

Raadsvoorstel



Onderwerp **Nota Grondbeleid 2017**

Registratienr. 6463995

Steller/teInr. H. Slagter, tst 8354

Bijlagen 1

Classificatie

• Openbaar ○ Geheim

Vertrouwelijk

Portefeuillehouder

Van der Schaaf

Raadsc commissie

Langetermijn agenda
(LTA) Raad

LTA ja: Maand September Jaar 2017

LTA nee: Niet op LTA

Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit:

- I. de Nota Grondbeleid 2017 vast te stellen;
- II. dit besluit bekend te maken door plaatsing in het Gemeentebled en te publiceren in de Groninger Gezinsbode.

Samenvatting

In de Nota Grondbeleid 2017 is het grondbeleid voor de gemeente Groningen voor de komende zes jaar vastgelegd, voor de periode tot en met 2023. Het gemeentelijk grondbeleid biedt instrumenten om door de gemeenteraad gestelde doelen op het gebied van wonen, werken, natuur, sport, cultuur, recreatie, zorg en onderwijs te ondersteunen. Bovenstaande doelen stellen de gemeente steeds opnieuw voor de vraag welk instrument het beste kan worden ingezet op welke locatie, met welk doel en wat de randvoorwaarden zijn. Deze benadering vertalen we in de Nota Grondbeleid 2017 in situationeel grondbeleid. Aanleiding voor een nieuwe nota zijn de veranderde maatschappelijke kaders, de opgaven uit Next City en gewijzigde bestuurlijke en wettelijke kaders. We geven in de nota de uitgangspunten en kaders weer, waarop wij ons handelen de komende jaren baseren.

Vervolg voorgesteld raadsbesluit

Aanleiding en doel

Tot ver in de jaren tachtig van de vorige eeuw was grondbeleid een aangelegenheid en verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Daarna werd meer ruimte gegeven aan de markt. Nadat de wetgeving op deze veranderde situatie is aangepast kon de gemeente haar rol en haar verantwoordelijkheid, waar dat wenselijk is, nu beter oppakken en waarmaken. De gemeenteraad bepaalt daarbij de kaders van het grondbeleid en het college draagt zorg voor de uitvoering.

De kaders voor het grondbeleid in de gemeente Groningen zijn vastgesteld in onze huidige nota Grondbeleid, uit 2010.

Er is een aantal aanleidingen om de nota Grondbeleid te actualiseren.

1. Veranderende maatschappelijke verhoudingen
2. Faciliteren opgaven Next City
3. Gewijzigde bestuurlijke en wettelijke kaders

Het gemeentelijk grondbeleid biedt instrumenten om door de gemeenteraad gestelde doelen op het gebied van wonen, werken, natuur, sport, cultuur, recreatie, zorg en onderwijs te ondersteunen. Naast het planologische instrumentarium, zoals visies, stedenbouwkundige plannen en bestemmingsplannen (en straks bij de invoering van de Omgevingswet omgevingsvisies en -plannen in plaats daarvan) kan het grondbeleid een belangrijke ondersteunende rol spelen bij het realiseren van de ambities en de ontwikkeling van de gemeente.

Doelstelling van het grondbeleid is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond dat daarmee gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Grondbeleid is een middel en geen doel op zich.

Kader

Coalitieakkoord

In het coalitieakkoord "Voor de verandering" (2014) wordt het volgende gezegd over de veranderende rol van de overheid en welk grondbeleid het college daarbij voorstaat:

"Ten aanzien van het grondbeleid zien we een veranderende rol van de overheid. Tegenwoordig werken we meer vraag gestuurd dan aanbod gestuurd, van actief grondbeleid naar een meer gemengde vorm. Dit vinden we een positieve ontwikkeling die we willen voortzetten. We gaan alleen actief grondbeleid voeren bij gerichte projecten."

Deze meer vraag gestuurde benadering komt mede voort uit de crisis die van circa 2008 tot 2014 toegeslagen heeft. In veel gemeenten in Nederland, zeker ook in Groningen, heeft deze crisis geleid tot forse afboekingen op gronden. We hebben ons daarom herbezonnen op onze rol als overheid bij gebiedsontwikkelingen.

Faciliteren opgaven Next City

Groningen groeit hard. Niet alleen in inwoners, bezoekers en economische activiteiten maar ook in omvang. In 2017 maakt Meerstad deel uit van de gemeente Groningen en per 2019 volgt de huidige gemeente Ten Boer en, afhankelijk van de besluitvorming in de Tweede Kamer, Haren. Daardoor wordt het grondgebied van de gemeente aanzienlijk vergroot. Ook is naar verwachting dan de Omgevingswet van kracht. Een nieuwe wet die alle regels voor de fysieke leefomgeving integreert en ontsluit. Daarnaast verandert de relatie tussen overheid en burger, doordat de overheid meer uitgaat van de eigen kracht en zelfredzaamheid van mensen. Deze ontwikkelingen, groei, wetgeving en veranderende verhoudingen, zijn voor ons reden om een omgevingsvisie te maken voor de stad en zijn omgeving van morgen: Next City.

Next City vormt de basis van de nieuwe omgevingsvisie van de gemeente Groningen. Het grondbeleid is ondersteunend aan de doelen van deze omgevingsvisie en kan situationeel worden ingezet.

Een belangrijke gemeentelijke ambitie is om in 2035 energieneutraal te zijn. In Next City geven we aan dat we de energietransitie willen versnellen. Het grondbeleid is een van de middelen die daartoe kan worden ingezet. Dit kan bijvoorbeeld door bij bepaalde ontwikkelingen waar we zelf grondeigenaar zijn met tenders te werken. Langs deze weg kunnen we extra eisen ten aanzien van duurzaamheid en energie stellen. Wel zal rekening gehouden moeten worden met de financiële haalbaarheid van maatregelen en daarom zullen we ook hiermee situationeel omgaan.

Gewijzigde bestuurlijke en wettelijke kaders

De Omgevingswet is al even aangestipt: één integrale wet die beoogt alle regelgeving op de fysieke leefomgeving te bevatten. De ingangsdatum van de Omgevingswet is op dit moment nog onzeker, maar we bereiden ons daar als organisatie al wel op voor. Daarin zal ook de aanvullingswet grondeigendom worden opgenomen. De verschillende wettelijke regimes en instrumenten ten aanzien van grondeigendom worden daarin samengebracht. De eventuele gevolgen daarvan op het grondbeleid zullen in kaart moeten worden gebracht.

Een belangrijke verandering die de nieuwe wet ook met zich meebrengt is een wijziging in de nu geldende grondexploitatie-regeling. In de Omgevingswet wordt een omgevingsvisie verplicht voor gemeenten, evenals één integraal Omgevingsplan waarin alle bestaande bestemmingsplannen en relevante verordeningen zijn opgenomen. Totdat de gemeente een gemeentelijk omgevingsplan heeft blijven bestemmingsplannen en verordeningen gewoon geldig.

De herziening van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in 2016 is eveneens van groot belang. Daarin is (samengevat) opgenomen dat alleen de werkelijk betaalde rente mag worden doorberekend, als richttermijn een maximale looptijd van 10 jaar geldt en dat investeringen in bovenwijkse voorzieningen en openbare ruimte alleen mogen toegerekend aan een grondexploitatie op basis van causaliteit, proportionaliteit en profijt. Binnen de gemeente zelf is de vorming van één vastgoedbedrijf een belangrijke ontwikkeling. De uitvoering van het grondbeleid is ingebed in de organisatie van de directie Stadsontwikkeling.

Argumenten en afwegingen

Op basis van bovenstaande aanleidingen en kaders stellen wij u voor om situationeel grondbeleid te hanteren. Dit is dus een belangrijke wijziging ten opzichte van de nota Grondbeleid uit 2010, waarin we nog actief grondbeleid als uitgangspunt hanteerden.

Het inzetten van grondbeleid om door de raad gestelde doelen te realiseren kan namelijk meerdere aanleidingen hebben, afhankelijk van de opgave. De gemeente kan in bepaalde gevallen een faciliterende rol hebben of wellicht de ontwikkeling geheel aan andere partijen overlaten. Het kan ook zijn dat zonder actieve inzet van de gemeente gemeentelijke of maatschappelijke doelstellingen niet kunnen worden gehaald. Dan kan alsnog een actieve rol noodzakelijk zijn. Dat kan zich bijvoorbeeld voordoen:

- voor toekomstige gebiedsontwikkeling of transformatie;
- om een positie in een gebied veilig te stellen om zo langs privaatrechtelijke weg invloed te hebben op de ontwikkelingen;
- voor een concreet doel;
- om over ruilobjecten te beschikken;
- om ongewenste ontwikkelingen op een locatie te voorkomen;
- om gewenste ontwikkelingen te stimuleren of aan te jagen;
- om belemmeringen (bijv. milieucontouren of verkeer aantrekkende functie) voor de omgeving weg te nemen en daarmee ontwikkelingen mogelijk te maken;
- vanwege aansluiting aan huidig bezit (buurmans grond);
- om in geval van marktfalen mogelijkheden te hebben.

De gemeente bepaalt haar rol afhankelijk van opgave en situatie. Dit is een beleidskeuze die kan variëren van faciliterend tot indien nodig actief grondbeleid en alles wat daar tussen in zit. De huidige tijd vraagt om maatwerk en pragmatisch handelen. We bepalen per situatie of en zo ja, welke inzet van de gemeente noodzakelijk is. Variaties of mengvormen zijn denkbaar. Dit noemen we situationeel grondbeleid.

Bij situationeel grondbeleid is het van belang om vooraf heldere kaders te scheppen waarbinnen kan worden gehandeld en waarbij het handelen transparant kan worden verantwoord. Deze zijn in de nota onder het kopje 'uitgangspunten voor situationeel grondbeleid' weergegeven.

De uitgangspunten zijn voor een deel een herbevestiging van bestaand beleid, andere zijn nieuw of geactualiseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat het incidenteel mogelijk is om van de geformuleerde uitgangspunten af te wijken, onder de voorwaarde dat dit wordt gemotiveerd. Deze bevoegdheid komt toe aan het bevoegde orgaan.

Vooraf ten aanzien van een eventuele actieve rol staan de gemeente meer privaatrechtelijke instrumenten ter beschikking, is er in dat kader diverse wet- en regelgeving en dient de gemeente voor als dan het eigen beleid en de uitvoering op orde te hebben. Dat maakt dat ook in deze nota die aspecten veel aandacht behoeven. Dat doet echter niets af aan de essentie van de nota om situationeel grondbeleid te voeren.

Voor meer informatie verwijzen wij u naar de Nota Grondbeleid 2017.

Maatschappelijk draagvlak en participatie

Uw raad is in november 2016 geïnformeerd over het voornemen om een nieuwe nota grondbeleid op te stellen (kenmerk 5958623). De brief is besproken in de raadscommissie van 7 december 2016, waarin uw raad wensen en bedenkingen heeft aangegeven.

Vervolgens is op 22 maart 2017 een geslaagde workshop met uw raadscommissie R&W gehouden, waarbij meer in de diepte op een aantal aspecten in is worden gegaan. De opmerkingen uit deze workshop hebben wij meegenomen bij het opstellen van de Nota Grondbeleid 2017. Het betreft:

- de instrumenten die meegaan naar de Omgevingswet;
- de mogelijkheden om (meer) gebruik te maken van de Wet Voorkeursrecht en Onteigening;
- het belang van slagvaardigheid;
- de rol van de gemeente in relatie tot PPS-constructies, ontwikkelbedrijven;
- het belang van het hebben van een zogenaamd "plan B" bij een strategische grondaankoop;
- het belang om juist bij situationeel grondbeleid duidelijke kaders af te spreken: geen vrijbrief;
- het belang van goede voorwaarden/ uitgangspunten;
- en niet in de laatste plaats: heldere verantwoording achteraf.

Wij denken dat wij deze aspecten een goede plaats hebben kunnen geven in de nota.

Financiële consequenties

De financiële implicaties van de nota zijn met namen te vinden in hoofdstuk 6 en 7. We hebben daarmee het beleidsmatige kader op orde. De opgave om de beleidsmatige kaders te verankeren in onze financiële administratie en bedrijfsmatige beheersing verdient de komende jaren stevige aandacht.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

De commissie BBV heeft op 5 maart 2016 de Notitie Grondexploitaties 2016 gepubliceerd. Deze notitie bevat wijzigingen die vanaf 1 januari 2016 van kracht zijn voor de verslaggeving van grondexploitaties. Deze wijzigingen beogen een scheiding aan te brengen tussen publieke investeringen in de openbare ruimte en de investeringen die verband houden met de aankopen van gronden, het bouwrijp maken van grond en de uitgifte van bouwgronden. Een deel van de publieke investeringen in de openbare ruimte kan worden toegerekend, voor zover ze voldoen aan de criteria van proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid. De (voor)investeringen in de publieke ruimte kunnen niet langer volledig gefinancierd uit de grondexploitaties. Hierdoor worden de risico's die samenhangen met grondexploitaties kleiner en is er daardoor minder weerstandsvermogen en minder reserves benodigd. Verder beoogt deze wijziging om de

(meerjaren) begroting structureel beter op orde te brengen, doordat er rekening wordt gehouden met de rentelasten en afschrijvingen en waardoor er ruimte ontstaat voor vervanging.

Over de consequenties van de BBV voor onze grondexploitaties hebben wij uw raad regelmatig geïnformeerd. De meest recente informatie is te vinden in de aanbiedingsbrief van ons college bij de actualisaties van de grondexploitaties (18-05-2017, nr. 6342550). Daarin hebben wij aangegeven wat de financiële effecten zijn voor onze exploitaties en hoe wij hier mee om willen gaan, mede in relatie tot de bevindingen van de accountant. Over het overhevelen van investeringen in bovenwijkse voorzieningen Meerstad heeft uw raad op 21 november 2016 een separaat besluit genomen (nr. 5999260).

Wet Vennootschapsbelasting

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering Vennootschapsbelasting overheidsondernemingen in werking getreden. Gemeenten worden belastingplichtig indien en voor zover zij een onderneming in fiscale zin drijven. De resultaten die worden behaald met de door de gemeente gedreven ondernemingen, zijn met ingang van 1 januari 2016 in principe met 25% vennootschapsbelasting belast (tarief tot en met € 200.000,-- bedraagt 20%, daarboven 25%).

Second opinion

Een externe second opinion op de nota heeft inmiddels plaatsgevonden door deskundige de heer E.J. van Baardewijk, sr. Adviseur Grondbeleid en Vastgoedrecht bij Metafoor (en eerder bij Purple Blue). Daaruit kwam een positief oordeel over de nota. Enkele technisch-juridische opmerkingen met betrekking tot staatssteun en kostenverhaal zijn in de nota verwerkt.

Overige consequenties

Niet van toepassing.

Vervolg

In de diverse hoofdstukken van de nota zijn actiepunten benoemd die nog nader uitgewerkt zullen worden. Onderstaand volgt hiervan overzicht alsmede een planning. Op deze wijze willen wij inzichtelijke maken welke voorstellen nog zullen volgen als ook het verwachte tijdstip.

Voorgenomen actie	2017	2018	2019	2020	2021	na 2021	Wie
Vaststellen Nota Grondbeleid	X					2023	Raad
Vaststellen nota Grondprijzenbeleid			X			2023	B&W
Actualisering grondbankverordening i.r.t. beleid strategische aankopen	X						Raad
Herijking strategische voorraad		X					B&W
Erfpachtvoorwaarden en canonbepaling nieuwe uitgiftes		X					Raad
Bovenwijkse voorzieningen en toerekening aan grondexploitaties		X					Raad
Samenwerkingsafspraken Grondbedrijf en Vastgoedbedrijf		X					B&W
Evaluatie & verfijning risicoboxenmethode	X						Raad
Herzieningen, Rapportage Grondbedrijf, Paragraaf grondbeleid, Nota uitgangspunten MPG	X	X	X	X	X		Raad
Eventuele gevolgen Omgevingswet				X(*)			

(*) afhankelijk van de invoeringsdatum van de Omgevingswet

Lange Termijn Agenda

Dit voorstel stond op de LTA voor september 2017 en is doorgeschoven naar oktober.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. den Ouden', with a horizontal line underneath.

de burgemeester,
Peter den Ouden

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Teesink', with a horizontal line underneath.

de secretaris,
Peter Teesink