



NOTA GRONDBELEID 2018

COLOFON

Vastgesteld door de gemeenteraad op 25 januari 2018

Zaaknummer 37001



Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doel van de Nota Grondbeleid	4
1.3 Focus van het grondbeleid 2018	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Uitgangspunten voor grondbeleid	6
2.1 Grondbeleid is een doel, geen middel	6
2.2 Doelstellingen van het grondbeleid	6
2.3 Situationeel grondbeleid	6
2.4 Actiematrix	7
3. Sturende kaders voor gemeentelijk grondbeleid	9
3.1 Gebiedsgerichte programma's	9
3.2 Woonbeleid	11
3.3 Recreatief beleid	11
3.4 Economisch beleid	12
3.5 Welzijnsbeleid en accommodaties	12
4. Juridische sturing en beheersing	13
4.1 Algemeen	13
4.2 Facilitair proces	13
4.3 Actief proces	14
4.4 De keuze van de gemeente Schouwen-Duiveland	15
5. Financiële sturing en beheersing	16
5.1 Algemeen	16
5.2 Facilitair proces	16
5.3 Actief proces	17
5.4 De keuze van de gemeente Schouwen-Duiveland	18
6. Rolverdeling gemeenteraad en college	19
6.1 De gemeenteraad	19
6.2 Het college	19
6.3 De ambtelijke organisatie	19
6.4 Schematisch overzicht	19
Bijlage 1: Juridische instrumenten	21
Bijlage 2: Leidraad ruimtelijke projecten	24
Verwijzingen en eindnoten	25

1.1 AANLEIDING

Het vigerende grondbeleid is vastgelegd in de 'Nota grondbeleid gemeente Schouwen-Duiveland 2008–2012'. Deze nota is dus ruim 9 jaar geleden opgesteld en meer dan 5 jaar niet geactualiseerd. Dit was ook een van de constatering van de rekenkamercommissie in een door haar uitgevoerd onderzoek naar het grondbeleid, hierin begeleid door onderzoeksbureau Necker van Naem⁽⁶⁾. Tijd dus voor actualisatie.

In haar vergadering van 2 juli 2015 heeft de rekenkamercommissie zich 3 vragen gesteld:

- Sluit het vastgestelde grondbeleid nog aan bij de huidige praktijk van vandaag?
- Als de uitvoering niet meer aansluit bij het beleid, moet het beleid dan worden aangepast?
- Hoe toekomstbestendig is het beleid nog en is de actuele marktsituatie goed in beeld?

De commissie heeft hierbij gekeken naar het voorstel van de Raad voor financiële verhoudingen om het grondbeleid te verschuiven van actief naar meer faciliterend. Daarom is uiteindelijk de volgende hoofdvraag voor haar onderzoek geformuleerd:

'In hoeverre sluit het vastgestelde grondbeleid nog aan bij de huidige uitvoeringspraktijk en past die uitvoeringspraktijk nog bij de door de Raad voor de financiële verhoudingen voorgestelde verschuiving van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid?'

In haar onderzoeksrapport van 10 juni 2016 heeft de rekenkamercommissie conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De belangrijkste zijn:

1. De Nota Grondbeleid is verouderd en moet worden geactualiseerd.
2. Heroriënteer je als gemeente op wat je met het beleid wilt bereiken.
3. De huidige Nota Grondbeleid heeft een instrumenteel karakter. Baseer de nieuwe Nota Grondbeleid op beleidskeuzen en geef aan wat de prioriteiten zijn.

De gemeenteraad heeft de conclusies en aanbevelingen op 21 juli 2016 integraal overgenomen. Dit resulteerde in de raadsopdracht om nieuw grondbeleid te ontwikkelen. Met de voorliggende Nota Grondbeleid wordt invulling gegeven aan die raadsopdracht.

1.2 DOEL VAN DE NOTA GRONDBELEID

Met grondbeleid ondersteunt en verwezenlijkt de gemeente doelen op meerdere beleidsterreinen. Vragend geformuleerd: 'Wat wil de gemeente bereiken en hoe kan zij grondbeleid hiervoor inzetten?'. Dit kan een actieve rol zijn waarbij (strategisch) gronden of gebouwen worden aangekocht. De gemeente kan ook 'de markt, de markt laten' en alleen reageren op vragen, wensen en ontwikkelingen vanuit de samenleving zoals (project)ontwikkelaars, woningcorporaties en andere maatschappelijke spelers. Een tussenvorm is die van publiek-private-samenwerking (PPS).

In de Nota Grondbeleid leggen college en gemeenteraad hun afspraken vast over doelen, instrumenten en bevoegdheden, zodat dit duidelijk is voor hun maar ook voor andere partijen op de markt van grond en vastgoed.

1.3 FOCUS VAN HET GRONDBELEID 2018

De conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn gebaseerd op het door de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) geformuleerde uitgangspunt van een verschuiving van een actief grondbeleid naar een faciliterend grondbeleid. De gemeenteraad schaarde zich met zijn besluit van 21 juli 2016 achter de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie. Dit betekent - op papier - een breuk met het grondbeleid in het afgelopen decennium in de gemeente Schouwen-Duiveland. Op papier, want zoals de Rekenkamercommissie in haar rapport ook constateert had de gemeente Schouwen-Duiveland in de praktijk het actieve grondbeleid al verlaten⁽²⁾. De nu voorliggende Nota Grondbeleid is niet geënt op actief - of faciliterend grondbeleid maar op situationeel grondbeleid, hierbij aansluiting zoekend bij het essay van het zogenaamde 'Watertorenberaad'⁽³⁾.

1.4 LEESWIJZER

De keuze voor situationeel grondbeleid wordt toegelicht in hoofdstuk 2. Wat dit betekent voor de beleidskaders van de gemeente Schouwen-Duiveland wordt uitgewerkt in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 gaat in op de juridische sturing en beheersing. In hoofdstuk 5 wordt de financiële sturing en beheersing beschreven. In hoofdstuk 6 wordt de rolverdeling tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders uiteengezet, waarbij ook kort wordt ingegaan op de rol van de ambtelijke organisatie. In de bijlagen zijn de juridische instrumenten opgenomen, zoals deze ten dienste staan van de uitvoering van het grondbeleid.

Uitgangspunten voor grondbeleid

2

2.1 GRONDBELEID IS EEN DOEL, GEEN MIDDEL

De gemeente Schouwen-Duiveland heeft het actieve grondbeleid in de praktijk al jaren verlaten. Zij dient het grondbeleid daarom opnieuw te definiëren en vast te leggen. De rekenkamercommissie heeft de gemeenteraad op het spoor gezet van het essay van het Watertorenberaad. In de kern bezien adviseert dit beraad tot het voeren van situationeel grondbeleid. Per initiatief of project wordt beredeneerd gekozen hoe de gemeente haar grondbeleid inzet om te komen tot het bereiken van haar maatschappelijke beleidsdoelstellingen. Dit kan actief zijn, maar ook faciliterend. Zij kan ook kiezen voor de tussenvorm van publiek-private-samenwerking (hierna: PPS). Bovenal geldt echter dat grondbeleid een middel is om het gemeentelijk beleid te verwezenlijken. Grondbeleid is geen doel op zich.

2.2 DOELSTELLINGEN VAN HET GRONDBELEID

De gemeenteraad legt de strategische doelen vast in structuurvisies, bestemmingsplannen, kadernota's of programma's voor gebieden of kernen. Behalve in ruimtelijke documenten worden deze doelen ook vastgelegd in bijvoorbeeld het 'Integraal huisvestingsplan basisonderwijs' en het 'Programma maatschappelijke voorzieningen'. Beide documenten zijn op het moment van schrijven⁽⁴⁾ nog niet vastgesteld.

Met de Nota Grondbeleid beoogt de gemeente Schouwen-Duiveland:

1. haar strategische ruimtelijke (en maatschappelijke) doelen te realiseren door
 - a. het gewenste ruimtegebruik te realiseren;
 - b. de gewenste ruimtelijke kwaliteit te bevorderen;
2. te zorgen voor een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten (tussen eigenaren, exploitanten, gebruikers en de gemeente);
3. de gemeentelijke financiële risico's van ruimtelijke ontwikkelingen te beheersen.

Beleidsdocumenten zijn beperkt houdbaar. De wereld is dynamisch, de gemeente en haar omgeving veranderen continue. Dit kan de strategische doelen beïnvloeden. Beleidskaders - en dus ook het grondbeleid - moeten periodiek worden afgestemd op de maatschappelijke context en indien nodig worden herzien.

2.3 SITUATIONEEL GRONDBELEID

Een veel gebruikt onderscheid in grondbeleid is dat tussen actief en passief beleid. Bij actief grondbeleid verwerft en ontwikkelt de gemeente zelf locaties. Dit veronderstelt dus (het verwerven van) eigendom van die locaties. Bij passief grondbeleid laat de gemeente de ontwikkeling van locaties over aan de markt. Een tussenvariant is nog de publiek private samenwerking. Deze variant kan nog nader worden onderverdeeld in drie modellen: een bouwclaimmodel, een joint-venture-model en een concessiemodel.

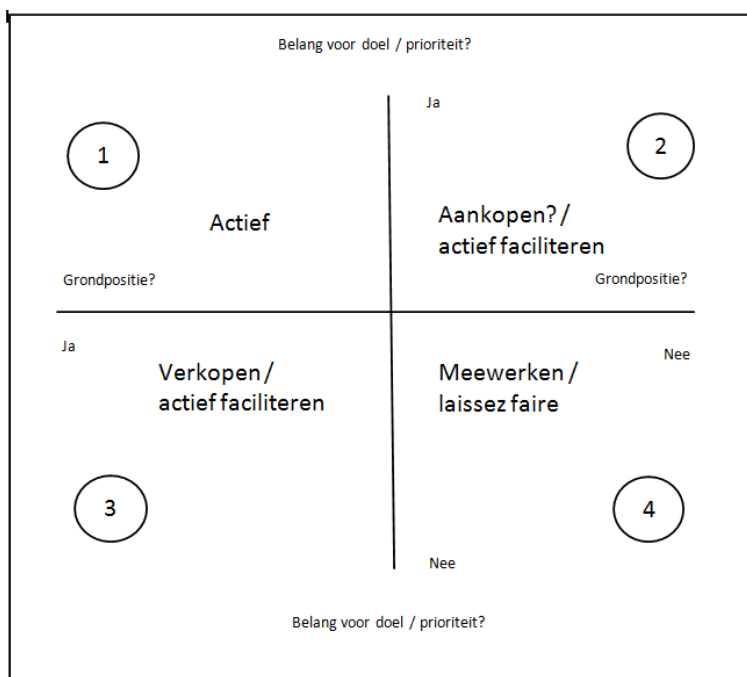
In navolging van het rapport van het 'Watertorenberaad' introduceren we situationeel grondbeleid. Dit houdt het volgende in. De gemeente Schouwen-Duiveland wil uiteraard haar strategische doelen realiseren. Zij stimuleert en motiveert (markt)partijen hierbij te helpen. Als een marktpartij de gemeente vraagt om medewerking dan moet de gemeente zich afvragen welk beleid(sdoel) of welke maatschappelijke behoefte ermee wordt gediend. Ook is relevant of de gemeente wel of geen eigenaar is van de locatie. Afhankelijk van de antwoorden op deze 2 vragen kiest de gemeente voor een actieve of faciliterende rol. Het is dus situatieafhankelijk.

2.4 ACTIEMATRIX

Vanuit de scenarioafweging bepaalt het college haar actie, gebaseerd op de vragen:

1. Is er een strategisch gemeentelijk doel?
2. Heeft de gemeente een grondpositie?

De antwoorden leveren 4 varianten op, uitgewerkt in onderstaande matrix. Per project of dossier kiest de gemeente óf zij handelt en zo ja, h oe zij handelt en welk instrument zij daarbij inzet.



Bij de positiebepaling en de instrumentariumkeuze zijn wet- en regelgeving over aanbesteding en staatssteun van belang. Het kader voor aanbesteding is neergelegd in de Wet markt en overheid, de Mededingingswet en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Bij staatssteun gelden met name het Werkingsverdrag van de Europese Unie en daarop steunende wet- en regelgeving. Het voert voor deze nota te ver deze hier gedetailleerd uit te werken. Volstaan wordt met het benoemen ervan.

Kwadrant 1

De gemeente gaat over tot actief handelen als:

- a. de beoogde ontwikkeling hoge prioriteit heeft;
- b. zij een grondpositie heeft en deze wil (laten) ontwikkelen, hetzij door overdracht aan de markt of in een vorm van samenwerking met de markt (bijvoorbeeld PPS);
- c. zij een grondpositie heeft en deze wil (laten) ontwikkelen, maar de markt hierin (om welke reden ook) geen interesse heeft: gemeentelijke zelfrealisatie.

De gemeente kan kiezen voor de volledige regie of voor samenwerking met de markt. In de eerste optie gaat zij over tot tenderen of zij besteedt de ontwikkeling aan. In de tweede optie stelt zij kaders en biedt daarbinnen de ruimte aan de markt en/of de maatschappij om de beoogde doelen te realiseren. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewerkt met prijsvragen. Verkoop van de grondpositie blijft gedurende het proces nadrukkelijk een optie evenals PPS. Hierbij kunnen afspraken worden gemaakt over de regierol van de gemeente.

Kwadrant 2

De gemeente gaat over tot aankoop of handelt actief faciliterend als:

- a. de beoogde ontwikkeling hoge prioriteit heeft;
- b. zij geen grondpositie heeft en deze ook niet kan of wil krijgen (actief faciliterend);
- c. zij de grond én de regie in handen wil krijgen als de markt geen medewerking wil verlenen of als dit financieel voordeliger is (bijvoorbeeld aankoop of participatie in een PPS-constructie).

Uitgangspunt is actief faciliterend optreden door de gemeente en sturen via 'makelen en schakelen' ofwel het verbinden van partijen. Omdat er geen grondpositie is moet de gemeente via kader stellende bevoegdheden sturen op gewenste doelen. Dit kan bijvoorbeeld via planologische medewerking, als deze is vereist. Het gemeentelijk beleid stelt kaders waarbinnen de ontwikkeling moet worden gerealiseerd of beschrijft welke resultaten moeten worden gehaald. Resultaatafspraken kunnen tijdens de ontwikkeling van het project worden bijgesteld.

Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld garantstelling of (kortdurende) participatie. In het streven naar financiële regie kan in het uiterste geval worden overwogen over te gaan tot aankoop of deelname in een PPS-constructie.

Kwadrant 3

De gemeente gaat over tot verkoop als:

- a. de beoogde ontwikkeling geen hoge prioriteit heeft;
- b. zij de betreffende grond in eigendom heeft.

In deze optie ligt het meest voor de hand verkoop van grond en/of gebouwen aan marktpartijen, tegen minimaal marktconforme prijs. Omdat het eigendom in handen is en er geen gemeentelijke urgentie is tot ontwikkeling, kan in beginsel worden volstaan met conserverend bestemmen waarbij maatwerk wordt geleverd. Ook kan creatief worden meegedacht met marktpartijen door mee te werken aan tijdelijke bestemmingen.

Kwadrant 4

De gemeente verleent medewerking of faciliteert als:

- a. de beoogde ontwikkeling geen hoge of zelfs een lage prioriteit heeft;
- b. zij de betreffende grond niet in eigendom heeft.

De gemeente hoeft geen actieve rol te kiezen, aangezien er geen gemeentelijk strategisch doel is. Als de markt vraagt om medewerking en er is geen aanleiding deze niet te verlenen, dan kan de gemeente overgaan tot procesmatige ondersteuning. In dat geval dient de marktpartij hiervoor wel te betalen (kostenverhaal). Als het markt doel strijdt met het gemeentelijk doel of beleid dan kan de gevraagde medewerking worden geweigerd.

Sturende kaders voor gemeentelijk grondbeleid

3

Op 1 november 2011 stelde de gemeenteraad de nota 'Tij van de toekomst' vast, een overkoepelende strategische visie voor het gehele gemeentelijk grondgebied. Met deze visie wordt rekening gehouden bij sectorale beleidsvisies en plannen.

Er kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen ruimtelijke en maatschappelijke doelen. Ruimtelijk beleid is vooral verankerd in bestemmingsplannen voor het buitengebied, de woonkernen en thematische gebieden als recreatie- en bedrijventerreinen. Bestemmingsplannen bevatten bindende regels en uitgangspunten maar zijn vooral 'toelatingsplanologie'. Daarnaast zijn er gebiedsgerichte programma's. Hierin worden nadrukkelijk wel strategische doelen beschreven. Grondposities zijn daarbij veelal nog niet bepaald. Situationeel grondbeleid is een goed instrument bij de uitvoering en verwezenlijking van deze programma's.

Grondbeleid is soms relevant voor de realisatie van maatschappelijke doelen. Op enkele gebieden is (de actualisatie van) maatschappelijk beleid nog in ontwikkeling: integraal huisvestingsprogramma basisonderwijs, programma maatschappelijke voorzieningen. Er zijn wel vastgestelde nota's en visie voor recreatief beleid, economisch beleid (bedrijventerreinenprogramma) en wonen (Woonvisie/Woningmarktafspraken).

Bij haar grondbeleid werkt de gemeente vanuit alle vier kwadranten van de actiematrix. Dit kan variëren van het (bij een grondpositie) aanpassen van het programma, het werken met prijsvragen of het verlenen van een concessie, tot (zonder grondpositie) het stellen van kaders, financiële sturing/ondersteuning en het belemmeren van ontwikkelingen vanwege strijd met het gemeentelijk beleid.

3.1 GEBIEDSGERICHTE PROGRAMMA'S

Bij de opstelling van gebiedsvisies of -programma's wordt rekening gehouden met de eiland-brede visie 'Tij van de toekomst'⁽⁶⁾. Voor 3 kernen zijn gebiedsgerichte programma's vastgesteld: Bruinisse, Renesse en Zierikzee. Daarnaast is een gebiedsvisie vastgesteld voor 'De Schelphoek'.

Gebiedsprogramma's kennen geen vast stramien of een tevoren nauw omschreven einddoel. Het gaat meer om de vraag 'Wat voor dorp/gebied wil je in jaar X zijn? Hoe moet het eruit zien, hoe functioneert het?'. Een actueel voorbeeld is het Masterplan Renesse (zie par. 3.1.2). De gemeente stuurt door kaders te stellen en ontwikkelingen te stimuleren dan wel te belemmeren. Dit varieert van het uitvoeren in eigen beheer, via regisseren tot het (door 'makelen en schakelen') met elkaar in contact brengen van partijen.

Er is een geldende structuurvisie 'Buitengebied'. Deze wordt in 2018 geactualiseerd. De gemeente heeft bij de uitvoering van de doelstellingen voornamelijk een faciliterende rol. Er wordt in 2018 ook gewerkt aan een omgevingsvisie buitengebied in de geest van de nieuwe Omgevingswet. Na deze visie volgen ook een omgevingsplan Buitengebied en programma's op basis van deze nieuwe wet. De Omgevingswet gaat uit van een beleidscyclus die gericht is op het actief realiseren van doelen voor de fysieke leefomgeving.

3.1.1 Uitvoeringsprogramma Bruinisse Voortvarend 2015-2018

Voor Bruinisse is een 'Masterplan centrumgebied en haven' vastgesteld⁽⁶⁾, gevolgd door een 'Uitvoeringsprogramma Bruinisse Voortvarend 2015-2018'⁽⁷⁾. Het programma richt zich op twee economisch belangrijke delen van het dorp, namelijk de omgeving van de supermarkt Albert Heijn en de vissershaven

aan de Havenkade. Hier acteert de gemeente vooral vanuit de kwadranten 1 en 2. Zij zoekt actief samenwerking met de markt, maar gaat niet over tot verwerving van grondposities. Voor zover zij posities heeft biedt zij die te koop aan of brengt die in bij samenwerkingsconstructies.

3.1.2 Masterplan Renesse

Het Masterplan Renesse⁽⁹⁾ bevat een visie op de ontwikkeling tot ongeveer 2035 met als centrale opgave dat het dorp '(...) zich moet blijven ontwikkelen en verbeteren om aantrekkelijk en leefbaar te blijven voor haar bewoners en haar bezoekers.⁽⁹⁾ Het plan '(...) geeft aan waar de belangrijkste kansen en opgaven liggen (...) levert zo een bijdrage aan het verbeteren van de kwaliteit en samenhang tussen toekomstige initiatieven in en om het dorp. (en) ... geeft de grote lijnen aan waarbinnen toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen plaats kunnen vinden.⁽¹⁰⁾', aldus het Masterplan. Het plan is geen blauwdruk, maar laat ruimte voor onverwachte kansen, vernieuwende ideeën. Het wil ruimte bieden aan ondernemers en bewoners. De gemeente claimt nadrukkelijk niet het ontwikkelrecht, maar zoekt naar samenwerking en biedt die ook aan.

Als een particulier initiatief of een ontwikkeling past binnen het doel van het Masterplan en de gemeente heeft een grondpositie, dan kiest ze voor zelfrealisatie of voor verkoop. Het Masterplan spreekt expliciet van een actieve verwerving van strategische locaties, mits daarvoor goede titels zijn. Aankoop is geen doel op zich. Bij aankoop voor sanering of (bedrijfs)verplaatsing dient er zicht te zijn op een functie voor de te verwerven locatie, zoals realisatie of verbetering van infrastructuur en openbare ruimte. Dit kan externe partners stimuleren tot investering.

3.1.3 Structuurvisie Zierikzee 2030

De Structuurvisie Zierikzee 2030 beschrijft de huidige en gewenste waarden en kwaliteiten van de stad Zierikzee en kijkt daarbij vooruit naar 2030. In de visie worden de verschillende belangen vanuit diverse beleidsterreinen tegen elkaar afgewogen, waaruit een integrale richting tot 2030 resulteert. Bij de realisatie van de geschetste beleidsdoelstellingen is betrokkenheid van burgers en bedrijven noodzakelijk. Op haar beurt denkt de gemeente mee in oplossingen. Hoewel het plangebied waarvoor de visie is geschreven, beperkt is voor de stad, houdt de werking van de structuurvisie niet op bij de stadsgrenzen. Er is een onlosmakelijke relatie met de directe omgeving van de stad en met de gemeente als geheel.

De structuurvisie wil enthousiasmeren, verleiden en inspireren om initiatieven te realiseren en te financieren. Niet alleen voor de gemeente, maar ook voor ondernemers, inwoners en andere overheden. Daarmee sluit de visie goed aan bij de keuze voor situationeel grondbeleid, waarin immers per casus wordt bepaald welke positie de gemeente inneemt. Stelt zij zich actief op of gaat ze over tot faciliteren? Heeft ze eigendom c.q. wil ze die verwerven of laat zij de ontwikkeling bewust over aan de markt? Flexibiliteit is een kernbegrip, maar wel kijkend naar de beleidsdoelstellingen.

3.1.4 Gebiedsvisie Schelphoek

Het meest recente gebiedsprogramma is 'De Schelphoek'⁽¹¹⁾. De gemeente heeft hier geen grondpositie en zij ambieert deze ook niet. Zij zal dus opereren vanuit de kwadranten 2 en 4 door (ruimtelijke) kaders te stellen en hier vanuit bepaalde ontwikkelingen desgewenst stimuleren of juist belemmeren. Zij doet dit door te streven naar functieregie en door via 'makelen en schakelen' partijen met elkaar in verbinding te brengen.

3.1.5 Nog op te stellen visies voor andere kernen

Vanaf 2016 wordt gewerkt aan programma's of visies voor andere kernen. Daarbij ligt er een belangrijke rol voor de dorps- en stadsraden. Bij stads-/dorps- en gebiedsvisies gebruikt de gemeente de actiematrix voor haar situationele positiebepaling.

Zo kan de gemeente bijvoorbeeld overgaan tot aankoop van locaties als daarmee ruimtelijke knelpunten kunnen worden opgelost. Aanleg of verbetering van infrastructuur en openbare ruimte is in beginsel alleen mogelijk indien dit aansluit op regulier werk zoals dit in de (meerjaren)begroting of investeringsplanning is opgenomen.

3.2 WOONBELEID

De gemeentelijke woningmarkt is ernstig verstoord. Dit heeft deels een demografische oorzaak, maar er is ook sprake van een kwalitatieve mismatch (verkeerde woningtype), overmatige plancapaciteit en een verkeerde spreiding (niet in de juiste kernen). Het is cruciaal dat er een nieuwe balans wordt gevonden. Belangrijke kaders zijn de 'Woonvisie 2013–2022'⁽¹²⁾, de 'Regionale Woningmarkt afspraken 2014–2023'⁽¹³⁾ en de 'Structuurvisie ongebruikte individuele bouwtitels'⁽¹⁴⁾.

De nieuwe balans kan deels worden geëffectueerd met het grondbeleid. Veel plancapaciteit ligt vast in afspraken met ontwikkelaars en/of in bestemmingsplannen. Met de Woningmarkt afspraken zijn diverse plannen geschrapt of doorgeschoven tot na 2024. Capaciteit in gemeentelijke plannen is verlaagd door minder woningen te realiseren. Van de markt wordt eenzelfde actie verwacht, zodat het aantal ongebruikte bouwtitels daalt en er ruimte ontstaat voor woningen van het juiste type op de goede plek.

Voorlopig worden geen nieuwe uitleggebieden meer ontwikkeld, maar wordt ook hier ingezet op opwaarderen, herstructureren of transformeren van bestaande omgeving. In de dorps- en stadsvisies moet hieraan aandacht worden besteed. Kleinschalige ontwikkeling draagt bij aan de leefbaarheid en vitaliteit van Schouwen-Duiveland.

Er wordt niet langer automatisch meegewerkt aan de opname van een woonbestemming in bestemmingsplannen, waarna vervolgens moet worden afgewacht of daadwerkelijk wordt gebouwd. In plaats daarvan wordt meer gewerkt met een uitgebreide omgevingsvergunning, waarbij de situatie pas na realisatie in de eerstvolgende herziening van het bestemmingsplan wordt verwerkt. Als de vergunning niet wordt benut, dan vervalt het bouwrecht na 3 jaar automatisch. Hiermee worden 'slappende' bouwtitels voorkomen.

3.3 RECREATIEF BELEID

In 'Tij van de toekomst' is al gesignaleerd dat de recreatieve 'beleving' is veranderd. Schouwen-Duiveland heeft niet langer genoeg aan zon, zee en strand. Er moet 'meer te doen' zijn in de vakantieomgeving en de eisen van de recreanten aan de verblijfplaats zijn hoger geworden. Dit uit zich in grotere sta- en standplaatsen, meer behoefte aan privacy bij huisjes, meer variëteit aan verblijfsvormen (ecolodges, glamping) en meer en grotere camperplaatsen. Het college heeft het Actieprogramma 'Schouwen-Duiveland kiest voor toerisme' vastgesteld⁽¹⁵⁾. De gemeenteraad heeft het beleidskader waarbinnen de recreatiesector het toeristisch product en dan vooral de kampeerterrinen, kan doorontwikkelen, vastgelegd in de Nota Kamperen⁽¹⁶⁾. Deze eisen worden doorvertaald in omgevingsvergunningen en bestemmingsplannen, zodat een basis wordt gecreëerd voor kostenverhaal via leges en/of exploitatie- en planschadeovereenkomsten.

Veelal heeft de gemeente een positie in de kwadranten 2 en 4 van de actiematrix. Recreatiebedrijven liggen meestal in het buitengebied en de gemeente heeft daar traditioneel weinig gronden. Sturing vindt in die situaties vooral plaats via ruimtelijke plannen door medewerking te verlenen of die juist te weigeren. Uitzondering hierop zijn de gemeentelijke compensatiegronden Regiovisie Schouwen-west aan de Lagezoom in Renesse en aan de Rampweg in Ellemeet. Ruimtelijke eisen zijn ook vastgelegd in de Nota Kamperen.

3.4 ECONOMISCH BELEID

Het economisch beleid heeft een reikwijdte van grote bedrijven als Zeelandia tot detailhandel in de (kleine) kernen, van bedrijventerreinen als De Zuidhoek tot dorpswinkels. De uitwerking gebeurt in structuurvisie(s) en bestemmingsplannen. Voorbeelden hiervan zijn bedrijventerreinen als het Businesspark of de Straalweg. Er wordt ook gebiedsgericht gewerkt. Recente voorbeelden zijn de herontwikkeling van het Haringvlietplein en de Julianastraat in Zierikzee. Hierbij heeft de gemeente grondposities verworven of heeft zij met particuliere ontwikkelaars/investeerders overeenkomsten gesloten (PPS). Creativiteit, innovatie en flexibiliteit zijn kernbegrippen. Belangrijke instrumenten zijn kostenverhaal, exploitatieovereenkomst en samenwerkingsovereenkomst.

Het bedrijventerreinenprogramma 2016–2021 is in september 2017 vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgangspunt hiervan is herstructurering en kwaliteitsverbetering van bestaande terreinen, en slechts in beperkte mate groei.

3.5 WELZIJSBELEID EN ACCOMMODATIES

In 2014–2015 is geconstateerd dat de kleinere kernen in verhouding tot het aantal inwoners te veel voorzieningen hebben, afgezet tegen de 3 grootste kernen⁽¹⁷⁾. De kleinere kernen zijn 'overbedeeld'. Het huidige beleid is gericht op spreiding en instandhouding van voorzieningen in de kernen. Het college werkt aan een 'Programma Maatschappelijke Voorzieningen', op basis waarvan concrete, reële en integrale toekomstscenario's per kern opgesteld kunnen worden. Het programma wordt in 2018 vastgesteld door de gemeenteraad. Vast staat wel dat het grondbeleid van groot belang is bij de uitvoering van het toekomstige 'Programma Maatschappelijke Voorzieningen' en dat daarop de actiematrix van toepassing is. Bij veel maatschappelijke voorzieningen heeft de gemeente immers een grondpositie of is zij eigenaar van gebouwen. Bij de uitvoering van de kadernota zal vanuit het grondbeleid worden bezien in welk kwadrant de gemeente zich bevindt, welke positie zij kiest en welke instrumenten zij inzet.

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de gemeente een situationeel grondbeleid voert, zowel facilitair als actief grondbeleid. Bij beide vormen van grondbeleid horen verschillende juridische sturingsinstrumenten. Hieronder worden in paragraaf 4.2 kort de middelen benoemd die betrekking hebben op het facilitaire proces en in paragraaf 4.3 de middelen die betrekking hebben op het actieve proces.

4.1 ALGEMEEN

4.1.1 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet maakt onderdeel uit van de Wet ruimtelijke ordening en maakt het verhalen van bepaalde kosten bij particuliere grondexploitaties verplicht. In beginsel dient de gemeenteraad gelijktijdig met een ruimtelijk plan een exploitatieplan vast te stellen, tenzij het kostenverhaal 'anderszins verzekerd' is. Dit kan door zelf grond uit te geven (actief grondbeleid) of via het sluiten van een exploitatieovereenkomst (faciliterend grondbeleid).

4.1.2 Belangrijke juridische ontwikkeling: invoering Omgevingswet

Op dit moment is er een stelselwijziging in voorbereiding van wet- en regelgeving. Zo integreert de Omgevingswet ongeveer 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving, waaronder de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheeningswet. Met de Omgevingswet wil het kabinet de regels voor ruimtelijke projecten vereenvoudigen en bundelen. Het doel is om de wettelijke kaders voor burgers, ondernemers en overheden te verduidelijken en de ontwikkeling en het beheer van de leefomgeving beter beheersbaar maken.

Zoals het er nu uit ziet, biedt de omgevingswet enerzijds meer klantvriendelijkheid en flexibiliteit en anderzijds ook meer mogelijkheden om initiatieven en ontwikkelingen te sturen.

4.2 FACILITAIR PROCES

Wanneer de gemeente facilitair optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. De gemeente valt dan terug op het kostenverhaal zoals verondersteld in de Grondexploitatiewet. Het uitgangspunt is dat de gemeente overeenkomsten sluit met marktpartijen.

4.2.1 Overeenkomsten en exploitatieplan

Intentieovereenkomst

Een initiatief (idee of schetsplan) voor een beoogde ruimtelijke ontwikkeling wordt met een initiatiefnemer besproken. Indien het initiatief past binnen het gemeentelijk beleid of in basis interessant is kunnen er afspraken worden gemaakt over de stappen die nodig zijn om het idee uit te werken tot een concreet plan. Deze afspraken worden vastgelegd in een intentieovereenkomst. Naast de verdere uitwerking van het plan behoort tijdens deze fase ook het onderzoek naar de maatschappelijke, ruimtelijke en financiële haalbaarheid van het plan. In sommige situaties, bijvoorbeeld bij kleinschalige ontwikkelingen, kan deze fase worden overgeslagen en wordt direct een exploitatieovereenkomst gesloten.

Anterieure exploitatieovereenkomst

Indien blijkt dat een plan haalbaar en gewenst is worden na afronding van de intentieovereenkomst afspraken gemaakt over de vervolgstappen. Deze vervolgspraken over de voorbereiding en realisatie van het plan worden vastgelegd in een (anterieure) exploitatieovereenkomst. Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst die vóór de vaststelling van een bestemmingsplan (of een andere planologische maatregel als genoemd in de Wro) wordt gesloten.

In de exploitatieovereenkomst wordt onder andere vastgelegd wie wat doet, welk programma er gerealiseerd gaat worden, welke ruimtelijke procedure er gevoerd gaat worden, welke (kwaliteit aan) voorzieningen er aangelegd moeten worden en welke kosten er met de ruimtelijke ontwikkeling gepaard gaan.

Exploitatieplan

Uitgangspunt is dat de gemeentelijke kosten ten behoeve van een ontwikkeling door een derde, verhaald worden via een anterieure overeenkomst. Indien geen anterieure overeenkomst (met alle betrokkenen) afgesloten kan worden, dan zet de gemeente in op een exploitatieplan.

Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met een ruimtelijk besluit, bijvoorbeeld een (wijziging van) een bestemmingsplan of een project(afwijking)besluit. Het exploitatieplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, voor zover de gemeenteraad niet heeft besloten deze bevoegdheid te delegeren aan het college.

In het exploitatieplan moet worden aangegeven op welke wijze de kosten worden omgeslagen over de percelen die grondopbrengsten opleveren. Naast een financiële component in de vorm van een exploitatieopzet kan een exploitatieplan ook aanwijzingen bevatten voor het aantal kavels dat moet worden uitgegeven voor sociale woningbouw of voor particulier opdrachtgeverschap. Ook kan worden gestuurd op de fasering van deelplannen in het totale exploitatieplan.

Posterieure exploitatieovereenkomst

Ná het vaststellen van een bestemmingsplan, waarin ontwikkelmogelijkheden zijn opgenomen, hebben de gemeente en de marktpartij niet meer de ruimte tot onderhandelingen over de wijze van ontwikkeling, maar wordt een en ander door de gemeente voorgeschreven via een exploitatieplan. Het is dan nog wel mogelijk om een zogenaamde posterieure overeenkomst te sluiten. Bepalingen hierin mogen echter niet afwijken van het bepaalde in het exploitatieplan.

4.3 ACTIEF PROCES

4.3.1 Inleiding

Binnen het grondbeleid wordt gebruik gemaakt van diverse juridische middelen, zoals verwerving, beheer en uitgifte. De gemeente treedt op als rechtspersoon in het handelsverkeer en niet in haar rol als overheid.

4.3.2 Verwerving

De economische situatie van de afgelopen jaren heeft ons laten zien dat er voorzichtig moet worden omgegaan met de risico's die een actief grondbeleid met zich meebrengt. Hierdoor is de gemeente terughoudend voor wat betreft het verwerven van gronden. Naast een financiële afweging wordt er altijd ook gekeken naar een maatschappelijke afweging. Om gronden te verwerven staan de gemeente drie instrumenten ter beschikking:

- minnelijke verwerving
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- onteigening.

4.3.3 Beheer

De gemeente heeft vastgoed (grond en gebouwen) in eigendom. Zodra een gemeentelijk gebouw haar functie verliest en leeg komt te staan gaat de gemeente over tot herontwikkeling en/of verkoop. Gedurende de periode dat een gebouw of grond in (afwachting is van) herontwikkeling of verkoop is wordt het gebouw of de grond tijdelijk in gebruik gegeven.

4.3.4 Uitgifte

Het juridisch instrumentarium voor gemeentelijke (grond)uitgifte is veelzijdig. Er bestaat een scala aan zakelijke en persoonlijke rechten, zoals verkoop, erfpacht, het verlenen van erfdienstbaarheden, opstalrechten en mandeligheid. Uitgifte van grond in de vorm van verkoop is de meest voorkomende uitgiftedevorm in Schouwen-Duiveland. Sinds 2016 bestaat de mogelijkheid bouwgrond in erfpacht af te nemen.

Uitgifte vindt plaats via overeenkomsten en de daarop van toepassing zijnde algemene uitgiftevoorwaarden die door het college van burgemeester en wethouders zijn vastgesteld. De gemeente Schouwen-Duiveland geeft bouwgrond marktconform uit. Grondprijzen komen tot stand op basis van mogelijke bouwpotenties, gebaseerd op taxatiewaarden.

Gebouwen die in aanmerking komen voor verkoop worden eveneens marktconform verkocht op basis van een taxatierapport. Verkoop van groenstroken vindt plaats volgens de beleidsnota groenstroken en restpercelen. In de beleidsnota groenstroken en restpercelen is tevens beschreven hoe de gemeente omgaat met onrechtmatig in gebruik genomen gemeentegrond.

Pachtgronden die vrij komen van pacht en niet in aanmerking komen als ruilobject worden tegen marktwaarde verkocht.

4.4 DE KEUZE VAN DE GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND

Wanneer de gemeente facilitair optreedt, wordt de grondexploitatiecyclus doorlopen door de ontwikkelende partij. Bij particuliere grondexploitatie kan de gemeente haar kosten niet verhalen door gronduitgifte en de gemeente valt dan terug op de mogelijkheid voor kostenverhaal zoals vastgelegd in de Grondexploitatiewet.

De gemeente heeft als uitgangspunt dat zij anterieure overeenkomsten sluit met partijen, aangezien dit zekerheid geeft voor partijen. De gemeente is wel bereid om een publiekrechtelijk instrument als het exploitatieplan in te zetten, wanneer zij meent dat een anterieure overeenkomst niet haalbaar of opportuun is.

In principe gaat de gemeente terughoudend om met verwerving van (strategische) gronden. Slechts wanneer een vastgestelde ruimtelijke opgave door de markt niet wordt/kan worden gerealiseerd, of wanneer de gemeenteraad een project aanmerkt als 'bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek' kan daartoe overwogen worden. De gemeente zet dan in eerste instantie in op minnelijke verwerving. In het uiterste geval kan de gemeenteraad besluiten om de Wet voorkeursrecht gemeenten of onteigening in te zetten.

Bij verkoop van vastgoed hanteert de gemeente marktconforme prijzen op basis van een taxatierapport.

Bij actieve en faciliterende vormen van grondbeleid horen verschillende financiële sturingsinstrumenten. Hieronder worden in paragraaf 5.2 kort de middelen benoemd die betrekking hebben op het facilitaire proces en in paragraaf 5.3 de middelen die betrekking hebben op het actieve proces.

5.1 ALGEMEEN

Het algemene kader waarbinnen de grondexploitaties zich financieel begeven, wordt gevormd door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De paragraaf grondbeleid in de begroting bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

De paragraaf grondbeleid in het jaarverslag bevat de verantwoording van hetgeen in de overeenkomstige paragrafen van de begroting is opgenomen. Naast het BBV zijn twee notities verschenen, grondexploitaties en faciliterend grondbeleid, waarin stellige uitspraken zijn opgenomen waaraan moet worden voldaan.

5.1.1 Weerstandsvermogen

De gemeente Schouwen-Duiveland hanteert voor de grondexploitatie een weerstandsvermogen, de algemene reserve ontwikkelingsbedrijf. Daarnaast wordt voor negatief sluitende grondexploitaties een voorziening getroffen voor het geprognosticeerde verlies.

5.1.2 Kostenverhaal

Uitgangspunt is dat de gemeente haar kosten bij ruimtelijke ontwikkeling verhaalt. Kostenverhaal kan op vier manieren, namelijk via gronduitgifte (bij actief grondbeleid), via leges, via een (anterieure of posterieure) overeenkomst of via een exploitatieplan.

5.2 FACILITAIR PROCES

5.2.1 Plankostenverhaal

Uitgangspunt is dat de gemeente kosten volledig doorberekent. De wijze waarop de gemeente grondexploitatiekosten verhaald is vastgelegd in de 'Beleidsnota kostenverhaal'. De grondexploitatiekosten betreffen de gebiedsgerelateerde kosten (zoals wegen, riolering en groen), bovenwijkse voorzieningen, bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenplanse kosten.

De gemeentelijke apparaatskosten worden doorberekend op basis van door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen uurtarieven.

5.2.2 Plankostenverhaal bij verzoeken en aanvragen

Bij de gemeente komen regelmatig (particuliere) initiatieven voor kleinschalige (her)ontwikkelingen binnen. Onderscheid kan gemaakt worden tussen principeverzoeken en aanvragen in het kader van de Wabo/Wro.

Principeverzoeken komen altijd op dezelfde wijze bij de gemeente binnen, via een vast intakeformulier. Aan de behandeling van principeverzoeken zijn vaste kosten verbonden, zoals vastgesteld in de legesverordening.

Voor aanvragen in het kader van de Wabo/Wro wordt altijd kostenverhaal gepleegd, via leges, anterieure overeenkomst of exploitatieplan. Plankosten voor kleinere initiatieven worden verhaald via leges. De in de legesverordening vastgelegde bedragen voor de verschillende procedures dekken de ambtelijke kosten die met planbegeleiding zijn gemoeid voor de kleinere initiatieven. Voor grotere plannen is aanvullend kostenverhaal via een (anterieure of posterieure) overeenkomst of via een exploitatieplan het uitgangspunt.

5.3 ACTIEF PROCES

5.3.1 Grondexploitatie

Onderdeel van de grondexploitatie is een fasering van kosten en opbrengsten in de tijd en een contante waardeberekening, waarbij rekening wordt gehouden met de effecten van prijsstijgingen en rente. De gemeentelijke grondexploitaties worden twee keer per jaar (bij begroting en rekening) geactualiseerd.

5.3.2 Strategische verwerving van vastgoed

In het geval van een actief grondbeleid koopt de gemeente zelf vastgoed aan of ontwikkelt zij vastgoed wat al in eigendom is van de gemeente. Dit kan indien een vastgestelde ruimtelijke opgave (maatschappelijk belang) vanuit een 'hogere' beleidsdoelstelling niet door de markt wordt opgepakt of wanneer de gemeenteraad een project heeft aangemerkt als 'bestuurlijke prioriteit met noodzaak actieve grondpolitiek'.

Vroegtijdig verwerven door de gemeente kan verschillende doelen dienen. Ten eerste kan de gemeente door strategische aankopen een ontwikkeling in gang zetten of versnellen. Ten tweede kan de grondverwervingsprijs zolang de ontwikkeling nog niet zeker is, lager zijn en kan er wellicht tegen een gunstige prijs verworven worden. Daar staat wel tegenover dat de risico's van de verwerving groter kunnen zijn. Verder kan de gemeente ook op strategische wijze vastgoed verwerven buiten een beoogd plangebied om ruilobjecten te verkrijgen of verwerven om een ongewenst gebruik te beëindigen.

Voordat het college een strategische aankoop doet stelt zij de raad via de voorhangprocedure in de gelegenheid wensen of bedenkingen in te brengen tegen een voorgenomen aankoop. Indien er wensen of bedenkingen vanuit de raad volgen wordt de voorgenomen aankoop op de agenda van de eerstvolgende raadsvergadering geplaatst. De gemeenteraad neemt dan een standpunt in en formuleert eventueel een besluit met een opdracht aan het college. Als de raad geen wensen of bedenkingen uit, dan voert het college de voorgenomen aankoop uit.

5.3.3 Risicomanagement, risicobeheersing en rapportage

Risicomanagement is een onderdeel van het totale projectmanagement en richt zich op het beheersen van de mogelijke risico's die zich tijdens een project of binnen een organisatie kunnen voordoen. In de notitie 'Risicomanagement bij ruimtelijke projecten' wordt beschreven hoe hiermee wordt omgegaan.

In het kader van risicobeheersing worden de grondexploitaties twee keer per jaar geactualiseerd naar de nieuwe stand van zaken en toekomst verwachtingen. Dit gebeurt met het opstellen van de begroting en jaarrekening.

Voor zover verplichtingen binnen de begroting passen, is het college gemachtigd deze verplichtingen aan te gaan. De formele basis hiervoor is opgenomen in de Financiële Verordening. Uiteraard is het college hierover achteraf verantwoording verschuldigd aan de gemeenteraad.

Rapportage vindt plaats via de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en – als er sprake is van grote mutaties- via tussentijdse rapportage aan de raad.

5.3.4 (Grond)prijsbeleid

Er bestaan verschillende methoden om (grond)prijzen te berekenen. De gemeente Schouwen-Duiveland hanteert marktconforme tarieven. Op grond van taxaties volgens de residuele grondwaardebepaling en/of comparatieve methode wordt jaarlijks een grondprijsbrief door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld waarin de grondprijzen staan vermeld.

5.3.5 Voorziening, reserve en winstneming

Voorziening bouwgrondexploitatie

Om te verwachten verliezen op basis van de grondexploitaties op te kunnen vangen is de voorziening bouwgrondexploitatie gevormd. Deze voorziening is er alleen ter dekking van te verwachten tekorten van vastgestelde bouwgronden in exploitatie. Onverwachte verliezen komen ten laste van het weerstandsvermogen, de algemene reserve Ontwikkelingsbedrijf.

Algemene reserve Ontwikkelingsbedrijf

De algemene reserve Ontwikkelingsbedrijf wordt gevormd voor de volgende doelen:

- a. het opvangen van onvoorziene financiële tegenvallers in de exploitatie van bouwgrond;
- b. buffer voor het opvangen van een eventueel onrendabel deel van een (strategische) aankoop;
- c. egalisatiefunctie voor de resultaten uit de exploitatie van gemeentelijk vastgoed;

De minimale hoogte van de algemene reserve Ontwikkelingsbedrijf bedraagt vijf procent van de boekwaarde van de in exploitatie genomen gronden en de nog te maken kosten. De maximale hoogte bedraagt de minimale omvang, voor het doel onder a. plus drie miljoen voor de doelen onder b. en c. Indien de maximale hoogte wordt bereikt wordt het meerdere overgeheveld naar de algemene reserve van het concern.

Winstneming

Winsten op een project worden genomen zodra deze gerealiseerd zijn, conform de eisen (voorzichtigheidsprincipe) uit het BBV. Tussentijdse winstneming is alleen aan de orde bij gemeentelijke grondexploitaties.

5.4 DE KEUZE VAN DE GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND

De beleidskeuze voor een verschuiving van actief grondbeleid naar situationeel grondbeleid komt voor een deel voort uit financiële overwegingen. De gemeente wil (financiële) risico's zoveel mogelijk uit de weg gaan.

Uitgangspunt is dat de gemeente altijd aan kostenverhaal doet. De plankosten worden verhaald via leges en - bij grote projecten - via (anterieure of posterieure) overeenkomsten of een exploitatieplan. Ruimtelijke plannen worden niet vastgesteld dan nadat kostenverhaal verzekerd is.

Rolverdeling gemeenteraad en college

6

6.1 DE GEMEENTERAAD

De gemeenteraad heeft vanuit sectorale wetgeving zijn eigen bevoegdheden zoals vaststelling van bestemmingsplannen, grondexploitaties en begroting en jaarrekening. De raad stelt ook de kader stellende Nota Grondbeleid vast.

6.2 HET COLLEGE

Het college heeft haar eigen bevoegdheden zoals de aan- en verkoop van gemeentelijke eigendommen. Verder is zij belast met de uitvoering van de Nota Grondbeleid, daarbij ondersteund door de ambtelijke organisatie. Het college stelt jaarlijks de grondprijsbrief vast op basis van het door de raad geformuleerde kader. Conform de planning- en controlcyclus informeert het college de gemeenteraad via periodieke rapportages over de uitvoering van het grondbeleid.

6.3 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

Sommige collegebevoegdheden zijn gemandateerd aan het afdelingshoofd Ruimte en Milieu en de clustercoördinator Ontwikkelingsbedrijf. Deze ambtenaren hebben frequent gestructureerd overleg met de wethouder grondzaken. Hierin worden ambtelijke voorstellen besproken over uitvoering van het grondbeleid, voordat deze ter besluitvorming worden voorgelegd aan het college en/of raad.

De ruimtelijke ontwikkelingen worden projectmatig opgepakt via de werkwijze zoals omschreven in de 'Leidraad ruimtelijke projecten', die uitgaat van een gefaseerde aanpak. Ieder project heeft een bestuurlijk opdrachtgever en een ambtelijk opdrachtgever. Per project wordt een projectorganisatie ingevuld. Indien nodig kan externe deskundigheid of ondersteuning worden ingehuurd.

Daarmee is een adequate beheersing en sturing van het plan- en uitvoeringsproces van ruimtelijke projecten en een heldere structurering van taken en verantwoordelijkheden per fase gegarandeerd.

6.4 SCHEMATISCH OVERZICHT

In onderstaande bevoegdhedenmatrix zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenteraad en college schematisch uiteengezet.

Orgaan/Onderwerp	Gemeenteraad	College van B en W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none">Vaststellen van de nota Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none">Vorbereiden van de nota GrondbeleidUitvoeren van de nota Grondbeleid
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none">Openen en sluiten van projectenVaststellen (tussentijdse wijzigingen) grondexploitatiesBesluiten over tussentijdse winstneming en resultaatbestemming	<ul style="list-style-type: none">Tussentijdse wijzigingen grondexploitaties rapporteren aan gemeenteraad

Orgaan/Onderwerp	Gemeenteraad	College van B en W
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders stellen voor gemeentelijk kostenverhaal • Vaststellen exploitatieplannen/ bepalen dat geen exploitatieplan is vereist 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiten van exploitatieovereenkomsten • Uitvoeren van exploitatieovereenkomsten
Projecten	<ul style="list-style-type: none"> • Kredietverlening en budgetrecht • Controleren van de voortgang 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwijzing projecten • Uitvoering van de projecten
Strategische doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen (structuur- en) bestemmingsplannen en beleidsnota's 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding van (structuur- en) bestemmingsplannen en beleidsnota's • Toetsen van initiatieven aan (structuur- en) bestemmingsplannen en beleidsnota's
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen begroting en jaarrekening 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding van begroting en jaarrekening • Verantwoording van begroting en jaarrekening
Verkoop van gronden (en gebouwen)	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen kaders voor uitgifte • Financiële autorisatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkoop gronden (en gebouwen) • Vaststellen van grondprijzen in de grondprijfsbrief • Vaststellen algemene voorwaarden voor verkoop vastgoed, uitgifte in erfpacht en opstal en aanleg van kabels/leidingen • Informeren van de gemeenteraad over behaalde resultaten
Verwerving en beheer	<ul style="list-style-type: none"> • Bij vaststellen grondexploitatie beschikbaar stellen van verwervingsbudgetten • Financiële autorisatie • Nemen van besluiten tot onteigening • Aanwijzingen onder de Wet voorkeursrecht gemeenten 	<ul style="list-style-type: none"> • Aankoop gronden (en gebouwen) • Uitvoeren van onteigeningsprocedures • Uitvoeren van aanwijzingen onder de Wet voorkeursrecht gemeenten

Bijlage 1: Juridische instrumenten

EXPLOITATIEOVEREENKOMST

Hiervan is sprake als de gemeente een passieve rol heeft en geen gronden bezit dan wel de grond verkoopt. In de overeenkomst worden de gemeentelijke kosten inzichtelijk gemaakt. Dit zijn apparaatskosten maar ook - indien aan de orde - de kosten die de gemeente maakt voor aanleg van infrastructuur, verwijderen van opstallen/oude infrastructuur, juridische procedures en dergelijke. Al deze kosten drukken op het exploitabel maken van het gebied. Over de verdeling van deze exploitatiekosten worden afspraken gemaakt.

Een exploitatieovereenkomst kan voorafgaand aan de vaststelling van een bestemmingsplan worden afgesloten (anterieur) of na vaststelling (posterieur). Een posterieure overeenkomst kan worden afgesloten met een partij, als deze profiteert van de gemeentelijke investeringen. Deze overeenkomst bevat in ieder geval dezelfde eisen als die in het exploitatieplan zijn gemaakt. Aanvullend kunnen nadere afspraken worden gemaakt, mits binnen het kader van het vastgestelde exploitatieplan.

EXPLOITATIEPLAN

In sommige situaties dient bij de vaststelling of herziening van een bestemmingsplan of bij een afwijkingsbesluit ook een exploitatieplan te worden vastgesteld. Hiervan kan worden afgezien als op een andere wijze in het wettelijk kostenverhaal is voorzien, er geen noodzaak is tot het bepalen van een tijdvak waarbinnen de exploitatie moet plaatsvinden, een fasering van werkzaamheden en bouwplannen niet nodig is en er geen nadere eisen behoeven te worden gesteld aan de uitvoering van werkzaamheden tot bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. In een exploitatieplan kunnen ook eisen worden gesteld aan woningtypologie.

GRONDUITGIFTE

Als de gemeente een gebied ontwikkelt en zij heeft de grondeigendom dan bepaalt zij ook de verkoopprijs. Hiermee wordt meteen aan kostenverhaal gedaan. De grondprijzen worden vastgesteld door het college - binnen de door de raad hiervoor gestelde kaders. Bij woningbouwlocaties is het uitgangspunt de waarde in het maatschappelijk verkeer, op basis van een onafhankelijke taxatie (comparatieve methode of een residuele berekening). Taxatieopdrachten worden aan wisselende taxateurs verleend. Zij dienen aantoonbare en actuele ervaring te hebben met de verkoop van het betreffende vastgoed. Bij bedrijfsterreinen en (her)ontwikkellocaties met detailhandel is de residuele grondwaarde het uitgangspunt. Hier zijn de specifieke locatie en de branche leidend.

GRONDVERWERVING

Als verwezenlijking van een maatschappelijke ontwikkeling hoge prioriteit heeft, is vastgelegd in strategisch beleid maar de gemeente heeft geen grondpositie, dan kan zij overwegen over te gaan tot grondverwerving. Hiervoor kan de voorhangprocedure worden gevolgd. Voor verwerving staan meerdere instrumenten ter beschikking (minnelijke verwerving, toepassing van het voorkeursrecht gemeente of onteigening).

INTENTIEOVEREENKOMST

Vaak is het wenselijk met elkaar principeafspraken te maken, zonder elkaar meteen tot in detail te binden. Bijvoorbeeld omdat er nog veel zaken moeten worden onderzocht of nader moeten worden uitonderhandeld. Toch kan het belangrijk zijn de positieve intenties over en weer vast te leggen. Daarbij

wordt ook afgesproken hoe partijen nog van elkaar af kunnen, tot wanneer, tegen welke condities en wie dan voor welke kosten opdraait. Een intentieovereenkomst heeft ook een signaalfunctie naar gemeenteraad, dorpsraden en andere belanghebbenden.

KOSTENVERHAAL

Het verhalen van grondexploitatiekosten via privaatrechtelijk spoor (sluiten van een overeenkomst) of via publiekrechtelijk spoor (vaststelling van een exploitatieplan). Dit is een verplichting die zijn basis vindt in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening. De gemeenteraad heeft op 27 september 2012 en Nota Kostenverhaal vastgesteld. Hierin zijn de uitgangspunten vastgelegd hoe de grondexploitatiekosten, waaronder bovenwijkse voorzieningen, bijdragen in de ruimtelijke ontwikkeling en bovenplanse kosten (verevening) worden verhaald op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen.

LEGES

Vergoedingen aan de gemeente voor het verrichten van diensten of administratieve handelingen, bijvoorbeeld voor het in behandeling nemen van aanvragen tot omgevingsvergunning. De leges dienen ter dekking van de kosten die de gemeente/het gemeentelijk apparaat maakt bij deze ambtelijke behandeling.

ONTEIGENING

Soms komen gemeente en een of meerdere grondeigena(a)r(en) er niet uit in een situatie dat de gemeente grond wil verwerven ten behoeve van een maatschappelijk doel. Dan staat het instrument van onteigening ter beschikking. Er moet dan wel sprake zijn van noodzaak, urgentie en een publiek belang. De wet schrijft voor dat een partij die wordt onteigend, schadeloos moet worden gesteld (door de gemeente). De gemeente Schouwen-Duiveland gaat terughoudend om met dit instrument.

PLANSCHADEOVEREENKOMST

Voor veel ruimtelijke ontwikkelingen is herziening van het bestemmingsplan vereist. Hierbij kan een waardedaling optreden voor derden. Deze daling is op geld te waarderen (vergelijking planologische regimes). Bij planologische medewerking ten behoeve van een particuliere partij komt planschade voor rekening van deze partij. Dit wordt in een overeenkomst vastgelegd waardoor dit in rechte afdwingbaar is. Veelal is dit onderdeel van een exploitatieovereenkomst of samenwerkingsovereenkomst.

PRINCIPEVERZOEK

Het is niet in alle gevallen mogelijk of wenselijk dat meteen een formele aanvraag tot omgevingsvergunning wordt ingediend. Om af te wegen of in een bepaalde situatie medewerking aan een wens of initiatief tot de mogelijkheden behoort, kan worden gewerkt met een principeverzoek waarin de wens of het initiatief globaal wordt beschreven. De initiatiefnemer hoeft in deze fase nog geen (hoge) kosten te maken voor bijvoorbeeld stedenbouwkundige uitwerking of bouwkundige berekeningen. Er zijn eisen voor de wijze van indiening en er worden kosten in rekening gebracht voor het in behandeling nemen.

SAMENWERKINGSOVEREENKOMST

Hiervan is sprake als de gemeente een actieve ontwikkelende rol heeft. Voordat een bestemmingsplan wordt vastgesteld, kan de gemeente een overeenkomst sluiten met een ontwikkelende partij⁽⁶⁸⁾. Hierin leggen de gemeente en de ontwikkelende partij(en) vast hoe zij gaan samenwerken om de toekomstige ontwikkeling te realiseren. Als met alle ontwikkelende partijen afspraken kunnen worden gemaakt dan is voldaan aan de eis van het wettelijk kostenverhaal en kan vaststelling van een exploitatieplan achterwege blijven.

WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN

De gemeente kan een voorkeursrecht vestigen op een of meerdere percelen grond. Door dit te doen is de eigenaar verplicht de grond eerst aan de gemeente te koop aan te bieden voordat hij dit aan een derde mag doen. De gemeente kan op die manier vanuit een voorrangpositie gronden en/of opstallen verwerven. De gemeente is niet verplicht tot koop over te gaan, maar door dit niet te doen is de eigenaar vrij de grond aan te bieden aan derden. De gemeente Schouwen-Duiveland gaat terughoudend om met dit instrument.



Bijlage 2: Leidraad ruimtelijke projecten

Als bijlage is de leidraad ruimtelijke projecten 2012 toegevoegd. Begin januari 2018 wordt een aangepaste versie van de leidraad ter besluitvorming voorgelegd aan B en W. Deze aangepaste versie vervangt de leidraad ruimtelijke projecten 2012.

Verwijzingen en eindnoten

EINDNOTEN

- 1 Grondbeleid, rapport van de Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland, 10 juni 2016
- 2 Grondbeleid, rapport Rekenkamercommissie Schouwen-Duiveland 10 juni 2016, par. 2.1, pag. 5
- 3 Naar een Nota Grondbeleid nieuwe stijl (Hoe kan de Nota Grondbeleid worden afgestemd op de nieuwe realiteit?), essay van het Watertorenberaad, april 2014
- 4 Voorjaar 2017
- 5 Gemeenteraad, 1 november 2011
- 6 Gemeenteraad, 25 februari 2010
- 7 Gemeenteraad, 18 oktober 2014
- 8 Gemeenteraad, 17 december 2015
- 9 Masterplan Renesse, 1.1 'Waarom een Masterplan?'
- 10 Masterplan Renesse, 1.2 'Wat is een Masterplan?'
- 11 Gemeenteraad, 22 december 2016
- 12 Gemeenteraad, 27 juni 2013
- 13 College van B en W, 18 maart 2014
- 14 Gemeenteraad, 22 oktober 2015
- 15 College, 26 januari 2012
- 16 Gemeenteraad, 27 juni 2013
- 17 Inventarisatierapport voorzieningen Schouwen-Duiveland, maart 2015
- 18 Dit wordt ook wel een anterieure overeenkomst genoemd omdat deze voorafgaat aan de vaststelling van het bestemmingsplan.



Laan van St. Hilaire 2
4301 SH Zierikzee

Postadres:
Postbus 5555
4300 JA Zierikzee

T (0111) 452 000

gemeente@schouwen-duiveland.nl
www.schouwen-duiveland.nl