

## **NOTA GRONDBELEID 2013 - 2014**

*Vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 26 november 2012*

## INHOUD

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2. Leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>3. Vormen van grondbeleid</b>	<b>5</b>
3.1 Actief grondbeleid	
3.2 Faciliterend grondbeleid	
3.3 Publiek Private Samenwerking	
<b>4. Beleidskaders grondbeleid</b>	<b>7</b>
4.1 Europees beleid	
4.2 Nationaal beleid	
4.3 Provinciaal beleid	
4.4 Regionaal beleid	
4.5 Gemeentelijk beleid	
<b>5. Huidig beleid gemeente Loppersum</b>	<b>9</b>
5.1 Ontwikkelingen in uitvoering	
5.2 Ontwikkelingen in voorbereiding	
5.3 Conclusie	
<b>6. Beleidskeuzes</b>	<b>13</b>
6.1 Grondpolitiek	
6.2 Gemeentelijke eigendommen	
6.3 Kostenverhaal	
6.4 Uitgifte	
6.5 Grondprijzen	
6.6 Raadsinformatie	
6.7 Financiën	
<b>7. Bijlagen</b>	<b>15</b>
A Uitgifteprocedure bouwkavels	
A.1 Particulier opdrachtgeverschap	
A.2 Projectmatige bouw	
B Ontwikkellocaties in beeld	

## 1. INLEIDING

Wat is “grondbeleid”? Grondbeleid kan worden omschreven als het totaal van maatregelen dat door een gemeente gebruikt wordt om verandering in het gebruik van grond te sturen. Verandering van gebruik kan het gevolg zijn van zowel particuliere als publieke plannen op het gebied van wonen, werken en recreëren, kortom: leven. Het voeren van grondbeleid is geen doel op zich, maar een instrument om doelstellingen op eerder genoemde gebieden te bereiken.

De wens om over een Nota Grondbeleid te beschikken volgt ten eerste uit de behoefte om transparant en professioneel om te gaan met grondbeleid, gelet op de belangen en de bijbehorende risico's van het beleidsveld in relatie tot de forse inzet van publieke middelen binnen het beleidsveld. Een andere aanleiding is om de gemeenteraad zicht te laten houden op het beleidsveld, en hen de mogelijkheid te bieden hier sturing aan te geven. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) geeft het wettelijke kader voor de rol van de gemeenteraad.

Voorliggende Nota Grondbeleid 2013 – 2014 is een herziening van de Nota Grondbeleid welke door de gemeenteraad op 28 november 2011 werd vastgesteld. Diverse ontwikkelingen op het gebied van onder andere wetgeving hebben er destijds toe geleid dat besloten werd over te gaan tot een herziening van de Nota Grondbeleid. In de nota van 2011 is aangegeven dat er wordt uitgegaan van een looptijd van vier jaren, waarbij jaarlijks een evaluatie en mogelijke actualisatie gepland staat.

Omdat na een eerste cyclus is gebleken dat de actualisatie die wenselijk wordt geacht, slechts minimale aanpassingen tot gevolg heeft, wordt vanaf deze versie een looptijd van twee jaren gehanteerd, met richting het eind van de looptijd een evaluatie. In de raad van november 2014 zal de Nota Grondbeleid derhalve weer op de agenda van de raad staan.

## **2. LEESWIJZER**

In voorliggende Nota Grondbeleid worden de kaders waarbinnen het college van burgemeester en wethouders de komende jaren kan, mag en moet handelen vastgelegd. Het sluitstuk van de nota wordt gevormd door concrete beleidskeuzes in hoofdstuk 6. De voorliggende hoofdstukken bevatten argumenten om te komen tot deze keuzes.

In hoofdstuk 3 worden drie te onderscheiden vormen van grondbeleid beschreven. Per vorm wordt omschreven wat de eigenschappen, voordelen en nadelen zijn. Dit hoofdstuk streeft na meer inzicht te verschaffen in de theoretische kant van grondbeleid.

Het volgende hoofdstuk geeft een overzicht van reeds vastgestelde beleidskaders. Hierbij wordt van continentaal naar lokaal ingezoomd op relevante kaders.

Waar het bij de beleidskaders ging om het 'grotere geheel' is hoofdstuk 5 heel duidelijk gericht op de ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente Loppersum op dit moment aan werkt. Een aantal van deze ontwikkelingen loopt al geruime tijd, en zijn onder het vorige grondbeleid gestart. De kans bestaat dat door marktontwikkelingen, financiële en/of juridische veranderingen en voortschrijdend inzicht de uitvoering van een aantal van deze ruimtelijke ontwikkelingen aangepast wordt.

Na deze theoretische bespiegelingen bereiken we de reden waarom de Nota Grondbeleid vastgesteld wordt: kaders stellen voor de toekomst. Op drie onderdelen (wonen, werken, herstructurering) wordt een keuze gemaakt in de te hanteren vorm van grondbeleid. Daarnaast worden keuzes gemaakt hoe om te gaan met gemeentelijke eigendommen en op welke manier (uitgifteprocedure in bijlage A) deze eventueel verkocht dienen te worden. Gezien de grote financiële belangen die bij het vakgebied komen kijken, worden ook op dit vlak een aantal uitgangspunten vastgesteld.

Tot slot bevat deze nota een aanpak om in het vervolg de raad op gezette tijden te informeren én invloed op het grondbeleid te laten uitoefenen.

### 3. VORMEN VAN GRONDBELEID

In het algemeen wordt een onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid. Ook is een tussenvorm, de publiek private samenwerking, toe te passen. In dit hoofdstuk worden een aantal eigenschappen van de drie soorten grondbeleid op een rij gezet.

#### 3.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid bestaat uit het verwerven en bouwrijp maken van grond door een gemeente, en vanuit die positie toepassen van publiekrechtelijke instrumenten en overeenkomsten sluiten, waarbij bouw kavels worden uitgegeven. Op deze manier heeft een gemeente zeggenschap over de distributie, kan het de prijzen reguleren, voorwaarden aan de uitgifte verbinden en zoveel mogelijk kosten in de grondexploitatie trachten te verhalen.

<b>Kenmerken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Initiërend;</li><li>- Instrumenteel;</li><li>- Risiconemend.</li></ul>
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Actieve bijdrage aan volkshuisvesting, werkgelegenheid en goede ruimtelijke ordening;</li><li>- Sturend vermogen op fasering, kwaliteit, gebruik en bebouwing van uit te geven gronden;</li><li>- Gemeentelijke kosten kunnen doorberekend worden in de uitgifteprijs van bouwrijpe grond;</li><li>- Differentiatie in grondprijzen naar functie (sociale woningbouw), markt en economie;</li><li>- Mogelijkheid tot het realiseren van een positief exploitatieresultaat.</li></ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Kans op renteverliezen door dure verwerving en marktontwikkelingen;</li><li>- Afhankelijkheid van maatschappelijke en economische ontwikkelingen zoals conjunctuur.</li></ul>

#### 3.2 Faciliterend grondbeleid

Passief grondbeleid bestaat uit het door een gemeente aanwenden van publiekrechtelijke bevoegdheden ten behoeve van ontwikkelaars en bouwers, waaronder ook woningbouwcorporaties, die grond hebben of hebben verworven. Het initiatief tot het exploiteren van gronden wordt overgelaten aan private partijen. Bij het voeren van een faciliterend grondbeleid verandert de gemeentelijke rol van initiator in een voorwaardenscheppende en toezichthoudende rol.

<b>Kenmerken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Verordenend;</li><li>- Kostenverhalend;</li><li>- Risicomijdend;</li><li>- Afwachtend.</li></ul>
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Onafhankelijk van maatschappelijke en economische ontwikkelingen zoals conjunctuur;</li><li>- Weinig risicovol op financieel gebied.</li></ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Geen initiërende, maar voorwaardenscheppende rol;</li><li>- Sturing op fasering en uitvoeringstempo ontbreekt;</li><li>- Differentiatie in prijsstelling beperkt mogelijk;</li><li>- Kostenverhaal is gebonden aan wettelijke voorschriften.</li></ul>

### 3.3 Publiek Private Samenwerking

Wanneer er door een gemeente samengewerkt wordt met marktpartijen om een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling te realiseren is er sprake van een Publiek Private Samenwerking, ook wel PPS genoemd. Deze vorm van grondbeleid is een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid. Er zijn diverse redenen om voor een dergelijke constructie te kiezen. In sommige situaties ontstaat de samenwerking uit een wens, er kunnen ook situaties zijn waarin ze uit een noodzaak geboren worden, bijvoorbeeld als gevolg van grondposities in het ontwikkelgebied.

In een samenwerking zal een gemeente proberen een sturende rol te behouden om zo de gemeentelijke doelen op het gebied van stedenbouw, volkshuisvesting en kwaliteit en kwantiteit van de openbare ruimte te bereiken. Uiteraard worden er in de samenwerking ook afspraken gemaakt over financiën.

De meest voorkomende situatie waarin door een gemeente samengewerkt wordt met een private partij, is de realisatie van sociale woningbouw in de huursector. Echter, in de situatie waarin door een gemeente gewerkt wordt aan de realisatie van commerciële projectmatige bouw kan ook de samenwerking met private partijen gezocht worden.

<b>Kenmerken</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Initiërend;</li><li>- Verordenend;</li><li>- Risiconemend;</li><li>- Risicomijdend.</li></ul>
<b>Voordelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Juridische zekerheid ten opzichte van private partijen;</li><li>- Redelijk actieve bijdrage aan volkshuisvesting, werkgelegenheid en ruimtelijke ordening;</li><li>- Kosten kunnen deels doorberekend worden in de uitgifteprijs van bouwrijpe grond;</li><li>- Minder risicovol op financieel gebied.</li></ul>
<b>Nadelen</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Enkel een voorwaardenscheppende rol;</li><li>- Sturing op fasering en uitvoeringstempo ontbreekt deels;</li><li>- Mogelijkheid tot het realiseren van een positief exploitatieresultaat is kleiner.</li></ul>

## **4. BELEIDSKADERS GRONDBELEID**

Op verschillende niveaus zijn in beleidsnotities de kaders vastgelegd waarbinnen de overheden kunnen, mogen en moeten handelen. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de kaders die op het gemeentelijke grondbeleid van toepassing zijn. Hierbij wordt ingezoomd van Europese naar lokale (gemeentelijke) beleidskaders.

### **4.1 Europees beleid**

De Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid dat overheden mogen voeren. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van aanbesteding en staatssteun.

#### *Aanbestedingsregels*

De Europese aanbestedingsrichtlijnen brengen met zich mee dat, voordat de gemeente een contract sluit voor de uitvoering van werken of de leveringen van producten en / of diensten, moet worden bekeken of de desbetreffende opdracht volgens een Europese aanbestedingsprocedure vergeven moet worden. Een Europese aanbestedingsprocedure is verplicht wanneer de raming van de aanbesteding een vastgesteld drempelbedrag overschrijdt. Deze drempelbedragen zijn per 1 januari 2012 vastgesteld op 5 miljoen euro voor werken en 200 duizend euro voor diensten.

#### *Staatssteunregels*

Maatregelen van de overheid die concurrentievervalsend uitpakken door onterecht voordelen te scheppen voor ondernemingen zijn niet toegestaan. In het kader van het grondbeleid spelen de regels met betrekking tot staatssteun vooral een rol bij de uitgifte van (bouw)grond. Verkoop van grond voor een lagere prijs dan de marktprijs is in principe verboden.

### **4.2 Nationaal beleid**

Het voor het grondbeleid relevante rijksbeleid is geformuleerd in de Nota Ruimte.

#### *Nota Ruimte*

Het vigerend Rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening is vastgelegd in deze nota uit 2006. Uitgangspunten van de nota zijn vermindering van Haagse regels en meer ruimte voor decentrale afwegingen; decentraal wat kan, centraal wat moet. Met de Nota Ruimte is een tendens ingezet die meer is gericht op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie. Toevoeging van bebouwing zal meer gebaseerd worden op kwalitatief beleid – bouwen naar behoefte – in plaats van alleen via de zogenaamde contingenten (kwantitatief beleid). Door het Rijk is gewerkt aan de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, welke in maart 2012 is vastgesteld.

### **4.3 Provinciaal beleid**

Het provinciaal beleid is vastgelegd in het (POP) Provinciaal Omgevingsplan. Om de uitvoering en handhaving van het POP te borgen is de Provinciale Omgevingsverordening (POV) opgesteld.

#### *Provinciaal Omgevingsplan*

Het Provinciaal Omgevingsplan (POP) is de grootste beleidsnota die de provincie eens per vier jaar maakt. Het is een nota die de beleidsthema's milieu, verkeer, vervoer, water en ruimtelijke ordening verbindt. Dat is nodig, omdat bijvoorbeeld investeren in wegen automatisch gevolgen heeft voor het milieu. In het Provinciaal Omgevingsplan staat het beleid voor de leefomgeving van de inwoners van Groningen. Op dit moment geldt het Provinciaal Omgevingsplan 2009-2013.

#### *Provinciale Omgevingsverordening*

De Provinciale Omgevingsverordening (POV) is opgesteld om het omgevingsbeleid uit het Provinciaal Omgevingsplan goed te kunnen uitvoeren en te handhaven. Onder de POV vallen regels voor het saneren van de bodem en het onttrekken van grondwater. Maar ook afspraken over ontgrondingen, grondwaterbescherming, stiltegebieden en de handhaving zijn erin opgenomen.

Daarnaast bevat de POV regels over de ruimtelijke ordening. Deze regels gaan over de inrichting van de ruimte binnen de provincie en daarmee over de leefomgeving van de inwoners van de provincie Groningen. Gelijk aan het POP is de looptijd van het huidige Provinciale Omgevingsverordening van 2009 tot en met 2013.

#### **4.4 Regionaal beleid**

De gemeente Loppersum maakt deel uit van de Eemsdelta. De Eemsdelta-regio wordt gevormd door de gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum. Op diverse gebieden werken deze vier gemeenten samen. Een aantal regionale afspraken heeft invloed op het grondbeleid van gemeenten.

##### *Bestuursakkoord Eemsdelta*

In 2008 hebben de vier gemeenten een akkoord bereikt om intensiever samen te gaan werken. De provincie Groningen is hierin bondgenoot. Het doel van de samenwerking is om de leefkwaliteit in de regio Eemsdelta op een hoger niveau te tillen. Speerpunten van de samenwerking zijn economie, wonen en voorzieningen, klimaatadaptatie en samenwerking van de ambtelijke organisaties van de vier gemeenten. De regio Eemsdelta heeft te maken met kansen en uitdagingen die om een gemeenschappelijke aanpak vragen. De gemeenten vinden het van groot belang om de krachten te bundelen. Ook andere partijen zoals het bedrijfsleven, woningcorporaties en onderwijs- en zorginstellingen zijn betrokken geweest bij het opstellen van het bestuursakkoord.

##### *Woon- en Leefbaarheidsplan*

Het Woon- en Leefbaarheidsplan geeft uitvoering aan het beleid dat in het Pact Regio Eemsdelta is vastgelegd door de DEAL-gemeenten, provincie, corporatie en het maatschappelijk middenveld. Doelstelling van het beleid is om de leefkwaliteit van de regio op een hoog niveau te houden, zowel in het buitengebied als in de kleine en grote kernen. Om te sturen op de uitvoering, wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. In dit uitvoeringsprogramma worden allerlei projecten opgenomen die bijdragen aan de woon- en leefbaarheid in de Eemsdelta. Het Woon- en Leefbaarheidsplan én het uitvoeringsprogramma zullen naar verwachting eind 2012 worden vastgesteld.

#### **4.5 Gemeentelijk beleid**

Ook op lokaal niveau, dus gemeentelijk, zijn verschillende beleidsstukken vastgesteld die invloed hebben op de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het grondbeleid.

##### *Coalitieakkoord 2010 – 2014*

In het coalitieakkoord van het huidige college van burgemeester en wethouders van de gemeente Loppersum zijn voor een tiental programma's speerpunten voor de huidige collegeperiode beschreven. De doelstellingen van een aantal programma's heeft directe invloed op het grondbeleid van de gemeente Loppersum, een aantal indirect. Directe invloed is er bijvoorbeeld in programma 4 (Economische ontwikkeling en werkgelegenheid) en programma 5 (Wonen en leefbaarheid) waarin het voornemen om in te zetten op een aantal ruimtelijke ontwikkelingen wordt aangekondigd.

##### *Bestemmingsplannen*

De gemeente Loppersum beschikt momenteel over vijf actuele bestemmingsplannen, en één bestemmingsplan dat herzien wordt. In de bestemmingsplannen van de grotere kernen Loppersum, Middelstum, Stedum, 't Zandt en de verspreid liggende 'Kleine Kernen' is aangegeven op welke plekken woningbouw is toegestaan, en welke gebieden voor andere functies gebruikt dienen te worden. Uiteraard heeft de inhoud van bestemmingsplannen directe invloed op het gemeentelijke grondbeleid. Het bestemmingsplan 'Buitengebied' wordt momenteel geactualiseerd.

##### *Startersregeling*

In de raadsvergadering van 30 mei 2011 is de Startersregeling Loppersum vastgesteld. Deze regeling heeft als doel starters op de koopwoningmarkt waar nodig, en mogelijk, een steuntje in de rug te geven. In totaal is er 80 duizend euro beschikbaar waarmee minimaal vier starters geholpen kunnen worden in de vorm van een tweede hypotheek van maximaal 20 duizend euro. Het college heeft op 9 oktober 2012 besloten nogmaals 80 duizend euro beschikbaar te stellen.

##### *Beleidsnotitie Snippergrond*

In de raadsvergadering van 24 september 2012 is de beleidsnotitie "Snippergrond 2013 – 2014" vastgesteld. Deze notitie bevat de uitgangspunten ten aanzien van de uitgifte van gemeentelijke restpercelen. Primaire doelstellingen zijn het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en het waar mogelijk afstoten van gronden.



## **5. HUIDIG BELEID GEMEENTE LOPPERSUM**

Momenteel wordt gewerkt aan een aantal ruimtelijke ontwikkelingen in diverse kernen in de gemeente Loppersum. Een aantal is reeds in uitvoering, waar er ook een aantal zich nog in een voorbereidende fase bevindt. In bijlage B vindt u een kaart met ontwikkellocaties waar de gemeente Loppersum een actieve rol heeft.

In 2008 is gestart met het opstellen van een nieuw provinciaal woonbeleid. In dit traject wordt in samenwerking met de gemeenten Delfzijl, Eemshoek en Appingedam en de provincie Groningen gewerkt aan een toekomstbestendig woonbeleid. Op basis van demografische prognoses en een groots opgezet woonwensenonderzoek onder consumenten is het Pact Regio Eemshoek opgesteld, en door de betrokken partijen vastgesteld. Het Pact Regio Eemshoek gaat uit van krimp en een opgave tot herstructurering. Nieuwe uitleggebieden passen niet binnen deze uitgangspunten.

### **5.1 Ontwikkelingen in uitvoering**

In de Nota Grondbeleid 2006 is gekozen om een actief grondbeleid te voeren voor uitleggebieden in de gemeente Loppersum. Er is nadien overgegaan tot verwerving van (delen van) de locaties die in beeld waren als woningbouwlocatie. Verwerving leverde de gemeente een sturende rol op in uitleggebieden in de kernen Loppersum (Over de Wijmers), Middelstum (Zuidrand), Stedum (Borglanden/Hilmaarweg) en Westeremden (Huizingerweg). Daarnaast zijn gronden verworven ten behoeve van de uitbreiding van het bedrijventerrein Boerdam - Fraamklap (Pompsterweg). Voorgenoemde locaties zijn de locaties die in exploitatie genomen zijn.

Voor het centrumplan Loppersum is conform de Nota Grondbeleid 2006 lang gekoerst op een samenwerking van private partijen in combinatie met een faciliterende rol voor de gemeente Loppersum. Helaas heeft deze opstelling niet het gewenste succes gebracht. Medio 2011 is woningcorporatie Wierden en Borgen gestart met de bouw van twintig huurappartementen in het centrum van Loppersum, wat wel een resultaat is van de samenwerking die gezocht is. In 2009 is echter gekozen op deze locatie ook een actief grondbeleid te voeren. Dit heeft inmiddels de verwerving van grondposities tot gevolg gehad. Daadwerkelijke ontwikkelingen, lees activiteiten in het veld, worden in 2013 voorzien.

Voor de huisvesting van de ambtelijke organisatie bezit de gemeente Loppersum twee locaties, te weten aan de Molenweg en de Industrieweg, beiden in Loppersum. Laatstgenoemde locatie is in 2011 aangekocht, wordt gerenoveerd, en zal uiteindelijk ook onderdak bieden aan lokale ondernemers.

Twee andere panden die gebruikt werden voor de huisvesting van gemeentelijke diensten en/of maatschappelijke voorzieningen zijn in 2012 verkocht. Het betreft panden aan de Trekweg in Middelstum en aan het Klokkenpad in Stedum.

### **5.2 Ontwikkelingen in voorbereiding**

Een andere ontwikkeling in het centrum van een dorp wordt verwacht aan het Concordiaplein in Middelstum, waar de locatie rond het voormalige gemeentehuis in beeld is voor een herontwikkeling. De voornemens om de locatie een logies- en horecafunctie te geven zijn echter pril en zullen in 2013 mogelijk concreter worden.

Ook is er een voorlopige overeenkomst gesloten met een grondeigenaar voor het realiseren van een locatie voor een combinatie van wonen en werken in Loppersum. Het bestemmingsplan voor deze locatie moet aangepast worden op het beoogde gebruik.

In het verleden waren er voor de huisvesting echter meer locaties in eigendom. Voorbeelden hiervan zijn panden aan het Concordiaplein en de Trekweg, beiden in Middelstum. Eerstgenoemde wordt zoals eerder genoemd ingebracht bij de herontwikkeling van het Concordiaplein.

### **5.3 Conclusie**

De gemeente heeft op voornoemde locaties de voordelen van het voeren van actief grondbeleid, maar loopt nu ook de risico's van een veranderende en verslechterde markt. Marktpartijen zijn niet in staat om grondposities te verwerven. Echter, de inschatting dat marktpartijen het verwerven van grondposities niet wenselijk achten is ook reëel. Indien de gemeente Loppersum geen actief grondbeleid voert, is de kans groot dat er niets gerealiseerd wordt. Dit geldt voor woongebieden, maar ook voor bedrijventerreinen.

## 6. BELEIDSKEUZES

In het licht van de in voorgaande hoofdstukken omschreven randvoorwaarden en omstandigheden waar de gemeente Loppersum binnen moet handelen worden in dit hoofdstuk een aantal beleidskeuzes benoemd. Deze beleidskeuzes zullen zoveel mogelijk voor een middellange periode (twee jaren) gelden, maar wanneer er echter aanleiding toe is, kunnen de beleidskeuzes in een herziene nota Grondbeleid worden aangepast.

### 6.1 Grondpolitiek

Zoals in hoofdstuk 3 van deze Nota Grondbeleid al is omschreven, zijn er drie hoofdvormen van grondpolitiek te onderscheiden. Er dient een keuze gemaakt te worden welke vorm zich het best leent voor de omstandigheden in de gemeente Loppersum. Per project of activiteit kan dit echter verschillend zijn. Het initiatief voor het bepalen van een vorm van grondpolitiek ligt bij het college.

#### *Uitbreiding (wonen)*

Voor de lopende uitbreidingsplannen in Loppersum, Middelstum, Stedum en Westeremden is al een actieve grondpolitiek gehanteerd. In het verleden is deze keuze al gemaakt, wat heeft geresulteerd in de aankoop van gronden, en het in exploitatie nemen van een deel van deze gronden. De actieve grondpolitiek wordt deels voortgezet. Voor nieuwe uitbreidingsgebieden geldt dat deze niet voorzien zijn, en dat voor een faciliterende grondpolitiek wordt gekozen.

Voor Loppersum en Middelstum geldt dat ingezet wordt op een succesvolle ontwikkeling van de eerste fasen van de uitbreidingsplannen Over de Wijmers en Zuidrand. Op verdere ontwikkeling van de tweede fasen wordt voorlopig niet ingezet. Tijdens de komende actualisatie van de grondexploitaties zullen de gevolgen van het niet ontwikkelen van de tweede fasen in beeld worden gebracht.

Voor Stedum geldt dat wordt ingezet op het succesvol ontwikkelen van de fasen 'Borglanden' en 'Groene Wig'. De kaveluitgifte in het uitlegg gebied, gelegen ten westen van de Hilmaarweg, heeft geen prioriteit. In de raadsvergadering van september is om die reden de bouwmogelijkheid van deze percelen gehaald.

Voor Westeremden geldt dat alle gronden aan de Huizingerweg reeds in exploitatie zijn genomen, en dat deze voortgang van deze locatie naar wens verloopt, en voor de komende jaren voorziet in de vraag.

#### *Uitbreiding (werken)*

Op het bedrijventerrein Boerdam – Fraamklap is in 2009 gekozen voor een actieve grondpolitiek. Na het voeren van een planologische procedure is op deze locatie circa één hectare bouwgrond uitgeefbaar. Deze actieve benadering is ook gehanteerd op twee locaties in Loppersum. Aan de Wijmersweg zullen, na een planologische procedure die gestart is in 2011, twee kavels voor de combinatie van wonen en werken gerealiseerd worden en aan de Industrieweg heeft de gemeente Loppersum het Hollandia-complex aangekocht, waarvan een deel niet in gebruik is als gemeentewerf, en verhuurbaar is.

Als eigenaar van drie bovengenoemde locaties die voor de huisvesting van bedrijven geschikt zijn, óf worden gemaakt, kan de gemeente Loppersum de komende jaren voorzien in de lokale / regionale behoefte. Op het gebied van uitbreiding ten behoeve van extra bedrijfslocaties wordt de komende jaren derhalve een faciliterende grondpolitiek gevoerd. Enkel wanneer de bovenstaande locaties niet succesvol kunnen worden ontwikkeld vanwege planologische vertraging (Wijmersweg), is er de mogelijkheid om op een alternatieve locatie een actieve grondpolitiek toe te passen.

### *Herstructurering*

Voor de herstructurering in de gemeente Loppersum zal een Publiek Private Samenwerking worden gehanteerd. In het centrumgebieden van Loppersum zal dit een samenwerking zijn tussen gemeente, Albert Heijn Vastgoed en ontwikkelaar Kroeze en Partners.

Voor de herstructurering van de woningvoorraad, waarvan de opgave naar verwachting uit het Woon- en Leefbaarheidsplan Eemsdelta zal blijken, wordt gekozen voor een faciliterende grondpolitiek. Waar mogelijk en noodzakelijk zal echter wel de samenwerking met woningeigenaren gezocht worden. Deze afweging zal per project/locatie gemaakt worden op basis van de prioriteit die aan een bepaald project of bepaalde locatie wordt toegekend. Hier kunnen maatschappelijke maar ook financiële argumenten aan ten grondslag liggen.

### **6.2 Gemeentelijke eigendommen**

De gemeente Loppersum heeft op verschillende plaatsen gronden en / of opstallen in eigendom. Voor het beheer van gemeentelijke eigendommen geldt dat zolang de gemeente Loppersum niet over de eigendommen dient, danwel wenst te beschikken, er ingezet zal worden op verhuur. Mocht blijken dat ook in de toekomst gebruik niet voorzien is, dient te worden ingezet op verkoop. In voorkomende gevallen kan het echter wenselijk zijn niet over te gaan tot verkoop. De mogelijkheid om opstallen bijvoorbeeld te slopen vanwege maatschappelijke argumenten dient derhalve open te worden gehouden, en per locatie te worden afgewogen.

### **6.3 Kostenverhaal**

Tot de invoering van de Grondexploitatiewet was het voor gemeenten erg moeilijk om de kosten van openbare voorzieningen te kunnen verhalen op particuliere grondeigenaren. Om problemen op dit gebied voor te zijn, werd in veel gevallen gekozen voor een actief grondbeleid. Het uitgangspunt van de Grondexploitatiewet is de verplichting tot kostenverhaal. Het organiseren van het kostenverhaal hoeft echter niet altijd middels een exploitatieplan plaats te vinden. Partijen kunnen ook vroegtijdig een anterieure overeenkomst sluiten waarin kostenverhaal is vastgelegd.

Uitgangspunt is dat de gemeente Loppersum kiest om kostenverhaal vooraf te organiseren via zogenaamde anterieure overeenkomsten, waarbij de instrumenten uit de Grondexploitatiewet dienst doen als vangnet.

### **6.4 Uitgifte**

Wanneer de gemeente Loppersum gronden in bezit heeft, heeft het vanzelfsprekend ook de mogelijkheid gronden over te dragen. In deze nota wordt bij 'gronden' gesproken over gronden die geschikt zijn voor bebouwing of reeds bebouwd zijn. Op overige gronden is de beleidnotitie 'Snippergroen' van toepassing.

In de gemeente Loppersum worden gronden overgedragen middels verkoop. De procedure omtrent (grond)uitgifte is vastgelegd in bijlage A.

### **6.5 Grondprijzen**

Bij de uitgifte van bouwgronden is de prijsbepaling een aspect dat met de nodige nauwkeurigheid dient te gebeuren. Uitgangspunt van gemeentelijke exploitaties is dat er aan het eind van de looptijd van de exploitatie een positief saldo gerealiseerd is. Om dit te bereiken worden kosten voor de verwerving, bouw- en woonrijp maken meegenomen in de prijsbepaling. Om als partij op de vrije markteconomie deel te nemen wordt verlangd dat ook een gemeente marktconforme grondprijzen hanteert, waarbij minimaal de kostprijs als opbrengst gerealiseerd dient te worden. Uitzondering op deze benadering kunnen projecten zijn die een dusdanige prioriteit en importantie hebben dat een verlies op de exploitatie, in feite te zien als een investering in de ruimte en leefomgeving, binnen grenzen geaccepteerd worden. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het Centrumplan te Loppersum.

De gemeente Loppersum gaat bij de prijsbepaling van uit te geven gronden uit van de marktprijsbenadering.

## 6.6 Raadsinformatie

Jaarlijks zullen er vier momenten zijn waarop de gemeenteraad van Loppersum geïnformeerd wordt over de ontwikkelingen op het taakveld grondbeleid. Met ingang van het vaststellen van voorliggende Nota Grondbeleid zal er gewerkt worden met een projectboek. In dit projectboek wordt de stand van zaken van de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen. Daarnaast wordt in de begroting en jaarrekening een paragraaf Grondbeleid opgenomen waarin de raad van relevante informatie wordt voorzien.

Door in mei én november het projectboek te agenderen in de gemeenteraad is de informatievoorziening op een gewenst niveau. De behandeling van het projectboek wordt gekoppeld aan de jaarlijkse actualisatie van de lopende grondexploitaties en de twee-jaarlijkse evaluatie / actualisatie van de Nota Grondbeleid. Doordat voor de momenten in mei en november is gekozen, kan de aangeleverde informatie ook goed ingepast worden in de planning- en controlcyclus.

## 6.7 Financiën

Zoals bekend zijn met het taakveld grondbeleid grote belangen gemoeid. Daarnaast, of misschien wel daardoor, is de financiële inzet hoog. Ook op het financiële vlak dienen een aantal beleidskeuzes gemaakt te worden.

### *Reserve Grondexploitatie*

De reserve Grondexploitatie dient in de eerste plaats als buffer voor op dit moment nog niet volledig in te schatten, zowel positieve als negatieve, exploitatieresultaten van lopende complexen. Daarnaast dient deze bestemmingsreserve, ter dekking van negatieve complexen. Voeding van de reserve Grondexploitatie vindt plaats door positieve en negatieve saldi van afgesloten complexen, met inachtneming van de Nota Reserves en Voorzieningen.

Om een deel van de risico's af te dekken is het noodzakelijk dat er een reserve Grondexploitatie (weerstandvermogen) aanwezig is. Volgens een algemene normering dient het weerstandvermogen tien procent van de boekwaarde van alle complexen plus tien procent van de in deze projecten nog te realiseren investeringen te bedragen. Deze norm zal ook door de gemeente Loppersum nagestreefd worden.

Per 1 november 2011 was de gewenste grootte van de reserve 650 duizend euro. Het tekort op deze gewenste omvang was 200 duizend euro. Aan het aanvullen van de reserve Grondexploitatie werd derhalve een hoge prioriteit toegekend. Op dit moment (peildatum 1 november 2012) is de reserve toegenomen tot ruim 500 duizend euro. Deze toename is gerealiseerd door de verkoop van gemeentelijke panden in Middelstum en Stedum.

De gewenste grootte van de reserve is momenteel echter 740 duizend euro. Dit heeft te maken met de extra exploitatie, te weten Centrumplan Loppersum. Er zal derhalve nog steeds worden ingezet op het incidenteel aanvullen van de reserve.

### *Winst- en verliesneming*

Uit bedrijfseconomisch oogpunt kunnen winsten pas genomen worden als deze daadwerkelijk gerealiseerd zijn. Verliezen moeten echter worden genomen zodra deze blijken. Het Besluit Begroten en Verantwoorden geeft geen richtlijnen omtrent het nemen van winst. Op basis van deze beleidsvrijheid zal de gemeente Loppersum een aantal criteria hanteren voor winstnemingen. Echter, wanneer er geen bestemmingsplan en/of exploitatieopzet is vastgesteld kan noch begrotingstechnisch noch rekeningstechnisch tussentijds winst genomen worden.

Wanneer er een exploitatieopzet vastgesteld is en voor het gebied een geldend bestemmingsplan beschikbaar is, kan tussentijds winst genomen worden. Dit kan begrotingstechnisch op basis van een door de raad vastgestelde, actuele exploitatieopzet. Dit moet dan in de financiële planperiode, de meerjarenbegroting, zijn gelegen en de relatie met de beschikbare woningbouwcontingenten moet minimaal aanwezig zijn. Daarnaast kan het rekeningstechnisch als de winst als gerealiseerd aangemerkt kan worden. Dit betekent dat minimaal 75% van de verkopen en de kosten gerealiseerd moeten zijn, de onderliggende begrote exploitatieopzetten reëel zijn en geen risico's worden voorzien of deze financieel afgedekt zijn.

Per exploitatie / locatie zal een keuze worden genomen over winst- en verliesneming.

#### *Grondexploitaties*

De gemeente Loppersum actualiseert jaarlijks alle grondexploitaties. Deze actualisatie wordt geagendeerd in de gemeenteraad van mei.

#### *Fonds Herstructurering*

Omdat de gemeente Loppersum de komende jaren met een stevige herstructureringsopgave zal worden geconfronteerd, wordt voor iedere vierkante meter die in de uitbreidingsplannen Over de Wijmers, Zuidrand en Huizingerweg verkocht wordt 15 euro in het fonds Herstructurering gestort. Uit dit fonds zullen bijvoorbeeld bijdragen aan openbare voorzieningen (riolering / groen / grijs) in herstructureringsgebieden worden geleverd.

## 7. BIJLAGEN

## **A. Uitgifteprocedure bouwkavels**

Momenteel biedt de gemeente Loppersum op een aantal locaties kavels te koop aan. Het betreft hier onder meer uitbreidingsplannen voor wonen in Loppersum, Middelstum, Stedum en Westeremden. Daarnaast worden er gronden te koop aangeboden op het bedrijventerrein aan de Pompsterweg in Boerdam – Fraamklap. Voor burgers én vastgoedontwikkelaars is het zeer belangrijk te weten onder welke voorwaarden men in aanmerking komt om een perceel te kopen.

### **A.1 Particulier opdrachtgeverschap**

Wanneer duidelijk is dat de uitgifte van kavels aanstaande is, zal dit in ieder geval op de gemeentelijke website en op de gemeentelijke mededelingpagina in de Ommelander Courant aangekondigd worden. Gedurende een periode van zes weken is er voor geïnteresseerden de mogelijkheid een informatiepakket aan te vragen. Dit informatiepakket zal naast algemene informatie over de gemeente en het plan ook een inschrijfformulier bevatten. Op het inschrijfformulier kunnen geïnteresseerden maximaal drie kavels van hun voorkeur noteren. Hierbij geldt dat eerstgenoemde kavel de eerste keus van de geïnteresseerde is. Na betaling van een inschrijfvergoeding van € 750,- heeft men zich aangemeld voor de uitgifte.

Na de periode van zes weken zal worden bezien hoeveel inschrijvingen er zijn, en of er kavels dubbel 'gereserveerd' zijn. In dat geval zal een notaris op een openbare bijeenkomst via loting bepalen wie welke kavel toegewezen krijgt. Geïnteresseerden die na loting geen kavel toegewezen krijgen, ontvangen hun inschrijfvergoeding retour.

Tijdens de loting zal een notaris blind de naam van een geïnteresseerde trekken. Deze krijgt de kavel die als eerste keus is aangegeven toegewezen. Dit wordt vervolgens ook met de andere geïnteresseerden gedaan. Wanneer de eerste keus van later getrokken geïnteresseerden reeds is toegewezen, wordt het lijstje met voorkeuren verder 'afgewerkt'. Zijn alle kavels toegewezen, wordt de geïnteresseerde op de wachtlijst geplaatst.

De toewijzing zal in de vorm van een ontwikkelrecht zijn. Dit zal inhouden dat gedurende een periode van drie maanden men de tijd krijgt om te werken aan planvorming, verkoop eigen woning en andere relevante zaken. Aan het einde van deze drie maanden dient men vervolgens een besluit te nemen ten aanzien van aankoop van de kavel. Wanneer men afziet van aankoop, vervalt de inschrijfvergoeding aan de gemeente Loppersum. Wanneer men besluit de kavel te kopen, wordt de inschrijfvergoeding verrekend met de koopsom.

Een derde mogelijkheid is het verlengen van het ontwikkelrecht. Wanneer men om welke reden dan ook meer tijd nodig heeft, kan op basis van een schriftelijk verzoek worden overgegaan tot een verlenging van het ontwikkelrecht met zes maanden. De ervaring leert dat drie maanden in de meeste gevallen aan de korte kant kan is om alle zaken te regelen, maar voldoende om de haalbaarheid te toetsen. Een periode van negen maanden is reëler om alle zaken te organiseren.

Wanneer er tijdens het tweede ontwikkelrecht zich een andere geïnteresseerde meldt voor de betreffende kavel, dient deze in de wachtkamer plaats te nemen. Enkel wanneer deze geïnteresseerde direct wenst over te gaan tot aankoop kan het ontwikkelrecht worden ontbonden. Dit zal echter pas gebeuren nadat de houders van het ontwikkelrecht een bedenktijd van een maand is aangeboden. Besluit men in deze maand niet te kopen, kan de gemeente Loppersum zaken doen met de derde partij.

Is er ook na het tweede ontwikkelrecht (negen maanden) nog geen besluit genomen over aankoop, kan nogmaals een verlenging van zes maanden plaatsvinden. Omdat een kavel dan nogmaals zes maanden niet verkocht kan worden, wordt in deze periode de voorwaarde gesteld dat wanneer een andere koper zich meldt, de houder van het ontwikkelrecht binnen drie weken een besluit dient te nemen over aankoop van de kavel.

Na de eerste centrale uitgifte zal de hiervoor beschreven procedure gewijzigd van kracht blijven. De aanpassingen die dan van kracht is, zijn het vervallen van de inschrijfvergoeding van € 750,-, en uiteraard het vervallen van de loting.



## **A.2 Projectmatige bouw**

In de praktijk blijkt dat slechts in een heel enkel geval een particulier een medebouwer vindt om een geschakelde woning op te richten. Om in de uitbreidingsplannen van de gemeente Loppersum geschakelde woningen te realiseren wordt de samenwerking met bouwende ontwikkelaars gezocht. In deze constructie wordt, net als bij particulieren, met ontwikkelrecht gewerkt.

Aan marktpartijen wordt in eerste instantie een ontwikkelrecht van zes maanden verlengd. In deze periode kan een onderneming werken aan een bouwplan, en deze in verkoop nemen. Op basis van het verloop van de verkoop kan worden overgegaan tot beëindiging of verlenging van het ontwikkelrecht. In alle gevallen van verlenging wordt een looptijd van zes maanden aangehouden. Aan het ontwikkelrecht voor marktpartijen zijn geen kosten verbonden.

Met iedere partij zullen afzonderlijk afspraken worden gemaakt over het moment waarop de bouw zal starten. Hierbij zal het met name gaan over het percentage dat verkocht moet zijn. De kosten voor de grond zullen (zoals gebruikelijk) vastgelegd worden in de grondexploitatie.

## B. Ontwikkellocaties in beeld

