



Nota Grondbeleid

2015 - 2020

Nota Grondbeleid 2015 - 2020

Gemeente Dalfsen

Auteur: David Roemers

Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling

Datum: oktober 2015

INHOUDSOPGAVE

1.0	INLEIDING	3
1.1	Leeswijzer	3
2.0	GRONDBELEID	4
2.1	Wat is grondbeleid?	4
2.2	Waarom een nota grondbeleid?	5
2.3	Doelstelling nota grondbeleid	5
2.4	Verschillende vormen van grondpolitiek	5
2.4.1	Actieve grondpolitiek	5
2.4.2	Passieve grondpolitiek	7
2.4.3	Publiek- Private samenwerking	8
2.5	Verwerving	10
2.5.1	Strategische verwerving	11
2.5.2	Actieve verwerving	12
2.5.3	Passieve verwerving	13
3.0	WETTELIJKE KADERS	16
3.1	Wettelijke kaders Europa	16
3.1.1	Aanbestedingsplicht	16
3.1.2	Ongeoorloofde staatssteun	16
3.1.3	Verdrag van Malta	17
3.2	Wettelijke kaders het Rijk	18
3.2.1	De Wro	18
3.2.1.1	Grondexploitatiewet	18
3.2.2	Wet voorkeursrecht gemeenten	18
3.2.3	Onteigeningswet	19
3.2.4	Wet Bodembescherming	19
3.2.5	Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)	19
3.2.6	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)	20
3.3	Beleidskaders het Rijk	20
3.3.1	Nota grondbeleid het Rijk	20
3.4	Beleidskaders Provincie	21
3.4.1	Omgevingsvisie en omgevingsvisie Overijssel	21
3.5	Beleidskaders gemeente Dalfsen	21
3.5.1	Toekomstvisie “bij uitstek Dalfsen”	21
3.5.2	Structuurvisie	22
3.5.3	Bestemmingsplan	22
3.6	Instrumenten verwerving	23
3.6.1	Instrumenten actieve grondpolitiek	24
3.6.1.1	Minnelijke grondverwerving	24
3.6.1.2	Wet voorkeursrecht gemeenten	24
3.6.1.3	Onteigening	25
3.6.2	Instrumenten passieve grondpolitiek	26

	3.6.2.1	Grondexploitatiewet	26
	3.6.2.2	Baatbelasting	28
4.0		INVULLING RUIMTELIJK BELEID GEMEENTE DALFSEN	30
4.1		Gemeente Dalfsen algemeen	30
	4.1.1	Demografie	30
	4.1.2	Woningvoorraad	30
4.2		Wonen	31
	4.2.1	Woonvisie gemeente Dalfsen	31
	4.2.2	Inbreidingslocaties	32
	4.2.3	Uitgifteregels	32
	4.2.4	Duurzaam Dalfsen	33
4.3		Werken	33
	4.3.1	Bedrijventerreinvisie	33
	4.3.2	Duurzaamheid	34
4.4		Openbaar groen	35
	4.4.1	Openbaar groen en verjaring	35
4.5		Financiële beheersing	36
	4.5.1	Exploitatiebegrotingen en economische uitvoerbaarheid	37
	4.5.2	Verkoopprijzen bouwgrond	39
	4.5.3	Reserves en voorzieningen	39
	4.5.4	Positie grondbedrijf	40
	4.5.5	Economische ontwikkelingen	40
4.6		Tijdelijk beheer van gronden en verjaring	41
	4.6.1	Agrarische gronden	41
	4.6.2	Voortgezet gebruik	41
	4.6.3	Pacht	42
	4.6.4	Leegstandswet	42
	4.6.5	Recht van opstal	42

BIJLAGE A Verkoopprijzen bouwgrond ontwikkeling 2009-2015

INLEIDING

Op 23 april 2012 heeft de gemeenteraad van Dalfsen de Nota Grondbeleid 2012 vastgesteld. Deze geactualiseerde nota speelt in op de veranderingen die op de vastgoedmarkt de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. In het oog springende factoren zijn geweest: stagnatie in de groei, meer nadruk op herstructurering en inbreiding dan op uitbreidingslocaties en het benutten van vrijkomend vastgoed bijvoorbeeld als gevolg van het vrijkomen van locaties door de ingebruikname van de Trefkoele +.

Via het grondbeleid geven gemeenten sturing aan het gebruik van grond. Deze sturing is niet alleen bedoeld om uitvoering te geven aan het ruimtelijk beleid van de gemeente, maar ook om andere beleidsdoelstellingen te realiseren op het gebied van volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, milieu, financiën en duurzaamheid. Grondbeleid is voor de gemeente dus een middel en geen doel op zich.

De gemeenteraad stelt met deze geactualiseerde nota zijn beleidskaders vast en stelt het college in staat om binnen deze kaders ondernemend deel te nemen aan en de regie te voeren bij de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente.

De huidige nota grondbeleid is van 2012. Aangezien er de afgelopen jaren veel veranderd is op de grondmarkt, de economie in zwaar weer verkeerde en wijzigingen in wet- en regelgeving zijn ingevoerd, is het van belang dit beleid te actualiseren. Als gevolg van de veranderde omstandigheden kan de positie van de gemeente op de grondmarkt anders worden. Transparantie en duidelijkheid over het te voeren grondbeleid is belangrijk, zodat de gemeente een betrouwbare partner blijft voor de andere spelers op de grondmarkt. Deze nota grondbeleid draagt daaraan bij.

1.1 LEESWIJZER

De nota grondbeleid is opgebouwd uit verschillende hoofdstukken en is zo ingedeeld dat ieder hoofdstuk zelfstandig leesbaar is. Om de hoofdstukken beter te kunnen begrijpen wordt er gebruik gemaakt van tabellen en kaders. De kaders geven het huidige en gewenste grondbeleid aan. De nota grondbeleid bevat de volgende hoofdstukken:

Hoofdstuk 2: Grondbeleid

Hoofdstuk twee is opgebouwd uit verschillende algemene delen met betrekking tot grondbeleid, zodat de nota grondbeleid beter te begrijpen is. De verschillende vormen van grondpolitiek worden toegelicht met daarbij de verschillende verwervingsmethoden.

Hoofdstuk 3: Wettelijke kaders

In hoofdstuk 3 zijn de wettelijke kaders uitgewerkt. Hieronder valt zowel wetgeving als beleid op Europees niveau, Rijksniveau, provinciaal niveau en gemeentelijk niveau.

Hoofdstuk 4: Invulling ruimtelijk beleid

Hoofdstuk vier gaat in op de concrete uitwerking van het ruimtelijke beleid van de Gemeente Dalfsen. Dit wordt toegelicht op het gebied van wonen, werken, leefomgeving, financiële beheersing en tijdelijk beheer van gronden.

2.0 GRONDBELEID

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit verschillende algemene delen met betrekking tot grondbeleid. Allereerst wordt uitgelegd wat grondbeleid is. Vervolgens wordt toegelicht waarom een nota grondbeleid van belang is en wat de doelstelling van het grondbeleid is. Verder zijn er verschillende vormen van grondpolitiek, zoals actief, passief en publiek private samenwerking. Deze verschillende vormen zijn in dit hoofdstuk uitgewerkt, evenals de bijbehorende mogelijkheden tot het verwerven van gronden.

2.1 WAT IS GRONDBELEID?

Grondbeleid in de brede zin van het woord kan worden gedefinieerd als:

'Het beleid dat zich richt op een efficiënt en rechtvaardig verloop van activiteiten op de grondmarkt, met het oog op het realiseren van publieke doelstellingen als bevordering van het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten bij locatieontwikkeling en het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.'

Het gemeentelijk grondbeleid vormt een belangrijk beleidskader waarlangs de gemeente verschillende bestuurlijke doelen wil bereiken voor een goede ruimtelijke ordening. Een geactualiseerd grondbeleid is voor de gemeente noodzakelijk. Voor de meeste gemeentelijke activiteiten is namelijk grond nodig. De ruimtelijke plannen van de gemeente op het gebied van wonen, werkgelegenheid en leefomgeving hebben gevolgen voor het grondgebruik in de gemeente. Het kan betekenen dat hierdoor het bestaande grondgebruik veranderd moet worden. Met het grondbeleid probeert de gemeente deze veranderingen te sturen waardoor het bereiken van haar eigen doelstellingen veilig gesteld kan worden.

De gemeente heeft publiekrechtelijke instrumenten om het grondgebruik te beïnvloeden, zoals het bestemmingsplan. De gemeente kan daarbij optreden als private partij door zelf gronden aan te kopen en te ontwikkelen, waardoor zij een grote sturingsrol heeft. Dit wordt ook wel actieve grondpolitiek genoemd. De gemeente kan ook kiezen voor een beperkte sturingsrol, wat passieve grondpolitiek genoemd wordt. Een tussenvorm is publiekprivate samenwerking waarbij de gemeente samenwerkt met bijvoorbeeld een projectontwikkelaar. De gemeente is vrij om te kiezen welke grondpolitiek gehanteerd wordt. De keuze voor de te hanteren grondpolitiek heeft veelal te maken met de grondposities, dus wie, welke gronden in eigendom heeft. Soms heeft de gemeente namelijk geen keus qua grondpolitiek aangezien gronden in eigendom zijn van zelf ontwikkelende partijen. Dan moet de gemeente wel samenwerken met deze partijen en wordt een actieve grondpolitiek uitgesloten. Verderop in dit hoofdstuk, in paragraaf 2.4, wordt nader ingegaan op de verschillende vormen van grondpolitiek.

Met een duidelijk beschreven en uitgewerkt grondbeleid wordt de uitvoering van gemeentelijke plannen helder gemaakt. Ook wordt de mate waarin de gemeente erin slaagt om de gewenste kwaliteit te realiseren bevorderd.

2.2 WAAROM EEN NOTA GRONDBELEID?

Het grondbeleid staat ook in 2015 in Nederland nog volop in de aandacht. Dit komt onder andere door de schaarste aan ruimte, demografische ontwikkelingen en door de (zeer langdurige) crisis op de vastgoedmarkt. De gemeente kan met het grondbeleid sturing geven aan de inrichting van haar grondgebied, rekening houdend met de door het Rijk en provincie opgestelde kaders welke in hoofdstuk 3 van dit rapport nader uitgewerkt worden.

De nota grondbeleid geeft het door de gemeenteraad vastgestelde kader, waarbinnen de gemeente op een transparante en verantwoorde manier haar grondpolitiek uitvoert. Deze nota behandelt de gemeenschappelijke beleidskaders van het grondbeleid en gaat in op de wijze waarop het gemeentelijk ontwikkelingsinstrumentarium ingezet wordt. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is de gemeente verplicht grondbeleid te verantwoorden. In de financiële verordening van gemeente Dalfsen is vastgesteld dat het beleid wordt vastgesteld via een nota grondbeleid. Het BBV wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3 paragraaf 2.6.

2.3 DOELSTELLING NOTA GRONDBELEID

De nota grondbeleid is een raamnota, waarin algemene beleidsuitgangspunten voor het voeren van grondbeleid zijn beschreven. Met de nota grondbeleid wil de gemeente een beleidskader geven voor het gemeentelijk handelen op de grondmarkt bij ruimtelijke ontwikkelingen en vervolgens inspelen op marktverhoudingen. Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel de bestuurlijke en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente mogelijk te maken. Hiermee kan de gemeente gewenste ontwikkelingen bevorderen en ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Door middel van aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden dan wel door medewerking te verlenen aan ontwikkeling van plannen door private personen, bedrijven en instellingen kan dat doel verwezenlijkt worden. In het grondbeleid worden de instrumenten en wettelijke kaders aangegeven welke ingezet kunnen worden om de doelstelling te bereiken. Op basis hiervan kan de gemeente de vereiste sturing geven zowel bij een actieve- als een passieve grondpolitiek.

2.4 VERSCHILLENDE VORMEN VAN GRONDPOLITIEK

Om gronden te kunnen ontwikkelen zijn er verschillende mogelijkheden voor het voeren van grondpolitiek. Meestal wordt er binnen Nederlandse gemeenten één hoofdvorm van grondpolitiek gehanteerd. Er bestaan verschillende vormen van grondpolitiek zoals een actieve grondpolitiek, een passieve grondpolitiek en publiek private samenwerking. Deze zullen in deze paragraaf nader gedefinieerd worden.

2.4.1 Actieve grondpolitiek

Wanneer de gemeente een actieve grondpolitiek hanteert, voert de gemeente zelf de grondexploitatie

uit. Dit houdt in dat de gemeente zelf de gronden verworft, beheert en in exploitatie neemt. Het verloop van een actieve grondpolitiek wordt gekenmerkt door de volgende proces stappen:

- De gemeente dient gronden te verwerven binnen het plangebied. Hiervoor maakt de gemeente zelf een plan inclusief een grondexploitatie;
- Het bouwrijp maken van de grond, het aanleggen van technische voorzieningen welke relevant zijn voor het goed functioneren van het plangebied en het slopen van de niet passende bestaande bebouwing in het plangebied;
- De gronduitgifte van bouwrijpe grond aan private partijen zoals inwoners, woningcorporaties en bedrijven en eventueel aan bouwbedrijven en projectontwikkelaars.

Voor- en nadelen actieve grondpolitiek

Het voeren van een actieve grondpolitiek heeft voor- en nadelen. In onderstaande tabel staat een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen.

Voor- en nadelen actieve grondpolitiek	
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Publieke doelen en ambities kunnen beter en sneller bereikt worden, dan bij andere vormen van grondbeleid omdat de gemeente de regie zelf in handen heeft;	Risico's van de planrealisatie berusten volledig bij de gemeente. Hierbij valt te denken aan eventuele tegenvallers in de ontwikkeling van het plangebied zoals het hoger uitvallen van de aankoopkosten van gronden of dat bouwrijpe kavels niet worden verkocht (renteverlies);
Maximale sturing, de gemeente heeft directe zeggenschap over het tempo en continuïteit van gronduitgifte, het tijdstip van realisatie van de bestemming, het gewenste grondgebruik en gewenste bebouwing en de burgers van de gemeente kan maximale vrijheid worden aangeboden bij de realisatie van hun woning omdat zij niet beperkt worden door voorwaarden van projectontwikkelaar;	Specifieke kennis vereist omtrent de marktomstandigheden.
Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan, doordat de gemeente van initiatief tot realisatiefase zelf de regie in handen heeft omtrent wat er komt en hoe het er komt;	
Via actieve grondpolitiek kan verevening plaatsvinden tussen uit economisch oogpunt sterkere en zwakkere locaties;	

Alle kosten kunnen doorberekend worden in de uitgifteprijs. Dit zijn kosten van de grondexploitatie maar ook andere (in)direct met de ruimtelijke ontwikkeling verband houdende kosten van bovenwijkse voorzieningen (zoals bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde).

Tabel 1: voor- en nadelen actieve grondpolitiek

2.4.2 Passieve grondpolitiek

Bij een passieve grondpolitiek heeft de gemeente de grond niet zelf in eigendom. Er wordt getracht invloed uit te oefenen op het handelen van particuliere grondeigenaren. Dit wordt grotendeels gedaan middels het afsluiten van een exploitatieovereenkomst met particuliere exploitanten. Sinds de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet (1 juli 2008) zijn de mogelijkheden hiervoor verbeterd. Zie hiervoor paragraaf 3.6.2 (instrumenten passieve grondpolitiek).

Het voeren van een passieve grondpolitiek houdt in dat de gemeente zelf geen grondexploitaties voert maar dit overlaat aan private partijen. Deze grondexploitaties worden gefaciliteerd middels het maken van een ruimtelijk plan. De kosten hiervan worden verhaald op de ontwikkelende partij. Het voordeel van een passief grondbeleid voor de gemeente is dat deze minder financieel risico loopt. Het kan voorkomen dat de gemeente een actieve grondpolitiek voert, en toch voor bepaalde gebieden in de gemeente gedwongen wordt tot een passieve grondpolitiek. Dit komt omdat sommige grondeigenaren gronden niet aan de gemeente willen verkopen en een beroep kunnen doen op zelfrealisatie. Wanneer dit het geval is, kan de gemeente alleen de instrumenten van de passieve grondpolitiek gebruiken om het grondgebruik te sturen welke uitgewerkt zijn in paragraaf 3.6.2.

Voor- en nadelen passieve grondpolitiek

Het voeren van een passieve grondpolitiek heeft voor- en nadelen. In onderstaand tabel staat een overzicht van de belangrijkste voor- en nadelen.

Voor- en nadelen passieve grondpolitiek	
Voordelen	Nadelen
Beperkt risico voor de gemeente. De financiële risico's liggen namelijk bij de externe partijen;	Geen financiële winstmogelijkheden;
Beperkte inzet van capaciteit. Bij deze vorm van grondpolitiek hoeft er minder gemeentelijke capaciteit ingezet te worden voor de planvorming;	Minder invloed op het starten van gewenste locatieontwikkelingen, er zal gestuurd dienen te worden middels een exploitatieovereenkomst of een exploitatieplan;
Door het toepassen van de afdeling grondexploitatie uit de Wro is de invloed van de gemeente en met name de mate waarin sturing kan worden gegeven groter dan voorheen bij	Indien externe partijen plannen hebben die reeds passen in vigerende plannen dan is er voor de gemeente geen mogelijkheid meer om te sturen op gewenste functies of ontwikkelingen;

deze vorm van grondpolitiek.	
	De gemeente is afhankelijk van externe partijen. In minder gunstige economische tijden is het de vraag of deze willen en kunnen investeren;
	Vaak langdurige onderhandelingen met externe partijen met het risico op aanzienlijke vertraging.

Tabel 2: Voor- en nadelen passieve grondpolitiek

2.4.3 Publiek private samenwerking

Publiek private samenwerking (PPS) is een samenwerkingsverband waarin publieke (overheid) en private partijen (marktpartijen), met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk optrekken bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen. PPS is een mengvorm van actief en passief grondbeleid. Deze samenwerking is van belang om meerwaarde te realiseren. Financiële risico's worden hierdoor voor de gemeente lager en er zijn minder financiële middelen nodig. De sturingsmogelijkheden worden hierdoor voor de gemeente beperkter dan bij actief grondbeleid

Verschillende PPS constructies

Er zijn drie verschillende soorten PPS constructies. Deze verschillen onderling vooral in risico en de invloed tussen de publieke en private partijen. Hieronder worden deze modellen kort toegelicht.

1) Bouwclaim-model

Het bouwclaim-model onderscheidt zich van de overige twee doordat marktpartijen de grond verkopen aan de gemeente in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels. Hierbij worden alle risico's omtrent grondexploitatie gedragen door de gemeente en niet meer door de marktpartij. Verder heeft de gemeente maximale sturingsmogelijkheden zoals bij een actieve grondpolitiek. Binnen onze gemeente wordt dit model het meest toegepast bij PPS. Voordeel is dat de gemeente kan afspreken dat de marktpartij verplicht is bouwrijpe grond af te nemen van de gemeente tegen vooraf vastgestelde prijzen. De gemeente Dalfsen heeft bouwclaimafspraken gemaakt met marktpartijen in de grondexploitaties Westerbouwlanden Noord en in Oosterdalfsen. Deze afspraken waren noodzakelijk om eigenaar te worden van het hele grondgebied in deze uitbreidingsplannen. De afspraken hebben als doel concreet vast te leggen onder welke condities bouwrijpe kavels verkocht worden aan marktpartijen. Deze afspraken hebben onder meer betrekking op de prijs van bouwrijpe grond, het moment van afname en het bouwprogramma. In de toekomst willen we meer terughoudend omgaan met bouwclaimafspraken.

2) Joint-venturemodel

Het Joint-venturemodel kenmerkt zich doordat de gemeente en marktpartijen een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij of Commanditaire Vennootschap/Besloten Vennootschap constructie (CV/BV constructie) oprichten. Dit is een gezamenlijke onderneming waarin beide partijen in het algemeen 50% aandelen hebben. De risicoverdeling is gelijk aan de verdeling van de aandelen. In de gemeente Dalfsen komt deze vorm van samenwerking niet voor.

3) Concessiemodel

In het Concessiemodel voert de marktpartij vaak een private grondexploitatie en is de invloed van de gemeente beperkt tot een formele rol, voornamelijk die van planvorming. Hierdoor loopt de gemeente weinig risico's. Tevens zijn de sturingsmogelijkheden voor de gemeente erg beperkt. De gemeente formuleert wel de functionele eisen waaraan het project moet voldoen. De ontwikkeling van het openbaar gebied en de opstalontwikkeling komt meestal voor rekening van de marktpartijen, echter is hier geen sprake van privatisering. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke taken zoals het afgeven van vergunningen, bestuurlijke goedkeuring en verantwoording. In de gemeente Dalfsen komt deze vorm van samenwerking beperkt voor. Het project Waterfront heeft kenmerken van het concessiemodel, maar in dit project is de gemeente eigenaar van de grond, voert om die reden een grondexploitatie en is daarmee beperkt risicodragend.

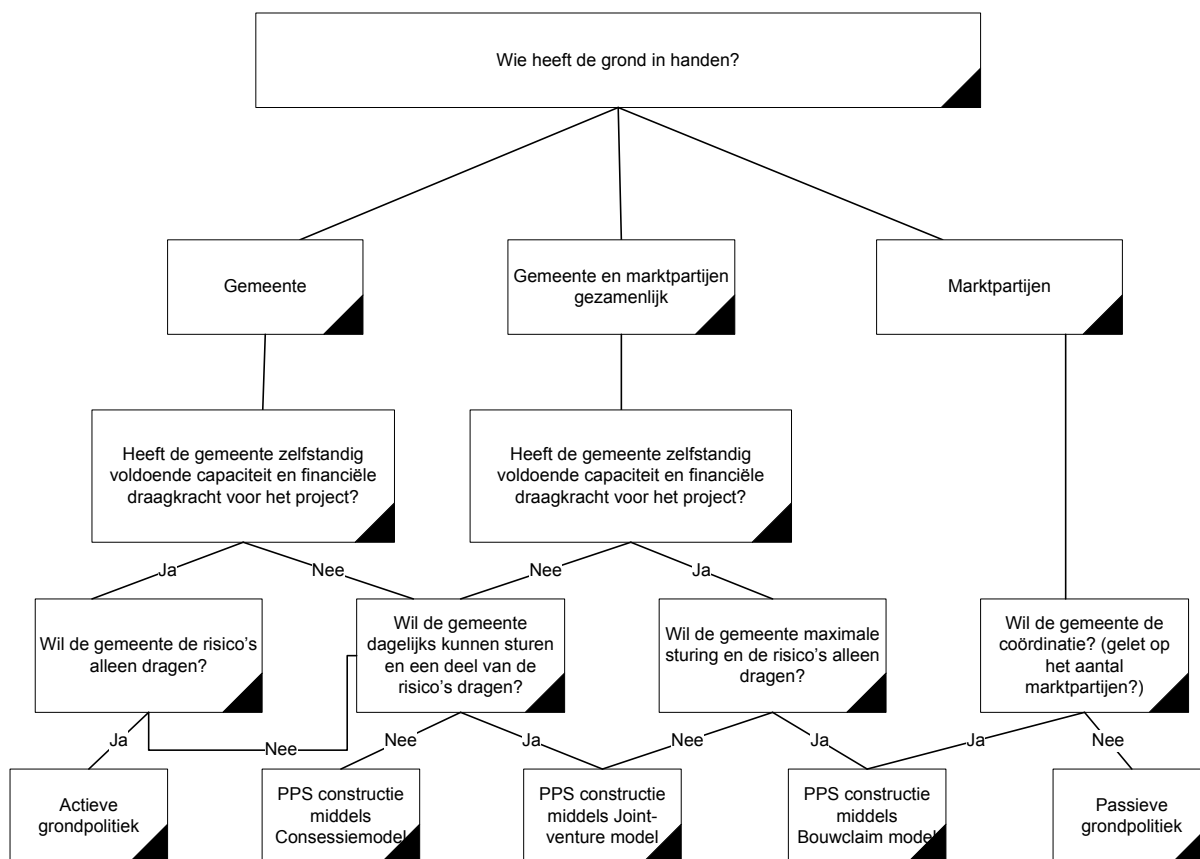
Voor- en nadelen Publiek Private Samenwerking

Bij het voeren van een publiek private samenwerking zijn enkele voor- en nadelen van toepassing. Deze zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Voor- en nadelen publiek private samenwerking	
<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Risicospreiding doordat deze onder publieke en private partijen "verdeeld" worden;	Positieve grondexploitatie resultaten (winsten) delen met private partijen;
Mogelijkheden tot sturing en regie op de gewenste ontwikkelingen;	Niet alle ambities van de gemeente worden misschien gehaald, doordat er rekening gehouden moet worden met belangen (in commercieel opzicht) van private partijen;
Profijt van elkaars expertise, wat een betere plankwaliteit kan opleveren.	Veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig doordat er samengewerkt moet worden.

Tabel 3: Voor- en nadelen publiek private samenwerking

Bovenstaande informatie resulteert in het volgende stroomschema waardoor de keuze voor een grondpolitiek bepaald kan worden. In feite laat de modelkeuze de zeggenschap- en risicoverdeling tussen de betrokken partijen tijdens het ontwikkelingsproces zien. Bekeken vanuit de positie van de gemeente wordt de keuze bepaald door twee cruciale vragen: wat wil de gemeente (invloed en ambitie)? En wat kan de gemeente (capaciteit)? De invloed van de gemeente is bij een actieve grondpolitiek het grootst en neemt steeds verder af, naarmate er een minder actieve grondpolitiek wordt gevoerd. In het concessiemodel is de gemeentelijke invloed in de samenwerking minimaal. De risico's zijn over het algemeen overeenkomstig verdeeld, een grote mate van invloed brengt normaal gesproken een grotere hoeveelheid risico's met zich mee.



Figuur 1: Keuzemodel grondpolitiek

2.5 VERWERVING

In deze paragraaf zal nader worden ingegaan op de drie verschillende methoden welke gemeenten kunnen hanteren om gronden te verwerven. Gemeenten hoeven niet specifiek één vorm te kiezen. De gemeente kan er namelijk ook voor kiezen om per gebied in de gemeente te bepalen welke methode wordt gehanteerd.

Bij de verschillende verwervingsmethoden is minnelijke verwerving steeds het uitgangspunt. Minnelijk overleg is voor de gemeente een raadzame manier om gronden te verwerven. Het houdt in dat de gemeente, op basis van vrijwilligheid, in overleg met grondeigenaren tot overeenstemming komt over de aankoop van de grond. De gemeente en de grondeigenaar voeren gezamenlijk onderhandelingen over de grondprijs. Daarbij is voor de gemeente van belang om de marktwaarde van de grond van te voren goed in te schatten. Bij minnelijke verwerving moet door de gemeente tevens rekening gehouden worden met andere potentiële kopers, zoals projectontwikkelaars, wat een prijsopdrijvend effect kan hebben. Wanneer een eigenaar niet tot verkoop van grond over wil gaan, kan de gemeente besluiten om andere verwervingsinstrumenten in te zetten, zoals onteigening en wet voorkeursrecht gemeenten. Deze worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt. Het verkrijgen van een goede grondpositie is mede bepalend voor de slagingskans van een gemeentelijke exploitatie.

2.5.1 Strategische verwerving

Strategische verwerving is een verwervingsmethode die gehanteerd wordt bij het voeren van een actieve grondpolitiek door de gemeente. Kenmerkend voor strategische verwerving is dat deze plaatsvindt in gebieden waarvoor nog geen enkele visie voor handen is, maar waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op de te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling van deze gebieden in de toekomst. Er kan dus gesteld worden dat de gronden en/of opstallen in een zeer vroeg stadium worden verworven. Dit brengt wel het risico met zich mee dat gedurende de termijn voordat de gronden uiteindelijk tot ontwikkeling worden gebracht, de ruimtelijke - of marktomstandigheden wijzigen, waardoor bijvoorbeeld functiewijziging van de gronden niet meer aan de orde is. Gronden welke strategisch worden aangekocht, kunnen in de meeste gevallen verworven worden tegen een lagere grondprijs aangezien er nog geen plannen voor gemaakt zijn. De grondprijzen zullen stijgen wanneer er concrete plannen voor gemaakt worden. Doordat gemeenten gedeeltelijk gronden in gebieden verwerven, wordt het snel bekend dat gemeenten interesse hebben in bepaalde delen van gebieden, wat als nadeel met zich mee brengt dat de grondprijzen alsnog opgedreven kunnen worden.

Zoals hierboven genoemd vindt strategische verwerving plaats om toekomstige planontwikkelingen mogelijk te maken. De voornaamste redenen waardoor de gemeente in een vroegtijdig stadium aankoopt en niet wacht tot de plannen er zijn, zijn de volgende;

- De gemeente wil initiatiefnemer zijn voor toekomstige plannen;
- De gemeente wil initiatiefnemer zijn om op deze wijze winsten te kunnen genereren om maatschappelijke doelen te financieren;
- De gemeente wil gronden en/of opstallen aankopen waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen in de toekomst mogelijk gemaakt worden;
- De gemeente wil de gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten;
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan.

Er zijn enkele voor- en nadelen met betrekking tot het strategisch verwerven van gronden, deze zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Voor- en nadelen strategische verwerving

Voordelen	Nadelen
Gemeente heeft een goede onderhandelingspositie, aangezien er nog geen andere partijen in beeld zijn welke de grond ook willen verwerven;	Vroegtijdig verwerven kan grote financiële risico's met zich mee brengen zoals renteverliezen;
Verwervingsprijs ligt veelal lager doordat er nog geen toekomstvisie voor handen is;	Rente en beheerskosten;
Grond kan dienen als ruilobject. Wanneer gemeenten vervangende gronden verwerft, die als ruilobject kunnen dienen bij agrarische verwerving, treedt er geen vertraging op bij de realisatie van een plangebied.	Risico dat de locatie uiteindelijk niet (winstgevend) in ontwikkeling wordt gebracht.

Tabel 4: Voor- en nadelen strategische verwerving

2.5.2 Actieve verwerving

Van actieve verwerving is sprake wanneer de gemeente zelf actief eigenaren gaat benaderen om gronden aan te kopen. Bij actieve verwerving heeft de gemeente, in tegenstelling tot strategische verwerving, al een beoogde bestemming voor de gronden. Voor de onderhandelingen is het van belang in kaart te hebben of meerdere partijen interesse hebben in dezelfde gronden. Wanneer er meerdere gegadigden belang hebben bij het verkrijgen van een grondpositie, zal de eigenaar meer aanbiedingen krijgen. Dit heeft een prijsophogend effect.

Actieve verwerving kan er toe leiden dat andere partijen trachten een betere grondpositie te verwerven om zodoende een strategische positie in te kunnen nemen. Omdat de plannen van de gemeente veelal bekend zijn, heeft het weinig zin om de gronden te verwerven via een derde partij. Van belang is dat de gemeente zelf wil ontwikkelen, al dan niet samen met een marktpartij naar haar keuze. Om tot het gewenste resultaat te komen kan de gemeente gebruik maken van het vestigen van een voorkeursrecht en als laatste redmiddel kan de gemeente onteigenen. Deze instrumenten worden in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt.

Er zijn enkele voor- en nadelen met betrekking tot een actieve verwerving. Deze zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Voor- en nadelen actieve verwerving	
Voordelen	Nadelen
De gemeente heeft de regie;	De gronden worden verworven tegen marktconforme prijzen;
Er zijn concrete plannen ten aanzien van een gebied.	Prijsopdrijving kan een rol gaan spelen;
	Niet alle gronden kunnen op deze manier worden verworven, aangezien er een beroep gedaan kan worden op zelfrealisatie (de grondeigenaar realiseert zelf de door de gemeente gewenste bestemming). Onteigening en Wet voorkeursrecht gemeente worden daarmee buitenspel gezet.

Tabel 5: Voor- en nadelen actieve verwerving

2.5.3 *Passieve verwerving*

Er is sprake van passieve verwerving wanneer de gemeente een afwachende positie inneemt bij de verwerving van gronden. De gemeente onderneemt zelf geen actie, maar beslist slechts wanneer er een aanbod van de grondeigenaar gedaan wordt. De gemeente zal van passieve verwerving gebruik maken wanneer zij in het huidige stadium van het planproces nog geen belang of financiële middelen heeft om gronden aan te kopen, maar de verwervingsmogelijkheden toch niet af wil slaan.

Er zijn enkele voor- en nadelen met betrekking tot passieve verwerving. Deze zijn in onderstaande tabel uitgewerkt.

Voor- en nadelen passieve verwerving	
Voordelen	Nadelen
De gemeente hoeft geen actie te ondernemen;	De gemeente moet, indien gewenst, haar sturingsmogelijkheden actief toepassen door het sluiten van een exploitatieovereenkomst, dan wel door het vaststellen van een exploitatieplan. De gemeente heeft bij deze methode van verwerving geen regie op halen beleidsdoelstellingen.
Er is geen financieel risico;	Gemeente is afhankelijk van marktontwikkelingen.
Indien de grond wordt aangeboden kan de gemeente op het moment zelf beslissen;	

Tabel 6: Voor- en nadelen passieve verwerving

De gemeente Dalfsen hanteert al decennia lang een actieve grondpolitiek. Het voeren van een actieve grondpolitiek biedt een belangrijk instrumentarium voor de gemeente Dalfsen om haar beleid te realiseren op het gebied van volkshuisvesting, infrastructuur, werkgelegenheid, milieu, financiën en duurzaamheid. Aan de keuze voor dit actieve grondbeleid liggen voor de gemeente Dalfsen de onderstaande onderbouwingen ten grondslag.

De voornaamste reden waarom de gemeente Dalfsen deze vorm van grondpolitiek hanteert is dat zij via deze weg meer grip heeft op de planvorming, realisatie en uitgifte van gronden. De gemeente kan bij het voeren van een actieve grondpolitiek de realisatie van publieke doelstellingen in eigen hand houden en hierdoor mogelijk sneller bereiken. Met deze actieve rol kan de gemeente Dalfsen bij uitvoering van ruimtelijke plannen dus:

- Maximaal invloed uitoefenen op wat er gebouwd wordt en in welk tijdsperspectief (continuïteit in gemeentelijk beleid);
- Maximale invloed uitoefenen op differentiatie, kwaliteit en integraliteit;
- Zelf bepalen door wie deze plannen in uitvoering worden gebracht;
- Aan de burgers maximale keuzevrijheid bieden bij de realisatie van hun woning. Zij worden immers niet beperkt door voorwaarden van de projectontwikkelaar;
- Positieve resultaten van locaties inzetten om tekorten op andere locaties te dekken en maatschappelijk gewenste doelen te realiseren.

De gemeente Dalfsen kan middels het voeren van een actieve grondpolitiek maximaal kostenverhaal bereiken aangezien de kosten van onder meer openbare voorzieningen, bovenwijkse voorzieningen en planschade worden verwerkt in de gronduitgifteprijs.

Omringende gemeenten zoals onder meer Zwolle, Staphorst, Twenterand en Olst Wijhe hanteren allemaal een actief grondbeleid waar dat mogelijk is. Landelijk wordt in het algemeen de zelfde keuze gemaakt. Als gevolg van de economische crisis hebben veel gemeenten met een actieve grondpolitiek moeten afboeken op de waarde van hun grondvoorraad. Als gevolg daarvan zijn er gemeenten die afgestapt zijn van hun actieve grondpolitiek. De gemeente Dalfsen ziet geen reden om af te zien van de actieve grondpolitiek, maar is zich erg bewust van de risico's die samenhangen met actieve grondpolitiek. Dit komt onder meer tot uiting in een zeer terughoudende aankoopstrategie, het gefaseerd bouwrijp maken van bouwlocaties en het vaststellen van flexibele bestemmingsplannen. Met dit laatste kan snel ingespeeld worden op de wensen vanuit de markt. Bovendien wordt er een strak risicomanagement gevoerd op elke grondexploitatie. Dit wordt jaarlijks via de MPG in beeld gebracht.

Bij binnenstedelijke herstructurering (voorbeeld: Waterfront) wordt indien gewenst samenwerking gezocht met projectontwikkelaars en / of met een woningcorporatie. Inbreidingslocaties van beperkte omvang en complexiteit kunnen door de particuliere markt gerealiseerd worden. Uitbreidingslocaties worden in beginsel door de gemeente ontwikkeld. Als marktpartijen grondposities hebben verworven in het uitbreidingsgebied heeft het bouwclaim-model voor de gemeente Dalfsen de voorkeur. Om het grondexploitatie-risico te beperken worden mogelijkheden onderzocht om bepaalde gronddelen uit een grondexploitatie te verkopen aan marktpartijen die vervolgens voor eigen rekening en risico deze gronddelen ontwikkelen.

De gemeente Dalfsen maakt gebruik van strategische, actieve en passieve methoden van verwerving. Rentelasten van vroegtijdige verwerving zijn fors. Om deze reden wordt uiterst voorzichtig omgegaan met grondaankopen en wordt de gemeenteraad betrokken in alle gevallen waarbij grondposities worden aangekocht.

Gesteld mag worden dat de risico's, verbonden aan het grondbeleid in deze gemeente proportioneel en beheersbaar zijn, ook onder de huidige economische omstandigheden. Vanwege deze en hierboven genoemde redenen acht de gemeente het verantwoord om de actieve grondpolitiek voort te zetten. Dit betekent niet dat de gemeente de aankomende jaren verwacht veel grond te moeten aankopen. In Nieuwleusen is nog bouwgrond beschikbaar in Westerbouwlanden Noord voor ca. 250 woningen. Vervolgens kan gebouwd worden op de locatie Oosterbouwlanden. Hier heeft de gemeente een aanzienlijke grondvoorraad die deels ingezet kan worden voor woningbouw en deels voor andere functies uitgegeven kan worden. In Dalfsen wordt op korte termijn niet verwacht dat na de uitbreidingslocatie Oosterdalfsen (230 woningen) nog uitbreidingscapaciteit noodzakelijk is. In Lemelerveld is in Nieuwe Landen II uitbreidingscapaciteit voor meer dan 100 woningen. In Oudleusen is met de grondaankopen ten noorden van de kern capaciteit gekocht voor het evenemententerrein en mogelijkheden voor langjarige uitgifte voor woningbouwgrond. Alleen in Hoonhorst verwacht de gemeente op korte termijn grond te verwerven voor uit- en of inbreiding van het dorp. Daarnaast zijn er op vele locaties in de kernen mogelijkheden voor inbreiding. Hierbij valt te denken aan de vrijgekomen locaties als gevolg van de realisatie van de Trefkoele. Onder andere de locatie Kleine Veer aan de Baarsmastraat, de sporthal aan de Molendijk en het Gruthuske aan het Pleyendal komen in aanmerking voor inbreiding. Ook in Lemelerveld zijn er op meerdere locaties plannen voor inbreiding.

3.0 WETTELIJKE KADERS

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit vier delen. Allereerst worden de Europese wettelijke kaders uitgelegd en de daaruit voortkomende nationale wettelijke regelgeving. Vervolgens worden de wettelijke- en beleidskaders vanuit het Rijk toegelicht. Daaropvolgend worden de beleidskaders vanuit de provincie toegelicht en ten slotte de gemeentelijke beleidskaders. De wettelijke kaders geven inzicht in de wet en regelgeving waar de gemeente rekening mee moet houden bij het realiseren van plannen.

3.1 WETTELIJKE KADERS EUROPA

Europese regelgeving speelt steeds meer een rol bij het grondbeleid dat overheden moeten voeren. Er moet daarbij gestreefd worden naar één Europese markt. Binnen deze markt moet de concurrentiepositie van alle deelnemers aan die markt gelijkwaardig zijn. Alle activiteiten binnen de grondexploitatie, zoals de aanbesteding van werken en ook de prijsvorming van gronden moeten aan de Europese regelgeving getoetst worden. Vanuit Europa is regelgeving en jurisprudentie op drie gebieden van belang betreffende het grondbeleid, namelijk de aanbestedingsplicht, ongeoorloofde staatssteun en het verdrag van Malta. Hieronder zijn deze in het kort toegelicht.

3.1.1 Aanbestedingsplicht

De aanbestedingsplicht vloeit voort uit de Aanbestedingsplicht Richtlijn 2004. Deze richtlijn is landelijk vastgelegd in de Aanbestedingswet en heeft in de gemeente Dalfsen invulling gekregen door middel van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid in 2014.

Gemeenten zijn gebonden aan het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid. De aanbestedingsregels zijn in het kader van grondbeleid met name van belang bij opdrachtverlening aan aannemers voor het bouwrijp maken van gronden en bij het inhuren van derden voor diensten (denk hierbij aan taxateurs, stedenbouwkundigen, juristen, etc).

3.1.2 Ongeoorloofde staatssteun

Voor gemeenten geldt de staatssteunregelgeving van de EU. Deze regelgeving is relevant wanneer het gaat om onroerende zaak transacties. Het gaat in essentie om het bepalen van een marktconforme prijs bij de verkoop van kavels of gebouwen. Voor grondaankoop geldt hetzelfde. Staatssteun treedt op als grond of een gebouw wordt verkocht tegen een lagere dan marktconforme waarde, dus wanneer een onderneming economisch voordeel ontvangt welke zij onder normale marktvoorwaarden niet gekregen zou hebben

Als basisregel moet het volgende in acht worden genomen. Overheden mogen gronden en gebouwen niet aankopen of verkopen voordat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of voordat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald. Als dit niet wordt opgevolgd is er sprake van een steunvermoeden. In het EG-Verdrag ligt het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun vast. Hiervan is sprake als de overheid steun verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen.

Om een vermoeden van staatssteun tegen te gaan is het dus van belang dat een gemeente voorafgaand aan een grondtransactie een openbare biedingprocedure voert, of een onafhankelijke taxatie laat uitvoeren.

Staatssteun is vooral van invloed op grondbeleid bij de verwerving van gronden en bij de verkoop van (bouwrijpe) grond. Bij grondaankoop van ondernemingen wordt altijd een taxatierapport opgesteld door een onafhankelijke deskundige. Bij grondverkoop stelt het college van B&W jaarlijks de verkoopprijzen vast voor woningbouwkavels en bouwgrond voor bedrijventerreinen. De prijzen hiervan worden bepaald via de vergelijkingsmethode (omliggende vergelijkbare gemeenten) en zijn daarmee marktconform. Bij verkoop van overige gronden en opstallen van de gemeente wordt ook altijd een taxatiewaarde gevraagd aan een onafhankelijke taxateur. De gemeente Dalfsen werkt niet altijd met dezelfde taxateur maar schakelt regelmatig een andere taxateur in om de schijn van afhankelijkheid te vermijden.

3.1.3 Verdrag van Malta

Het verdrag van Malta is sinds 1992 in werking getreden. Aangezien het Europese archeologische erfgoed in toenemende mate werd bedreigd, is het verdrag van Malta (la Valleta) opgesteld. Het verdrag van Malta regelt de omgang met het Europees archeologisch erfgoed. Het doel van dit verdrag is het behoud van het erfgoed in de bodem.

Het verdrag van Malta regelt:

- De bescherming van archeologisch erfgoed, zoveel mogelijk in de bodem;
- De inpassing van archeologische belangen in de ruimtelijke ontwikkeling;
- De financiering van noodzakelijke archeologische werkzaamheden: de verstoorder betaalt.

Dalfsen houdt bij de realisatie van nieuwe projecten rekening met de Wet op de Archeologische Monumentenzorg. De gemeente Dalfsen heeft in beeld gebracht waar mogelijke vindplaatsen zijn van archeologische waarden of worden verwacht. In de kraamkamer fase van gebiedsontwikkeling is deze informatie van belang.

Buiten de wetten op Europees niveau zijn er ook wetten en regels opgesteld door het Rijk, waar gemeenten rekening mee dienen te houden. Deze worden in de volgende paragraaf nader toegelicht.

3.2 WETTELIJKE KADERS HET RIJK

De Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) bevat enkele aspecten vanuit rijksniveau waar gemeenten rekening mee dienen te houden. Naast de Wro zijn er nog een aantal voor deze nota relevante wetten. Deze veranderingen en wetten worden in deze paragraaf toegelicht.

3.2.1 De Wro

De Wro (1 juli 2008) is een wet die regelt hoe ruimtelijke plannen in Nederland tot stand komen en gewijzigd worden. Het doel van de Wro is onder meer zorgen voor actuele bestemmingsplannen, duidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheid draagt en zorgen voor een snelle uitvoering van het ruimtelijk beleid. De Wro gaat uit van ontwikkelingsplanologie. Provincies en gemeenten hebben met de huidige wet meer verantwoordelijkheden ten opzichte van de oude WRO, die gold voor 1 juli 2008. Het Rijk en provincies kunnen kaders stellen waarbinnen gemeenten dienen te opereren.

Het grondbeleid is onlosmakelijk verbonden met de Wro-bevoegdheden. Bij instrumenten voor het grondbeleid gaat het erom bestemmingen feitelijk te realiseren (regie) en daarbij financiële aspecten goed en evenwichtig te regelen.

3.2.1.1 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wro. Met de invoering van de Grondexploitatiewet zijn de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. De Wro biedt gemeenten namelijk de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en de Grondexploitatiewet geeft gemeenten instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden. In het hele proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en de grondexploitatie een belangrijke rol. In principe mag een grondeigenaar zijn eigen grond ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling van gronden sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en een evenwichtige verdeling van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. Daarvoor was een wettelijke grondslag noodzakelijk. De Grondexploitatiewet is een instrument voor passief grondbeleid. Vandaar dat de Grondexploitatiewet nader wordt toegelicht in paragraaf 3.6.2.1 (instrumenten passief grondbeleid).

3.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten, hierna te noemen: Wvg, is te benoemen als een beschermingsinstrument voor de gemeente tijdens de planontwikkeling. Het geeft gemeenten, provincies en het Rijk bij het uitvoeren van hun ruimtelijk beleid een betere uitgangspositie op de grondmarkt. Bij toepassing van het instrument moeten grondeigenaren bij verkoop van hun grond deze grond als eerste aanbieden aan de gemeente. De Wvg is een instrument voor het verwerven van gronden bij actief grondbeleid en zal daarom in paragraaf 3.6.1.2 nader uitgewerkt worden.

3.2.3 Onteigeningswet

Het uiterste middel dat de gemeente kan inzetten om het eigendom van de grond te verkrijgen is de onteigening. Over het algemeen is onteigening slechts toegestaan tegen volledige schadeloosstelling van de oorspronkelijke eigenaar en wanneer er geen andere mogelijkheden bestaan om de publieke doelen te bereiken. De bevoegdheid om het onteigeningsbesluit met bijbehorende stukken vast te stellen ligt niet meer bij de gemeenteraad. Deze bevoegdheid ligt bij het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Ook in de gewijzigde procedure blijven een bestemmingsplan of een inpassingplan de grondslag vormen. Op basis daarvan kan het ministerie van Infrastructuur en Milieu om onteigening worden verzocht. De gemeenteraad moet een verzoek tot onteigening richten aan het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De onteigeningswet is een instrument voor het voeren van een actief grondbeleid en zal daarom nader toegelicht worden in paragraaf 3.6.1.3.

3.2.4 Wet bodembescherming

In het kader van koop en verkoop van onroerend goed is bodemverontreiniging één van de meest gecompliceerde kwesties. Regelgeving met betrekking tot bodemverontreiniging is gedefinieerd in de Wet bodembescherming (Wbb) welke inwerking is getreden op 1 januari 2006. De Wet bodembescherming bevat vooral voorwaarden welke verbonden kunnen worden aan het uitvoeren van handelingen in of op de grond. Hierbij wordt er vooral gericht op het voorkomen en bestrijden van nieuwe verontreinigingen, en de sanering van bestaande verontreiniging. Er wordt vanuit gegaan dat de eigenaar van een perceel grond de verantwoordelijkheid heeft voor de onderzoeken en de sanering van zijn eigen grond. De gemeente Dalfsen laat bij aankoop van grond altijd de grond onderzoeken op verontreiniging. Wanneer verontreinigde grond wordt aangetroffen, worden met de verkoper afspraken gemaakt over de sanering van de grond.

3.2.5 Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Besluit ruimtelijke ordening (Bro)

Op 1 oktober 2012 is de "ladder voor duurzame verstedelijking" aan het Bro toegevoegd. De ladder is ingericht voor een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten waardoor de ruimte in stedelijke gebieden optimaal wordt benut. Sinds de invoering dienen nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen te worden gemotiveerd en afgewogen aan de hand van die opeenvolgende stappen:

- Gemotiveerd moet aangetoond worden dat de voorgenomen ontwikkeling voorziet in een actuele regionale behoefte;
- Indien blijkt dat er een regionale behoefte is, moet worden beschreven in hoeverre die behoefte binnen het bestaande stedelijk gebied kan worden voorzien door benutting van beschikbare gronden door herstructurering, transformatie of anderszins;
- Indien blijkt dat de ontwikkeling niet binnen het stedelijk gebied kan plaatsvinden, moet worden gezocht naar locaties die goed ontsloten zijn en waar de ontwikkeling gerealiseerd kan worden.

Bovenstaande betekent dat uitleglocaties pas aan bod komen wanneer er in de kernen aantoonbaar geen mogelijkheden zijn voor de voorgenomen ontwikkeling.

De verwachting is dat de Wro in 2018 wordt opgenomen in de Omgevingswet. Deze wet gaat naast de Wro nog 25 andere wetten samenvoegen. Uitgangspunten voor de Omgevingswet zijn:

- Het moet eenvoudiger, efficiënter en beter. Projecten moeten in samenhang en per gebied worden aangepakt. Procedures mogen niet meer eindeloos duren, regelgeving moet voorspelbaar, betaalbaar en transparant zijn. Onderzoekslasten kunnen aanzienlijk worden verminderd.
- Zekerheid en dynamiek: Bescherming van de burgers blijft een belangrijk doel;
- Ruimte voor duurzame ontwikkeling;
- Ruimte voor regionale verschillen;
- Actieve en kwalitatieve goede uitvoering.

3.2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten regelt de verantwoording van het (financieel) beleid en beheer van gemeenten en provincies. Het BBV bevat bepalingen over de financiële positie, zoals over activeren, waarderen, reserves en voorzieningen. In de begroting moet verplicht een paragraaf grondbeleid worden opgenomen. In juli 2015 heeft de commissie BBV een rapport uitgebracht met hierin het voornemen tot herziening verslaggevingsregels grondexploitaties ingaande per 1 januari 2016. Deze wijzigingen zullen naar verwachting impact hebben op de wijze waarop grondbeleid wordt ingevuld. De wijzigingen zijn nog niet definitief, als ook het ingangsmoment. Hierdoor zijn deze wijzigingen nog niet verwerkt in dit beleidsdocument.

In het BBV is opgenomen dat een paragraaf grondbeleid verplicht moet worden opgenomen in de gemeentelijke begroting.

3.3 BELEIDSKADERS VANUIT HET RIJK

Bij het vaststellen van het gemeentelijk grondbeleid dient rekening te worden gehouden met de nota grondbeleid van de Rijksoverheid. De belangrijkste aspecten uit de nota grondbeleid van het Rijk welke betrekking hebben op het gemeentelijk grondbeleid worden hieronder toegelicht.

3.3.1 Nota grondbeleid het Rijk

In deze nota is de werkriching op het gebied van grondbeleid vastgesteld door het Rijk. De Nota grondbeleid (januari 2001) van de Rijksoverheid is een strategische nota op hoofdlijnen. In deze nota zijn enkele hoofddoelstellingen beschreven. De hoofddoelstellingen zijn:

- Bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (realisatie van bestemmingen en van beleidsinhoudelijke doelstellingen).
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, eigenaren, ontwikkelaars en overheid.

3.4 BELEIDSKADERS PROVINCIE

Bij het vaststellen van het gemeentelijk grondbeleid dient rekening te worden gehouden met het ruimtelijk beleid van de provincie Overijssel. De omgevingsvisie en de omgevingsverordening zijn hierbij voor de gemeente de belangrijkste kaders.

3.4.1 Omgevingsvisie en omgevingsverordening Overijssel

De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen voor het grondgebied, de hoofdzaken van de door de provincie te voeren ruimtelijk beleid en de realisering daarvan wordt door provincie vorm gegeven in de provinciale omgevingsvisie en nader uitgewerkt in de omgevingsverordening. De provincie gebruikt de omgevingsvisie en omgevingsverordening als toetsingsinstrument voor de plannen van de gemeente.

Rekening houdend met wetten en regels vanuit het Rijk en het provinciaal beleid maakt de gemeente haar eigen beleid. Deze wordt in volgende paragraaf uitgelegd.

3.5 BELEIDSKADERS GEMEENTE DALFSEN

Bij het vaststellen van het gemeentelijk ruimtelijk beleid dient rekening te worden gehouden met de bovengenoemde wettelijke kaders vanuit het Rijk en provincie. Deze vinden hun uitwerking in de gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.

3.5.1 Toekomstvisie "bij uitstek Dalfsen"

Sociale samenhang, ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid staan bij de gemeente Dalfsen hoog in het vaandel. De gemeente wil haar inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in actief betrekken bij beleid, ontwikkeling en uitvoering van plannen en projecten voor kernen. Het ontwikkelen van vitale gemeenschappen in een onderscheidende woonplaats van groene signatuur is hierbij ook de centrale missie van de gemeente Dalfsen.

Er wordt gekozen voor een duurzame ontwikkeling richting 2020. Nieuwe ontwikkelingen moeten inpasbaar zijn in het bestaande landschap en bestaande leefomgeving. Er wordt daarom gestreefd naar een goede balans tussen ruimte voor wonen, landbouw, toerisme & recreatie, water en natuur.

Er is binnen de gemeente Dalfsen een ambitie om kwaliteitsontwikkeling in gang te zetten waarbij elk project bijdraagt aan verbetering van de leefomgeving. Het landschap van de gemeente Dalfsen moet in de toekomst versterkt worden en behouden blijven. Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid zijn daarbij belangrijke peilers.

3.5.2 Structuurvisies

De gemeentelijke structuurvisie bevat de hoofdlijn van ruimtelijk beleid voor de gemeente en geeft een beeld van potentiële ontwikkellocaties en infrastructurele voorzieningen. De gemeente Dalfsen heeft in 2010 een structuurvisie voor de kernen vastgesteld. Voor het buitengebied is een structuurvisie in 2012 door de gemeenteraad vastgesteld. De structuurvisie heeft een belangrijke functie voor het gemeentelijk grondbeleid. Wanneer de gemeente gebruik wil maken van de mogelijkheden die de Wro (Grondexploitatiewet) biedt, zal in de structuurvisie onder meer de ruimtelijke en functionele samenhang van toekomstige exploitatiegebieden moeten worden aangegeven. De Wro biedt namelijk de mogelijkheid met particuliere grondexploitanten afspraken te maken over bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen en om afspraken te maken over verevening tussen winstgevende en verliesgevende locaties. Bij bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen kan onder meer worden gedacht aan een bijdrage van de grondexploitant ten behoeve van een concrete locatie zoals een recreatievijver of een cultuurhuis. Bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet afdwingbaar, maar kunnen worden overeengekomen in een exploitatieovereenkomst. Verevening tussen locaties (bovenplanse verevening) is wel afdwingbaar via het exploitatieplan als een ruimtelijke en functionele samenhang tussen locaties kan worden aangetoond. De structuurvisie zal de ruimtelijke ontwikkelingen en vereveningslocaties waarvoor de gemeente een bijdrage wenst van grondexploitanten moeten beschrijven. In een later stadium is dit niet meer mogelijk, dan zal de structuurvisie aangepast moeten worden. In de structuurvisie voor de kernen zijn voorzieningen benoemd waarvoor de gemeente een bijdrage wil ontvangen van particuliere grondexploitanten.

Bij particuliere grondexploitatie maken de structuurvisies het voor de gemeente Dalfsen onder meer mogelijk om gelden uit winstgevende projecten in de gemeente te benutten voor andere ruimtelijke of maatschappelijke projecten, oftewel het verevenen van verliesgevende en rendabele projecten.

3.5.3 Bestemmingsplan

In tegenstelling tot de voormalige WRO, verplicht de Wro de gemeenteraad voor het gehele grondgebied één of meerdere bestemmingsplannen vast te stellen. Voor gebieden waar geen ruimtelijke ontwikkelingen worden voorzien kan worden gekozen voor een beheersverordening. De gemeenteraad dient iedere tien jaar een bestemmingsplan vast te stellen. Wanneer de gemeente niet binnen deze termijn een besluit heeft vastgesteld, vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van rechten voor alle verstrekte diensten die verband houden met het bestemmingsplan (leges). De nieuwe Wro maakt het onder meer mogelijk om in het bestemmingsplan percentueel vast te leggen hoeveel sociale huurwoningen en sociale koopwoningen er gerealiseerd dienen te worden in het plangebied. Verder kan vastgelegd worden welk percentage van de kavels in particulier of in collectief

opdrachtgeverschap moeten worden uitgegeven. Dit is van belang als de gemeente geen eigenaar is van de gronden, maar in handen is van een marktpartij. Op deze wijze kan de gemeente regie voeren over een deel van het bouwprogramma zonder dat de gemeente eigenaar is van de gronden. In het exploitatieplan kan vervolgens op kavelniveau worden vastgelegd waar in het plangebied de bovengenoemde wooncategorieën gerealiseerd moeten worden.

Wanneer de gemeente Dalfsen geen grondpositie heeft is het van belang om percentages sociale huur en sociale koopwoningen evenals een percentage particulier opdrachtgeverschap (vrije sector) vast te leggen in het bestemmingsplan. In het exploitatieplan kan dan vervolgens vastgelegd worden waar deze categorieën gerealiseerd moeten worden.

Bestemmingsplan op aanvraag

Wanneer er een passief grondbeleid wordt gevoerd, toetst de gemeente verzoeken en plannen van externe partijen aan bestaande kaders (wet- en regelgeving, structuurvisie en bestemmingsplan). Het kan zijn dat een voorgenomen ontwikkeling niet past binnen een bestaand bestemmingsplan, maar wel past binnen de overige kaders. In dat geval kan ervoor gekozen worden om medewerking te verlenen door het opstellen van een bestemmingsplan op aanvraag. Deze kent dezelfde onderdelen als een regulier bestemmingsplan, het is echter geheel geënt op de voorgenomen ontwikkeling en bestrijkt ook alleen het plangebied van de betreffende ontwikkeling. Er wordt daarom ook wel gesproken over een postzegelplan. Sinds 2014 is het mogelijk om via het zogenaamde verzamelplan meerdere postzegel plannen binnen één procedure onder te brengen.

Een bestemmingsplan op aanvraag wordt door de gemeente Dalfsen alleen overwogen als met de aanvrager overeenstemming is bereikt over de voorwaarden waaronder de gemeente medewerking verleent aan de bestemmingswijziging. De voorwaarden worden vastgelegd in een exploitatieovereenkomst. Als een exploitatieovereenkomst niet mogelijk is, maar de ontwikkeling wel wenselijk kan de gemeenteraad naast het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen. De gemeente is in ieder geval verplicht om de gemeentelijke kosten ten behoeve van deze specifieke gebiedsontwikkeling op de verzoeker van het plan te verhalen. Daarnaast kunnen er nog enkele specifieke eisen worden gesteld (zie hiervoor nader 3.6.2.)

3.6 INSTRUMENTEN VERWERVING

Er is voor de verwerving van gronden een aantal instrumenten beschikbaar welke gemeenten in kunnen zetten bij het verwerven van gronden. In deze paragraaf worden instrumenten bij een actieve

grondpolitiek en instrumenten bij een passieve grondpolitiek toegelicht. De gemeente Dalfsen hanteert een actieve grondpolitiek. De verschillende instrumenten zijn al kort aan bod gekomen bij de wettelijke kaders vanuit het Rijk, echter worden deze in deze paragraaf nader uitgewerkt.

3.6.1 Instrumenten verwerving bij een actieve grondpolitiek

Er zijn voor het voeren van een actieve grondpolitiek een tweetal wettelijke instrumenten die de gemeente in kan zetten tot het verwerven van gronden, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. Deze komen in deze paragraaf, naast de minnelijke grondverwerving aan de orde.

3.6.1.1 Minnelijke grondverwerving

Op grond van artikel 160 lid e Gemeentewet is het college bevoegd tot het besluiten en het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. De uitoefening van deze bevoegdheid kan pas plaatsvinden wanneer de raad hiervoor voldoende financiële middelen beschikbaar heeft gesteld. Bij het doen van grondaankopen in het minnelijk traject is vaak snel handelen en slagvaardigheid noodzakelijk. Dit verhoudt zich niet goed tot de gebruikelijke werkwijze, waarbij de raad eerst de nodige middelen ter beschikking moet stellen. Om de slagvaardigheid van grondaankopen buiten een vastgestelde grondexploitatie te garanderen, stelde de raad (via vaststelling investeringsplan) het college jaarlijks € 2.000.000,-- ter beschikking voor het realiseren van grondaankopen. Dit bedrag was gekozen, omdat daarmee binnen de gemeente Dalfsen de meest voorkomende objecten verworven konden worden. Het college legde over deze aankopen via de jaarrekening verantwoording af aan de raad. Omdat de gemeente Dalfsen nu beschikt over voldoende grondvoorraad om uitbreidingsplannen te kunnen realiseren worden er in de praktijk weinig tot geen gronden aangekocht. Wanneer de gemeente Dalfsen ondanks de aanwezige grondvoorraad, om strategische redenen, toch grond wil verwerven wordt deze betreffende grondaankoop ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad en kan de gemeenteraad besluiten budget beschikbaar te stellen voor de aankoop. De raad stelt het college jaarlijks geen € 2.000.000,-- meer beschikbaar voor grondaankopen.

3.6.1.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

In een gebied waar de Wvg geldt, moeten verkopers hun onroerend goed eerst aan de gemeente aanbieden. De Wvg is te benoemen als een beschermingsinstrument voor de gemeente tijdens de planontwikkeling. Het geeft gemeenten, provincies en het Rijk bij het uitvoeren van hun ruimtelijk beleid een betere uitgangspositie op de grondmarkt.

De gemeente heeft de laatste jaren regelmatig gebruik gemaakt van dit grondbeleidsinstrument. In de afgelopen jaren zijn alle door de gemeente gevestigde voorkeursrechten verlopen. Vanwege de sterk veranderde marktomstandigheden (projectontwikkelaars kopen geen agrarische grond meer) was er geen aanleiding om de voorkeursrechten te verlengen. De gemeente Dalfsen verwacht niet op korte termijn opnieuw voorkeursrechten te vestigen.

De gemeente Dalfsen maakt gebruik van het instrument Wvg, om te voorkomen dat gronden verkocht worden aan marktpartijen en om ongewenste speculatie te voorkomen.

Wanneer de gemeente Dalfsen een voorkeursrecht wil vestigen, zal dit in een vroegtijdig stadium van de ontwikkeling plaatsvinden. Het verrassingselement dient ten allen tijde gewaarborgd te zijn om zo prijsopdrijving te voorkomen. Vanwege de huidige marktomstandigheden en de aanwezige grondvoorraad wordt niet verwacht dat dit instrument op korte termijn weer ingezet gaat worden.

3.6.1.3 Onteigening

Wanneer minnelijke verwerving niet mogelijk is, maar de gemeente Dalfsen ter uitvoering van haar beleid over bepaalde gronden wenst te beschikken, staat de gemeente het middel van onteigening ter beschikking. Verwerving van gronden vindt dan onder dwang plaats. Het onteigeningstraject is gebonden aan een aantal regels die beschreven staan in de Onteigeningswet. De belangrijkste uitgangspunten worden hier genoemd:

- De waarde van een te onteigenen onroerende zaak moet worden benaderd vanuit het oogpunt van de werkelijke waarde, dat wil zeggen de verkoopwaarde (de prijs die men vermoedt te kunnen verkrijgen bij openbare verkoop in normale omstandigheden van verkoop en openbaarheid);
- Er dient sprake te zijn van een volledige schadeloosstelling waarbij de eigenaar van het onroerende goed er ten gevolge van de onteigening niet in inkomen of vermogenspositie op achteruit of vooruit mag gaan;
- De schade wordt bepaald naar het moment van de feitelijke ontneming;
- Onteigening is alleen mogelijk indien de grondeigenaar zich niet met succes beroept op het zelfrealisatierecht.

De gemeente Dalfsen heeft tot op heden één keer gebruik gemaakt van onteigening. De inzet van dit instrument maakt het mogelijk om gronden welke nodig zijn voor het ruimtelijk belang te verwerven. Bij aankoop van gronden wordt nooit meer geboden dan de getaxeerde schadeloosstelling op basis van onteigening. Wanneer de vraagprijs boven onteigeningswaarde ligt kan de gemeente Dalfsen onteigening inzetten.

Het instrument onteigening kan door de gemeente Dalfsen ingezet worden om ontwikkelingen te versnellen. Het is niet ongevoen dat de daadwerkelijke onteigening uitblijft omdat partijen

langs de minnelijke route alsnog (versneld) overeenstemming bereiken. Het instrument onteigening kan uiteraard ook van belang zijn wanneer de gemeente grond moet aankopen voor de aanleg van wegen en / of andere infrastructurele projecten.

Onteigening heeft alleen een kans van slagen wanneer nut, noodzaak en urgentie aantoonbaar zijn.

3.6.2 Instrumenten verwerving bij een passieve grondpolitiek

Instrumenten waarmee een passieve grondpolitiek gevoerd kan worden zijn de Grondexploitatiewet, het exploitatieplan en de baatbelasting. Deze instrumenten worden hier nader toegelicht.

3.6.2.1 Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wro. In principe mag een grondeigenaar zijn eigen grond ontwikkelen. Dit was voorheen ook het geval, echter zijn door de invoering van de Grondexploitatiewet de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. De gemeente wil de ruimtelijke ontwikkeling van gronden sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. Hiervoor is een wettelijke grondslag gecreëerd in de Wro.

De Wro biedt gemeenten de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de Grondexploitatiewet geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden door eisen te stellen wat betreft de locatie en het kostenverhaal. Met de Grondexploitatiewet worden de rollen van gemeenten en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. Dit gebeurt door middel van een vrijwillige overeenkomst met de grondeigenaar of middels een exploitatieplan. De doelstellingen van de invoering van de Grondexploitatiewet zijn:

- Duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal;
- Verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal;
- Wettelijke basis voor het stellen van locatie- eisen aan de aanleg van openbare ruimte;
- De mogelijkheid tot het stellen van eisen aan sociale huur en sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente is verplicht kosten te verhalen en mag hier niet van af zien. Binnen de kaders van de nieuwe Grondexploitatiewet wordt het mogelijk gemaakt om naast kosten die alleen op het plan betrekking hebben ook kosten te verhalen met een bovenplans karakter (zie hiervoor verder paragraaf 3.5.1).

In de wet blijft in beleidsmatige zin vrijwillige samenwerking voorop staan aangezien gebleken is dat gemeenten en particuliere eigenaren hier de voorkeur aan geven. Mede hierdoor is gekozen voor

voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk spoor.

Als de gemeente kosten wil verhalen met bovenplans karakter moet daarvoor een basis zijn gelegd in de structuurvisie. De gemeente Dalfsen heeft dit gedaan in de structuurvisie kernen (september 2010).

Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

Dit bevat de overeenkomsten tussen de gemeente en een particuliere exploitant over grondexploitatie. Deze privaatrechtelijke overeenkomst biedt de gemeente de mogelijkheid om met een exploitant afspraken te maken over het kostenverhaal, tijdvak, fasering van het plan, koppelingen (bijvoorbeeld: een omgevingsvergunning wordt pas verstrekt als een geluidsschermbaan is gerealiseerd) en uitvoering van de betreffende bouwlocatie. Tevens bestaat hier de mogelijkheid afspraken te maken wat betreft bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie en over eventuele planschade. De gemeente heeft hier volledige contractvrijheid, maar is uiteraard wel gebonden aan het Burgerlijk Wetboek en onder meer de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

De wet kent twee typen overeenkomsten wat betreft grondexploitatie; exploitatieovereenkomsten (anterieure) en posterieure overeenkomsten.

- **Exploitatieovereenkomsten**

Overeenkomsten gesloten voorafgaand (anterieur) aan het publiekrechtelijk proces worden exploitatieovereenkomsten genoemd. In exploitatieovereenkomsten kunnen allerlei zaken vastgelegd worden. Deze worden gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Dit type overeenkomst komt in de praktijk het meest voor. Partijen hebben hier namelijk veel onderhandelingsruimte en zijn wat betreft het kostenverhaal niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van de Wro. In de exploitatieovereenkomsten kunnen ook afspraken gemaakt worden over een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits hier voor een basis is gelegd in de structuurvisie.

- **Posterieure overeenkomsten**

Dit zijn overeenkomsten, gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomst is er minder bewegingsruimte aangezien er niet van het exploitatieplan mag worden afgeweken, er mogen slechts aanvullingen gedaan worden. Wanneer het kostenverhaal vastgelegd is in een contract kan de gemeente geen kosten meer verhalen via het publiekrechtelijk kostenverhaal, dus via de omgevingsvergunning. Dit kan alleen wanneer het in het contract is opgenomen.

Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

De Grondexploitatiewet heeft ook een publiekrechtelijk vangnet voor situaties waarin partijen binnen het privaatrechtelijke spoor geen onderlinge overeenkomst hebben bereikt. Dus dat het kostenverhaal niet door gemeentelijke gronduitgifte of in een overeenkomst met de exploitant is verzekerd, maar dat het kostenverhaal publiekrechtelijk vorm krijgt. Het publiekrechtelijk instrument is aanvullend en werkt als stok achter de deur. Het publiekrechtelijke kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Het nadeel van het publiekrechtelijke spoor is dat de transactiekosten van bijvoorbeeld grondexploitaties openbaar zijn. Andere nadelen zijn dat de procedures lang zijn en dat de privaatrechtelijke contractsvrijheid aan banden is gelegd.

Om bij particuliere grondexploitatie de kosten van bovenwijkse voorzieningen in rekening te kunnen brengen moeten deze voorzieningen via de nota Bovenwijkse Voorzieningen in beeld worden gebracht. De gemeente Dalfsen heeft deze nota Bovenwijkse Voorzieningen in 2012, onder de naam Nota Kostenverhaal, vastgesteld.

In de oude systematiek (voor de Wro) werd de exploitanten een bepaald bedrag per m² in rekening gebracht via de exploitatieovereenkomst. Dit bedrag werd in de reserve bovenwijkse voorzieningen gestort. Geplande bovenwijkse voorzieningen moeten nu per voorziening in beeld gebracht worden en indien mogelijk worden toegerekend aan locaties die door particulieren worden ontwikkeld. Het niet te verhalen deel van de kosten komt voor rekening van de gemeente.

De gemeente Dalfsen voert een actieve grondpolitiek. Voor de gemeente Dalfsen houdt dit in dat de gronden verworven worden via de minnelijke weg. Wanneer dit geen kans van slagen heeft en de eigenaar een beroep doet op zelfrealisatie, maakt zij gebruik van exploitatieovereenkomsten. Als er geen overeenstemming wordt bereikt over de voorwaarden in de exploitatieovereenkomst, maar de gemeente wel belang heeft bij de ruimtelijke ontwikkeling, kan er een exploitatieplan vastgesteld worden naast het bestemmingsplan. Het kostenverhaal is dan verzekerd. Tot op heden heeft de gemeente nog geen exploitatieplan vastgesteld. Het kostenverhaal is altijd op andere wijze verzekerd geweest.

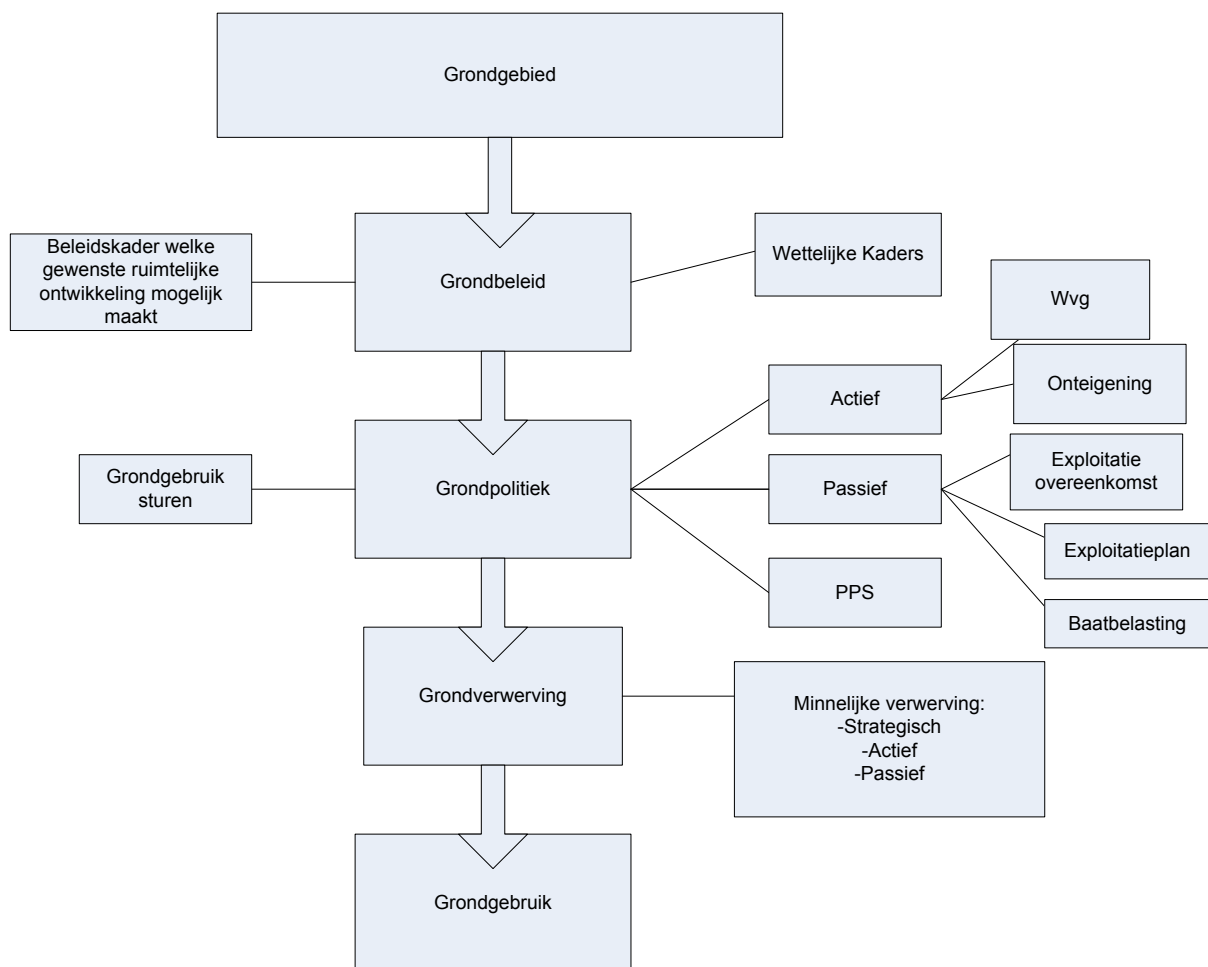
3.6.2.2 Baatbelasting

De kosten die gemaakt worden bij de aanleg van voorzieningen van openbaar nut kunnen door middel van baatbelasting verhaald worden. Hierbij kan gedacht worden aan kosten voor de aanleg van wegen, riolering, straatverlichting en bijvoorbeeld de herinrichting van een winkelgebied. De belasting

wordt geheven van de eigenaren van onroerende zaken, die baat hebben bij de voorziening. Wanneer de gemeente besluit om baatbelasting te heffen dient deze aan veel wettelijke voorwaarden te voldoen.

Baatbelasting blijkt in de praktijk een lastig instrument met veel juridische haken en ogen. De voorkeur van de gemeente Dalfsen is om te werken met exploitatieovereenkomsten.

In dit stroomschema is de bovenstaande informatie visueel weergegeven, zodat in één oogopslag duidelijk wordt welke aspecten met betrekking tot de nota grondbeleid waarbij horen.



Figuur 2: stroomschema grondbeleid

4.0 INVULLING RUIMTELIJK BELEID GEMEENTE DALFSEN

Dit hoofdstuk is opgebouwd uit verschillende beleidsstukken en visies van de gemeente Dalfsen. Allereerst wordt Dalfsen in het algemeen toegelicht. Hierin zal duidelijk worden uit welke kernen de gemeente Dalfsen bestaat. De demografische opbouw en de woningvoorraad worden hier eveneens kort toegelicht om een beeld te geven hoe de gemeente Dalfsen is opgebouwd. Vervolgens wordt een concrete invulling gegeven aan het uitvoeren van programma's met betrekking tot wonen, werken, leefbaarheid, financieel en het tijdelijk beheer van gronden.

4.1 GEMEENTE DALFSEN ALGEMEEN

De gemeente Dalfsen bestaat uit zes verschillende kernen en het buitengebied. In totaal heeft de gemeente Dalfsen ca. 27.700 inwoners. Het dorp Dalfsen telt ca 7.300 inwoners, en is daarmee de grootste kern van de gemeente Dalfsen. Het dorp biedt de meeste voorzieningen en is een echte trekker voor senioren om zich te huisvesten. Nieuwleusen telt ca 6.000 inwoners en is qua grootte de opeenvolgende kern in de gemeente Dalfsen. Het dorp heeft voldoende voorzieningen zoals winkels, scholen, gezondheidszorg en sport. Lemelerveld is met ca 3.100 inwoners meer georiënteerd op de gemeente Raalte dan op Dalfsen. Hoonhorst heeft ca 680 inwoners, Oudleusen ca 550 inwoners en Ankum telt ca 100 inwoners. In deze kernen ontbreken de meeste voorzieningen. Ook heeft de gemeente een omvangrijk buitengebied met veel buurtschappen welke ca 10.000 inwoners telt.

4.1.1 Demografie

Dalfsen telt volgens de gegevens van het CBS ca 10.930 huishoudens, waarvan 75% (echt)paren of andere eenpersoonshuishoudens met en zonder kinderen. Het aandeel aan alleenstaanden is gegroeid tot 25%. De Primos prognose 2014 verwacht een stijging van het aantal huishoudens, met vooral een duidelijke stijging van het aantal alleenstaanden.

4.1.2 Woningvoorraad

De woningvoorraad ziet er nu nog vrijwel hetzelfde uit als in voorgaande jaren. Het grootste deel van de woningen in de gemeente bestaat uit, grondgebonden woningen (93%). Gestapelde bouw komt in de gemeente Dalfsen nauwelijks voor (7%).

4.2 WONEN

Gekeken naar de woningvoorraad en de demografie uit de vorige paragraaf is een woonvisie door de gemeente Dalfsen opgesteld. Hierin is de woningbehoefte inzichtelijk gemaakt. Verder komen in deze paragraaf de belangrijkste onderwerpen, met betrekking tot wonen, aan bod. Dit zijn het meerjarenprogramma Klimaat en Duurzaamheid, nota inbreidingslocaties en uitgifteregels.

4.2.1 Woonvisie gemeente Dalfsen 2011-2016

De woonvisie 2011-2016 van de gemeente Dalfsen is in 2011 vastgesteld door de gemeenteraad. De nieuwe Woonvisie wordt in 2016 vastgesteld. Ten opzichte van de vorige woonvisie (2007-2011) zijn

er geen ingrijpende veranderingen. Het belangrijkste doel van de Woonvisie gemeente Dalfsen is het type woningen en de woningbehoefte in de gehele gemeente Dalfsen inzichtelijk te krijgen.

Er zijn dan ook twee hoofddoelstellingen bij de Woonvisie van kracht welke gehandhaafd moeten worden:

- Er moet voorzien worden in de lokale woningbehoefte. Hierbij valt te denken aan verbreding van het aanbod, bevordering van de doorstroming, nadruk op huurwoningen, aandacht voor starters, ouderen en gehandicapten;
- De aantrekkelijkheid van het woon –en leefklimaat moet bevorderd worden. Hierbij valt te denken aan behoud en versterking van de leefbaarheid in het voorzieningenniveau van de kernen.

Deze hoofddoelstellingen vinden een uitwerking in vier concrete beleidsdoelen waarin de visie van de gemeente is verwoord;

- Een belangrijke focus in het woonbeleid blijft de doelgroep senioren. Dit wordt geuit in maatregelen zowel in de sociale huurwoningvoorraad als in de koopwoningvoorraad, in verschillende prijsklassen. In Dalfsen, Nieuwleusen en Lemelerveld worden in samenwerking met partijen op het gebied van wonen, welzijn en zorg woonzorg zones gerealiseerd. Op uitbreidingslocaties zal 10% van het aantal uit te geven kavels in de vrije sector bestemd zijn voor senioren;
- De gemeente Dalfsen streeft naar gemengde woonwijken. Dit betekent dat de inzet van alle doelgroepen (en de bijbehorende woningtypen, zoals starterswoningen voor jongeren/starters en seniorenhuisvesting voor ouderen) zoveel mogelijk wordt verdeeld over de verschillende dorpskernen. De gemeente ondersteunt hierbij initiatieven welke zijn gericht op het behoud en creëren van voorzieningen voor verschillende doelgroepen;
- De gemeente hanteert in de woonvisie de differentiatie voor uitbreidingslocaties uit het vorige woonplan van 30% huur, 20% sociale koop en 50% particuliere markt;
- De gemeente richt zich op een gedifferentieerde leeftijdsopbouw. Daarom zullen de doelgroepen starters (op de koopmarkt) en jongeren die het ouderlijk huis willen verlaten extra aandacht krijgen. Dit ter voorkoming van vergrijzing.
- De gemeente streeft naar kwalitatief hoogwaardige, flexibele en onderscheidende woonmilieus.

De voorrangsregeling bij de uitgifte van kavels blijft in stand. Dit houdt in dat jongeren eerder in aanmerking komen voor kavels dan ouderen.

4.2.2 Notitie Inbreidingslocaties

De Notitie Inbreidingslocaties is in 2008 vastgesteld door de gemeenteraad. De ruimtelijke voorkeur aan binnenstedelijke inbreidingslocaties gaat boven uitbreiding van woningbouwgebieden. Bij inbreidingslocaties wordt onderscheid gemaakt tussen particuliere initiatiefnemers (waaronder ook de projectontwikkelaars vallen), en woningstichtingen.

Voor particuliere initiatiefnemers is een vereiste dat een ruimtelijk knelpunt opgelost kan worden door inbreiding. Voor de invulling van de locatie wordt in veel gevallen een stedenbouwkundige visie opgesteld en door de gemeenteraad vastgesteld. Binnen de gemeente Dalfsen geldt de afspraak dat, voordat de stedenbouwkundige visie is vastgesteld, eerst een exploitatieovereenkomst gesloten wordt. Hierin wordt onder meer geregeld dat de gemeentelijke kosten (aanleg van bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen en planschade) voor rekening van de initiatiefnemer komen. De gemeente is op grond van de Wro (afdeling grondexploitatie) verplicht kosten te verhalen. Zie hiervoor hoofdstuk 3. Bij woningstichtingen is de huisvesting van specifieke doelgroepen in combinatie met stedenbouwkundige uitgangspunten leidend voor inbreiding. In 2016 wordt een nieuwe Notitie Inbreidingslocaties vastgesteld.

Voordat een stedenbouwkundige visie door de gemeenteraad wordt vastgesteld, wordt eerst een exploitatieovereenkomst gesloten met de initiatiefnemer en wordt er gelegenheid voor burgerparticipatie gegeven.

4.2.3 Uitgifteregels bouwgrond

De uitgifteregels voor bouwgrond zijn vastgesteld in 2013 door het college en worden elk jaar geëvalueerd. Het belangrijkste doel is dat voor iedereen inzichtelijk is wat de voorwaarden zijn voor de uitgifte van bouwgrond, en hoeveel woningen er worden uitgegeven aan de verschillende doelgroepen.

Belangstellenden kregen in principe eenmaal per jaar de kans zich in te schrijven voor de uitgifte van bouwgrond, projectwoning of een sociale koopwoning. Hiervan is, vanwege de crisis op de woningmarkt van af gegaan. Gedurende het hele jaar kunnen kopers zich melden voor woningbouw kavels. Verder mag de eis van sociale binding met de gemeente Dalfsen geen criterium meer zijn in het uitgiftebeleid. Dit als gevolg van Europese regelgeving.

Bij particuliere gronduitgifte zijn de gemeentelijke uitgifteregels (in beginsel) van toepassing.

4.2.4 Duurzaam Dalfsen

In het Meerjarenprogramma Duurzaamheid 2014-2015 is de ambitie vastgesteld om zo veel mogelijk te streven naar energieneutrale nieuwbouw. De afgelopen jaren is uitvoering gegeven aan deze ambitie door een subsidie duurzame nieuwbouw en bouwbegeleiding aan kavelkopers aan te bieden. Daarnaast is een pilot gestart met een gasloze wijk (De Nieuwe Landen II). Inmiddels zijn er diverse energieneutrale concepten op de markt en komt er steeds meer aandacht voor duurzaam bouwen. Vanaf 2020 moeten alle nieuwbouwwoningen met een EPC van 0,0 worden gebouwd.

Met de woningcorporaties worden door de gemeente Dalfsen afspraken gemaakt over de renovatie van de sociale huurwoningen. Het streven is dat deze zodanig zijn gerenoveerd dat per 1 januari 2015 ten minste 60% minimaal energielabel B heeft. Momenteel is er (nog) niet bekend hoeveel van dit percentage al behaald is.

De gemeente Dalfsen heeft de ambitie om in 2025 in de gehele gemeente CO2 neutraal te wonen, werken en te leven.

4.3 WERKEN

Bedrijventerreinen zijn belangrijk voor toekomstgerichte economische ontwikkelingen binnen de gemeente Dalfsen. Het is van belang dat de komende jaren aandacht wordt besteed aan de wijze waarop nieuwe terreinen ontwikkeld gaan worden en aan het optimaliseren van de benutting van de bestaande bedrijventerreinen. In deze paragraaf wordt de bedrijventerreinvisie toegelicht, evenals de duurzaamheidsmaatregelen met betrekking tot deze bedrijventerreinen. Ambitie van economisch beleid is daarom het behouden van een vitale economie die de inwoners van de gemeente voldoende werkgelegenheid biedt, in aansluiting op wat de regio doet en biedt.

4.3.1 Bedrijventerreinen

De bedrijventerreinvisie is in 2010 vastgesteld door de gemeenteraad. In deze visie is niet alleen de toekomstige vraag en aanbod in de gemeente Dalfsen in beeld gebracht, maar ook de herstructureringsopgave en de ontwikkelingsrichting van de bedrijventerreinen naar de toekomst. Met de komst van de provinciale omgevingsvisie komt er naar verwachting een nieuwe kijk op bedrijventerreinen. De provincie werkt momenteel aan een **LeefOmgevingsKwaliteit-EffectRapportage (LOK-ER)**.

In 2009 is bij het opstellen van de integrale Omgevingsvisie een PlanMER uitgevoerd waarin tevens de duurzaamheids-effecten van het voorgenomen beleid in beeld zijn gebracht. Gebaseerd op de uitgangspunten van het PlanMER 2009 en de Midterm Review 2014 wil de provincie een brede m.e.r. uitvoeren naar de effecten op de leefomgevingskwaliteit (integrale leefomgevingskwaliteit effectrapportage, LOK-ER), passend bij het abstractieniveau van de Omgevingsvisie. Waar een PlanMER dus vooral gericht is op milieuaspecten, dient de LOK-ER te gaan over alle aspecten die van

invloed zijn op de leefomgevingskwaliteiten in de provincie Overijssel. De LOK-ER moet dus inzicht geven in effecten op de leefomgevingskwaliteit, met aandacht en handelingsperspectief voor duurzaamheid, ruimtelijke kwaliteit en sociale kwaliteit.

Hoe de LOK-ER voor bestaande en nieuwe bedrijventerreinen gaat uitwerken is nog niet bekend en zal nog verder uitgekristalliseerd moeten worden. De provincie zal de gemeente(n) hierbij nog betrekken.

De komende jaren wil de gemeente Dalfsen zich vooral richten op het behouden van de bestaande kwaliteiten binnen de gemeente. Ook op het gebied van bedrijventerreinen wil de gemeente zich richten op het behouden en verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid op de bestaande bedrijventerreinen.

“De gemeente Dalfsen blijft zich in de toekomst richten op het behouden en faciliteren van de bestaande bedrijvigheid en het bieden van (uitbreidings) ruimte aan lokaal gewortelde bedrijven. Daarbij is het van groot belang dat de huidige werkgelegenheid minimaal behouden blijft en dat ingezet wordt op een brede spreiding van economische sectoren. Daarnaast is het van belang om de komende jaren actief in te zetten op het behouden en versterken van de ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid van bestaande bedrijvigheid.”

Dalfsen beschikt over bedrijventerreinen met een totaal netto oppervlak van ca. 128 hectare. De terreinen zijn verdeeld over de kernen Dalfsen, Nieuwleusen, Oudleusen en Lemelerveld. De behoefte aan bedrijventerreinen tot 2025 dient ingevuld te worden in de kern Nieuwleusen en voor een kleinere omvang in de kern Lemelerveld. De kern Dalfsen zal zich met name richten op het vergroten van de kwaliteit en het faciliteren van ook andere economische sectoren. Hierbij kan gedacht worden aan kleinschalige dienstverlening en bedrijfs(verzamel)gebouwen.

4.3.2 Duurzaamheid

Een van de speerpunten van het Meerjarenprogramma Duurzaamheid 2014-2015 is verduurzaming van bedrijven. In 2025 moet het bedrijfsleven 20% minder CO₂ uitstoten (t.o.v. 2009). Bedrijven worden gestimuleerd om energiebesparende maatregelen te nemen door het aanbieden van energiescans, subsidie en een duurzaamheidslening. Daarnaast is via het Kennispunt Energie en Duurzaamheid van de RUD gezorgd voor een structurele inbedding van energiebesparing bij toezicht en handhaving. Bedrijven worden nadrukkelijk gewezen op de wettelijke verplichting om energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder van 5 jaar uit te voeren. Er zijn een aantal branches aangewezen waarbij de komende jaren pilots zullen worden gedraaid. De opgedane ervaring wordt later opgenomen in het reguliere milieutoezicht.

De gemeente Dalfsen wil inzetten op een schonere en milieuvriendelijke productie en leefstijl.

4.4 OPENBAAR GROEN

Op het gebied van welzijn moet er aandacht worden geschonken aan de leefbaarheid, dus het behoud van kwalitatief goede openbare voorzieningen. Een belangrijke openbare voorziening is het openbaar groen. Het beleid over openbaar groen wordt in deze paragraaf kort toegelicht.

4.4.1 Openbaar groen en verjaring

De beleidsuitgangspunten inzake het afstoten van openbaar groen en verjaring zijn opgenomen in het groenstructuurplan Dalfsen (2013). Er zijn drie mogelijkheden voor het afstoten van openbaar groen:

- Verhuur;
- Verkoop;
- In bruikleen geven.

In het groenstructuurplan staan de beoordelingscriteria waaraan getoetst wordt of openbaar groen verkocht, verhuurd of in bruikleen kan worden gegeven. Daarnaast worden voorwaarden opgelegd waaronder grond vervreemd wordt, bijvoorbeeld met een verbod op het plaatsen van schuttingen of een kapverbod.

Momenteel is de gemeente druk met het in kaart brengen van openbaar groen dat door burgers en bedrijven in gebruik zijn genomen als particuliere kavel. Het doel is de feitelijke situatie zoveel mogelijk overeen te laten komen met de juridische situatie. Dit kan betekenen dat burgers en / of bedrijven grond van de gemeente die ze in gebruik hebben, kunnen kopen van de gemeente. In situaties waarbij eigendomsoverdracht niet mogelijk is, kan een bruikleen overeengekomen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval als er kabels en leidingen in de grond zitten.

Het komt nogal eens voor dat gemeentegrond in bezit wordt genomen door burgers. Dit komt meestal tot uiting doordat openbaar groen bij een tuin wordt getrokken. Niet zelden zijn burgers zich niet eens bewust van hun illegale grondgebruik omdat zij bijvoorbeeld de rechtsopvolgers zijn van degene die de gemeentegrond al eerder in gebruik heeft genomen. Het gevolg van deze praktijk kan zijn dat een burger door verjaring de eigendom van het perceel gemeentegrond verkrijgt.

4.5 FINANCIELE BEHEERSING

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen van grondbeleid, hebben een indirecte invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen (= het vermogen om financiële tegenvallers op te kunnen vangen). De verslaggevingsregels waaraan voldaan dient te worden zijn vastgelegd in het BBV, waaraan de gemeente gebonden is.

In juli 2015 heeft de commissie BBV een rapport uitgebracht met hierin het voornemen tot herziening verslaggevingsregels grondexploitaties ingaande per 1 januari 2016. Deze wijzigingen hebben voor de grondexploitaties de volgende gevolgen:

- De NIEGG (Niet In exploitatie Genomen Gronden) en overige gronden dienen vanaf 1 januari 2016 te worden geclassificeerd onder de materiële vaste activa. Alleen de gronden die in bewerking zijn (de grondexploitaties) worden nog geclassificeerd onder de voorraad.
- Er mogen geen kosten en rente meer worden toegerekend aan de NIEGG. Voor overige gronden was dit principe al van toepassing.
- Grondexploitaties mogen maximaal een looptijd hebben van 10 jaar. Als de grondexploitatie een looptijd kent van meer dan 10 jaar dan moeten aanvullende beheersmaatregelen worden genomen. Er zijn binnen de grondexploitaties enkele exploitaties met een langere looptijd. Voor deze grondexploitaties wordt geen opbrengsten stijging ingerekend na jaar 10 en worden de nog te maken kosten na jaar 10 gedekt uit het positieve saldo van de grondexploitatie op dat moment. Eventuele gevolgen van tegenvallende verkopen in de laatste jaren zijn dan voldoende gedekt.
- De wijze van bepaling van het rente percentage voor rentetoerekening en disconteringsvoet wijzigt. Het rente percentage wordt bepaald op basis van het gewogen gemiddelde rentepercentage van de leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen / eigen vermogen.

De aanpassing van de verslaggevingsregels is nog niet definitief vastgesteld, daarnaast bestaat er nog onduidelijkheid over het moment waarop de wijziging worden doorgevoerd, de invoering per 1 januari 2016 wordt door diverse instanties als niet haalbaar geacht. De BBV wijzigingen zijn hierdoor nog niet verwerkt in deze paragraaf.

In deze paragraaf worden de exploitatiebegrotingen, de verkoopprijzen bouwgrond en de reserves en voorzieningen van het grondbeleid toegelicht.

4.5.1 Exploitatiebegrotingen / economische uitvoerbaarheid

De gemeente Dalfsen voert momenteel een actieve grondpolitiek. Binnen dit kader past het zelf in exploitatie brengen van gronden voor de realisatie van bedrijven en woningbouw. Op grond hiervan ligt onder ieder exploitatiegebied voor bedrijven- en woningbouw een exploitatiebegroting. De exploitatiebegrotingen van de diverse grondexploitaties worden eenmaal per jaar herzien bij de meerjaren prognose gebiedsontwikkeling (MPG). De basis voor herziening is de ontwikkeling van de kosten van het bouwrijp maken, winstneming, boekwaarde, rente, aankopen, voorbereiding en toezicht. Door ontwikkelingen in de markt kunnen beschikbare kredieten voor exploitatiegebieden niet meer actueel zijn. De voor exploitatiegebieden benodigde kredieten worden via de begroting en waar nodig via aanvullende begrotingswijzigingen beschikbaar gesteld. Naast de kredieten voor de lopende exploitaties dient voor nieuwe exploitaties een voorbereidingskrediet beschikbaar te worden gesteld. Het voorbereidingskrediet is gebaseerd op een aanneme van te verwachte kosten. Jaarlijks wordt bij het opstellen van de MPG, of als omstandigheden daartoe aanleiding geven op een ander moment, een financiële risicoanalyse gemaakt met betrekking tot de gemeentelijke grondposities.

Winstneming

Het nemen van tussentijdse winsten of verliezen binnen grondexploitaties is gebonden aan het voorzichtigheids- en realisatieprincipe dat voortvloeit uit het BBV. Tussentijdse winstneming kan aan de orde komen als er in de eindfase een positief resultaat wordt verwacht. Tussentijdse winst kan alleen plaatsvinden op het moment dat de positieve boekwaarde (meer opbrengsten dan kosten) groter is dan de nog te maken kosten. Bij de tussentijdse winst name dient de positieve boekwaarde die resteert minimaal gelijk te zijn aan de nog te maken kosten. Als er tussentijds winst wordt genomen, wordt er per exploitatie minimaal € 50.000 aan winst genomen. De winstneming komt ten gunste van de algemene reserve grondexploitatie (ARG).

Verliezen

Het resultaat van een grondexploitatie kan een geprognosticeerd verlies zijn. Wanneer dit aan de orde is, dan wordt het verlies direct afgeboekt en ten laste gebracht van de ARG. Dit vindt plaats op het moment dat het verlies voorzienbaar en onafwendbaar is. Als de verwachting bestaat dat het verlies nog goed gemaakt kan worden door aanpassingen in de grondexploitaties dan word er een voorziening getroffen ter grote van het verlies. De opboeking van de voorziening gebeurt ten laste van de ARG.

Waardering gronden

De gemeentelijke grondvoorraad wordt in principe geactiveerd tegen historische verkrijgingsprijs met waar mogelijk de bijkomende kosten. Op grond wordt niet afgeschreven. Voor de verschillende grond categorieën wordt de volgende waardering toegepast.

Categorie	Doel	waarderingsgrondslag	Toetsing
------------------	-------------	-----------------------------	-----------------

Overige gronden en hulpstoffen	Strategisch aangekocht voor toekomstige ontwikkelingen, op dit moment nog geen plannen	Verkrijgingsprijs of lagere marktwaarde	Huidige marktwaarde, bij Dalfsen maximaal € 4,- per m2
Niet in exploitatie genomen gronden	Gronden om in de nabije toekomst te gaan ontwikkelen. Pas na raadsbesluit	Vervaardigingsprijs + bijkomende kosten of lagere marktwaarde	Toetsing aan huidige marktwaarde
Niet in exploitatie genomen gronden	Gronden met vergevorderd stadium tot besluitvorming	Vervaardigingsprijs + bijkomende kosten of lagere marktwaarde	Toetsing aan toekomstige marktwaarde. Veelal op basis van nog niet vastgestelde exploitatieopzet
In exploitatie genomen gronden	Lopende exploitaties, welke door de raad zijn vastgesteld	Vervaardigingsprijs + bijkomende kosten of lagere marktwaarde	Actualisatie grondexploitaties

Eventuele waarde correcties worden direct verricht en worden ten laste gebracht van de ARG. De gemeente Dalfsen heeft binnen het grondbedrijf 136 ha grond. Hiervan is 51 ha in exploitatie genomen. De totale grondwaarde hiervan is ruim 31 miljoen euro. Van de overige gronden heeft het grootste deel een agrarische boekwaarde.

Vennootschapsbelasting

Gemeenten worden naar alle waarschijnlijkheid per 1 januari 2016 belastingplichtig voor de activiteiten welke samenhangen met de grondexploitaties. Dit betekent dat over het jaarresultaat dat behaald wordt op de grondexploitatie nog vennootschapsbelasting betaald dient te worden. De vennootschapsplicht heeft geen directe impact op de uitvoering van de grondexploitaties, maar met name over de omvang van het netto resultaat wat overblijft na afronding van de grondexploitaties. Bij het opstellen van deze nota bestond nog veel onduidelijkheid over de exacte invulling van de vennootschapsplicht.

Het uitgangspunt is dat de in exploitatie te nemen plannen minimaal kostendekkend dienen te zijn. Hier kan slechts van worden afgeweken wanneer het maatschappelijk respectievelijk werkgelegenheidsbelang zwaarder weegt.

4.5.2 Verkooprijzen bouwgrond

De verkooprijzen voor bouwgrond voor bedrijventerreinen en woningbouw worden elk jaar vastgesteld door het college en aan de gemeenteraad ter informatie voorgelegd. Deze prijzen worden opgenomen in de exploitatiebegrotingen. De gemeente Dalfsen hanteert voor bouwrijpe grond marktconforme prijzen. Zichtlocaties, bedrijfswoningen en andere bijzondere omgevingsfactoren (bijvoorbeeld aan het water gelegen) kunnen eventueel tot een prijsdifferentiatie leiden. Het college is bevoegd om waar dit voor de markt noodzakelijk is de prijzen aan te passen.

Prijzen van bijzondere kavels (kavels buiten de vastgestelde gebieden voor woningbouw en bedrijventerreinen) kunnen worden gebaseerd op de waarde van het te bouwen object (principe van de residuele waarde). Een residuele waarde wordt berekend aan de hand van de marktwaarde van een te bouwen object. Van die marktwaarde worden de bouwkosten en een redelijke winst voor de bouwer afgetrokken, waarna de grondwaarde, als residu, overblijft. Nadeel van deze rekenmethode is dat voor elke berekening een nieuwe verkenning van de markt nodig is. Het is ook mogelijk dat bijzondere kavels aan de hoogsteieder worden verkocht.

Onder de categorie "maatschappelijke voorzieningen" wordt uitgifte van grond geschaard die een ideële en / of publieke functie dienen en waarbij de bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Het gaat daarbij onder andere om de uitgifte van grond ten behoeve van scholen, kerken, politiebureaus en welzijnsvoorzieningen. Voor deze categorie is geen vastgesteld prijsbeleid, waarmee deze categorie aansluit bij de overige grondprijzen voor de desbetreffende locatie. Het college kan indien nodig een lagere grondprijs aanbieden.

Voor een compleet overzicht van de verkoopprijzontwikkelingen binnen de gemeente Dalfsen wordt verwezen naar bijlage A Verkooprijzen bouwgrond ontwikkeling 2009 –2015.

4.5.3 Reserves en voorzieningen

De nota Reserves en voorzieningen is in 2015 door de gemeenteraad vastgesteld. Doordat de gemeente een actieve grondpolitiek hanteert is het van belang rekening te houden met eventuele (financiële) risico's welke de gemeente kan lopen. Om deze risico's af te kunnen dekken is het noodzakelijk dat er een weerstandsvermogen aanwezig is waarbij de algemene reserve grondexploitatie een belangrijke rol speelt.

1) Algemene reserve grondexploitatie

Mogelijke risico's worden middels het weerstandsvermogen zo veel mogelijk afgedekt. Bij het weerstandsvermogen speelt de algemene reserve een belangrijke rol. De algemene reserve dient namelijk als buffer voor het opvangen van risico's (o.a. tekorten, waardedaling gronden). In de nota reserves en voorzieningen is vastgelegd hoe de minimale omvang van de reserve wordt bepaald. Het is van belang om de risicoanalyse voor exploitatie van gronden steeds actueel te houden. Dit gebeurt minimaal één maal per jaar, bij de opstelling van de MPG. De omvang van de algemene reserve wordt jaarlijks bepaald bij de vaststelling van de jaarrekening. Is de stand van de ARG hoger dan de

noodzakelijke stand, dan vloeit het meerdere naar de Algemene Reserve (AR) vrij besteedbaar. Bij een te lage stand, wordt de ARG aangevuld ten laste van de AR vrij besteedbaar.

2) *Bovenwijkse voorzieningen*

Dit zijn voorzieningen, welke niet binnen een bepaald plangebied liggen, maar direct of indirect wel een verband hebben met het betreffende plan. Hierbij valt te denken aan een wijziging van de infrastructuur als gevolg van een nieuwbouwwijk of de aanleg van extra parkeervoorzieningen die mede zijn bedoeld voor de nieuwbouwwijk, maar ook voor de bestaande wijken.

Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk voorzieningen betaald worden vanuit de grondexploitatie, waar deze betrekking op heeft. Wanneer er geen dekking mogelijk is vanuit de grondexploitatie worden voorzieningen bekostigd vanuit de AR vrij besteedbaar.

4.5.4 Positie grondexploitaties

De taken die samenhangen met de grondexploitaties zijn ondergebracht bij de eenheid ruimtelijke ontwikkeling. Binnen deze afdeling zijn de volgende functies belast met de grondexploitaties: planeconoom, beleidsmedewerker grondzaken, beleidsmedewerker volkshuisvesting en monumenten en een ondersteunend beleidsmedewerker grondzaken.

De eenheid informeert de raad meerdere malen per jaar over de financiële stand van zaken van het grondbeleid bij:

- de Meerjarige Prognose Gebiedsontwikkeling (MPG);
- de jaarrekening;
- de begroting;
- de voorjaarsnota en 1^e/2^e bestuursrapportage
- zo nodig tussentijds.

Via het MPG wordt de raad o.a. geïnformeerd over de ontwikkelingen binnen de exploitaties en de hoogte van het weerstandsvermogen. Verder wordt de raad op de hoogte gebracht over de uitgifte van bouwgrond, prijsbepaling van bouwgrond, gemeentelijke grondposities. Risicomanagement maakt ook een belangrijk onderdeel uit van de verschillende rapportages.

4.5.5 Economische ontwikkelingen

In de meest actuele Primos-prognose wordt een stijging van het aantal huishoudens en de bevolking verwacht tot 2040 (zie hiervoor uitgebreid de Woonvisie 2011 – 2016). Met name de vraag naar woningen voor senioren en voor starters blijft stijgen. Diverse economische voorspellingen geven aan dat de gunstige ligging van Dalfsen (met name ten opzichte van Zwolle) een gunstige invloed heeft op de vraag naar uitgiftebare kavels voor woningbouw en / of bedrijfsdoeleinden. Hoewel de groeicijfers als gevolg van de economische omstandigheden ook hier in Dalfsen afnemen, veronderstellen wij dat in de eerste vier jaar alle kernen binnen de gemeente blijven groeien.

4.6 BEHEER VAN GRONDEN

Gronden worden aangekocht, omdat deze in een (toekomstig) ontwikkelgebied liggen. Aangekochte gronden worden over het algemeen niet direct in exploitatie genomen en dienen om die reden door de gemeente tijdelijk beheerd te worden. Het beheren van onroerende zaken is onderdeel van de cyclus van actief grondbeleid door de gemeente Dalfsen. Primair doel van het beheer van deze onroerende zaken in toekomstige exploitatiegebieden blijft de directe beschikbaarheid op het moment dat het gebied in exploitatie wordt genomen. Om te garanderen dat op (korte) termijn over de gronden met eventuele opstallen beschikt kan worden, kan sprake zijn van tijdelijk voortgezet gebruik om niet of tegen een vergoeding of door verpachting of verhuur voor korte duur. De gemeente streeft naar een beperking van de kosten van de bij haar in eigendom zijnde onroerende zaken. Als blijkt dat gronden en opstallen niet meer binnen de grondexploitatie vallen omdat geen sprake is van realisering van een nieuwe bestemming, dan kan de gemeente tot verkoop of ruil overgaan. De laatste jaren zijn enkele grotere percelen landbouwgrond verkocht via openbare biedingen of via onderhandse verkoop. De gemeente Dalfsen verwacht ook de aankomende jaren enkele overtollige landbouwpercelen te verkopen. Daarnaast worden momenteel mogelijkheden onderzocht om agrarische kavels, waarvan de verwachting is dat ze de aankomende jaren niet in exploitatie worden genomen, ingezet kunnen worden als percelen waar zonne-energie opgewekt kan worden. Meerdere initiatiefnemers tonen hiervoor interesse. Inzet van gemeentelijke gronden als zonne-energievelden draagt bij aan onze duurzaamheidsdoelstelling en heeft een positief effect op de exploitatie van Niet In Gebruik Genomen gronden.

4.6.1 Agrarische gronden

Uitgangspunt bij grondaankoop is om de grond vrij van gebruiksrechten te verwerven. Veelal wordt door de verkopende partij het recht van voortgezet gebruik van het verkochte, gedurende een bepaalde periode of tot het moment dat de gemeente de grond benodigd is, bedongen. Één en ander kan gebeuren onder inhouding van een bepaald percentage of deel van de koopsom welke na oplevering door de gemeente aan de verkoper wordt voldaan.

4.6.2 Voortgezet gebruik

Bij de aankooponderhandelingen wordt vaak overeengekomen dat de oorspronkelijke eigenaar het tijdelijk beheer behoudt op basis van voortgezet gebruik. Dit vindt plaats in de vorm van een ingebruikgeving om niet of via een tijdelijke huurovereenkomst. De oorspronkelijke eigenaar is dan geen financiële vergoeding verschuldigd aan de gemeente voor het gebruik van de onroerende zaak. De datum van feitelijke levering wordt vervolgens afgestemd op de (woningbouw)planning van een planontwikkeling en vastgelegd in de koopovereenkomst.

4.6.3 Pacht

Indien de verkoper geen voortgezet gebruik overeenkomt, kan de gemeente de grond zolang zij deze niet nodig heeft van jaar tot jaar aan derden verpachten tegen een marktconforme prijs. Hierbij wordt de betreffende grond, met registratie door de Grondkamer, verpacht voor de periode van minimaal één jaar en één dag, waarbij geen reguliere pachtvastlegging mogelijk is. De gronden worden bij voorkeur verpacht aan een agrariër die in de nabijheid van het perceel zijn agrarisch bedrijf uitoefent. Als uitgangspunt voor de te hanteren vergoeding gelden de prijzen zoals vastgesteld in het Pachtnormenbesluit.

Beheer vindt plaats met het oog op (her)ontwikkeling en herbestemming van verworven onroerende zaken. Het beleid is erop gericht het beheer optimaal renderend uit te voeren en de (her)ontwikkeling zo spoedig mogelijk te starten.

Kosten van grond (rente) worden deels gedekt met de opbrengsten (pacht en huur).

De gemeente kan haar grondeigendom verkopen als blijkt dat deze gronden niet langer voor herbestemming in aanmerking komen. Deze gronden worden ook ingezet als ruilgrond.

4.6.4 Leegstandswet

Indien voortgezet gebruik niet mogelijk is, maakt de gemeente Dalfsen bij bebouwde percelen gebruik van de mogelijkheden op gebied van tijdelijk verhuur van de onroerende zaak. De gemeente kan hierbij gebruik maken van de mogelijkheden die de Leegstandswet biedt. Het voordeel hiervan is dat op basis van deze wet bewoners van gemeentelijk onroerend goed geen beroep kunnen doen op huurbescherming en er een huuropbrengst is. Verder wordt het risico van kraak voorkomen.

4.6.5 Recht van opstal

Doorgaans wordt een recht van opstal gevestigd wanneer de huurder van grond daarop een gebouw plaatst. Zonder recht van opstal zou door natrekking de opstal eigendom worden van de eigenaar van de grond. De gemeente Dalfsen vestigt het recht van opstal bij verenigingen voor het realiseren van eigen gebouwen (clubhuizen, onderkomens en sportruimtes) en/of lichtmasten op ondergrond die in eigendom is van de gemeente. Meestal liggen deze op of nabij sportveldcomplexen binnen de gemeente. In een aantal gevallen is voor plaatsing van lokaalverdeelstations (trafohuisjes) of zendmasten met nutsbedrijven, telecomaandieners en dergelijke het recht van opstal overeengekomen. De overeengekomen retributie wordt jaarlijks aangepast.

Bijlage A

Verkoopprijzen bouwgrond 2015(incl. historische ontwikkeling)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bedrijventerreinen							
Welsum – Dalfsen	72,40	72,40	72,40	73,90	73,90	73,90	73,90
Idem incl. bedrijfswoning	134,80	134,80	134,80	137,50	201,20	201,20	188,00
De Grift III Nieuwleusen	72,40	72,40	72,40	73,90	73,90	73,90	73,90
zichtlocatie	102,10	102,10	102,10	104,20	104,20	104,20	104,20
Posthoorn. West – Lemelerveld	72,40	72,40	72,40	73,90	73,90	73,90	73,90
Parallelweg	72,40	72,40	72,40	73,90	73,90	73,90	73,90
<u>Woningbouwterreinen</u>							
Gerner Marke Dalfsen							
Vrijstaand bungalow	300,00	300,00	300,00	300,00	staffel	staffel	staffel
Vrijstaand eengezinswoning	259,60	259,60	259,60	264,80	264,80	264,80	245,00
2^1 kap	188,90	188,90	188,90	202,70	202,70	202,70	202,70
Westerbouwlanden Noord Nieuwleusen							
Vrijstaand(incl. aan water)	300,80	300,80	300,80	306,90	306,90	264,80	245,00
2^1 kap	188,90	188,90	188,90	202,70	202,70	202,70	202,70
2^1 kap aan water	208,90	208,90	208,90	213,10	213,10	202,70	202,70
Nieuwe Landen Lemelerveld							
Vrijstaand	259,60	259,60	259,60	264,80	264,80	264,80	245,00
Vrijstaand aan water	300,80	300,80	300,80	306,90	306,90	264,80	245,00
2^1 kap	188,90	188,90	188,90	202,70	202,70	202,70	202,70
De Koele – Hoonhorst					-	-	-
Vrijstaand	259,60	259,60	259,60	264,80	264,80	264,80	245,00
2^1 kap	188,90	188,90	188,90	202,70	202,70	202,70	202,70
Muldersveld II – Oudleusen							

Vrijstaand	259,60	259,60	259,60	264,80	264,80	264,80	245,00
2^1 kap	188,90	188,90	188,90	202,70	202,70	202,70	202,70
Alle plannen							
Soc. huurwoning	124,70	124,70	124,70	127,20	127,20	127,20	127,20
Soc. Koopwoning	178,90	178,90	178,90	182,50	182,50	182,50	182,50