

Nota Grondbeleid Gemeente Zevenaar 2021

afdeling	Ruimtelijke Ontwikkeling
auteur(s)	Stec Groep/Werkgroep Nota Grondbeleid
datum	17 mei 2021
versie	0.8
status	Concept

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Begrippenlijst	3
1.2	Waarom deze nieuwe Nota Grondbeleid?	5
1.3	Zevenaar, maatschappelijk sterk en financieel gezond	5
1.4	Naar een nieuw afwegingskader	5
1.5	Leeswijzer	6
2	Zichtbaar en flexibel	7
2.1	Situationeel grondbeleid	7
2.2	Total-life-cycle benadering en kernthema's in grondbeleid	8
2.3	Beleidskeuzes binnen het grondbeleid	9
3	Afwegingskader situationeel grondbeleid	9
3.1	Opzet en afwegingskader situationeel grondbeleid	9
3.2	Aanpak situationeel grondbeleid	12
3.3	Sturing binnen gebiedsontwikkeling	13
4	Thema's in het grondbeleid	15
4.1	Duurzaamheid & Energietransitie	16
4.1.1	Duurzaamheid	16
4.1.2	Energietransitie	17
4.2	Gezondheid, leefbaarheid en passende huisvesting	17
4.2.1	Gezondheid	17
4.2.2	Leefbaarheid	17
4.2.3	Passende huisvesting	18
4.2.4	Adaptief programmeren	19
4.3	Economie	20
4.4	Infrastructuur	21
4.5	De beleidskeuzes in relatie tot de thema's	22
5	Financiële kaders	24
5.1	Waardering	24
5.2	Grondexploitaties	24
5.3	Bevoegdheid college	25
5.4	Balansverschuivingen	25
5.5	Verantwoording en bijsturing via P & C-cyclus	26
5.6	Bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen	26
5.7	Grondprijnsbeleid	27
5.8	Snippergroen- en reststrokenbeleid en verjaring van grondeigendom	28
	Bijlage A: Samenhang beleid	29
	Bijlage B: Samenwerking	30

1 Inleiding

1.1 Begrippenlijst

Deze begrippenlijst bevat een korte toelichting op een aantal termen die in deze nota worden gebruikt. De begrippen zijn alfabetisch gerangschikt.

- **Aanbesteding:** Een inkoopmethode waarbij een opdrachtgever een voorgenomen opdracht bekendmaakt. In de bekendmaking staat een programma van eisen waarin de eisen staan beschreven die de opdrachtgever aan het product of de dienst stelt.
- **Actief grondbeleid:** Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente voor eigen rekening en risico grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en bouwrijpe percelen verkoopt aan particulieren en/of een ontwikkelaar.
- **Anterieure overeenkomst:** Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmings-/omgevingsplan en het exploitatieplan.
- **Balanswaarde:** De boekwaarde in de grondexploitatie verminderd met tussentijdse winsten, verliesvoorzieningen en faciliterend grondbeleid (kosten gerelateerd aan gronden van derden).
- **BBV:** Besluit Begroting en Verantwoording.
- **Boekwaarde:** Het saldo van de gerealiseerde kosten en gerealiseerde opbrengsten, oftewel het door de gemeente geïnvesteerde vermogen.
- **Bouwrijp maken:** Grond geschikt maken voor ontwikkeling door slopen van opstallen, bodemsanering, ophogen en andere grondwerken.
- **Bijdrage Bovenwijkse voorzieningen en Ruimtelijke ontwikkelingen:** Op basis van de Structuurvisie en de Omgevingsvisie Rijnwaarden en binnen de voorwaarden van de Wet ruimtelijke ordening (en straks de Omgevingswet) wordt aan initiatiefnemers voor nieuwe ontwikkelingen een bijdrage gevraagd.
- **Demografische ontwikkelingen:** De ontwikkelingen in omvang, samenstelling en ruimtelijke verdeling van de bevolking.
- **Dubbele vergrijzing:** Dit houdt in dat de groep 65-plussers in aandeel toeneemt en dat binnen de groep 65-plussers het deel 80-plussers toeneemt.
- **Exploitatieplan:** Een door de gemeenteraad vastgesteld plan dat van toepassing is op gronden waarop een bouwplan is voorgenomen. Het plan omvat ondermeer een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Een exploitatieplan moet (verplicht) worden opgesteld wanneer kostenverhaal van de grondexploitatiekosten en (kwaliteits-)eisen voor de werken en werkzaamheden niet op andere wijze verzekerd is.
- **Faciliterend grondbeleid:** De gemeente voert zelf geen grondexploitaties maar laat dit over aan private ontwikkelaars. De ontwikkelingen worden getoetst aan het gemeentelijk beleid. De kosten die de gemeente maakt worden doorberekend aan de initiatiefnemer.
- **Grondbeleid:** Dit vormt het kader waarbinnen de gemeente haar ruimtelijke doelstellingen wil realiseren. Dit beleid wordt enerzijds omkaderd door wettelijke regelgeving en anderzijds door bestuurlijke keuzes.
- **Grondexploitatie:** Een raming van alle investeringen noodzakelijk om ruwe bouwgrond te transformeren naar bouw- en woonrijpe grond. Deze investeringen en opbrengsten worden in jaarschijven gepresenteerd en afgezet tegen de toekomstige opbrengsten uit de verkoop van de grond.

- Grondexploitatiewet: Deze wet biedt het instrumentarium voor het verhalen van kosten voor de productie van bouwgrond bij particuliere grondexploitaties. Ook kan de gemeente publiekrechtelijke locatie-eisen en eisen aan woningbouwcategorieën stellen.
- Grondprijsbeleid: In de grondprijsbrief worden periodiek (meestal jaarlijks) kaders gesteld door het college waarbinnen de ambtelijke organisatie kan opereren. De grondprijzen worden onderbouwd in een vertrouwelijk document.
- Harde plannen: Bij 'harde' plannen is het bestemmings-/omgevingsplan reeds vastgesteld.
- Inbrengwaarde: De getaxeerde waarde bij aankoop van gebouwen of de interne waardering van gronden.
- Jaarrekening: De programmarekening en de toelichting daarop evenals de balans en de toelichting daarop. De jaarrekening maakt onderdeel uit van de gemeentelijke planning en control cyclus.
- Klimaatadaptatie: het proces waarbij de samenleving zich aanpast aan het veranderende klimaat en de schadelijke gevolgen ervan probeert te beperken. Klimaatverandering betekent voor Nederland dat het vaker regent. Verder komt extreem weer vaker voor. Zoals lang aanhoudende droogte of hevige regenval.
- Markt: Met markt wordt de grond- en vastgoedmarkt bedoeld, maar ook de (vraag vanuit de) eindgebruiker.
- Marktpartijen: Bestaande en nieuwe actoren op de vastgoed- en grondmarkt zoals projectontwikkelaars, corporaties, ontwikkelende bouwers, eindgebruikers, institutionele beleggers (pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen e.d.) en overige beleggers.
- Omgevingswet (inwerkingtreding naar verwachting 2022) De nieuwe wet behelst een aanzienlijke inhoudelijke reductie van regels, wetten en regelingen op het terrein van de fysieke leefomgeving. De nieuwe wet regelt
 - het versnellen en verbeteren van besluitvorming in het brede fysieke domein
 - de integratie van plannen en toetsingskaders
 - het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
 - het doelmatig uitvoeren van onderzoek.
- P & C-cyclus: Planning en control cyclus.
- Posterieure overeenkomst: Een overeenkomst die, na opstelling van een exploitatieplan, met private partijen wordt gesloten. De overeenkomst moet passen binnen het kader van het exploitatieplan.
- Private partijen: Marktpartijen waarmee de gemeente in locatie- en gebiedsontwikkeling een overeenkomst sluit.
- Publiek-private samenwerking (PPS): Gemeente en particuliere initiatiefnemers leggen een vorm van samenwerking vast in een overeenkomst. De grondexploitatie wordt gezamenlijk gevoerd.
- Risicomanagement: Risicomanagement bij ruimtelijke projecten behelst het periodiek kwalitatief en kwantitatief in beeld brengen van de risico's, het treffen van beheersmaatregelen en de toetsing aan de weerstandscapaciteit.
- Situationeel grondbeleid: Afhankelijk van de situatie (potentiële winstmogelijkheden, risico's en maatschappelijk belang) wordt bepaald welke strategie van grondbeleid (actief, faciliterend of publiek-private samenwerking) wordt ingezet.
- Structuurvisie: Een structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. Een structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te verwezenlijken.
- Vigerend beleid: Het op dat moment geldende beleid.
- Woonrijp maken: Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering, et cetera.

- Zachte plannen: Voor zachte plannen moet de planvorming nog plaatsvinden: het bestemmings-/omgevingsplan is nog niet vastgesteld.

1.2 Waarom deze nieuwe Nota Grondbeleid?

De Nota Grondbeleid van de voormalige gemeente Zevenaar (vastgesteld in februari 2012) is op 18 december 2019 door de raad geldend en van toepassing verklaard op het gehele grondgebied van de gemeente Zevenaar. Dit hield verband met de gemeentelijke herindeling van de gemeenten Rijnwaarden en Zevenaar per 1 januari 2018 waardoor er 2 nota's actief waren.

Actuele vraagstukken vragen om een andere invulling van het grondbeleid. Zevenaar staat voor enorme opgaven. Denk – in het fysieke domein- aan transformatie van bestaande bouw, nieuwbouw, klimaatadaptatie, duurzaamheid¹ en de energietransitie, verbetering van economische vitaliteit, leefbaarheid, gezondheid en levensloopgeschiktheid, aansluitend bij de Omgevingswet welke nog in werking gaat treden.

Het college wil de werking van de Omgevingswet in de nog op te stellen Omgevingsvisie niet afwachten. De inwerkingtreding van de wet in 2022 staat nog allerm minst vast. De omgevingsvisie komt ook pas in de loop van 2022 en deze is vormvrij. De voorliggende Nota Grondbeleid loopt hierop vooruit, is vernieuwend en is geschreven met het gedachtengoed van de Omgevingswet. Het document heeft een nieuwe manier van denken in zich. Het geeft ons nu al flexibel in te vullen kaders mee en zal straks niet strijdend zijn met de Omgevingswet en -visie. Met deze nieuwe Nota Grondbeleid kunnen we de uitdagingen die voor ons liggen effectief aanpakken. We maken het gemeentelijk grondbeleid inzichtelijk, en definiëren onze rol als gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen in Zevenaar.

1.3 Zevenaar, maatschappelijk sterk en financieel gezond

Zevenaar is een populaire woongemeente. Het woningtekort loopt steeds verder op en de betaalbaarheid staat onder druk. Betaalbare woningen, optimale leefbaarheid en een brede welvaart staan hoog op de agenda. In maart 2020 is in de regionale Woondeal de ambitie opgenomen om in de regio Arnhem-Nijmegen 50.000 tot 60.000 woningen toe te voegen in de periode tot 2040. In de Woondeal en Liemerse Woonagenda zijn afspraken gemaakt rond de betaalbaarheid van woningen.

1.4 Naar een nieuw afwegingskader

Deze Nota Grondbeleid sluit aan op de diverse beleidsdocumenten welke in de bijlage zijn genoemd. Woonvisie 2015-2025. Het grondbeleid is hierbij ondersteunend. We bereiken onze doelstellingen door voldoende vrijheid te garanderen voor de markt en tegelijkertijd door zichtbaar aanwezig te zijn als proactieve en meedenkende gemeente. Zo behalen we een optimaal financieel rendement, terwijl we de maatschappelijke wensen en eisen niet uit het oog verliezen.

In het coalitieakkoord 2018-2022 hebben we aangegeven dat we een aantrekkelijk woningaanbod in alle dorpen willen zodat een brede afspiegeling van de samenleving hier kan en wil wonen. Dat betekent bouwen, passend bij de vraag naar het soort woningen en voor bepaalde doelgroepen (denk hierbij aan starters, jongeren, alleenstaanden, gezinnen, senioren en statushouders) en betaalbaar voor de betreffende doelgroepen. Niet de projectontwikkelaar, maar de gemeente geeft de richting van de planontwikkeling aan. Daarbij stimuleren we de renovatie van bestaande, oudere woonwijken.

¹ Inclusief circulariteit en biodiversiteit

Inbreidingsplannen moeten mogelijk blijven. De woningvoorraad moet op peil gehouden worden om te voorkomen dat er lange wachttijden ontstaan. Hierbij sluiten we aan op regionale woningbehoefteonderzoeken en bespreken we nieuwe (woningbouw)plannen in regionaal verband. Wij zetten in op levensloopbestendige woningen, zodat mensen langer in hun huis kunnen blijven wonen. We willen betaalbare woningen bouwen voor jongeren. We staan open voor kleine, verplaatsbare woningen, maar slechts in kleine aantallen per wijk. Wij investeren in goed overleg met de woningcorporaties.

We erkennen de stuwende kracht van de markt voor thema's en opgaven zoals klimaatadaptatie, duurzaamheid, gezondheid, leefbaarheid en economie. Daarom is niet slechts de Woonvisie van belang, ook andere beleidsstukken en afspraken met ruimteclaims binnen het Zevenaarse grondgebied vormen het relevante kader. Een opsomming van het relevante beleid is als bijlage A bij deze Nota Grondbeleid gevoegd. Naast de RES heeft de regio al een aanbesteding gehouden voor de inkoop van groene stroom die regionaal wordt opgewekt. De ruimteclaim die regionale stroomopwekking legt op het grondgebied vraagt om een inspanning van de gemeente om over voldoende geschikte locaties te beschikken.

De Omgevingsvisie gaat in op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren beleid op alle relevante terreinen van de fysieke leefomgeving. Dit politiek-bestuurlijk document beschrijft het beleid voor de fysieke leefomgeving op integrale wijze. De fysieke leefomgeving is breder dan alleen de ruimtelijke aspecten: onder meer ontwikkelingen op het gebied van cultureel erfgoed, energie-infrastructuur, landbouw, landschap, milieu, natuur en water worden meegewogen en beschreven in de Omgevingsvisie. Een Omgevingsvisie bestrijkt daarmee de hele breedte van de fysieke leefomgeving.

Het grondbeleid daarentegen geeft antwoord op de vragen wat we belangrijk vinden om met gebiedsontwikkeling te realiseren. Hoe passen de gemeentelijke opgaven in het grondbeleid en andersom? Welke rol nemen wij als gemeente aan ten aanzien van de verschillende gebiedsontwikkelingen?

Om optimaal financieel rendement te behalen binnen maatschappelijke kaders moeten we anders omgaan met bestaande gemeentelijke gronden en aanvullend het verwervingsbeleid voor grond en vastgoed. Inzet van bestaande grondposities en verwerving van nieuwe gronden is in de eerste plaats een ruimtelijk-maatschappelijke afweging. In het verlengde daarvan moeten nieuwe ontwikkelingen ook vanuit financieel oogpunt kunnen bijdragen aan het behalen van bredere gemeentelijke beleidsdoelen. We kiezen als gemeente daarom voor een flexibel situationeel grondbeleid: per project en locatie passen we onze rol aan. Hiervoor hebben we een afwegingskader opgesteld. In het volgende hoofdstuk introduceren we dit afwegingskader, verklaren we waarom en hoe we tot dit afwegingskader zijn gekomen, en leggen we uit wat dit afwegingskader inhoudt.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk gaat over de keuze voor het situationele grondbeleid van gemeente Zevenaar. In hoofdstuk drie gaan we in op het Zevenaarse afwegingskader dat we hierbij hanteren. Belangrijke thema's binnen het grondbeleid volgen in hoofdstuk vier, waarna de financiële kaders in hoofdstuk vijf aan bod komen.

2 Zichtbaar en flexibel

2.1 Situationeel grondbeleid

We kiezen voor een situationeel grondbeleid. Dat betekent dat we onze rol per project of locatie op basis van het afwegingskader (zie hoofdstuk 3) bepalen. De belangrijkste vraag is dan ook: in welke mate sluit een ontwikkeling aan bij het behalen van onze eigen beleidsdoelen en die waar Zevenaar zich aan heeft gecommitteerd op regionaal (of provinciaal) niveau? We kiezen per project of locatie een actieve of faciliterende houding. Vanuit de publieke taak hebben we als gemeente altijd een rol. Denk hierbij aan de Omgevingsvisie of vanuit vergunningverlening. Grondeigendom kan daarbij helpen om gemeentelijke doelen te bereiken, maar is geen voorwaarde om als gemeente invloed te kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces.

We werken nauw samen met andere (markt)partijen, en voorkomen dat de gemeente onaanvaardbare risico's neemt. De traditionele benadering maakt daarbij plaats voor beleid waarin we meer gehoor geven aan ideeën van onderaf: particuliere initiatieven. Met een flexibele houding laten we zoveel mogelijk ruimte aan bewoners, ontwikkelaars, particuliere grondeigenaren, ondernemers en corporaties om zelf het initiatief te nemen. Tegelijkertijd behouden we ook de mogelijkheid om actief grond te (ver)kopen.

Gemeentelijk grondeigendom leidt overigens niet altijd tot projecten met een hoge prioriteit. Denk hierbij aan openbaar gebied, grondruil, reststroken en historische grondposities.

(Pro)Actief grondbeleid

Kiezen voor een actief grondbeleid betekent dat we handelen als marktpartij. Daarbij voeren we zelf de regie: we zijn verantwoordelijk voor de planvorming, grondaankoop en -uitgifte, het bouw- en woonrijp maken van de grond, en het beheer van de openbare ruimte. Als (pro)actieve gemeente voeren we zelf de grondexploitatie uit, en dragen we verantwoordelijkheid voor de bijbehorende risico's. Alle kosten en opbrengsten komen dan ook ten laste respectievelijk ten gunste van de gemeente. Met een proactief grondbeleid kopen we vooraf strategische locaties op, nog voordat er (actieve) plannen zijn op die locaties.

Het is ook mogelijk om een (pro)actief grondbeleid te voeren als gemeente, waarbij we de uitvoering overlaten aan marktpartijen. We handelen in dergelijke gevallen wel in grond, maar laten de ontwikkeling over aan de markt. Het kan bijvoorbeeld gaan om zonnepanelenvelden die mogelijk bijdragen aan duurzaamheidsambities van de gemeente, provincie of het Rijk. We stellen hier actief grond voor beschikbaar, maar laten de regie en uitvoering (planning, installatie, beheer et cetera) over aan een marktpartij.

Met een actief grondbeleid bereiken we (maatschappelijke) beleidsdoelen optimaal. Een succesvol actief grondbeleid vraagt echter om actieve verwerving van grond en vastgoed. Hiervoor zijn substantiële investeringen nodig. Dit vormt een (financieel) risico voor ons als gemeente maar kan ook kansen bieden.

(Pro)actief faciliterend grondbeleid

Marktpartijen zijn aan zet bij een proactief faciliterend gemeentelijk grondbeleid. We denken wel actief mee. Voor zover marktinitiatieven onvoldoende van de grond komen spelen we de rol van verbinder. We nemen stimuleringsmaatregelen en scheppen gunstige voorwaarden om nieuwe ontwikkelingen van de grond te krijgen. We kunnen een actievere houding aannemen voor marktinitiatieven die bijdragen aan het verwezenlijken van gemeentelijke doelstellingen. Als faciliterende partij zijn we echter niet of slechts beperkt bereid om risico's te dragen.

Faciliterend grondbeleid

Bij een faciliterend grondbeleid (vroeger ook wel passief grondbeleid genoemd) hebben we de grond niet zelf in eigendom. Initiatieven laten we over aan de markt. Gemeentelijke sturing voor ruimtelijke ontwikkeling gebeurt vooral via het bestemmings-/omgevingsplan². De planrealisatie is volledig de verantwoordelijkheid van marktpartijen. Ook de (financiële) risico's worden door die marktpartijen gedragen. Eventuele gemeentelijke kosten worden via een exploitatiebijdrage door de marktpartijen vergoed. De precieze verdeling van de kosten regelen we samen met de initiatiefnemers via een anterieure overeenkomst, die afgesloten moet worden voor de verlening van de Omgevingsvergunning, conform de Aanvullingswet Grondeigendom die op 1 januari 2022 in werking treedt.

Een passief grondbeleid is vooral voordelig op plekken waar we beperkte doelen hebben. De markt heeft dan ruimte om met eigen initiatieven te komen. Ons financieel risico is kleiner. Hier staat wel een ander risico tegenover. Met een passief grondbeleid zijn we namelijk afhankelijk van externe partijen. Dit kan leiden tot vertragingen of het uitblijven van gewenste ontwikkelingen. Ook de financiële opbrengsten zijn beperkt.

2.2 Total-life-cycle benadering en kernthema's in grondbeleid

In het grondbeleid volgen we de principes van een 'total-life-cycle' benadering. In plaats van nadruk te leggen op het directe financiële resultaat van een grondexploitatie kijken we naar het financiële én maatschappelijke resultaat voor de hele levenscyclus van de ruimtelijke ontwikkeling. Het directe financiële effect is een onderdeel van het totale integrale resultaat. Andere aspecten, zoals lange termijn voordelen voor duurzaamheid, de gezondheid en leefbaarheid nemen we mee in de integrale beoordeling. Daarbij houden we ook rekening met verwachte inkomsten- en uitgavenstromen, bijvoorbeeld aan toekomstig onderhoud (als gevolg van areaaluitbreiding) en OZB.

Voorbeelden zijn onder meer:

- De ontwikkeling van De Holtkamp (waartoe de raad op 7 oktober 2020 heeft besloten) kan worden gezien als een investering in het behoud van de opbouw van de demografische samenstelling; starters, jonge gezinnen en lagere middeninkomens blijven zo behouden voor Zevenaar, wat ten goede komt aan de leefbaarheid;
- De particuliere initiatiefnemer die in zijn woningbouwplan niet kan voldoen aan geldende parkeernormen kan om een extra bijdrage worden gevraagd om het parkeervraagstuk elders op te lossen.

Maatschappelijke kosten en baten in beeld

De 'total-life-cycle' benadering vraagt om nieuwe manieren van toetsing van de meerwaarde voortkomend uit grondexploitaties. We hanteren een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) om de bredere effecten van een grondexploitatie in beeld te brengen. Een MKBA geeft inzicht in de positieve en negatieve effecten van beleidsopties op de maatschappij en helpt bij het verbeteren en vergelijken van en kiezen tussen verschillende oplossingsrichtingen.

Voor de MKBA worden verschillende scenario's vergeleken met een nul alternatief. Dat is de meest waarschijnlijke ontwikkeling zonder exploitatie. Dit is ingevuld als voortzetting van het bestaande beleid. Dit nul alternatief helpt inzichtelijk te maken wat de effecten zijn die maatregelen realiseren ten opzichte van het nul alternatief, dat wil zeggen de effecten die specifiek toe te schrijven zijn aan de nieuwe

² Met de invoering van de Omgevingswet wordt een belangrijk nieuw instrument geïntroduceerd waarmee regels worden gesteld: het omgevingsplan. Het begrip bestemmingsplan komt dan te vervallen.

maatregel. Zo wordt overschatting van effecten voorkomen. (Bron: MKBA-handreiking van de Rijksoverheid)

De nadruk komt te liggen op het gecombineerde effect van korte termijn financiële resultaten en financiële en maatschappelijke resultaten op de lange termijn. Maatschappelijke resultaten in het grondbeleid zijn resultaten die ondersteunend zijn aan beleidsdoelen die in het collegeakkoord of andere beleidsvelden zijn geformuleerd. Denk bijvoorbeeld aan een economisch vitale gemeente, voldoende banen, een goede leefbaarheid.

2.3 Beleidskeuzes binnen het grondbeleid

Binnen dit grondbeleid maken we twee belangrijke beleidskeuzes. Deze twee keuzes zijn van grote invloed op het effect van een gebiedsontwikkeling op de gemeentelijke organisatie en financiën.

We kiezen voor een situationeel grondbeleid dat actief of faciliterend is, afhankelijk van de situatie en de impact op het realiseren van onze maatschappelijke doelen. De tweede beleidskeuze is dat we thema's in het grondbeleid meenemen in de afwegingen voor gebiedsontwikkelingen.

BELEIDSKEUZES ZEVENAAR

BELEIDSKEUZE 1: ALS GEMEENTE KIEZEN WE EEN SITUATIONEEL GRONDBELEID. PER PROJECT EN LOCATIE MAKEN WE EEN AFWEGING OVER ONZE ROL.

BELEIDSKEUZE 2: THEMA'S IN HET GRONDBELEID MEENEMEN IN AFWEGINGEN VOOR GEBIEDSONTWIKKELINGEN.

3 Afwegingskader situationeel grondbeleid

3.1 Opzet en afwegingskader situationeel grondbeleid

We voerden de laatste jaren zowel actief als faciliterend grondbeleid. Met deze nieuwe Nota Grondbeleid, zetten we in op een situationeel grondbeleid, dat actief, samenwerkend of faciliterend kan zijn. Hierdoor kunnen we als gemeente in specifieke situaties meer op de voorgrond treden, en specifieker inzetten op maatschappelijk rendement.

Het maatschappelijk rendement kan o.a. uitgedrukt worden in:

Het voorzien in woningen voor specifieke doelgroepen:

- lage inkomens
- ouderen
- mensen met een (zware) zorgvraag),

vastgoed dat extra duurzaam is:

- qua energieverbruik
 - Co₂-uitstoot (ook bij de bouw)
 - lang mee gaat of eenvoudig is om te zetten naar andere units,
- voorzieningen die sociale contacten binnen de wijk bevorderen
- buurthuizen o.i.d.
 - groenstroken
 - inrichting openbaar gebied
 - gezamenlijke/ gedeelde voorzieningen

BELEIDSKEUZE 1: ALS GEMEENTE KIEZEN WE EEN SITUATIONEEL GRONDBELEID. PER PROJECT EN LOCATIE MAKEN WE EEN AFWEGING OVER ONZE ROL.

Situationele rol van de gemeente, vanuit maatschappelijk doelbereik

Per project of locatie kiezen we een actieve, samenwerkende of faciliterende rol op basis van verschillende criteria. Deze keuze hangt samen met de bestuurlijke ambities, het strategische belang van een project/locatie en de meerwaarde voor Zevenaar.

Gemeentelijke rol kiezen op basis van de criteria in het afwegingskader

Op basis van gemeentelijke beleidsdoelen, de eigen grondpositie, de thema's in het grondbeleid en maatschappelijke neveneffecten, en overige strategische afwegingen maken we een keuze voor actieve of faciliterende regievoering en kiezen we positie ten aanzien van het betreffende project dan wel de betreffende locatie. Deze keuze wordt per project en per locatie bestuurlijk vastgelegd.

Een reden voor een actief grondbeleid is bijvoorbeeld onvoldoende interesse van marktpartijen voor de aanpak/herontwikkeling van verloederde gebieden en/of leegstaande (gemeentelijke) locaties. Zo kan het zijn, dat marktpartijen binnen hun tijdshorizon de businesscase niet rendabel (verwachten te) maken. Bij cruciale en strategische locaties kunnen we met een actief grondbeleid meer invloed uitoefenen dan met slechts publiekrechtelijke instrumenten. Ook kunnen we met actief grondbeleid grondspeculatie en prijsopdrijving tegengaan. Een efficiënt grondgebruik kan hierbij ook een argument zijn om te kiezen voor actieve grondpolitiek. Bij een actief beleid is de grond namelijk eigendom van de gemeente zelf. Wij beslissen dan of, wanneer en onder welke voorwaarden de grond in productie wordt gebracht of wordt ontwikkeld.

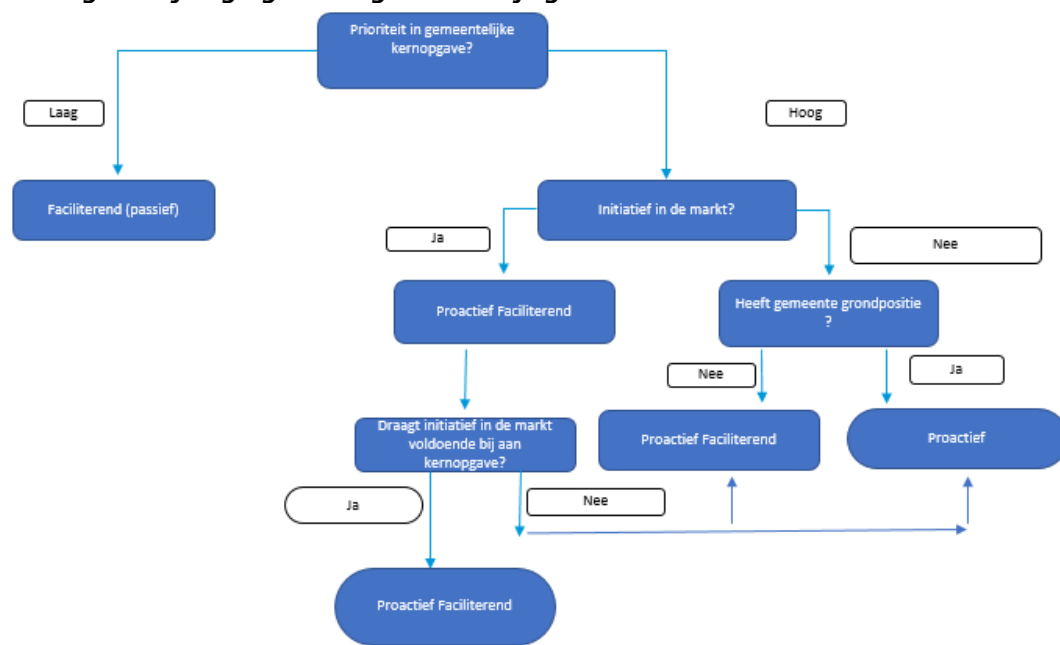
Er zijn grote opgaven in de bestaande vastgoed- en grondmarkt. Dit is enerzijds het gevolg van demografische veranderingen zoals vergrijzing, ontgroening, huishoudensverduunning, arbeidsmigratie en een veranderende economische structuur (onder andere de opkomst van zzp'ers, flexibele contracten en andere typen werkgelegenheid). Ook de energietransitie is een grote opgave. Deze zaken vragen om een meer betrokken, en in bepaalde gevallen actief gemeentelijk grondbeleid.

Met een situationeel grondbeleid spelen we als gemeente effectiever in op verschuivingen en ontwikkelingen in de vastgoed- en grondmarkt. Zo kunnen wij kansen aangrijpen dan wel risico's ontlopen of verkleinen.

Hoe bepalen we onze rol?

In onderstaande stroomdiagram staan de belangrijkste afwegingen in het kiezen van onze rol als gemeente.

Figuur 1: Stroomdiagram afwegingskader gemeentelijk grondbeleid Zevenaar



De criteria nalopen

Vanuit de prioriteit in onze gemeentelijke kernopgaven bepalen we onze rol. Een (pro)actief grondbeleid is noodzakelijk als blijkt dat een gebiedsontwikkeling op basis van onze thema's in het grondbeleid een hoge prioriteit heeft voor ons als gemeente. Als blijkt dat regievoering noodzakelijk is nemen we ook die rol op ons. Voorwaarde hiervoor is wel dat we hiermee beter kunnen sturen op de opgaven, negatieve maatschappelijke effecten beter kunnen voorkomen, of een effectieve bijdrage kunnen leveren aan overige strategische doelen. Als marktinitiatieven uitblijven nemen we bij gebiedsontwikkelingen die wij als gemeente ambiëren mogelijk een actievere rol aan. We ondernemen dan stappen om marktpartijen te verleiden om initiatief te nemen bijvoorbeeld door voor bepaalde risico's deels verantwoordelijkheid te dragen. Als dit initiatief te weinig vruchten afwerpt kunnen hierin pro-actiever optreden of kunnen we overgaan tot grondaankoop en zelf de ontwikkeling oppakken. Gebiedsontwikkelingen die vanuit gemeentelijk oogpunt minder belangrijk zijn (bijvoorbeeld naar aard, omvang of ligging) benaderen we deze eerder (passief) faciliterend.

In het bepalen van de gemeentelijke rol zijn verwachte maatschappelijke effecten belangrijk. Als aannemelijk is dat negatieve maatschappelijke effecten van een project of locatie vooral voor rekening komen van de omgeving – bijvoorbeeld een toenemende parkeerdruk, toenemende uitstoot van schadelijke stoffen, verdwijning van groen et cetera – zijn we als gemeente eerder geneigd om een actieve of actieve faciliterende rol op te pakken. Ook andere strategische aspecten kunnen ertoe leiden dat we een actieve(re) rol aannemen. Bijvoorbeeld omdat sturing op fasering gewenst is, of omdat de beoogde ontwikkeling niet aantrekkelijk is voor marktpartijen.

Complexe ontwikkelingen vragen soms om publiek-private samenwerking

Complexe ontwikkelingen (bijvoorbeeld herstructurering of herontwikkelingslocaties, locaties met veel versnipperde eigendom en/of het mogelijk maken van zeer specifieke functies) vragen soms om een publiek-private samenwerking. Hierbinnen kiezen we een passende rol waarbij we onze ambities, doelstellingen, grondpositie, financiële armslag en risico's in beeld brengen. Wel waken wij ervoor om alle risico's op ons te nemen en achtergesteld te worden bij winstdeling.

We zijn soms bereid risicodragend grondbeleid te voeren

Ons grondbeleid is flexibel situationeel: per project en locatie passen we onze rol aan. Bij ontwikkelingen met grote maatschappelijke en/of financiële belangen, of wanneer gebiedsontwikkelingen aansluiten op de thema's in het grondbeleid, kiezen we mogelijk voor actieve grondproductie. Op plekken waar we al grondeigenaar zijn, ontwikkelen we zelf risicodragend de initiatieven en plannen, en betrekken we andere stakeholders hierin. Voor projecten en locaties waaraan grote (financiële) risico's verbonden zijn, die gecompenseerd worden door de maatschappelijke rendementen, zijn we mogelijk bereid om tot ontwikkeling over te gaan. Het is dan wel noodzakelijk de risico's goed in beeld te hebben, en voor te leggen aan de raad. Ook moeten financiële tekorten op voorhand worden afgedekt.

Faciliterende rol met gemeentelijke kaderstelling

In andere gevallen laten we grondproductie vooral aan derden over. We doen dit vooral als marktpartijen animo tonen voor een ontwikkeling of die ontwikkeling effectiever kunnen oppakken dan wijzelf. Wel geven we in dat geval kaders mee voor de ontwikkeling, zodat de bijdrage aan onze maatschappelijke doelen gewaarborgd blijven, en ongewenste neveneffecten voorkomen worden.

We stellen voor de toekomst een Omgevingsvisie, strategische visie, ontwikkelvisie, verstedelijkingsstrategie et cetera op. Voor bepaalde projecten en locaties hebben we een eindresultaat voor ogen. Op die plekken nemen we het initiatief om anterieure afspraken te maken, om een exploitatieplan te produceren of zodra de Omgevingswet van kracht is, de daarin opgenomen nieuwe rechtsfiguren toe te passen (zie opsomming in box). Voor locaties die niet in de omgevingsvisie komen te staan ontwikkelen we (een) handleiding/kaders met kostenverhaalsprincipes.

3.2 Aanpak situationeel grondbeleid

Met een meer situationeel grondbeleid is het belangrijk dat er slagvaardig wordt gehandeld. Het is namelijk vaak maar één keer mogelijk om een grondpositie in te nemen. Het incalculeren van de doorlooptijd van besluitvorming voorkomt dat achter het net wordt gevestigd.

Situationeel grondbeleid vraagt om goed markt- en portefeuille inzicht

Kennis van en inzicht in de grondmarkt en de eigen gemeenteportefeuille zijn van groot belang bij een gemeente met (pro)actief grondbeleid, of we nu situationeel (pro)actief of (proactief)faciliterend zijn. De voornaamste pijlers zijn de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en het cluster Vastgoed van afdeling Beheer, Ontwerp en Realisatie. Binnen deze afdelingen wordt nu al zo nu en dan projectmatig omgegaan met gebieden en objecten waar sprake is van een transitie. De administratie en verantwoording wordt hier dan op afgestemd. Het verbinden van (strategisch) vastgoed met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling zorgt voor een verdere professionaliseringsslag. Een diepe verbinding tussen de twee afdelingen stelt ons beter in staat strategisch om te gaan met panden, gronden en te ontwikkelen objecten.

Als gemeente moeten we onszelf ook verder ontwikkelen op het gebied van Publiek-private Samenwerkingsvormen (PPS) en samenwerkingen op andere terreinen. Dit betekent een andere manier van werken, en vergroting van kennis over dit type samenwerkingen. Publiek-private samenwerkingsvormen strekken zich in toenemende mate uit over meerdere levensfasen van vastgoed en/of locaties. Binnen de gemeentelijke organisatie is daarom meer kennis nodig over de uitvoering en het

beheer van projecten (vastgoedexploitaties). Ook moet meer afgerekend worden op basis van bijvoorbeeld geleverde prestaties, en moeten partijen die later in de ontwikkelingsketen betrokken zijn ook eerder aanschuiven in overleggen (bijvoorbeeld transport, architecten, bouwbedrijven, eindgebruikers, en ambtelijke beheerders van openbaar gebied van afdeling BOR). Dit alles vergt verbreding van de taken en kennis binnen de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkelingen en cluster Vastgoed van afdeling BOR. In feite gaat het om een opstap naar de samenhang tussen grond, (her)ontwikkeling en (vastgoed)exploitatie.

3.3 Sturing binnen gebiedsontwikkeling

Binnen de Wro-kaders (en straks onder de Omgevingswet) kunnen we een sterke positie innemen bij de uitvoering van het grondbeleid. De regiefunctie en het kostenverhaal voor gemeenten zijn goed geregeld in de wet. Dit betreft de publieke taak (en rechten en plichten) van gemeenten. We hebben ook andere grondbeleidsinstrumenten tot onze beschikking. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 3: Grondbeleidsinstrumenten voor gemeenten

Taak	Actief	Actief faciliteren & passief
Normale publieke taak	- Bestemmings/omgevings- en exploitatieplan - Omgevingsvergunning en beleidskaders	Bestemmings-/omgevingsplan
Private mogelijkheden	- Grondverwerving (minnelijk of via onteigening) - Stedelijke herverkaveling - Strategische verwerving (Ver)koop, / huur / recht van opstal - Overeenkomsten (intentieovereenkomst, samenwerkingsovereenkomst, ontwikkelovereenkomst)	- Intentieovereenkomsten en anterieure en posterieure overeenkomsten - Grondverwerving via WVG - Grondruil

Normale publieke taak en instrumenten

Een wijziging van het bestemmings-/omgevingsplan is mogelijk, mits de plannen in lijn liggen met gemeentelijke beleidsdoelen. Bij wijzigingen worden de kosten voor het opstellen, toetsen en andere kosten doorberekend aan de ontwikkelaar. Ontwikkelaars kunnen ook zelf bestemmings-/omgevingsplannen opstellen, die we vervolgens toetsen. Op die manier kunnen we invloed uitoefenen om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Bij anterieure overeenkomsten is (tot de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom) de Wro het uitgangspunt: alle plankosten komen voor rekening van de ontwikkelaar. De anterieure overeenkomst betreft een vrijwillige overeenkomst, waarmee een ruimtelijke ontwikkeling in gang wordt gezet. Als alternatief kan een exploitatieplan worden opgesteld, expliciet vastgelegd in de Wro. In een exploitatieplan leggen we het programma, de fasering, én het kostenverhaal vast. Het exploitatieplan vervalt onder de Omgevingswet. De Omgevingswet kent andere rechtsfiguren voor het verzekeren van kostenverhaal, zoals hieronder nader is toegelicht.

(RECHTSFIGUREN) KOSTENVERHAAL IN DE OMGEVINGSWET

ONDER DE NIEUWE OMGEVINGSWET WORDT HET KOSTENVERHAAL VOOR GEMEENTEN OP DE VOLGENDE MANIEREN MOGELIJK:

1. HET PRIVAATRECHTELIJK KOSTENVERHAAL (ARTIKEL 13.13 OW) DUS DE ANTERIEURE EN POSTERIEURE OVEREENKOMSTEN, HET PUBLIEKRECHTELIJKE KOSTENVERHAAL VIA DE BESCHIKKING BESTUURSRECHTELIJKE GELDSCHULD OP BASIS VAN DE KOSTENSOORTENLIJST OF HET KOSTENPLAFOND UIT HET OMGEVINGSPLAN (ARTIKEL 13.21 OW)
2. DE PUBLIEKRECHTELIJKE FINANCIËLE BIJDRAGE (ARTIKEL 13.22 – 13.24 OW)
3. DE PRIVAATRECHTELIJKE REGELING FINANCIËLE BIJDRAGE (ARTIKEL 13.22).

DE REGELING PUBLIEKRECHTELIJKE FINANCIËLE BIJDRAGE MAAKT HET MOGELIJK OP EEN INITIATIEFNEMER KOSTEN TE VERHALEN TER VERBETERING VAN DE KWALITEIT VAN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING.

HET HEEFT ECHTER DE VOORKEUR OM VOORAFGAAND VIA EEN DE PRIVAATRECHTELIJKE WEG, BIJ OVEREENKOMST DE FINANCIËLE BIJDAGEN AAN ONTWIKKELINGEN IN DE FYSIEKE LEEFOMGEVING TE REGELEN. HET GAAT OM BIJDAGEN VOOR ACTIVITEITEN TER VERBETERING VAN DE RUIMTELIJKE KWALITEIT EN REALISATIE VAN MAATSCHAPPELIJKE FUNCTIES. DEZE ONTWIKKELINGEN MOETEN ZIJN VASTGELEGD IN EEN OMGEVINGSVISIE OF PROGRAMMA.

Grondverwerving

Voor grondverwerving bestaan de volgende instrumenten: minnelijke verwerving, verwerving door middel van toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG) dan wel via de wettelijke onteigeningsprocedure.

Als gemeente zetten we in op minnelijke verwerving: het op vrijwillige basis verkrijgen van grond van een grondeigenaar. Een uitgewerkt plan, volledige planning en financiële onderlegger worden hiervoor opgesteld.

De aankoop van strategische locaties vergroot de sturingsmogelijkheden voor de door ons gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Voor zover minnelijke verwerving niet slaagt, is er het instrument van het voorkeursrecht gemeenten (op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten, de WVG). Uit strategisch oogpunt is het soms noodzakelijk om, voorafgaand aan een minnelijk traject, voorkeursrecht te vestigen. Met de vestiging van een voorkeursrecht verkrijgen we een positie op de vastgoedmarkt. Het voorkeursrecht geeft ons een exclusieve optie tot koop, indien en zodra de eigenaar de kavel waarop het voorkeursrecht is gevestigd te koop aanbiedt. De eigenaar is echter niet verplicht zijn grond te koop aan te bieden. Vestiging van een voorkeursrecht is daarmee een passief verwervingsinstrument.

Tot slot is er het actieve verwervingsinstrument van de wettelijke onteigeningsprocedure. Hiervoor dient een zorgvuldige wettelijke procedure gevolgd te worden. Bij onteigening motiveren we een eigenaar om, op basis van het algemeen belang, zijn grondeigendom tegen een volledige schadeloosstelling af te staan. Blijft vrijwillige medewerking van de grondeigenaar onverhoopt uit en is aan alle voor onteigening geldende vereisten voldaan, dan kan onteigening in rechte worden afgedwongen.

Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is een nieuw instrument dat wordt opgenomen in de Omgevingswet. Stedelijke herverkaveling maakt het mogelijk nieuwe ontwikkelingen te realiseren zonder actief overheidsingrijpen. Het is een wettelijke regeling met een vrijwillig karakter. Dat wil zeggen dat voor succesvolle toepassing alle betrokken grondeigenaren met de beoogde stedelijke herverkaveling zullen moeten instemmen. Het is bijvoorbeeld mogelijk om meerdere grondruilen onder te brengen in één ruilakte. We kunnen op die

manier onze doelstellingen bereiken zonder vooraf actief vastgoed aan te kopen. Hiermee hoeven we minder een beroep te doen op publieke middelen en worden de financiële risico's kleiner, maar neemt ook de gemeentelijke regie af.

Strategische verwerving

Het strategisch aan- of verkopen van grond vraagt om een kritische, integrale kijk op locaties, ook met het oog op de langere termijn. De vraag hoe strategisch eigendom op (middel)lange termijn kan worden ingezet staat hierbij centraal. We concretiseren het beleid voor de strategische aan- en verkoop van vastgoed in het Integraal Accommodatieplan dat op 16 december 2020 door de raad is vastgesteld. Als gemeente moeten we kunnen inspelen op ruimtelijke vraagstukken zoals duurzaamheid (inclusief circulariteit en biodiversiteit), klimaatadaptatie & energietransitie, volkshuisvesting en infrastructuur. Het gaat hierbij om posities binnen Beheer, Ontwerp en Realisatie (vastgoed).

Gebiedsontwikkeling en projecten

Met gronduitgifte houden we de regie in handen, en kan de gemeente de manier waarop grond wordt ingezet effectief en privaatrechtelijk controleren. We geven de grond uit, nadat deze bouwrijp gemaakt is, conform gemeentelijke voorwaarden. De kosten worden zoveel mogelijk gedekt met opbrengsten die voortvloeien uit de gronduitgifte. In openbare procedures hanteert Zevenaar in principe marktconforme prijzen. Het woonrijp maken van de grond gebeurt doorgaans na uitgifte en stichting van het vastgoed. De verantwoordelijkheid voor het woonrijp maken van de grond komt bij een gemeentelijke ontwikkeling voor rekening en risico van de gemeente.

4 Thema's in het grondbeleid

In dit hoofdstuk worden de thema's besproken die binnen het grondbeleid als belangrijk zijn aangeduid. We formuleren een aantal thema's die van belang zijn voor de keuze hoe het situationele grondbeleid kan worden toegepast. Bij de afweging in het situationele grondbeleid screenen we projecten volgens deze thema's. Ze liggen ten grondslag aan het grondbeleid voor de komende periode. De thema's zijn allemaal belangrijk vanuit het gemeentelijk perspectief. We nemen ze allemaal in de afweging mee. Naast thema's blijft het financieel rendement van belang. Per project of locatie kunnen daarnaast ook andere opgaven belangrijk zijn. Hierbij past ook de gedachte dat grond meervoudig kan worden ingezet, te denken aan woningbouw, waterproblematiek e.d..

In paragraaf 4.6 leidt dat uiteindelijk tot de beleidskeuze dat we de thema's in het grondbeleid meenemen bij de afweging voor gebiedsontwikkelingen.

Hierna geven we per thema een nadere toelichting, aan de hand waarvan we bij beoordeling van initiatieven een weging maken. Het gaat om de volgende thema's:

1. Duurzaamheid³ & energietransitie
2. Leefbaarheid, gezondheid & passende huisvesting
3. Economie
4. Adaptief programmeren
5. Infrastructuur.

In de Liemerse woonagenda hebben we geconstateerd dat de woningcorporaties bij een aantal thema's een belangrijke rol spelen. Dat geldt ook voor de hierboven genoemde thema's als leefbaarheid,

³ Inclusief circulariteit

gezondheid & passende huisvesting, duurzaamheid en adaptief programmeren. Daarom gaan we (op Liemers niveau) met hen het gesprek aan.

GEMEENTELIJKE AFWEGING

WE VINDEN HET BELANGRIJK OM INITIATIEVEN TE ONDERSTEUNEN DIE AAN DE GENOEMDE THEMA'S VOLDOEN. WE BLIJVEN HIERBIJ ECHTER ALTIJD EEN INDIVIDUELE AFWEGING MAKEN. HET FEIT DAT EEN INITIATIEF BIJDRAAGT AAN DE THEMA'S IN DEZE NOTA EN/OF AAN ANDERE BELEIDSSTUKKEN (WAARONDER DE NOG VAST TE STELLEN OMGEVINGSVISIE) BETEKENT ECHTER NIET DAT DE GEMEENTE ELK INITIATIEF PER DEFINITIE - OP BASIS VAN EEN ACTIEVE OF FACILITERENDE ROL - MOGELIJK MAAKT. ER VINDT IMMERS ALTIJD EEN GEMEENTELIJK BESLUIT PLAATS, ONDER ANDERE IN HET BESTEMMINGSPLAN.

Deze Nota Grondbeleid loopt voor op de nog op te stellen Omgevingsvisie. Dat betekent dat de in dit hoofdstuk benoemde thema's nog aangescherpt, aangevuld of aangepast kunnen worden aan de hand van de thema's uit de Omgevingsvisie. Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie zullen de thema's uit de Omgevingsvisie leidend worden.

4.1 Duurzaamheid & Energietransitie

4.1.1 Duurzaamheid

Duurzaamheid (en klimaatadaptatie) zijn van cruciaal belang voor Zevenaar. We hebben concreet geformuleerde duurzaamheids- en klimaatadaptatieve ambities. We zijn ons er als gemeente van bewust dat duurzaamheid meer is dan verbeterde energieprestaties, vermindering van de CO₂ uitstoot en (her)gebruik van milieuvriendelijke materialen. Duurzaamheid in Zevenaar betekent een harmonieuze gebiedsontwikkeling van wonen, werken, natuur (en overige gebruiksfuncties), zonder uitputting of verdere aantasting van het klimaat. . In 2025 is het vastgoed, dat in gebruik is door de eigen organisatie, energieneutraal. In 2040 is de gehele vastgoedportefeuille energieneutraal, gasvrij en circulair en is de CO₂ uitstoot met 95% gedaald ten opzichte van 1990.

In raadsvergadering van 13 mei 2020 is het geamendeerde "toets- en afwegingskader grootschalige duurzame energieopwekking (zon en wind) vastgesteld.

Naast dat initiatieven duurzaam (behoren te) zijn wordt ook de afweging gemaakt of een locatie (eigen grondpositie) ingezet wordt voor duurzame initiatieven (bijvoorbeeld grootschalige opwek). Hiermee wordt de Nota Grondbeleid actief ingezet om ook andere gemeentelijke ambities en doelstellingen te realiseren. Ook klimaatadaptatie, en het tegengaan van hittestress en wateroverlast zijn belangrijk. Als gemeente ambiëren we een gezonde en leefbare stad en dorpskernen, nu en in de toekomst.

Nieuwe initiatieven dienen zo energieneutraal mogelijk te worden gerealiseerd. Daarnaast kijken we verder dan de realisatie en opleverfase: de total-life-cycle-benadering geeft inzicht in de effecten van investeringen in verduurzaming op bijvoorbeeld energielasten. We sturen aan op een circulaire economie: zowel bij planvorming, bouw-, gebruik- en sloopfase. Maximaliseren van hergebruik (zoals van bouwmaterialen uit bestaande gebouwen) en minimaliseren van waardevernietiging. Hogere kosten die uit hergebruik van materialen voortkomen, leiden niet per sé tot 'verliezen'. De circulaire economie kan leiden tot een toename van arbeidsplaatsen voor praktische beroepen en heeft in zoverre een positief effect op de werkgelegenheid binnen de gemeente. Denk hierbij aan onderhoudsberoepen zoals elektriciens, schilders, reparateurs etc. (bij onderhoud van materialen en installaties) en bij (ver)bouw werkzaamheden omdat materialen hergebruikt worden.

4.1.2 Energietransitie

Er is landelijk en regionaal veel aandacht voor de energietransitie; (inter)nationale verdragen zijn uitgewerkt in wet- en regelgeving en convenanten. Dit uit zich onder andere in Regionale Energie-strategieën (RES). De energietransitie vraagt ook vanuit het grondbeleid blijvend om aandacht. We laten daarom in het grondbeleid ruimte voor aansluiting op een (regionaal) warmtenet, voor andere (collectieve) voorzieningen of (ruimte voor) initiatieven zoals zonneparken of andere maatregelen die bijdragen aan duurzaamheidsdoelstellingen.



4.2 Gezondheid, leefbaarheid en passende huisvesting

4.2.1 Gezondheid

Zevenaar moet voor al haar inwoners een fijne plek zijn om te leven. Een aangename en gezonde fysieke leefomgeving betekent een goede luchtkwaliteit, voldoende groen, minimale geluidsoverlast, een gezonde bodem en voldoende mogelijkheden om te sporten, te bewegen en gezond te verplaatsen. Wonen gaat over meer dan alleen een woning. Het voorzieningenniveau en hoe mensen met elkaar samenleven zijn van evenredig belang. De kwaliteit van de openbare ruimte moet op peil blijven. Ook moet er voldoende mogelijkheid zijn voor inwoners om elkaar te ontmoeten en sociale contacten aan te gaan en te onderhouden.

4.2.2 Leefbaarheid

Op wijkniveau staat de leefbaarheid in Zevenaar niet onder druk. Een aantal woonbuurten en -complexen vormt een uitzondering op die regel. Op basis van de landelijke leefbaarheidsmonitor en geluiden uit de buurt houden we samen met de woningcorporatie het leefbaarheidsniveau nauwlettend in de gaten. We zoeken elkaar, en zo nodig andere partijen op als leefbaarheidsproblemen worden geconstateerd. Daarnaast kijken we in de dorpskernen en in Zevenaar op wijkniveau welke maatregelen nodig zijn voor het op peil houden van de leefbaarheid. Een start daarmee is bijvoorbeeld gemaakt met het opknappen van de openbare ruimte in de wijk Zonnemaat, waar in overleg met de bewoners, corporatie en anderen de verbeterpunten zijn bepaald. Naast de fysieke aanpak willen we ook sociale aspecten en de woningen zelf meenemen om een gezamenlijke toekomstagenda uit te voeren. In het Integraal Accommodatieplan, dat op 16 december 2020 door de raad is vastgesteld, formuleren we de ambitie om een visie te ontwikkelen omtrent de leefbaarheid van wijken en kernen.

Een ander belangrijk aspect dat samenhangt met / onderdeel is van leefbaarheid is de ruimtelijke kwaliteit. Dit kan naast de stedenbouwkundige en landschappelijke kwaliteit van woonlocaties ook betrekking hebben op het actief ontwikkelen van essentiële locaties zoals bijvoorbeeld een entreegebied of het actief

overnemen van verloederde locaties. Dit sluit overigens ook aan op de duurzaamheid en houdbaarheid van locaties, terreinen en wijken.

4.2.3 Passende huisvesting

Zevenaar heeft een relatief grote voorraad betaalbare koopwoningen. Dit maakt van Zevenaar een aantrekkelijke woongemeente. Deze betaalbare woningen zijn momenteel echter niet beschikbaar, ze worden veelal bewoond en muteren niet op de markt. Daarbij laat de meest recente prognose voor de woningbehoefte uit 2019 tenminste tot 2040 een veranderende samenstelling van de huishoudens zien (het aantal personen per huishouden daalt) en een stijgend aantal eenpersoons huishoudens. Daarmee loopt het woningtekort steeds verder op, en komt de betaalbaarheid meer onder druk te staan. Het accent ligt daarom nu sterk op de oplopende woningtekorten en de betaalbaarheid van woningen voor middeninkomensgroepen. Volgens het woningbehoefteonderzoek zou tot 2025 bijna de helft van het woningbouwprogramma moeten bestaan uit betaalbare koopwoningen. Daarnaast geeft het onderzoek aan dat er vanuit middeninkomens ook behoefte is aan vrije-sectorwoningen in de categorie middenhuur.

In maart 2020 is de regionale Woondeal gesloten met daarin de ambitie om tot 2040 in de regio Arnhem-Nijmegen 50.000 tot 60.000 woningen tot te voegen, met de grootste opgave tot 2025. Aanvullend op de kwantitatieve ambitie heeft de regio afgesproken om 50% van de zachte plancapaciteit realiseren in het betaalbare segment (sociale en middeldure huur en betaalbare koop). In de Woondeal is betaalbaar tot de NHG-grens). In de Liemerse woonagenda zijn de afspraken verder geconcretiseerd voor de deelnemende gemeenten.

De huurprijzen zijn zo sterk gestegen dat het betaalbare aanbod in de bestaande woningvoorraad nog maar mondjesmaat beschikbaar is. Voor nieuwbouwontwikkelaars is een businesscase met betaalbare huurwoningen meestal niet aantrekkelijk. In het betaalbare segment zien we dan ook een belangrijke rol weggelegd voor ons als gemeente. We sturen bij nieuwbouwprojecten op prijsklassen en het aandeel sociale huurwoningen.

Het overgrote deel van de toekomstige woningvoorraad staat er al, en wordt naar tevredenheid bewoond. Nieuwbouw moet dus kwalitatief echt iets toevoegen om overaanbod te voorkomen en doorstroming te bevorderen. Dat geldt niet alleen voor de prijsklasse maar ook voor het woningtype. Daarbij geldt ook een must dat bij nieuwbouw een gedifferentieerd programma wordt gerealiseerd dat aansluit op de bestaande omgeving. Dit alles betekent dat de gemeente Zevenaar nog een forse opgave heeft uit te voeren. De focus ligt vooral in de kern Zevenaar. In de omliggende kernen willen wij maatwerk leveren. Naar verwachting in de periode 2021 tot 2026 worden er ca. 1.200 woningen toegevoegd of zijn in aanbouw. Na 2026 staan er ook nog ruim 500 woningen gepland.



Door vergrijzing zijn aanpassingen nodig om de bestaande woningvoorraad courant te houden. We zetten daarnaast in op levensloopgeschikte nieuwbouw. We kiezen voor een gemêleerde aanpak om te voldoen aan verschuivende kwalitatieve woonbehoeften. Voor veel ouderen biedt een (kleine) aanpassing van de huidige woning namelijk een prima oplossing. De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO) classificeert een woning als 'aanpasbaar' als deze aanpassingen mogelijk zijn met een budget tot € 10.000⁴. Deze kosten zijn voor de gemeente (WMO)budget.

LEVENSLOOPEBESTENDIGE WONINGEN

TNO HEEFT ONDERZOEK GEDAAN NAAR DE MATE WAARIN BESTAANDE WONINGEN GESCHIKT ZIJN OF MET BEPERKTE MIDDELEN GESCHIKT ZIJN TE MAKEN VOOR MENSEN MET MOBILITEITSBEPERKINGEN DIE NOG WEL DE REGIE OVER HUN LEVEN KUNNEN VOEREN. LEVENSLOOPEGESCHIKTE NIEUWBOUW (IN GROEPSVERBAND) IS INGERICHT OP ZO LANG MOGELIJK THUIS BLIJVEN WONEN. DIT GAAT EENZAAMHEID TEGEN, WAT NAAR SCHATTING JAARLIJKS CIRCA € 1.800 SCHELT AAN ZORGKOSTEN PER HOOFD VAN DE BEVOLKING. NAAR DIT LAATSTE HEEFT DE UNIVERSITEIT MAASTRICHT (UM) ONDERZOEK GEDAAN ONDER BIJNA 350.000 NEDERLANDERS.

OVER EEN 10-JAARSPERIODE KAN HET VOORKOMEN VAN EENZAAMHEID IN PRINCIPE DUS EEN BESPARING OPLEVEREN VAN CIRCA € 18.000.

DIT MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT, SAMEN MET BESPARING VAN DE € 10.000 VOOR HET ALTERNATIEF OP EEN NIEUWBOUWWONING: HET AANPASSEN VAN DE REGULIERE WONING, KAN DE GEMEENTE IN TOTAAL DUS ZO'N € 18.000 PER WONING BESPAREN. DIT BEDRAG ZAL NIET ÉÉN OP ÉÉN IN DE GEMEENTELIJKE BEGROTING ZIJN TERUG TE VINDEN VANWEGE HET OPEN-EINDE KARAKTER VAN DE WMO.

Het hierboven genoemde onderzoek van de UM is te vinden op

<https://www.maastrichtuniversity.nl/nl/nieuws/aanpakken-eenzaamheid-drukt-ook-zorgkosten>

Met een situationeel grondbeleid leveren we maatwerk per project. Per project is de vergelijking tussen de besparing op de WMO-kosten versus mogelijk lagere grondopbrengsten bijvoorbeeld wezenlijk. Het leveren van maatwerk is ook waardevol en nodig in de huisvesting van bijzondere doelgroepen. Denk bijvoorbeeld aan arbeidsmigranten, woonwagenbewoners, statushouders en woonurgenten. Voor deze doelgroepen kunnen we tijdelijke (modulaire) woningen toevoegen, of tijdelijke huisvesting in bestaande gebouwen realiseren.

4.2.4 Adaptief programmeren

Adaptief programmeren is een aanpak en planningsmethodiek die besluitvormers helpt bij het nemen van beslissingen in complexe omgevingen onder onzekere omstandigheden. Adaptief programmeren speelt flexibel in op actuele ontwikkelingen, en borgt tegelijkertijd lange termijn ambities.

Programmeren gaat niet alleen over de toevoeging van woningen (kwantitatieve behoefte), maar ook over het voorzien in de juiste typen woningen (kwalitatieve behoefte). Door de dubbele vergrijzing (het aandeel 65-plussers neemt toe en daarbinnen neemt het aandeel 80-plussers toe) neemt het aantal en aandeel ouderen in rap tempo toe. Met deze toename verschuift de kwalitatieve woonbehoefte. Er is meer behoefte aan appartementen en nultredenwoningen. Het grootste deel van de toekomstige woningvraag

⁴ TNO-onderzoek "Woningvoorraad, woningaanpassingen en langer zelfstandig wonen d.d. 11-11-2016

kan echter worden ingevuld met bestaande, veelal oudere, woningen. Nieuwbouw betreft maar een beperkt deel van de totale opgave op de woningmarkt in Zevenaar. De huidige voorraad, overwegend bestaande uit grondgebonden woningen, is niet voldoende geschikt (te maken) voor de toenemende groep oudere en kleine(re) huishoudens. Complementair toevoegen aan de voorraad gaat daarom steeds vaker om toevoegen van die woningtypen waarvan in de bestaande voorraad nog weinig aanbod is.

Door adaptief te programmeren kunnen we beter inspelen op een verschuivende kwalitatieve behoefte. Hierdoor en door te werken met scenario's voor mogelijke toekomstbeelden is het mogelijk om flexibel te blijven, mee te bewegen met ontwikkelingen en in te spelen op kansen. In plaats van de toekomst vast te leggen en te willen beheersen, is adaptief programmeren meer een werkwijze om het proces te beheersen. Via ontwikkelpaden werken we toe naar het gewenste toekomstbeeld. Adaptief programmeren past bij de wens uit het coalitieakkoord om de ouderen te ondersteunen bij hun wens om langer thuis te blijven wonen.

4.3 Economie

Economische ontwikkeling en een gezonde economische structuur met voldoende werkgelegenheid voor inwoners van Zevenaar is een belangrijk thema voor onze gemeente. Een gebiedsontwikkeling kan direct én indirect invloed hebben op de werkgelegenheid en economische groei. Bij de uitgifte van kavels en beoordeling van initiatieven wegen we mee in hoeverre een project of bedrijfsactiviteit de toekomstige economische structuur van Zevenaar versterkt, en of de toekomstige werkgelegenheid in lijn ligt met het profiel van Zevenaarders. We zetten Liemers-breed in op de speerpunten logistiek, maakindustrie en de vrijetijdseconomie.



Via het grondbeleid kunnen we de richting beïnvloeden van economische ontwikkelingen in de gemeente Zevenaar. De rol van de gemeente zal afhangen in welke mate de ontwikkeling bijdraagt aan de visies en ambities op het gebied van economie en vrijetijdseconomie. Hoe meer dit aansluit, hoe actiever de rol kan zijn. Zo voeren we bijvoorbeeld een actief grondbeleid voor de ontwikkeling van Businesspark 7Poort. Op dit bedrijventerrein zijn slechts nog enkele kavels te koop. De ontwikkeling op de Spoorallee voor de bouw van Fashion Outlet Zevenaar is in volle gang.

In de Structuurvisie gemeente Zevenaar 2030 staat de uitbreiding van 7Poort (in de vorm van 7PoortII) als zoekgebied bedrijventerrein opgenomen.

In het centrumgebied sturen we op concentratie van het winkelbestand, het bieden van een compleet aanbod en een comfortabele beleving van de ruimte: van place-to-buy naar place-to-be. We willen samen met andere (markt)partijen de vrijetijdseconomie in de gemeente versterken. Doel is om van Zevenaar, en in bredere zin De Liemers, een aantrekkelijke en bekende toeristisch-recreatieve bestemming te maken voor dagjesmensen en verblijfsgasten uit Nederland en Duitsland.



Via het grondbeleid beïnvloeden we de richting van economische ontwikkelingen in het centrum. Met het stellen van sociaal-maatschappelijke voorwaarden bij uitvragen en aanbestedingen en het beoordelen van private initiatieven kunnen we gewenste activiteiten stimuleren of ontmoedigen.

4.4 Infrastructuur

We zien dat verkeersstromen tussen en binnen onze gemeente de afgelopen jaren zijn veranderd en we verwachten dat die in de toekomst zullen blijven veranderen. Veranderingen vragen om aanpassingen en een grotere capaciteit op het wegennet van en naar Zevenaar, met name op het onderliggende wegennet bij de snelweg.



In de afgelopen jaren zijn de Arnhemseweg en de weg Hengelder daarom aangepast⁵. Er komen twee nieuwe aansluitingen op het rijkswegennet: bij de Arnhemseweg (A15) en Zevenaar-Oost (A12). De bestaande aansluiting op de A12 – ter hoogte van de Griethse Poort – komt te vervallen.

Naast verbeteringen voor het autoverkeer investeren we in het vervoer over het spoor. Op het traject Zevenaar-Didam is het spoor verdubbeld. Zo zorgen we dat Zevenaar goed bereikbaar blijft voor inwoners, bezoekers en alle andere reizigers. Indien wij daar noodzaak toe zien, zullen we overgaan tot strategische aankoop van gronden, zodat op (de langere) termijn Zevenaar goed op weg blijft.

⁵ Bij het schrijven van dit document was het zgn. tracé-besluit doortrekking A15/verbreding A12 nog niet onherroepelijk. Vooralsnog bestaat dit voorbehoud dus nog.

4.5 De beleidskeuzes in relatie tot de thema's

Vele wegen leiden naar Rome: daarom is het belangrijk onze rol voorafgaande aan ieder project en iedere locatie transparant en zorgvuldig te bepalen.

BELEIDSKEUZE 2: THEMA'S IN HET GRONDBELEID MEENEMEN BIJ AFWEGING VOOR GEBIEDSONTWIKKELINGEN

Deze beleidskeuze houdt voor grondexploitaties in dat we de genoemde thema's meenemen in de afweging voor een (gebieds)ontwikkeling. Maatschappelijke kosten en opbrengsten die hier uit voortvloeien zetten we af tegen de directe financiële resultaten van een gebiedsontwikkeling. Als gemeente streven we natuurlijk naar optimalisatie binnen projecten. Het financiële aspect is daarbij niet leidend, maar wel een belangrijk onderdeel van het integrale resultaat. Als gemeente zijn we daarbij bereid om risico's te dragen bij specifieke projecten. Deze risico's worden vooraf in kaart gebracht en in de besluitvorming meegewogen.

MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT EN TOTAL-LIFE-CYCLE-BENADERING BIJ PROJECTEN

ALS GEMEENTE VOEREN WE MOGELIJK OOK PROJECTEN UIT MET MAATSCHAPPELIJKE WINST EN FINANCIËLE TEKORTEN. OOK ALS WE NIET RISICODRAGEND ONTWIKKELEN KAN WAARDE WORDEN TOEGEVOEGD. HET MAATSCHAPPELIJK RENDEMENT RECHTVAARDIGT DAN DERGELIJKE INVESTERINGEN.

Thema's in het grondbeleid wegen mee bij de uitgifte van gemeentegrond en bij initiatieven van derden

Bij de uitgifte van gemeentegrond bepalen we als gemeente de selectiemethode. Ook de opgave binnen het maatschappelijk rendement – op basis van de thema's in het grondbeleid – bepalen we per locatie en project. We kiezen de beste selectiemethode, rekening houdend met het vooraf geformuleerde gewenste integrale resultaat. Daarbij kijken we naar maatschappelijk en financieel rendement, zowel op korte als lange termijn. Voor iedere locatie of project wordt het rendement getoetst aan de thema's in het grondbeleid.

De weging van de thema's in het grondbeleid verschillen per project. In het kader van transparantie wordt dit voorafgaand aan een selectieprocedure gecommuniceerd. Selectieprocedures blijken echter soms kostbaar en tijdrovend te zijn. Om te garanderen dat ook kleinere marktpartijen, inwonersgroepen en andere particuliere actoren kunnen meedingen in voor hen interessante projecten zoeken we als gemeente naar innovatieve selectiemethoden (zoals prijsvragen, tenders met innovatieve of uitdagende kaders en nieuwe samenwerkingsvormen).

We beoordelen initiatieven van derden, waarbij een ondergrens geldt van meer dan 20 woningen of één hectare bedrijventerrein, met een maatschappelijke kosten-batenanalyse volgens de 'total-life-cycle' benadering. Projecten worden, naast ruimtelijke/ landschappelijke inpasbaarheid, beoordeeld op zowel financieel als maatschappelijk rendement. Op die manier nemen we ook indirecte positieve en negatieve effecten van een ontwikkeling mee in ons waardeoordeel. We hebben daarbij in de eerste plaats een faciliterende rol. Met inachtneming van de hierboven genoemde ondergrenzen is het aan initiatiefnemers zelf om bij aanvragen te vermelden hoe zij de financiële en maatschappelijke aspecten meenemen, zowel op korte als lange termijn (denk hierbij aan duurzaamheidseisen e.d.).

We hanteren, afhankelijk van het thema, verschillende rendementen, financiën en (grond)opbrengsten. Bij de uitgifte van gemeentelijke grond hanteren we – grond bestemd voor sociale huur daargelaten – in principe marktconforme functionele grondprijzen. Dit betekent dat gemeente Zevenaar een prijs hanteert

die afhankelijk is van functie en gebruik. We denken echter graag mee over de betaalbaarheid van ontwikkelingen, zeker als die vanwege de te verwachten maatschappelijke meerwaarde, bijdragen aan het totale integrale rendement.

Voor projecten zetten we altijd het financieel rendement af tegen het maatschappelijk rendement. Dit rendement meten we over de totale levenscyclus van dat wat gerealiseerd wordt. We werpen hiermee een brede blik op gebiedsontwikkelingen, waarbij we ook de effecten op lange termijn meenemen. Denk bijvoorbeeld aan lange termijn toenames in beheer en onderhoud van (openbare) ruimten, de fysieke en mentale gezondheid van inwoners, duurzaamheid, werkgelegenheid of de toekomstige economische levensvatbaarheid van Zevenaar. Het gaat dus niet alleen om het directe economische resultaat in de grondexploitatie. Een mogelijke bijdrage aan het maatschappelijk rendement, bijvoorbeeld door eindgebruikers, nemen we ook mee in de total-life-cycle-benadering. Grotere investeringen voorafgaande aan een ontwikkeling zijn daarom mogelijk wenselijk als daarmee bijvoorbeeld op lange termijn kosten worden bespaard. Voorbeelden zijn investeringen in verduurzaming, klimaatadaptatie of levensloopgeschiktheid.

We dragen vanwege onze publiekrechtelijke taak altijd enige verantwoordelijkheid voor het kostenverhaal, en voor het rekenen van leges bij nieuwe ontwikkelingen. Ten aanzien van het kostenverhaal zijn we gebonden aan wettelijke kaders terwijl voor het innen van leges onze legesverordening leidend is. Denk bijvoorbeeld aan plankosten, planschade en de kosten verbonden aan het verlenen van de omgevingsvergunning. Als we betrokken zijn, sturen we bij een actief grondbeleid op de cashflow, risicomanagement en de grondexploitatie. Bij een faciliterende rol geven we richting via anterieure overeenkomsten met waarborgzekerheden en sturen we, waar gemeentelijke kosten worden gemaakt op het budget.

Toepassen van nieuwe regelgeving zoals de Omgevingswet

Het gemeentelijke grondbeleid en dat voor gebiedsontwikkeling is onderworpen aan wetgeving zoals de Onteigeningswet, de Wet Voorkeursrecht gemeenten en de afdeling grondexploitatie van de Wro. Ook is in maart 2020 – in aanvulling op de Omgevingswet- de Aanvullingswet Grondeigendom aangenomen. Deze wet vereenvoudigt een deel van de bestaande instrumenten voor grondbeleid en brengt deze samen in het stelsel van het omgevingsrecht. Het gaat daarbij om instrumenten om in te grijpen in het eigendomsrecht van de grond, zoals voorkeursrecht, onteigening, herverkaveling en kavelruil in landelijk gebied. Ook faciliteert het wetsvoorstel (vrijwillige) kavelruil in stedelijk gebied. Via de Aanvullingswet Grondeigendom worden verder een aantal verbeterpunten aangebracht in de bestaande regeling voor het kostenverhaal, met als doel deze eenvoudiger en flexibeler te maken.

We maken de Zevenaarse thema's in het grondbeleid kenbaar in de nog op te stellen Omgevingsvisie. In het onderliggende Omgevingsplan vertalen we deze thema's naar een collectief van regels en (open) normen. Om ontwikkelingen te kunnen toetsen aan deze regels en normen introduceren we meetinstrumenten en meetbare opgaven in de Omgevingsvisie. Ook op het gebied van staatssteunbeoordeling, aanbesteding en verslaggevingsregels zijn er wetswijzigingen en/of is er jurisprudentie.

In hoeverre we aan de - in deze voorliggende nota genoemde- thema's meetinstrumenten en/of meetbare opgaven kunnen/willen opnemen, is op dit moment nog niet duidelijk. Dit wordt in het proces rond de Omgevingsvisie verder bekeken. Waar nodig worden de thema's in het grondbeleid nog aangescherpt, aangevuld en of/aangepast aan de hand van de thema's in de Omgevingsvisie.

De komende tijd moet duidelijk worden hoe de interactie tussen beleid waarin integraal waardedenken centraal staat en geldende regelgeving (zoals het Besluit begroting en verantwoording) verloopt. Wij

moeten helder voor ogen hebben wanneer actieve grondpolitiek overgaat in een grondexploitatie, en wanneer juist sprake is van een strategisch belang voor de gemeente-balans.

De Omgevingsvisie wordt in de loop van 2022 aan de raad ter vaststelling voorgelegd.

5 Financiële kaders

5.1 Waardering

De commissie Besluit begroting en verantwoording (hierna: BVV) heeft in haar notities "Grondbeleid in begroting en jaarstukken" en "Vastgoed" omschreven hoe gronden gewaardeerd moeten worden, welke kosten geactiveerd mogen worden en hoe tekorten en risico's afgedekt moeten worden. Leidend daarbij is of de grond in transitie is of gaat, of wat de toekomstige bestemming wordt. In die zin hebben we weinig beleidsvrijheid en zijn we gehouden aan de regelgeving.

5.2 Grondexploitaties

Uit de grondexploitatieberekening blijkt of alle investeringen terugverdiend kunnen worden en of er winst wordt verwacht. De eindwaarde van een project staat gelijk aan de opbrengsten minus de kosten gedurende de gehele looptijd. Is de eindwaarde negatief, dan wordt een verliesvoorziening getroffen om het toekomstige verwachte verlies te dekken.

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 een grondexploitatie. De commissie BBV schrijft in dat geval voor dat tussentijds winst genomen moet worden conform de 'percentage of completion' methode (POC-methode). Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. 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).

Alvorens hiertoe wordt overgegaan worden de projectspecifieke risico's in kaart gebracht en betrokken bij de deze tussentijdse winstneming. Deze winstneming wordt met de hoogte van de gekwantificeerde projectspecifieke risico's gecorrigeerd. Het gaat bij het bepalen van de risico's uitdrukkelijk niet om de risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatie zoals verwachtingen op het gebied van economische groei of de vastgoedmarkt in zijn algemeenheid (conjunctuurrisico's). Het gaat ook niet om risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van grondexploitaties waarover de gemeenteraad nog moet besluiten.

Bij de start van een nieuwe ontwikkeling, waarbij de gemeente een grondpositie heeft dan wel gaat innemen, wordt de grondexploitatieberekening ter vaststelling voorgelegd aan de raad. Als het verwachte resultaat negatief is zal het voorstel altijd voorzien zijn van een dekkingsvoorstel, en een onderbouwing van het maatschappelijk rendement. Wat onder dit maatschappelijk rendement wordt verstaan, wordt door middel van voorbeelden verduidelijkt in § 3.1.

De grondexploitaties worden minimaal één keer per jaar bijgesteld. Dat wil zeggen dat jaarlijks beoordeeld wordt of de verwachte investeringen en opbrengsten van een project gedurende de gehele looptijd juist

zijn ingeschat. De grondexploitatieberekening wordt bijgesteld indien zich gedurende het jaar nieuwe feiten voordoen, met substantiële wijzigingen tot gevolg. Noodzakelijk geachte investeringen en opbrengsten worden bij de begroting als benodigd budget voorgelegd aan de gemeenteraad. In voorkomende gevallen worden deze budgetten bijgesteld in tussenrapportages. Bij de jaarrekening wordt een verantwoording van de behaalde resultaten gepresenteerd. We hanteren een uniforme aanpak voor wat betreft risicomanagement bij ruimtelijke projecten. De risico's worden minimaal één keer per jaar geïnventariseerd middels een kwalitatieve analyse. Waar mogelijk worden de risico's gereduceerd door het treffen van beheersmaatregelen. De resterende risico's worden berekend middels een kwantitatieve analyse en vastgelegd. Met deze informatie kan de projectleider de directie en het bestuur juist informeren over de bestaande risico's binnen projecten.

Het risicoprofiel van de grondexploitaties vormt – samen met de andere gemeente-brede risico's – de noodzakelijke omvang van de benodigde weerstandscapaciteit. De beschikbare weerstandscapaciteit wordt aangevuld met winsten uit grondexploitaties en vrijval uit de verliesvoorzieningen van de grondexploitaties. Op basis van de Nota reserves en voorzieningen 2018 (vastgesteld op 19-12-2018) worden deze resultaten via resultaatsbestemming toegevoegd aan de Algemene reserve, tenzij hiertoe bij resultaatsbestemming in het kader van de jaarstukken anders wordt besloten. De Algemene reserve is, conform dezelfde Nota reserves en voorzieningen, onder meer bedoeld om risico's af te dekken.

EVENTUELE TEKORTEN VOOR PROJECTEN WORDEN AFGEDEKT VIA EEN VERLIESVOORZIENING OP NETTO CONTANTE WAARDE.

WE BRENGEN MINIMAAL ÉÉN KEER PER JAAR DE RISICO'S VOOR RUIMTELIJKE PROJECTEN KWALITATIEF EN KWANTITATIEF IN BEELD, DOOR HET TREFFEN VAN BEHEERSMAATREGELEN EN DOOR DE TOETSING AAN DE WEERSTANDSCAPACITEIT.

5.3 Bevoegdheid college

Het college is op grond van artikel 160 Gemeentewet bevoegd tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen (transacties onroerend goed, sluiten van exploitatieovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsovereenkomsten). In artikel 171, eerste lid, van de Gemeentewet is bepaald dat de burgemeester (als rechtspersoon) de gemeente in en buiten rechte vertegenwoordigt. Daaronder valt het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen waartoe het college besluit. Het college dient de raad in staat te stellen om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Met betrekking tot de aan- en verkoop van gronden wordt aansluiting gezocht bij de gemeentelijke mandatenregeling welke periodiek wordt geactualiseerd

5.4 Balansverschuivingen

Met veranderingen in de bestemming van grond verandert ook de verantwoording op de balans. De commissie BBV heeft regels opgesteld voor deze zogenoemde balansverschuivingen. Gronden worden ten allen tijde verschoven tegen boekwaarde. De boekwaarde is echter niet altijd een-twee-drie te herleiden. In dat geval zijn er regels om de boekwaarde te bepalen. Wanneer een grondexploitatie is afgerond bestaat deze uit bouwrijpe grond en openbaar gebied. De opbrengsten van de bouw kavels dekken in principe de kosten van de inrichting van het openbaar gebied. Daarmee is de boekwaarde van de grondexploitaties het totaal van bouw kavels. Openbaar gebied heeft in deze geen boekwaarde. Het

openbaar gebied wordt wanneer een grondexploitatie klaar is dan ook “om niet” overgedragen en wordt ook niet opgenomen in de materiële vaste activa. Zodra de transitie van de grond zo goed als afgerond is maar nog niet alles is verkocht kan de grondexploitatie worden afgesloten maar de resterende kavels blijven – conform huidige regelgeving- verantwoord onder de voorraden. De waarde van de kavels is dan als volgt:

$$\text{Waarde kavel} = \text{Kaveloppervlak (in hectare)} * \frac{\text{Totale boekwaarde grondexploitatie (in euro's)}}{\text{(Totaal onverkochte hectares)}}$$

Gronden die onder de materiele vaste activa gepresenteerd worden en waarvan besloten is dat zij verkocht gaan worden, verschuiven naar de voorraad.

5.5 Verantwoording en bijsturing via P & C-cyclus

Overeenkomstig artikel 9, lid 2 van het BBV provincies en gemeenten dient een paragraaf grondbeleid deel uit te maken van de programmabegroting en het jaarverslag van de gemeente. Transparantie van het grondbeleid is om twee redenen van belang. In de eerste plaats vanwege het financiële belang voor zowel de gemeente als haar partners/ de andere partijen op de grondmarkt en de risico's en in de tweede plaats vanwege de relatie tot de doelstellingen zoals aangegeven in onze programma's zoals bijvoorbeeld Wonen, Zorg, Recreatie of Economie. Door hier meer inzicht in te geven wordt duidelijk waarom de gemeente Zevenaar wel of niet actief betrokken is in specifieke situaties.

De geprognosticeerde resultaten van de gemeentelijke grondexploitaties worden jaarlijks per 1 januari herzien. Daarna worden deze verwerkt in de Uitvoeringsrapportage grondexploitaties die door de raad worden vastgesteld. De financiële effecten worden verwerkt in de door de raad vastgestelde jaarrekening van het voorafgaande jaar.

Voor de verliesgevende grondexploitaties wordt, conform de voorschriften van het BBV, een verliesvoorziening getroffen. De raad bepaalt uit hoofde van zijn budgetrecht (meestal bij de vaststelling van de jaarrekening) de bestemming van eventueel vrijgevallen verliezen dan wel de dekking van een noodzakelijke aanvulling van de verliesvoorziening.

Omdat een verliesvoorziening wordt bepaald op basis van de Netto Contante Waarde van het resultaat van een grondexploitatie (zoals bepaald in de Financiële verordening 2021) heeft de vorming dan wel een vrijval van deze verliesvoorziening een effect op de meerjarenbegroting. Aan deze verliesvoorziening dient immers jaarlijks rente te worden toegevoegd. Deze toevoeging komt ten laste van de begroting. Een vrijval van de verliesvoorziening betekent een lagere toevoeging van rente en heeft dus een gunstig effect op de begroting.

De Paragraaf Weerstandsvermogen van de Meerjarenbegroting verschaft inzicht in de verhouding van de grondexploitatie-risico's in relatie tot het gemeentebrede risicoprofiel.

5.6 Bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen

Via de Wet ruimtelijke ordening (Wro) – en vanaf 1 januari 2022 via de Omgevingswet – kunnen gemeenten een bijdrage vragen voor bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen aan initiatiefnemers. De Structuurvisie 2025 (vastgesteld op 11 december 2013) en de Omgevingsvisie Rijnwaarden zijn de nieuwe basis voor het in rekening brengen van een (financiële) bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen. Voor het verhalen van de bijdrage voor Bovenwijkse voorzieningen gelden de volgende criteria:

- Het exploitatiegebied heeft profijt van de betreffende voorzieningen.

- Er wordt aangetoond dat de voorzieningen toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied (causaliteit).
- Er wordt aangegeven in welke mate de kosten van de voorzieningen ten laste kunnen worden gebracht van het exploitatiegebied (proportionaliteit).

Om kosten van ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op derden hoeft niet aan de drie hierboven vermelde criteria profijt, causaliteit en proportionaliteit te zijn voldaan. Ruimtelijke ontwikkelingen moeten wel zijn onderbouwd in de structuurvisie, en de bijdrage moet gebaseerd zijn op een overeenkomst.

De commissie BBV beveelt aan om de wijze waarop met de toerekening van bovenwijkse voorzieningen wordt omgegaan, vast te leggen in de paragraaf grondbeleid, een Nota Grondbeleid of de financiële verordening ex artikel 212 Gw. Om aan deze aanbeveling tegemoet te komen is het college momenteel bezig om een Nota Kostenverhaal op te stellen. In deze nota wordt ook vastgelegd hoe wordt omgegaan met het kostenverhaal indien er sprake is van ruimtelijke ontwikkelingen.

5.7 Grondprijsbeleid

Voor het bepalen van de hoogte van de prijs van bouwgrond hanteren we een functioneel en marktconform grondprijsniveau. De grondprijs is hiermee afhankelijk gesteld van de functie waarvoor een perceel grond door de afnemer wordt aangekocht. Uitgangspunt is verder dat de grond tegen een marktconforme verkoopprijs wordt verkocht, zodat we een reële marktprijs ontvangen en vermeden wordt dat de afnemer van de grond wordt gesubsidieerd. Daarbij spelen ook het voorkomen van (verboden) staatssteun en de gedragsregels uit de Wet Markt en Overheid een belangrijke rol. Voor het bepalen van de hoogte van de grondprijzen worden onderstaande vijf methoden het vaakst toegepast in Nederland:

1 Comparatieve methode

Deze methode leidt de waarde van de grond af uit vergelijkbare gerealiseerde transacties. De waarde wordt gecorrigeerd voor eventuele verschillen die zich voordoen met de referentielocatie. Het voordeel van deze methode is de eenvoud en toepasbaarheid, maar het nadeel is dat er vaak een gebrek is aan kwalitatief goed vergelijkingstransacties. De comparatieve methode wordt veelal gebruikt om te verifiëren of bepaling met behulp van een andere methode een acceptabele uitkomst geeft.

2 Kostprijsmethode

De kostprijs is een optelling van alle productiekosten die we als gemeente maken (verwerving, bouw- en woonrijp maken en plankosten). Omdat deze vrijwel nooit een goede afspiegeling is van de marktconforme prijs, wordt deze methode in beginsel niet gehanteerd. Hantering van deze methode wordt gehanteerd om te bepalen of de marktconforme prijs niet onder het kostprijsniveau is gedaald. Daarmee kan dan de afweging worden gemaakt of productie van deze bouwgrond onder het kostprijsniveau wenselijk is.

3 Residuele waardemethode

Met deze methode wordt de waarde van de grond afgeleid van de opbrengsten en kosten van de op die bestemming te realiseren ontwikkeling. De residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed en de bouw- en bijkomende kosten inclusief btw.

4 Grondquote / grondcurve

Met de ervaringen van de residuele methode kan de grondprijs als percentage van de v.o.n.- prijs (vrij op naam prijs) van de projectmatige woningen worden uitgedrukt. Dit percentage kan variëren naarmate de v.o.n. prijs stijgt. Deze genormeerde residuele waardemethode wordt vertaald in een grondcurve. Afspraken over de kwaliteit van het vastgoed blijven noodzakelijk in het contractvorming proces.

5 Vaste vierkantemeterprijs of vaste kavelprijs

Hierbij wordt een vast bedrag per m² bouwgrond of kavel gehanteerd. Indien gewenst kan een verschillende m² prijs gehanteerd worden bij verschillende prijscategorieën, locaties of kavelgrootte. Voor sociale huur en koop wordt gewerkt met een vaste kavelprijs welke in de gemeentelijke grondprijsbrief wordt vastgesteld en onderbouwd.

De onderbouwing van de grondprijzen vindt u terug in de nota. Deze leggen we jaarlijks door een vertrouwelijke onderbouwing voor aan het college. De in het grondprijsbeleid vastgelegde tarieven worden toegepast in alle overeenkomsten die betrekking hebben op kavels en losse grondstroken. Voor transacties waarvan (een deel van) de levering plaats vindt buiten het tijdvak van het vigerende grondprijsbeleid zal de waardestijging worden gecompenseerd door een in de overeenkomst opgenomen rentebepaling, dan wel door de toepassing van een indexering. Indien het niet mogelijk blijkt om een specifieke kavel binnen de kaders van het grondprijsbeleid te verkopen, dan wordt dit gemotiveerd ter besluitvorming aan het college voorgelegd.

UITGIFTE VAN BOUWGROND

DE UITGIFTE VAN BOUWGROND GESCHIEDT – GROND VOOR SOCIALE WONINGBOUW DAARGELATEN – TEGEN MARKTCONFORME GRONDPRIJZEN GEBASEERD OP DE BEOOGDE FUNCTIE VAN DE UIT TE GEVEN BOUWGRONDEN. DE GRONDPRIJZEN ZIJN BEPAALD MET DE RESIDUELE GRONDWAARDEMETHODE EN BETREFFEN BOUWRIJPE GROND.

JAARLIJKS GEVEN BURGEMEESTER & WETHOUDERS INZICHT IN DE TE HANTEREN METHODEN EN PRIJZEN IN DE GRONDPRIJZENNOTA, WAARBIJ TEVENS REKENING WORDT GEHOUDEN MET EUROPESE WET- EN REGELGEVING. AFWIJKINGEN VAN HET GRONDPRIJSBELEID ZIJN VOORBEHOUDEN AAN HET COLLEGE MITS DEZE VALLEN BINNEN DE KADERS VAN DE DESBETREFFENDE VASTGESTELDE GRONDEXPLOITATIE.

5.8 Snippergroen- en reststrokenbeleid en verjaring van grondeigendom

Voor snippergroen en reststroken verwijzen wij naar het gemeentelijke groenbeleid, met kenmerk Z/19/330403/INT/19/927837. De (vermeende) verjaring van gemeentelijke grondeigendom wordt per casus separaat beoordeeld en behandeld. Verder volgt de gemeente de nieuwste inzichten over verjaring uit de rechtspraak en wetgeving.

Bijlage A: Samenhang beleid

In deze bijlage staat een lijst (niet uitputtend) met beleid dat sterk samenhangt met het grondbeleid en/of belangrijke ruimteclaims binnen het Zevenaarse grondgebied.

- Omgevingsvisie (wordt nog opgesteld)
- Ambitiedocument Entree Hengelder)
- Centrumvisie Zevenaar
- De Zevenaarse economische agenda (nog niet vastgesteld)
- De economische visie De Liemers
- Regionale Energie Strategie Arnhem-Nijmegen (nog niet vastgesteld)
- Integraal Accommodatieplan
- Nota kostenverhaal (nog niet vastgesteld)
- Beleidskader vrijetijdseconomie Zevenaar 2030
- Woondeal
- Woonvisie Gelders Eiland
- Woonvisie Zevenaar (nog niet vastgesteld)
- Economische Agenda Zevenaar
- Routekaart Verduurzamen maatschappelijk vastgoed (nog niet vastgesteld)
- Toets- en afwegingskader grootschalige duurzame energieopwekking (zon en wind)
- Structuurvisie Zevenaar 2012-2030
- Omgevingsvisie Gelders Eiland 2030
- (Intergemeentelijke) Structuurvisie Rivierklimaatpark IJsselpoort
- Grondprijnsbrief gemeente Zevenaar 2020 (wordt jaarlijks geactualiseerd)
- Beleidsregels uitgifte groenstroken

Bijlage B: Samenwerking

De meest voorkomende vormen van Publiek-Private Samenwerkingsvormen (PPS-constructies) zijn:

- PPS – concessiemodel;
- PPS – coalitiemodel (bouwclaim);
- PPS – alliantiemodel (joint venture).

Ad 1 Concessiemodel

De gemeente neemt het initiatief, maar betreft marktpartijen al in een vroeg stadium van de gebiedsontwikkeling. De gemeente regisseert de aanbesteding, en samen met de marktpartijen wordt het projectresultaat bepaald, bijvoorbeeld met het stedenbouwkundig programma van eisen of kwaliteitsnormen voor groen of openbaar gebied. Met het concessiemodel voeren marktpartijen de gebiedsontwikkeling zoveel mogelijk zelf uit.

Ad 2 Coalitiemodel (bouwclaim)

Al vooraf verdelen de gemeente en ontwikkelaars de werkzaamheden, verantwoordelijkheden, de zeggenschap en de risico's. Deze verdeling wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Bij de bouwclaim zijn grondposities in eigendom van marktpartijen. Zij dragen deze grondposities over aan de gemeente die op haar beurt de grondexploitatie voert. Overdracht gebeurt vaak tegen lagere prijs dan de actuele marktwaarde. Marktpartijen zijn namelijk doorgaans niet geïnteresseerd in sec de grondexploitatie, voor zover dit überhaupt mogelijk is op basis van de aanbestedingsregels. Met een korting op de marktwaarde 'kopen' de marktpartijen ontwikkelrechten ofwel bouwclaims. Deze rechten hebben betrekking op aantallen te realiseren woningen, op de locatie zelf, en mogelijk ook deels op locaties elders.

Ad 3 Alliantiemodel (joint venture)

De gemeente en de markt werken gezamenlijk aan de ontwikkeling van voorzieningen, de bouw, exploitatie en beheer. Zij accepteren samen risico's voor wat betreft kosten en opbrengsten. Werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's worden gelijkmatig gedragen. Ze worden overgedragen aan een losstaande projectorganisatie of joint venture, waar de gemeente en marktpartijen gezamenlijk aan deelnemen. In dit model hebben partijen een gezamenlijk ontwikkelingsbelang.