

Nota Grondbeleid 2006
Uden/ Veghel

*“Aanvulling 2009
gemeente Uden”*

Vastgesteld bij raadsbesluit van 11 februari 2010

Aanleiding / toelichting

Aanleidingen voor deze aanvulling, behorende bij de Nota Grondbeleid Uden/ Veghel 2006, zijn onder meer:

1. de per 1-7- 2008 ingevoerde nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro 2007), inclusief afd. 6.4 in de praktijk genaamd: de Grondexploitatiewet;
2. de uit punt 1 voortvloeiende gewenste en noodzakelijke aanpassingen in de Nota Grondbeleid Uden/ Veghel 2006
3. gewenste actualisatie vanwege het na 2006 tot heden vastgestelde beleidsvisies en wijzigingen van de gemeente Uden.

Status Nota Grondbeleid 2006 Uden/Veghel

Deze nota blijft qua inhoud behoudens deze aanvulling ongewijzigd van kracht; de gemeente Veghel voert nog geen aanpassingen in, zodat de gemeente Uden gekozen heeft voor:

- het in stand houden van de gezamenlijk opgestelde en vastgestelde Nota Grondbeleid Uden/ Veghel 2006;
- evenwel vanwege de gewenste actualiteit voor de gemeente Uden het op deze nota alleen voor Uden van toepassing verklaren van deze aanvulling

T.z.t. zal of gezamenlijk met de gemeente Veghel dan wel afzonderlijk een nieuwe Nota Grondbeleid geredigeerd worden.

Update teksten

Hierna zijn die pagina's (met vermelding van de pagina nummering) uit de oorspronkelijke Nota Grondbeleid 2006 weergegeven, waarin de gemeente Uden door middel van *cursief en vet geplaatste tekst de door haar gewenste aanvulling/veranderingen heeft toegevoegd.*

“Grond is verbonden aan emoties. Grond is – afhankelijk van de bestemming- een schaars goed waarmee geld te verdienen valt. Tegelijkertijd is het gebruik van grond van groot belang voor de realisatie van publieke doelen. Op de grondmarkt wordt grond gekocht, geëxploiteerd en verkocht. Om de grondmarkt efficiënt en rechtvaardig te laten verlopen en om daarbij publieke doelen te realiseren, voert de overheid een grondbeleid. Grondbeleid is geen doel op zich. Het is ‘dienstbaar’ aan ruimtelijk beleid en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren.

Met deze alinea start de (Rijks) Nota Grondbeleid. Ons inziens geeft dit kort weer waar grondbeleid om draait. In deze nota maakte het kabinet keuzes op hoofdlijnen **en vormde een kader voor grondbeleid voor het komende decennium. De uitwerking heeft geleid tot een nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening 2007 en een afdeling 6.4 genaamd “De Grondexploitatie wet”. Deze wetgeving is per 1 juli 2008 van kracht geworden en is mede aanleiding tot deze Aanvulling 2009 op de Nota Grondbeleid Uden-Veghel 2006.**

De gemeente (als overheid) heeft op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening een taak en mogelijkheden voor het voeren van een ruimtelijk beleid. Het voeren van een actieve grondpolitiek biedt daarbij voor de gemeente (als private partij) goede mogelijkheden om op een efficiënte manier publieke doelen te realiseren. In het verleden was het daarom min of meer vanzelfsprekend dat de gemeenten landbouwgrond kochten en daar bouwrijpe grond van maakten.

Grondbeleid is dus onlosmakelijk verbonden en dienstbaar aan ruimtelijk beleid en vormt een belangrijke basis voor het gemeentelijk ruimtelijk beleid, maar ook voor andere beleidsvelden zoals volkshuisvesting, werkgelegenheid en natuur en milieu.

De Provincie Noord-Brabant heeft in haar streekplan en uitwerkingsplan het gebied Uden – Veghel aangewezen als stedelijke regio. Met de aanwijzing als stedelijke regio zijn een aantal ruimtelijke ambities opgesteld. Deze ruimtelijke ambities liggen zowel in herstructureringslocaties als uitbreidingsgebieden. **Door de invoering van de Wet ruimtelijke ordening is nu sprake van de verplichting een “Structuurvisie” vast te stellen.**

DOELSTELLING GRONDBELEID (PAG 6 EN 7)

Vanuit ruimtelijk oogpunt is aangegeven dat er mogelijkheden liggen voor de ontwikkeling van onder andere nieuwe bedrijventerreinen en woningbouwlocaties. Teneinde voor de gemeenten de grondpositie te behouden dan wel te versterken is het noodzakelijk een gezamenlijk grondbeleid op te stellen. Aan het grondbeleid in Uden en Veghel liggen vier belangrijke doelstellingen ten grondslag:

1. Het bevorderen van maatschappelijk gewenst grondgebruik op het terrein van volkshuisvesting, duurzaamheid, (maatschappelijke) voorzieningen, economische functies, stedelijke verkeers- en groenfuncties en milieu, dat verder gaat dan het via het bestemmingsplan mogelijk maken van nieuwe functies.
2. Het tijdig kunnen realiseren van nieuwe bouwlocaties.
Om ontwikkelingen op gang te brengen en te houden dient het initiatief in de praktijk (mede) bij de gemeenten te liggen. De afstemming van de regionale opgave voor de realisatie van

bedrijventerreinen voor de regio Uden-Veghel, maar ook de aanpak van andere lange termijn locatieontwikkelingen, herstructurering en natuurcompensatie, komt bijvoorbeeld niet van de grond zonder gemeentelijke initiatieven en gemeentelijke aankoop van terreinen en panden.

3. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid en het spreiden en daarmee beperken van financiële risico's.
4. Genereren van financiële middelen ten behoeve van overige gemeentelijke doeleinden. Hierbij kan gedacht worden aan de bijdrage in een kunst- en cultuurfonds, volkshuisvestingsfonds, landschapsontwikkelingsfonds, etc.

Belangrijke aanleidingen om een Aanvulling 2009 op de Nota Grondbeleid Uden-Veghel 2006 samen te stellen:

1. *Invoering Grondexploitatie wet per 1 juli 2008;*
2. *opstellen van de Interim structuurvisie Uden 2009 – 2015 (ISVU);*

Deze nota is geen einddocument, maar een groeidocument waarin de ontwikkelingen en ervaringen in de stedelijke regio Uden-Veghel in de loop van de tijd moeten worden opgenomen c.q. gewijzigd in deze nota.

BELEIDSKADERS VOOR HET GRONDBELEID

Ruimtelijk kaders / beleidsdocumenten

Het ruimtelijke kader dat voor de gemeente Uden belangrijk is, wordt onder meer bepaald door diverse marktfactoren, gemeentelijke visie, regionale verplichtingen. Een relevante marktfactor is dat de gemeente Uden ligt tussen natuurgebieden, rijkswegentracé en een (militaire) vliegbasis.. Het accent ligt niet alleen op uitbreiding en/of nieuwbouw maar ligt ook op transformatie/herstructurering.

De voornaamste documenten waarin het ruimtelijk kader is vastgelegd c.q. richting aan is gegeven:

1. *Interim StructuurVisie Uden 2009- 2015 (ISVU)*
2. *De diverse vigerende en in procedure zijn de bestemmingsplannen*

In de Structuurvisie zijn onder andere de volgende visie- en beleidsdocumenten voldoende verankerd:

- *Nota Ruimte 2005 Rijksoverheid*
- *Nota wonen (Rijk)*
- *Vierde Nota Waterhuishouding*
- *Natuurbeleid*
- *Woonvisie Uden (concept)*
- *WMO beleidsplan "Mensen bouwen Uden voor elkaar"*
- *Strategie bedrijventerreinen*

Speerpuntbeleid voor de gemeente Uden:

- *De woningbouw is gericht op de behoefte van Uden als aantrekkelijke woongemeente met specifieke aandacht voor doorstroming, starters en huisvesting van specifieke doelgroepen.*
- *De gemeente richt zich binnen de lokale en regionale markt op het ontwikkelen van werkgelegenheid en het terugdringen van werkloosheid.*
- *Het centrum van de gemeente Uden wordt verder versterkt door een kwaliteitsimpuls op commercieel en sociaal-cultureel gebied.*
- *Op het gebied van zorg, onderwijs en welzijn wil de gemeente initiëren en faciliteren en de optimale ontwikkeling van de mens in de samenleving ondersteunen.*
- *Uden wil de leefbaarheid verder versterken door het bevorderen van participatie van haar inwoners in de woon- en leefomgeving door een gebiedsgericht beleid.*
- *De gemeente Uden bevordert met een gevarieerd en kwalitatief aanbod deelname aan sportbeoefening.*
- *De recreatieve ontwikkeling van het buitengebied wordt bevorderd in evenwicht met de ontwikkeling van natuur en landschap.*
- *Het lokale wegennet moet beter worden verbonden met het regionale en rijkswegennet en openbaar vervoer moet worden opgewaardeerd.*
- *Binnen de stedelijke regio, de As-50 gemeenten en Noordoost Brabant wordt op een evenwichtige en duurzame wijze de samenwerking versterkt ter bevordering van de sociaal-economische ontwikkeling van dit deel van Noord-Brabant.*
- *In het kader van het duurzaamheidsbeleid wordt de kwaliteit van de leefomgeving versterkt door een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering.*

Verwerving kan met verschillende doeleinden plaatsvinden. **Tot de invoering van de Grondexploitatiewet stond verwerving van grond mede in het teken van een beter kostenverhaal namelijk door uitgifte van bouwrijpe grond door de gemeente.** Soms is er een puur bedrijfseconomisch motief om tot verwerving over te gaan. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een marktpartij die wil beleggen in onroerend goed en daarom tot aankoop van onroerend goed overgaat, of om een partij die wil speculeren met vastgoed. Ook bestaan er politieke motieven voor verwerving; bijvoorbeeld revitalisering c.q. socialisatie van de woningvoorraad.

Vanaf 1 juli 2008 (invoering Grondexploitatiewet) is verwerving met het doel door gronduitgifte het kostenverhaal te plegen, minder relevant geworden. De Grondexploitatiewet geeft de gemeente de gelegenheid om ook zonder grondbezit, haar kostenverhaal af te dwingen via de bouwvergunning. Anderzijds kunnen er omstandigheden zijn dat grondbezit (afgezien van de betekenis van bovenstaande alinea) gewenst is/opportuun kan zijn b.v.:

- grond kunnen verwerven zodat de gemeente een betere regie over de ontwikkelingen heeft;
- grondbezit t.b.v. grondruil

In dit kader gaat het met name om verwerving ten behoeve van ruimtelijk beleid.

De doelstellingen op het terrein van de inrichting en het gebruik van de ruimte kunnen echter sterk verschillen. Soms betreft het de realisatie van een heel nieuw gebied, soms de revitalisering van een bestaand gebied.

Met het verschil in beleidsdoelstellingen is er ook een verschil in de wijze van aanpak die voor de verwerving wordt gekozen. Betreft het een gebied waar een grote waardesprong is te verwachten als de nieuwe inrichting en het nieuwe gebruik is gerealiseerd, dan zullen ook marktpartijen mogelijk zeer geïnteresseerd zijn in verwerving.

In een herstructureringsgebied zal verwerving vaak onrendabel zijn; zonder bijdragen van de overheid zullen marktpartijen niet snel tot verwerving overgaan.

De aard van de verwervingsopgave bepaalt voor een belangrijk deel de gekozen werkwijze. Daarom wordt allereerst kort ingegaan op verschillende beleidsdoeleinden, waarbij verwerving een rol kan spelen. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan verwerving voor uitbreiding van het stedelijk gebied, voor vernieuwing van het stedelijk gebied (inclusief herstructurering), verwerving ten behoeve van natuurontwikkeling en voor ad hoc verwerving binnen het gemeentelijk grondgebied

De haalbaarheid en uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in hoge mate afhankelijk van de effectiviteit van het grondbeleid. En daarbij ook met de kosten welke verhaald kunnen worden op het moment van realisatie van de plannen.

Bij de (her)ontwikkeling van locaties zijn overheidsinvesteringen nodig. Deze investeringen betreffen plan- en voorbereidingskosten, voorzieningen van openbaar nut en andere voorzieningen.

Er bestaan diverse instrumenten om zowel voor actieve- als passieve grondpolitiek de kosten te verhalen. In de onderstaande paragraaf worden de verschillende instrumenten beschreven en aangegeven die gebruikt worden door de gemeenten Uden en Veghel en wat de keuze is voor het gezamenlijke beleid.

- Gronduitgifte.
- Gemengde exploitatie en kostenverhaal op basis van Publiek private samenwerking.
- Exploitatieovereenkomst ex art 42 Wro van toepassing op vigerende en niet onder de Grondexploitatiewet vallend kostenverhaal.
- *Baatbelasting voor vigerende en niet onder de Grondexploitatiewet vallende bestemmingsplannen en kostenverhaal (artikel 222 van de Gemeentewet).*
- *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening 2007 en de in afd. 6.4 verankerde “Grondexploitatiewet”*
- *Overeenkomst tot kostenverhaal voordat een exploitatieplan ex art. 6.12 van de Grondexploitatiewet is vastgesteld (anterieure overeenkomst)*
- *Overeenkomst tot kostenverhaal, gesloten na de vaststellen door de raad van een exploitatieplan ex zrt. 6.12 Grondexploitatiewet (posterieure overeenkomst)*
- *Publiekrechtelijk kostenverhaal (o.b.v. de Grondexploitatiewet) via de bouwvergunning*

Overgangsrecht nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Het overgangsrecht regelt dat de volgende omstandigheden niet onder de Grondexploitatiewet vallen:

- *vigerende bestemmingsplannen*
- *voor de invoeringsdatum van de Grondexploitatiewet (1-7-2008) ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplannen*
- *voor de invoeringsdatum van de Grondexploitatiewet (1-7-2008) aangevraagde c.q. verleende vrijstellingen en ontheffingen*

GRONDEXPLOITATIEWET (HET OORSPRONKELIJKE HOOFDSTUK VERVALT EN WORDT VERVANGEN DOOR ONDERSTAANDE TEKST NIEUWE WET EN NIEUW KOSTENVERHAAL MET MATRIX)

Grondexploitatiewet (nieuw regiem per 1-7-2008)

Met ingang van 1-7-2008 is de nieuwe Wro2007 ingevoerd. Onderdeel van de nWro2007 is afdeling 6.4; deze "afdeling" wordt in de praktijk de Grondexploitatiewet genoemd.

Beknopte ontstaansgeschiedenis Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is het antwoord van het Kabinet op jarenlange kritiek en discussies over tekort schietend instrumentarium t.b.v. kostenverhaal bij locatieontwikkelingen. Geruime tijd was duidelijk dat met name het bestaande wettelijke instrumentarium voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting op voornamelijk punten te kort schieten. Via de baatbelasting kan maar een deel van de kosten worden verhaald. Bovenwijkse voorzieningen en onderhoud of combinatie reconstructie/onderhoudskosten werden in de jurisprudentie niet toegelaten bij verhaal via de Baatbelasting. Kostenverhaal plegen via een exploitatieovereenkomst resulteerde vaak in langdurige onderhandelingen terwijl zogenaamde "freeriders" de dans soms ontsprongen.

"Free-riders" waren grondeigenaren die bereid en in staat waren om de ontwikkelingen volgens het bestemmingsplan uit te voeren maar niet bereid waren om (voldoende) mee te betalen aan de kosten.

Voorts ontbraken bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening.

De Grondexploitatiewet kent een zogenaamd "twéésporenbeleid":

- 1. Het privaatrechtelijke spoor tot kostenverhaal*
- 2. Het publiekrechtelijke spoor tot kostenverhaal via de bouwvergunning*

Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet geeft de basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten tot kostenverhaal voor grondexploitatie tussen de gemeente, projectontwikkelaars en (eventuele) andere particuliere eigenaren. In deze overeenkomst worden afspraken vastgelegd over financiële bijdragen ook als het ruimtelijke ontwikkelingen/investeringen buiten de locatie betreft, zoals kosten van aanleg van groenvoorzieningen, natuurcompensatie en bijvoorbeeld de kosten van recreatiegebieden. Onder het oude wettelijk regiem was dat nauwelijks haalbaar..

Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

Dit publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal is een "nieuw aanvullend instrument" en kan worden gekwalificeerd als "stok achter de deur". Een effectievere stok-achter-de-deur, dan de Baatbelasting i.g.v. toepassing van het oude regiem. Vuistregel is dat er straks (formeel) sprake is van een verplichting tot kostenverhaal. Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst tot kostenverhaal over grondexploitatie heeft kunnen sluiten (zoals hiervoor beschreven) moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen met wie de gemeente geen contract heeft kunnen sluiten. Het instrument is alleen van toepassing bij bestemmingsplannen

en projectbesluiten op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, die voor de eerste maal voorzien in nieuw bouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen zoals de verandering van een fabrieksgebouw in een appartementencomplex.

De bouwplannen bedoeld in de Grondexploitatiewet zijn bij algemene maatregel van bestuur in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) nader gedefinieerd.

De saillante veranderingen t.a.v. grondbeleid (instrumentarium) en kostenverhaal en de voordelen voor de gemeente luiden kort samengevat als volgt:

- 1. Met de toepassing van de Grondexploitatiewet als instrument voor kostenverhaal, vervalt de toepassing van Exploitatiewet en de Baatbelasting. (blijft wel instrument voor per 1 juli 2008 vigerende bestemmingsplannen)*
- 2. Mogelijkheid om via anterieure overeenkomsten, het kostenverhaal overeen te komen, waarbij een behoorlijke mate van contractvrijheid geldt, maar dat ook niet als "vrijbrief" vertaald mag worden. Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst die wordt/is gesloten voordat een Exploitatieplan tot kostenverhaal via het publiekrechtelijke spoor is vastgesteld door de raad (samen met een bestemmingsplan)*
- 3. Nadere regels voor het hanteren van inbrengwaarden.*
- 4. Invoering bij Algemene maatregel van bestuur, van een (limitatieve) kostensoortenlijst t.b.v. kostenverhaal.*
- 5. Kostenverhaal (publiekrechtelijk) afdwingbaar via het verlenen van bouwvergunningen.*
- 6. Regiem voor het kunnen doorbelasten en afdwingen van "kosten bovenwijkse voorzieningen en bovenplankosten".*
- 7. Vaststellen van een Exploitatieplan. Het Exploitatieplan moet worden vastgesteld gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectbesluit. Een bestemmingsplan of projectbesluit verschaft een directe bouwtitel en daarom is het ongewenst dat er op dat moment rechtsonzekerheid kan bestaan over het kostenverhaal en de locatie-eisen.*
- 8. Verplichting tenminste 1 x per jaar het Exploitatieplan financieel te herzien.*
- 9. Het mogen stellen van locatie-eisen (waaronder aanwijzen waar in bepaalde omvang bijvoorbeeld sociale woningbouw en/of vrije kavels gerealiseerd moet worden)*
- 10. Uitgangspunt van de wet is dat kostenverhaal slechts mogelijk is tot een maximum van de geraamde marktconforme opbrengsten van de uitgeefbare m² grond, gerelateerd aan de bouw categorie die op die grond gerealiseerd mag worden.*
- 11. Door het stellen van locatie-eisen, kan op basis van (vrij gedetailleerde) differentiatie, een doelmatiger en rechtvaardiger kostenverhaal worden gepleegd en tevens de gemeentelijke doelen beter worden gerealiseerd.*

Kenmerken en verschillen van het oude regiem en het nieuwe regiem

Knelpunt	Oude regime *	Nieuw regime **
Bovenwijkse kosten	Mag niet in baatbelasting	Wel verhaalbare kosten
Bestemmingsplan	Lange procedure	Doorlooptijd 26 weken
Soc.woningbouw op eigendom van derden	Niet afdwingbaar	Wel afdwingbaar via stellen locatie eisen
Vrije kavels ter beschikking stellen	Niet afdwingbaar	Wel afdwingbaar via stellen locatie eisen
kostenverhaal	Geen relatie GEW slecht afdwingbaar	Wel relatie GEW goed afdwingbaar
Privaat kostenverhaal is mislukt	Baatbelasting slechte "laatste stok achter de deur"	Grondexploitatiewet en publieke spoor "sterke stok achter de deur"
Geen of weinig grondbezit voor gemeente	Kostenverhaal kan dan niet via gronduitgifte maar moet "vrijwillig" worden overeengekomen of afgedwongen worden via de baatbelasting (daar mag geen bovenwijken in worden verdisconteerd)	Voor 100% kostenverhaal mogelijk m.b.t. de toegelaten verhaalbare kosten door private overeenkomst en/of afdwingbaar door financiële voorschriften te verbinden aan de aanvraag van de bouwvergunning. Hiertoe moet de gemeente een Exploitatieplan en bestemmingsplan gelijktijdig vaststellen
Free-riders	Ontspringen vaak het kostenverhaal	Betalen kostenverhaal via de bouwvergunning; tijd rekken/vertragen kan bestreden worden met versnelde onteigening
Onteigening als het beroep op zelfrealisatie niet wordt waargemaakt	Tijdrovende procedure	Snellere procedure

* Oude regiem: Exploitatieverordening / exploitatieovereenkomst/ baatbelasting

** Nieuw regiem: Grondexploitatiewet / anterieure of posterieure overeenkomst / exploitatiebijdrage bij bouwvergunning

Indien projectontwikkelaars zelf een plan voorleggen, dienen deze tevens een planschaderisicoanalyse uit te voeren. Dit is een verplichting die wordt opgelegd, aangezien planschade voor rekening is van de initiatiefnemer. Indien dit niet gebeurt, werkt de gemeente niet mee aan het initiatief omdat er geen zekerheid bestaat over de economische uitvoerbaarheid van het plan. Met name bij inbreidingslocaties is verhaal van planschade aan de orde.

Planschade is ook in de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening 2007 een voor het kostenverhaal toegelaten kostenpost geworden..

Bijdrage / kostenverhaal m.b.t. Bovenwijkse voorzieningen / Ruimtelijke ontwikkelingen

Het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen is bij de gemeente Uden mede gebaseerd op de uitgangspunten van het raadsbesluit van 28 februari 2008.

De volgens de nieuwe wetgeving benodigde onderbouwing en verdere concretisering in:

- maatregelen
- tijd
- geld

is medio 2009 door de gemeente Uden gerealiseerd in de ISVU 2009-2015 en de bijbehorende uitvoeringsnota en handleiding “Meerjarig Investeringsplan Infrastructuur” Daarmee is ook het publiekrechtelijke spoor van kostenverhaal via de bouwvergunning zoveel mogelijk gewaarborgd.. De uitgangspunten van het raadsbesluit 28 februari 2008 ten aanzien van fondsvorming worden bij onderhandelingen over het sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten tot kostenverhaal, zoveel mogelijk geëffectueerd.