw) en de Voorziening recreatieontwikkeling (rood-voor-groen en rood-voor-rood bijdragen recreatieontwikkeling).

Nieuwe beleidsuitdagingen leiden tot de wens om het vereveningsprincipe breder in te kunnen zetten. Dit heeft geleid tot nieuwe voedingsmogelijkheden voor de bestaande fondsen en het instellen van nieuwe fondsen. Ook de benaming van de Voorziening Woningbouwontwikkeling is gewijzigd. Deze voorziening wordt weliswaar vanuit woningbouwinitiatieven gevoed, maar deze middelen worden besteed aan gebiedsontwikkeling (gebiedsgerichte aanpak, zie hfdst. 7.3). Daarom is gekozen voor een nieuwe benaming van dit fonds namelijk de Voorziening Gebiedsontwikkeling.

Onderstaand het overzicht:

Voorziening Gebiedsontwikkeling

- Voeding:

Verevening is aan de orde bij bouwplannen waarbij ten minste 5 wooneenheden met een Woonbestemming aan de woningvoorraad worden toegevoegd; bij de toevoeging tot en met 4 wooneenheden aan de woningvoorraad is geen verevening verschuldigd. Onder toevoeging wordt de nieuwrealisatie van een wooneenheid verstaan maar ook de verbouwing van een pand met een andere functie tot een Woonbestemming. De gevraagde bijdrage wordt residueel bepaald en varieert van minimaal € 10.000 tot maximaal € 25.000 per wooneenheid. Een uitzondering op de ondergrens van € 10.000,- is mogelijk voor de toevoeging van wooneenheden die bijdragen aan de instandhouding van een Rijksmonument, cultuurhistorisch waardevolle bebouwing waar een provinciaal belang aan is toegekend of een gemeentelijk monument. Indien in een dergelijk geval sprake is van een bouwplan van ten minste 5 wooneenheden met een Woonbestemming, kan de vereveningsbijdrage vanaf de vijfde toegevoegde wooneenheid op basis van een residuele berekening worden teruggebracht naar € 0,-Dit geldt alleen voor het aantal wooneenheden (boven het aantal van 5) wat noodzakelijk is voor behoud en instandhouding van het monument, alle extra wooneenheden dienen gewoon verevend te worden met een minimumbijdrage van € 10.000 per wooneenheid.
Om het fonds optimaal te kunnen voeden, zetten we actief in op het aantrekken van subsidies en andere geldelijke bijdragen. De financiële middelen uit de voorziening kunnen gebruikt worden als cofinanciering bij de uitvoering van projecten. Hiermee kan het bedrag in het fonds mogelijk verdubbeld worden.

- Inzet:

De Voorziening Gebiedsontwikkeling kan worden ingezet voor de doelstellingen als weergegeven in Hoofdstuk 4 van het Visiedocument waarbij wij de middelen voorbehouden voor een gebiedsgerichte aanpak De vereveningsbijdrage dient altijd afgedragen te worden

aan het Fonds Gebiedsontwikkeling; zelfrealisatie (het zelf inzetten van de middelen) is niet mogelijk.

Voorziening recreatieontwikkeling

- Voeding rood-voor-groen:

De rood-voor-groen bijdrage wordt gevraagd in het geval van een kwaliteitsslag op een bestaand verblijfsrecreatieterrein waarbij ook de bestaande situatie wordt aangepakt en bij nieuwvestiging van een verblijfsrecreatieterrein. Per uit te breiden eenheid wordt een bijdrage van € 1.000,- gerekend. Uitgangspunt hierbij is dat niet gekeken wordt naar het planologisch aantal toegestane eenheden maar de bestaande oppervlakte van het terrein maal het aantal van 33 eenheden per hectare (nu toegestane norm). Voor alles wat hier aan toegevoegd zal worden qua eenheden zal een vereveningsbijdrage worden gevraagd van € 1.000,- per eenheid.
Een voorbeeld: iemand wil een kwaliteitsslag maken op een bestaand verblijfsrecreatieterrein en wenst in dit kader eveneens uit te breiden van 2 naar 2,5 ha. Een toevoeging van eenheden kan dan in de nieuwe situatie (dus op 2,5 ha) plaatsvinden tot 66 eenheden zonder dat verevening aan de orde is. De oorspronkelijke oppervlakte bedroeg immers 2 ha. Als in de nieuwe situatie meer eenheden worden gerealiseerd bv. in totaal 80, dan zal een vereveningsbijdrage worden gevraagd voor de extra 14 eenheden, zijnde een vereveningsbijdrage van € 14.000,-.

In het geval van een hoteluitbreiding hanteren we een vast bedrag van € 600,- per toe te voegen hotelkamer.

- Voeding rood-voor-rood:

Verevening rood-voor-rood is aan de orde bij nieuwvestiging van verblijfsrecreatie en is verschuldigd over iedere toegevoegde recreatieve verblijfseenheid. De vereveningsbijdrage wordt residueel bepaald.

Om het fonds optimaal te kunnen voeden, zullen we actief inzetten op het aantrekken van subsidies en andere geldelijke bijdragen. De financiële middelen uit de voorziening kunnen gebruikt worden als cofinanciering bij de uitvoering van projecten. Hiermee kan het bedrag in het fonds mogelijk verdubbeld worden.

- Inzet:

De Voorziening Recreatieontwikkeling kan worden ingezet voor de doelstellingen als weergegeven in Hoofdstuk 4 van het Visiedocument. Wij leggen echter de prioriteit bij de verbetering van de infrastructuur en mobiliteit en de versterking van het landschap en de cultuur op basis van de hiertoe genoemde beleidsdoelstellingen in het Visiedocument.
Voor de middelen rood-voor-groen is zelfrealisatie mogelijk; de (maatregelen aan de) recreatienatuur wordt dan door de ontwikkelaar zelf gerealiseerd. Hiertoe is in 2019 de beleidsregel “Toetsingscriteria zelfrealisatie rood voor groen” vastgesteld.

Met betrekking tot de 2 voornoemde Voorzieningen geldt:
Voor initiatieven in Cadzand-Bad geldt de vereveningsregeling ten behoeve van het Investeringsfonds Cadzand-Bad en de bijdragen zoals genoemd in de Schilvisie Cadzand-Bad. Voor het gebied Havengebied Breskens zijn specifieke vereveningsafspraken gemaakt (realisatie viscentrum). Daarnaast bestaan er specifieke afspraken voor ontwikkelingen in het buitengebied zoals bv. de landgoederenregeling, ruimte-voor-ruimte regeling (zijn beide eveneens vormen van verevening) en voor het realiseren van een Nieuwe Economische Drager (NED).

Voorziening Duurzaamheid

In het Visiedocument is opgenomen dat naast de voorwaarde dat er participatie met omwonenden dient plaats te vinden, ook een Duurzaamheidsfonds zal opgezet worden waarbij aan de initiatiefnemer van grondgebonden zonneparken een jaarlijkse bijdrage zal worden gevraagd per opgestelde MWh (MegaWatt uur) zonne-energie. Dit vanuit de gedachte dat een zonnepark een bepaalde impact heeft op het landschap en op de directe omgeving.
Het voorstel is om dus een bijdrage per project per jaar te vragen en dit te koppelen aan de duurzaamheidsopgave waar we als gemeente voor staan. Door de inrichting van een dergelijk fonds waarbij een zonnepark bijdraagt aan een bredere opgave kan het maatschappelijk draagvlak verder vergroot worden.

- Voeding:

Een duurzaamheidsbijdrage is aan de orde bij de realisatie van projecten voor de opwekking van zonne-energie en windenergie. Er wordt een duurzaamheidsfonds opgezet waarbij aan de initiatiefnemer een jaarlijkse bijdrage van € 1.000,- per opgestelde MWh (MegaWatt uur) zonne-/ windenergie zal worden gevraagd. Dit bedrag is gebaseerd op een landelijk gemiddelde van vereveningsbijdragen in duurzaamheidsfondsen. Deze vereveningsbijdrage wordt geheven gedurende de periode van de SDE+ subsidie, te weten 15 jaar. Deze heffingstermijn vangt aan bij ingebruikname van het zonnepark. De bijdrage wordt gestort in de Voorziening Duurzaamheid; zelfrealisatie (het zelf inzetten van de middelen) is niet mogelijk.

- Inzet:

Met behulp van de bijdragen in de Voorziening Duurzaamheid wordt geïnvesteerd in de bestaande bebouwde omgeving door het toepassen van maatregelen die bijdragen aan de duurzaamheidsopgave meer bepaald het stimuleren van de energietransitie op de particuliere woningmarkt.

7.3. Visie op en uitvoering van het grondbeleid

Onderstaand staat de visie op grondbeleid weergegeven per thema zoals opgenomen in het Visiedocument. We streven naar het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelen in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak. Onder een gebiedsgerichte aanpak wordt een totaalaanpak verstaan van de opgaven die er in dat gebied liggen met betrekking tot alle beleidsvelden waaronder onderwijs, voorzieningen, zorg, economie en woningmarkt.

7.3.1. Woningbouw

Visie reguliere woningvoorraad (permanente bewoning):
We willen een kwalitatief goede en duurzame woningvoorraad die is afgestemd op de behoefte. Kwalitatieve toevoegingen worden mogelijk gemaakt en nieuwe ontwikkelingen worden zoveel mogelijk gelijktijdig met de verouderde woningvoorraad aangepakt. We doen dit in de vorm van gebiedsgerichte aanpak. We gaan actief sturen op de ontwikkeling van de permanente woningmarkt. Dit zal worden uitgewerkt in het Plan van Aanpak plancapaciteit. Ook bepalen we welke positie de gemeente inneemt (faciliterend of actief) ten aanzien van de aanpak van de particuliere woningmarkt.
Bij verkoop van gemeentelijke gebouwen staan we open voor verandering van de functie van het gebouw; dit kan ook een woonfunctie zijn mits dit mogelijk is binnen de kaders van de geldende regelgeving en er kwalitatief en maatschappelijk sprake is van een toegevoegde waarde.

Verder onderzoeken we de mogelijkheid tot verbreding van het Vereveningsfonds Woningbouwontwikkeling (thans Gebiedsontwikkeling), zowel op het gebied van voeding van het fonds als de inzet ervan.

Visie recreatiewoningen:
We gaan terughoudend om met extra bebouwing in met name ons kustgebied en we onderzoeken de mogelijkheden tot verbreding van het Vereveningsfonds Recreatieontwikkeling, Dit zowel op het gebied van voeding van het fonds als de inzet ervan.

Vorm grondbeleid:
Het beleidsveld woningbouw leent zich tot het voeren van situationeel grondbeleid. Sturing op deze keuze vindt plaats op basis van het Plan van Aanpak plancapaciteit en de daarin gemaakte beleidskeuzes. De aanpak van de woningvoorraad kan plaatsvinden als integraal onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak waarbij de opgaven die er in dat gebied liggen inzake de woningvoorraad worden opgepakt in relatie tot de opgaven die er liggen met betrekking tot de andere beleidsvelden.
De gemeente oriënteert zich op een meer actieve grondpolitiek in relatie tot woningbouw in de kernen.

Instrumenten:
We leggen de kaders vast waarbinnen woningbouwontwikkelingen kunnen plaatsvinden. Bij faciliterend grondbeleid sluiten we met iedere initiatiefnemer van een gewenste woningbouwontwikkeling een anterieure overeenkomst waarin we naast het kostenverhaal afspraken willen maken over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met bijdragen uit de Voorziening Gebiedsontwikkeling kan de gebiedsgerichte aanpak nader vorm worden gegeven. Ook middelen uit de Voorzieningen Duurzaamheid en Recreatieontwikkelingen kunnen worden ingezet mits wordt voldaan aan de bestedingsdoelen zoals verwoord in hoofdstuk 7.2.
In geval van actief grondbeleid zal de gemeente de benodigde gronden verwerven, deze zelf bouw- en woonrijp maken en uitgeven ten behoeve van het gewenste marktsegment.

7.3.2. Natuur en landschap

Visie:
We streven – in samenwerking met alle betrokken partijen – naar het behoud van het (historisch) polderlandschap en een goede inrichting van het buitengebied. We hebben hierbij aandacht voor een goed waterbeheer, het versterken en verbinden van (bestaande) recreatienatuurgebieden en een goede landschappelijke inpassing bij nieuwe initiatieven. We beschouwen klimaatadaptatie en behoud of versterking van de biodiversiteit als vast onderdeel van nieuwe plannen. Daarnaast streven we naar een goed beheer en onderhoud van de recreatienatuur.

Vorm grondbeleid:
De gemeente zal met name een faciliterende rol hebben door het beschikbaar stellen van duidelijke kaders en het stimuleren van samenwerking. Ter financiële ondersteuning kunnen middelen beschikbaar worden gesteld vanuit de Voorziening Recreatieontwikkeling.
Ten behoeve van de Klimaatadaptatie voert de gemeente een initiërend of stimulerend grondbeleid om de doelstellingen te bereiken.

Instrumenten:

- We leggen de kaders vast. Naast het reeds opgestelde rapport “Kansen voor recreatienatuur in West-Zeeuws-Vlaanderen” zullen we tevens een Landschapsplan opstellen en een toetsingskader voor landschappelijke inpassing. Ook stellen we samen met Hulst en Terneuzen een regionale klimaatadaptatiestrategie op, als vervolg op de klimaatstresstest en de risicodialoog.
- We sluiten met iedere initiatiefnemer van een gewenste recreatieontwikkeling een anterieure overeenkomst waarin we naast het kostenverhaal afspraken willen maken over bijdragen aan de Voorziening Recreatieontwikkelingen. (Dit met uitzondering van initiatieven voor verblijfsrecreatie in Cadzand-Bad want daar geldt de vereveningsregeling ten behoeve van het Investeringsfonds Cadzand-Bad en van de specifieke bestaande afspraken voor ontwikkelingen in het buitengebied zoals bv. het realiseren van een NED).
  Rood-voor-groen bijdragen mogen worden ingezet in de vorm van zelfrealisatie op basis van het rapport “Kansen voor recreatienatuur in West-Zeeuws-Vlaanderen”.

7.3.3. Duurzaamheid

Visie:

- De gemeente Sluis vervult een voorbeeldfunctie voor andere organisaties, bedrijven en inwoners. We willen daarnaast ook onze inwoners stimuleren tot het verduurzamen van hun woningen.
- De voorkeur voor de duurzame opwekking van energie gaat uit naar zonne-energie. Windenergie wordt niet uitgesloten voor de lange termijn (na 2030).

Vorm grondbeleid:

Voor dit beleidsveld zal vrijwel uitsluitend sprake zijn van een faciliterend grondbeleid daar vanuit de markt veel initiatieven zijn. Als gemeente leggen we de kaders vast waarbij we het belang van duurzaamheid centraal stellen bij onze beleidsplannen. Daarnaast informeren en stimuleren we onze inwoners tot het nemen van duurzaamheidsmaatregelen aan hun woning.

De gemeente heeft ook een eigen actieve opgave in het kader van verduurzaming in relatie tot gemeentelijk vastgoed en de gemeentelijke organisatie. Deze taken moeten worden gezien in het kader van beheer (dit is dus geen actief grondbeleid) en omvatten:

- de verduurzaming van gemeentelijke gebouwen, te prioriteren op basis van de duurzaamheidscore en de bezettingscapaciteit;
- het nemen van maatregelen ter verduurzaming van o.a. afvalinzameling, gebouwenbeheer, gemeentelijk wagenpark enz. op basis van het nog op te stellen plan “Verduurzaming gemeentelijke organisatie Sluis”.

Instrumenten:

- We sluiten met iedere initiatiefnemer van een gewenste duurzame energie-ontwikkeling een anterieure overeenkomst waarin we naast het kostenverhaal afspraken willen maken over bijdragen aan de Voorziening Duurzaamheid.
- We stellen de kaders op voor vestiging zonneparken en het aardgasvrij maken van de woningvoorraad (Transitievisie Warmte).
- Bij aanbestedingen, prijsvragen en andere soortgelijke procedures wordt duurzaamheid een onderdeel waarop (mede) wordt geselecteerd.

7.3.4. Verkeer en vervoer

Visie:
We streven naar een landschapsbewuste weginrichting zodat de weggebruikers worden gestimuleerd tot het juiste verkeersgedrag. We ontwikkelen een parkeervisie voor parkeren aan de kust en in de kernen. We stimuleren verblijfsrecreanten om de auto te laten staan en onderzoeken de bevordering van alternatieve manieren van vervoer aan de kust.

Vorm grondbeleid:
De aanleg van wegen is een gemeentelijke overheidstaak. De gemeente is eveneens verantwoordelijk voor het regelen van het parkeren in de openbare ruimte. De realisatie an sich van een weg is een investering met maatschappelijk nut. Er is in dit kader geen sprake van een actieve grondexploitatie.

Bij de realisatie van een complete gebiedsontwikkeling door de gemeente waarbij naast het bouwrijp maken van de gronden door de gemeente ook sprake is van de aanleg of aanpassing van wegen of de aanleg van parkeerplaatsen in het gebied, is uiteraard wel sprake van actief grondbeleid. De kosten voor de aanleg van de infrastructuur worden dan meegenomen in de grondexploitatie van de gebiedsontwikkeling.

Indien een gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd door een marktpartij dan is sprake van faciliterend grondbeleid. De kosten voor de aanleg of aanpassing van wegen komen voor rekening van de ontwikkelende marktpartij.

Instrumenten:
Bij faciliterend grondbeleid kunnen de gemeentelijke kosten voor een ruimtelijke ontwikkeling worden verhaald op de initiatiefnemer middels het sluiten van een anterieure overeenkomst. Dit geldt ook voor de kosten van door de gemeente noodzakelijk aan te leggen infrastructuur direct ten gevolge van deze ruimtelijke ontwikkeling.

De Voorziening Recreatieontwikkeling (rood-voor-rood) is mede bedoeld voor het verbeteren van de infrastructuur en de mobiliteit (zie hoofdstuk 7.2). Vanuit deze voorziening kan financieel worden bijgedragen aan gewenste ontwikkelingen op het gebied van infrastructuur en mobiliteit. Indien de aanpak van infrastructuur en mobiliteit deel uitmaakt van een gebiedsgerichte aanpak, kan de Voorziening Gebiedsontwikkeling eveneens hiervoor worden ingezet.

7.3.5. Bedrijfsinfrastructuur

Visie bedrijventerreinen:
We zetten verdere stappen tot het wegbestemmen van (delen van) de nog uit te geven particuliere bedrijventerreinen; we zijn reeds overgegaan tot sanering (uit exploitatie halen) van gemeentelijk bedrijventerrein op Deltahoek en Technopark. Het bedrijventerrein De Vlaschaard wordt uitgebreid met 2,5 hectare uitgeefbaar terrein.

Visie detailhandel:
We streven naar sterke en compacte winkelgebieden en maken hiertoe gebruik van de instrumenten die ons ter beschikking staan voor het terugbrengen van de planologische ruimte voor winkels. Waar wenselijk en mogelijk zetten we de bestemming detailhandel om naar (in basis grondgebonden) wonen. Detailhandel in het buitengebied staan we niet toe (met uitzondering van verkoop van boerderijproducten op agrarische bedrijven en beperkte detailhandel op recreatieparken).

Visie landbouw:
We bieden de agrarische sector de ruimte voor duurzame ontwikkeling en groei en hebben hiertoe de planologische mogelijkheden voor schaalvergroting verruimd. We houden de Ruimte-voor-Ruimte-regeling in stand om verpaupering van detonerende bedrijfsmatige (agrarische) bebouwing tegen te gaan. We stimuleren de realisatie van Nieuwe Economische Dragers, rekening houdend met de verblijfsrecreatieparadox en de impact op het landschap.
We leggen bij uitbreidingsverzoeken van bestaande agrarische bedrijven nadrukkelijk de koppeling met leegstaande agrarische bedrijven. Herstructurering van de bestaande locaties heeft de voorkeur boven uitbreiding op nieuwe locaties.

Vorm grondbeleid:
De uitbreiding van bedrijventerreinen kan plaats vinden in de vorm van actief of faciliterend grondbeleid of een mengvorm. Beleidsmatig is geen verdere uitbreiding van bedrijventerreinen aan de orde behalve de uitbreiding van De Vlaschaard. Deze vindt plaats middels een PPS samenwerking, dus een mengvorm tussen actief en faciliterend grondbeleid. Deze PPS samenwerking is als volgt: de gemeente verwerft de gronden, legt er de goede bestemming op, stelt een Programma van Eisen op waar de bovengrondse en ondergrondse infrastructuur / openbare ruimte aan dient te voldoen en verkoopt vervolgens de gronden weer om door een derde binnen de gestelde kaders te laten ontwikkelen (bouw- en woonrijp maken) en te exploiteren. De gemeente neemt op enig nader te bepalen moment de openbare ruimte/ infrastructuur over van de ontwikkelaar.

Ontwikkelingen in de landbouw vinden plaats vanuit de sector. Er zal dan ook met name sprake zijn van een faciliterend grondbeleid.

Nieuwe ontwikkelingen inzake detailhandel, horeca of kantoren zullen vrijwel uitsluitend plaatsvinden in de vorm van faciliterend grondbeleid. Inzake het compacter maken van de winkelgebieden kan sprake zijn van initiërend of stimulerend grondbeleid (actieve rol voor gemeente als aanjager).

Instrumenten:
- Bij faciliterend grondbeleid sluit de gemeente een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer voor het verhalen van de door de gemeente te maken kosten.
- Inzake de uitbreiding van De Vlaschaard legt de gemeente met de private ontwikkelaar de afspraken vast in een overeenkomst aangaande de verdeling van taken en kosten.
- Indien economische ontwikkelingen plaats vinden als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak, kan de Voorziening Gebiedsontwikkeling hiervoor worden ingezet. Ook middelen uit de Voorzieningen Duurzaamheid en Recreatieontwikkeling kunnen worden ingezet mits wordt voldaan aan de bestedingsdoelen zoals verwoord in hoofdstuk 7.2.

7.3.6. Recreatie, toerisme en cultuur

Visie:
Uitbreiding van terreinen voor verblijfsrecreatie is mogelijk wanneer er sprake is van een aantoonbare verbetering door die uitbreiding. We bieden meer ontwikkelmogelijkheden in het achterland dan in het kustgebied. We bieden de drie bestaande landschapscampings in onze gemeente de mogelijkheid om een kwaliteitsslag te maken naar een reguliere camping.

Het behoud van het cultureel erfgoed is van groot belang. We zoeken actief naar een passende herbestemming van waardevol erfgoed dat dreigt te verdwijnen, aansluitend bij de oorspronkelijke functie. Daarnaast gaan we onderzoeken op welke wijze we kunnen bijdragen aan het behoud van het cultureel erfgoed, in eigendom bij particulieren. Erfgoed, zoals agrarisch erfgoed, kan ingezet worden als Nieuwe Economische Drager, op basis van maatwerk.

Vorm grondbeleid:

- Inzake het beleidsveld recreatie en toerisme is vrijwel uitsluitend sprake van faciliterend grondbeleid, op initiatief van een recreatieondernemer.
- Aangaande het beleidsveld cultuur, onderdeel cultureel erfgoed ziet de gemeente een actievere rol voor zichzelf weggelegd in de vorm van initiërend of stimulerend grondbeleid.

Instrumenten:

We leggen de kaders vast waarbinnen uitbreiding van verblijfsrecreatie mogelijk is. Verder sluit de gemeente een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer waarbij aan de initiatiefnemer naast het kostenverhaal een bijdrage wordt gevraagd voor de Voorziening Recreatieontwikkeling. De rood-voor-groen bijdrage kan worden ingezet in de vorm van zelfrealisatie.
Indien ontwikkelingen op het gebied van recreatie en toerisme of cultuur plaats vinden als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak, kan de Voorziening Gebiedsontwikkeling hiervoor worden ingezet. Ook middelen uit de Voorzieningen Duurzaamheid en Recreatieontwikkeling kunnen worden ingezet mits wordt voldaan aan de bestedingsdoelen zoals verwoord in hoofdstuk 7.2.

7.3.7. Onderwijs, sport en culturele voorzieningen

Visie:

Voorzieningen zoals sportaccommodaties, basisscholen, culturele voorzieningen en zorgvoorzieningen worden geconcentreerd in de (vijf) grotere kernen: Oostburg, Breskens, Sluis, IJzendijke en Aardenburg.

De realisatie van deze voorzieningen kan plaats vinden in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak die de vorming van integrale kindcentra (IKC) c.q. het clusteren van (basis)onderwijs, kinderopvang, jeugdgezondheidzorg, jeugdzorg, sport, cultuur en welzijn in de 5 dragende kernen mogelijk maakt of daaraan faciliteert.

Vorm grondbeleid:

Indien sprake is van een solitaire realisatie door de gemeente van een dergelijke voorziening (bv. een MFC), is geen sprake van een actieve grondexploitatie. Er is immers geen sprake van een gronduitgifte. Gemeentelijke investeringen tot de realisatie van openbare gebouwde voorzieningen zoals sportaccommodaties, dorpshuizen, scholen en culturele instellingen zijn investeringen met economisch nut en worden dan ook niet ten laste gebracht van een grondexploitatie.
In het geval van een gebiedsgerichte aanpak zal er veelal sprake zijn van een publiek private samenwerking, dus een tussenvorm van actief en passief grondbeleid.

Instrumenten:

De Voorziening Gebiedsontwikkeling kan worden ingezet indien sprake is van een gebiedsgerichte aanpak. Ook middelen uit de Voorzieningen Duurzaamheid en Recreatieontwikkeling kunnen worden ingezet mits wordt voldaan aan de bestedingsdoelen zoals verwoord in hoofdstuk 7.2.

7.3.8. Zorg en (sociaal) maatschappelijke voorzieningen

Visie:

We gaan zorgwoningen, zorg en voorzieningen clusteren in een beperkt aantal kernen. We hanteren daarbij drie servicelevels of zorgniveaus.

De realisatie van deze voorzieningen vindt bij voorkeur plaats in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak die de vorming van woonzorgzones of – cirkels c.q. het concentreren en clusteren van intramurale zorg, extramurale zorg/zorgwoningen, dagbesteding, kortdurend verblijf, gezondheidscentrum/ huisartsenpraktijk, farmacie/apotheekvoorziening, supermarkt/dagelijkse boodschappen, paramedische diensten (zoals fysiotherapie) en (openbaar) vervoer-HUB of transferium (binnen een cirkel van 500 meter) in de 5 dragende kernen mogelijk maakt of faciliterend daaraan is.

Vorm grondbeleid:
In het geval van een gebiedsgerichte aanpak zal er veelal sprake zijn van een publiek private samenwerking.
Indien de gemeente een dergelijke voorziening zelf realiseert, betreft het een gemeentelijke investering met economisch nut. Het gaat dan niet om een actieve grondexploitatie die eindigt in een gronduitgifte.

Instrumenten:
De Voorziening Gebiedsontwikkeling kan worden ingezet indien sprake is van een gebiedsgerichte aanpak. Ook middelen uit de Voorzieningen Duurzaamheid en Recreatieontwikkeling kunnen worden ingezet mits wordt voldaan aan de bestedingsdoelen zoals verwoord in hoofdstuk 7.2.

8. FINANCIËLE KADERS

8.3. Risicomanagement

Bij grondexploitaties lopen gemeenten risico's. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente kan zorgen dat zij risico's in beeld krijgt, monitort, beheerst en verantwoordt. Aandacht wordt besteed aan de weerstandscapaciteit, ofwel de middelen die ingezet kunnen worden voor het afdekken van risico's. Om risico's te onderkennen en inzichtelijk te krijgen moeten we actief bezig zijn met risicomanagement. Risicomanagement is het proces van identificeren en beheersen van risico's. Hierbij moet uiteraard altijd rekening worden gehouden met een afweging van kosten en baten. Wanneer de risico kans of risico impact laag is en de kosten van vermijden of beperken hoog zijn, is het niet interessant om beheersmaatregelen te treffen. Een systeem van risicomanagement is geen eenmalige exercitie. Het in beeld krijgen, monitoren, beheersen en verantwoorden van en over risico's is een dynamisch en continu proces. Per fase en activiteit van de grondexploitatie zijn telkens weer andere risico's mogelijk.

Risico's zijn niet exact te bepalen. Bij het bepalen van de risico's gaan we uit van een percentage dat het risico zich kan voor doen. We schatten van te voren in wat het financieel gevolg zal zijn als het risico zich inderdaad voordoet. Hieruit volgt een risico-score die onderverdeeld kan worden in 5 verschillende klassen, van laag naar zeer hoog.

8.4. Reserves en voorzieningen

Reserves en voorzieningen zijn een belangrijk onderdeel in de totale beheersing van de grondexploitaties. Alle financiële consequenties van de grondexploitaties worden met elkaar in verband gebracht en vertaald in een meerjarige staat van reserves en voorzieningen. Daarmee wordt een meerjarig beeld geschapen van de grondexploitaties, inclusief alle risico's. Uitgangspunt is dat binnen de grondbedrijfsfunctie alle mogelijke financiële tegenvallers en negatieve resultaten primair worden gedekt door activiteiten met een voordelig saldo.
De calculaties van de grondexploitaties dienen jaarlijks te worden bijgesteld. Een eventuele bijstelling van verwachte negatieve saldi moet leiden tot bijstelling (verhoging of verlaging) van de getroffen voorziening (waardecorrectie). Conform de geldende voorschriften mag een reserve daarbij nooit een nadelig saldo hebben. Een eventueel overschot aan middelen kan door de gemeenteraad weer aan de algemene middelen worden toegevoegd (afroming). De gemeente Sluis beschikt over een Reserve Grondexploitatie welke in het verleden is gevormd op basis van winsten die zijn gerealiseerd ten behoeve van het opvangen van risico's in de toekomst.

In de paragraaf grondbeleid staat opgenomen dat de uitgangspunten die de gemeente hanteert bij de reserves in relatie tot de risico's van de grondzaken nader worden vastgelegd in de Nota Grondbeleid. De behoefte tot het vastleggen van voornoemde uitgangspunten is echter beperkt. De gemeente voert immers hoofdzakelijk faciliterend grondbeleid zodat de risico's voor de gemeente beperkt zijn. Inzake de beheersing van de risico's handelt de gemeente conform de aanbevelingen en de uitspraken van het BBV.

8.5. Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen bestaat uit middelen en mogelijkheden waarover een gemeente beschikt om niet-begrote kosten te dekken die onverwachts en substantieel zijn, de zogeheten inherente risico's.

De weerstandscapaciteit omvat de middelen die ingezet kunnen worden voor het afdekken van risico's. De onderdelen van de weerstandscapaciteit zijn: de algemene reserve, reserve grondbeleid, een aantal bestemmingsreserves en de onbenutte belastingcapaciteit.
Voor de bepaling van de weerstandscapaciteit wordt rekening gehouden met de hoogte van de Reserve Grondexploitatie.
Het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit is een delicaat evenwicht en staat geregeld ter discussie. Enerzijds is het van belang de gemeente te beschermen tegen toekomstige risico's maar anderzijds is het van belang dat het weerstandsvermogen niet een te groot beslag legt op het vermogen. Zo houdt de gemeente ook financiële ruimte voor toekomstige ontwikkelingen.

8.6. Verlies- en winstnemingen

Grondexploitaties kunnen uiteindelijk sluiten met een voordelig of nadelig eindresultaat. Indien de grondexploitatie een voordelig eindsaldo kent, wordt dit resultaat bij afsluiting van de grondexploitatie verrekend met de Reserve Grondexploitatie. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van winst moet worden uitgesteld tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Winstgevende projecten kunnen onder voorwaarden ook leiden tot *tussentijdse* winstnemingen. Hiermee wordt bedoeld het uitnemen van winsten uit een grondexploitatie, vóór de sluitingsdatum van de grondexploitatie. Voorwaarde is dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van gerealiseerde winsten in de grondexploitatie én dat die uit oogpunt van verantwoorde bedrijfsvoering (rekening houdend met nog te realiseren kosten en opbrengsten) ook kúnnen worden genomen. Hierbij dient de percentage of completion (POC) methode te worden gevolgd.

Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Wanneer bij het vaststellen of actualiseren van een grondexploitatie blijkt dat een project zal sluiten met een negatief eindsaldo, wordt voor dit geprognosticeerde verlies een voorziening ingesteld. Voor elk verliesgevend project wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld. Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van deze voorzieningen opnieuw bepaald.

Compensatie tussen voorgecalculeerde verliesgevende grondexploitaties met nog te realiseren winsten uit andere grondexploitaties is niet toegestaan. De commissie BBV schrijft hierover in de notitie grondexploitaties het volgende: "Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten."