

Bijlage bij het besluit van de raad van Alphen aan den Rijn van d.d.,
Raadsbesluitnr. 2020/xxxx

Nota Grondbeleid

2020–2023

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Inleiding	3
1. Doelen gemeente Alphen aan den Rijn	4
2. Grondbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn.....	6
3. Beleidskeuzes en uitgangspunten	8

Inleiding

Aanleiding

Gemeenten kunnen op verschillende manieren hun ruimtelijke ambities tot uitvoering brengen. Het is mogelijk om zelf actief gronden te kopen en te ontwikkelen tot verkoopbare bouwgrond, maar dat kan ook worden gerealiseerd door een meer faciliterende en ondersteunende dienstverlening te voeren. Hierbij neemt een andere partij de realisatie voor zijn rekening. Wat betreft ons grondbeleid moeten wij als gemeente belangrijke keuzes maken, omdat de opgaven voor Alphen aan de Rijn groot zijn de komende jaren.

Grondbeleid is geen doel op zich maar een belangrijk instrument voor het realiseren van onze ruimtelijke opgaven. Deze Nota Grondbeleid beschrijft onze rol en het ons ter beschikking staande instrumentarium bij het ontwikkelen van gronden.

Het grondbeleid voor onze gemeente is eerder beschreven in de Nota Grondbeleid van 2015. Sinds de vaststelling in 2015 is er veel veranderd. Ten eerste is er nieuwe wet- en regelgeving bijgekomen, onder meer in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), die direct invloed heeft op de opzet en verslaglegging van het grondbeleid. Daarnaast is de context van gebiedsontwikkeling veranderd. In de voorafgaande periode was, mede als gevolg van de Kredietcrisis, sprake van een andere vraag en aanbodmarkt voor bouwgrond. In het algemeen leidde het actief ontwikkelen van bouwgrond bij veel gemeenten bij het uitbreken van de Kredietcrisis tot een overschot aan bouwgrond die niet door de markt werd afgenomen. Als reactie daarop werd door veel gemeenten gekozen voor faciliterend grondbeleid, waarbij de ruimtelijke plannen voor rekening en risico van de initiatiefnemer werden gerealiseerd. Onze gemeente koos voor situationeel grondbeleid, wat inhield dat waar mogelijk faciliterend grondbeleid werd gevoerd en alleen tot actief grondbeleid werd overgegaan indien daar een maatschappelijk belang bij was.

Hoewel de strekking van dit grondbeleid in grote lijnen nog steeds actueel is, laat de praktijk zien dat er meer opgaven op de gemeente afkomen die alleen door middel van een actief grondbeleid kunnen worden gerealiseerd. Zo zien wij onder andere een grote woningbehoefte. Er moeten meer goedkope, duurzame en financieel bereikbare woningen voor mensen met een smalle beurs, in een hoger tempo worden gebouwd om aan de behoefte te voldoen. Ook andere opgaven zoals de energietransitie, andere vormen van mobiliteit, landbouw en natuur in onze leefomgeving kunnen om een actief grondbeleid vragen. In onderliggende nota maken wij duidelijk hoe wij ons grondbeleid willen inzetten en aan welke regels en wetten wij daarbij gebonden zijn.

Doelstelling

Met deze nota geven wij een actueel beeld van onze ruimtelijke doelen, hoe ons grondbeleid daarop aansluit en welke instrumenten, wet- en regelgeving daarbij van belang zijn. Met deze nota streven we de onderstaande doelen na.

- **Transparantie**
Voor de onderwerpen binnen grondbeleid maken wij in deze nota onderbouwde

keuzes. Door het keuzeproces vooraf vast te leggen voorkomen wij willekeur en ad hoc handelen. Op die manier willen wij als gemeente transparant en voorspelbaar zijn. Zowel intern als extern is bekend hoe wij invulling geven aan ons grondbeleid.

- **Integraal overzicht**

Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent wij een gereedschapskist tot onze beschikking hebben met financieel en juridisch instrumentarium. Dit instrumentarium is specialistisch van aard en vaak complex. Deze nota beoogt naast inhoudelijke keuzes over de inzet van deze instrumenten, waar nodig, ook het instrumentarium zelf nader uit te leggen.

- **Interne leidraad**

De nota biedt een leidraad voor het interne verantwoordingsproces in het kader van de planning en control cyclus.

Om hier invulling aan te geven is deze nota in twee delen opgebouwd. Het eerste deel is het beleidsdeel en beschrijft op hoofdlijnen onze ruimtelijke doelstellingen, de manier waarop wij invulling geven aan ons grondbeleid en beknopt welke instrumenten daarbij horen. Het tweede deel betreft de bijlage op het beleidsdeel en geeft een inhoudelijke verdiepingsslag. Daarin worden de instrumenten, relevant gemeentelijk beleid en wet- en regelgeving nader beschreven.

1. Doelen gemeente Alphen aan den Rijn

Grondbeleid is geen beleidsdoel op zich, maar een middel om andere, ruimtelijke beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is dan ook essentieel om te beginnen met die doelstellingen.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet in werking op 1 januari 2022. Deze datum is echter een streefdatum. De invoeringsdatum van de Omgevingswet is de afgelopen jaren al enkele malen in de toekomst verschoven. Als de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking treedt dan is dit in het midden van de looptijd van deze nota (2020 tot en met 2023). Daarom zijn wij bezig met het treffen van voorbereidingen om slagvaardig aan de slag te kunnen zodra de Omgevingswet in werking treedt. Een belangrijk onderdeel daarvan is het maken van een Omgevingsvisie die de structuurvisie gaat vervangen. In de Omgevingsvisie staan onze doelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn. De gemeenteraad heeft in het kader van goede voorbereiding de belangrijkste uitgangspunten voor de Omgevingsvisie vastgesteld. Die uitgangspunten staan verwerkt in ons Werkdocument Omgevingsvisie en zullen wij in deze nota gebruiken om onze doelen te beschrijven.

Op het hoogste abstractieniveau is, samen met onze burgers en ondernemers, gekeken naar de drie belangrijkste waarden en de missie van Alphen aan den Rijn. De missie luidt als volgt:

“Voor alle inwoners een beter leven (geluk, welbevinden) met (positieve) gezondheid en duurzaamheid als basis voor sociaal, economisch en ruimtelijk beleid.”

Bij deze missie horen drie centrale waarden, die ingaan op wat voor gemeente wij zijn:

1. Een gemeente van ontmoeten en verbinden
2. Duurzame en groene gemeente
3. Vitale woon- en leefgemeente

De bovengenoemde missie en centrale waarden vormen het overkoepelend kader voor de Omgevingsvisie en vormen daarmee ook kaders voor ons grondbeleid. Ze zijn in deze vorm nog wel van een te hoog abstractieniveau om keuzes binnen ons grondbeleid op te baseren. In het Werkdocument Omgevingsvisie wordt dan ook verder gekeken naar:

- Onze kwaliteiten en onze identiteit als gemeente;
- Trends en ontwikkelingen;
- De regionale positionering;
- Vergezicht 2040 – 2050.

Op basis van deze waarden zijn vijf organisatiebrede ontwikkelrichtingen opgesteld:

Duurzaam ondernemen	Landschappelijke verstedelijking	Weelderig buitengebied	Samen sterker	Gezonde vergroening
• Veerkrachtig lokaal MKB-ecosysteem • Hub voor duurzame economie • Arbeidsplaatsen & human capital • Transitie landbouw.	• Ontwikkel-perspectief Stad en Land • Landschaps-ontwikkeling en meervoudige ontwikkeling stads- en dorpsraden.	• Verdienvermogen en toekomst-bestendigheid landbouw • Energietransitie • Klimaatadaptatie • Sociaal-economische opgaven • Recreatie en toerisme • Biodiversiteit.	• Ruimte voor lokaal initiatief • Ontmoetings-plekken • Gezonde sociale en recreatieve voorzieningen • Veerkrachtige detailhandel, dienstensector en horeca.	• Verduurzaming mobiliteit • Industrie en gebouwde omgeving • Uitnodigen tot bewegen • Meer ruimte voor groen • Fysiek vergroenen bebouwd gebied.

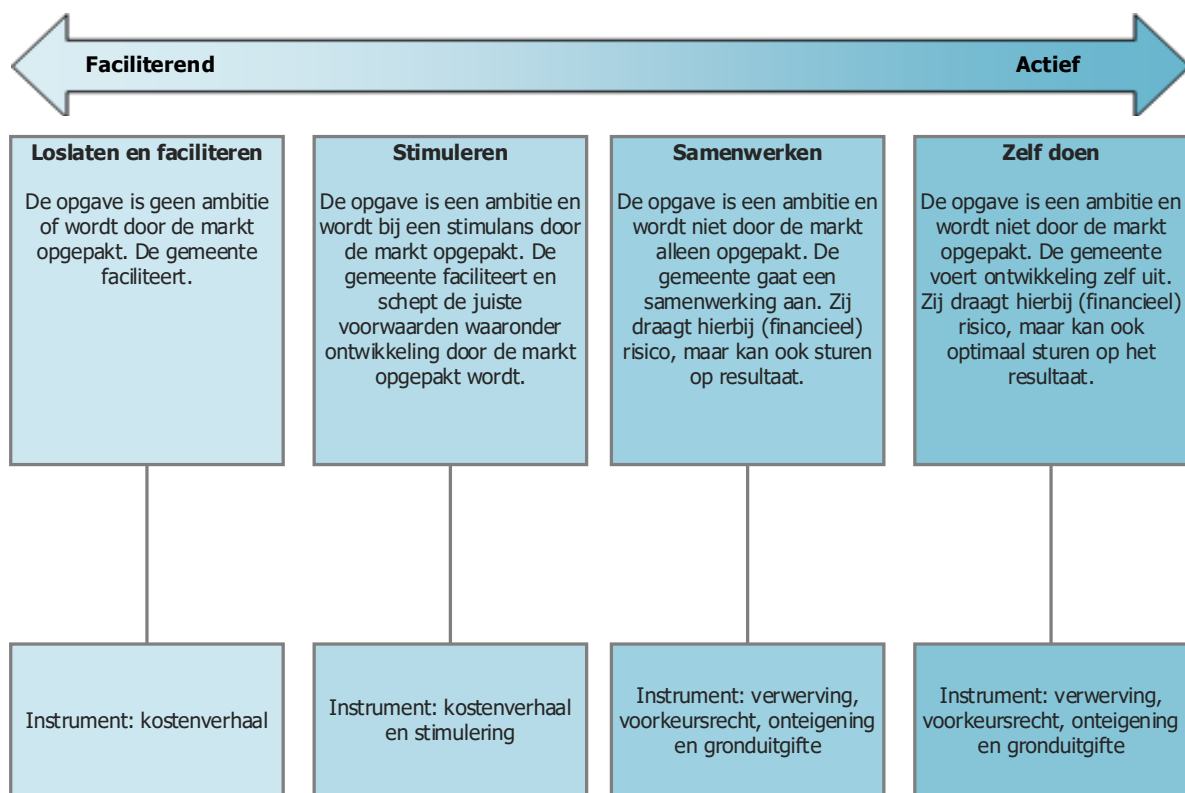
Deze vijf ontwikkelrichtingen geven richting aan ons grondbeleid. Door het grondbeleid op deze manier aan de Omgevingsvisie te koppelen kunnen we ervoor zorgen dat de genoemde beleidsdoelstellingen tot uitwerking komen en tot zichtbare resultaten leiden. Dit kan ook als input worden benut voor bestuursrapportages waarin de voortgang van de projecten wordt toegelicht.

2. Grondbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn

Vormen van grondbeleid

Bij de realisatie van de organisatiebrede beleidsdoelen kunnen wij als gemeente verschillende vormen van grondbeleid hanteren. Deze vormen variëren van een sterk actieve rol voor de gemeente tot een louter faciliterende rol. De meest actieve kant van het spectrum wordt aangeduid als 'actief grondbeleid' en kenmerkt zich doordat wij de ontwikkeling van grond geheel voor eigen rekening en risico oppakken. Wij kopen dan de grond, transformeren die door middel van bouw-/woonrijp maken en verkopen de bouwrijpe grond door.

De andere kant van het spectrum wordt aangeduid als 'faciliterend grondbeleid'. Daarbij laten wij ontwikkelingen in meer of mindere mate los omdat we vertrouwen hebben dat de markt of de samenleving deze zelf realiseert. Wij faciliteren en monitoren dan enkel de ontwikkeling. Uiteraard zijn verschillende tussenvormen mogelijk. Zo is het ook mogelijk om de markt te stimuleren om bepaalde ontwikkelingen op te pakken (een meer faciliterende rol), of om samen te werken met een marktpartij (een meer actieve rol). Wij hebben als gemeente verschillende instrumenten tot onze beschikking bij iedere vorm van grondbeleid. Dit is kort samengevat in onderstaande figuur.¹

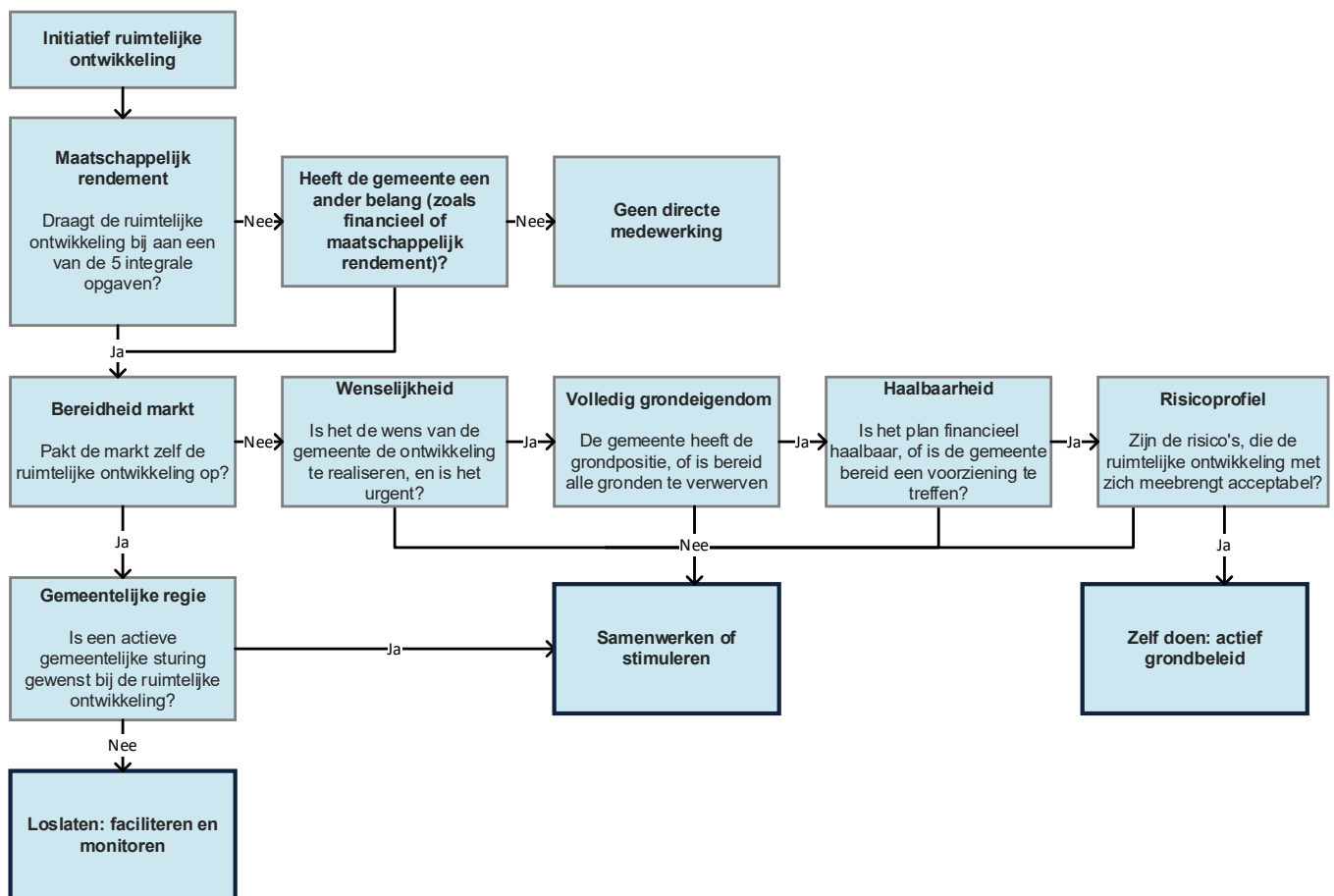


¹ De verschillende vormen worden met hun voor- en nadelen in bijlage 1. nader toegelicht.

Keuze grondbeleid

Wij kiezen ervoor om situationeel grondbeleid te voeren. Dit houdt in dat wij niet altijd dezelfde vorm van grondbeleid voeren, maar per situatie onderzoeken wat het best passend is. Wij willen als gemeente wendbaar en flexibel kunnen omgaan met verschillende situaties en vraagstukken die zich voor kunnen doen. Het is echter belangrijk dat we naast flexibel ook transparant zijn, het is niet de bedoeling dat situationeel grondbeleid leidt tot willekeur.

Om de transparantie te waarborgen hanteren wij bij elke ontwikkeling een standaard afwegingskader. Het afwegingskader is zowel van belang bij ontwikkelingen die wij zelf willen oppakken, als ontwikkelingen die vanuit de markt tot stand komen. Wij kijken niet alleen aan het begin naar de rol die wij op willen pakken maar blijven de ontwikkelingen monitoren om te bepalen of het gewenst of noodzakelijk is onze strategie en tactiek aan te passen. Op deze manier is zowel intern als extern duidelijk welke afwegingen wij maken om tot een bepaald type grondbeleid te komen. Dit is schematisch in onderstaande figuur weergegeven.



3. Beleidskeuzes en uitgangspunten

De eerdere hoofdstukken van deze nota beschrijven in brede zin waar wij als gemeente naar toe willen ontwikkelen, hoe en welk grondbeleid we inzetten en welke instrumenten daarbij passen. In dit hoofdstuk benoemen we welke beleidskeuzes daarbij zijn gemaakt en welke uitgangspunten van toepassing zijn.

Type grondbeleid

1. Wij voeren situationeel grondbeleid. Per locatie wordt bekeken welk type grondbeleid het beste bij de ontwikkeling past.
2. Per situatie wordt ons afwegingskader doorlopen, waarbij wij rekening houden met:
 - 2.1. Onze ambities als gemeente, oftewel het maatschappelijk rendement (in overeenstemming met de vijf ontwikkelrichtingen);
 - 2.2. Of de ontwikkeling (op gewenste wijze) door de markt wordt opgepakt;
 - 2.3. De gewenste mate van gemeentelijke regie;
 - 2.4. De eigendomssituatie van de gronden;
 - 2.5. De financiële uitkomst van de ontwikkeling;
 - 2.6. Risico's die gepaard gaan met de ontwikkeling.
3. Voor elke ontwikkeling, ongeacht de toegepaste strategie, wordt bij het collegevoorstel een startdocument met de bovengenoemde overwegingen opgesteld.
4. Ieder jaar worden, in het kader van de Jaarrekening, de projecten beoordeeld en wordt geconcludeerd of er aanpassingen nodig zijn voor bijvoorbeeld budgetten en resultaatverwachtingen.

Instrumentarium

Bij het uitvoeren van ons grondbeleid hebben wij verschillende instrumenten tot onze beschikking. Daarbij hanteren wij de volgende uitgangspunten:

1. Als uit het doorlopen van het afwegingskader komt dat wij een ondersteunende of faciliterende rol aannemen, sturen wij via het bestemmingsplan (en in de nabije toekomst via het Omgevingsplan) op de inrichting van het gebied.
2. Als uit het doorlopen van het afwegingskader komt dat wij een actievere rol innemen bestaat de kans dat wij gronden moeten verwerven. Ons uitgangspunt is dat wij gronden minnelijk verwerven.
3. Wij sluiten niet uit dat wij gebruik zullen maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Indien Wvg gevestigd is dient de eigenaar van de betreffende gronden bij een voornemen tot verkoop deze als eerste aan de gemeente aan te bieden.
4. Wij sluiten niet uit dat wij gebruik zullen maken van het instrument onteigening. Dit instrument wordt enkel ingezet als verwerving minnelijk (al dan niet via een voorkeursrecht) niet lukt.
5. Planmatige verwervingen worden gedaan nadat de gemeenteraad een grondexploitatie vaststelt of krediet verstrekt.
6. Nadat gronden verworven zijn duurt het in sommige gevallen een tijd voordat de werkzaamheden starten. Om die periode te overbruggen kiezen wij soms voor het tijdelijk beheer van de locatie. Uitgangspunt daarbij is dat wij verloedering van het

gebied tegengaan, en dat de gronden tijdig beschikbaar zijn wanneer de werkzaamheden starten.

7. Op de grondmarkt kunnen zich onverwachte kansen voordoen. Het kan zijn dat gronden onverwacht tegen een gunstige prijs worden aangeboden. Ook kan het zijn dat er plotseling gronden worden aangeboden op locaties die voor onze ontwikkelrichtingen van strategisch belang zijn. Om in zulke gevallen onze ruimtelijke ambities te behalen zullen wij snel moeten beslissen en op een slagvaardige manier de gronden kopen.

Gronduitgifte

Aan de uitvoering van het grondbeleid zijn kosten verbonden. Denk daarbij aan de kosten voor diverse onderzoeken, grondwerk, het aanleggen van voorzieningen, plankosten et cetera. Tegenover die kosten staan opbrengsten. Wanneer wij volledig actief grondbeleid voeren zijn alle kosten en opbrengsten voor onze rekening. De kosten zijn dan verdisconteerd in de grondopbrengsten. Eventuele tekorten van de grondexploitatie komen voor rekening van de reserve van de gemeente.

De hoogte van de gehanteerde grondprijzen bij gronduitgifte² dient te allen tijde marktconform te zijn, zoals ook staat beschreven in onze Nota Grondprijzen. De marktconformiteit wordt (onder meer) gebaseerd op een taxatie door een bij het NRVT ingeschreven taxateur. Wanneer gronden worden verkocht is het ons uitgangspunt om het volledig eigendomsrecht over te dragen. Het is ook mogelijk om gronden uit te geven via verhuur, erfpacht of het vestigen van opstalrecht. Wanneer welke vorm van uitgifte wordt toegepast staat eveneens genoemd in de Nota Grondprijzen. De gronden kunnen via verschillende manieren te koop worden aangeboden, bijvoorbeeld via loting, een prijsvraag, per opbod of verkoop tegen een vaste marktconforme (via taxatie bevestigde) grondprijs. Hierbij zal altijd worden beoordeeld of de wijze van verkoop in overeenstemming is met de wijze waarop de marktconformiteit van de grond wordt bepaald. Voor de selectie van marktpartijen sluiten wij ons aan bij de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. Bij de verkoop van snippergroen geldt het gemeentelijk Snippergroen beleid.

Kostenverhaal

Wanneer wij een meer faciliterende rol aannemen zullen de opbrengsten, afhankelijk van de gekozen wijze van faciliteren, geheel of deels ten gunste komen van de ontwikkelende partij. Hetzelfde geldt dan voor de kosten en de risico's.

Wij maken echter zelf ook kosten in de faciliterende rol. Denk aan kosten van het gemeentelijk apparaat voor het wijzigen van het bestemmingsplan, maar ook aan de voorbereiding en toezicht op de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken. Wij zijn verplicht om die kosten te verhalen op de ontwikkelende partij. Waar mogelijk doen wij dat privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst. Daarbij stellen wij altijd een

² Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop wij (bouw)grond ter beschikking stellen aan particulieren en marktpartijen.

kostenverhaalsberekening in overeenstemming met de publiekrechtelijke route op. Voor de raming van de plankosten hanteren wij de plankostenscan³. Wanneer het verhalen van de gemeentelijke plankosten niet lukt via een anterieure overeenkomst stellen wij een exploitatieplan op, waarbij het wettelijke kostenverhaal mogelijk is op het moment dat de belanghebbende wil overgaan tot planrealisatie. Dit exploitatieplan wordt tegelijk met het bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld.

Financiële beheersing en verantwoording

Bij het uitvoeren van het grondbeleid zijn wij gebonden aan verschillende (financiële) regels, zoals regels van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) en de regels die horen bij onze eigen planning en control cyclus. Ook bij het opstellen, beheersen en afsluiten van grondexploitaties zijn enkele uitgangspunten van belang. Wij hanteren hierbij de BBV en de interne P&C cyclus. In de bijlage wordt een en ander nader beschreven.

³ De plankostenscan is een hulpmiddel in de vorm van een rekenmodel dat hoort bij de Regeling plankosten exploitatieplan. Het model bepaalt op onafhankelijke wijze reële plankosten afhankelijk van eigenschappen van het betreffende project.