

Grondbeleid gemeente Eemsdelta 2022-2025

Uitgangspunten en Gereedschap

Status: Concept
Versie: v 2.9
Datum: 27-06-2022
Steller: Erik van Gilst

Zaaknummer Z/22/ 163458

Inhoudsopgave

1.	SAMENVATTING EN BELANGRIJKSTE KERNPUNTEN	3
1.1	HARMONISATIE GRONDBELEID	3
1.2	GRONDPRIJSBELEID	3
1.3	UITGANGSPUNTEN	3
1.4	BELANGRIJKSTE UITGANGS- EN KERNPUNTEN VAN HET GRONDBELEID	4
2.	INLEIDING.....	7
2.1	LEESWIJZER.....	8
3.	VERTREKpunt EN TERUGBLIK. WAAR KOMEN WE VANDAAN?	9
3.1	HARMONISATIE GRONDBELEID	9
3.2	GRONDBELEID GEMEENTE APPINGEDAM.....	9
3.3	GRONDBELEID GEMEENTE DELFZIJL	9
3.4	GRONDBELEID GEMEENTE LOPPERSUM	9
3.5	WAT NEMEN WE MEE?	10
3.6	KERNPUNTEN	10
4.	WAT WILLEN WE, WAAR GAAN WE NAAR TOE: DOELSTELLING EN AMBITIE	11
4.1	AMBITIES GEMEENTE EEMSDelta	11
4.2	KERNPUNTEN GRONDBELEID	11
4.3	HOE GAAN WE AAN DE SLAG?	12
4.4	ROLVERDELING COLLEGE EN RAAD	12
4.5	KERNPUNTEN	13
5.	WERKKADER GRONDBELEID. WAT ZIJN DE GRENZEN? WAAR MOET HET GRONDBELEID AAN VOLDOEN?	15
5.1	INTERNATIONAAL BELEID	15
5.2	NATIONAAL BELEID	15
5.3	UITSPRAKEN EN OORDELEN VAN RECHTERS.....	16
5.4	PROVINCIAAL EN REGIONAAL BELEID	17
5.5	GEMEENTELIJK BELEID.....	17
5.6	KERNPUNTEN	18
6.	INSTRUMENTEN BIJ ACTIEF GRONDBELEID; WAT HEBBEN WE VOOR GEREEDSCHAP?	20
6.1	INSTRUMENTEN GRONDBELEID	21
6.2	SAMENWERKEN LUKT NIET OF MINDER GOED	26
6.3	KERNPUNTEN	27
7.	INSTRUMENTEN BIJ FACILITEREND GRONDBELEID; WAT HEBBEN WE VOOR GEREEDSCHAP?	28
7.1	FACILITEREND GRONDBELEID.....	28
7.2	WANNEER IS ER GEEN KOSTENVERHAAL?	30
7.3	ANTERIEURE OVEREENKOMST.....	30
7.4	OVEREENKOMST NA VASTSTELLEN VAN HET RUIMTELIJK BESLUIT	31
7.5	WAT KUNNEN WE VERDER DOEN	31
7.6	SAMENWERKINGSVORMEN.....	32
7.7	KERNPUNTEN	33
8.	GRONDPRIJSBELEID	34
8.1	HOOFDLIJN GRONDPRIJZEN	34
8.2	HOE BEPALEN WE DE GRONDPRIJZEN	35
8.3	LOCATIE VERSCHILLEN	36
8.4	GRONDPRIJZEN PER SOORT, FUNCTIONELE INDELING	37
8.5	KERNPUNTEN	38
9.	OVERIGE KADERS EN AFWEGINGEN	40
9.1	FINANCIËLE KADERS.....	40
9.2	INFORMATIEVOORZIENING	41
9.3	VERLIES EN WINST	41
9.4	RENTE	42
9.5	RISICO'S.....	42
9.6	BIJDRAGEN EN SUBSIDIES	42
9.7	VOORZIENINGEN EN RESERVES	42
9.8	KERNPUNTEN	42
10.	PROCESSEN GRONDAANKOOP, GRONDVERKOOP, TIJDELIJK BEHEER EN BEDRIJFSVOERING; HOE DOEN WE DIT?.....	43
10.1	NOG UIT TE WERKEN BELEID	43
10.2	SLOTBEPALINGEN.....	43
11.	GEBRUIKTE BRONNEN	44
12.	BIJLAGEN BIJ DE NOTA GRONDBELEID	45

BIJLAGE 1 GEBIEDSINDELING ACTIEF EN FACILITEREND GRONDBELEID	46
BIJLAGE 2 KEUZE SCHEMA ROL GEMEENTE BIJ ONTWIKKELINGEN.....	47
BIJLAGE 3 GRONDPRIJSBRIEF	48
BIJLAGE 4 KEUZE SCHEMA BIJ IN GEBRUIK GENOMEN GROND	49
BIJLAGE 5 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, OVERZICHTSKAART DEELGEBIEDEN.....	50
BIJLAGE 6 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 1	51
BIJLAGE 7 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 2	52
BIJLAGE 8 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 3	53
BIJLAGE 9 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 4	54
BIJLAGE 10 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 5.....	55
BIJLAGE 11 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 6.....	56
BIJLAGE 12 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 7.....	57
BIJLAGE 13 EIGENDOMMEN GEMEENTE EEMSDelta, DEELGEBIED 8.....	58
BIJLAGE 14 GRONDUITGIFTEBELEID INDIVIDUELE BOUWKAVEL WONING EN BEDRIJFSKAVEL	59
BIJLAGE 15 GRONDBELEID VOOR RAADSLEDEN	60

Deze Nota grondbeleid is tot stand gekomen met dank aan:

Overleggen wethouder grondzaken (Pier Prins), directeur FL&E (Henriëke Veld), teamleider RO-EL (Annet Dijkema), planeconoom (Erik van Gilst) d.d. 09-05-2022 resp. 22-06-2022, verwerkt 13-05-2022 resp. 23-06-2022

Team Ruimtelijke Ontwikkeling, Economie en Leefomgeving - teamleider (Annet Dijkema) 9-5-2022, verwerkt 10-5-2022

Team RO-EL –Stedenbouw (Martin Dubbeling), dd 09-05-2022, verwerkt 10-5-2022

Team RO-EL –Adviseur ruimtelijke ontwikkeling (Gerrie Nienhuis) dd 16-04-2022, verwerkt 16-06-2022

Team RO-EL –Adviseur energie- milieu en duurzaamheid (Bertha Tamming) dd 16-05-2022, verwerkt 17-05-2022

Team RO-EL –Coördinator Wonen en volkshuisvesting (Wietse Jan Werf) dd 02-06-2022, verwerkt 13-06-2022

Team RO-EL –Beleidsadviseur ruimte en gebiedsontwikkeling (Ties Jan Zemerling) dd 02-06-2022, verwerkt 13-06-2022

Team RO-EL -Projectleider (Dick Janssen), telefonische toelichting 17-5-2022

Team RO-EL -Projectleider (Justin Dol), telefonische toelichting 27-06-2022

Team RO-EL- Projectleider (Marco Hormann), dd 31-05-2022; verwerkt 13-06-2022

Team RO-EL - Planeconoom (Jacques Groenewoud) dd 23-05-2022 en 27-05-2022, verwerkt 23-05-2022 en 30-5-2022

Team RO-EL – Adviseur ruimtelijke ontwikkeling (Rense Kamstra), dd 20-05, verwerkt 20-05-2022, dd 24-06-2022, verwerkt 24-06-2022

Team Ruimtelijke Ordening, Vergunningen en Vastgoedontwikkeling (Linda Kiers) verwerkt dd 25-04-2022 en 23-05-2022

Team Ruimtelijke Ordening, Vergunningen en Vastgoedontwikkeling Rene Slager), 12-05 verwerkt 13-05-22

Team Ruimtelijke Ordening, Vergunningen en Vastgoedontwikkeling (Tony Lentz), dd 19-05-2022, verwerkt 19-05-2022

Controller (Els Kramer-Ram, instemming met hoofdlijn dd 26-04-2022

Team Informatievoorziening GIS-specialist(Coosje Kampinga-Cnossen) dd 12-05-2022

Bestuursadviseur (Zwanet Mulder-Wilts), dd 01-07-2022

Auditor (Rianne Wijk- Meerman) neemt vastgesteld beleid mee bij controles grondexploitaties

Team Financiën- financieel adviseur A (Rik Buitenwerf), telefonische toelichting 20-05-2022

Team Financiën- financieel adviseur A (Roeland Tepper), dd 20-05-2022 en dd 08-06-2022, verwerkt 20-05-2022 en 13-06-2022

Team Financiën- financieel adviseur A (Christiaan Landlust), dd 08-06-2022, verwerkt dd 13-06-2022

Team Juridische zaken- Juridisch Adviseur (Jan Loots) dd 13-05-2022 en 18-05-202, verwerkt 17-05-2022 en 19-05-2022

Strategisch beleidsadviseur openbare ruimte (Menno Smit) verwerkt dd 26-04-2022

Programma Aardbevingen de Baas (Herman Wessels); telefonisch doorgegeven geen opmerkingen dd 17-06-2022

Team Communicatie (Heleen Schaap en Monica Spelde), dd 28-06-2022

1. Samenvatting en belangrijkste kernpunten

Met deze nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad de beleidskaders voor het grondbeleid vast. Deze nota biedt het college van Burgemeester en Wethouders een kader om flexibel deel te nemen aan de veranderende grondmarkt en regie te voeren over de ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke ambities van de gemeente mede in relatie tot de bestaande regionale programma's en plannen. Op weg naar een toekomstbestendig en leefbaar Eemsdelta voor al onze inwoners, partners en bezoekers.

1.1 Harmonisatie Grondbeleid

Met het samengaan van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum in de gemeente Eemsdelta ontstaat een groter grondgebied. Ten opzichte van de eerdere – afzonderlijke – Nota's grondbeleid hebben we ook te maken met het Programma Aardbevingen de Baas. Ook het landelijke tekort aan woningen zorgt voor een grotere druk: zowel op de ruimte als op de prijzen. Kortom we zijn zelf veranderd en de omgeving en regelgeving (komst van de omgevingswet) zijn ook anders. Toch blijft veel hetzelfde: de gemeente Eemsdelta blijft actief zorgen voor een veilige en toegankelijke plek om te wonen, te leven, te werken, te recreëren en naar school te gaan.

Voor al deze wensen is ruimte en dus grond nodig. De gemeente Eemsdelta wil met het grondbeleid beleidskeuzes mogelijk maken, voor nu en in de toekomst. Dat betekent dat we vastleggen waar de gemeente zelf stuurt en hoe we geld willen verdienen met onze grond (kiezen voor actief grondbeleid). De gemeente kan met een nieuw grondbeleid reageren en anticiperen op de marktontwikkelingen (kiezen voor facilitair grondbeleid) en houdt tegelijk rekening met de demografische ontwikkelingen. Door het vastleggen van een set van beleidsinstrumenten weten zowel de gemeente als inwoners en bedrijven waar ieder aan toe is en welke kaders de gemeente hanteert. We zetten de hoofdlijn van de gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum door: per locatie een bewuste keuze welke methode van het grondbeleid het beste past. We vullen dit aan met een grotere nadruk op kostenverhaal en verdere professionalisering van de organisatie op dit gebied.

1.2 Grondprijnsbeleid

De gemeente kan grond maar één keer verkopen. Daarom is het erg belangrijk dat we ook een goede en rechtvaardige prijs voor onze grond berekenen. We stellen onze grondprijzen zo vast dat we marktconform werken en meebewegen met de marktontwikkelingen. We willen de kosten die we maken met gebiedsontwikkelingen ook terugverdienen. De in de bijlage 3 "Grondprijnsbrief" opgenomen grondprijzen hanteren we bij het verkopen van gronden door de gemeente. Bij de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie stemmen we de grondprijzen af op marktontwikkelingen in de regio. Voor de grondprijsbepaling hanteren we landelijke erkende methodes. Voor sociale woningbouw en in het programma Aardbevingen de Baas hanteren we speciale grondprijzen. De gemeente heeft hier namelijk een bijzondere verantwoordelijkheid. Deze Nota Grondbeleid legt uit hoe we de methodes toepassen. De jaarlijkse grondprijzenbrief geeft de prijzen aan. Grondprijzen kunnen verschillen binnen de gemeente. Dat heeft te maken met de locatie en met het grondgebruik. Elk jaar zorgt het college voor aanpassing van de marktconforme grondprijzenbrief en stelt deze voor 1 januari vast.

1.3 Uitgangspunten

We passen onze kernwaarden toe in ons grondbeleid.



Figuur 1: Kernwaarden gemeente Eemsdelta

1.4 Belangrijkste uitgangs- en kernpunten van het grondbeleid

De drie belangrijkste uitgangspunten van het grondbeleid zijn:

- Actief grondbeleid waar dat nodig is, (regie-)faciliterend grondbeleid waar dat kan.
- We zorgen voor kostenverhaal.
- We hanteren marktconforme grondprijzen.

Daar horen kernpunten bij. Hieronder hebben we de belangrijkste kernpunten per hoofdstuk samengevat:

Hoofdstuk 3 "Wat nemen we mee?"

1. De gemeente Eemsdelta past actief en faciliterend grondbeleid toe en waar nodig maatwerk.

Hoofdstuk 4 "Ambities en uitgangspunten"

2. Het grondbeleid is nodig om andere doelen te bereiken; grond is een middel geen doel.
3. Als grondeigenaar heeft de gemeente Eemsdelta meer invloed dan als de gemeente geen eigenaar is.
4. De gemeente gaat altijd verantwoord om met geld en middelen, geld wat we verdienen kunnen we weer investeren.
5. Alle grond die de gemeente heeft en wil houden wordt netjes onderhouden, met als minimale uitgangspunt schoon, heel en veilig.
6. De gemeente Eemsdelta streeft er naar om geen grondposities buiten de eigen gemeentegrenzen te hebben.
7. De gemeente werkt waar mogelijk samen met relevante partners om optimaal grondposities te kunnen krijgen en te benutten.
8. De gemeente hanteert een twee sporenbeleid: actief zelf grond aan- en verkopen of met projectontwikkelaars samenwerken.
9. Het college weegt per locatie af welke rol passend is.
10. Een mix van actief en (regie)faciliterend grondbeleid is wenselijk. In elk geval zorgen we voor kostenverhaal (inclusief toepassing plankostenscan) en marktconforme verkoopprijzen. Combinaties zijn mogelijk, maar dan blijft het belangrijkste uitgangspunt: "de veroorzaker betaalt"; instrumenten als exploitatieplan blijven tot de mogelijkheden behoren.
11. De gemeente hanteert een actief grondbeleid in de stedelijke kernen Appingedam en Delfzijl.
12. De gemeente hanteert een actief grondbeleid voor de bebouwde kom van kern- en centrumdorpen: Farmsum, Loppersum, Middelstum, Stedum, Spijk, Wagenborgen.

13. De gemeente hanteert bij voorkeur, maar niet uitsluitend, een regie-faciliterend grondbeleid in de woondorpen.
14. In het landelijke gebied hanteert de gemeente meestal een faciliterend grondbeleid.

Hoofdstuk 5: "Wat zijn de grenzen?"

15. Bij de uitvoering van het grondbeleid houden we ons aan het gemeentelijke inkoopbeleid.
16. Het college geeft invulling aan de eisen van het Didam-arrest en stelt voor de verkoop van onroerend goed een lijst met criteria op. Deze lijst publiceren we.
17. De gemeente Eemsdelta past de "Beleidsregel toepassing wet Bibob" toe bij vastgoed- en grondtransacties.
18. De raad stelt een krediet van € 1 miljoen ter beschikking voor strategische aankopen. Het college is bevoegd daarin te handelen en rapporteert elk half jaar aan de raad. Bij het starten van een grondexploitatie komen deze strategische middelen weer beschikbaar voor volgende aankopen.

Hoofdstuk 6: "Actief grondbeleid"

19. Vanuit het grondbeleid verkoopt de gemeente Eemsdelta in principe grond minimaal kostendekkend (marktconform).
20. De gemeente kent algemene verkoopvoorwaarden en past deze voor iedereen op dezelfde manier toe.
21. De gemeente Eemsdelta geeft de voorkeur aan verkoop van grond. In bijzondere gevallen kunnen we daarvan afwijken en toch gronden in erfpacht met erfpachtafhankelijk opstalrecht uitgeven.

Hoofdstuk 7: "Regie-faciliterend en faciliterend grondbeleid"

22. Gemeente Eemsdelta past bij voorkeur de weg van overleg en overeenstemming toe. We hebben dan een regie-faciliterende rol en zorgen voor kostenverhaal met een Anterieure Overeenkomst.
23. Gemeente Eemsdelta bepaalt de hoogte van de (te verhalen) plankosten met de plankostenscan. Verder volgen we de *Handreiking Kostenverhaal* van het ministerie van BZK.
24. Als we geen anterieure overeenkomst kunnen sluiten passen we kostenverhaal via het exploitatieplan/ Kostenverhaal zonder tijdvak toe. In alle gevallen werken we alleen mee als het initiatief bijdraagt aan een goede ruimtelijk ontwikkeling én maatschappelijke meerwaarde heeft.
25. Gemeente Eemsdelta verhaalt bij kleine planologische wijzigingen de kosten via leges en niet via een anterieure overeenkomst.
26. We passen onteigening in principe alleen toe in de gebieden met een actief grondbeleid en hanteren daarbij de *Handreiking grondeigendom omgevingswet* van BZK.
27. De gemeenteraad beslist over het opzetten van een wijkontwikkelingsmaatschappij. Daar blijft democratische controle door de raad bij horen.
28. De gemeente kan strategische partners en maatschappelijke organisaties voorrang geven bij grondverkoop. Dit valt binnen de uitzonderingen van het Didam arrest. Het college publiceert de

voorgenomen grondverkoop en geeft aan waarom de gemeente kiest voor een 1 op 1 overeenkomst in plaats van een algemene uitnodiging voor iedereen.

Hoofdstuk 8: "Grondprijsbeleid"

29. De gemeente Eemsdelta hanteert in alle gevallen marktconforme grondprijzen
30. Het college zorgt elk jaar voor een actuele grondprijzenbrief en verwerkt deze actuele grondprijzen in de grondexploitaties.
31. Als er geen markttaxatie is uitgevoerd dan gaan de grondprijzen ten minste omhoog met de inflatie (het consumentenprijsindexcijfer algemeen).
32. We hebben een gereduceerde grondprijs voor de ondergrond van sociale huurwoningen, gronden ten behoeve van maatschappelijke doeleinden zoals scholen, sport, cultuur etc.
33. Bij commerciële maatschappelijke voorzieningen hanteren we nooit gereduceerde tarieven, maar altijd een marktconforme grondwaarde.
34. We maken in het grondbeleid voor woningbouw verschil in 3 locatie groepen: 1 Appingedam & Delfzijl; 2 Loppersum-Stedum-Middelstum; 3 Noordelijke en Zuidelijke dorpen en buitengebied.
35. Voor de grondprijzenbrief van 2023 zoeken we uit of we de uitgifte prijs voor bedrijventerreinen residueel moeten gaan bepalen.

Hoofdstuk 9: "Overige kaders en afwegingen"

36. De gemeente Eemsdelta hanteert bij voorkeur een maximale looptijd van 10 jaar voor de grondexploitaties.
37. De gemeente Eemsdelta past de Percentage of Completion methode toe als het gaat om winst nemen uit een deelexploitatie, maar neemt nog geen winst als andere deelexploitaties nog verliezen laten zien.
38. De gemeente Eemsdelta onderzoekt het instellen van een reserve exploitatieresultaten om zo verliesgevende exploitaties toch mogelijk te maken.

Hoofdstuk 10: "Verdere uitvoering"

39. De raad trekt de *Nota Grondbeleid 2015-2018 (Appingedam)* De *Nota uitgangspunten en instrumentarium grondbeleid (Delfzijl)*, *Nota Grondbeleid 2015-2018 (Loppersum)* en latere *Addenda* in.
40. De grondprijzenbrief van het raadsbesluit 26-02-2020 (Delfzijl) wordt vervangen door de grondprijzenbrief bij de Nota grondbeleid Gemeente Eemsdelta 2022-2024.

2. Inleiding

Na de start van de gemeente Eemsdelta in 2021 voegen we ook het grondbeleid van de voormalige gemeenten samen. Veel werkte al op dezelfde manier en de hoofdlijnen van het grondbeleid van de drie gemeenten was gelijk. Er was wel verschil in de hoogte van grondprijzen en het toepassen van maatwerk. We kijken in deze nota dan ook eerst even kort terug. Wat hebben we eerder afgesproken en vastgelegd? Wat vinden we goed en willen we daarvan houden? En tot slot kijken we naar de veranderingen om ons heen.

In deze Nota Grondbeleid geven we aan waar we naar toe willen en hoe we dat gaan bereiken. We leggen onze visie op grondbeleid uit en geven een toelichting op onze werkwijze. We geven aan welke wettelijke mogelijkheden er zijn en welke we graag toepassen (in een goede sfeer onderling tot overeenstemming komen) of juist alleen als het niet anders kan (onteigening). We leggen deze instrumenten ook uit in deze nota en houden rekening met veranderingen die de omgevingswet mee brengt.

Als onderdeel van het grondbeleid werken we het grondprijsbeleid uit. We leggen vast hoe we grondprijzen berekenen. Deze vaste methode passen we overal in de gemeente op dezelfde wijze toe. Uiteraard houden we daarbij ook rekening met verschillende functies: grond voor wonen heeft een andere waarde dan grond voor bedrijven. Marktomstandigheden en de locatie hebben grote invloed op de waarde. Daarom kan het zijn dat we verschillende grondprijzen hanteren in verschillende delen van onze gemeente.

Het grondbeleid van de gemeente is een middel om een veilige en prettige leef-, woon-, werk- en leeromgeving te bereiken. Het is belangrijk dat voor iedereen duidelijk is welke keuzes de gemeente daarin maakt.

Daarom is het nodig om ons eigen beleid opnieuw vast te leggen en uitgangspunten te formuleren waarbinnen we (nieuwe) plannen kunnen realiseren.

Gemeente Eemsdelta heeft geen invloed op de landelijke economische ontwikkelingen, maar wel op de regionale maatschappelijke en economische omstandigheden. Ook kan de gemeente samen met de buurgemeenten regionale invloed organiseren. Daarnaast heeft de gemeente maar beperkte invloed op het aantal mensen en de samenstelling van de bevolking. We hebben wel te maken met de effecten van beiden. Met ons grondbeleid bieden we ruimte: ruimte om te wonen, te werken en zo verder. Maar ook ruimte voor verbetering, we willen kansen bieden en kansen vergroten.

Kortom: het grondbeleid van de gemeente staat niet op zichzelf. Het is geen doel maar een middel, waar we zorgvuldig mee om willen gaan. We gebruiken het grondbeleid om te zorgen voor een veilige en toegankelijke plek om te wonen, te leven, te werken, te recreëren en naar school te gaan.

Deze Nota grondbeleid geeft onze uitgangspunten en instrumenten aan, biedt een basis voor de uitvoering van integrale planvorming en zorgt dat we onze doelen kunnen bereiken. De looptijd van de Nota Grondbeleid is tot 2025 en sluit daarmee aan op de raadsperiode. Met het vaststellen van de Nota Grondbeleid in 2022 voldoen we aan de wettelijke termijn van 2 jaar na herindeling. Verder hebben we dan de tijd om voor de periode richting 2029 (omgevingsvisie) de strategische grondposities te bepalen. Zo kunnen we onze strategische agenda invullen.

2.1 Leeswijzer

Samenvatting: we beginnen met de hoofdlijn en verzamelen hier de belangrijkste beleidskeuzes.

Vertrekpunt en terugblik: in hoofdstuk 3 kijken we eerst terug op het beleid van de drie gemeenten en geven we aan wat we daarvan willen voortzetten of verder willen gaan uitwerken. Ook geven we kort aan waar juist de verschillen met het beleid van de drie gemeenten zitten.

Wat willen we, waar gaan we naar toe? Hoofdstuk 4 geeft onze ambitie aan en welke uitgangspunten we hanteren.

Werkkader, wat zijn de grenzen? In hoofdstuk 5 geven we aan hoe we het grondbeleid verankeren in bestaande wet en regelgeving. We sluiten aan bij eerder vastgestelde gemeentelijke verordeningen en beleidsnota's.

Instrumenten voor actief grondbeleid: in hoofdstuk 6 geven we aan welk gereedschap we hebben en hoe we dat gaan gebruiken. Hier heeft de gemeente een actieve rol. We geven aan hoe we risico's willen verkleinen.

Instrumenten voor facilitair grondbeleid: In hoofdstuk 7 laten we zien wat we kunnen en wat we willen doen als we niet zelf alle grond in eigendom hebben. Ook lichten we het faciliterende grondbeleid en het bijbehorende kostenverhaal toe.

Grondprijsbeleid: in hoofdstuk 8 laten we zien welke methodes we hanteren voor het vaststellen van de grondprijzen en hoe we maatwerk en flexibiliteit kunnen toepassen.

Overige kaders en financiële aspecten van grondbeleid: in hoofdstuk 9 geven we aandacht aan de richtlijnen van het Besluit Begroting en Verantwoording en de aan informatievoorziening aan de raad over het gevoerde grondbeleid.

Werkprocessen: In hoofdstuk 10 geven we aan hoe we werken.

In de Bronnen en de Bijlagen bij de Nota Grondbeleid geven we achtergrond informatie of verdere toelichting. Met leessuggesties als "*Grondbeleid voor raadsleden, wat u als raadslid moet weten over grondbeleid*" (VNG, oktober 2018). Verder nog een toelichting op gebruikte afkortingen, kaarten, beslisschema's en de grondprijsbrief.

3. Vertrekpunt en terugblik. Waar komen we vandaan?

In dit hoofdstuk kijken we kort terug op de eerdere Nota's grondbeleid en geven we aan wat we meenemen naar de toekomst.

3.1 Harmonisatie Grondbeleid

Grondbeleid is het samenspel van maatregelen om tot een nieuw gebruik van grond te komen met de nadruk op sturing door de gemeente. In dit hoofdstuk geven we een samenvatting van het grondbeleid in de voormalige gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Als er verschillen zijn geven we een keuze aan. Dat doen we ook bij het grondprijnsbeleid.

Vlak voor de herindeling zijn de verschillende Nota's Grondbeleid niet meer aangepast of alleen op onderdelen. Wel was sprake van onderling overleg en steeds verder gaande afstemming, bijvoorbeeld over het aanpassen van grondprijzen. In de begroting geven we in Paragraaf G Grondbeleid aan wat we voor komende jaren verwachten. Bij de jaarrekening staat in Paragraaf G Grondbeleid juist wat we hebben gedaan.

3.2 Grondbeleid gemeente Appingedam

Per project maakte de gemeente Appingedam een afweging: welk beleid is passend? Dat hing ook af van de grondeigendom, maar ook van de beschikbare menskracht. De gemeente Appingedam had geen grote stukken grond in eigendom. Daardoor was het grondbeleid beperkt. Speerpunt van de gemeente Appingedam was zorgen voor wonen. Voorwaardenscheppend en faciliterend beleid paste daarbij. Grote gebieden in fases aanpakken om (kosten) risico's kleiner te maken. De gemeente liet aankoop en ontwikkeling van grond vooral aan marktpartijen over.

3.3 Grondbeleid gemeente Delfzijl

De Nota grondbeleid is in 2014 opgesteld en in 2016 verlengd. In 2016 zijn alleen de financiële onderdelen aangepast aan de wijzigingen van het BBV. De gemeente Delfzijl hanteerde zowel actief grondbeleid als passief / faciliterend grondbeleid. Een kaart met een gebiedsindeling gaf aan waar de gemeente actief grondbeleid voerde (stedelijke kern en dorpskernen Spijk, Holwierde, Termunten, Wagenborgen en Woldendorp) en waar passief/ faciliterend grondbeleid (de overige dorpen en buitengebieden).

Een andere kaart van de stedelijke kern van Delfzijl gaf aan dat de gemeente ten oosten van de Hogelandsterweg en ten noorden van de Rijksweg meer dynamiek verwachtte dan in de overige delen van het stedelijk gebied. Voorbeelden zijn het Programma Centrum Zuid Oost, Wonen met een Plus en de afgelopen jaren ook meer en meer de Perspectieflocaties voor de mensen uit de Zandplatenbuurt Noord en Zuid.

Grondprijzen werden met de residuele grondwaardemethode bepaald. Waar nodig hanteerde het College een maatwerk benadering.

3.4 Grondbeleid gemeente Loppersum

De Nota grondbeleid is in 2014 vastgesteld voor de periode 2015-2018. De gemeente Loppersum hanteerde in hoofdzaak passief / faciliterend grondbeleid. In 2019 is er voor de periode tot de herindeling een Addendum gemaakt. Daarin maakte de gemeente juist een keuze voor actief grondbeleid – met name met het oog op vrijkomende locaties door aardbevingen. Elk jaar was er een evaluatie van het grondbeleid en kon de raad bijsturen. De Nota gaf kaders voor drie thema's: wonen, werken en herstructurering.

Hoofdlijn: zorgen voor stabiele kerndorpen en vooral op vrijkomende plekken in de dorpen bouwen. Om woningbouw te stimuleren geldt pilot welstandsluw bouwen voor de gehele gemeente Loppersum. Voor

bedrijfskavels hield Loppersum een faciliterend beleid aan.

3.5 Wat nemen we mee?

In de gemeente Eemsdelta bouwen we verder op wat goed gaat:

We gaan verder met actief grondbeleid ter ondersteuning van de versterkingsopgave en andere urgente maatschappelijke opgaven. Zo kunnen we sturing geven aan gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en voeren we regie over onze fysieke leefomgeving.

Een duidelijke afweging van de gewenste rol van de gemeente per locatie blijft nodig. Ook kan de gemeente juist actief optreden binnen het Programma Aardbevingen de Baas of om stedenbouwkundige redenen. Actief of faciliterend: flexibel en waar nodig met maatwerk. En bij actief grondbeleid hoort ook het innemen van strategische grondposities en het uitwerken van een strategische agenda, ook als de versterkingsopgave over een jaar of 5 voor een groot deel is afgerond.

We willen een professioneel en transparant grondbeleid en wegen daarin belangen en risico's. Elk jaar krijgt de raad de gelegenheid om bij te sturen. We hanteren duidelijke uitgangspunten en kaders bij het verkopen van grond en gaan verder met de interactieve kavelkaarten.

De grondprijzen zijn marktconform en in de uitvoering zorgen we voor betaalbaarheid voor starters en jongeren uit onze gemeente.

Kernpunt

1. De gemeente Eemsdelta past actief en faciliterend grondbeleid toe met waar nodig maatwerk.

We blijven doorgaan met jaarlijkse – wettelijke- herijking van de grondexploitaties en hanteren daarbij voorzichtige uitgangspunten:

- "We rekenen onszelf niet rijk".
- We letten extra goed op effecten van regionale, economische en demografische ontwikkelingen.
- Financiële voordelen, maar ook de risico's van grondexploitaties, hebben directe gevolgen voor de financiële positie van de gemeente.
- We streven naar financieel gezonde gebiedsontwikkelingen.
- Grotere gebieden gaan we gefaseerd aanpakken, daarmee beperken we de financiële risico's.

3.6 Kernpunten

In deze paragraaf geven we een samenvatting van de kernpunten uit dit hoofdstuk.

Kernpunt

1. De gemeente Eemsdelta past actief en faciliterend grondbeleid toe met waar nodig maatwerk.

4. Wat willen we, waar gaan we naar toe: doelstelling en ambitie

Binnen de gemeente is behoefte aan een duidelijk en eenduidig grondbeleid: waar is de gemeente zelf actief met grond en wat voor grondprijzen hanteert de gemeente? Welke rol heeft de gemeente en hoeveel risico wil de gemeente lopen?

4.1 Ambities gemeente Eemsdelta

De gemeente Eemsdelta heeft de volgende ambities geformuleerd: een veelzijdige gemeente, toekomstbestendig en leefbaar voor alle inwoners, partners en bezoekers. Dit hebben we opgeschreven in:

- Coalitieakkoord 2021-2026
- College Uitvoeringsprogramma 2021-2026
- Strategische doelstellingen gemeente Eemsdelta¹
- Concernjaarplan 2021-2022 en voor de jaren daarna.

In ons/onze Omgevingsplan/visie, Woonvisie, Regionale Energie Strategie, Programma Aardbevingen de Baas en vele andere stukken geven we aan wat de gemeente wil bereiken. Om dit allemaal mogelijk te maken is ruimte en daarmee grond nodig. Het kan zijn dat we zelf grond of gebouwen gaan aankopen en later grond voor kavels uitgeven. We kunnen ook met anderen samenwerken. Dat leggen we dan wel vast in een intentieovereenkomst, een samenwerkingsovereenkomst of in een koop- en realisatieovereenkomst.

4.2 Kernpunten grondbeleid

De gemeente Eemsdelta kent de volgende kernpunten voor het grondbeleid.

Kernpunten

1. Het grondbeleid is nodig om andere doelen te bereiken; grond is een middel geen doel.
2. Als grondeigenaar heeft de gemeente Eemsdelta meer invloed dan als de gemeente geen eigenaar is.
3. De gemeente gaat altijd verantwoord om met geld en middelen, geld wat we verdienen kunnen we weer investeren.
4. Alle grond die de gemeente heeft en wil houden wordt netjes onderhouden, met als minimale uitgangspunt schoon, heel en veilig.
5. De gemeente Eemsdelta streeft ernaar om geen grondposities buiten de eigen gemeente grenzen te hebben.
6. De gemeente werkt waar mogelijk samen met relevante partners om optimaal grondposities te kunnen krijgen en te benutten.
7. De gemeente hanteert een twee sporenbeleid: actief zelf grond aan- en verkopen of met projectontwikkelaars samenwerken.
8. Het college weegt per locatie af welke rol passend is.
9. Een mix van actief en (regie)faciliterend grondbeleid is wenselijk. In elk geval zorgen we voor kostenverhaal (inclusief toepassing plankostenscan) en marktconforme verkoopprijzen. Combinaties zijn mogelijk, maar dan blijft het belangrijkste uitgangspunt: "de veroorzaker betaalt"; instrumenten als exploitatieplan blijven tot de mogelijkheden behoren.
10. De gemeente hanteert een actief grondbeleid in de stedelijke kernen Appingedam en Delfzijl.
11. De gemeente hanteert een actief grondbeleid voor de bebouwde kom van kerndorpen: Farmsum Loppersum, Middelstum, Stedum, Spijk, Wagenborgen.
12. De gemeente hanteert een bij voorkeur, maar niet uitsluitend, regie-faciliterend grondbeleid in de woondorpen.
13. In het landelijke gebied hanteert de gemeente meestal een faciliterend grondbeleid.

¹ Ondermeer in Lokaal Programmaplan Eemsdelta 2020, p. 13

Bijlage 1 geef globaal de gebieden aan met een indeling actief of faciliterend grondbeleid: waar past de gemeente actief grondbeleid toe? Het keuzeschema in bijlage 2 geeft aan hoe we de afweging tussen de verschillende soorten grondbeleid maken en welke rollen, activiteiten en risico's daar bij horen. Bij de afweging per keer kan het ook zijn dat we in de gebieden met actief grondbeleid toch kiezen voor een andere rol.

4.3 Hoe gaan we aan de slag?

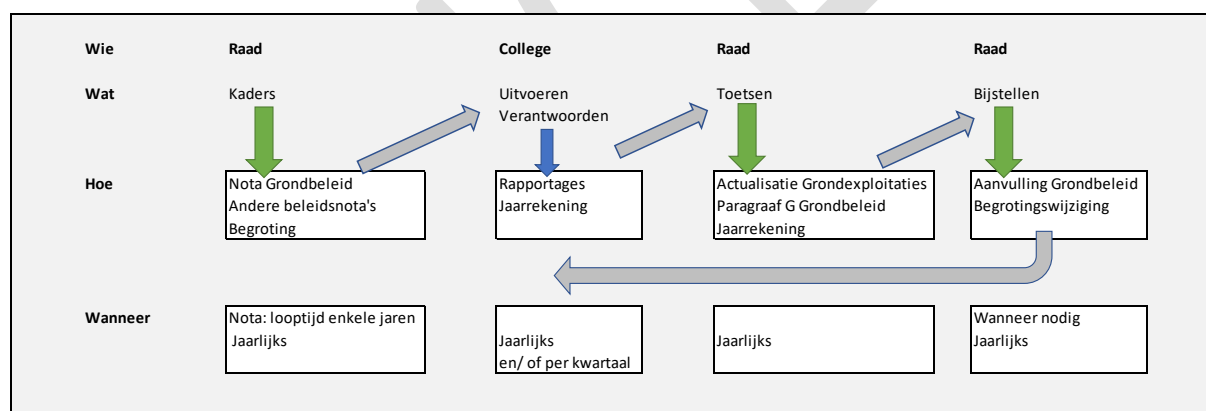
Bij de uitgangspunten horen keuzes: hoe gaan we dat aanpakken, wat hebben we nodig. Daarbij werken we vanuit een positieve houding: we maken dingen mogelijk, tenzij er andere belangen zijn waarom we niet kunnen meewerken, maar dat leggen we dan wel duidelijk uit. Het college weegt bijvoorbeeld het eigen vermogen van de gemeente en de mate waarin we risico kunnen of mogen dragen mee in de beslissing of we actief of faciliterend grondbeleid toepassen.

Daarom werken we verderop in deze nota grondbeleid de volgende zaken uit:

- Definities actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid, mengvormen (hoofdstuk 6 en 7 en bijlage 2)
- Kaart met een indeling waar we in hoofdlijn welke vorm toepassen (bijlage 1)
- Beslisschema: wanneer kunnen we afwijken van het uitgangspunt van actief grondbeleid (bijlage 2)
- Verzamelen van relevante beleidsnota's en analyseren inzet grondbeleid op die gebieden, inclusief de grondpositie van de gemeente.

4.4 Rolverdeling college en raad

De raad stelt de kaders vast en houdt daar toezicht op, het college handelt daarbinnen en legt verantwoording af. De uitvoering van het beleid ligt bij de directie en de ambtenaren.



Schema 1: Rolverdeling raad en college

We vinden het belangrijk dat de gemeenteraad regelmatig informatie krijgt over het grondbeleid en waar nodig kan bijsturen. Daarvoor gebruiken we de paragraaf grondbeleid (begroting) en jaarrekening; vaststellen grondexploitaties, actualisatie grondexploitaties. En daarnaast de normale tussenrapportages. Voor de uitvoering van het grondbeleid is de wethouder grondzaken bestuurlijk opdrachtgever.

Het college laat de uitvoering van het grondbeleid, de werkprocessen en de verbetering daarvan over aan de directie en de ambtenaren. De gemeentesecretaris en directie houden in de gaten dat de mandaatregeling past bij de taakverdeling. De directeur Fysieke Leefomgeving en Economie stuurt de bedrijfsvoering van het grondbeleid en is ambtelijk opdrachtgever.

Aankopen zijn een bevoegdheid van het college, de voorbereiding van de besluitvorming vindt plaats in de lijnorganisatie binnen de kaders van de nota grondbeleid. In het schema werken we de bevoegdheden verder uit:

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	- Stelt Nota Grondbeleid en daarmee kaders vast - Houdt toezicht op de uitvoering van het Grondbeleid	- Uitvoeren Grondbeleid - Legt verantwoording af over het gevoerde grondbeleid in de paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening
Aankoop van grond en beheer	- Met het vaststellen van grondexploitaties worden verwervingsbudgetten beschikbaar gesteld - Onteigeningsbesluit en aanwijzing Wet voorkeursrecht gemeenten - Vaststellen (jaarlijks) budget en kaders strategische aankopen en (achteraf) goedkeuren strategische aankopen	- Aankoop van gronden en gebouwen binnen beschikbaar gestelde budgetten - Strategische aankopen gronden en vastgoed
Verkoop van grond	Waar nodig reageren met wensen en bedenkingen conform Gemeentewet.	- Verkoop gronden en gebouwen - Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden - Informeren gemeenteraad over resultaat
Kostenverhaal	- Vaststellen uitvoeringsparagraaf Omgevingsvisie m.b.t. kostenverhaal - Wensen en bedenkingen formuleren bij voorgestelde anterieure overeenkomsten met substantiële impact - Vaststellen exploitatieplan	- Vaststellen nota gebied overstijgend kostenverhaal - Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen exploitatiebijdrage bij aanvraag planologische inpassing
Grondexploitatie	- Vaststellen en afsluiten grondexploitaties - Vaststellen tussentijdse wijzigingen - Bepalen resultaatbestemming bij de verplichte tussentijdse winstneming - Jaarlijkse kredietverlening voor de uitgaven in de grondexploitatie (verwerving, BRM, WRM en planontwikkelingskosten). Basis is de herziene of geactualiseerde grondexploitatie	- Vorbereiden nieuwe grondexploitaties - Opstellen en actualiseren van grondexploitaties - Rapporteren over tussentijdse wijzigingen
Programma en kwaliteit	Vaststellen omgevingsvisie, omgevingsplannen, gebiedsvisies en sectoraal beleid	- Vorbereiding bestemmingsplannen en beleidsnotities - Toetsing van plannen aan beleid en wetgeving
Kaderstelling, toezicht en verantwoording	Vaststellen begroting, jaarrekening	- Vorbereidingen verantwoording begroting, jaarrekening (paragrafen grondbeleid), bestuur rapportages - Opstellen MPG met een totaaloverzicht vraag en aanbod woningbouw en bedrijventerreinen, informatie over de grondexploitaties én informatie over het faciliterend grondbeleid - Vaststellen grondprijzenbrief - Sturen op het gewenste strategisch bezit

Schema 2: Uitwerking bevoegdheden raad en college bij het grondbeleid

4.5 Kernpunten

We verzamelen hier de kernpunten uit dit hoofdstuk.

Kernpunten

41. Het grondbeleid is nodig om andere doelen te bereiken; grond is een middel geen doel.
42. Als grondeigenaar heeft de gemeente Eemsdelta meer invloed dan als de gemeente geen eigenaar is.

43. De gemeente gaat altijd verantwoord om met geld en middelen, geld wat we verdienen kunnen we weer investeren.
44. Alle grond die de gemeente heeft en wil houden wordt netjes onderhouden, met als minimale uitgangspunt schoon, heel en veilig.
45. De gemeente Eemsdelta streeft ernaar om geen grondposities buiten de eigen gemeente grenzen te hebben.
46. De gemeente werkt waar mogelijk samen met bijvoorbeeld Provincie, Woningcorporaties, Waterschap, Groninger Landschap en anderen om optimaal grondposities te kunnen krijgen en te benutten.
47. De gemeente hanteert een twee sporenbeleid: actief zelf grond aan- en verkopen of met projectontwikkelaars samenwerken.
48. Het college weegt per locatie af welke rol passend is.
49. Een mix van actief en (regie)faciliterend grondbeleid is wenselijk. In elk geval zorgen we voor kostenverhaal (inclusief toepassing plankostenscan) en marktconforme verkoopprijzen. Combinaties zijn mogelijk, maar dan blijft het belangrijkste uitgangspunt: "de veroorzaker betaalt"; instrumenten als exploitatieplan blijven tot de mogelijkheden behoren.
50. De gemeente hanteert een actief grondbeleid in de stedelijke kernen Appingedam en Delfzijl.
51. De gemeente hanteert een actief grondbeleid voor de bebouwde kom van kerndorpen: Farmsum Loppersum, Middelstum, Stedum, Spijk, Wagenborgen.
52. De gemeente hanteert een bij voorkeur, maar niet uitsluitend, regie-faciliterend grondbeleid in de woondorpen.
53. In het landelijke gebied hanteert de gemeente meestal een faciliterend grondbeleid.

5. Werkkader grondbeleid. Wat zijn de grenzen? Waar moet het grondbeleid aan voldoen?

Welke wetten en regels hebben invloed op het grondbeleid? Waar liggen de grenzen waar de gemeente zich binnen moet bewegen? En waar heeft de gemeente meer keuzevrijheid? In dit hoofdstuk geven we aan binnen welke grenzen we moeten of willen bewegen. We noemen relevante regelgeving. Dit is wel een moment opname. Als de wetten en regels veranderen dan gelden die regels en niet de opsomming in dit hoofdstuk.

5.1 Internationaal beleid

De Europese Unie legt veel nadruk op een open en democratische Europese Unie, met vrij verkeer van goederen en personen. Daarbij hoort een zo eerlijk mogelijke concurrentie binnen en tussen de landen van de Unie. Dat betekent dat we – voor het gemeentelijke grondbeleid- vooral te maken hebben met regels voor staatssteun en aanbesteding.

5.1.1 Europese aanbestedingsregels

De Europese aanbestedingsregels geven grenzen aan. Als de gemeente een dienst inkoopt of werkzaamheden laat uitvoeren (bijvoorbeeld bouwrijpmaken van grond) dan moeten we ons houden aan de aanbestedingsgrenzen. Of we ook Europees moeten aanbesteden hangt af van de hoogte en de soort opdracht. De Europese Commissie stelt elke 2 jaar de drempelbedragen vast.

Voor de uitvoering van het grondbeleid en de bijbehorende aanbestedingen houden we ons aan de aanbestedingsregels. Dat hebben we verder in ons "*Inkoopbeleid*" op papier gezet.

Kernpunt

54. Bij de uitvoering van het grondbeleid houden we ons aan het gemeentelijke inkoopbeleid.

5.1.2 Staatssteunregels

De Europese regels hebben direct effect op aankoop en verkoop, erfpacht en huur. We hanteren marktconforme prijzen en gebruiken taxaties om aan te tonen dat we vanuit de gemeente geen ongeoorloofde staatssteun geven aan bedrijven of bijvoorbeeld woningcorporaties.

5.1.3 Klimaatakkoorden

In het Klimaatakkoord van Parijs (2015) en van Glasgow (2021) zijn wereldwijde afspraken gemaakt om de opwarming van de aarde zoveel mogelijk af te remmen. De Nederlandse regering vertaalt dit in Klimaatakkoorden en de Klimaatwet.

5.2 Nationaal beleid

Met het grondbeleid werkt de gemeente op het snijvlak van het bestuursrecht en het privaatrecht. De gemeente maakt beleid voor het hele grondgebied van de gemeente en is aan de andere kant ook "gewoon" grondeigenaar.

Dat betekent dat we ons moeten houden aan een grote combinatie van wetten en regels:

- Algemene wet bestuursrecht
- Burgerlijk wetboek
- Wet ruimtelijke ordening, Besluit ruimtelijke ordening en vanaf de ingangsdatum: Omgevingswet, Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, Omgevingsbesluit

- Nationale Omgevingsvisie
- Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet
- Woningwet, Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting
- Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)
- Wet Markt en Overheid
- Wet Open Overheid
- Wet Houdbare Overheidsfinanciën
- Wet financiering decentrale Overheden
- Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
- Diverse belastingwetten: wet op de vennootschapsbelasting, wet belastingen rechtsverkeer, wet op de omzetbelasting (btw) en wet op het btw compensatiefonds

We lichten een paar onderdelen extra toe:

5.2.1 Omgevingswet

Met de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet veranderen de spelregels voor gemeenten. Net als in de Wet ruimtelijke ordening blijft het de bedoeling om kosten te verhalen bij ruimtelijke ontwikkelingen.

5.2.2 Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet

De regels voor kostenverhaal, voorkeursrecht en onteigenen worden net iets anders, maar de hoofdlijn blijft gelijk. Als de Omgevingswet en de aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet ingaan, dan hoeven we deze Nota Grondbeleid niet opnieuw te laten vaststellen.

5.2.3 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten

Dit BBV geeft veel regels waaraan we ons bij uitvoering en financiële verantwoording moeten houden.

Dat geldt voor de termijn van ontwikkelingen. Vanuit de wettelijke regels van het BBV is de gemeente verplicht om aangekochte gronden binnen een termijn van 10 jaar te (her) ontwikkelen. De gemeenteraad kan wel met goede argumenten besluiten dat de periode langer mag duren (en dan afwijken van de 10 jaars termijn). Maar meestal lopen grondexploitaties niet langer dan 10 jaar.

5.3 Uitspraken en oordelen van rechters

Uitspraken van rechters vullen de bestaande wet- en regelgeving aan. Ook geeft de rechter met de uitleg van wetten grenzen aan. Als dat nodig is passen we het gemeentelijke grondbeleid daarop aan.

Zo heeft de Hoge Raad in het zogeheten "Didam-arrest" in 2021 bepaald dat gemeenten extra zorgvuldig moeten handelen². Dus iedereen gelijke kansen. Bij de verkoop van grond of gebouwen moet de gemeente altijd vooraf en tijdig aangeven dat de gemeente van plan is om onroerend goed te gaan verkopen, dit mag op de gemeentelijke website. Zo krijgen alle mogelijke gegadigden de kans om mee te doen. De gemeente mag een lijst met criteria hanteren om te kunnen kiezen aan welke gegadigde verkocht zal worden. De criteria en voorwaarden moeten ook in de publicatie staan. Ook als de gemeente, bijvoorbeeld in het kader van Aardbevingen de Baas met één specifieke gegadigde in zee wil gaan, dan moeten we dat vooraf publiceren en aangeven waarom we dat doen. Voldoen aan het "Didam-arrest" is verplicht.

Kernpunt

55. Het college geeft invulling aan de eisen van het Didam-arrest en stelt voorafgaand aan de verkoop van onroerend goed een lijst met criteria op. Deze lijst publiceren we.

² (ECLI:NL:HR:2021:1778). Hoge Raad, 26 november 2021

5.4 Provinciaal en Regionaal beleid

De Provincie Groningen heeft in het Provinciaal Omgevingsplan / Provinciale Omgevingsvisie aangegeven wat de kaders zijn van de lange termijn ontwikkeling van de provincie. De provinciale Nota Grondbeleid uit 2013 is nog niet herzien.³

In regionaal verband is de Regionale Energie Strategie vastgesteld.

5.5 Gemeentelijk beleid

De gemeente Eemsdelta heeft een aantal regels en beleidsnota's waarbinnen we willen werken aan een leefbare en prettige woon-, leer- en werkomgeving. Bij het grondbeleid van de gemeente houden we onder meer rekening met:

- Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Eemsdelta
- Financiële verordening gemeente Eemsdelta 2021
- Verordening Onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid gemeente Eemsdelta 2021
- Controle verordening gemeente Eemsdelta 2021
- Nota Waardering & Afschrijving vaste activa 2021
- Nota reserves en voorzieningen gemeente Eemsdelta 2021
- Treasurystatuut van de gemeente Eemsdelta 2021
- Delegatiebesluit gemeente Eemsdelta 2021
- Regelingen aardbevingen de Baas; [verordening Batch 1588](#)
- Inkoopbeleid
- Woonvisie (vastgesteld 2 maart 2022) , (jaarlijkse) Prestatieafspraken met de woningcorporaties
- Regionale Klimaatadaptatie Strategie Groningen- Noord Drenthe , maart 2022
- Warmte Transitievisie
- Groninger Zorg Akkoord
- Integraal Veiligheidsbeleid
- Gronduitgiftebeleid individuele bouwkael woning en bedrijfskael (nog niet vastgesteld)
- Beleidsregel Wet Bibob gemeente Eemsdelta
- Vastgoedbeleid gemeente Eemsdelta (wordt opgesteld 2022)
- Het gemeentelijk ruimtelijk beleid, vastgelegd in bestemmingsplannen/ omgevingsplannen, welstandsnota's, beeldkwaliteitsplannen en de relevante aan de bestemmingsplannen omgevingsplannen gekoppelde ruimtelijke kaders

5.5.1 Relatie met andere programma's en plannen

Eerder heeft de gemeente afspraken gemaakt voor het Integraal Investeringsprogramma (IIP), Transitie onderwijshuisvesting, het Nationaal Programma Groningen met de Regiogemeenten, de provincie Groningen en het Rijk.

In deze nota grondbeleid gaan we ervan uit dat de volgende programma's, rapporten en afspraken bekend zijn en verder doorlopen:

- Het Integraal Investeringsprogramma Delfzijl (IIP) en de daarvan afgeleide actieplannen: programmatische prioritering en van programma en beleid naar de hieruit voortvloeiende uitvoeringsprojecten.
- Programma Aardbevingen de Baas.
- De afspraken met Regio Eemsdelta, Provincie Groningen en het Rijk, zoals het financieel arrangement.
- Perspectieflocaties die we ontwikkelen om mensen een veilige nieuwe woonplek te kunnen bieden.

³ Besluit PS dd 18-06-2019; 2019-048551 dit in afwachting van de ingangsdatum van de Omgevingswet

- Verordening batch 1588.
- Voor een deel van het grondbeleid, de invulling van bedrijventerreinen, werkt de gemeente Eemsdelta samen met het Groningen Seaports. Daar zijn bestuursafspraken voor.
- Klimaat Strategie: Klimaatadaptatie vraagt een integrale benadering en een perceel overstijgend inzicht.

5.5.2 Veiligheid en toepassing wet Bibob

In de wereld van grond en gebouwen komen helaas ook mensen voor die geld willen witwassen of banden hebben met criminaliteit. De gemeente Eemsdelta heeft vastgelegd wanneer de wet Bibob in ieder geval wordt toegepast. Dit staat in de Beleidsregel Wet Bibob gemeente Eemsdelta zoals door het College vastgesteld op 19 oktober 2021. De regels zijn gepubliceerd en zijn vanaf 12 november 2021 in werking. Hieronder volgt het artikel over grond- en vastgoedtransacties.

"Artikel 5. Vastgoedtransacties

De Bibob-toets kan in beginsel toegepast worden met betrekking tot vastgoedtransacties waarbij de gemeente partij is. Bij de start van de onderhandelingen daartoe zal de wederpartij ervan in kennis gesteld worden dat een Bibob-toets deel uit kan maken van de procedure.

In de overeenkomst wordt een integriteitsclausule opgenomen, op basis waarvan kan worden overgegaan tot ontbinding, vernietiging of opschorting van de overeenkomst.

De Bibob-toets wordt in beginsel beperkt tot gevallen die één of meerdere van de onderstaande kenmerken hebben:

- hoge mate van financiële complexiteit;
- behorend tot een risicobranche;
- hoge mate van complexiteit met betrekking tot de bedrijfsstructuur;
- exceptioneel financieel risico voor de gemeente Eemsdelta;
- Aanvullend als daar aanwijzingen voor zijn".

Bij -latere- aanpassingen van die beleidsregel geldt uiteraard de dan vastgestelde versie van de beleidsregel, ook als de Nota Grondbeleid daar nog niet op is aangepast. Onder vastgoedtransactie vallen aankoop, verkoop, verhuur, lease, erfpacht, grondruil of combinaties daarvan.

Deze Beleidsregel hoeven we niet toe te passen bij aan- en verkopen met andere overheidsorganisaties en woningcorporaties. De beleidsregel geeft ook aan bij welke omgevingsvergunning voor bouwen we extra alert moeten zijn.

Kernpunt

56. De gemeente Eemsdelta past de "Beleidsregel wet Bibob gemeente Eemsdelta" toe bij vastgoed- en grondtransacties.

5.6 Kernpunten

Hier zetten we de kernpunten uit dit hoofdstuk nog even bij elkaar:

Kernpunten

15. Bij de uitvoering van het grondbeleid houden we ons aan het gemeentelijke inkoopbeleid.

16. Het college geeft invulling aan de eisen van het Didam-arrest en stelt voor de verkoop van onroerend goed een lijst met criteria op. Deze lijst publiceren we.
17. De gemeente Eemsdelta past de "Beleidsregel wet Bibob gemeente Eemsdelta" toe bij vastgoed- en grondtransacties.

CONCEPT

6. Instrumenten bij actief grondbeleid; Wat hebben we voor gereedschap?

Binnen het grondbeleid mogen gemeenten zelf kiezen of ze actief beleid voeren of meer faciliterend. In dit hoofdstuk bepreken we het actieve grondbeleid. In hoofdstuk 7 gaan we verder met het faciliterende grondbeleid. Bij actief grondbeleid is de gemeente risicodragend regievoerder bij ruimtelijke ontwikkelingen.

	Actief grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Rol gemeente	Actief	Passief/reactief
Passend bij visie en ambitie van de gemeente?	Ja	Beperkt
Passend bij opgave?	Ja	Beperkt, want de gemeente ontwikkeling is afhankelijk van de markt
Sturing	Zelf in de hand (wat en hoe)	Regierol (sturing op uitvoering)
Reikwijdte	Sturing op geheel areaal, met bewuste keuzes	Afhankelijk van vraag
Risicoprofiel gemeente	Omvangrijker, maar bij een goede inrichting tevens beheersbaar	Beperkt
Benodigde inzet gemeente	Grotere inzet benodigd	Beperkte inzet
Plaats in organisatie	Intern organiseren binnen FL&E	Geen noodzaak voor aparte afdeling
Voornaamste risico	Te grote grondpositie en eventuele waardedaling in geval van economische neergang Discrepancie tussen ambitie/strategie en uitvoering	Ontwikkeling komt niet, beperkt of gefragmenteerd tot stand

Schema 3: Afweging of actief grondbeleid passend is voor de gemeente Eemshaven, BDO, Notitie 21-023.3 21 januari 2021, en Eemshaven

In dit hoofdstuk geven we in hoofdlijn aan welke uitvoeringsinstrumenten we kunnen gebruiken bij actief grondbeleid. Het is aan het college om per locatie te kiezen welk gereedschap we gebruiken. Het keuze - schema in bijlage 2 geeft aan hoe. Zo blijven we flexibel en kunnen we ook bewust kiezen voor maatwerk en welk beleid voor de betreffende ruimtelijke ontwikkeling het best passend is. Bij actief grondbeleid heeft de gemeente zelf een grondpositie of gaat daar door (strategische) aankopen voor zorgen. Tegelijk is de gemeente ook zelf opdrachtgever voor werkzaamheden als het wijzigen van de bestemming en het bouw- en woonrijpmaken. Kortom de gemeente heeft in het gehele proces van gebiedsontwikkeling de regie en zorgt aan het einde voor de verkoop van bouw kavels.

Tegelijk betekent dit dat de gemeente bij actief grondbeleid ook zelf veel risico's (kostenstijging, waarde vermindering van de grond, afzet risico) draagt. Met het oog op de woonvisie, het vastgestelde energie- en duurzaamheidsbeleid is er een actieve(re) rol voor de gemeente weggelegd. Ook als we te maken hebben met complexe eigendomsverhoudingen en geen van de eigenaren zelfstandig de gewenste ontwikkeling gaat uitvoeren zien we een actieve rol voor de gemeente. Het college maakt per ontwikkeling een zakelijke afweging over de inzet van het actieve grondbeleid.

Bij een actieve rol lopen we dus zelf wel meer risico, maar hebben we ook meer invloed op de gewenste ontwikkelingen. Binnen actief grondbeleid willen we plussen gebruiken om verliesexploitaties op te lossen. Bij actief grondbeleid is verevening tussen plannen mogelijk.

De landelijke wet- en regelgeving geeft aan de gemeenten mogelijkheden om het grondbeleid ook actief uit te voeren. De gemeente kan – in het algemeen belang- minder of juist meer (publiekrechtelijke) dwang uitoefenen om het doel te bereiken. De gemeente Eemsdelta kent en hanteert de volgende gereedschappen:

- Vrijwillige aankooponderhandelingen (privaatrechtelijk)
- Planmatige en strategische grondaankopen
- Samenwerken bij actief grondbeleid
- Wet voorkeursrecht gemeenten (publiek recht) / Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet
- Onteigenen (publiekrecht) Onteigeningswet/Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet

Deze instrumenten vormen de gereedschapskoffer van gemeenten. We lichten ze hierna toe.

6.1 Instrumenten grondbeleid

6.1.1 Aankoop met onderhandelingen

De gemeente Eemsdelta koopt grond met een direct doel of voor een langere termijn (strategisch) doel. Als we de grond binnen 10 jaar kunnen omzetten in een andere bestemming en ander gebruik dan stellen we een grondexploitatie op. De aankoop past in de door de raad vastgestelde kaders waaronder een kostendekkende grondexploitatie. Het college zorgt ervoor dat de onderhandelingen bij voorkeur op ambtelijk niveau plaatsvinden. Dat geeft het college de mogelijkheid om de verschillende belangen bij de besluitvorming mee te wegen. Het college is - vanuit de gemeentewet – bevoegd om privaatrechtelijke handelingen uit te voeren. De raad beslist of zij het geld er voor ter beschikking wil stellen.

Voor langere termijn beleid of door omstandigheden kan het zijn dat we nu al (strategische) gronden (en/ of gebouwen) moeten aankopen voor gewenste ontwikkelingen. De aankopen moeten dan passen in een haalbaarheidsberekening (inclusief rente en beheer). Ook daarvoor is het college bevoegd en bepaalt de raad of er geld voor vrij gemaakt wordt. Bij strategische verwervingen zijn er meestal nog geen ruimtelijke kaders. We kunnen ook grond aankopen die we in de toekomst kunnen ruilen.

Voor de (strategische) aankopen is soms ook snelheid nodig. Met een strategisch aankoopkrediet kan het college aankopen doen die nodig zijn voor de gewenste ontwikkelingen. Het college zorgt hierbij zonodig voor vertrouwelijk overleg met de raad en informeert de raad of de hoogte van het krediet voldoende is.

Kernpunt

18. De raad stelt een krediet van € 1 miljoen ter beschikking voor strategische aankopen. Het college is bevoegd daarbinnen te handelen en rapporteert elk half jaar aan de raad. Bij het starten van een grondexploitatie komen deze strategische middelen weer beschikbaar voor volgende aankopen.

We kijken bij de financiële haalbaarheid naar eerder door de raad vastgestelde grondexploitaties, geormerkte middelen en eventuele bestemmingsreserves. Bij – interne – taxaties passen we altijd het 4-ogen principe toe. Vóór elke aankoop boven de € 100.000 passen we een externe taxatie toe. We willen zeker weten dat de gemeente niet te veel betaalt voor grond en/of vastgoed.

Voor de waardebepaling gebruiken we de dezelfde gangbare methoden als bij de bepaling van de

grondprijzen bij uitgifte van grond. Een onafhankelijk en gecertificeerde taxateur geeft de gemeente de garantie dat we marktconform werken en vermijdt discussies over ongewenste en ongeoorloofde staatssteun.

Met de aankoop of verkoop van onroerend goed gaat het in het algemeen over grote(re) sommen geld. Nadrukkelijk hanteren we de "*beleidsregel toepassing wet Bibob*". Als dat nodig is voeren we een antecedentenonderzoek uit. Bij aankopen is kadastraal onderzoek en een milieuonderzoek verplicht. Per geval beoordelen de betrokken ambtenaren welke andere onderzoeken ook nog van toepassing zijn. Bij twijfel of onduidelijkheden voeren we een extra taxatie uit. Bij aankopen door de gemeente is instemming van de portefeuillehouder grondbeleid een noodzakelijke voorwaarde. Ambtenaren voeren de onderhandelingen, onder voorbehoud van instemming van het college en onder voorbehoud van goedkeuring door de raad. We zorgen voor het nauwgezet bijhouden van de onderhandelingen, bod, reactie, tegenbod, verdere onderhandelingen en (tussentijdse) besluiten.

Uitgaven voor grondaankopen en bewerkingen aan of bebouwing van de grond zijn primair een investering met economisch nut. Dat betekent dat deze investeringen een financiële opbrengst moeten kunnen opleveren, die ten minste gelijk is aan de kosten van de investeringen.

Bij aankoop van ambtenaren, collegeleden of raadsleden gelden in de gemeentewet zwaardere procedures. De gemeente Eemsdelta houdt zich aan die regels.⁴

6.1.2 Uitgifte en verkoop

Bij een actief grondbeleid kent de gemeente Eemsdelta een aantal mogelijkheden voor de uitgifte van grond: verkoop, verhuur en erfpacht.

De marktconforme verkoopprijs van de bouwgrond is cruciaal om tot een maximaal bereikbaar grondexploitatie resultaat te komen en een vereiste om ongeoorloofde staatssteun te vermijden. Uitgangspunt van grondexploitaties is altijd dat deze aan het eind van de looptijd sluitend of winstgevend zijn. Alle kosten voor verwerving, sloop, sanering, bouw- en woonrijp, plankosten tellen mee. Bij uitzonderingen van de regel hoort een bestuurlijke afweging met de bijbehorende (andere) financiële dekking. Bijvoorbeeld al het gaat om perspectieflocaties en de dekking vanuit het Handboek Inpassingskosten.

Kernpunt

19. Vanuit het grondbeleid verkoopt de gemeente Eemsdelta in principe grond minimaal kostendekkend (marktconform).

Vanuit de wettelijke regels van het BBV is de gemeente verplicht om aangekochte gronden binnen een termijn van 10 jaar te (her) ontwikkelen. Binnen de looptijd van die 10 jaar zorgt de gemeente ervoor dat de grond geschikt is voor verkoop (bestemming, wegen aangelegd, geen vervuiling in de grond). En we organiseren de verkoop van de grond. Voordat we gaan verkopen, zorgen we voor publicatie van de voorgenomen verkoop. Het college heeft een gronduitgiftebeleid voor individuele bouw kavels voor woningen en bedrijfskavels voorgesteld (zie bijlage 14). Bij verkoop passen we in ieder geval de kaders van de Nota grondbeleid, de algemene voorwaarden en de grondprijsbrief toe.

Bij de verkoop van bouwgrond denken we aan de volgende mogelijkheden:

- Promotie via beurzen (gevolgd door verkoop vanuit de gemeente of via een makelaar)
- Verkoop via de gemeente
- Verkoop via een makelaar

⁴ Artikelen 15-1-d-6^e, 41c en 69-1 gemeente wet; voor ambtenaren onder-mandaatbesluit

- Uitschrijven van een prijsvraag
- Grondruil in het kader van vervangende woningen
- Loting (hiervoor stellen we lotingskaders op, die het college vaststelt, we loten bij over-inschrijving).

Buiten de normale mogelijkheden kunnen we, als antwoord op veranderingen in de marktomstandigheden, kijken naar de volgende verkoopmethoden:

- collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO): op basis van vraag vanuit de markt;
- huurkoop van de grond of innovatieve vormen van erfpacht van de gehele kavel (hiervoor kunnen we uitvoeringsregels op stellen) op basis van vraag vanuit de markt; NB : Dit is alleen mogelijk aan particulieren, niet aan commerciële partijen. De raad heeft hier in 2021 een besluit over genomen.
- groeikavel: de koper koopt een deel van de kavel en betaalt vaste termijnen voor de koop van de rest van de kavel (hiervoor kunnen we uitvoeringsregels op stellen): op basis van vraag vanuit de markt ;
- vestiging: stimulering op de grondprijs ten behoeve van vestigers van buiten de gemeentegrenzen, mogelijk gekoppeld aan een arbeidsrelatie met een in de regio gevestigde onderneming: op basis van vraag uit de markt;
- subsidiemogelijkheden wanneer verhuisbewegingen vanuit aangewezen potentiële sloop- en uitdunningsgebieden naar aangewezen ontwikkelgebieden plaatsvinden op basis van vraag uit de markt.
- zelfbewoningsplicht.
- Verplichting tot bouwen binnen een bepaalde termijn bij verkoop aan marktpartijen.

Kernpunt

20. De gemeente kent algemene verkoopvoorwaarden en past deze voor iedereen op dezelfde manier toe.

Het college heeft de algemene verkoopvoorwaarden vastgesteld op 23 maart 2021.⁵ Iedereen kan onze algemene verkoopvoorwaarden bij het kadaster vinden.

6.1.3 Erfpacht, pacht, huur en overig

Binnen de kaders van de vastgestelde grondexploitaties kan het college of de directie de mogelijkheden voor het huren, pachten van gronden nader uitwerken. De prijzen moeten passen binnen de kaders van de vastgestelde grondexploitatie. We letten op marktconforme taxatie, de regels over staatssteun en mededingingsregels. Als er sprake is van financieringsoplossingen (zoals bij pacht en huur) dan doen we dit alleen als er een duidelijke (af te stemmen) relatie is met de gemeentebegroting.

Pacht en huur passen we toe bij tijdelijke situaties : verhuur van volkstuinen, tijdelijke pacht van landbouwgrond in afwachting van een definitieve invulling, verhuur van grond onder tijdelijke huisvesting in het kader van Aardbevingen de Baas. Bij Tiny Houses passen we vanwege betaalbaarheid of bereikbaarheid wel eens erfpacht met erfpachtafhankelijk opstalrecht toe. De hoofdlijn bij erfpacht is "nee, tenzij".

6.1.4 Maatregelen voor betaalbaarheid

Bij gronduitgifte voor sociale huur woningen hanteren we een bijzondere – maatschappelijke – grondprijs.

We hanteren nu geen anti-speculatiebeding of winstdeling bij verkoop van grond. Met zo'n regeling zou de koper (van de grond) de waarde stijging (van die grond), na de bouw en verkoop van de woning, voor een deel

⁵ Deze algemene verkoopvoorwaarden zijn opgenomen in een akte van 31 mei 2021, verleden voor mr. K.E. Bolken, notaris ter standplaats der gemeente Eemsdelta, van welke akte een afschrift werd ingeschreven bij de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, in register Hypotheken 4, op 1 juni 2021, in deel 81359, nummer 117.

terug moeten betalen aan de gemeente. Over een periode van 10 jaar loopt het terug te betalen percentage terug naar 0%. Als we dit wel willen gaan toepassen, dan moeten we – na een besluit van het college- de verkoopvoorwaarden aanpassen.

Op dit moment hanteren we ook geen korting op de grondprijzen voor jongeren. Ook het kabinet heeft nog geen antwoord of de vroegere premiekoopwoningen weer terug moeten komen. Startende kopers op de woningmarkt kunnen nu ook al een aanvraag doen voor een starterslening. Een combinatie met de Nationale Hypotheekgarantie is mogelijk. We zoeken ook naar nieuwe samenwerkingsvormen waarin bijvoorbeeld jongeren samen met woningcorporaties en de gemeente mee-ontwikkelen/bouwen. In ieder geval kent de gemeente Eemsdelta statersleningen en duurzaamheidsleningen.

De gemeente Eemsdelta zorgt bij gronduitgifte bij voorkeur voor verkoop van de grond. Als het voor bijvoorbeeld de betaalbaarheid en bereikbaarheid van jongeren in de gemeente handiger is om gronden in erfpacht uit te geven, dan passen we die uitzondering alleen toe na een collegebesluit met de afweging van de argumenten.

Kernpunt

21. De gemeente Eemsdelta geeft de voorkeur aan verkoop van grond. In bijzondere gevallen kunnen we daarvan afwijken en toch gronden in erfpacht met erfpachtafhankelijk opstalrecht uitgeven.

In hoofdstuk 8 leggen we verder uit hoe we grondprijzen bepalen.

6.1.5 Grondexploitatie

Als we kiezen voor actief grondbeleid bij ontwikkelingen of projecten stellen we een grondexploitatie op. De grondexploitatie geeft een overzicht van alle kosten en opbrengsten bij de ontwikkeling van grond. We houden rekening met het tijdstip van kosten en opbrengsten, kostenstijging, ontwikkeling van de opbrengsten, rente en risico's. In hoofdlijn gaat het om aankopen, ontwikkelen en verkopen.

Meer in detail volgen we de regels van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) (en vanaf de ingangsdatum de regels van de Omgevingswet). Deze wetten en regels schrijven voor welke kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen we in beeld moeten brengen:

- A1** De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A2** De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
- A3** De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- A4** Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
- A5** De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
- A6** De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
- A7** De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
- A8** De kosten van de aanleg of wijziging van:
 1. Wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
 2. Infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
 3. Groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
 4. Openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
 5. Straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
 6. Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
 7. Riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
- A9** De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
- A10** De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A11** Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
- A12** Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
- A13** De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
- A14** De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen

Schema 4: Overzicht kostensoorten bij kostenverhaal, p47, Handreiking Kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet, BZK

We houden bij het opstellen van een grondexploitatie rekening met de actuele kostensoortenlijst. Hierboven is de lijst opgenomen van de *Handreiking Kostenverhaal en financiële bijdragen* van BZK (april 2022).

De grondexploitatie bestaat uit project-gerelateerde kosten. De gemeenteraad stelt de grondexploitatie vast. Budgetten worden na vaststelling van de grondexploitatie vrijgegeven aan de budgethouders. Elk jaar stelt de raad de actualisatie van de grondexploitaties vast. Het college stelt vóór de actualisatie de parameters van de grondexploitatie vast. Hiervoor hebben we ambtelijk een procesbeschrijving gemaakt.

In hoofdstuk 9 leggen we verder uit hoe we inhoudelijk met de grondexploitaties omgaan.

6.1.6 Samenwerken

Als we niet alle grond in eigendom hebben kunnen we er ook voor kiezen om met anderen samen te werken. Het college weegt hier onder meer regievoeren af tegen het risico. Bij samenwerken met andere partijen

houden we rekening met het Didam-arrest, aanbestedingsregels en ook met grondposities. Bij elke samenwerking hoort een intentie- of samenwerkingsovereenkomst. Daarin legt het college vast onder welke voorwaarden we samenwerken, wat de taakverdeling is, wie wat betaalt en hoe we risico's beperken (en delen). Ook maken we afspraken over verkoop of aankoop van grond bij die overeenkomsten door middel van een koop- en realisatieovereenkomst.

Het college publiceert de hoofdlijn van overeenkomsten en zorgt voor actieve informatie voorziening aan de raad.

In de nieuwe Omgevingswet is er veel plek voor participatie en overleg. Het is de bedoeling dat we breder kijken dan alleen ruimtelijke afwegingen. In overleg met belangenverenigingen, dorpsverenigingen of anderen kan de gemeente zo vroegtijdig in contact komen met eigenaren en bekijken hoe we kunnen samenwerken.

6.1.7 Lopende samenwerkingsafspraken in het kader van Aardbevingen de Baas

Bij het realiseren van aardbevingsbestendige wijken zijn eerder afspraken gemaakt. De raad heeft een verordening vastgesteld voor het aardbevingsbestendig maken van 1588 woningen. Deze afspraken en de verordening blijven geldig. Hoe verhouden die afspraken zich met het voorgestelde grondbeleid?

De instrumenten van het grondbeleid passen we ook toe bij het realiseren van veilige woningen voor onze inwoners. In het *Handboek Inpassingskosten* leggen we afspraken vast over de verdeling van (rijks) bijdragen aan projecten die voor deze veilige woonomgeving gaan zorgen.

Afspraken en lopende overeenkomsten in het kader van Aardbevingen de baas lopen gewoon door.

6.2 Samenwerken lukt niet of minder goed

Het is niet altijd mogelijk om met onderhandelen een gewenste grondpositie te verwerven. Of we willen zeker weten dat er voor een toekomstige woningbouw locatie voldoende grond beschikbaar is. De gemeenteraad kan dan een voorkeursrecht vestigen. Een nog zwaardere mogelijkheid is onteigenen. Beiden lichten we hierna toe.

6.2.1 Voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht krijgt de gemeente voorrang bij de verkoop van grond en gebouwen. Eigenaren zijn verplicht eerst hun grond/gebouw aan de gemeente te koop aan te bieden als ze gaan verkopen. Het college zorgt vooraf voor overleg met de raad – in vertrouwen- over de noodzakelijke voorbereidingen van het voorkeursrecht en het bijbehorende aankoop krediet.

In de Wet voorkeursrecht gemeenten (en straks in de Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet) is de raad bevoegd een voorkeursrecht te vestigen en kan het college daarop vooruitlopen door een kortdurend voorkeursrecht te vestigen (3 maanden geldig). De invoering van de Omgevingswet maakt het vestigen van een voorkeursrecht eenvoudiger, maar we hebben wel te maken met een termijn van 5 jaar (plus 5 jaar verlenging met verlengingsbesluit én als er een omgevingsplan is). Bij doorlopen van de termijnen kan een gedurende een periode van maximaal 16 jaar en 3 maanden een voorkeursrecht gelden. In de Wet voorkeursrecht gemeenten is het een termijn van 10 jaar, maar is straks wel een verlengingsbesluit nodig binnen 5 jaar.

6.2.2 Onteigenen

Als we een voorkeursrecht vestigen, hebben we nog geen garantie dat we de grond of gebouwen ook echt kunnen kopen. Er is (en blijft) sprake van vrijwillige verkoop en er is dus overeenstemming (en tijdig krediet van de raad) nodig. Het instrument van onteigening biedt gemeentes de mogelijkheid om (uiteindelijk en als

laatste drukmiddel) over te gaan tot het gedwongen ontnemen van eigendom.

We moeten hierin – ook onder de Omgevingswet – zorgvuldig verschillende stappen zetten, waaronder eerst onderhandelen (minnelijke verwerving). Een geldend bestemmingsplan / omgevingsplan met een nieuwe bestemming is (en blijft) een vereiste. Verder hanteren we de *Handreiking grondeigendom omgevingswet* van BZK⁶.

Onder de Omgevingswet mag de raad zelf een onteigeningsbesluit nemen (dat was eerder de rechter). De raad kan deze bevoegdheid nooit aan het college of aan ambtenaren overdragen en geldt alleen binnen het grondgebied van de gemeente. Bij onteigening is altijd sprake van algemeen belang plus noodzaak plus urgentie (binnen 3 jaar starten met project). Bij noodzaak moet de gemeente aantonen dat de eigenaar niet in staat is zelf de beoogde functie of bebouwing te realiseren. De rechter moet de onteigeningsbeschikking van de raad bevestigen.

Onder de Omgevingswet en de aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet hebben we te maken met een publiekrechtelijk traject (onteigening door de raad) en een privaatrechtelijk gedeelte. De rechter bepaalt daarin altijd de hoogte van de schadeloosstelling. De doorlooptijd is afhankelijk van de agenda planning van zowel rechtbank als Raad van State (als er bezwaar en beroep wordt aangetekend). De Handreiking geeft aan dat er voor onderdelen van de procedure harde termijnen zijn, maar niet voor elke stap. Daarom houdt BZK rekening met circa 130 weken (dat is ruim 2,5 jaar). De regels voor de berekening van de schade bij onteigening zijn niet veranderd.

6.3 Kernpunten

Hier vatten we de kernpunten van dit hoofdstuk samen.

Kernpunten

18. De raad stelt een krediet van € 1 miljoen ter beschikking voor strategische aankopen. Het college is bevoegd daarbinnen te handelen en rapporteert elk half jaar aan de raad. Bij het starten van een grondexploitatie komen deze strategische middelen weer beschikbaar voor volgende aankopen.
19. Vanuit het grondbeleid verkoopt de gemeente Eemsdelta in principe grond minimaal kostendekkend (marktconform).
20. De gemeente kent algemene verkoopvoorwaarden en past deze voor iedereen op dezelfde manier toe.
21. De gemeente Eemsdelta geeft de voorkeur aan verkoop van grond. In bijzondere gevallen kunnen we daarvan afwijken en toch gronden in erfpacht met erfpachtafhankelijk opstalrecht uitgeven.

⁶ Handreiking grondeigendom Omgevingswet – voorkeursrecht, onteigening en stedelijke kavelruil. Mei 2022

7. Instrumenten bij faciliterend grondbeleid; Wat hebben we voor gereedschap?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de gemeente ook op andere manieren kan werken. In aanvulling op het actieve grondbeleid kan elke gemeente er ook voor kiezen om gebruik te maken van faciliterend grondbeleid.

7.1 Faciliterend grondbeleid

Als tegenhanger van het actieve grondbeleid kennen we passief grondbeleid. De rol van de gemeente is anders (dan bij actief grondbeleid), maar ook bij deze vorm van grondbeleid moet de gemeente acties uitvoeren. Daarom heet het ook wel faciliterend grondbeleid. We kennen en gebruiken twee soorten faciliterend grondbeleid. Daarin maken we ontwikkelingen mogelijk en beperken we tegelijk het risico voor de gemeente. Het gaat om regie-faciliterend en faciliterend grondbeleid. De tabel laat de belangrijkste kenmerken zien en koppelt deze aan het keuze schema in bijlage 2.

Soorten grondbeleid en rol, regie, risico en grondpositie			
	Actief	Regie- Faciliterend	Faciliterend
Wat doen we?	We sturen en bepalen het hele traject van aankoop, ontwikkeling en verkoop	We zoeken ontwikkelaars die binnen onze kaders aan de slag gaan	We wachten af en reageren op initiatieven van anderen
Wie zorgt voor opstellen visie?	Gemeente	Gemeente	Externe partij(en)
Wie zorgt voor planontwikkeling?	Gemeente	In overleg	Externe partij(en)
Wie zorgt voor gebiedsontwikkeling?	Gemeente	Externe partij(en)	Externe partij(en)
Wie zorgt voor vastgoedontwikkeling?	Externe partij(en)	Externe partij(en)	Externe partij(en)
Hebben we grond?	Ja of een deel	Nee	Nee
Lopen we financieel risico?	Risico's zijn groter	Relatief klein risico	Minimaal risico
Voeren we regie op de ontwikkeling?	Ja, helemaal	Minder regie	Nee, helemaal geen regie
Wie heeft opbrengsten?	Gemeente	Externe partij(en)	Externe partij
Hoe zit het met de kosten?	Bij de gemeente	We kunnen een groot deel van de kosten verhalen	We kunnen een deel van de gemeentelijke kosten verhalen
In keuze schema:			

Schema 5: Grondbeleid, rolverdeling, risico en grondpositie

Bij regie-faciliterend en faciliterend grondbeleid gaat het vooral om het vastleggen van de kosten die de gemeente maakt doordat anderen een ruimtelijk plan hebben. De gemeente kan (moet!) deze kosten verhalen. Het principe "De veroorzaker betaalt" is van toepassing. Dat betekent dus ook dat we bij faciliterend grondbeleid verwachten dat de marktpartijen meer doen (en meer risico en kosten op zich nemen). In het keuze schema (bijlage 2) geven we aan wanneer we welke aanpak toepassen. Bij (regie) faciliterend grondbeleid horen intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten waarin we afspraken maken over rol, kostenverhaal en uitvoering. We kunnen daarin ook vastleggen of de gemeente zelf (mee) investeert.

De wet ruimtelijke ordening en straks ook de Omgevingswet bieden de mogelijkheid (en de plicht!) om kosten van een ruimtelijke ontwikkeling te verhalen. Er zijn twee mogelijkheden: via een overeenkomst (privaatrecht, met contractvrijheid)⁷ of met de toepassing van de (publiekrechtelijke) wettelijke regels en kaders. Bij de publiekrechtelijke instrumenten heeft de gemeente de mogelijkheid en bevoegdheid iets dwingend op te treden in het algemeen belang. De Omgevingswet vervangt het exploitatieplan door "kostenverhaal zonder tijdvak". In dat geval is er (nog) geen sprake van een concreet eindbeeld of planning. De ontwikkeling moet groeien. Daarom heeft dit ook wel organische ontwikkeling.

"Kostenverhaal met tijdvak" lijkt het meest op wat we tot nu toe gewend zijn, met een concreet eindbeeld en planning gaat het om een integrale ontwikkeling. Bij faciliterend grondbeleid (reagerend op initiatieven van anderen en onderzoeken of we het bestemmingsplan kunnen veranderen) kunnen we minder kosten verhalen dan als we een regie-faciliterende rol hebben.

Kosten verhalen via een exploitatieplan vraagt meer (ambtelijke) inzet van de gemeente is risicovoller door de hoeveelheid eisen aan de uitvoering. Gemeenten gebruiken dit instrument als een stok achter de deur.

De instrumenten voor kostenverhaal die de gemeente Eemsdelta kent en gebruikt geven we hier aan:

- Mogelijkheden bij kruimelgevallen/kleine planologische wijzigingen
- Anterieure overeenkomst (wet ruimtelijke ordening)
- Plan overschrijdende kosten
- Bovenwijkse voorzieningen
- Bovenplanse voorzieningen
- Overeenkomst met vrijwillige bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen
- Mogelijkheden bij bestemmingsplan/ omgevingsplan
- Exploitatieplan / Kosten verhaal zonder tijdvak (publiekrechtelijk spoor)
- Nieuwe mogelijkheden voor kostenverhaal (onder meer klimaat adaptatie, energietransitie en nieuwe vormen van mobiliteit)⁸

Kernpunten

22. Gemeente Eemsdelta past bij voorkeur de weg van overleg en overeenstemming toe. We hebben dan een regie-faciliterende rol en zorgen voor kostenverhaal met een Anterieure Overeenkomst.
23. Gemeente Eemsdelta bepaalt de hoogte van de (te verhalen) plankosten met de plankostenscan. Verder volgen we de *Handreiking Kostenverhaal* van het ministerie van BZK.
24. Als we geen anterieure overeenkomst kunnen sluiten, passen we kostenverhaal via het exploitatieplan/ Kostenverhaal met of zonder tijdvak toe. In alle gevallen werken we alleen mee als het initiatief bijdraagt aan een goede ruimtelijk ontwikkeling én maatschappelijke meerwaarde heeft.

⁷ de privaatrechtelijke manier biedt veel contractsvrijheid, en kan dus meer situatie specifieke mogelijkheden scheppen voor het regelen van kostenverhaal.

⁸ De Omgevingswet voegt ook een nieuw instrument toe: de afdwingbare financiële bijdrage. Een initiatiefnemer moet in bepaalde gevallen een afdwingbare financiële bijdrage betalen voor kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, of voor bijvoorbeeld aanpassingen van infrastructuur en realisatie van sociale woningbouw.

7.2 Wanneer is er geen kostenverhaal?

Als een bouwplan helemaal past in het bestaande bestemmingsplan/ omgevingsplan dan doorlopen we de normale bouwplan toetsing (en verlenen we de vergunning). We kunnen dan geen kosten verhalen, maar zorgen er wel voor dat we dat eerst nog een keer controleren.

Bij kleine planologische wijzigingen verhalen we geen kosten met een anterieure overeenkomst. Het gaat om verhaalbare kosten onder een grens van € 10.000. Er zijn geen maatregelen buiten het plangebied nodig én alleen een aansluiting van het bouwperceel op de openbare ruimte is genoeg. De legesverordening wordt regelmatig opnieuw vastgesteld met de jaarlijkse tariefveranderingen en zal ook voor de omgevingswet gewijzigd moeten worden, op dit onderdeel volgt de verordening het grondbeleid.⁹

Kernpunt

25. Gemeente Eemsdelta verhaalt bij kleine planologische wijzigingen de kosten via leges en niet via een anterieure overeenkomst.

7.3 Anterieure overeenkomst

We hebben wettelijk gezien veel contractvrijheid, daarom werken we niet met één standaard overeenkomst. Elke situatie vraagt om maatwerk afspraken. Wel verbeteren we onze overeenkomsten steeds opnieuw. In elke overeenkomst staat in ieder geval:

- Wie doet wat?
- Wat is de planning? Voor wanneer moet er gebouwd worden/zijn?
- Wat gebeurt er al de planning niet gehaald wordt (boeteclausule?)
- Hoe worden de kosten van de gemeente betaald (uitgangspunt bij ondertekening overeenkomst)
- De plankosten scan is van toepassing
- Is het nodig om een bankgarantie te krijgen van de initiatiefnemer? (hangt er ook van af wie de benodigde openbare ruimte aanlegt).
- De initiatiefnemer mag de overeenkomst alleen maar na toestemming van de gemeente aan iemand anders overdragen.
- Grondtransacties (aankoop, verkoop, grondruil) kunnen onderdeel zijn van de anterieure overeenkomst.
- In de anterieure overeenkomst kunnen we ook afspraken maken over het verhalen van planschade en over vrijwillige bijdragen aan de kosten van ruimtelijke ontwikkelingen (op een andere plek in de gemeente).
- Er is altijd een verbinding met het bijbehorende planologische besluit (en daarin kunnen we voorwaarden over planning, uitvoering en kostenverhaal opnemen).

⁹ Artikel 4 van de legesverordening zegt (17-5-2022) het volgende: "Artikel 4 Vrijstellingen, Leges worden niet geheven voor: diensten waarvan de kosten krachtens afdelingen 13.6 en 13.7 van de Omgevingswet zijn of worden verhaald;" In artikel 13.14 Ow is bijvoorbeeld geregeld dat je regels voor het kostenverhaal op kunt nemen in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning of het projectbesluit. Het is daarbij duidelijk dat er geen dubbel kosten verhaal mag plaatsvinden.

7.4 Overeenkomst na vaststellen van het ruimtelijk besluit

Als we pas na het vaststellen van het bestemmingsplan/ omgevingsplan of na het afgeven van een vergunning een contract sluiten over kostenverhaal dan is er een posterieure overeenkomst. Alle kosten moeten daarin aan bod komen. De overeenkomst moet volledig passen binnen de regels van de omgevingsvisie/ het omgevingsplan. De contract vrijheid wordt ingeperkt.

Als de gemeente geen overeenkomst kan sluiten over het verhalen van de kosten dan zijn we verplicht "*kostenverhaal met tijdvak*" of "*kosten verhaal zonder tijdvak*" toe te passen. De omgevingswet legt een bouwverbod op als er niet eerst alle te verhalen kosten aan de gemeente zijn betaald.¹⁰

7.5 Wat kunnen we verder doen

7.5.1 Voorkeursrecht en onteigening

We kunnen deze instrumenten ook toepassen, daarin zit geen verschil met actief grondbeleid.¹¹ Verder hanteren we de "*Handreiking grondeigendom omgevingswet*" van BZK

Kernpunt

26. We passen onteigening in principe alleen toe in de gebieden met een actief grondbeleid en hanteren daarbij de *Handreiking grondeigendom omgevingswet* van BZK.

7.5.2 Kosten verhaal met tijdvak

De Omgevingswet neemt de (huidige) methode van kosten verhaal via een grondexploitatie over. Dit heet dan kosten verhaal met tijdvak. Het is duidelijk wat er precies gaat gebeuren, wat de einddatum is en hoe de fasering verloopt. De gemeente mag/moet kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen verhalen. Het gaat hier om integrale gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft een actieve of een regie-faciliterende rol. Er zijn twee mogelijkheden:

- Kostenverhaal (bij een omgevingsplan) door de gemeenteraad
- Kostenverhaal (bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse activiteit) door het college.

De regels voor het kosten verhaal staan in het omgevingsplan of het projectbesluit.

7.5.3 Kosten verhaal zonder tijdvak

De Omgevingswet heeft een nieuw instrument: kosten verhaal zonder tijdvak (ook wel organische gebiedsontwikkeling). Voor plannen waar veel minder vooraf duidelijk is en die vooral op hoofdlijnen zijn opgesteld (minder of geen duidelijk eindplaatje, fasering niet duidelijk, einddatum niet duidelijk). De gemeente legt het maximum van de te verhalen kosten vast (kostenplafond). De gemeente heeft hier dus een faciliterende rol. De gemeente moet de regels voor het kosten verhalen vastleggen in het omgevingsplan.

7.5.4 Exploitatieplan

Tot de ingangsdatum van de Omgevingswet kunnen gemeenten nog kosten verhalen via het exploitatieplan. De huidige wet ruimtelijke ordening geeft gemeenten de mogelijkheid om als stok achter de deur het exploitatieplan vast te stellen. De wet geeft gedetailleerd aan welke kosten de gemeente moet verhalen. De gemeente kan eisen stellen aan de invulling van locaties. Deze regels gelden voor iedereen.

- De gemeente kan een Nota bovenwijkse voorzieningen maken

¹⁰ Artikel 13.12 Omgevingswet

¹¹ Onder de Omgevingswet wordt het mogelijk om ook een (uitvoerings)fasering op te nemen in de regels van het omgevingsplan. Als een eigenaar niet voldoet aan die fasering dan is er geen sprake meer van het (recht op) zelfrealisatie en ontstaat een onteigeningsgrond.

7.6 Samenwerkingsvormen

Het college kan naast Actief Grondbeleid of Faciliterend Grondbeleid de raad ook voorstellen om te kiezen voor een mengvorm. Een combinatie van grondverkoop met contract afspraken met ontwikkelaars of woningcorporaties. Als hulpmiddel bij de keuze hanteren we het keuze schema (bijlage2). In een (anterieure) overeenkomst kunnen we , ook met meerdere partijen, afspraken maken over rol, taakverdeling en betalingen.

7.6.1 Publiek-Private Samenwerking

Het kan zijn dat de samenwerking verder gaat dan een overeenkomst en dat er een NV of BV wordt opgericht. Bijvoorbeeld om risico's in te perken. Dan is de raad altijd betrokken. Het college zorgt voor een afweging van praktische zaken, belasting onderdelen, risicoverdeling, planning en marktwerking. Het college zorgt verder voor een zorgvuldige weging van concurrentie en staatssteun. De raad beslist over de kaders van deze vorm en het oprichten van een zelfstandig werkende rechtspersoon.

7.6.2 Publiek-Publieke samenwerking

Een (regionale) samenwerking met andere gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen , de provincie en het Rijk is alleen mogelijk als de democratische controle van de gemeente raad gegarandeerd is. De gemeente zoekt regionale afstemming van het grondprijnsbeleid en bevordert samen met andere gemeenten de doorstroom in de woningvoorraad.

7.6.3 Wijkontwikkelingsmaatschappij

Het instrument kan alleen ingezet worden wanneer er praktische, fiscale of financiële voordelen zijn en het apparaat goed controleerbaar is door de gemeenteraad. Als de raad deze vorm wil toepassen, dan stelt de raad vooraf de werkwijze, bandbreedtes en controles vast.

Kernpunt

27. De gemeenteraad beslist over het opzetten van een wijkontwikkelingsmaatschappij. Daar blijft democratische controle door de raad bij horen.

7.6.4 Strategische partners

De gemeente heeft - ook in het kader van Aardbevingen de Baas - strategische partners zoals Acantus, Groninger Huis, Marenland en Wierden en Borgen. Binnen het Groninger Zorgakkoord werkt de gemeente samen met Woonzorg Nederland, Cosis, De Hoven, De Zeijlen, 's Heeren Loo, Lentis, Noorderzorg en Zonnehuisgroep Noord.

De gemeente kan de strategische partners voorrang geven bij grond verkopen omdat dit bijdraagt aan de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Argumenten zijn hier: uitvoering geven aan eerder gemaakte prestatieafspraken, samen zorgen voor een veilige woonomgeving, directe koppeling met grondposities van deze partners, historische betrokkenheid in het gebied, noodzaak voor stedelijke herstructurering, uitvoering geven aan het gemeentelijke woonbeleid. Het college zorgt voor de tijdige publicatie in het kader van het Didam-arrest.

Kernpunt

28. De gemeente kan strategische partners en maatschappelijke organisaties voorrang geven bij grondverkoop. Dit valt binnen de uitzonderingen van het Didam arrest. Het college publiceert de

voorgenomen grondverkoop en geeft aan waarom de gemeente kiest voor een 1 op 1 overeenkomst in plaats van een algemene uitnodiging voor iedereen.

7.6.5 Stedelijke kavelruil

De aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet biedt ook mogelijkheden voor stedelijke kavelruil (naast de kavelruil in landelijk gebied. Hiervoor sluiten we altijd een overeenkomst. Zo kunnen we zorgen voor een optimale aanpassing aan de gewenste inrichting of kunnen we grenzen van grondbezit in onderling overleg aanpassen. Als we samenwerken kunnen we ook ons best doen de kosten omlaag te brengen. Ook hier biedt de *Handreiking grondeigendom omgevingswet* van BZK houvast.

7.7 Kernpunten

De samenvatting van de kernpunten van dit hoofdstuk:

Kernpunten

22. Gemeente Eemsdelta past bij voorkeur de weg van overleg en overeenstemming toe. We hebben dan een regie-faciliterende rol en zorgen voor kostenverhaal met een Anterieure Overeenkomst.
23. Gemeente Eemsdelta bepaalt de hoogte van de (te verhalen) plankosten met de plankostenscan. Verder volgen we de *Handreiking Kostenverhaal* van het ministerie van BZK.
24. Als we geen anterieure overeenkomst kunnen sluiten passen we kostenverhaal via het exploitatieplan/ Kostenverhaal zonder tijdvak toe. In alle gevallen werken we alleen mee als het initiatief bijdraagt aan een goede ruimtelijk ontwikkeling én maatschappelijke meerwaarde heeft.
25. Gemeente Eemsdelta verhaalt bij kleine planologische wijzigingen de kosten via leges en niet via een anterieure overeenkomst.
26. We passen onteigening in principe alleen toe in de gebieden met een actief grondbeleid en hanteren daarbij de *Handreiking grondeigendom omgevingswet* van BZK.
27. De gemeenteraad beslist over het opzetten van een wijkontwikkelingsmaatschappij. Daar blijft democratische controle door de raad bij horen.
28. De gemeente kan strategische partners en maatschappelijke organisaties voorrang geven bij grond verkoop. Dit valt binnen de uitzonderingen van het Didam arrest. Het college publiceert de voorgenomen grondverkoop en geeft aan waarom de gemeente kiest voor een 1 op 1 overeenkomst in plaats van een algemene uitnodiging voor iedereen.

Nog nader uit te werken: Kostenverhaal onder de Omgevingswet: kosten voor klimaatadaptatie en bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen. De *Handreiking* biedt ook hier houvast.

8. Grondprijnsbeleid

In de nota grondbeleid stelt de raad de kaders vast en het college zorgt binnen die kaders voor een actuele marktconforme grondprijzenbrief. De raad geeft dus aan hoe we de prijzen vaststellen en het college zorgt voor de juiste hoogte van de grondprijzen. We houden rekening met locatie, functie en soort bestemming. Dit geeft iedereen duidelijkheid. Dat werkt binnen de gemeentelijke organisatie. Ook marktpartijen kunnen zich met deze transparante insteek instellen op een professionele gemeentelijke partij die haar onderhandelingspositie kent.

Transparantie bij de gemeentelijke grondprijzen biedt duidelijkheid. Met de grondprijzen zoeken we naar een evenwicht tussen betaalbaarheid en bereikbaarheid aan de ene kant en voldoende inkomsten voor de gemeente aan de andere kant. We hebben gemerkt dat de eerder gehanteerde methode van een vaste prijs per m² terrein met een opslag voor elke gebouwde m² BVO¹² minder heeft geleid tot de gewenste duidelijkheid en laten die rekenwijze nu los. We zien het belang van een eenduidig en helder grondprijzenbeleid.

Kernpunt

29. De gemeente Eemsdelta hanteert in alle gevallen marktconforme grondprijzen.

We geven aan welke methode we gebruiken voor welke soort gronduitgifte. We houden vast dat er voor sociale huurwoningen lagere kavelprijzen zijn. Bij de bepaling van de hoogte van de prijzen kijken we naar de locatie. Van tevoren geven we aan in welke gevallen maatwerk nodig is en hoe we dat dan bepalen.

Het college stelt elk jaar de grondprijzenbrief vast. Bij gronduitgifte bekijken we elke keer of de grondprijzenbrief nog genoeg aansluit op de marktontwikkelingen. Binnen ons grondprijzenbeleid kennen we verschillen tussen locaties en laten we een hogere kwaliteit meetellen in de grondprijs. De vastgestelde uitgifte prijzen hanteren we voor alle projecten in dat (deel) gebied. Bij het vaststellen van het grondprijzenbeleid houden we rekening met de verschillende functies (wonen, werken, maatschappelijk vastgoed).

Kernpunt

30. Het college zorgt in ieder geval elk jaar voor een actuele grondprijzenbrief en verwerkt deze actuele grondprijzen in de grondexploitaties.
31. Als er geen markttaxatie is uitgevoerd dan gaan de grondprijzen ten minste omhoog met de inflatie (het consumentenprijsindexcijfer algemeen).

8.1 Hoofdlijn grondprijzen

De gemeente Eemsdelta heeft in 2021 over het algemeen lagere tarieven dan de omliggende gemeenten. Delen dichterbij de stad Groningen hebben een hogere grondprijs. De afgelopen jaren zijn woningen, ook in onze gemeente, harder in waarde gestegen. De stijging van de waarde van woningen is sneller gegaan dan de stijging van de bouwkosten. Dat heeft ook gevolgen voor de grondwaardes, zoals blijkt uit de rapportage van PAS bv over residuele grondprijzen (stand februari 2022).

Verschil mag er zijn, voor luxere locaties kunnen we meer vragen (ook batch).

- Maar we gaan niet onbeperkt de hoogste tarieven invoeren, winstmaximalisatie is niet het doel van het grondbeleid.
- Bij stijgingen overwegen we of we dat gefaseerd kunnen invoeren. Daarbij wegen we het risico af dat we iets langer achter een stijgende markt aanlopen en daar zelf minder van terug zien.

¹² Raadsbesluit Delfzijl 27-02-2020, destijds afgestemd met Loppersum en Appingedam

Bij harmonisatie van de grondprijzen blijven we letten we op de uitgeefbaarheid, want we hebben te maken met stijgende bouwkosten.

We hebben speciale aandacht voor woningcorporaties en betaalbaarheid/bereikbaarheid.

8.2 Hoe bepalen we de grondprijzen

In de Nota Grondbeleid stelt de raad de kaders en bepaalt welke methodes de gemeente hanteert. Locatie en (toekomstige) bestemming zijn alles bepalend voor de waarde van grond. Voor het bepalen van de grondprijzen hanteert de gemeente Eemsdelta verschillende methoden (of combinatie van methodes):

- de residuele methode
- de methode met grondquotes
- de vergelijkingsmethode
- vaste prijzen in bijzondere situaties
- de kostprijsmethode

Er volgt een korte beschrijving per methode. We geven aan wanneer we de methode toepassen. Doorslaggevend in het grondprijsbeleid: een marktconforme benadering. Het college hanteert de methoden en werkt de hoogte van de grondprijzen uit in de grondprijzenbrief.

8.2.1 Residuele methode

Deze methode start altijd bij de marktwaarde. Daarmee voorkomen we staatsteun door te lage grondprijzen. Bij het bepalen van de residuele grondwaarde kijken we eerst naar de marktwaarde van vergelijkbare gebouwen. Daar halen we de btw en – objectief bepaalde -bouwkosten en bijkomende kosten (adviseurs, architect etc.) van af. Wat er overblijft (residu) is de waarde van de grond (exclusief btw).

We kunnen deze residuele grondwaarde als m²-prijs weergeven of als kavelprijs. Voordeel van deze methode is de directe relatie met marktontwikkelingen en de bekendheid bij marktpartijen. Nadeel is wel dat stijging van de bouwkosten direct voor een lagere grondwaarde zorgt (tenzij de waarde van de woning ook nog hoger wordt).

We gebruiken deze methode altijd bij de grondprijsbepaling voor projectmatige woningbouw en voor commercieel vastgoed. We kunnen deze methode ondersteunen door een taxatie. Bij grotere projecten zorgen we altijd voor een taxatie. De directie zorgt voor actuele en marktconforme gegevens en investeert in het op peil houden van deze kennis.

8.2.2 Grondquote

Hier is de grondwaarde een vast percentage van de waarde van de woning. We vermenigvuldigen het percentage met de vrij op naam prijs. Gebruikelijk zijn percentages tussen de 15% en 25% als grondquote. We kunnen de uitkomst ook als vast bedrag per kavel aangeven. Voordeel van deze methode is de eenvoud en snelheid. Het nadeel is dat daarmee nuances kunnen wegvallen.

8.2.3 Comparatieve methode/ vergelijkingsmethode

Bij de comparatieve methode bepalen we de grondprijs door deze te vergelijken met de prijzen van de (buur) gemeenten. Deze methode kunnen we als controle toepassen. Nadeel van de methode is dat deze geen rekening houdt met de kenmerken van verschillende locaties. Een ander nadeel is dat we met deze methode minder snel reageren op marktontwikkelingen.

8.2.4 Vaste grondprijzen in bijzondere situaties

Vanuit de Europese regelgeving is het toegestaan om lagere grondprijzen te hanteren bij Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Woningcorporaties vallen - met hun sociale huurwoningen – onder

deze DAEB-definitie. Ook maatschappelijk vastgoed zonder winstoogmerk valt onder deze definitie. Bij deze methode hanteren we voor vooraf gedefinieerde categorieën vastgestelde prijzen. Dat doen we omdat we om andere beleidsdoelen te bereiken. Kostprijs, marktwaarde en verkoopprijs staan hier verder van de grondwaarde af. Toch streven we nog steeds naar een kostprijs dekkende grondprijs. Als dat niet lukt volgt een bestuurlijke afweging. We berekenen deze gereduceerde grondprijs per eenheid, per kavel of per m².

Kernpunten:

32. We hebben een gereduceerde grondprijs voor de ondergrond van sociale huurwoningen, gronden ten behoeve van maatschappelijke doeleinden zoals scholen, sport, cultuur etc.
33. Bij commerciële maatschappelijke voorzieningen hanteren we nooit gereduceerde tarieven, maar altijd een marktconforme grondwaarde.

8.2.5 *Kostprijs dekkende grondprijs*

Bij deze methode kijken we naar de kosten die we hebben gemaakt om de ontwikkeling mogelijk te maken. Het is een optelling van de kosten van verwerving, sloopkosten en kosten van bouw- en woonrijpmaken. Het nadeel van deze methode is dat deze vooral kijkt naar de kosten en mogelijke marktwaarde stijgingen laat liggen. Als we kijken naar herstructureringsopgaven dan zien we dat een kostprijs dekkende grondprijs misschien niet mogelijk is. Ook bij bijzondere locaties of bijzondere omstandigheden leidt het toepassen van de kostprijs dekkende grondprijs niet tot de gewenste uitkomst.

Wij gebruiken deze methode daarom alleen als controle om te kijken of we ook alle kosten terugverdienen. Is dat niet het geval dan moet er een bestuurlijke afweging gemaakt worden.

8.2.6 *Mogen we afwijken van de grondprijzen?*

De raad stelt in de nota grondbeleid de kaders. In principe verwerken we de bijbehorende grondprijzen in de grondexploitaties. Die stelt de raad vast. Binnen deze grenzen kan het college een prijsdifferentiatie toepassen en kan er sprake zijn van bijzondere gevallen. Bij elke afwijking weegt het college de regels voor staatssteun, mededinging en kostenverhaal mee. Het college zorgt bij deze afwijkingen van het grondprijsbeleid voor een deugdelijke onderbouwing en motivering en geeft aan de raad duidelijke informatie. Het college kan in specifieke gevallen eventueel naar beneden afwijken van de vastgestelde grondprijzen. Hiervoor hebben we een compleet open begroting van de projectontwikkelaar of woningcorporatie nodig. Bij toekomstige onderhandelingen gaan we elke keer opnieuw weer uit van het vastgestelde grondprijsbeleid en niet van de uitzonderingen. Bij afwijken naar boven houdt het college rekening met de marktomstandigheden.

Tender/openbare inschrijving/verkoop bij opbod: Als we via een inschrijving meerdere partijen uitnodigen om in concurrentie een bod te doen op bouwgrond kijken we naar het hoogste bod. Dat geldt als de grondprijs. De residuele grondwaarde hanteren we hier als controle. Gemeenten combineren een tender vaak met een ontwerpcompetitie, meestal met een programma van eisen als basis.

8.3 *Locatie verschillen*

Voor een marktconform grondbeleid zijn de locatie en de bestemming alles bepalend. Dat zie je terug in de marktwaarde en daarmee ook in de grondwaarde.

Kernpunt

34. We maken in het grondbeleid voor woningbouw verschil in 3 locatie groepen:
 - 1 Appingedam & Delfzijl;
 - 2 Loppersum-Stedum-Middelstum;

8.4 Grondprijzen per soort, functionele indeling

Het college stelt -binnen de kaders van de raad – elk jaar de grondprijsbrief vast. Deze prijzen verwerken we in de grondexploitaties. De raad stelt elk jaar deze actualisatie van de grondexploitaties vast. De grondprijzen en grondprijsbepaling zijn opgenomen in bijlage 3 'Grondprijsbrief'.

De grondprijsbrief kent ten minste de onderstaande categorieën: sociale woningbouw, woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en horeca, maatschappelijke voorzieningen, reststroken.

8.4.1 Sociale woningbouw – huurwoningen en sociale koopwoningen

Tot de herindeling was er sprake van vaste prijzen maar ook van bijzondere maatwerk afspraken. De prijs varieerde daarmee per locatie en kon ook verschillen per woningcorporatie.

In het grondprijsbeleid hanteren we nu eenduidige en geharmoniseerde grondprijzen. De prijs is vast per woning. We stellen de prijs elk jaar bij op basis van de comparatieve methode. Er is onderscheid tussen grondgebonden woningen en appartementen. In bijzondere gevallen kan het college hier gemotiveerd van afwijken.

Voor sociale koopwoningen zijn regels opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening.¹³

8.4.2 Projectmatige woningbouw

We bepalen de grondprijs op complexniveau (per grondexploitatie) altijd met de residuele methode. Tegelijk hanteren we een ondergrens per woningtype. We houden rekening met:

- sociale koop;
- beleggershuur;
- gemengde complexen (meerdere functies binnen één bouwontwikkeling).

We stellen de grondprijs per complex en per geval vast waarbij differentiatie mogelijk is. Dat betekent dat de grondprijs van gunstiger gelegen kavels hoger mag uitvallen.

8.4.3 Vrije kavels/ particuliere woningbouw

De kavelprijs is gebaseerd op de comparatieve en residuele methode. We houden rekening met prijsverhogende liggingsfactoren en een residuele benadering. Er is een uitzondering voor het collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO): de grondprijs hiervoor bepalen we met de residuele methode net als bij projectmatige woningbouw. Dan leggen we de prijzen vast in een overeenkomst en passen elk jaar een indexatie toe. Bij het vaststellen van de kavelprijzen voor de marktsector gaan we uit van parkeren op eigen terrein. Als dat niet lukt dan brengen we de kosten van de aanleg van parkeerplaatsen apart in rekening.

8.4.4 Commercieel vastgoed bedrijventerreinen

Bij de uitgifte van bedrijventerreinen gebruiken gemeenten meestal de comparatieve methode. De grondprijs voor bedrijventerreinen zijn binnen de gemeente Eemsdelta tot nu toe comparatief bepaald¹⁴ als een prijs per m² uitgeefbaar terrein. We vergelijken hier vooral met andere gemeenten in de regio. Differentiatie is mogelijk op basis van ligging, zichtbaarheid en bereikbaarheid. Overigens is de grondprijs niet een top 5 voorwaarde voor vestiging van een bedrijf.¹⁵

Kernpunt

35. Voor de grondprijzenbrief van 2023 zoeken we uit of we de uitgifte prijs voor bedrijventerreinen residueel moeten gaan bepalen.

¹³ Artikel 3-1-2 Bro : de gemeente raad mag na regionale afstemming een lagere prijs vaststellen dan € 200.000. Vaak wordt de NHG grens als maximum voor een sociale koopwoning gehanteerd. NHG grens van 2022 is : €355.000

¹⁴ Voor het bedrijventerrein Tjariet te Spijk bijvoorbeeld voor het laatste in het voorjaar van 2021, ondersteund door een taxatie.

¹⁵ Zie Stec Groep

8.4.5 Commercieel vastgoed – alles buiten bedrijventerreinen

We bepalen de grondprijs als een bedrag per m² bruto vloeroppervlak (BVO) altijd op basis van de residuele methode. Bij twijfel schakelen we een taxateur in.

Onder commercieel vastgoed vallen – onder meer- kantoren, detailhandel, grootschalige detailhandel, supermarkten, horeca, datacenters, zonneparken, windmolenparken, zendmasten, en commerciële maatschappelijke voorzieningen (huisarts, apotheek, fysiotherapeut). Ook voor woon-werk eenheden hanteren we een marktconforme grondprijs. Hier staan categorieën bij waarbij de beleidsregel wet Bibob van toepassing is.

8.4.6 Overige voorzieningen (incl. maatschappelijk vastgoed)

Voor maatschappelijke voorzieningen hanteren we een vast bedrag per m² grond. Als uitgangspunt nemen we een kostendekkende prijs. En - als uitzonderingen- kijken we naar bijzondere omstandigheden zoals een complexe herstructureringsopgave of een bijzondere locatie. Onder maatschappelijk vastgoed verstaan we scholen, sportvoorzieningen, bibliotheken etc.). Deze grondprijzen staan ook in de grondprijzenbrief. Het college werkt hier binnen de kaders van de vastgestelde grondexploitatie.

Voor nutsvoorzieningen als transformatorstations hanteren we vaste prijzen.

8.4.7 Andere soorten gebruik

Voor gewenste, maar nu nog niet bekende, vormen van grondgebruik bepalen we de grondprijs met de dichtst bij gelegen categorieën. In elk geval hanteren we dan de residuele grondwaarde berekening als eerste referentie. Voor gemengde functies bepalen we de grondprijs die bij die functie hoort. Het bruto vloer oppervlakte (BVO) per functie is dan het uitgangspunt. Bij twijfel zorgen we voor een taxatie.

8.4.8 Reststroken en snippergroen

We controleren eerst of er sprake is van gebruik van gemeentegrond door anderen. We kijken of er een contract is en of dat nog van toepassing is. Als er geen contract is zoeken we uit of sprake is van illegaal grondgebruik. Is dat het geval dan volgt verdere actie (onder andere brief bezwaar tegen illegaal gebruik). Bij het vermoeden van (illegaal) grondgebruik kan de gemeente ook eisen dat het grondgebruik meteen beëindigd wordt. Ook kan de gemeente schadevergoeding van de gebruiker eisen. We onderzoeken of er sprake is van verjaring.

Bij het verkopen van reststroken hanteren we de volgende spelregels:

- we verkopen alleen reststroken of snippergroen als we die grond - nu of in de toekomst - niet voor een andere gewenste ontwikkeling nodig hebben. We kijken daarbij onder meer naar de woonvisie.
- bij twijfel verkopen we geen reststroken
- we hanteren een vast bedrag per vierkante meter
- in de grondprijs brief geven we aan boven welke grens een taxatie nodig is
- taxatie en kosten van kadaster en notaris zijn altijd voor rekening van de koper

Bij de verkoop van andere gronden, bijvoorbeeld cultuur- en bosgronden, zorgen we voor een taxatie.

8.5 Kernpunten

Hier zijn de kernpunten van dit hoofdstuk samengevat.

Kernpunten

29. De gemeente Eemsdelta hanteert in alle gevallen marktconforme grondprijzen

30. Het college zorgt elk jaar voor een actuele grondprijzenbrief en verwerkt deze actuele grondprijzen in de grondexploitaties.
31. Als er geen markttaxatie is uitgevoerd dan gaan de grondprijzen ten minste omhoog met de inflatie (het consumentenprijsindexcijfer algemeen).
32. We hebben een gereduceerde grondprijs voor de ondergrond van sociale huurwoningen, gronden ten behoeve van maatschappelijke doeleinden zoals scholen, sport, cultuur etc.
33. Bij commerciële maatschappelijke voorzieningen hanteren we nooit gereduceerde tarieven, maar altijd een marktconforme grondwaarde.
34. We maken in het grondbeleid voor woningbouw verschil in 3 locatie groepen: 1 Appingedam & Delfzijl; 2 Loppersum-Stedum-Middelstum; 3 Noordelijke en Zuidelijke dorpen en buitengebied.
35. Voor de grondprijzenbrief van 2023 uitzoeken of we de uitgifte prijs voor bedrijventerreinen residueel moeten gaan bepalen.

CONCEPT

9. Overige kaders en afwegingen

Voor de uitvoering van het grondbeleid zorgen we voor een goede administratie. Daarin volgen we de regels van het BBV. Ook heeft de raad al kaders uitgewerkt in verschillende (financiële) beleidsstukken. Verder kijken we in dit hoofdstuk naar informatie, rente, winst & verlies en risico's.

9.1 Financiële kaders

We hebben in de "*Nota waardering en afschrijving*" een aantal financiële afspraken vastgelegd. Bijvoorbeeld dat er geen rente over het eigen vermogen van de gemeente mag worden berekend. Daarnaast volgt het grondbeleid de gebruikelijke stappen van de begroting-tussenrapportages en jaarrekening.

Verder zijn de "stellige uitspraken" van de BBV het kader van -de administratieve kant van – het grondbeleid van toepassing. Deze regels zijn in 2019 voor het laatst aangepast. In het kort:

- Looptijd grondexploitaties maximaal 10 jaar (in principe); afwijken kan met gemotiveerd raadsbesluit
- Kostenverhaal toepassen
- Jaarlijkse herziening van de grondexploitaties
- Integratie van het gemeentelijk grondbeleid in begroting en jaarrekening in de paragraaf G Grondbeleid.

Kernpunt

10. De gemeente Eemsdelta hanteert bij voorkeur een maximale looptijd van 10 jaar voor de grondexploitaties.

Het BBV geeft aan dat er verschillende soorten grond zijn:

- Materiële vaste activa (MVA);
- Bouwgrond in exploitatie (BIE)
- Overige gronden

Hierna geven we een korte toelichting per soort grond.

9.1.1 Materiële vaste activa

Hieronder vallen twee soorten gronden. Ten eerste alle grond met een vaste bestemming en die we niet gaan herontwikkelen. Bijvoorbeeld grond met al aangelegde wegen, parken, pleinen of bos- en landbouwgrond. Hier hebben we te maken met normaal onderhoud en beheer.

De tweede soort grond bestaat uit *strategische aankopen* die nog niet in een grondexploitatie zijn opgenomen. Als de raad wel een besluit heeft genomen verschuiven die strategische aankopen naar de grondexploitaties. Volgens de BBV regels mogen we hier geen kosten, waaronder rente, bijboeken.

Als de verkrijgingsprijs van de gronden langdurig hoger is dan de marktwaarde dan moeten we deze gronden afwaarderen tot aan de (lagere) marktwaarde. Zo rekenen we onszelf niet rijker dan we zijn.

9.1.2 Bouwgrond in exploitatie

Zodra we te maken hebben met het omvormen van de huidige bestemming van gronden naar een nieuwe bestemming, hebben we te maken met grondexploitatie. De raad stelt de grondexploitatie vast. Dat bepaalt ook het kader waar binnen we kosten en opbrengsten kunnen maken. In het kort gaat het dus om aankoop, verandering en verkoop van bouwgrond binnen een begrensd gebied. Stijging van kosten en rente hebben grote invloed op de financiële resultaten. De raad moet elk jaar de grondexploitaties met de dan bekende nieuwe inzichten vaststellen. Elk jaar beginnen we de actualisering van de grondexploitaties met een parameterbesluit van het college (periode oktober-december).

9.1.3 Overige gronden

Onder de voorraad grond valt ook een deel van de zogenoemde ruilgronden. Deze gronden hebben we niet gekocht met het doel om daar te gaan bouwen. We willen deze grond eventueel ruilen voor andere grond waar dan wel gebouwd kan worden, of we willen deze grond verkopen. Boekhoudkundig spreken we dan over de voorraad handelsgoederen. Ze staan voor de aankoopprijs in de boeken. Als de marktwaarde langdurig lager is, dan moeten we ook deze gronden afwaarderen naar de (lagere) marktwaarde.

Als we deze gronden (tijdelijk) kunnen inzetten voor een maatschappelijke functie, dan vallen ze tijdelijk onder de eerder genoemde materiële vaste activa. Vanuit de BBV regels mogen we nog geen kosten toerekenen aan deze gronden.

Bijlagen 5 tot en met 13, kaarten met grondeigendommen, geven aan waar de gemeente eigenaar is. Van de 15,4 miljoen vierkante meter gemeente-eigendom is 11,1 miljoen openbare ruimte (72%). Dat betekent dat de gemeente Eemsdelta 2,95 miljoen vierkante meter grond en vastgoed heeft. Met de (nog uit te werken) uitvoeringsagenda voor de woonvisie combineren we een analyse van de grondpositie.

9.2 Informatievoorziening

Elk jaar bij de begroting geeft het college een toelichting op het gewenste grondbeleid (wat willen we gaan doen) in paragraaf G Grondbeleid. De actualisatie van de grondexploitaties start met het parameterbesluit in oktober/november.

De raad neemt meestal in de april/mei vergadering een besluit over de actualisatie van de grondexploitaties. Daarna komen de effecten weer terug in de raadsvergadering met de jaarrekening (meestal de juni vergadering). Daarin geeft het college een terugblik op het grondbeleid (wat hebben we bereikt). Bij bijzondere en grotere projecten informeert het college de raad vaker (tussenrapportages).

9.3 Verlies en winst

We moeten altijd voorzichtig zijn: als we een verlies op de grondexploitaties zien aankomen dan betekent dat meteen het opzij zetten van geld in de jaarrekening van dat jaar (we vormen een voorziening). De voorziening is gelijk aan het verwachte verlies van de grondexploitaties samen. Elk jaar bekijken we opnieuw of deze voorziening nog hoog genoeg is. Het college zorgt voor een vroegtijdige afstemming met de accountant.

Bij winsten gelden andere regels, maar ook daar mogen we onszelf niet rijk rekenen. We kunnen pas winst nemen als er ook echt sprake is van winst. Daarvoor moeten we het resultaat van de grondexploitaties betrouwbaar kunnen inschatten, we hebben grond verkocht en heel belangrijk de kosten zijn gemaakt.

We mogen alleen winst uit de grondexploitatie opnemen naar verhouding van de gerealiseerde winst. Een hulpmiddel is het vermenigvuldigen van het percentage gemaakte kosten met het percentage van behaalde opbrengsten.¹⁶

Het BBV geeft aan dat bij een grootschalige grondexploitatie de gerealiseerde winst van een afgeronde deelexploitatie nog niet genomen kan worden als we op de andere deelexploitaties nog verliezen verwachten.

Kernpunten

11. De gemeente Eemsdelta past de Percentage of Completion methode toe als het gaat om winst nemen uit een deelexploitatie, maar neemt nog geen winst als andere deelexploitaties nog verliezen laten zien.
12. De gemeente Eemsdelta onderzoekt het instellen van een reserve exploitatieresultaten om zo verliesgevend exploitaties toch mogelijk te maken.

¹⁶ Percentage of Completion: (gemaakte kosten gedeeld door alle kosten) maal (behaalde opbrengsten gedeeld door alle opbrengsten) geeft aan welk gedeelte van de grondexploitatie klaar is.

9.4 Rente

In het kader van het gemeentelijk Treasurybeleid en de regels van het BBV bepalen we jaarlijks de rente voor de grondexploitaties. Zoals gebruikelijk baseren we het rentepercentage op het gewogen gemiddelde rentepercentage wat we moeten betalen voor geleend geld. Deze rente berekenen over de boekwaarde per 1 januari. Elk jaar neemt het college de rente mee in het parameterbesluit. We rekenen rente over een positieve boekwaarde (we moeten dat geld nog terug verdienen).

9.5 Risico's

Het verwachte resultaat van de grondexploitaties heeft direct invloed op het benodigde weerstandsvermogen, de verliesvoorziening en de algemene reserve van de gemeente. Bij de omvorming van grond naar een nieuwe bestemming horen risico's. We zorgen ervoor dat we de risico's zoveel mogelijk in beeld hebben en binnen de perken houden. Alle onderdelen die we kunnen voorzien verwerken we in de grondexploitaties. Macroeconomische ontwikkelingen in Nederland of daarbuiten kunnen effect hebben op onze gemeente. Ze zijn door de gemeente niet of nauwelijks te beïnvloeden. Bij het parameterbesluit houden we hiervoor rekening met de visie van De Nederlandse Bank (DNB), het Centraal Planbureau (CPB) en planeconomische vakorganisaties. We rekenen de grondexploitaties door met enkele varianten om de hoogte van deze algemene risico's in beeld te brengen. De directie Fysieke Leefomgeving zorgt voor jaarlijkse verbetering van het toegepaste rekenmodel en heeft een groeiende aandacht voor risicomanagement.

We passen verschillende methodes van risicomanagement toe, waaronder scenarioanalyses, eventueel een montecarlo-risico analyse voor grotere en complexe grondexploitaties, risicoanalyse door expert beoordeling, of een combinatie van deze methoden.

De accountant adviseert regelmatig de risico's te wegen in het kader van vennootschapsbelasting (plicht) en btw afdracht.

9.6 Bijdragen en subsidies

Binnen de grondexploitaties houden we rekening met subsidies of nog te verwachten bijdragen. Vanuit de controle van de accountant, en de risicobeheersing, letten we hier extra op. Toegekende subsidies (beschikking of besluit) zijn zekerder en mogen we opnemen als opbrengst. Nog te verwachten maar onzekerder subsidies krijgen extra aandacht. We volgen het *Handboek Inpassingskosten (raadsbesluit 1 juni 2022)*.

9.7 Voorzieningen en reserves

De *Nota Reserves en voorzieningen gemeente Eemsdelta 2021* geeft aan hoe we omgaan met reserves en voorzieningen (verlies voorziening en risicovoorziening).

9.8 Kernpunten

Hieronder vatten we de kernpunten van dit hoofdstuk samen.

Kernpunten

36. De gemeente Eemsdelta hanteert bij voorkeur een maximale looptijd van 10 jaar voor de grondexploitaties.
37. De gemeente Eemsdelta past de Percentage of Completion methode toe als het gaat om winst nemen uit een deexploitatie, maar neemt nog geen winst als andere deexploitaties nog verliezen laten zien.
38. De gemeente Eemsdelta onderzoekt het instellen van een reserve exploitatieresultaten om zo verliesgevend exploitaties toch mogelijk te maken.

10. Processen grondaankoop, grondverkoop, tijdelijk beheer en bedrijfsvoering; Hoe doen we dit?

Het college laat de dagelijkse gang van zaken voor het grondbeleid over aan de directie. Daarmee is de directie verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en meer specifiek de directeur Fysieke Leefomgeving en Economie.

Binnen de gemeentelijke organisatie hebben we te maken met een aantal stappen: de aankoop, het tijdelijk beheer, de omvorming, de verkoop/ gronduitgifte en permanent beheer. Bij elk onderdeel horen gestandaardiseerde processen. We schrijven op welke activiteiten er gedaan moeten worden en in welke volgorde. De directeur FL&T stelt de procesbeschrijvingen vast en zorgt er onder meer voor dat de mandaatregelingen passen bij de verantwoordelijkheden van de diverse ambtenaren die het grondbeleid vormgeven.

10.1 Nog uit te werken beleid

- Continue verbetering van de bedrijfsvoering: Organisatiestructuur en coördinatie grondbeleid (organiseren en coördineren) onder verantwoordelijkheid van directeur FL&E
- Mandaat & opdracht; verantwoording
- Memo organisatie grondbeleid (directie overleg)
- Nota (Kostenverhaal) bovenwijkse voorzieningen
- Schema proces grondaankopen

10.2 Slotbepalingen

10.2.1 Intrekken oude Nota's grondbeleid en overgangsrecht

Met het vaststellen van deze Nota Grondbeleid en de bijhorende grondprijsbrief vervallen eerdere nota's van de afzonderlijke gemeenten.

Kernpunten

39. De raad trekt de Nota Grondbeleid 2015-2018 (Appingedam) De Nota uitgangspunten en instrumentarium grondbeleid (Delfzijl) , Nota Grondbeleid 2015-2018 (Loppersum) en latere Addenda in.
40. De grondprijsbrief van het raadsbesluit 26-02-2020 (Delfzijl) wordt vervangen door de grondprijsbrief bij de Nota grondbeleid Gemeente Eemsdelta 2022-2025.

Er is geen overgangsrecht van toepassing omdat de looptijd van de eerdere Nota's grondbeleid is afgelopen.

10.2.2 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze nota treedt in werking per 28 september 2022
2. Deze nota kan worden aangehaald onder de naam "*Grondbeleid gemeente Eemsdelta 2022 - 2025*".

11. Gebruikte Bronnen

Gemeente Eemsdelta:

- Algemeen Mandaatbesluit 2021,
- Ondermandaatbesluit Ruimtelijke Ordening, vergunningen en vastgoedontwikkeling september 2021
- Beleidsregel voor de toepassing van de wet Bibob, gemeente Eemsdelta, 12-11-2021
- Coalitieakkoord Eemsdelta 2021-2024;
- Delegatiebesluit gemeente Eemsdelta 2021
- Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Eemsdelta, Collegebesluit 30-03-2021
- Integraal Veiligheidsbeleid 2022-2025
- Legesverordening Eemsdelta 2022, 24-11-2021
- Nota Waardering & Afschrijving vaste activa, 2021
- Nota reserves en voorzieningen gemeente Eemsdelta 2021
- Startnotitie grondbeleid 27-09-2021 versie 2.0
- Treasurystatuut van de gemeente Eemsdelta 2021
- Woonvisie gemeente Eemsdelta 2022-2032, vastgesteld 2 maart 2022

Gemeente Appingedam:

- Nota grondbeleid
- Paragraaf grondbeleid, begroting 2019 en 2020

Gemeente Delfzijl:

- Nota grondbeleid 2014-2017, vastgesteld mei 2014
- Nota grondbeleid 2017-2020, vastgesteld raad 10-11-2016
- Grondprijzenbrief, raadsbesluit 27-02-2020

Gemeente Loppersum:

- Nota Grondbeleid 2015-2018, vastgesteld 24-11-2014
- Addendum Grondbeleid 2019-2021

Voorbereiding herindeling:

- Werkplan grondexploitaties taak 4.6, update 2020

Andere schriftelijke bronnen:

BZK	Handreiking Kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet , 4/2022
BZK	Handreiking Grondeigendom Omgevingswet , mei 2022
Gemeente Buren	Nota Kostenverhaal, 28-10-2020, status definitief
Commissie BBV	Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, 2019
Deloitte	Grondbeleid, het handboek voor gemeenten, april 2019
Informatie punt leefomgeving	Thema pagina's grondbeleid en kosten verhaal
Metafoor	Kwartaal bericht Grondexploitatie Q2, Q3, Q4 2021, Q1 2022
Gemeente Hogeland	Notitie Grondprijzen gemeente Hogeland, vastgesteld 2-3-2021
Gemeente Midden Groningen	Nota duurzaam grondbeleid Midden Groningen, 2019-2024
Gemeente Oldambt	Nota Grondbeleid 2021-2026
PAS	Memo residuele grondwaarde berekening gemeente Eemsdelta, 3-2-2022
Gemeente Purmerend	Grondbeleid 2019, afwegingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen, 1-7-19
Gemeente Purmerend	Nota gebiedsoverschrijdende kosten, 2021
Stec Groep	Wat is grond waard, onderzoek naar gemeentelijk grondbeleid, aug 2020
Stec Groep	Bench mark gemeentelijke grondprijzen 2021-2022, dec 2021
Tweede Kamer	Uitkomsten VN Klimaatvergadering COP26 Glasgow
Vereniging van Gemeenten	Grondbeleid voor raadsleden, oktober 2018
Gemeente Westerkwartier	Nota grondbeleid 2021-2025, inclusief bijlagen 14-03-2021

Mondelinge bronnen / telefonische raadpleging: Woningcorporatie Accolade Heerenveen, Gemeenten Hogeland, Oldambt en Westerkwartier, Hovingh Makelaardij en Taxaties Groningen.

12. Bijlagen bij de Nota Grondbeleid

Afkortingen

BBV	Besluit Begroting en Verantwoording financiën Provincies en Gemeenten
BIE	Bouwgrond in exploitatie
Bibob	bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
BRM	bouwrijpmaken
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BVO	Bruto vloeroppervlakte
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Consumenten prijsindexcijfer
CPO	Collectief Particulier Opdrachtgeverschap
DAEB	Diensten van Algemeen Economisch Belang
DNB	De Nederlandse Bank
ECB	Europese Centrale Bank
IIP	Integraal Investerings Programma
MVA	Materiële vaste activa
MPG	Meerjaren prognose grondexploitaties
NHG	Nationale hypotheekgarantie
NPG	Nationaal Programma Groningen
VN	Verenigde Naties
WRM	woonrijpmaken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

Overzicht van Bijlagen

Bijlage 1	Gebiedsindeling actief-faciliterend grondbeleid
Bijlage 2	Keuze schema gemeente rol bij ontwikkelingen
Bijlage 3	Grondprijzenbrief
Bijlage 4	Keuze schema bij in gebruik genomen grond
Bijlage 5	Eigendommen gemeente Eemsdelta, overzichtskaart deelgebieden
Bijlage 6	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 1
Bijlage 7	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 2
Bijlage 8	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 3
Bijlage 9	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 4
Bijlage 10	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 5
Bijlage 11	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 6
Bijlage 12	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 7
Bijlage 13	Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 8
Bijlage 14	Gronduitgiftebeleid individuele bouwkaavel woning en bedrijfskaavel
Bijlage 15	Grondbeleid voor raadsleden, VNG, oktober 2018

Bijlage 1 Gebiedsindeling actief en faciliterend grondbeleid

Actief en faciliterend grondbeleid

Globaal is de indeling waar de gemeente Eemsdelta actief grondbeleid hanteert:

De gemeente hanteert een actief grondbeleid in de stedelijke kernen Appingedam en Delfzijl.

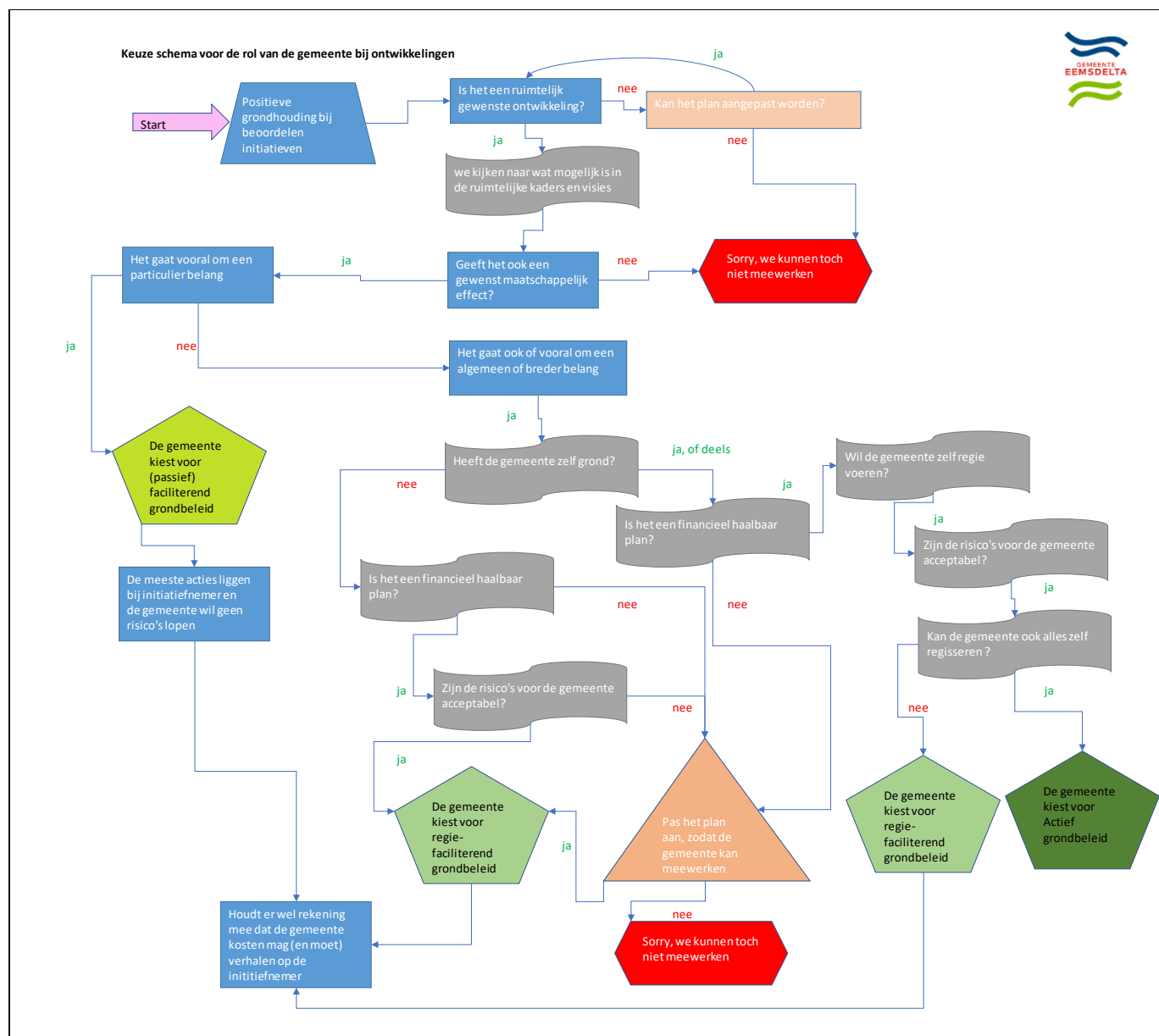
De gemeente hanteert een actief grondbeleid voor de bebouwde kom van kern- en centrumdorpen: Farmsum, Loppersum, Middelstum, Stedum, Spijk, Wagenborgen.

De gemeente hanteert bij voorkeur, maar niet uitsluitend, een regie-faciliterend grondbeleid in de woondorpen. In het overige landelijke gebied hanteert de gemeente meestal een faciliterend grondbeleid.

Daarnaast beoordeelt het college per geval welke vorm van grondbeleid het beste toegepast kan worden.

Bijlage 2 Keuze schema rol gemeente bij ontwikkelingen

Welke rol heeft de gemeente bij ontwikkelingen?

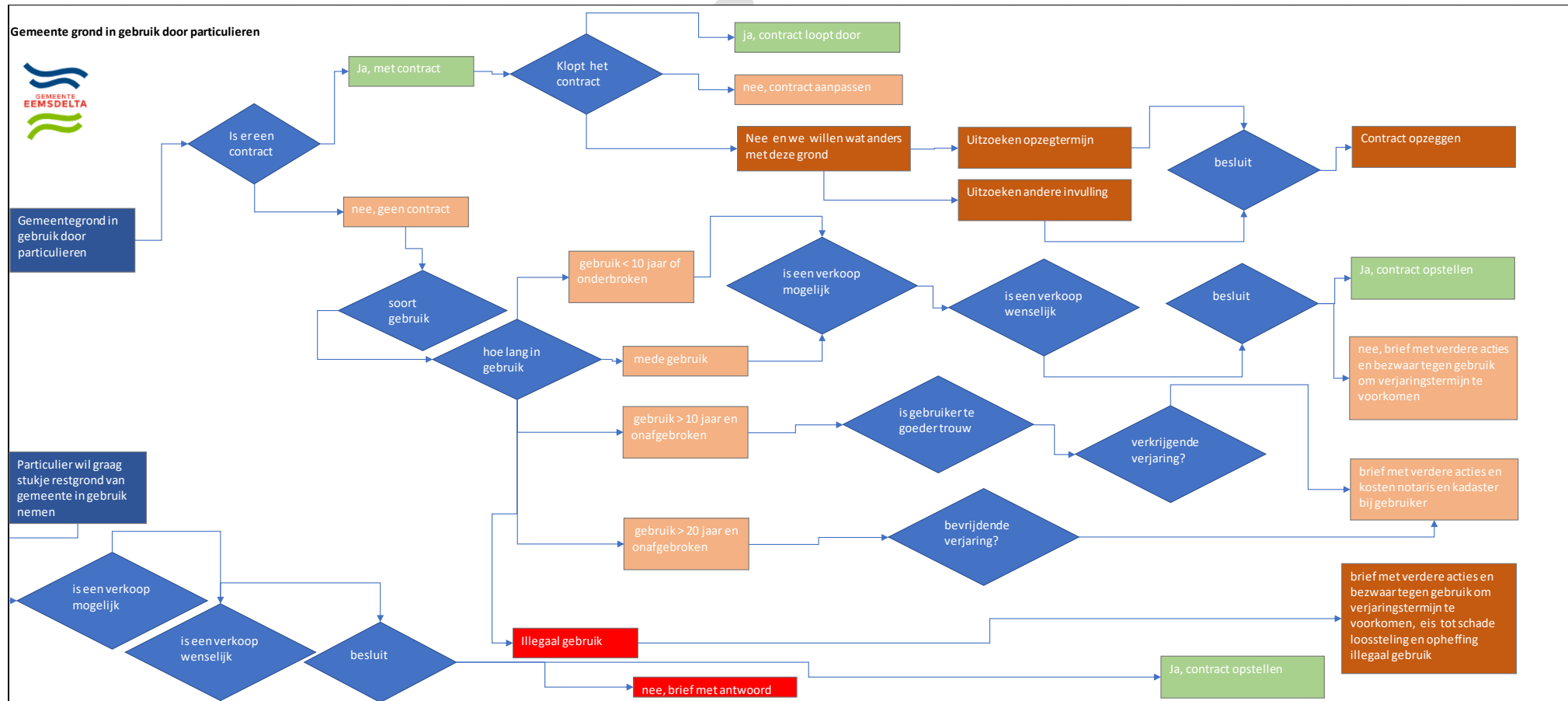


Bijlage 3 Grondprijsbrief

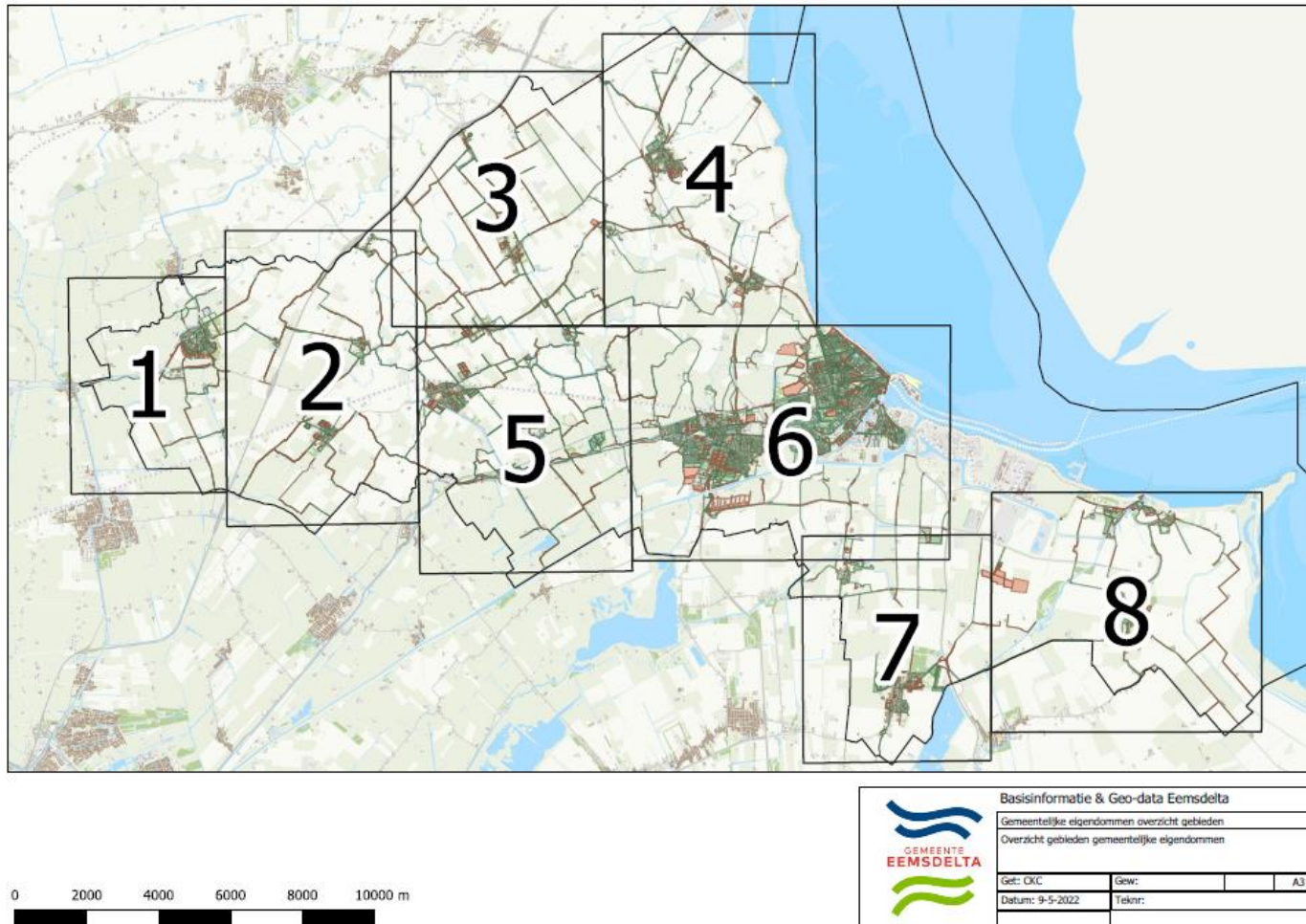
Toegepaste methode en hoogte van de prijzen

CONCEPT

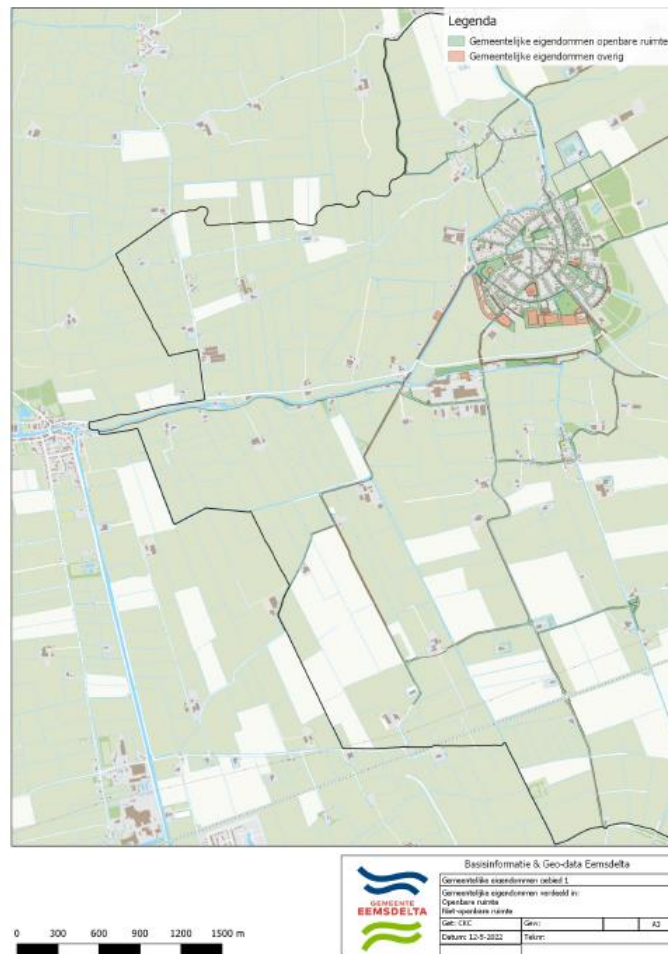
Bijlage 4 Keuze schema bij in gebruik genomen grond



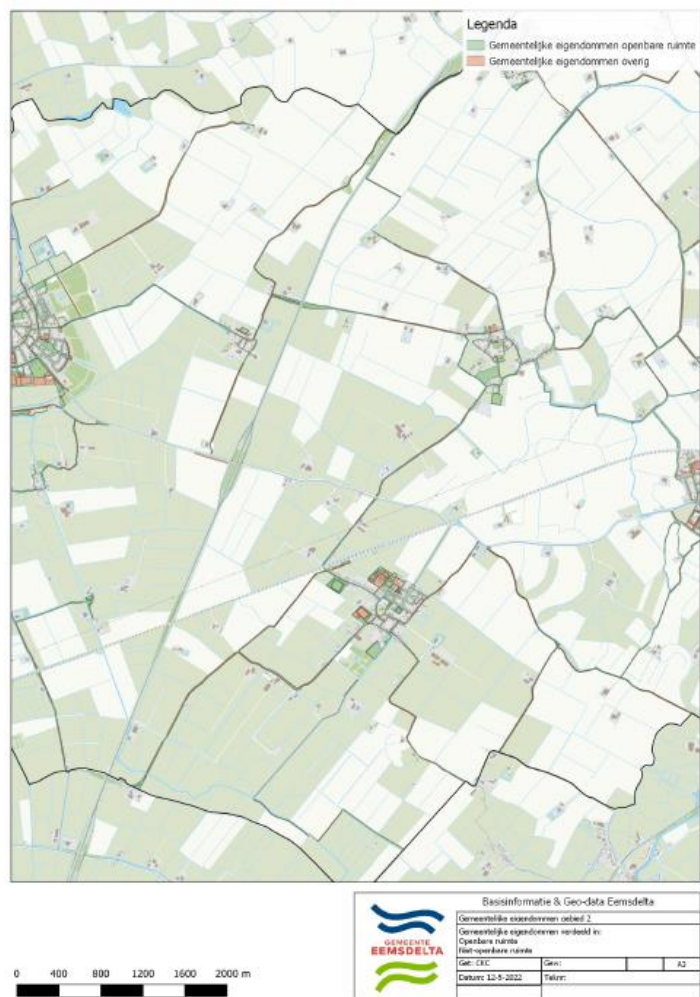
Bijlage 5 Eigendommen gemeente Eemsdelta, overzichtskaart deelgebieden



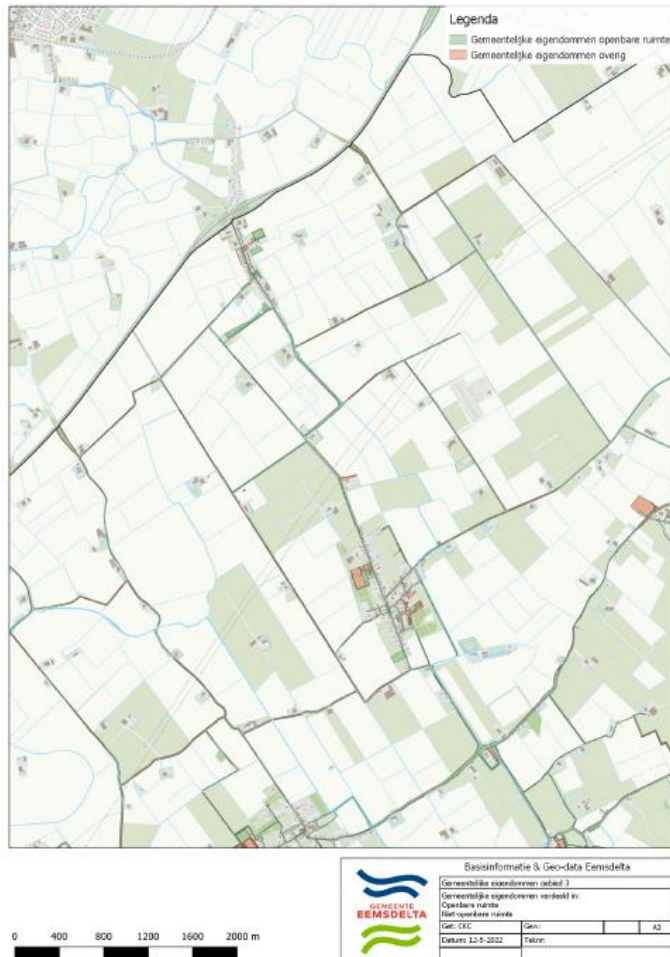
Bijlage 6 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 1



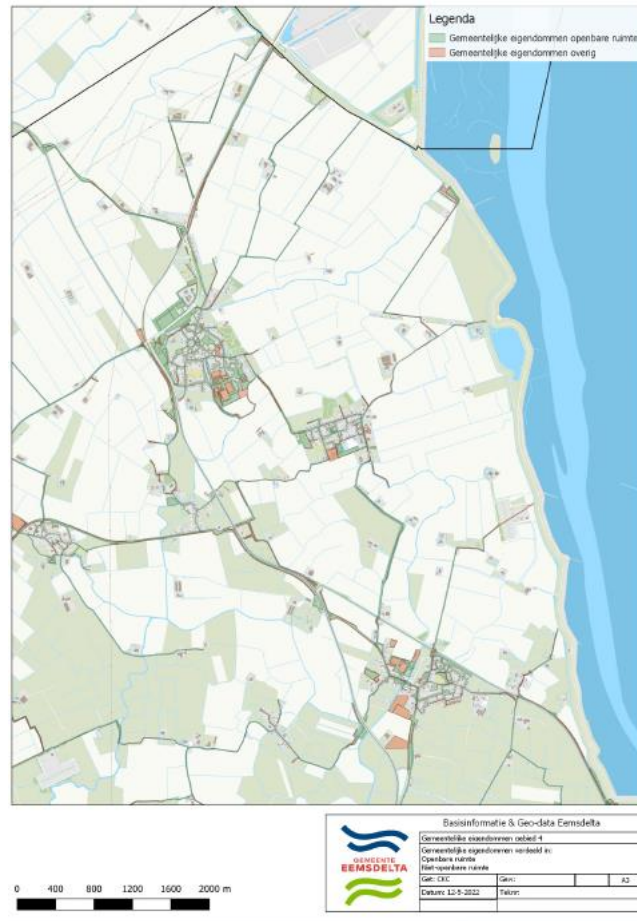
Bijlage 7 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 2



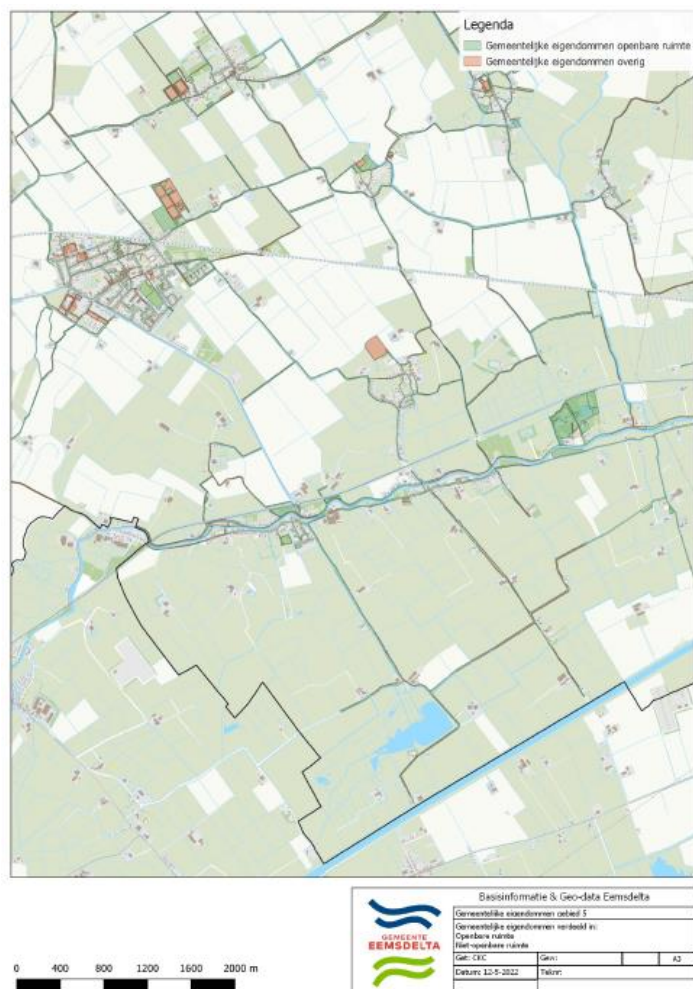
Bijlage 8 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 3



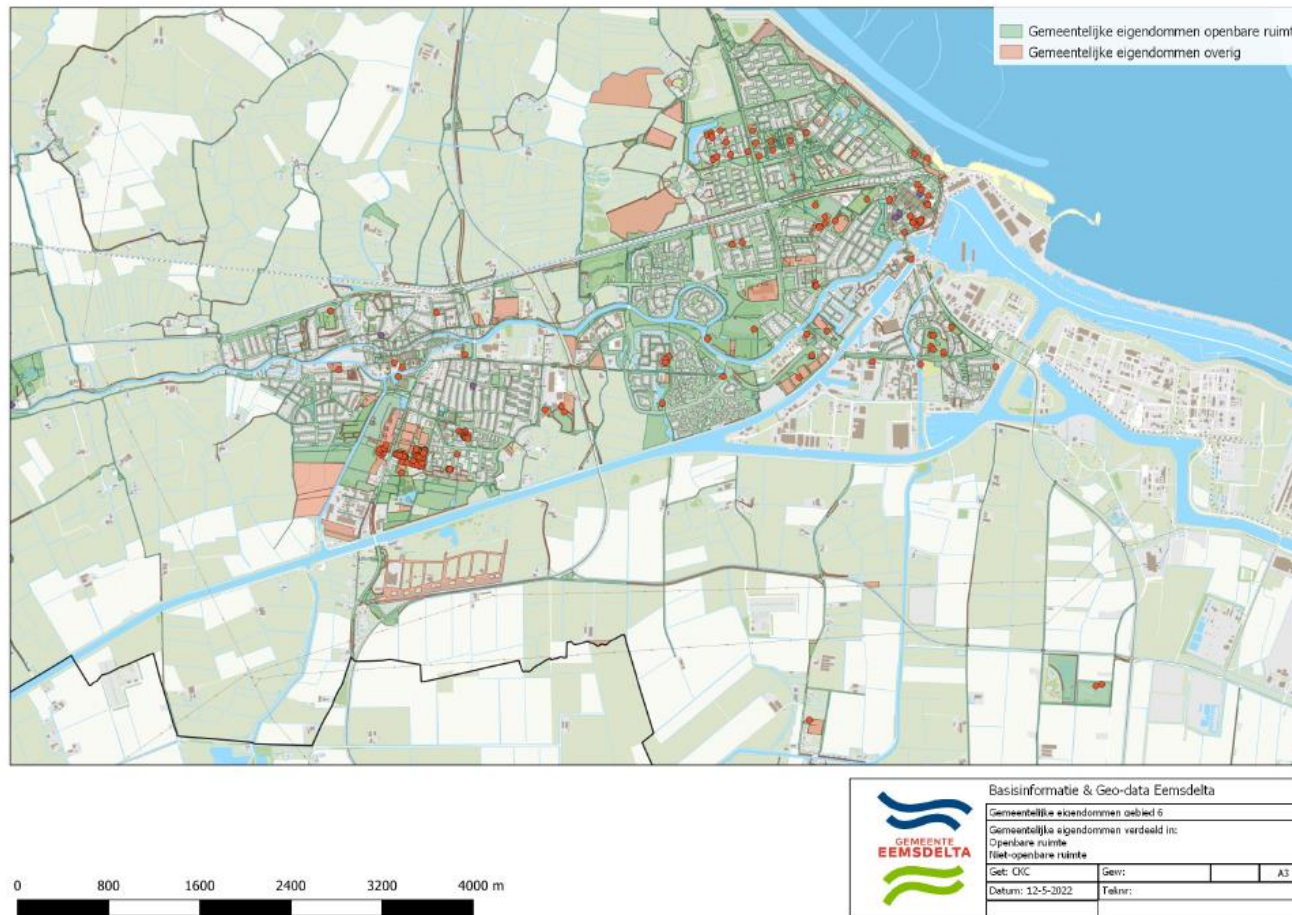
Bijlage 9 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 4



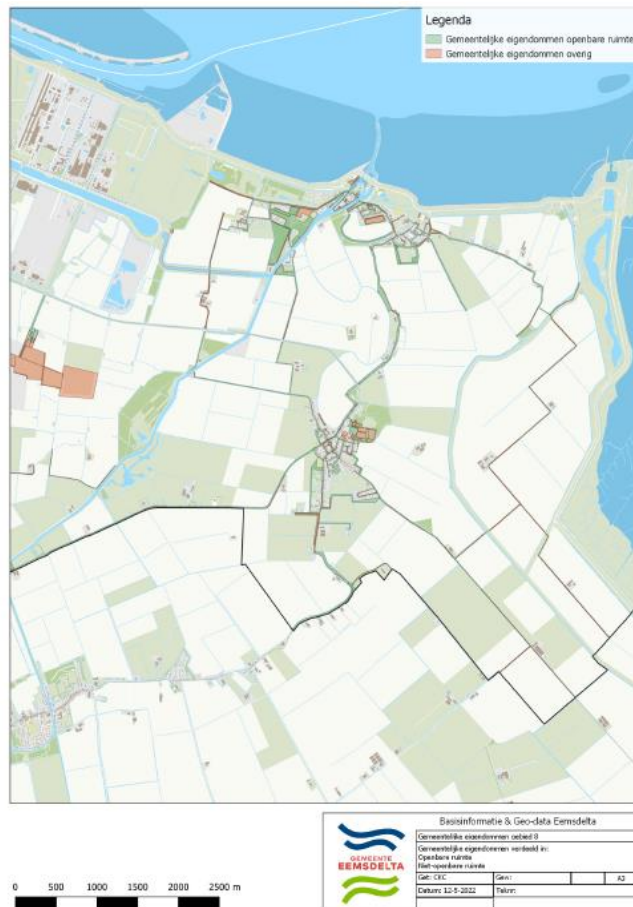
Bijlage 10 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 5



Bijlage 11 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 6



Bijlage 13 Eigendommen gemeente Eemsdelta, deelgebied 8



Gronduitgiftebeleid individuele bouwkaavel woning en bedrijfskaavel



CONCEPT

Bijlage 15 Grondbeleid voor raadsleden

De toelichting van de VNG voor raadsleden op het Grondbeleid is bijgevoegd

CONCEPT