

Inhoudsopgave	pagina
Hoofdstuk 1 Inleiding	2
1.1 Aanleiding	2
1.2 Opzet van de kadernota	2
Hoofdstuk 2 Doel, missie en strategie van het grondbeleid	3
2.1 Missie van het grondbeleid	3
2.2 Doelen van het grondbeleid	3
2.3 De strategie van het grondbeleid: De gemeente stuurt.	3
Hoofdstuk 3 Evaluatie kadernota Grondbeleid 2005	6
3.1 Trends en ontwikkelingen	6
3.2 Kadernota grondbeleid 2005	6
Hoofdstuk 4 Sturend grondbeleid	8
4.1 Inleiding	8
4.1.1 Sturend Grondbeleid	8
4.2 Actief, facilitair en passief sturen	8
4.2.1 Actief sturen	8
4.2.2 Facilitair sturen	9
4.2.3 Passief sturen	10
4.2.4 Stappenplan	11
4.3 Ontwikkelingsstrategie	11
Hoofdstuk 5 Het verwervingsbeleid	13
5.1 Minnelijke aankoop	13
5.2 Onteigening	14
5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten	14
Hoofdstuk 6 Het kostenverhaal	17
6.1 Overeenkomst	17
6.2 Exploitatieplan	17
6.3 Planschade	18
Hoofdstuk 7 Gronduitgiftebeleid	20
7.1 Vormen van gronduitgifte	20
7.2 Grondprijnsbeleid	20
7.3 Uitgiftevoorwaarden beleid	21
Hoofdstuk 8 Bestuur & organisatie	22
7.1 Grondbeleid en dualisme	22
7.1 De planning en control cyclus	23
7.2 Risicomanagement	24
Bijlage A Wettelijk kader	25

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding om de kadernota grondbeleid uit 2005 van de gemeente Emmen te herzien is tweeledig. De belangrijkste aanleiding is het in werking treden van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de daaraan gekoppelde Grondexploitatiewet (Grexwet). Daarnaast heeft de gemeente een gemeentelijke financiële verordening gemeente Emmen, vastgesteld door de gemeenteraad in 2003. In deze verordening (artikel 22) is opgenomen dat de kadernota grondbeleid ten minste eens in de vier jaar ter behandeling en vaststelling aan de gemeenteraad dient te worden voorgelegd. Bij de herziening van de kadernota grondbeleid zijn meegenomen de maatschappelijke ontwikkelingen (economisch en demografisch) die de laatste jaren steeds zichtbaarder worden.

In de kadernota grondbeleid zijn beleidskeuzes en grondbeleidsinstrumenten beschreven die ingezet worden om ruimtelijke doelstellingen/visies, uit de verschillende structuurvisies, raadsbesluiten en/of ander sectoraal beleid, uitgevoerd te krijgen. De beleidskeuzes laten zien hoe het college van burgemeester en wethouders zich opstelt bij het inzetten van het grondbeleid. De grondbeleidsinstrumenten worden ingezet om, voor ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen, de benodigde gronden te verwerven of kosten te verhalen. De ruimtelijke doelstellingen en visies zijn de legitimatie voor de inzet van de grondbeleidsinstrumenten. Het is van belang om flexibel en snel te kunnen handelen bij het realiseren van fysiek-ruimtelijke opgaven als daar aanleiding toe is. Dit kan bijvoorbeeld zijn als het algemeen belang zo zwaar weegt dat (pro-)actief handelen wel nodig is. Het gemeentebestuur moet slagkracht en keuzevrijheid behouden en tegelijkertijd consequent en transparant opereren.

1.2 Opzet van deze kadernota

In deze Kadernota Grondbeleid wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de missie, doelstellingen en de strategie van het door gemeente Emmen gevoerde sturende grondbeleid. Hoofdstuk 3 geeft een inkijk in de belangrijke trends en ontwikkelingen en een terugblik op de kadernota uit 2005 (die met vaststelling van deze kadernota komt te vervallen). Het grondbeleid wat het gemeentebestuur de komende jaren zal gaan voeren wordt toegelicht in hoofdstuk 4. Het verwervingsbeleid komt aan de orde in hoofdstuk 5. Dit zijn de grondbeleidsinstrumenten die het gemeentebestuur ter beschikking staan. Het kostenverhaal is een belangrijk onderdeel van grondbeleid en wordt in hoofdstuk 6 behandeld. In hoofdstuk 7 staat het uitgiftebeleid centraal en hoofdstuk 8 laat zien hoe het bestuur en organisatie in elkaar zit. Bij deze kadernota grondbeleid zit een bijlage 1, hierin wordt het wettelijk kader uiteengezet.

2. Missie, doelen en strategie van het grondbeleid

Emmen investeert in de toekomst voor een kwalitatief complete, attractieve en vitale gemeente Emmen. Een gemeente die tegemoet komt aan de steeds hogere eisen die bewoners, bedrijven, instellingen en bezoekers stellen aan de woon-, werk- en leefomgeving, aan onderwijs, culturele en andere voorzieningen en aan sport- en recreatiemogelijkheden. Grondbeleid is een belangrijk middel van de overheid om het algemeen belang te dienen.

2.1 Missie van het grondbeleid

De missie voor deze kadernota grondbeleid luidt:

Direct en indirect, indien nodig met inzet van financiële en/of juridisch instrumenten, moet grondbeleid bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van Emmen, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.

De kadernota grondbeleid staat ten dienste van visies en doelstellingen op andere beleidsterreinen. Hierbij moet gedacht worden aan beleidsterreinen als ruimtelijke ordening, wonen, economie, maatschappelijke voorzieningen en verkeer en vervoer. Het maatschappelijke en algemeen belang zijn belangrijke uitgangspunten om deze missie te realiseren.

2.2 Doelen van het grondbeleid

Bij het realiseren van de gewenste ruimtelijk-fysieke ontwikkelingen geldt de volgende beleidsdoelstelling:

Het bereiken van de gestelde visies/doelen in het ruimtelijk ordeningsbeleid en/of overige beleidsterreinen met de gewenste ruimtelijke kwaliteit op de gewenste tijd en plaats en met een verantwoorde kosten-baten verhouding, met een verantwoord financieel-economisch rendement en op een efficiënte wijze.

De doelstellingen van de kadernota grondbeleid zijn:

- Een grondbeleid waar bestuurlijk en ambtelijk aan kan worden getoetst;
- Het beantwoorden van de vraag hoe een fysiek-ruimtelijke ontwikkeling met behulp van de beschikbare grondbeleidsinstrumenten kan worden gerealiseerd;
- Duidelijkheid en transparantie geven aan alle betrokkenen;
- Verdere professionalisering van het grondbeleid en de bij de uitvoering van het grondbeleid betrokken disciplines binnen de organisatie;
- De gemeenteraad meer inzicht geven in hoe het college omgaat met de vastgestelde kaders van het grondbeleid.

Bovenstaande doelstellingen zijn expliciet opgenomen naar aanleiding van het onderzoek van de rekenkamercommissie Emmen van maart 2010.

2.3 De strategie van het grondbeleid: De gemeente stuurt.

Het grondbeleid krijgt in de praktijk van alle dag op verschillende manieren vorm en inhoud. Dit komt doordat geen enkele fysiek-ruimtelijke ontwikkeling hetzelfde is. In elk specifiek geval zijn de Ausgangssituaties en de rol en de belangen anders. Dit geldt niet alleen voor de gemeente, maar ook voor andere betrokkenen. Het

gemeentebestuur hanteert sturend grondbeleid, in hoofdstuk 4 wordt dit nader toegelicht.

De gemeente Emmen kiest ervoor zich op te stellen als partij in het krachtenveld, die streeft naar een *regisserende en initiërende rol* en de bereidheid heeft om met belanghebbenden als grondeigenaren, projectontwikkelaars/bouwers en woningcorporaties te onderhandelen en samen te werken, met respect voor en onderkenning van ieders rol en verantwoordelijkheden.

Met *regisseren* wordt bedoeld dat de gemeente medewerking verleent aan de ontwikkeling van plannen van private personen, bedrijven en instellingen, mits deze passen binnen de visies en doelstellingen van het vigerende gemeentelijke beleid. Met *initiëren* wordt hier bedoeld het op gang brengen en trekken van het proces dat moet leiden tot een locatie-ontwikkeling vanuit visies en doelstellingen, zonodig door het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten.

Door in de onderhandelingsfase in onderlinge samenhang optimaal gebruik te maken van deze grondbeleidsinstrumenten moet de gemeente een optimale onderhandelingspositie creëren. Het gemeentebestuur van Emmen heeft voor het grondbeleid het volgende voor ogen:

Inhoudelijk (wat doet de gemeente wel of juist niet?):

- Bij de initiërende rol zelf (planmatig) actief sturen op de markt door het kopen van grond, ook na het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten;
- Bij de regisserende rol initiatieven, indien wenselijk planologisch mogelijk maken en indien onwenselijk planologisch niet mogelijk maken;
- Besluiten tot het wel of niet toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- Al dan niet vaststellen van bestemmingsplannen;
- Voor zover haalbaar en zinvol: sluiten van samenwerkings- en/of exploitatieovereenkomsten met betrokken marktpartijen;
- besluiten tot het wel of niet toepassen van de Ontheffingswet.

Proces (hoe doet de gemeente dat?):

- Beginnen daar waar is bepaald dat er ander ruimtegebruik zal worden gerealiseerd (het ruimtelijk beleid is dus bekend);
- Samenwerken met marktpartijen als volwaardige gesprekspartners, met respect voor en onderkenning van wederzijdse belangen;
- Zorgen voor goede kwalitatieve randvoorwaarden, zoals goed procesmanagement en goed georganiseerde overlegstructuren (en alles wat daarbij hoort). Zonodig door het inzetten van publiekrechtelijke instrumenten, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en/of de Ontheffingswet;
- Waar onderhandeld moet worden over samenwerking: optimaliseren van de onderhandelingspositie. Dat gebeurt door de uitgangspunten voor een planontwikkeling en de samenwerking daarin vast te stellen en door –zonodig– het in onderlinge samenhang inzetten van de grondbeleidsinstrumenten;
- Als het gaat om het inzetten van de grondbeleidsinstrumenten wordt de gemeentelijke rol benadrukt door de mogelijkheden te benoemen, de bereidheid uit te spreken ze toe te passen, tijdig en voortvarend een aanvang te nemen met het toepassen van deze instrumenten, de randvoorwaarden

daarvoor te realiseren en -zodig- daadwerkelijk over te gaan tot het toepassen van (één of meer van) deze instrumenten;

- Als geen overeenstemming wordt bereikt over samenwerken bij de realisatie van een ontwikkellocatie, zal met name overwogen worden de onteigening toe te passen en/of de (opgestarte) onteigeningsprocedure ook daadwerkelijk gestalte te geven.

3. Evaluatie Kadernota Grondbeleid 2005

3.1 Trends en ontwikkelingen

Er hebben zich veel verschuivingen voorgedaan op de grondmarkt de laatste twee decennia.

- Een belangrijke verschuiving is de veranderde rol van de overheid in het krachtenveld rondom grondbeleid/-politiek en fysiek-ruimtelijke ontwikkelingen. Private partijen hebben vaker een (belangrijke) grondpositie en beroepen zich op zelfrealisatie en/of zien geen noodzaak/voordelen om mee te werken aan beoogde ontwikkelingen;
- Een andere belangrijke verschuiving is het verschijnsel van de free-riders. Dit zijn actoren die profiteren van (openbare) ontwikkelingen, maar daaraan financieel niet wensen bij te dragen. In zo'n geval staat de overheid met lege handen en draait op voor de extra kosten;
- Gebiedsgericht werken is een belangrijke manier van werken geworden. Dit heeft gezorgd voor een schaalvergroting bij ruimtelijke opgaven en daarmee meer complexiteit. De risicobeheersing van ruimtelijke ontwikkelingen is lastiger geworden en vaak blijken risico's voor één partij te groot.

De verschuivingen hebben tot gevolg dat de positie van de overheid (ook de gemeente Emmen) op de grondmarkt veranderd is. Ontwikkelingen hebben geleid tot prijsstijgingen van grond en extra kosten. Deze kosten moeten betaald worden en in de praktijk blijkt dat deze rekening vaak bij de desbetreffende gemeenten terecht komt.

De rijksoverheid heeft op deze verschuivingen en de daaraan gekoppelde ontwikkelingen gereageerd.

- Zij heeft de positie van de overheden en het daaraan gekoppelde kostenverhaal verbeterd door in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van 2008 een onderdeel Grondexploitatiewet (Grexwet) op te nemen. Deze wetgeving stelt instrumenten beschikbaar waarmee kosten op derden kunnen worden verhaald en grondeigenaren gedwongen kunnen worden mee te werken aan ruimtelijke ontwikkelingen en anders eenvoudiger kunnen worden onteigend.
- Dezelfde wetgeving maakt het mogelijk om de toepassing van gemeentelijke doelstellingen af te dwingen op gronden van betrokken grondeigenaren. Bijvoorbeeld fasering, gedeelte sociale huur, particuliere kavels etc.

Deze aanpassingen in de wetgeving zorgen ervoor dat het gemeentebestuur niet per definitie actief grondbeleid hoeft te voeren om de haar doelstellingen te bereiken en het maatschappelijk belang te dienen. Gemeenten hebben meer mogelijkheden om te sturen in het grondbeleid.

3.2 Kadernota grondbeleid 2005

Het actieve grondbeleid dat de gemeente Emmen de laatste decennia heeft gevoerd heeft veel opgeleverd. Het heeft ertoe bijgedragen dat veel ruimtelijke visies en doelstellingen ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd en nog worden gerealiseerd.

De gemeenteraad heeft in april 2005 de kadernota Grondbeleid "Grond voor de complete stad" vastgesteld. Deze kadernota grondbeleid richt zich primair op een actief grondbeleid. De gemeente gaat in eerste instantie uit van het verwerven van gronden en vervolgens zelf de plannen realiseren of de gronden van marktpartijen

verwerven, bouw- en woonrijp maken en weer verkopen aan marktpartijen. Het wil overigens niet zeggen dat facilitair en passief grondbeleid niet zijn toegepast. Sterker nog ook facilitair grondbeleid is en wordt veelvuldig ingezet.

In de tijdshorizon waarbinnen de kadernota grondbeleid uit 2005 vigerend is geweest, zijn er door de gemeente grondaankopen gedaan. Dit zijn zowel strategisch (doelgerichte aankoop om ontwikkelingen mogelijk te maken) en compenserende (gronden als ruilobject om ruimte voor andere ontwikkelingen mogelijk te maken) grondaankopen geweest. Dit waren relatief minder aankopen dan de jaren voor 2005. Dat heeft ook voor een belangrijk deel te maken met een de herinrichting Emmen, die tegelijkertijd liep. De gemeente heeft in het plan van toedeling verschillende strategisch gelegen gronden toegewezen gekregen, en dus deze gronden niet hoeven te verwerven.

4. Sturend grondbeleid

4.1 Inleiding

De complexiteit, diversiteit en schaalvergroting binnen fysiek-ruimtelijke ontwikkelingen neemt steeds verder toe. Daar komt bij dat door de economische recessie de terugverdiencapaciteit niet langer zo vanzelfsprekend is als vóór 2008. Parallel daaraan spelen de demografische veranderingen waar de gemeente Emmen mee wordt geconfronteerd. Gelet op de posities die de gemeente en verschillende actoren op de grondmarkt innemen en de uiteenlopende situaties is een strikte keuze voor het voeren van grondbeleid in de praktijk niet voor de hand liggend. Bij de ontwikkeling van locaties is veelal sprake van een mengvorm en is de realisatie van het project het resultaat van overleg en onderhandelingen tussen gemeente en andere actoren. Voor het (onderhandelings)proces en het optimaliseren van de positie van de gemeente is het van belang kennis te hebben van het in onderlinge samenhang toepassen van grondbeleidsinstrumenten.

4.1.1 Sturend Grondbeleid

Het gemeentebestuur van Emmen voert de komende jaren Sturend Grondbeleid.

Sturend grondbeleid gaat uit van een manier van werken die door de tijdige, voortvarende inzet van grondbeleidsinstrumenten, welke worden toegepast per locatie en situatie, leidt tot de tijdige bestuurlijke gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. De gemeente treedt in het maatschappelijke krachtenveld op met een regisserende en initiërende rol. Wanneer de grondbeleidsinstrumenten efficiënt en in (optimale) onderlinge samenhang worden ingezet is er sprake van een situationeel bepaalde, bewuste keuze voor het inzetten van actief, faciliterend en passief sturend grondbeleid.

Sturend grondbeleid bevat alle grondbeleidsinstrumenten die nodig zijn om direct of indirect, indien nodig met de inzet van grondbeleidsinstrumenten, de gewenste veranderingen/ontwikkelingen in het ruimtelijk grondgebruik uit structuurvisies, doelstellingen en besluiten van de gemeenteraad te realiseren.

Het college van burgemeester en wethouders kan sturend grondbeleid verschillend inzetten, namelijk actief, facilitair en passief sturend. In de volgende paragraaf worden deze vormen van sturend grondbeleid uitgewerkt.

4.2 Actief, facilitair en passief sturen

4.2.1 Actief sturen

Bij actief sturen koopt het gemeentebestuur zelf gronden en/of opstal aan. De gemeente brengt deze tot ontwikkeling en geeft dat vervolgens weer uit. Bij deze vorm van sturing heeft de gemeente een initiërende rol. De kosten van de ontwikkeling worden goed gemaakt door verkoop van grond en/of opstal. Deze vorm van sturend grondbeleid zorgt ervoor dat de gemeente ook het volledige risico van de grondexploitatie draagt. Het resultaat van de grondexploitatie komt in zijn geheel ten goede aan de gemeente. De gemeente past actief sturen toe als het gaat om ontwikkelingen:

- waarbij een sterke gemeentelijke inbreng belangrijk is voor het bereiken van maatschappelijke doelen en waar anderen deze niet in gang zetten;
- en/of die van (bijzonder) strategische betekenis zijn voor het gemeentelijk

beleid;

- en/of waarbij de bouwlocatie een reële winstpotentie heeft.

Het criterium winstpotentie is geen doel op zichzelf maar moet worden gezien als middel om:

- de financiële risico's of tekorten bij andere grondexploitaties/complexen op te vangen, of - in vaktermen - de verevening tussen grondcomplexen en vastgoedprojecten mogelijk te maken conform de nota "Weerstandsvermogen, waardering en resultaatbepaling" en – verwerking inzake grondcomplexen;
- indien daar ruimte voor is: financiële afdrachten aan het concern te doen, om bij te dragen aan de concernexploitatie;
- bij te dragen aan het (ruimtelijk) beleid van de gemeente.

Voor actief sturend grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

- het realiseren van marktconforme prijzen van bouwgrond en het bereiken van tenminste een neutraal financieel-economisch resultaat;
- het optimaliseren van de aan grond toe te rekenen grondproductiekosten, zonder dat de kostprijs hoger wordt dan de marktconforme prijs;
- het mogelijk maken van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling door het tijdig bepalen en doen van strategische aankopen binnen de randvoorwaarden van het strategisch verwervingsbeleid;
- ervoor zorgdragen dat de verworven gronden en opstallen tijdig beschikbaar komen voor gemeentelijke grond- en vastgoedexploitatie, of - bij tijdelijk beheer - zo veel als mogelijk marktconform worden verhuurd of verpacht.

Sturing	Maximaal
Financiële risico's	Hoog

4.2.2 Facilitair sturen

Aan de samenwerking tussen het gemeentebestuur en private partijen liggen gezamenlijke belangen ten grondslag. In zo'n situatie is bij de grondexploitatie sprake van een publiek-private samenwerking (PSS).

De keuze voor facilitair sturen wordt bepaald door zaken als: de mate waarin de gemeente een bepaalde bestemming gerealiseerd wenst te zien, de onderlinge risicoverdeling, de winstmogelijkheden, de bundeling van kennis en kracht en (vaak ook) grond- of vastgoedposities bij private partijen.

Voor samenwerking met private partijen gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

- planvorming en planuitvoering vinden plaats volgens de door de gemeente vastgestelde ruimtelijke en/of maatschappelijke uitgangspunten;
- de risicoverdeling in samenwerkingsovereenkomsten is zo veel als mogelijk tussen partijen verdeeld;
- bundeling van kracht en kennis tussen marktpartijen en gemeente leidt tot toegevoegde waarde voor het maatschappelijk nagestreefde doel;
- Winsten worden gedeeld.

Sturing	Gedeeld, afhankelijk van de
----------------	------------------------------------

	samenwerkingsvorm
Financiële risico's	Gedeeld

4.2.3 Passief sturen

Van passief sturen is sprake als de gemeente de aankoop, ontwikkeling en exploitatie van bouwprojecten (bouwgrond) in principe over laat aan de private sector, al dan niet noodgedwongen. De gemeente beperkt zich dan tot haar regulerende en voorwaardenscheppende taak/opdracht en tot verhalen van kosten als sprake is van de realisatie van publieke voorzieningen.

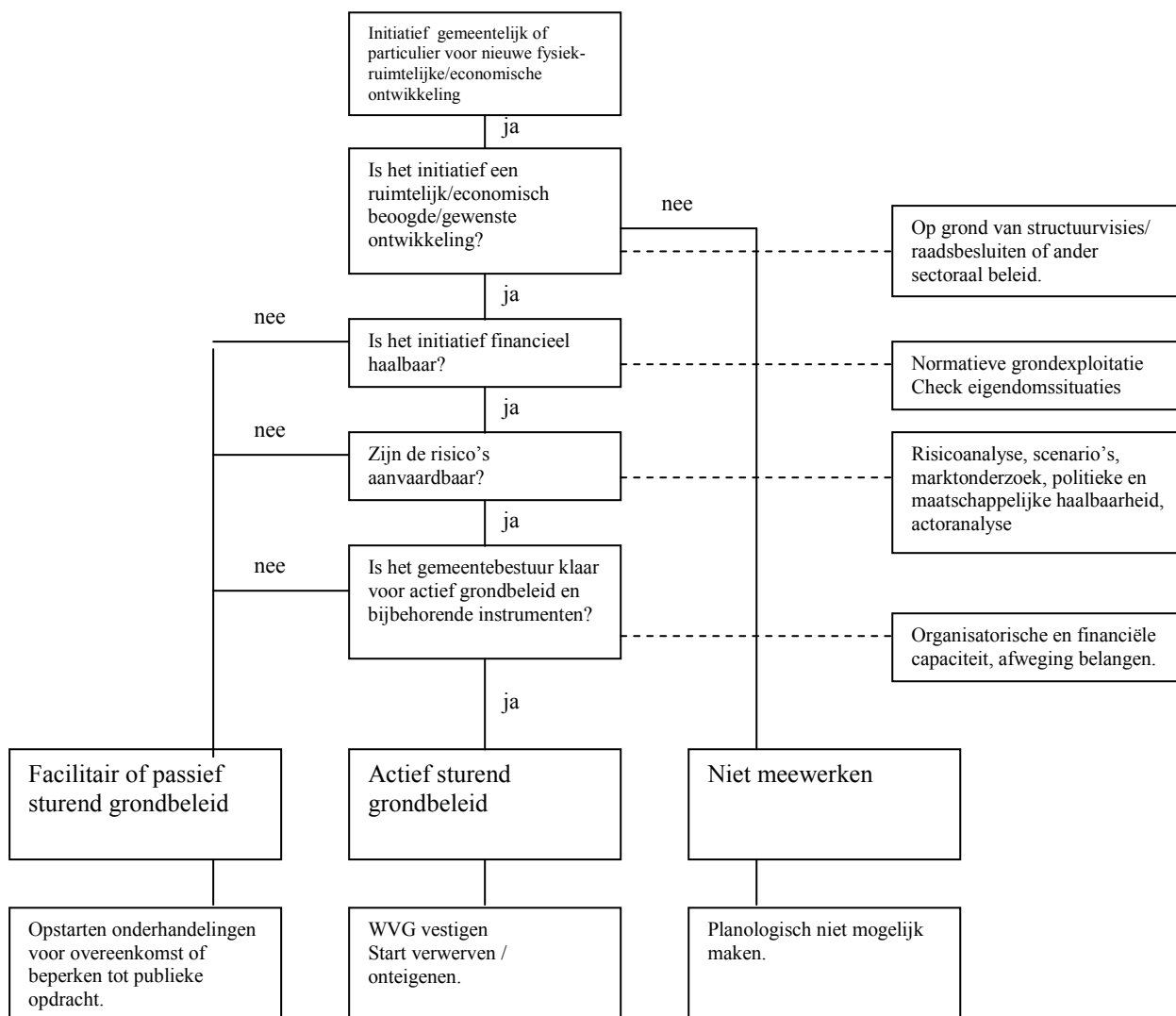
Bij ontwikkelingsinitiatieven van de private sector gelden de volgende uitgangspunten van beleid:

- zo optimaal mogelijke borging van de door de gemeente gewenste maatschappelijke doelen, ruimtelijke kwaliteit en fasering in de tijd;
- maximalisatie van het verhalen van kosten van publieke voorzieningen en investeringen.

Sturing	Beperkt (kostenverhaal verbeterd met Wro)
Financiële risico's	Geen

4.2.4 Stappenplan

Het onderstaande schema is een stappenplan op basis waarvan een keuze wordt gemaakt voor het type sturing dat zal worden toegepast op een specifieke locatie / of gebied.



Figuur 1: stappenplan om te komen tot keuze inzet vorm van sturend grondbeleid

4.3 Ontwikkelingsstrategie

Het college bepaalt per ontwikkeling welke sturing en/of grondbeleidsinstrumenten ingezet worden. De afweging bij de keuze wordt toegelicht en verantwoord in een ontwikkelingsstrategie, op basis van de vastgestelde (deel)structuurvisies/besluiten en (een) risicoanalyse(s). De missie en doelstellingen van deze kadernota grondbeleid zijn leidend bij de toepassing van grondbeleid.

Om een goed afgewogen beslissing te kunnen nemen is, naast een duidelijke relatie met de fysiek-ruimtelijke visies, een risicoanalyse nodig. Een risicoanalyse zorgt voor een gestructureerd risicomangement, en geeft inzicht in de gemaakte afwegingen en keuzes. Dit krijgt vorm in een ontwikkelingsstrategie. Aan de hand van een aantal randvoorwaarden, die vaak gedurende het proces inzichtelijk worden, wordt een welgewogen keuze gemaakt voor de inzet van het grondbeleid en

grondbeleidsinstrumenten. Randvoorwaarden (terug te vinden in het stappenplan) zijn:

- Financiële haalbaarheid en risicoanalyse;
- Eigendom (strategische gronden en ruilobjecten);
- Maatschappelijke haalbaarheid;
- Actoranalyse en afweging belangen.

5 Het verwervingsbeleid

De kadernota grondbeleid stelt grondbeleidsinstrumenten vast die het college in kan zetten om maatschappelijk wenselijk geachte fysiek-ruimtelijke ontwikkelingen mogelijke te maken. Deze instrumenten spelen een belangrijke rol bij het verwervingsbeleid. Hieronder worden de vormen van verwervingsbeleid behandeld.

5.1 Minnelijke aankoop

Bij minnelijke aankoop gaat de gemeente op eigen initiatief een privaatrechtelijke koopovereenkomst en/of koopt vastgoed aan. Het college koopt bij voorkeur benodigde gronden, voor zowel woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur als andere ruimtelijk-fysieke doeleinden, via minnelijke overeenstemming. De inzet van publiekrechtelijke instrumenten wordt voorkomen door in te zetten op onderhandelingen met de verkoper. Minnelijke aankoop geschiedt op basis van vrijwilligheid en marktconforme prijzen.

Minnelijke aankoop kan plaatsvinden op drie manieren:

Strategische aankoop: deze aankopen vinden plaats op locaties / in gebieden waarvoor er nog geen enkele planologische kader of tastbare visie voor handen is, maar waar het gemeentebestuur grondposities wil en kan verwerven. Dit met het oog op mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden of als ruilobject, zodat andere wenselijk geachte ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt.

Anticiperende aankoop: deze aankopen vinden plaats op locaties / in gebieden waarvoor de gemeenteraad (globale) kaders en/of visies heeft vastgesteld, bijvoorbeeld een (deel)structuurvisie. Het college van burgemeester en wethouders verwacht hier een actief sturend grondbeleid te gaan voeren. Er is nog geen sprake van een vastgestelde exploitatieberekening of een lopende grondexploitatie.

Actieve/reguliere aankoop: deze aankopen vinden plaats op locaties / in gebieden waarvoor het gemeentebestuur besloten heeft actief sturend grondbeleid te voeren.

Bij toepassing van strategische en anticiperende aankopen wordt een risicoanalyse uitgevoerd, waaruit blijkt dat verwerving verantwoord? is. Deze aankopen zijn mogelijk als hiermee bestuurlijke en maatschappelijke doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden. Een financiële afweging van het risico en het afdekken van dit risico door de reserve bouwgrondexploitatie is inzichtelijk en verantwoord. Bij elke aankoop wordt een externe taxateur ingeschakeld, omdat marktconforme bedragen worden toegepast.

Actieve of reguliere aankopen zijn mogelijk en soms zelfs noodzakelijk bij zowel faciliterend als actief sturend grondbeleid. Het college van burgemeester en wethouders zal in ieder geval actieve aankopen doen als dit nodig is voor de ontwikkeling van een locatie en/of gebied.

De onderstaande tabel maakt inzichtelijk wat de verschillende kenmerken van aankopen zijn en hoe besluitvorming daarover plaatsvindt:

	Strategisch	Anticiperend	Actief / reguliere
Doel	Toekomstige planpositionering te bevorderen en/of de eigendomsverrijking in mogelijke toekomstige plan- of herstructureringsgebieden te bevorderen (eventueel als compensatiegrond), te versnellen of op voorhand al voor de meest belangrijke locatiedelen te realiseren.	Verwerven van gronden die zijn gelegen in gebieden die in de structuurvisie voor een nieuwe bestemming zijn aangewezen en waar de gemeente naar verwachting een actief sturende grondpolitiek wil gaan volgen.	Verwerven van gronden die zijn opgenomen in de grondexploitatiebegroting en noodzakelijk zijn om het vastgestelde projectontwerp te kunnen realiseren.
Start-Moment	Voorafgaande aan vaststelling structuurvisie dan wel gebieden waar de structuurvisie niet in een nieuwe bestemming voorziet. Jaarlijks wordt in kader van in het kader van MPV aan college aan te bieden ontwikkelingsstrategie aangegeven op welke gebieden het strategisch verwervingsbeleid zich zal richten.	Vaststelling structuurvisie.	Vaststelling grondexploitatiebegroting door gemeenteraad. (aan de in de grondexploitatiebegroting geraamde verwervingskosten ligt een verwervingsplan ten grondslag)
Besluit Vorming	Portefeuillehouder Grondbeleid stemt op basis van voorstel hoofd SEO voorafgaande aan afsluiten koopovereenkomst in. College achteraf op basis van door hoofd SEO gesloten koopovereenkomst met bepaling van voorbehoud goedkeuring door college.	College achteraf op basis van door hoofd SEO gesloten koopovereenkomst met bepaling van voorbehoud goedkeuring door college.	Op basis van de gemeentelijke organisatieregels en het budgetreglement is het hoofd SEO op basis van het verleende ondermandaat bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten.
Financiering	Jaarlijks wordt op basis van het MPV een krediet beschikbaar gesteld voor strategische verwervingen.	Jaarlijks wordt op basis van het MPV een krediet beschikbaar gesteld voor anticiperende verwervingen.	Budget is opgenomen in door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatiebegroting.
Informatie-voorziening aan Gemeenteraad	In MPV wordt over de voortgang gerapporteerd. College bepaalt voor individuele aankopen op ad hoc basis of en op welke wijze de gemeenteraad wordt geïnformeerd.	In MPV wordt over voortgang gerapporteerd. College bepaalt voor individuele aankopen op ad hoc basis of/en op welke wijze de gemeenteraad wordt geïnformeerd.	hoofd SEO legt in kader van kaders mandaatbesluit verantwoording af aan het college.

Overeenkomsten voor grondaankopen worden door het college gesloten. De gemeenteraad stelt bij de jaarlijkse begroting een budget beschikbaar om grondaankopen uit te voeren. Grondaankopen die niet zijn voorzien kunnen bekostigd worden uit de algemene dienst. Hiervoor moet bij de gemeenteraad een apart budget voor worden aangevraagd.

5.2 Onteigening

Onteigening biedt de gemeente de mogelijkheid tot verwerving van grond die niet op minnelijke wijze of met behulp van het gemeentelijk voorkeursrecht kan worden verworven. Gebruik van dit instrument is geoorloofd op basis van een bestemmingsplan, projectbesluit en/of andere ruimtelijke besluiten en als de (tijdige) realisatie van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wordt gefrustreerd. Het vaststellen van een onteigeningsplan biedt de gemeente Emmen niet alleen uitzicht op eigendomsverwerving, maar wordt ook gebruikt als drukmiddel in onderhandelingen tot minnelijke aankoop van de grond. Parallel aan de minnelijke grondverwerving en de planologische procedure kan – indien gewenst in het kader van het ‘tweesporenbeleid’ – meteen onteigening worden voorbereid. Indien bij het vaststellen van het bestemmingsplan de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, kan zorgvuldig worden overwogen de onteigeningsmogelijkheid te benutten. Een goed verwervingsdossier is daarbij noodzakelijk voor het met succes kunnen voeren van een onteigeningsprocedure.

Voor- en nadelen van onteigening voor de gemeente	
Voordelen	Nadelen / risico's
Vastgelopen onderhandeling kunnen worden doorbroken	Duur van de procedure
De gewenste eigendomssituatie kan worden bereikt	Volledige schadeloosstelling van de onteigende
Inzetten van een onteigening resulteert vaak alsnog tot een minnelijk overleg.	Prijsvaststelling door de rechter met verplichte afname
	Kans op vorm- en procedurefouten

5.3 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) heeft tot doel de gemeenten een betere uitgangspositie te geven op de grondmarkt. Door inzet van de Wvg kan prijsopdrijving en speculatie voorkomen worden. De Wvg is een verwervingsinstrument waarmee het college van burgemeester en wethouders het wettelijke recht van voorrang heeft of kan doen gelden op verwerving van onroerende zaken. Het instrument leidt niet automatisch tot verwerving. Aan de inzet van het instrument hoeft geen structuurvisie of bestemmingsplan ten grondslag te liggen. Het college van burgemeester en wethouders kan het instrument inzetten, zonder een beslissing vooraf van de gemeenteraad. Dat zou ook niet logisch zijn, omdat de betreffende locatie dan gekocht is door een marktpartij, voordat de gemeenteraad hier een beslissing over heeft kunnen nemen. De gemeenteraad moet kort na het besluit van het college het gemaakte besluit bekrachtigen.

De Wvg heeft drie doelen:

- Het versterken van de regierol van overheden bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;
- Meer inzicht te verkrijgen in de grondmarkt en voorkomen van speculatie;
- Het beheersen van prijzen.

Wanneer het college van burgemeester en wethouders het voorkeursrecht van toepassing verklaart, is de eigenaar, bij verkoop, verplicht zijn onroerende zaak eerst aan het gemeentebestuur aan te bieden. Verkoopt de betrokkene niet, dan hoeft hij de

Kadernota Grondbeleid 2011-2015
mei 2011

onroerende zaak ook niet aan te bieden. Het instrument is zowel bij actief, facilitair als passief sturend grondbeleid toe te passen.

6 Het kostenverhaal

Sinds 1 juli 2008 is een nieuw onderdeel grondexploitatie (GrexW) opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (afdeling 6.4). Doelstelling van de nieuwe wet is gemeenten bij particuliere grondexploitatie een goed instrumentarium te bieden voor kostenverhaal, verevening van kosten (ten laste van gronden met een meer rendabele bestemming komt een groter aandeel in de kosten) en voor het stellen van locatie-eisen ten aanzien van het openbaar gebied, nutsvoorzieningen en woningbouwcategorieën.

Uitgangspunt van de wet is dat op de gemeente de verplichting rust om kosten te verhalen, zij kan daar niet vanaf zien.

De nieuwe wet kent voor grondexploitatie zowel een privaatrechtelijk - als een publiekrechtelijk spoor. Het privaatrechtelijk spoor door middel van het sluiten van een exploitatieovereenkomst op basis van overeenstemming en het publiekrechtelijk spoor, via vaststelling van een exploitatieplan en daarop gebaseerd een exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning. De mogelijkheden van het kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor zijn groter dan via het publiekrechtelijk spoor. Kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor is niet beperkt tot de kosten zoals genoemd in de kostensoortenlijst – opgesomd in de artikelen 6.2.3. tot en met 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Er kan een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling gevraagd worden. Daarvoor is dan een structuurvisie vereist. Het publiekrechtelijk spoor geeft de gemeente de mogelijkheid om in een exploitatieplan locatie-eisen, woningbouwcategorieën en de fasering van de planontwikkeling op te nemen. Via het privaatrechtelijke, contractuele spoor, is dit ook mogelijk wanneer partijen over de hiervoor genoemde onderwerpen overeenstemming bereiken.

6.1 Overeenkomst (anterieure of posterieure)

Als de gemeente geen eigenaar van de grond is, waarop de gemeente een bepaalde ontwikkeling wil, dan zal met de grondeigenaar een overeenkomst gesloten moeten worden, waarin afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling van het gebied, waarin begrepen het kostenverhaal. Het is niet alleen de gemeente die een ontwikkeling wil. In de meeste gevallen is het de grondeigenaar zelf die een initiatief indient en medewerking van de gemeente nodig heeft.

Het kostenverhaal kan geregeld worden via een anterieure of posterieure overeenkomst of via het exploitatieplan dat gelijktijdig met het desbetreffende bestemmingsplan wordt vastgesteld.

De anterieure en posterieure overeenkomst worden gesloten op basis van vrijwilligheid tussen de gemeente en derden. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst, die, voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld, tot stand komt tussen de betrokken partijen. De partijen zijn het met elkaar eens geworden over het kostenverhaal, programma, fasering e.d. en leggen dat schriftelijk vast. De totstandkoming van een dergelijke overeenkomst moet op de infopagina van de gemeente gepubliceerd worden en publicatie van het feit dat er een overeenkomst is gesloten vindt plaats in een huis aan huis blad. Een anterieure overeenkomst sluit niet uit dat ook nog een exploitatieplan opgesteld moet worden. Het is in veel gevallen zo dat meerdere betrokkenen bij een ontwikkeling actor zijn. Met elke betrokkenen moet een overeenkomst gesloten zijn om geen exploitatieplan op te hoeven stellen. Als niet alle kosten anderszins zijn verzekerd dan heeft de gemeente de verplichting om een exploitatieplan op te stellen. De overeenkomst moet dus met alle grondeigenaren gesloten zijn zodat het kostenverhaal anderszins verzekerd is. Een posterieure

overeenkomst is een overeenkomst die na vaststelling van het exploitatieplan wordt gesloten. De gemeente moet bij het sluiten van een posterieure overeenkomst met een particuliere eigenaar het exploitatieplan in acht nemen. In de overeenkomst mogen een gemeente en een particuliere eigenaar wel onderwerpen die opgenomen zijn in het exploitatieplan uitwerken.

Als partijen geen overeenstemming kunnen krijgen of als er partijen niet wensen over te gaan tot het opstellen van een overeenkomst, dan moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Het gemeentebestuur heeft een duidelijke voorkeur voor het sluiten van anterieure overeenkomsten en zal hiernaar streven.

6.2 Exploitatieplan

Als het kostenverhaal niet via de gronduitgifte (zie hoofdstuk 7) geschiedt of niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst is gesloten, dan rust op het college van burgemeester en wethouders de verplichting om een exploitatieplan op te stellen en ter vaststelling aan de gemeenteraad voor te leggen.

Het exploitatieplan is het instrument voor publiekrechtelijk kostenverhaal. In het exploitatieplan maakt de gemeente, met een uitvoerige onderbouwing een raming van de kosten en opbrengsten van het plan. De kosten worden naar rato van de verwachte opbrengsten verdeeld over de verschillende ontwikkelende partijen.

Het exploitatieplan kan locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken, alsmede regels met betrekking tot de te realiseren woningbouwcategorieën. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering.

De gemeenteraad stelt dit exploitatieplan uiteindelijk vast, gelijktijdig met de vaststelling het desbetreffende bestemmingsplan, projectbesluit en andere ruimtelijke besluiten.

Als een marktpartij of particulier een aanvraag voor een omgevingsvergunning indient, dan wordt de aanvrager een bijdrage in de grondkosten opgelegd bij verlening van de omgevingsvergunning. Deze bijdrage wordt geïnd met een betalingsvoorschrift (rekening) bij de omgevingsvergunning.

6.3 Planschade

Op het moment dat een bestemmingsplan wordt gewijzigd kan door belanghebbenden schade worden geleden als gevolg van waardevermindering van het onroerend goed of door inkomensderving. Onder voorwaarden komt een belanghebbende in aanmerking voor een vergoeding.

Planschade moet door de gemeente worden vergoed indien en voor zover de waardevermindering of de inkomensschade “het normaal maatschappelijk risico overstijgt” en “niet voldoende anderszins is verzekerd (gecompenseerd)”. Als sprake is van waardevermindering geldt op grond van de gewijzigde wetgeving per 1 september 2010 in ieder geval een normaal maatschappelijk risico van 2% van de waarde van de onroerende zaak, welke waardevermindering ondergaat. Als sprake is van inkomensschade dan bedraagt het minimale maatschappelijk risico 2% van het

inkomen onmiddellijk voor het ontstaan van de schade. Dit normaal maatschappelijk risico geldt niet als sprake is van zogenaamde directe schade.

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om een beslissing te nemen over de toewijzing van de planschade aan een omwonende of andere belanghebbenden.

Het college van burgemeester en wethouders heeft als beleid dat de planschade, die door een private ontwikkeling wordt veroorzaakt, zoals vastgelegd in het bestemmingsplan, verhaald dient te worden op deze private partij. Als regel zal voorafgaand aan de bestemmingsplanprocedure, eventueel gecombineerd met de anterieure overeenkomst, een planschadeovereenkomst met de private partij worden gesloten. De private partij zal ter hoogte van de geraamde planschade aan de gemeente zekerheid moeten verschaffen, voordat de bestemmingsplanprocedure wordt ingezet.

7 Het gronduitgiftebeleid

De uitgifte van bouw- en woonrijpe grondkavels is het sluitstuk bij een initiërende rol door de gemeente. Dat gebeurt op verschillende manieren.

7.1 Vormen van gronduitgifte

In Emmen worden in volgorde van voorkeur de volgende gronduitgifte-instrumenten toegepast:

- verkoop van grond (eigendomsoverdracht) is de gebruikelijke uitgiftedvorm in de gemeente Emmen;
- erfpacht wordt toegepast als dit uit oogpunt van het vestigingsklimaat en bedrijvenacquisitie als uitgifte-instrument de voorkeur heeft. In de regel vindt dit plaats bij uitgifte van grond voor glastuinbouw- en andere bedrijven. In speciale situaties kan erfpacht ook toegepast worden bij uitgifte in binnenstedelijke locaties.

Onder bepaalde omstandigheden kan het gewenst zijn om een op maat gesneden uitgifteconstructie toe te passen, indien de specifieke situatie van de kavelafnemer daarom vraagt.

7.2 Grondprijnsbeleid

Voor het grondprijnsbeleid worden de volgende uitgangspunten vastgesteld.

- Bij de vaststelling van de grondwaarde wordt uitgegaan van de marktwaarde van de grondkavel.

Door het toepassen van een reële marktprijs voor de grond wordt vermeden dat de afnemer een deel van de waarde van de grond om niet verkrijgt. Hiermee wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan het gestelde doel van het optimaliseren van de grondopbrengsten.

- Als afgeleide van de marktconforme kostprijsberekening kan in bepaalde situaties voor het bepalen van de grondprijs de genormeerde residuele grondwaarde berekening worden toegepast.

Bij deze methode zijn de grondkosten onderdeel van de stichtingskosten. De stichtingskosten worden verminderd met de bouwkosten en alle andere bijkomende kosten. Het residu is dan de grondprijs. Deze methode wordt bijvoorbeeld toegepast in geval van projectmatige woningbouwontwikkeling.

De toepassing van deze methode is conform het convenant over grondprijnsbeleid tussen de Staatsecretaris van Volkshuisvesting, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de organisaties van projectontwikkelaars Neprom en NVB.

- Voor de grondprijnsbepaling van sociale huurwoningen en niet commerciële voorzieningen op sociaal, maatschappelijk of cultureel gebied die uit oogpunt van het maatschappelijk belang worden gerealiseerd, kan in bepaalde gevallen een afwijkend grondprijnsbeleid worden gehanteerd.

Ieder jaar wordt door het college van burgemeester en wethouders een *prijzenbrief* vastgesteld, waarin de grondprijzen voor woningbouw binnen de actieve grondcomplexen staan vermeld.

7.3 Het uitgiftevoorwaarden beleid

Op de uitgifte van grond via verkoop of erfpacht zijn de *Algemene uitgiftevoorwaarden van de gemeente Emmen* van toepassing. Dit zijn (voor een groot deel) *vaste* bepalingen die altijd van toepassing zijn en (voor een beperkt deel) *facultatieve* bepalingen die, afhankelijk van de situatie, expliciet van toepassing worden verklaard bij grondtransacties.

De algemene uitgiftevoorwaarden worden regelmatig geactualiseerd op basis van gewijzigde regelgeving, beleid en veranderde inzichten.

8 Bestuur en Organisatie

In de Gemeentewet worden de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders op hoofdlijnen omschreven. Het 'Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten' fungeert als leidraad voor de begroting, meerjarenraming, jaarverslag en jaarrekening.

8.1 Grondbeleid en dualisme

Met het oog op de vaststelling en uitvoering van het grondbeleid zijn deze hoofdlijnen nader geconcretiseerd door aan te geven welk bestuursorgaan waarvoor verantwoordelijk is en welk orgaan uitvoering geeft aan de ontwikkeling van de gemeente Emmen. De uitvoering van het grondbeleid is de verantwoordelijkheid van het college. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad. De gemeenteraad controleert het college bij de uitvoering van het grondbeleid en controleert of dat binnen de gestelde kaders wordt uitgevoerd.

	Het college	De gemeenteraad
Toekomstvisie(s) en doelstellingen	Bereidt voor binnen door de raad aangegeven kaders	Stelt visiedocumenten en de daaruit voortvloeiende doelstellingen vast
Ontwikkelingsgebieden en – locaties	Legt in samenspraak met de raad de te ontwikkelen en locaties vast.	Stelt de kaders vast en vertaalt met het college de doelstellingen mbt het grondbeleid naar te ontwikkelen gebieden en locaties.
Ontwikkelingsvisie en – strategie	Laat indien de situatie daar om vraagt, per (deel) gebiedsontwikkeling, een ontwikkelingsvisie en –strategie opstellen.	Stelt visies, kaders en strategieën vast.
Grondaankopen	Verricht de aankopen binnen het door de raad vastgestelde krediet.	Stelt krediet beschikbaar voor strategische- en compensatie-aankopen. College legt verantwoording af aan raad over de besteding van de kredieten.
Beheer	Is verantwoordelijk voor het beheer, verpachten, verhuren of in gebruik geven van onroerende zaken.	Controleert het college op basis van vastgestelde kaders.
Uitgifte	Stelt de algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte vast. De grondprijzen worden vastgesteld binnen de door de raad vastgestelde kaders (uit nota grondprijzenbeleid)	Stelt de nota grondprijzenbeleid vast.
Grondexploitatie	Moet handelen binnen het budgettaire kader van de vastgestelde exploitatie	Stelt de uitgangspunten vast die worden gehanteerd bij de grondexploitaties. Verder stelt de raad individuele grondexploitaties vast en verleent goedkeuring waarbinnen het college moet handelen.
Kadernota grondbeleid	Bereidt de kadernota grondbeleid voor.	Stelt de kadernota grondbeleid vast.
Nota grondprijzenbeleid	Stelt grondprijzen (jaarlijks) vast.	Stelt de nota grondprijzenbeleid vast.

MPV	Stelt jaarlijks het MPV vast	Wordt geïnformeerd door het college
-----	------------------------------	-------------------------------------

8.2 De planning en control cyclus

Weerstandsvermogen

Emmen heeft een toereikend weerstandsvermogen. Voor algemene risicoafdekking wordt een vast percentage van de boekwaarde aangehouden als weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen dient ter afdekking van onvoorzienbare ofwel algemene risico's. Dit zijn conjuncturele of marktrisico's. Jaarlijks wordt de ontwikkeling van dit buffervermogen getoetst.

Winst- en verliesneming

Verlies- en (tussentijdse)winstneming vindt plaats op grond van de beleidsnota welke door de raad is vastgesteld in 1997. Verliezen worden genomen zodra deze zich voordoen en winsten pas als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Er kan tussentijds winst genomen worden indien 75% van de opbrengsten in een project gegenereerd zijn.

Meerjarenperspectief Vastgoed.

Na de vaststelling van de kadernota grondbeleid door de gemeenteraad en de uitwerking daarvan door het college, wordt het vastgestelde grondbeleid toegepast op afzonderlijke ruimtelijke projecten en grondexploitaties. Dit gebeurt binnen de gekozen vormen van grondbeleid en de daarbij behorende inzet van financiële en juridische instrumenten.

Het is dan uit oogpunt van maatschappelijke en bestuurlijke verantwoording, het transparant maken van de dagelijkse werkpraktijk en het optimaliseren van de sturingsmogelijkheden van belang dat een bestuurlijk sturingsinstrument voorhanden is. Een instrument waarmee periodiek inzicht wordt verschaft in -vooral- de financiële resultaten van het gevoerde grondbeleid en waarin voor de korte en middellange termijn een prognose wordt gegeven van de te verwachten resultaten van lopende en nieuwe ruimtelijke projecten en grondcomplexen.

Het Meerjarenperspectief Vastgoed (MPV) is de verantwoording over de financiële resultaten van het gevoerde grondbeleid. Het MPV is een belangrijk beleids- en beheersinstrument voor de financiële bewaking van de ruimtelijke plannen, ontwikkelingen en ambities.

Het MPV wordt jaarlijks vastgesteld door het college en ter informatie aangeboden aan de raad. Daarmee wordt bereikt dat de gemeenteraad regelmatig geïnformeerd wordt over de resultaten en de risico's van gevoerde sturende grondbeleid.

Van dit meerjarenperspectief mag worden verwacht dat dit bestuurlijke afwegingen en keuzes ondersteunt, daar waar het gaat om de inzet van grondbeleid als instrument van een ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid.

8.3 Risicomanagement

Het uitvoeren van grondbeleid is niet mogelijk zonder risico's. Deze kunnen wel zo goed mogelijk beheerst worden.

Risico's in het grondbeleid worden beheerst via:

- De grondexploitatie zelf;
- De wijze van resultaat nemen;
- De vorming van reserves en voorzieningen;

- Het beheersen van projectrisico's;
- Het beheersen van planschade risico's.

In de grondexploitatie wordt gewerkt met het geïndexeerd laten stijgen van de kosten en de opbrengsten. Daarbij gelden voor kosten en opbrengsten andere percentages waarbij het voorzichtigheidsprincipe wordt gehanteerd. Verder bevat de grondexploitatie posten onvoorzien, om eerste tegenvallers op te kunnen vangen. Vervolgens is er de algemene reserve grondbedrijf om nadelen, die niet binnen de grondexploitatie kunnen worden genomen, op te vangen.

Bijlage A Wettelijk kader

Europese wet- en regelgeving

De Europese Unie heeft regelgeving en jurisprudentie die van toepassing is op grondbeleid. Dit beslaat twee gebieden, te weten: aanbestedingsplicht voor werken en staatssteun bij vastgoedtransacties.

Aanbestedingsplicht

De Europese Unie heeft richtlijnen opgesteld met voorschriften voor verstrekking van aanbestedende diensten van overheidsdiensten voor werken, leveringen en diensten. De gemeenten zijn aanbestedende diensten en dienen zich aan deze voorschriften te houden. De nationale overheden zijn verplicht deze richtlijnen over te nemen in de wet- en regelgeving. In Nederland hebben deze richtlijnen een plek gekregen in het (tijdelijke) Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Dit besluit zal vervangen worden door de Aanbestedingswet.

In de Bao zijn financiële drempelwaarden opgenomen voor overheidsopdrachten. Ligt een opdracht boven de drempelwaarden, dan is de Bao (Europese richtlijnen) van toepassing en gelden de daarvoor opgestelde (procedurele) regels voor aanbesteding. Liggen opdrachten onder deze drempelwaarden dan is de Bao formeel niet van toepassing. Daarmee is een aanbesteding niet geheel vrij van regels, omdat in het EG-verdrag regels zijn opgenomen die betrekking hebben op een passende mate van openbaarheid en van non-discriminatie. M.a.w. ondernemingen in andere lidstaten moeten kennis kunnen nemen en in kunnen spelen op mogelijke toekenning van de overheidsopdracht.

Het begrip “overheidsopdracht” blijkt een rekbaar begrip. Het begrip had tot voor kort hoofdzakelijk betrekking op de aanleg van openbare voorzieningen en de verstrekking van adviesdiensten. Nu blijkt dat een overheidsopdracht meerdere dimensies kent. Drie aandachtspunten:

- De reikwijdte van het begrip kan ook betrekking hebben op een relatie tussen een gemeente en een particuliere grondeigenaar, als de gemeente verregaande eisen stelt aan een ontwikkeling;
- De overheidsopdracht kan inhouden een verkoop van grond door de gemeente, met daaraan gekoppeld een ontwikkelopdracht onder nader vastgestelde eisen;
- De waarde van het werk zit niet enkel in de grondwaarde, maar ook in de te ontwikkelen opstallen (zonder onderscheid tussen commercieel en niet commerciële functies).

Als gevolg van uitspraken van de Europese Commissie inzake Auroux-arrest en gebiedsontwikkeling Vathorst in Amersfoort moeten gemeenten bij gebiedsontwikkelingen kiezen tussen:

- Aanbesteden volgens de wet- en regelgeving die bij aanbestedingen gelden of;
- Geen privaatrechtelijke eisen stellen aan private partijen en zich enkel sturen met publiekrechtelijke middelen (bijvoorbeeld bestemmingsplannen, welstandnota's en beeldkwaliteitsplannen).

Staatssteun

Het EG-verdrag (artikelen 87, 88 en 89) verbiedt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun. Er is sprake van ongeoorloofde staatssteun als de overheid een onderneming steunt, waardoor een economisch voordeel ontstaat voor deze onderneming, dat niet volgens normale commerciële weg zou zijn verkregen. Het voordeel is in het voordeel van selectieve ondernemingen, leidt tot dreigende vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk invloed op de handel tussen lidstaten.

De gemeente is verplicht marktconform te werk te gaan om staatssteun te voorkomen.

- Transacties van vastgoed moeten aantoonbaar marktconform zijn, dit geldt voor zowel aankoop als verkoop;
- Vergoedingen voor werkzaamheden moeten marktconform zijn, bijvoorbeeld bouw- en woonrijp maken)

Er zijn situaties mogelijk dat niet geheel duidelijk is of er sprake is van staatssteun of niet. Dekking van een onrendabele top van een ontwikkeling kan een meldingsplichtige staatsteun zijn. Dit wordt per situatie bekeken. Het niet melden van staatsteun is onrechtmatig. De sanctie die de Europese Commissie oplegt voor onterechte staatssteun is terugvordering.

Om te voorkomen dat de gemeente per abuis de Europese richtlijnen overschrijdt worden een aantal acties in gang gezet. De acties zorgen voor het goed verlopen van de procedure en zorgen voor helderheid en transparantie. De acties zijn:

- Een taxatieprotocol
- Algemene voorwaarden voor uitgifte van grond
- Een verwervingsprotocol

Rijksniveau Gemeentewet

De gemeentewet bevat een algemene taakomschrijving van de gemeente voor grondbeleid. De gemeente heeft een volkshuisvestelijke taak voor haar inwoners. De overheid is verantwoordelijk voor de zogeheten drie R's:

- Rechtsgelijkheid
- Rechtszekerheid
- Rechtvaardigheid

De bevoegdheden van de gemeenteraad en het college zijn in de gemeentewet opgenomen. De gemeenteraad heeft het budgetrecht en kan op hoofdlijnen beleid opstellen. Het college is uitvoerder en voert bij specifieke projecten het beleid uit.

Wet ruimtelijke ordening

Sinds 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening van kracht. Deze wet kent een aantal wijzigingen ten opzichte van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De wijzigingen van toepassing op het grondbeleid zijn hieronder benoemd:

- Alle overheidslagen hebben de verplichting om voor hun grondgebied een structuurvisie(s) vast te stellen. Structuurvisies bevatten hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen en geven aan op welke wijze ruimtelijk beleid wordt verwezenlijkt en gefinancierd;

- Een belangrijke wijziging is de verandering voor het kostenverhaal. Voor bouwplannen is inzichtelijk maken van het kostenverhaal verplicht. Dit kostenverhaal kan geregeld worden door het sluiten van een (anterieure en/of posterieure) overeenkomst met een marktpartij. Lukt dit niet dan moet het via een exploitatieplan gekoppeld aan een ruimtelijke planvorm (bestemmingsplan of projectbesluit). Het exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met de ruimtelijke planvorm.
- Bij een planschadeaanvraag is het college beslissingsbevoegd geworden. Schade die wat valt binnen normaal maatschappelijk risico is voor rekening van de aanvrager. De Wro biedt mogelijkheden om afspraken te maken met de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling.
- De Wro biedt de mogelijkheid om woningtypes op te nemen. Er kunnen percentages voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap worden bepaald.

Burgerlijk wetboek

Het gemeentebestuur kan zich ook manifesteren als een privaat rechtspersoon. Hierbij is het gemeentebestuur gebonden aan de privaatrechterlijke regelingen bij privaatrechtelijk handelen. Het gemeentebestuur treedt binnen het grondbeleid vaak op als privaatrechtelijk rechtspersoon. Bijvoorbeeld bij het aankopen van grond, het sluiten van overeenkomsten, het afdwingen van de uitvoering van deze overeenkomsten e.d.. In deze rol zijn de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Algemene wet bestuursrecht

Ondanks dat het gemeentebestuur regelmatig privaatrechtelijk optreedt blijft het algemeen belang een essentieel doel. Om die reden is het gemeentebestuur ook gehouden aan de regels uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voordat het gemeentebestuur een rechtshandeling aangaat moet zij zich afvragen of deze handeling past binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Tevens moeten de grondrechten uit de Grondwet niet geschonden worden.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Een instrument waar het gemeentebestuur over beschikt bij het uitvoeren van haar grondbeleid is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Deze wet geeft het gemeentebestuur de mogelijkheid om een eerste recht van koop van toepassing te verklaren op onroerende zaken, die gelegen zijn in een (toekomstige) ontwikkellocatie. Het voorkeursrecht is bij zowel woningbouw, infrastructuur en bedrijventerreinen enz. inzetbaar. Met de invoering van de Wro is ook de Wvg aangepast. De aanpassingen hebben betrekking op de termijnen van rechtskracht van besluiten. Met het verstrijken van termijnen de Wvg, de beschermende werking van een voorkeursrecht, van rechtswege verval.

Onteigeningswet

Onteigening, gedwongen ontneming van eigendom of een recht daarop kan toegepast worden als gronden voor een gewenste ontwikkeling niet via een minnelijke weg verworven kan worden. Dit instrument is mogelijk als andere mogelijkheden hebben gefaald, het is een ultimum remedium, die met veel waarborgen is omkleed. Deze waarborgen zijn opgenomen in de Onteigeningswet.

Provincie Drenthe

Met de invoering van de Wro hebben provincies en rijk, naast de gemeenten, ook de mogelijkheden gekregen om structuurvisies en bestemmingsplannen op te stellen. Ook de bestemmingsplannen van de provincie moet realistisch zijn en worden voorzien van een exploitatieplan. Met andere woorden: de bestemmingsplannen die de provincies maken zijn financieel haalbaar. Dit houdt in dat zij meer invloed kunnen hebben op het grondgebied van gemeenten.

De gemeentelijke context

Structuurvisies

In september 2009 heeft de gemeenteraad de Structuurvisie 2020, Veelzijdigheid Troef vastgesteld. Deze structuurvisie bevat de hoofdlijnen voor de fysiek-ruimtelijke ontwikkeling voor de gemeente Emmen tot 2020. De visie is de grondslag op basis waarvan het gemeentebestuur grondbeleid voert. Grondbeleid is tenslotte het middel om de ruimtelijke visie te verwezenlijken.

In de structuurvisie zijn 29 projecten opgenomen, onderverdeeld in strategische en overige projecten. En groot deel van deze projecten zijn in voorbereiding of zelfs al in ontwikkeling. Een ander deel van de projecten resulteren in (deel)structuurvisies, waaraan concrete uitvoeringsagenda's worden gekoppeld. Dit zijn de uitwerking van de structuurvisie, vaak geënt op een bepaald beleidsveld, bijvoorbeeld een woonvisie, watervisie en/of werklocatievisie. Ook deze deelstructuurvisies vormen een basis en legitimatie voor de inzet van het grondbeleidsinstrument.