

Nota Grondbeleid 2016-2020

Gemeente Drimmelen



Inhoudsopgave

1. Inleiding: doel en inhoud
2. Grondbeleid
3. Situationeel grondbeleid
4. Ruimtelijke visie en beleid
5. Samenhang grondbeleid en ruimtelijke ordening
6. Financiën
7. Informatievoorziening
8. Landelijk beleid en wetgeving
9. Beleidsregels



1. Inleiding

Doel en inhoud Nota Grondbeleid

Herziening Nota Grondbeleid 2011

Op 24 februari 2011 is door de raad een integrale Nota Grondbeleid vastgesteld: "Grondnota 2011-2014 Drimmelen". Deze nota wordt elke raadsperiode eenmaal geëvalueerd en herzien. Door de huidige economische situatie, veranderende marktomstandigheden en verscherpte wet- en regelgeving is voor de gemeente Drimmelen een aantal aspecten ten opzichte van 2011 veranderd. Vanwege deze veranderde omstandigheden is een herziening van de nota uit 2011 noodzakelijk.

Grondbeleid

Grondbeleid is een afgeleide van ruimtelijke doelstellingen en schetst de instrumenten die door de overheid worden ingezet om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het grondbeleid wordt als instrument ingezet om beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie, maatschappelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer te realiseren. De nota grondbeleid biedt als het ware een 'gereedschapkast' voor het door de gemeente Drimmelen te voeren grondbeleid. Het gemeentelijk grondbeleid hoort dienstbaar te zijn aan het realiseren van beleidsdoelen op het gebied van ruimtelijke ordening, wonen, economie, maatschappelijke ontwikkeling en verkeer en vervoer.

Er zijn daarbij twee vormen te onderscheiden, nl. actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich als een marktpartij door zelf de grond te verwerven, te ontwikkelen en te verkopen. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de aankoop en exploitatie van grond over aan private partijen. De gemeente beperkt zich tot haar regulerende taak waarin ze kaders schept voor activiteiten van de private sector. De ontwikkeling van projecten wordt dan overgelaten aan private partijen, waarbij deze zich dienen te houden aan het publiekrechtelijke instrumentarium en de betreffende milieu en bouwregelgeving.

Doel

De doelstelling van de nota grondbeleid is:

- het hebben van een heldere gemeentelijke strategie ten aanzien van het grondbeleid;
- transparantie in het gemeentelijke handelen bij locatieontwikkelingen, grond aan- en verkopen e.d.;
- het realiseren van het ruimtelijke beleid van de gemeente;
- het realiseren van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten van te ontwikkelen locaties over alle betrokken partijen.

Totstandkoming

De inhoud van de Nota is onder andere tot stand gekomen middels een workshop met betrokken ambtenaren van de gemeente. Vervolgens hebben er meerdere overleggen plaatsgevonden met betrokken wethouders en ambtenaren.

De Nota is bewust kort en bondig weergegeven met daarin alleen de noodzakelijke kaders om het grondbeleid te kunnen uitvoeren in de gemeente Drimmelen. De volgende beleidskaders zijn onder andere als uitgangspunt genomen: Structuurvisie 2033, Programmabegroting, het coalitieakkoord en de Woonvisie in Drimmelen. Het wettelijk systeem is bewust niet uitgelegd in de Nota. Reden hiervoor is dat er betere en meer toegankelijkere alternatieven zijn in diverse handboeken en/of publicaties. Het streven is om de Nota toegankelijk te houden en toe te snijden op de specifieke situatie in Drimmelen.

De nota grondbeleid is een organisch beleidsmiddel dat op flexibele wijze kaders biedt voor het uitvoeren van het gemeentelijk grondbeleid. Was de nota grondbeleid voorheen een uitgebreid document waar alle relevante onderwerpen uitvoerig waren uitgeschreven, kan men nu volstaan met beleidsregels die ruimte laten voor de gemeente om de haar toekomstige instrumenten op casuïstisch niveau in te zetten.

2. Grondbeleid

Korte beschouwing op grondbeleid Drimmelen



Grondbeleid

Grondbeleid bestaat uit alle instrumenten die de gemeente ter beschikking staan om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. De gemeente Drimmelen voert grondbeleid om de in de Structuurvisie 2033 geformuleerde doelstellingen te realiseren. Tevens wordt grondbeleid gevoerd om het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.

De Nota Grondbeleid is geen instrument of afwegingskader voor de keuze waar de ruimtelijke ontwikkelingen van gemeente plaats gaan vinden en met welke kwaliteit. De nota geeft met name een antwoord op de vraag hoe de ruimtelijke opgaven geëffectueerd gaan worden en welke (beleids- en wettelijke) instrumenten hiervoor ingezet kunnen worden.

In de praktijk is veelal geen duidelijke scheiding tussen beide vormen van grondbeleid en is er sprake van mengvormen.

Ontwikkelingen

De gemeente Drimmelen heeft de afgelopen jaren binnen het grondbeleid een faciliterende rol gehanteerd: De gemeente voert zelf geen grondexploitaties maar laat dit over aan private ontwikkelaars en faciliteert deze bouwontwikkelingen. Deze strategie heeft de afgelopen jaren goed gewerkt: Het jaarlijkse volume aan nieuwbouwwoningen in onze gemeente is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven. Tevens zijn de financiële risico's binnen het grondbedrijf zeer beperkt, het Grondbedrijf is financieel gezond.

De financiële crisis heeft haar sporen nagelaten op de woningmarkt. De vraag uit de markt naar nieuwbouwwoningen is aan verandering onderhevig en de woningbouwcorporaties zich terug trekken op hun kerntaak: het bouwen, verhuren en beheren van huurwoningen voor mensen met een lager inkomen.

Een andere ontwikkeling betreft introductie van de ladder van duurzame verstedelijking in de ruimtelijke ordening. Het doel van de ladder voor duurzame verstedelijking is om beschikbare ruimte in stedelijke gebieden optimaal te benutten. In bestemmingsplannen moeten de treden van de ladder worden doorlopen. Voor alle nieuwbouwlocaties dient aangetoond te worden of er behoefte is aan woningbouw, of de locatie past binnen de regionale woningbouwafspraken en of het stedelijk gebied al volledig benut is vóórdat zoekgebieden voor stedelijke ontwikkelingen worden ingevuld.

Deze ontwikkelingen vragen om een bijstelling van de strategie. Woningbouw komt niet meer zo makkelijk en vanzelfsprekend en vraagt meer sturing en regie van de overheid. Het gemeentebestuur moet scherper sturen welke woningbouwlocaties de komende jaren kansrijk zijn en gefaciliteerd worden. Dit betekent niet dat de gemeente ervoor kiest om de strategie van het faciliterend grondbeleid te verlaten. De gemeente kiest voor een meer actieve rol om bij specifieke woningbouwlocaties ontwikkelingen te initiëren en partijen bij elkaar te brengen.

2. Grondbeleid

Korte beschouwing op grondbeleid Drimmelen



Strategische visie op het grondbeleid

De gemeente voert bij voorkeur faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente initiatieven over laat aan particuliere grondexploitanten. De gemeente beperkt zich in beginsel tot haar publiekrechtelijke rol, waaronder het vaststellen van de kaders en de randvoorwaarden van de ontwikkelingen en controle hierop.

Het voeren van faciliterend grondbeleid biedt de volgende voordelen:

- regie mogelijk via publiekrechtelijke instrumenten;
- het grondexploitatie risico wordt overgeheveld naar de markt;
- optimaal kostenverhaal mogelijk;
- geen voorinvesteringen voor de gemeente.

De beperkte grondpositie van de gemeente past bij de keuze voor een faciliterende rol van de gemeente. De gemeente heeft voor het realiseren van de gewenste ontwikkelingen geen grond aan te kopen of verkopen, tenzij een maatschappelijk noodzakelijke ontwikkeling grondverwerving vergt waarbij door de aard van de opgave er geen initiatief vanuit de markt tot stand komt. Hierbij kan worden gedacht aan onder andere de realisatie van recreatieve fietspaden of sportfaciliteiten.

De activiteiten van de gemeente zijn gericht op:

- het inventariseren van het in eigendom zijnde vastgoed en strategische gronden en het proactief onderzoeken naar de exploitatie mogelijkheden. Waar mogelijk worden locaties op de markt gebracht, hiermee rekening houdend met de structuurvisie van de gemeente en de periodieke evaluatie daarvan.
- Het faciliteren, stimuleren en contracteren van (lokale) initiatiefnemers met plannen op het gebied van gebiedsontwikkeling en vastgoed.
- Het actief zoeken naar de wensen en mogelijkheden in gebiedsontwikkeling.

Uitgangspunten grondbeleid

Het grondbeleid en de in te zetten instrumenten moeten de beleidsdoelen en de (kwaliteit van de) ruimtelijke ontwikkeling blijven faciliteren. Voor elke ontwikkeling/project zal om deze reden bij de start aandacht worden besteed aan:

- de ruimtelijke en programmatische impact en de relatie met (de uitvoeringsparagraaf van) het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan;
- bijdrage van de ontwikkeling aan de beleidsdoelen (woningbouw, voorzieningen);
- eigendomssituatie, belangen van eigenaren en belanghebbenden;
- de maatschappelijke en financiële haalbaarheid;
- de ontwikkelingsmogelijkheden, wensen en de mogelijke vormen van ontwikkeling: volledig zelfstandig (actief) of samenwerkend met marktpartijen (vanwege de meerwaarde die ontwikkelaars kunnen bieden als het gaat om inbreng van kennis, risicoparticipatie, ervaring, etc), of juist passief;
- de rol die de gemeente wil innemen;
- een volwaardige risicoanalyse (financieel, procedureel, juridische houdbaarheid en relatie met Europese wet- en regelgeving, etc.).

De gemeente kiest voor een overwegend faciliterend grondbeleid waarbij het leveren van maatwerk het uitgangspunt is.

Het kenmerkende van het grondbeleid van Drimmelen is dat maatwerk wordt gezocht om door onderhandeling en samenwerking tussen gemeente en aanvrager/gedagigde bestuurlijk gewenste invullingen tot stand te laten komen. Het resultaat hiervan zal altijd moeten passen binnen de bestaande wet en regelgeving.

2. Grondbeleid

Grondbeleid gemeente Drimmelen



Samenwerking met private partijen

Vanuit de faciliterende rol van de gemeente zal zij bij de meeste projecten planologische medewerking verlenen aan particuliere ontwikkelaars en woningcorporaties bij het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente biedt ontwikkelaars voldoende bewegingsruimte om een plan uit te werken dat voor de markt aantrekkelijk is en past binnen de kaders van de (vigerende) Structuurvisie 2033.

In situaties waar een gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet door een marktpartij wordt uitgevoerd ontstaat een uitzonderingssituatie. De gemeente zal in dat geval op locatieniveau het grondbeleid voeren dat het meest wenselijke resultaat bewerkstelligd. Er wordt maatwerk geleverd.

Om tot een doelmatig en eenduidige aanpak van uitzonderingssituaties te komen, hanteert de gemeente de hierna genoemde criteria voor het bepalen van het beleid voor de betreffende locatie.

Aan de hand van navolgend afwegingskader wordt voorafgaand een besluit genomen over het te voeren grondbeleid in uitzonderingssituaties.

Criteria voor het bepalen van grondbeleid in maatwerk situaties:

- de concrete ruimtelijke doelstellingen binnen een bepaalde termijn;
- de gewenste regierol bij locatieontwikkeling;
- het risicoprofiel van de beoogde locatieontwikkeling;
- de gewenste snelheid en zekerheid van realisatie;
- de wettelijke mogelijkheden en beperkingen;
- de huidige grondposities van de gemeente;
- de ontwikkelingspotentie van het gemeentelijk eigendom;
- de posities die de marktpartij(en) innemen;
- de doelstellingen van de betreffende marktpartijen;
- de financieel-technische capaciteit van de eigen organisatie;
- de bestaande cultuur binnen de gemeentelijke organisatie m.b.t. het grondbeleid in de voorgaande jaren.

Bovengenoemde kaders bieden voldoende bewegingsruimte voor de gemeente, maar dienen te allen tijde in het licht van lokaal en regionaal beleid en wet- en regelgeving worden gezien.



Figuur 1: afwegingskader grondbeleid

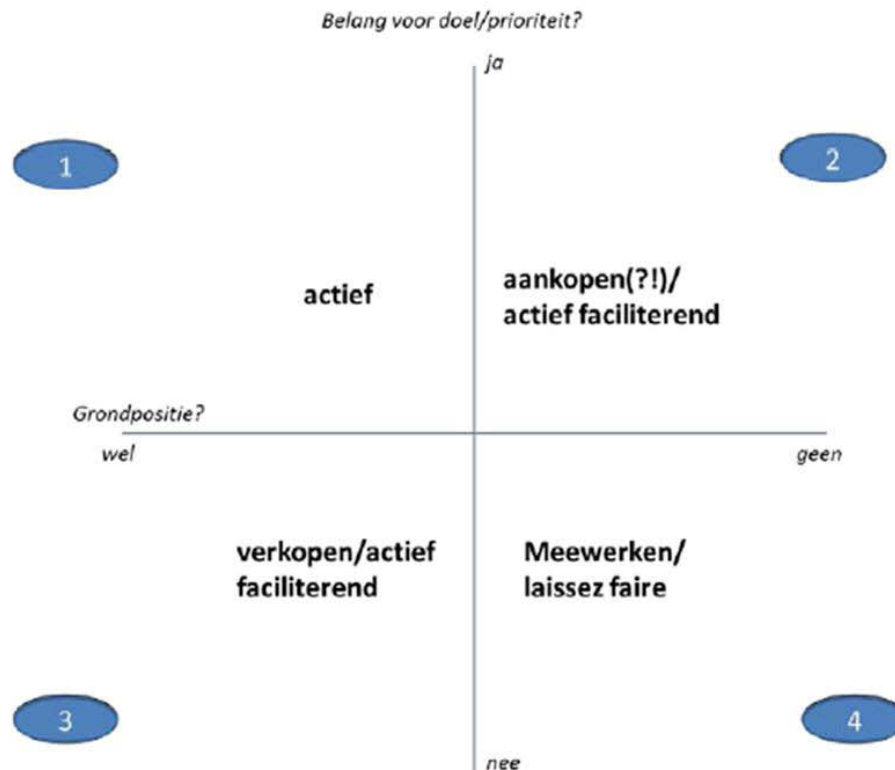
3. Situationeel grondbeleid

Faciliterend en maatwerk als uitgangspunt

Situationeel grondbeleid

Om het leveren van maatwerk in te kaderen is onderstaand denkraam (figuur 2) opgesteld. Hierbij bepaalt de prioriteit die de gemeente heeft gegeven aan een plan mede de rol die de gemeente zal innemen.

Ten behoeve hiervan zullen jaarlijks in het kader van de P&C cyclus plannen worden gedefinieerd.



Figuur 2: Denkraam grondbeleid op maat

3. Situationeel grondbeleid

Faciliterend en maatwerk als uitgangspunt

De gemeente gaat tot actief handelen over als:

- Er hoge prioriteit aan de beoogde ontwikkeling wordt gegeven;
- De gemeente de benodigde gronden in handen heeft en tot ontwikkeling wil (laten) brengen (= bv. overgaan tot pitch, prijsvraag, open uitnodiging, of tender/aanbesteding, concessie);
- De gemeente de benodigde gronden in handen heeft en bijvoorbeeld in verband met risico en expertise dit samen met de markt tot ontwikkeling wil brengen, zoals via een publiek private samenwerking;
- De gemeente de grond heeft maar de markt de gronden en ontwikkeling niet over wil nemen van de gemeente om de beoogde ontwikkeling te realiseren (= gemeentelijke zelfrealisatie).

Als gekozen wordt voor het laten realiseren van de beoogde doelen door de partijen en actoren in markt en maatschappij, kan gekozen worden voor verschillende typen activering: ofwel de gemeente neemt echt zelf geheel de regie en gaat over tot tenderen/aanbesteden van de gewenste ontwikkeling, of er wordt gekozen voor een volwaardige PPS-samenwerking. Er wordt dan primair gehandeld vanuit de wens om marktpartijen te verleiden mee te doen: binnen ruime kaders wordt de markt en maatschappij ruimte geboden om invulling aan de beoogde doelen te geven. Dit kan bijvoorbeeld door open uitnodigingen te doen via pitches, prijsvragen.

De gemeente gaat over tot aankopen/'actief faciliterend' handelen als:

- De ontwikkeling een hoge prioriteit heeft
- De gemeente de benodigde gronden niet in bezit heeft en ook niet wil/kan krijgen (= overgaan tot 'actief-faciliteren', verleiden).
- De gemeente de grond en regie in handen wil krijgen als de markt geen medewerking wil verlenen of dit financieel voordeliger is (= overgaan tot aankopen, of participeren in ontwikkeling/PPS);

In dit scenario zet de gemeente 'actief-faciliterend' in op realisatie van de beoogde doelen met als primair uitgangspunt het verbinden van partijen. De gemeente kan onder andere via haar netwerk haar externe kanalen inzetten om partijen en gebruikers bij elkaar brengen.

Ook kan ze nadrukkelijk overgaan tot functieregie om de beoogde doelen in samenwerking met de marktpartij te bereiken. De verdere invulling van het plan wordt aan de markt overgelaten.

Hier wordt mee bedoeld dat de gemeente geen uitgebreide lijst met eisen opstelt maar zich beperkt tot een aantal inhoudelijke 'outcome'-doelstellingen, een kader met minimum eisen. Op deze manier wordt binnen duidelijke kaders ruimte en zekerheid geboden aan de markt, maar is de gemeente op hoofdlijnen wel verzekerd van het realiseren van de beoogde prioritaire doelen.

3. Situationeel grondbeleid

Faciliterend en maatwerk als uitgangspunt

De gemeente gaat tot verkopen/ 'actief faciliterend handelen als

- Er een lage/geen prioriteit aan een ontwikkeling wordt gegeven,
- De gemeente grond in handen heeft

In dit geval wordt de markt verleid om de gronden van de gemeente tegen marktconforme voorwaarden over te nemen. Dit zal doorgaans vooral slagen onder de randvoorwaarde dat er door de gemeente ook een 'actief-faciliterend' beleid kan worden gevoerd, vanuit partnerschap met de markt. Hiervoor kunnen prijsvragen worden uitgeschreven, open calls, etc. Het uitschrijven van tenders/aanbestedingen ligt minder voor de hand. Er is immers geen gemeentelijke prioriteit in het geding. Een concessiemodel is wel goed mogelijk, afhankelijk van de marktinteresse.

De gemeente gaat over tot meewerken/faciliteren als

- De gemeente een lage/geen prioriteit geeft aan de ontwikkeling,
- De gemeente niet de grondposities in handen heeft.

Initiatieven vanuit de markt zijn welkom, maar de gemeente hoeft in dit geval de markt niet actief aan te sporen om de ontwikkeling op te pakken. Er kan wel procesmatig ondersteund worden als nodig, maar dan dient de markt ook voor de door de gemeente te leveren tijd en inspanning te betalen. De markt is leidend en kan ook bijvoorbeeld zelf het bestemmingsplantraject doorlopen.

In geval de ontwikkeling echt conflicteert met de structuurvisie 2033 of een ander strategisch beleidskader geformuleerde doelen, is het immer mogelijk via het publiekrechtelijk instrumentarium c.q. de bevoegdheden van college en raad de ontwikkeling te belemmeren.

Bijvoorbeeld als een ontwikkeling niet past binnen een bestemmingsplan, hoeft de gemeente verder geen medewerking aan de ontwikkeling te verlenen.

4. Ruimtelijke visie en grondbeleid

Herijking en flexibiliteit



Ontwikkelingen

De wereld van de ruimtelijke ontwikkeling is in forse verandering. Een combinatie van verschillende factoren zorgt voor een verschuiving in de werkwijze en rollen van partijen. Het gemeentelijk grondbeleid wil graag in spelen op de veranderende werkwijze en ontwikkelingen.

Hoewel de kaders en instrumenten voor grondbeleid nog steeds van kracht zijn, is het met het oog op de huidige economische situatie en de op handen zijnde wijzigingen in wetgeving en op planologisch gebied, een goede zaak om de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling en de bijdrage van het grondbeleid daarin opnieuw tegen het licht te houden.

Er vindt een verschuiving plaats van grote producties naar kleinere ontwikkelingen. De eindgebruiker is aan zet. Particulieren, partners (ontwikkelaars) en organisaties worden uitgenodigd en gevraagd een rol te spelen in lopende en toekomstige ontwikkelingen.

Het grondbeleid verandert niet alleen doordat opgaven veranderen, maar ook doordat gemeenten, ontwikkelaars en corporaties een andere rol kiezen en nieuwe spelers het veld betreden.

Corporaties heroriënteren zich, gedwongen door financiële en politieke omstandigheden op hun kerntaak. Grote ontwikkelaars en beleggers zoeken een nieuwe rol in de keten van locatieontwikkeling.

4. Ruimtelijke visie en grondbeleid

Ruimtelijke ontwikkelingen

Structuurvisie 2033

Er zijn in de structuurvisie verschillende uitgangspunten en doelstellingen vastgesteld voor de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente Drimmelen. De Structuurvisie 2033 geeft de langjarige visie weer op deze ruimtelijke doelstellingen. Ruimtelijke initiatieven worden getoetst aan de structuurvisie en moeten daar binnen passen.

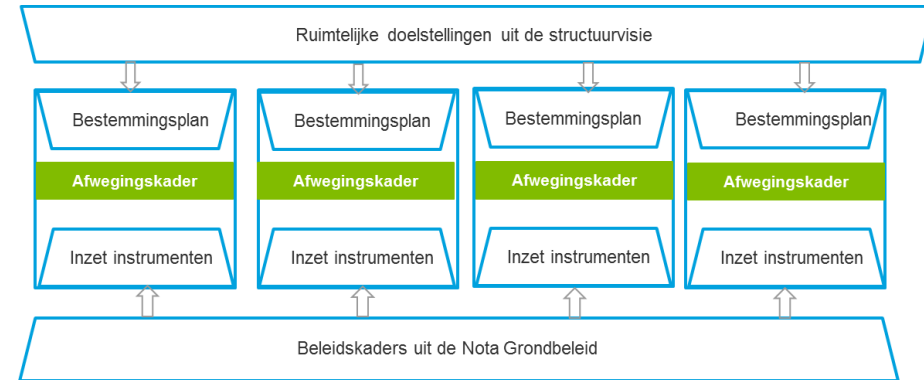
Ruimtelijke opgave Drimmelen

Het ruimtelijke kader voor de lange termijn wordt gevormd door de Structuurvisie 2033. Voor de komende periode vormt het coalitieakkoord 2014 het beleidskader. Hierin is vastgelegd dat de gemeente Drimmelen sterk in zal zetten op de planning van woningbouw.

Daarnaast wenst de gemeente de groenblauwe ambities van de gemeente te blijven faciliteren. Op het gebied van recreatie en infrastructuur heeft de gemeente een aantal plannen opgenomen in de Structuurvisie 2033. De gemeente houdt hierbij rekening met de demografische ontwikkelingen in de gemeente. De gemeente bezit weinig eigen gronden die binnen de kaders van de structuurvisie tot planuitvoering gebracht kunnen worden en zal voor de uitvoering van onder andere recreatieve plannen, afspraken moeten maken met particuliere grondeigenaren.

Bestemmingsplannen

Een bestemmingsplan bevat de kaders en voorwaarden waaraan een ontwikkeling dient te voldoen. De gemeente kan met de vaststelling van een bestemmingsplan beïnvloeden voor welke functies gronden/onroerende zaken aangewend mogen worden. Bij beschikkingsmacht over de gronden/onroerende zaken kan realisatie van de bestemming, op de wijze die de gemeente voorstaat, op de voor de gemeente meest eenvoudige wijze worden bewerkstelligd. De gemeente Drimmelen heeft weinig grondposities en heeft derhalve geen beschikkingsmacht over de grond wat in eigendom van particulieren is.



Figuur 3: positie ruimtelijk beleid ten opzichte van grondbeleid

De gemeente heeft de mogelijkheid om bij een voorgenomen ontwikkeling het gebied direct volledig te bestemmen, gedeeltelijk te bestemmen met een uitwerkingsverplichting of tussentijds te wijzigen. Na vaststelling van het bestemmingsplan of uitwerkingsplan kunnen de benodigde vergunningen worden verleend voor een ontwikkeling in het plangebied.

In de gemeente wordt gewerkt aan verschillende projecten in de zes kernen. De gemeente zet bij de verschillende ontwikkelingen in op leefbaarheid en duurzaamheid.

4. Ruimtelijke visie en beleid

Woningbouw



Woonvisie 2011

In 2033 is de bevolking van de gemeente gewijzigd: er wonen meer ouderen, minder jongeren; er zijn meer huishoudens en de huishoudens zijn kleiner. De gemeente streeft naar een gezonde woningmarkt waarbij vraag en aanbod, met een verschuiving van kwantiteit naar kwaliteit vrijwel in evenwicht is. De gemeente wil de mogelijkheid hebben om eigen beleid te voeren waar het gaat om het maken van keuzes aangaande het thema wonen. Bij het maken van keuzes wordt de burger centraal gesteld en zal deze zo goed mogelijk gefaciliteerd worden. De structuurvisie 2033 geeft aan dat de centrale beleidslijnen en de borging van een aantrekkelijk woonklimaat met behoud van het dorpse karakter richtinggevend zijn voor de ontwikkelingen. De identiteit van Drimmelen wordt gevormd door de verscheidenheid in de verschillende kernen. Door de expliciete eigenschappen van de verschillende kernen, wil de gemeente in alle zes de kernen gelijkmatig ontwikkelen. De aandacht verschuift van nieuwbouw in grote uitbreidingslocaties steeds meer naar kleinschaliger inbreidingslocaties. Hierbij wordt gewaakt voor teveel verdichting die het dorpse karakter kan aantasten.

Woonkernen en woningbouwprogramma

Op 1 januari 2015 woonden in de gemeente Drimmelen 26.687 inwoners. Het merendeel van deze inwoners woont in de 6 kernen: Made, Drimmelen, Lage Zwaluwe, Hooge Zwaluwe, Terheijden en Wagenberg. In onderstaande tabel is weergegeven voor hoeveel woningen er plannen zijn voorbereid. Harde plancapaciteit betekent dat er een onherroepelijke bestemming is, bij zachte plancapaciteit is dit nog niet het geval.

Planstatus	Totaal
Harde plancapaciteit	529
Zachte plancapaciteit	331
Totaal gemeente	860

De woonkernen bieden voldoende ruimte voor het ontwikkelen van de benodigde woningen op basis van de demografische verwachtingen binnen de gemeente. Periodieke evaluatie van de projectenlijst uit de structuurvisie en ontwikkelingen aan de zijde van marktpartijen kan zorgen voor verschuivingen in de huidige harde en zachte plancapaciteit.

Beleid van de gemeente is dat vanuit een integrale analyse van de ruimtelijke opgave, kwalitatieve en kwantitatieve vraag, type opgave, ingenomen grondposities, reeds gemaakte afspraken met derden een keuze wordt gemaakt in de prioritering van projecten. Ondersteunend aan deze keuze is de monitoring van het, naar verwachting te realiseren woningbouwprogramma en de realisatiecijfers.

Op basis van inzicht in de realisatiecijfers, ontwikkelingen op de woningmarkt en afstemming met de structuurvisie zal jaarlijks bij de begroting de verwachting uitgesproken worden van de voor het komende jaar te realiseren aantallen woningen en uit te geven gronden.

Samenwerking regio West-Brabant

De gemeente zoekt actief naar samenwerkingsmogelijkheden in de regio met de andere 19 gemeenten in de regio West-Brabant om haar beleidsdoelen te bereiken.

De gemeente Drimmelen werkt samen met de omliggende gemeenten op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen in de buitengebieden van Drimmelen.

5. Samenhang grondbeleid en ruimtelijke ordening

Samenhang tussen grondbeleid en ruimtelijke ordening



De keuze vanuit ruimtelijke ordening grijpt in op het grondbeleid en vice versa, in de praktijk leidt dit tot een nauwe relatie tussen de planologie en grondbeleid. De inzet van de grondbeleidsinstrumenten die de overheid ten dienste staan wordt veelal afgestemd op de stappen die tot bestemmingswijziging moeten leiden. Schematisch en op hoofdlijnen ziet het proces van bestemmingswijziging in combinatie met grondvererving er als afgebeeld op figuur 4 uit.

Ter ondersteuning van het op minnelijke wijze bereiken van overeenstemming met de grondeigenaar bij grondvererving, kan de gemeente het gemeentelijk voorkeursrecht vestigen. Dit kan slechts onder voorwaarden en is aan termijnen gebonden. Na vestiging van het voorkeursrecht moet een grondeigenaar bij voorgenomen vervreemding van zijn gronden/onroerende zaak deze eerst te koop aan de gemeente aanbieden. Als minnelijke vererving niet lukt, kan de gemeente het instrument onteigening inzetten als ultimum remedium. Deze gedwongen vorm van eigendomsontneming is aan strikte procedures en voorwaarden verbonden.

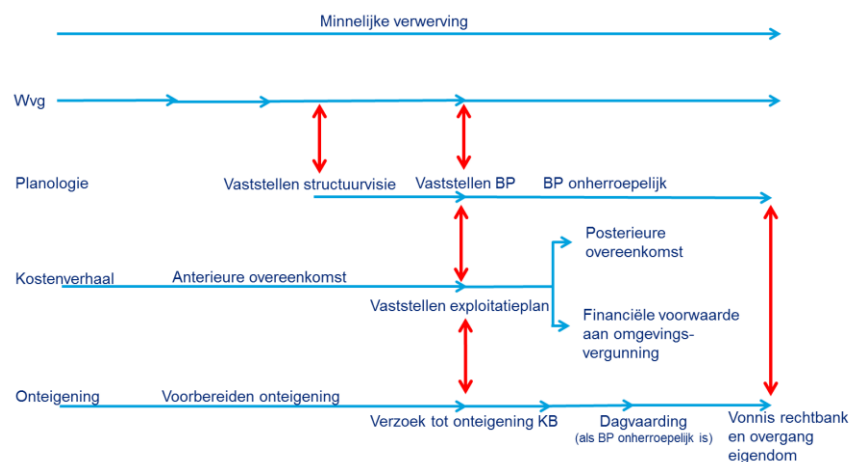
Gelet op de huidige situatie is grondvererving door de gemeente niet noodzakelijk. De nadruk ligt op uitvoering van plannen.

De opnamecapaciteit van de markt is bepalend voor de voortgang van het aantal te realiseren woningen en/of uit te geven gronden. Inzicht in de realisatiecijfers vormt de basis voor het jaarlijks uitspreken van verwachtingen, doelstellingen. Op basis van periodieke evaluatie van de voortgang van deze doelstellingen en terugkoppeling aan de raad zal besloten worden of en op welke wijze bijsturing van het ruimtelijke beleid noodzakelijk is.

De gemeente is zeer terughoudend met het verwerven van gronden. Indien hier sprake van is, zal de gemeente de grond trachten minnelijk te verwerven en slechts als sprake is van een solide financiële situatie.

In principe maakt de gemeente geen gebruik van de mogelijkheden uit de Wet voorkeursrecht gemeenten en het instrument onteigening.

De gemeente Drimmelen komt bij voorkeur tot privaatrechtelijke afspraken over kostenverhaal. Indien dit niet haalbaar is, zal de gemeente Drimmelen de gemeentelijke publiekrechtelijke kosten op basis van het exploitatieplan verhalen.



Figuur 4: proces van grondvererving en bestemmingswijziging

6. Financiën

Kostenverhaal en ruimtelijke maatregel

De Wro kent een plicht tot kostenverhaal. De plicht tot kostenverhaal ontstaat als sprake is van een ruimtelijke maatregel (zoals een bestemmingsplan) waarin de realisatie van in het Bro gedefinieerde bouwplannen mogelijk wordt gemaakt.

Binnen het verplichte systeem van kostenverhaal heeft de gemeente de keuze uit vijf methoden om kosten te verhalen. Dit kan door:

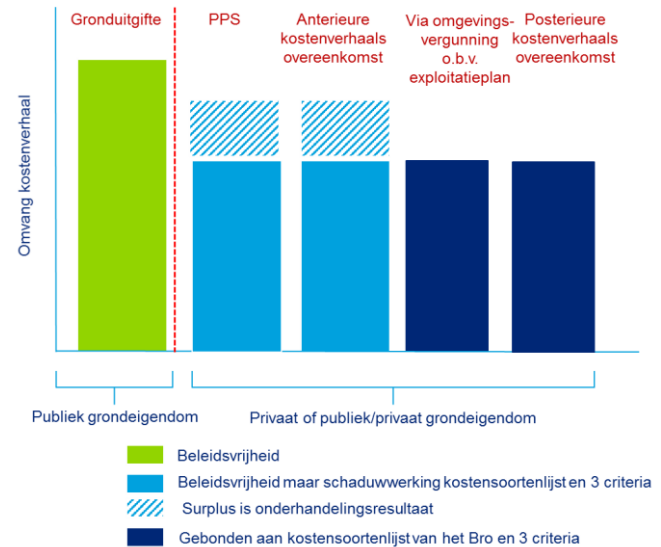
- Gronduitgifte (feitelijk is geen sprake van verhaal maar van dekking van kosten via gronduitgifte);
- Het aangaan van een publiek-private samenwerking;
- Het sluiten van een anterieure kostenverhaalsovereenkomst;
- Het verbinden van een financiële voorwaarde aan een omgevingsvergunning, gebaseerd op een exploitatieplan;
- Het sluiten van een posterieure kostenverhaalsovereenkomst of het aangaan van een vorm van publiek-private samenwerking.

Per methode zijn verschillende regels en uitgangspunten van toepassing (zie figuur 5).

Er zijn uitzonderingen op de plicht tot kostenverhaal.(art. 6.12 lid 2 Wro & art. 6.2.1a Bro).

De gemeente hoeft haar kosten o.a. niet te verhalen indien:

- het verhaal van kosten anderszins verzekerd is;
- het totaal aan exploitatiebijdragen dat kan worden verhaald minder bedraagt dan € 10.000,-;
- de verhaalbare kosten uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of op nutsvoorzieningen betreffen.



Figuur 5: methoden van kostenverhaal

6. Financiën

Kostenverhaal en ruimtelijke maatregel

Indien de gemeente zelf eigenaar is van de ontwikkellocatie worden de kosten voor de verwerving, bouwrijp- en woonrijpwerkzaamheden in de uitgifteprijs van de grond verwerkt. Kostenverhaal vindt hierdoor plaats bij verkoop en is dus anderszins verzekerd.

Als de ontwikkellocatie in eigendom is bij een derde, dan kunnen de kosten op twee manieren verhaald/verzekerd worden. Door het sluiten van een anterieure overeenkomst voordat de gemeente het ruimtelijk besluit neemt die de bouwplannen van de eigenaar mogelijk maakt (privaatrechtelijke weg). Of door gelijktijdig met het ruimtelijk besluit een exploitatieplan vast te stellen (publiekrechtelijke weg).

De gemeente Drimmelen voert een faciliterend grondbeleid waarbij uitgangspunt is dat ingezet wordt op het sluiten van anterieure overeenkomsten met particuliere grondeigenaren. Bij het aangaan van een anterieure overeenkomst wordt een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling gevraagd op basis van de nota kostenverhaal.

Omdat partijen meer onderhandelingsvrijheid hebben bij het sluiten van een anterieure overeenkomst dan bij het vaststellen van een exploitatieplan wordt de volgende werkwijze gehanteerd voor kostenverhaal bij particuliere initiatieven

Een ruimtelijk besluit wordt niet eerder genomen dan nadat een anterieure overeenkomst is aangegaan. Indien er geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten binnen het voor de gemeente acceptabele tijdsplan kan de gemeente alsnog het publieke spoor volgen en het ruimtelijk besluit vaststellen voorzien van een exploitatieplan.



Bij particuliere grondexploitatie van een locatieontwikkeling wordt een strategie ontwikkeld afhankelijk van grondpositie, beperking van risico en inzet expertise om tot ontwikkeling te komen. Nadat de strategie is bepaald worden de onderhandelingen opgestart met de grondeigenaar om te komen tot een anterieure overeenkomst. In de overeenkomst worden afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een locatie, de te betalen exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen, rolverdeling bij de uitvoering van de werkzaamheden en overdracht gronden t.b.v. de openbare ruimte. Het ruimtelijke besluit wordt niet eerder vastgesteld dan nadat een anterieure overeenkomst is aangegaan.

Plankosten

De Wro kent een plicht tot kostenverhaal. Hieronder vallen ook de plankosten. Bij ruimtelijke initiatieven van particulieren en/of marktpartijen speelt de gemeente een rol. Deze kan meerledig zijn en variëren van het geven van voorlichting over planologische mogelijkheden op een locatie tot het volledig in eigen beheer opstellen van een bestemmingsplan.

In het proces van planvorming zijn diverse stadia te onderscheiden waarbij een initiatief kan leiden tot uitvoering van een plan. Ook zijn er situaties waarbij een plan, om diverse redenen, geen doorgang vindt, bijgesteld dient te worden of uitgesteld.

De gemeente communiceert bij ruimtelijke initiatieven duidelijk onder welke voorwaarden zij bereid is haar medewerking te verlenen aan de planvoorbereiding. Hierbij hoort een zakelijke houding die eruit bestaat dat plankosten in rekening worden gebracht bij initiatiefnemers en hierover afspraken worden gemaakt.

6. Financiën



Winstneming

De gemeente Drimmelen hanteert het voorzichtigheids- en realisatieprincipe waar het gaat om winsten en verliezen. Dit principe is in regels vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording en de gemeente is verplicht deze te hanteren.

Er kan alleen sprake zijn van winstneming indien alle kosten van het project vaststaan. De voorziening verliesgevende complexen wordt op eindwaarde berekend.

Verliesneming

Het BBV bepaalt dat voorziene verliezen genomen moeten worden zodra ze bekend zijn. Voor het exploitatieresultaat van alle verlieslatende grondexploitaties wordt daarom door de gemeente direct een voorziening getroffen. Het verlies wordt voorzien op basis van het netto contante waarde resultaat (waarde anno nu). Jaarlijks wordt, op grond van de herziening van de grondexploitatie, de voorziening aangevuld of kan deels vrijvallen op grond van (nieuw) geprognosticeerd saldo. Er wordt recht gedaan aan het voorzichtigheidsprincipe door verwachte verliezen direct te nemen. Met het treffen van voorzieningen in plaats van voorziene verliezen direct af te boeken, wordt de transparantie van de genomen verliezen vergroot en ontstaat er meer flexibiliteit.

Grondprijsbeleid

In de gemeente Drimmelen wordt de grondprijzen marktconform bepaald door twee onafhankelijke taxateurs op grond van de bestemming en planopzet.

Risicomanagement

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen en de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Een risico wordt in dit kader gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'. Risico's kunnen zowel een negatief als een positief effect hebben.

Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. In het kader van risicomanagement is het van belang te beseffen in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen of tot aanpassing in het plan.

Bij het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Jaarlijks wordt bij de actualisering van de exploitatieberekening ook de risicoanalyse geactualiseerd. Deze analyse wordt vastgesteld door het college en ter kennis gebracht aan de gemeenteraad. De stand van zaken van risicobeheersing wordt toegelicht in de reguliere voortgangsrapportages van projecten. Indien een significant risico zich voordoet wordt de gemeenteraad hierover expliciet geïnformeerd.

7. Informatievoorziening



Informatievoorziening aan de raad

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) legt het college jaarlijks in de paragraaf grondbeleid bij de begroting de beleidsvoornemens voor het komende jaar neer. In de jaarrekening doet zij verslag en legt verantwoording af over het in het verslagjaar gevoerde grondbeleid.

Verder informeert het college de raad over het gevoerde grondbeleid door middel van de halfjaarlijkse rapportage. Over majeure wijzigingen in grondexploitatie, deelnemingen of samenwerkingsverbanden zal het college de raad actief en vooraf informeren.

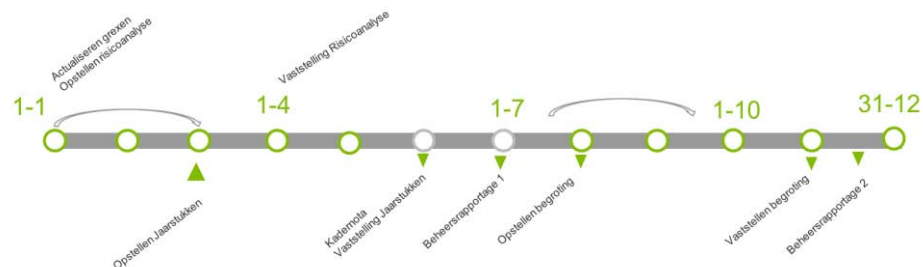
De informatievoorziening over het gevoerde grondbeleid moet in zo'n vorm dat de raad haar controlerende functie naar behoren kan uitvoeren.

Met de nota grondbeleid stelt de gemeenteraad een beleidskader vast, waarin uitgangspunten, instrumenten en systemen zijn beschreven ten behoeve van functieverandering van grond. Via de gebruikelijke P&C-instrumenten wordt de gemeenteraad inhoudelijk over de individuele projecten en activiteiten geïnformeerd. De jaarrekening en de begroting zijn daarbij de belangrijkste stuurinstrumenten. Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV, artikel 16) stelt daarbij eisen aan de informatie in de paragraafgrondbeleid. Deze informatiemomenten en de diepgang van de informatie is te beschouwen als een wettelijk vastgelegd minimum.

Incidentele informatievoorziening

Indien in een grondexploitatie significante ontwikkelingen optreden, worden deze expliciet en onverwijld aan het college gemeld door het afdelingshoofd van de afdeling Grondgebied. Het college bepaalt vanuit haar verantwoordelijkheid of de gemeenteraad hiervan tussentijds in kennis moet worden gesteld.

Planning en Control cyclus



Het tijdschema geeft indicatief aan op welke momenten in het jaar de vaste begrotings- en verantwoordingsdocumenten worden opgesteld en ter besluitvorming worden voorgelegd. Het vaststellen van de risicoanalyse is daarbij voorbehouden aan het college, omdat het hier een uitvoeringsaspect van ruimtelijke ontwikkeling betreft. De overige documenten worden door de gemeenteraad vastgesteld.

8. Landelijk beleid en wetgeving



Nota Grondbeleid en wijzigingen in regelgeving

De nota grondbeleid heeft een geldingsduur van vier jaar. Gedurende deze periode kunnen relevante regels en wetten wijzigen.

In deze paragraaf zijn enkele komende wijzigingen benoemd. Via separate besluitvorming zal de gemeente haar beleid aanpassen indien nieuwe (definitieve) regelgeving daarom vraagt.

De nieuwe Omgevingswet als wettelijk kader voor het grondbeleid

In juli 2014 heeft de minister van Infrastructuur en Milieu het wetsvoorstel 'Omgevingswet' naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit betreft een omvangrijke stelselwijziging, waarbij het Omgevingsrecht fundamenteel op de schop gaat. 40 sectorale wetten 117 amvb's en honderden ministeriele regelingen worden vereenvoudigd, versoberd en gebundeld in één samenhangende Omgevingswet. Binnen deze Omgevingswet komt ook het wettelijk kader voor het grondbeleid, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Crisis en herstelwet en de afdeling grondexploitatie van de Wet op de ruimtelijke ordening. Het is de bedoeling dat met deze nieuwe wetgeving eenvoudiger, efficiënter en beter aan een duurzame leefomgeving wordt gewerkt. Naar verwachting blijft de Onteigeningswet als zelfstandige wet bestaan. Er wordt vanuit gegaan dat in 2018 deze wet operationeel wordt, nadat deze door de 2de en 1ste Kamer is goedgekeurd.

BBV en VPB voor grondbedrijven

De commissie BBV heeft aangekondigd dat de verslaggevingsregels over grondexploitaties zullen worden aangescherpt.

Een wijzigingsbesluit van het BBV zal naar verwachting in het eerste kwartaal 2016 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Vervolgens zal er waarschijnlijk medio 2016 een nieuwe Notitie Grondexploitatie door de commissie BBV worden uitgebracht, waarin de wijzigingen zijn uitgewerkt.

9. Beleidsregels



Met het vaststellen van de Nota Grondbeleid stelt de raad het kader vast voor de gemeentelijke positie op de grondmarkt en inzet van grondbeleidsinstrumenten. Daarbij behorende beleidsregels zijn onderstaand verwoord.

Beleidsregel 1

De gemeente kiest voor een overwegend faciliterend grondbeleid waarbij het leveren van maatwerk het uitgangspunt is.

Beleidsregel 2

Het college kan, onder voorbehoud, grondaankopen doen passend binnen de vastgestelde beleidskaders voor een bedrag tot € 1,5 miljoen.¹ Het college kan, als hiervoor moverende redenen zijn, dit krediet overschrijden. Wel dient hier na de verwerving en voor het einde van het begrotingsjaar, alsnog goedkeuring van de Raad voor worden verkregen.

Beleidsregel 3

De gemeente is zeer terughoudend met het verwerven van gronden. Indien hier sprake van is, zal de gemeente de grond trachten minnelijk te verwerven en slechts als sprake is van een solide financiële situatie.

Beleidsregel 4

In principe maakt de gemeente geen gebruik van de mogelijkheden uit de Wet voorkeursrecht gemeenten en het instrument onteigening.

¹) Op het moment dat het College voornemens is binnen de kaders van beleidsregel 2 een grondaankoop te doen, meldt zij dit in een (vertrouwelijke) raadsbrief..

Beleidsregel 5

De gemeente Drimmelen komt bij voorkeur tot privaatrechtelijke afspraken over kostenverhaal. Indien dit niet haalbaar is, zal de gemeente Drimmelen de gemeentelijke publiekrechtelijke kosten op basis van het exploitatieplan verhalen.

Beleidsregel 6

In de gemeente Drimmelen worden de grondprijzen marktconform bepaald door twee onafhankelijke taxateurs op grond van de bestemming en planopzet.

Beleidsregel 7

Bij anterieure overeenkomsten tussen de gemeente en marktpartijen zorgt de gemeente er voor dat er sprake is van gelijkheid tussen de verschillende grondeigenaren met wie anterieure overeenkomsten worden afgesloten.

Beleidsregel 8

Bij verkoop van bouwgrond aan particulieren voor woningbouw en ondernemingen voor bedrijfsvestiging zijn de algemene verkoopvoorwaarden van toepassing.

Beleidsregel 9

Bij verkoop van bouwgrond aan projectontwikkelaars, bouwbedrijven voor projectmatige ontwikkeling en woningbouwcoöperaties gelden de algemene verkoopvoorwaarden aangevuld met eventueel bijzondere verkoopvoorwaarden.

9. Beleidsregels



Beleidsregel 10

In de anterieure overeenkomst worden goede afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een locatie, de te betalen exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en bijzondere locatie eisen.

Beleidsregel 11

Het ruimtelijk besluit wordt niet eerder vastgesteld dan nadat een anterieure overeenkomst is aangegaan.

Beleidsregel 12

Indien er geen anterieure overeenkomst kan worden gesloten binnen het voor de gemeente acceptabele tijdspad zal de gemeente alsnog het publieke spoor volgen en het ruimtelijk besluit gaan vaststellen voorzien van een exploitatieplan.

Beleidsregel 13

Uitgangspunt is dat de grondexploitatie bij opening minimaal sluitend moet zijn.

Beleidsregel 14

De gemeente Drimmelen hanteert het voorzichtigheids- en realisatieprincipe waar het gaat om winsten en verliezen. Dit principe is in regels vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording en de gemeente is verplicht deze te hanteren.