



RAADSVORSTEL:

2010-2011

Ons kenmerk: RO 10.2378419

Registratienummer : GR 10.

Ingekomen op :

Onderwerp: Nota Grondbeleid 2010-2014

Groningen, **16 SEP 2010**

Aan de raad,

Ter besluitvorming ligt de nieuwe Nota Grondbeleid 2010 – 2014 voor. Grondbeleid speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de ambities van de stad. De centrale doelstelling hierbij is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond dat daarmee ruimtelijke en sectorale doelstellingen (bijvoorbeeld ten aanzien van wonen, werken, natuur, recreatie, zorg en onderwijs) kunnen worden gerealiseerd. Grondbeleid is daarmee ondersteunend aan andere sectoren en staat niet op zichzelf.

Sinds de vorige Nota Grondbeleid, die in 2004 werd vastgesteld, zijn alweer 6 jaar verstreken. Deze nota is destijds opgesteld vanuit de constatering dat de private-sector in de uitleggebieden sterk aanwezig is en dat specifiek beleid nodig is om binnenstedelijke herontwikkelingen mogelijk te maken. De onrendabele toppen hiervan kwamen en komen vaak voor rekening van de gemeente en werden meestal deels gedekt uit meeropbrengsten bij uitleglocaties. Ook werd toen een grote vraag naar nieuwbouwwoningen en een aanzienlijke stijging van grondprijzen geconstateerd. Ingestoken werd op een actief grondbeleid, waarbij de gemeente kiest voor een initiërende en regisserende rol en waar mogelijk middelen genereert om de tekorten in de binnenstedelijke herontwikkelingsgebieden te compenseren.

Aan dit uitgangspunt is sindsdien niet veel veranderd. Om de doelstellingen van de gemeente maximaal te realiseren en waar mogelijk meeropbrengsten te (blijven) genereren, wil de gemeente zich in specifieke gebieden en ontwikkelingszones blijven inzetten op actief grondbeleid. Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de verdien capaciteit van uitleggebieden fors is afgenomen onder invloed van een aantal externe factoren. Het grondbezit van derden, die zelf kunnen ontwikkelen, is één van die factoren. Gezocht zal moeten worden naar structurele alternatieve inkomstenbronnen, die de continuïteit van het huidige stedelijke en economische beleid waarborgen. In dat kader wordt momenteel nagedacht over het opzetten van een gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf, waarover later in dit voorstel meer.

Hoewel aan het belangrijkste uitgangspunt niet veel is veranderd, is er toch de noodzaak om de nota uit 2004 te herzien. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- de inwerkingtreding van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening per 1 juli 2008 met daarin opgenomen de Grondexploitatiewet. De invoering van deze wet heeft grote gevolgen voor de werkwijze van de gemeente op het gebied van faciliterend grondbeleid en biedt tegelijkertijd kansen om bepaalde regietaken krachtiger ter hand te nemen, zonder zelf per definitie ondernemer te zijn in de productie van bouwgrond. Om de kansen op een goede manier te benutten is een zeer actieve opstelling en zorgvuldigheid van de gemeente vereist met name in de beginfase van de planontwikkeling;
- de vaststelling van diverse nieuwe beleidskaders door gemeente, provincie en Rijk, die alle hun invloed hebben op het grondbeleid (zoals bijvoorbeeld de Structuurvisie, het Provinciaal Omgevingsplan en de Omgevingsverordening);
- de uitkomsten van de diverse onderzoeken van onder meer de rekenkamer-commissie op het gebied van het grondbeleid.

De opzet van de nieuwe nota is om in een 27-tal beleidsuitgangspunten duidelijke regels neer te leggen, die de werking van het grondbeleid binnen de gemeente kernachtig weergeven en die uniform en transparant gemeentelijk handelen bevorderen. De helft van de beleidsuitgangspunten bestaat uit bevestiging van bestaand beleid en/of werkwijze. Daarnaast zijn er 8 uitgangspunten nieuw, die betrekking hebben op de bedrijfsvoering. Tenslotte zijn er 3 punten beleidsmatig nieuw.

Het betreft de volgende uitgangspunten.

Beleidsuitgangspunt 5.

De systematiek van grondbanken wordt herzien, waarbij het mandaat van het college ook aan de orde zal komen. Voorstellen hierover zullen nog nader door het college worden uitgewerkt. (H.5)

Toelichting.

De grondbank is een administratief instrument bij de administratie van gronden die nodig zijn voor toekomstige ontwikkelingen. Gronden worden in eerste instantie aangekocht en geadmistreerd in de grondbank om vervolgens uitgenomen te worden ten behoeve van een specifieke exploitatie. Planologische wijzigingen in de plannen kunnen echter tot gevolg hebben dat gronden niet worden uitgenomen uit de grondbank.

Met betrekking tot het kunnen doen van strategische aankopen wordt tegen de grenzen van een snel en adequaat handelen aangelopen. Nadeel van de huidige systematiek is dat gronden vaak in een vroegtijdig stadium worden aangekocht en pas jaren later tot ontwikkeling worden gebracht. Hierdoor ontstaat een grote rentedruk op de grondbank, en in geval van grondbank I, op de egalisatiereserve. Een ander nadeel is dat de aangewezen gebieden onvoldoende dekking geven (strategische aankopen in uitleggebieden komen zelden nog voor). Voorgesteld wordt dan ook om de mogelijkheden van strategische aankopen te verruimen en de systematiek van grondbanken te herzien. Nadere voorstellen hierover zullen aan de raad worden voorgelegd.

Beleidsuitgangspunt 16.

Kostenverhaal (verhaal van kosten op derden) vindt primair plaats op grond van een anterieure overeenkomst, tenzij een strategische keuze wordt gemaakt voor kostenverhaal middels een exploitatieplan. (H.6)

Toelichting.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt op het gebied van kostenverhaal twee mogelijkheden, namelijk:

- 1) privaatrechtelijk door het opstellen van een anterieure overeenkomst; die overeenkomst wordt aangegaan door het college;
- 2) publiekrechtelijk door het opstellen van een exploitatieplan; dat wordt vastgesteld door de gemeenteraad (samen met het bestemmingsplan).

Het staat de gemeente in principe vrij om een keuze hierin te maken. Het voorstel is om primair te kiezen voor de privaatrechtelijke weg. Dit sluit aan bij de bestaande werkwijze van de gemeente. Bovendien is een overeenkomst vormvrij (onderhandelingsruimte) en zit er geen publiekrechtelijk kader (bezwaar/beroep/jaarlijkse actualiseringsverplichting) aan vast. Toch is het denkbaar dat in bepaalde situaties direct wordt gekozen voor kostenverhaal via een exploitatieplan. Bijvoorbeeld als er erg veel eigenaren betrokken zijn in de ontwikkeling.

Beleidsuitgangspunt 20.

Met betrekking tot planschade veroorzaakt door derden wordt het principe "*de initiatiefnemer betaalt*" gevolgd. Indien kostenverhaal plaatsvindt op grond van een exploitatieplan wordt het principe "*de locatie betaalt*" gevolgd. (H.6)

Toelichting.

Afspraken met betrekking tot planschade kunnen bij afzonderlijke overeenkomst worden geregeld, maar kunnen ook deel uitmaken van een anterieure overeenkomst of worden opgenomen in een exploitatieplan. Bij het verhalen van planschade, veroorzaakt door derden, kan de gemeente kiezen voor twee systematieken. Zij kan planschade per eigendom bepalen, waarbij iedere particuliere eigenaar de planschadekosten draagt die hij zelf met zijn bouwproject veroorzaakt, "*de initiatiefnemer betaalt*". De gemeente kan echter ook de planschade voor de totale locatie bepalen, waarbij de totale planschadekosten worden omgeslagen over alle eigendommen met grondopbrengsten, "*de locatie betaalt*". Dit kan tot verschillende uitkomsten leiden. Voorgesteld wordt om bij anterieure overeenkomsten of planschadeovereenkomsten uit te gaan van het principe "*de initiatiefnemer betaalt*". Indien wordt gewerkt met een exploitatieplan (en er zeer waarschijnlijk sprake is van een veelvoud aan eigenaren) wordt uitgegaan van het principe "*de locatie betaalt*".

Naast het neerleggen van de belangrijkste beleidsuitgangspunten is de nota zodanig geschreven dat het als (intern) handboek kan worden gebruikt. Om die reden worden een aantal aspecten vrij uitgebreid behandeld, zoals bijvoorbeeld het onderwerp staatssteun- en aanbestedingsaspecten.

Speciale aandacht vragen wij u voor beleidsuitgangspunt 11. De Nota Grondprijzenbeleid is in februari 2010 vastgesteld voor een periode van 3 jaar. Het college heeft besloten om de vaststelling van de nauw met elkaar verbonden Nota Grondbeleid en Nota Grondprijzenbeleid in hetzelfde jaar te laten plaatsvinden. Indien nodig kan de Nota Grondprijzenbeleid tussentijds worden geactualiseerd. Maar de eerste algehele herziening zal pas in 2014 plaatsvinden. Met dit voorstel wordt de werkingsduur van de reeds vastgestelde Nota Grondprijzenbeleid feitelijk met 1,5 jaar verlengd.

Ontwikkelingsbedrijf.

Zoals hiervoor reeds kort aangegeven hebben teruglopende grondposities onder andere een verminderde invloed op het ruimtelijke ordeningsbeleid tot gevolg. Deze verminderde sturingsmogelijkheid heeft eveneens negatieve effecten op de mogelijkheid om de gewenste kwaliteit en duurzaamheid te kunnen realiseren. Bovendien heeft deze situatie er toe geleid dat de mogelijkheid om meer-opbrengsten te kunnen realiseren verre van ideaal is.

Daarom wil het college - daar waar het enigszins mogelijk en wenselijk is - ontwikkelingen van locaties zelfstandig uitvoeren. Om hiermee ervaring op te doen, is zoals bekend de pilot Achter de Reitdijk gestart. Deze pilot is inmiddels met succes afgerond en zijn onder regie van de gemeente Groningen 35 eengezinswoningen gerealiseerd. Deze pilot heeft zijn vervolg gekregen door binnen het plangebied Meerstad voor eigen rekening en risico 18 waterwoningen te realiseren. Volgens de huidige planning zal de verkoop hiervan 1 oktober van dit jaar starten. Daarnaast vindt de realisering van een gedeelte woningbouw in fase I onder opdrachtgeverschap van de gemeente Groningen plaats.

Naast bovengenoemde ontwikkelingen is ter voorbereiding op de verdere gedachtevorming rondom een mogelijk ontwikkelbedrijf een inventarisatie uitgevoerd naar andere gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven. De resultaten van deze inventarisatie zijn inmiddels bekend en zullen betrokken worden bij de vraag hoe de organisatie rondom het gemeentelijk strategisch vastgoed in de toekomst het beste kan worden vorm gegeven.

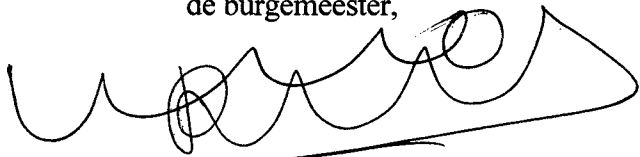
Gelet op het marktfalen en de problemen die (markt-)partijen momenteel ondervinden bij het zelf kunnen financieren van ontwikkelingen, is ons college van mening dat het zelfstandig kunnen ontwikkelen van locaties structureel tot de mogelijkheid moet kunnen gaan behoren. Op dit vraagstuk met betrekking tot de organisatie, taken en verantwoordelijkheden van het vastgoedmanagement komen wij bij uw raad terug. Ons college wil graag met u in discussie komen over de visie van de raad op dit belangrijke thema.

Gelet op het vorenstaande stellen wij voor te besluiten:

- I. de Nota Grondbeleid 2010 – 2014 vast te stellen;
- II. dit besluit bekend te maken door plaatsing in het gemeentebblad en te publiceren in de Groninger Gezinsbode.

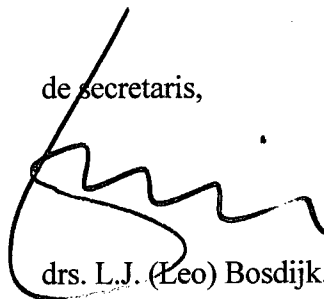
Burgemeester en wethouders
van Groningen,

de burgemeester,



dr. J.P. (Peter) Rehwinkel.

de secretaris,



drs. L.J. (Leo) Bosdijk.