



Onderwerp Aankondiging herziening Nota Grondbeleid

Steller H. Slagter

De leden van de raad van de gemeente Groningen  
te  
GRONINGEN

Telefoon 8354

Bijlage(n) 2

Ons kenmerk 5958623

Datum 2-11-2016

Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over ons voornemen om een nieuwe Nota Grondbeleid op te stellen. Een aantal uitgangspunten die we voor deze nota willen hanteren, en de ontwikkelingen die daar aanleiding toe zijn, komen in deze brief aan de orde. Wij willen daarover graag met u van gedachten wisselen.

Wij willen u tevens in de gelegenheid stellen om uw eventuele wensen en/of bedenkingen voor 1 december 2016 aan ons kenbaar te maken.

De nieuwe Nota Grondbeleid wordt de opvolger van de huidige Nota Grondbeleid 2010-2014.

### **Grondbeleid**

Naast het planologisch instrumentarium (visies, stedenbouwkundige plannen, bestemmingsplannen) waarmee we primair richting geven aan de ontwikkeling van de stad, kan het grondbeleid daar ondersteunend een rol bij spelen. Grondbeleid is dus geen op zichzelf staand doel. Met het grondbeleid geven we zodanig sturing aan de inzet en het gebruik van grond, dat daarmee ruimtelijke en sectorale doelstellingen met betrekking tot wonen, werken, natuur, sport, recreatie, zorg en onderwijs kunnen worden gerealiseerd.

In de nieuwe nota zal worden uitgewerkt welke vorm van grondbeleid ons college voor staat, welk instrumentarium daartoe ter beschikking staat en op welke wijze de uitvoering en samenwerking met andere partijen vorm kan worden gegeven.

### **Ontwikkelingen**

Er zijn verschillende ontwikkelingen die het noodzakelijk maken om nu tot een nieuwe nota grondbeleid te komen. Allereerst zijn er de groei en de ambities van de stad die, nu de economische crisis voor een groot deel achter ons lijkt te liggen, nieuwe impulsen krijgen en nieuwe mogelijkheden bieden. Beleidsmatig is er de afgelopen jaren al veel voorbereid, met als uitkomst onder andere de Woonvisie (2015), de Fietsstrategie (2015) en de Binnenstadsvisie (2016).

Samen met trajecten op andere beleidsterreinen, zoals bijvoorbeeld de energietransitie en bereikbaarheid, vormen deze input voor de nieuwe omgevingsvisie voor de stad van morgen: Next City. Samen met de stad wordt daar de komende tijd vorm aan gegeven. Een visie op de toekomst van de stad en omgeving, met een gemeente van misschien wel 250.000 inwoners. Het grondbeleid moet mede de handvatten en het instrumentarium bieden om deze visie, na vaststelling door uw raad, uit te kunnen voeren.

In de tweede plaats is er de afgelopen jaren veel veranderd in zowel economische als maatschappelijke zin. Dat heeft geleid tot andere verhoudingen tussen overheid, burgers, marktpartijen en andere stakeholders in de stad. In het voorjaar van 2014 is het Coalitieakkoord 2014 – 2018 ‘Voor de verandering’ vastgesteld, dat ook inspeelt op die veranderende samenleving en verhoudingen. De overheid stelt zich daarbij op als gelijkwaardige samenwerkingspartner en stuurt daar waar het nodig is. In het coalitieakkoord zijn enkele richtinggevende uitspraken gedaan voor het te voeren grondbeleid: “van aanbod gestuurd naar vraag gestuurd middels een mix van faciliterend en actief grondbeleid, met alleen nog gerichte aankopen en versterking van het meerjarig inzicht in ontwikkelingen, om zo beter zicht te krijgen op kansen en risico’s”.

In de derde plaats is er het een en ander veranderd in de bestuurlijke en wettelijke kaders. Soms hebben deze direct en soms indirect invloed op de vormgeving en/of uitvoering van het grondbeleid, zoals de Woningwet (2015), de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte van de rijksoverheid (2012), de Omgevingsvisie en -verordening van de Provincie Groningen, en de wet Markt en Overheid. Vooruitkijkend is de nieuwe Omgevingswet aanstaande (2019), waarin alle regels voor de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd en ontsloten. Daarin zal ook de aanvullingswet grondeigendom worden opgenomen. De verschillende wettelijke regimes en instrumenten ten aanzien van grondeigendom worden daarin samengebracht, zoals de onteigeningswet, het voorkeursrecht, inrichting landelijk gebied, stedelijke herverkaveling en kostenverhaal. Regels en instrumenten die zowel kunnen worden ingezet voor actief grondbeleid, als ook deels voor faciliterend grondbeleid en combinaties daarvan.

Met ingang van 1 januari 2016 zijn de regels voor de waardering van de strategische grondvoorraad en de grondexploitaties gewijzigd. De wijzigingen worden mede ingegeven door de invoering van de vennootschapsbelastingplicht en het streven naar een vervolmaking van een level-playing field tussen markt en overheid. De commissie BBV heeft in de notitie grondexploitaties 2016 een aantal stellige uitspraken (verplichte richtlijnen) gedaan met betrekking tot de looptijd van de grondexploitaties, de daaraan toe te rekenen kosten en de rente.

Met deze maatregelen wordt beoogd dat:

- de risico's die samenhangen met langlopende grondexploitaties zijn voorzien;
- er een scheiding is tussen voorzieningen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen) en direct nut voor grondexploitaties en de kosten hiervan;
- de kosten van de aanleg van voorzieningen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen) structureel gedekt zijn in de jaarbegroting;
- er aansluiting is met de fiscale mogelijkheden van de toerekening van kosten.

Door de beperking van de looptijd en de structurele financiering van de investeringen met maatschappelijk nut (bovenwijkse voorzieningen), worden de risico's van grondexploitatie verkleind en is naar verwachting veel minder weerstandsvermogen benodigd. Tegelijkertijd verwachten we dat op termijn positieve resultaten behaald kunnen worden uit grondexploitaties, doordat daaraan minder kosten toegerekend worden. Over de consequenties van deze veranderde regelgeving voor onze grondexploitaties en de consequenties voor de begroting wordt u bij de behandeling van de grondexploitaties, naar verwachting begin 2017, separaat geïnformeerd.

Tot slot werken ook de veranderingen in de gemeentelijke organisatie door op de organisatie en de vastgoedportefeuille van het grondbedrijf, dat onderdeel is van de directie Stadsontwikkeling. Zo zullen de beheertaken van het strategisch vastgoed straks worden uitgevoerd door het Vastgoedbedrijf.

#### **“Situationeel grondbeleid” wordt uitgangspunt**

De hiervoor geschetste ontwikkelingen vormen aanleiding voor ons college om het accent in het grondbeleid te verleggen. Lag in voorgaande nota's de nadruk nog vooral op het voeren van primair een actief, en daarmee aanbod gestuurd grondbeleid, daar kiest ons college in de lijn van het coalitieakkoord nu voor “situationeel” grondbeleid.

“Situationeel” wil in dit verband zeggen dat wordt ingestoken op een mix van zowel faciliterend als actief grondbeleid. Feitelijk betekent het, dat we per gebied en per opgave maatwerk leveren ter ondersteuning van de beleidsdoelen die de gemeente zich zelf heeft gesteld, of van vragen en initiatieven waarmee de gemeente vanuit de maatschappij en de markt wordt geconfronteerd. Dit sluit ook aan op de praktijk, zoals die zich de afgelopen jaren al min of meer heeft ontwikkeld. Overigens blijft de gemeente vanwege de strategische grondvoorraad nog altijd een belangrijke speler op de grondmarkt. Ook die positie kan bepalend zijn voor de rol die wij aannemen.

Soms zullen we nadrukkelijk de regierol blijven nemen en een rol blijven spelen in de grondmarkt, bijvoorbeeld indien de markt ambities niet oppakt, de realisering van beleidsdoelen onder druk komt te staan, vanwege de strategische grondposities die de gemeente al in bezit heeft of indien zich een strategische aankoopgelegenheid voordoet. Voorbeelden van dit laatste zijn de aankoop van de sauna Het Pakhuis aan de Schuitemakersstraat ten behoeve van het Scheepvaartmuseum, de aankoop van PostNL in het Stationsgebied en het kantoorpand aan de Europaweg in het Sontweggebied. In andere gevallen zullen we goede initiatieven faciliteren, zoals diverse projecten voor jongerenhuisvesting, herontwikkeling van de watertoren aan de Hofstede de Grootkade en het woongebied Helpermaar. Faciliteren kan variëren van publiekrechtelijke medewerking, tot stimulering en zelfs tot een vorm van deelneming of financiering.

Binnen het situationeel grondbeleid kan de gemeente dus verschillende rollen aannemen en is er een breed instrumentarium beschikbaar om situationeel strategisch te kunnen opereren. De mate van regievoering, facilitering, samenwerking, eventuele deelneming (incl. risico's), financiering of regievoering dient telkens te worden afgewogen. Dit betekent dat de gemeente enkel kiest voor actief grondbeleid kiest wanneer er een duidelijk maatschappelijk belang is bij het verwerven van de grond en/of opstellen. Bij de definitieve nota zullen wij de criteria waarlangs de keuzes bij situationeel grondbeleid worden gemaakt nader en preciezer uitwerken.

Het schema in de bijlage bij deze brief geeft goed weer wat er met situationeel grondbeleid wordt bedoeld. Aan de hand van toetsingscriteria kan per opgave het grondbeleid worden bepaald, welke rol de gemeente daarin heeft en welke randvoorwaarden daar in ieder geval bij horen.

### **Consequenties voor de werkwijze**

De accentverschuiving naar “situationeel grondbeleid” vormt het belangrijkste uitgangspunt voor de nota grondbeleid. Daarnaast hebben de geschetste ontwikkelingen en de keuze voor situationeel grondbeleid hier en daar invloed op instrumenten en op werkwijzen.

### Samenwerking en ontwikkeling

#### *Extern*

Zowel in de actieve eigenaars-/regisseursrol als de faciliterende rol is samenwerking met andere partijen in de stad, partijen die willen investeren, en het betrekken van belanghebbenden van groot belang. Naast traditionele samenwerkingsvormen en gronduitgiftevormen, willen we bij de realisering van projecten ook op zoek naar nieuwe vormen die bijdragen aan optimalisering van het resultaat. Niet alleen in financiële zin, maar juist ook ten aanzien van ambities op het terrein van bijvoorbeeld architectuur en duurzaamheid, en het benutten van externe deskundigheid. Daartoe willen we, met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, onderzoeken of we het bestaande instrumentarium kunnen verbreden met nieuwe werkwijzen, zoals bijvoorbeeld tenderen, en daar ook mee experimenteren.

Tenderen houdt in, dat we vooraf een ontwikkelpaspoort maken, inhoudende de uitgangspunten voor de te ontwikkelen locatie en de selectieprocedure van marktpartijen. Daarin kunnen we niet alleen uitgangspunten ten aanzien van programma, financiën, stedenbouw en architectuur meenemen en laten meewegen, maar ook uitgangspunten ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaamheid en social return. Belangrijk voordeel van tenderen is dat er in combinatie met het vooraf vastleggen van uitgangspunten een bijbehorende maximale opbrengst kan worden gehaald. Tenderen vraagt echter om grote zorgvuldigheid bij zowel de voorbereiding als de afhandeling, omdat fouten of onzorgvuldigheden in de procedure kunnen leiden tot juridische procedures en vertraging.

#### *Intern*

De uitvoering van het grondbeleid is in de eerste plaats nauw verbonden met de ruimtelijke en economische ambities van de stad en behoort daarom tot de kerntaken van de directie Stadsontwikkeling. Intern gemeentelijke samenwerking tussen de verschillende domeinen is essentieel om op de veranderingen in de maatschappij te kunnen inspelen, om als gemeente adequaat en efficiënt met vastgoed(vraagstukken) om te kunnen gaan, waar gewenst initiatieven te kunnen faciliteren en om als één gemeente naar buiten te treden. De aankoop van twee panden aan de Sint Jansstraat ten behoeve van de mogelijke huisvesting van Vrijdag is hier een goed voorbeeld van. Naast de al doorgevoerde veranderingen in de gemeentelijke organisatie, waaronder ook Stadsontwikkeling, zal ook de vorming van een vastgoedbedrijf daaraan moeten bijdragen. Over de stand van zaken daarvan en het genomen principebesluit, hebben wij u met onze brief van 7 juli 2016 geïnformeerd.

### Erfpacht

Met het doorvoeren van een aantal verbeteringen op het vlak van transparantie en informatievoorziening, en de gecreëerde mogelijkheid voor particuliere woningbezitters in de binnenstad om de blote eigendom te kunnen verwerven, is het erfpachtdossier de afgelopen jaren in een rustig vaarwater terecht gekomen.

Het gebied waarbinnen erfpacht als eerste uitgifte-instrument geldt, wordt nog altijd bepaald door de buitengrens van het Globaal Bestemmingsplan Binnenstad 1976. Gekeken naar de ontwikkeling sindsdien van delen van dit gebied en in de nabije toekomst, achten wij het realistisch om het gebied kleiner te maken, waarbij we tot logische grenzen komen in het licht van de huidige tijd. We stellen voor om het erfpachtgebied te beperken tot de binnenstad, binnenstad-oost, Westerhaven e.o., de Hortusbuurt en het Noorderplantsoen. In grote lijnen gaat het dan om de 17<sup>e</sup>-eeuwse binnenstad. Een kaart met daarop de huidige en de beoogde nieuwe grens van het erfpachtgebied treft u als bijlage aan. Buiten deze nieuwe grens willen we dan de verkoop van blote eigendommen mogelijk maken, met inachtneming van soortgelijke criteria zoals die eerder voor de binnenstad ook zijn vastgesteld. Dat zullen we nog nader uitwerken.

Anderzijds is erfpacht in de afgelopen jaren van economische crisis nog een altijd een waardevol instrument gebleken, omdat het als faciliterend, keuze- en financieringsinstrument ingezet kan worden. Bijvoorbeeld om de realisering van projecten of de uitgifte van bijvoorbeeld bedrijventerreinen te stimuleren, of om het in te zetten voor bijzondere ontwikkelingen. Die mogelijkheden willen wij nadrukkelijk openhouden.

### Transparantie

Onderdeel van de uitvoering van het grondbeleid is dat er afgewogen en transparant wordt gehandeld, waarbij besluitvorming en verantwoording ten aanzien van vooral financiën en risico's conform de met uw raad afgesproken spelregels plaatsvindt. Deze aspecten hebben de afgelopen jaren al veel aandacht gehad van zowel het college als de raad. In de nieuwe nota zullen reeds gemaakte afspraken en nieuwe ontwikkelingen worden meegenomen, zoals eerder in deze brief genoemd ten aanzien van de grondexploitaties, de BBV, de vennootschapsbelasting en ook het weerstandsvermogen.

### Werkingsgebied

Met de grenscorrectie Meerstad en de voorgenomen gemeentelijke herindeling zullen de gemeentegrenzen wijzigen. De nieuwe Nota Grondbeleid geldt straks in ieder geval voor het gebied Meerstad en kan naar verwachting ook in stand blijven na de gemeentelijke herindeling.

**Vorm van de nota**

Naast richting geven aan het grondbeleid is de nieuwe nota voor een groot deel ook een handboek dat, in samenhang met de begin 2016 vastgestelde Nota Grondprijzenbeleid, het belangrijkste kader vormt voor de uitvoering van het grondbeleid.

Voor dat deel gaat het dus om een technische herziening met aanpassingen in het kader van wet en regelgeving, werkwijzen en protocollen. Ook zal een uitvoeringsagenda deel uit maken van de nota, met daarin een planning van nog nader uit te werken onderwerpen die uit de nota volgen en die in de loop der tijd besluitvorming van ons college dan wel uw raad zullen vergen. In de vormgeving van de nota zal met de verschillende functies rekening worden gehouden.

Wij vertrouwen erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over de koers die wij met het grondbeleid willen volgen.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,  
Peter den Oudsten



de secretaris,  
Peter Teesink

# Aanpassing Erfpachtgebied Groningen

BIJLAGE



## Legenda

-  Grens Erfpachtgebied Nieuw
-  Grens Erfpachtgebied Bestaand

De **centrale doelstelling** van grondbeleid is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond, dat daarmee gemeentelijke ambities kunnen worden gerealiseerd. Hiermee is grondbeleid ondersteunend aan andere sectoren en staat het niet op zichzelf.

Om de gemeentelijke ambities op de beste wijze te verwezenlijken, moet maatwerk worden geleverd: dit betekent dat de gemeente kiest voor **situationeel grondbeleid**.

**Toetsingscriteria voor het maken van een keuze**

**Rol/houding gemeente**

**Randvoorwaarden**

	<b>Actief Grondbeleid</b>	<b>Faciliterend Grondbeleid</b>	<b>Actief faciliterend grondbeleid</b>	<b>Samenwerking</b>
Ambitie/Doelstelling	Ja	Nee	Ja	Ja
Maatschappelijk/financieel rendement	Ja	Nee	Ja	Ja
Marktinitiatief	Nee	Ja	Ja	Ja
Grondpositie	Gemeente	Markt	Markt	Gemeente/Markt
Expertise en/of delen van risico's gewenst	Nee	Ja	Ja	Ja
	Gemeente is of wordt, door de inzet van instrumenten, eigenaar van de grond, treedt op als grondproducent en regisseur van de ontwikkeling.	Gemeente treedt puur publiekrechtelijke op met kostenverhaal via grondexploitatiewet. Toetsend op geldende beleidskaders en wetgeving.	Gemeente ondersteunt het marktinitiatief en bepaalt samen met de markt de gewenste aanpak en uitkomst. Zet eventueel stimuleringsmaatregelen in en neemt (beperkt) financiële risico's	Gemeente en markt treden volledig samen op en delen de risico's. Hebben beide een grondpositie.
	Omdat de risico's voor de gemeente het grootst zijn, zullen deze beheerst moeten worden. Daarvoor zijn nodig: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelstrategie</li> <li>- Risico-inventarisatie</li> <li>- Adequaat project- en risicomanagement.</li> </ul>	De gemeente werkt alleen mee indien de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de ontwikkeling voor de gemeente financieel neutraal is.	Duidelijkheid creëren over de rol van de gemeente t.o.v. de markt en de kaders waarbinnen wordt geparticipeerd in de ontwikkeling. Vraagt: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelstrategie</li> <li>- Risico-inventarisatie</li> </ul>	De risico's worden gedeeld en zullen ook hier beheerst moeten worden, door: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkelstrategie</li> <li>- Risico-inventarisatie</li> <li>- Adequaat project- en risicomanagement</li> </ul>