

Nota

Grondbeleid

Gemeente Hillegom
2010-2014

EEN (W)AARDEVAST BELEID

januari 2010

Inhoudsopgave Nota Grondbeleid

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Inleidend	7
1.2 Aanleiding	7
1.3 Aard en doel van grondbeleid	9
1.4 Waarom een nota grondbeleid	9
1.5 leeswijzer	9
2 Relevante beleidskaders grondbeleid	11
2.1 Inleidend	11
2.2 Europese regelgeving	11
2.3 Rijksniveau	11
2.3.1 Rijksnota Grondbeleid 2001	11
2.3.2 Nota ruimte 2005	11
2.3.3 Structuurvisie Randstad 2040	12
2.3.4 Wro	13
2.3.5 Grondexploitatiewet (Grewwet)	13
2.3.6 Overige wetten	14
2.3.6.1 Wet voorkeursrecht gemeenten	14
2.3.6.2 Onteigeningswet	15
2.4 Provinciaal niveau	15
2.4.1 Ontwerp Structuurvisie Zuid-Holland	15
2.5 Regionaal en gemeentelijk niveau	15
2.5.1 Regionale Structuurvisie	15
2.5.2 Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG)	16
2.5.3 Het Ruimtelijk Perspectief 2030 (Hillegom, Lisse, Noordwijkerhout)	16
2.5.4.1 De Structuurvisie Hillegom	16
3 Grondbeleid Hillegom	17
3.1 Inleidend	17
3.2 Typen grondbeleid met hun kenmerkende aspecten	17
3.2.1 Actief grondbeleid	17
3.2.2 Faciliterend/Passief grondbeleid	18
3.2.3 Tussenvormen	19
3.3 De lokale context van grondbeleid	20
3.3.1 Het voormalige grondbeleid van hillegom	20

3.3.2	Het huidige grondbeleid van Hillegom	20
3.3.3	Het toekomstige grondbeleid van Hillegom	21
3.3.3.1	Toekomstige ruimtelijke opgaven	21
3.3.3.2	Greenport Ontwikkelingsmaatschappij	22
3.4	Grondbeleid Lisse en Noordwijkerhout	23
3.4.1	Lisse	23
3.4.2	Noordwijkerhout	23
4	Instrumenten van grondbeleid	24
4.1	Inleidend	24
4.2	Instrumenten voor faciliterend grondbeleid	24
4.2.1	Grondbeleid en Ruimtelijk beleid	24
4.2.2	Grondbeleid en Structuurvisie	24
4.2.3	Grondbeleid en Bestemmingsplan	25
4.2.4	Afdeling grondexploitatie	26
4.2.4.1	Privaatrechtelijk traject	26
4.2.4.2	Publiekrechtelijk traject	27
4.2.4.3	Het exploitatieplan	27
4.3	Instrumenten voor actief grondbeleid	29
4.3.1	Verwerving	29
4.3.1.1	Minnelijke verwerving	29
4.3.1.2	Gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg)	29
4.3.1.3	Onteigening	30
4.3.1.4	Strategische aankopen en toetsingscriteria	31
4.3.2	Beheer	34
4.3.3	Uitgifte	34
5	Beleidskader financieel management	35
5.1	Inleidend	35
5.2	Planning & control instrumentarium	35
5.2.1	exploitatieopzetten	35
5.2.2	Kosten van locatieontwikkeling	36
5.2.3	Herziening exploitaties	37
5.2.4	Resultaten	37
5.2.5	Informatievoorziening en verantwoording	38
5.3	Wettelijk financieel kader voor uitvoering gemeentelijk grondbeleid	38
5.3.1	Paragraaf Grondbeleid	38
5.3.2	Verordening financieel beleid en beheer	39
5.4	Risicomangement	39

5.4.1	Voorinvesteringen	39
5.4.2	Actief grondbeleid	40
5.4.3	Weerstandsvormogen grondexploitatie	40
5.5	Speerpunten van het financiële beleid	41
6	Beleid reststroken en grondprijzen	42
6.1	inleidend	42
6.2	Uitgangspunten uitgiftebeleid reststroken	42
6.3	Uitgiftecriteria reststroken	43
6.4	Uitgiftevormen	44
6.4.1	Verkoop	44
6.4.2	Verhuur	44
6.4.3	Bruikleen	44
6.5	Bebouwingsmogelijkheden	45
6.6	Landjepik en verjaring	46
6.6.1	Civielrechtelijk spoor	46
6.6.1.1	Verjaring	46
6.6.2	Publiekrechtelijk spoor	47
6.7	Grondprijzen	48
	Bijlage(n)	48

Samenvatting

Met het vaststellen van de nota "grondbeleid gemeente Hillegom 2010-2014" stelt de raad het kader vast voor de gemeentelijke positie op de grondmarkt en de inzet van de instrumenten van grondbeleid. Voor het eigen gemeentelijk handelen en de communicatie met externe partijen is een transparante en consequente stelling name over het gemeentelijk grondbeleid van belang. Het schept duidelijkheid en eenduidigheid, vermindert de discussie en voorkomt willekeur.

In deze samenvatting worden per hoofdstuk de hoofdzaken aangegeven. Hierdoor is in een oogopslag de essentie van de nota grondbeleid zichtbaar.

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven wat de aanleiding en doel van de Nota Grondbeleid is. Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel de bestuurlijke en maatschappelijke gewenste ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente mogelijk te maken. De wijze waarop de gemeente invloed uitoefent op de realisatie van ruimtelijke plannen is de kern van gemeentelijk grondbeleid.

Hoofdstuk 2: relevante beleidskaders grondbeleid

Het grondbeleid in de gemeente wordt niet alleen beïnvloed door (ontwikkelingen in de) gemeente zelf, maar ook door ontwikkelingen op het niveau van de rijksoverheid, de provincie en (regionale) samenwerkingsverbanden waaraan de gemeente deelneemt.

Hoofdstuk 3 Grondbeleid Hillegom

Is de overheid leidend bij de ontwikkeling van een locatie dan is sprake van actief grondbeleid. Ligt de actieve rol bij marktpartijen dan gaat het om faciliterend grondbeleid. Ook zijn tussenvormen mogelijk waarbij de gemeente samen met een marktpartij ontwikkelt op basis van publiek private samenwerking. Via de uitwerking van deze algemene vormen van grondbeleid komt het voormalige en het huidige grondbeleid van Hillegom aan de orde waarna de blik op de het toekomst wordt gericht. De toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, het nieuwe stelsel van de Wro en de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij blijken de richtinggevende factoren voor het Hillegomse grondbeleid van de komende jaren.

De huidige beleidslijn van een faciliterend grondbeleid wordt doorgetrokken waarbij met de mogelijkheid van het doen van strategische aankopen rekening wordt gehouden.

Hoofdstuk 4 Instrumenten van grondbeleid

Door het inzetten van instrumenten van grondbeleid geven gemeenten sturing aan het grondbeleid. De instrumenten van grondbeleid zijn in te delen in instrumenten voor faciliterend grondbeleid (gericht op toepassing van regelgeving) en instrumenten die meer aansluiten bij actief grondbeleid (gericht op verwerving). Omdat Hillegom een hoofdzakelijk faciliterend beleid voert staat de instrumentele werking van de ruimtelijke plannen voorop. Zo wordt de relatie aangegeven tussen Grondbeleid, ruimtelijk beleid, Structuurvisie en Bestemmingsplannen. Mede omdat de gemeente de mogelijkheid van het doen van strategische grondaankopen openhoudt komen ook de op verwerving gerichte instrumenten van actief grondbeleid aan bod en dan met name de toetsingscriteria voor het doen van strategische aankopen.

Hoofdstuk 5 Beleidskader financieel management

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen hiervan, heeft altijd gevolgen voor de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Het levert ook risico's op die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. In dit hoofdstuk worden de criteria uitgewerkt die het gevolg zijn van het te voeren grondbeleid.

Hoofdstuk 6 Beleid reststroken en grondprijzen

Een reststrook is een strook gemeentegrond met geen of relatief weinig publieke waarde die in beginsel voor uitgifte in aanmerking komt. De gemeente hanteert een passief afstotingsbeleid wat inhoudt dat burgers zelf met verzoeken komen voor huur of koop van grond waarbij de gemeente bij voorkeur de uitgiftvorm verkoop hanteert. Ten aanzien van de terugvordering van gemeentegrond heeft de gemeente tot dusver de civielrechtelijke weg gevolgd. Er is echter een "nieuwe" manier om via publiekrechtelijke handhaving (door toepassing van de APV) terug te vorderen die wellicht perspectief voor toekomstige gevallen biedt. Het grondprijnsbeleid betreffende reststroken is inmiddels gedateerd en aan herziening toe.

Bronnen

De nota Grondbeleid gemeente Hillegom 2010 – 2014 is een productie geworden van het cluster grondzaken. Daarnaast is dankbaar gebruik gemaakt van vergelijkbare nota's van andere gemeenten, diverse handboeken waaronder; Recht rond Grondbeleid (Tauw) en het handboek Handreiking Grondexploitatiewet, diverse artikelen, visies en ruimtelijke plannen, websites, presentaties en syllabussen van gevolgde symposia.

1 Inleiding

1.1 Inleidend

Voor u ligt de nota grondbeleid 2010-2014 van de gemeente Hillegom. Hierin vindt u o.a. informatie over de beleidsstandpunten en instrumenten van het grondbeleid zoals de gemeente Hillegom die wil hanteren voor de periode 2010-2014. Dit document betreft een uitwerking van het besluit van de gemeenteraad van 12 februari 2009 inhoudende "de huidige beleidslijn van een faciliterend grondbeleid voort te zetten en dit in een nog op te stellen nota grondbeleid vast te leggen". Omdat de gemeente vasthoudt aan het huidige beleid voor de komende jaren zou de indruk kunnen ontstaan dat de nota slechts als doel zou hebben de bestaande praktijk vast te leggen en alles bij het oude te laten. Niet is echter minder waar. Het terrein van de grondexploitatie is sterk in beweging. Met de gemaakte keuze onderstreept de gemeente Hillegom het belang van een actueel en evenwichtig grondbeleid waarvan de instrumenten kunnen worden ingezet om ruimtelijke en maatschappelijke doelen te realiseren. Het beleid houdt rekening met en speelt in op ontwikkelingen die voor de gemeente als geheel en het grondbeleid in het bijzonder van belang zijn. De toekomstige ruimtelijke opgaven uit de Structuurvisie van 11 december 2008, de op 1 juli 2008 ingevoerde Wro, en de gemeentegrens overstijgende beleidskaders zoals bijvoorbeeld de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) zijn voorbeelden van dergelijke ontwikkelingen. Deze nota richt zich sterk op die dynamiek en beoogt een bijdrage te leveren aan een helder, samenhangend, actueel en slagvaardig grondbeleid in de gemeente Hillegom en daarmee aan een door de samenleving gewenste ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkeling.

1.2 Aanleiding

Een aantal aanleidingen heeft ten grondslag gelegen aan deze nota:

Al geruime tijd kwamen er stemmen op in de gemeenteraad die pleitten voor een actiever grondbeleid met als gevolg dat het onderwerp grondpolitiek/grondbeleid als prioriteit belandde op de strategische raadsagenda 2007-2009. Omdat de raad in het duale stelsel de kaders stelt en dus de keuze maakt voor het te voeren grondbeleid was het zaak om op een gedegen wijze tot een standpuntbepaling over het onderwerp te komen. Om dat te bewerkstelligen is een memo over grondbeleid opgesteld waarin de vraag centraal stond of het Hillegomse grondbeleid daadwerkelijk actiever moet.

De behandeling van het onderwerp heeft geleid tot het (basis) besluit om "de huidige beleidslijn van een faciliterend grondbeleid voortzetten en dit in de nog op te stellen nota grondbeleid vastleggen". Daarbij is een amendement aangenomen

dat het college verzoekt criteria op te nemen waarop strategische aankopen kunnen worden beoordeeld op passendheid binnen bestaand beleid. Met dit besluit van 12-02-2009 heeft de gemeenteraad invulling aan haar duale rol gegeven door het scheppen van een richtinggevend beleidskader waarbinnen deze nota is opgesteld.

Daarnaast verplicht de verordening artikel 212 gemeentewet (GW) het hebben van een nota grondbeleid. Artikel 21 (grondbeleid) van de verordening bepaalt dat: 'Het college tenminste éénmaal in de 4 jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:

- De relatie met de programma's van de begroting;
- De strategische visie van het toekomstige grondbeleid van de gemeente;
- Te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten'.

De artikel 212 verordening vormt daarmee de wettelijke basis van de grondbeleidsnota die dient als bestuurlijke en beleidsmatige onderlegger voor de verplichte paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening.

Met die verplichte paragraaf grondbeleid (op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten en verplicht sinds 1 januari 2004) geeft de raad invulling aan de controlerende taak op het gebied van grondbeleid. De verplichte paragraaf zoomt in op de projecten zelf en zaken als financiële consequenties. Het is een controle instrumentarium voor de raad en bevat regels voor financiële sturing. De nota grondbeleid heeft een breder karakter en vormt het kader voor de invulling van de verplichte paragraaf.

In de derde plaats is er een landelijke aanleiding gelegen in de gewijzigde verhoudingen tussen overheden, marktpartijen en burgers op de grondmarkt. Zo zijn marktpartijen zich gedurende de jaren negentig jaren meer gaan toeleggen op de verwerving van grondposities. In combinatie met een afnemende beschikbaarheid aan gronden heeft dit de prijzen opgedreven en de positie van de overheid als meest dominante partij aangetast. De voorheen actieve rol van de overheid bij ontwikkeling en uitgifte van gronden is daarom verschoven naar een meer faciliterende rol. De rijksnota grondbeleid uit 2001 maakte de noodzaak duidelijk van een herformulering van het beleid en modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium. Met name bleek de wettelijke basis voor kostenverhaal te smal en vroeg de gemeentelijke regierol bij locatieontwikkeling om versterkt worden.

Met de aanpassing van het op 1 juli 2008 ingevoerde nieuwe wettelijke stelsel van de ruimtelijke ordening, waarvan de Grondexploitatiewet (Grewwet), die het

grondbeleidsinstrumentarium bevat deel uitmaakt, is de vereiste moderniseringslag gemaakt. Naast het feit dat de Wro een aanleiding vormt voor deze nota is het een belangrijke factor geweest in de afweging van de raad uitmondende in het besluit om het faciliterend grondbeleid voort te zetten.

1.3 Aard en doel van grondbeleid

Grondbeleid is een afgeleide van het ruimtelijke beleid. Grondbeleid is een gemeentelijk instrument in de ruimtelijke ordening waarmee de gemeente gewenste ontwikkelingen kan bevorderen en ongewenste tegengaan. Het kan hierbij gaan om ontwikkelingen op het gebied van de volkshuisvesting (genoeg betaalbare woningen), economie (groei werkgelegenheid, ontwikkeling van bedrijventerreinen) en natuur en milieu.

Grondbeleid richt zich op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Het hele palet aan instrumenten, dat een gemeente ter beschikking staat om ruimtelijke doelen te realiseren, wordt grondbeleid genoemd. Het omvat onder meer zaken als verwerving, grondexploitatie, kostenverhaal en onteigening

Gemeentelijk grondbeleid is dus geen doel op zich maar een middel/activiteit om te komen tot uitvoering van ruimtelijk en sectoraal beleid op een zo economisch verantwoord mogelijke wijze.

1.4 Waarom een nota grondbeleid

Met het op stellen van een nota grondbeleid kan een aantal doelen worden bereikt:

- De gemeente maakt haar grondbeleid kenbaar aan de buitenwereld.
- Het grondbeleid wordt aangepast aan nieuwe wetgeving.
- De nota biedt een soort naslagwerk.
- Er ontstaat een beleid waaraan ambtelijk en bestuurlijk kan worden getoetst.
- Het beantwoordt de vraag hoe een specifieke ruimtelijke ontwikkeling door middel van het voeren van grondbeleid kan worden gerealiseerd.
- Het regelt de verhoudingen tussen het college en raad voor bevoegdheden ten aanzien van het grondbeleid.

1.5 leeswijzer

hoofdstuk 2 geeft de kaders weer waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid wordt gevoerd. Die kaders zijn te vinden in wetgeving en beleid op de te onderscheiden bestuursniveaus (rijk, provincie, gemeente).

In hoofdstuk 3 staan zowel het algemene grondbeleid als het grondbeleid van Hillegom centraal. Aan de orde komen de vormen van grondbeleid en hun kenmerkende aspecten, het grondbeleid van Hillegom, de toekomstige ruimtelijke

opgaven en de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Tevens is er aandacht voor het grondbeleid van Lisse en Noordwijkerhout.

Hoofdstuk 4 behandelt de instrumenten van grondbeleid inhoudelijk. Zowel die van een faciliterend als een actief grondbeleid. Zo worden gevolgen en mogelijkheden van de (nieuwe) Wro en de grondexploitatiewet in beeld worden gebracht (faciliterend) en er is aandacht voor instrumenten als verwerving, beheer, en uitgifte (actief). Als onderdeel van het instrument verwerving en ter uitwerking van het amendement van 12 februari 2009 worden tevens de "toetsingscriteria strategische aankopen" in dit hoofdstuk opgenomen.

Vervolgens gaat het in hoofdstuk 5 om de financiële gevolgen van grondbeleid. Zaken als planning & control, exploitatieopzetten, resultaten, informatievoorziening en verantwoording, het wettelijk financieel kader, risicomanagement, en weerstandsvermogen komen hierbij aan bod.

Tot slot bevat hoofdstuk 6 het gemeentelijk beleid op het gebied van reststroken.

Dit hoofdstuk zoomt in op onderwerpen als, uitgiftecriteria en uitgiftevormen, bebouwingmogelijkheden, landjepik en verjaring en tot slot, grondprijzen.

Als bijlage is een lijst met lopende grondexploitaties toegevoegd.

2 Relevante beleidskaders grondbeleid

2.1 Inleidend

Hoofdstuk 2 gaat in op de kaders van het gemeentelijk grondbeleid. Die kaders zijn o.a. te vinden in wetgeving en beleid op de te onderscheiden bestuursniveaus (rijk, provincie, gemeente). Met het hierna weergegeven overzicht (per bestuurslaag) van de relevante kaders die van invloed zijn op het gemeentelijke grondbeleid wordt de context van het gemeentelijk grondbeleid neergezet. Tevens blijkt daaruit de samenhang tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid

Dit overzicht heeft niet de pretentie een uitputtend overzicht te zijn. Het doel is om het relevante beleid en de belangrijkste wetgeving na te lopen en de betekenis voor gemeentelijk grondbeleid weer te geven.

2.2 Europese regelgeving

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

2.3 Rijksniveau

2.3.1 Rijksnota Grondbeleid 2001

In deze nota heeft het Rijk een aantal doelstellingen van grondbeleid opgenomen. Deze kunnen worden gezien als een rechtvaardiging van overheidsbemoeienis in de grondmarkt. Het gaat om de volgende doelstellingen:

- het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik door tijdige verwerving tegen zo laag mogelijke kosten;
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

Om deze publieke doelen te bereiken dient de positie van de gemeenten verstevigd te worden. De nota stelt de gemeenten daartoe een gemoderniseerd grondbeleidsinstrumentarium in het vooruitzicht.

2.3.2 Nota ruimte 2005

Deze nota bevat de visie van de rijksoverheid op het ruimtelijk beleid in Nederland. Het hoofddoel is; ruimte scheppen voor verschillende ruimtevragende functies op het beperkte oppervlak dat ons in Nederland ter beschikking staat. Geen "verrommeling en versnippering" maar efficiënte en duurzame ruimtelijke inrichting.

De bijbehorende sturingsfilosofie is ontwikkelingsplanologie. Dit begrip staat voor; het totaal van alle openbare ingrepen in het fysieke domein ter realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in overleg met alle belanghebbenden. Het zwaartepunt ligt bij de decentrale overheid waarbij het uitgangspunt een gebiedsgerichte aanpak is en partijen samenwerken aan kwaliteit. Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om "ontwikkelkracht", bij toelatingsplanologie is het predikaat "hindermacht". De nota pleit voor een dynamisch en ontwikkelingsgericht beleid met de nadruk op het stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het stellen van beperkingen. Zaken als meedoen, samenwerking, regionaal maatwerk, interactieve planning, het combineren van plannen en flexibele procedures staan centraal in de voorgestane aanpak. Dat vraagt om op de taak toegeruste instrumenten. Gesignaleerd wordt dat contractplanologie en verevening noodzakelijk zijn om de omslag in het ruimtelijk beleid te maken. Daarnaast werd met het aannemen van de nota in 2005 reeds aangekondigd dat er een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening en een "nieuwe" grondexploitatiewet zouden worden voorbereid om in te spelen op het gewijzigde ruimtelijk beleid.

2.3.3. Structuurvisie Randstad 2040

Op 5 september 2008 is de Structuurvisie Randstad 2040 vastgesteld door het kabinet. Het betreft een integraal toekomstperspectief dat in aanvulling op de Nota Ruimte richting geeft aan de integrale rijksinzet in de Randstad voor de lange termijn. Achteruitgang van leefbaarheid, klimaatverandering, bereikbaarheidsproblemen, een aanhoudende grote ruimtevraag en druk op de concurrentiepositie maken versterking van de randstad noodzakelijk. De ambitie is dat de randstad zich ontwikkelt tot een duurzame en concurrerende Europese topregio. De structuurvisie focust op ruimtelijke opgaven met een rijksrol maar besteedt ook aandacht aan een aantal niet ruimtelijke onderwerpen die bijdragen aan de ambitie. Het kabinet kiest ervoor gericht te investeren in de sterke posities in de Randstad. Daarnaast denkt het kabinet na over "Randstad sleutelprojecten". Dat zijn projecten met een grote nationale betekenis en internationale uitstraling zoals bijvoorbeeld het veilig en klimaatbestendig maken van onze delta.

Uitvoering van de visie loopt via het Programma Randstad Urgent, dat 35 projecten op het gebied van infrastructuur, wonen, ruimte en groen omvat. En door uitwerking in lopende beleidsprogramma's en agenda's van Rijk en Regio. Ook faciliteert VROM het creëren van samenwerkingsverbanden (uitvoeringsallianties).

Met de opname van de "Integrale Benadering Holland Rijnland" in het programma Randstad Urgent op 27 oktober 2008 is een verbinding tot stand gekomen tussen de rijksvisie en grote Regionale projecten waaronder de Greenport Duin en Bollenstreek. Mede hieruit blijkt de significantie van de visie voor Hillegom

2.3.4 Wro

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Onderdeel van de Wro is de grondexploitatiewet (Grexwet) waarin onder meer instrumenten voor grondexploitatie zijn opgenomen. De Wro regelgeving is uitvoeringsgericht en daardoor instrumenteel van aard. Het draait om instrumenten die kunnen worden ingezet om een omslag te maken van toelatings- naar ontwikkelingsplanologie waarbij een gebiedsgerichte aanpak het uitgangspunt is. Met de nieuwe regels wil de wetgever de positie van het bestemmingsplan versterken, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid vergroten en de ruimtelijke regelgeving vereenvoudigen. Het betreft een samenhangend pakket van regels dat als doel heeft duidelijkheid te scheppen over welke overheid verantwoordelijk is voor voor welke ruimtelijke beslissing. De sturingsfilosofie is; "decentraal wat kan en centraal wat moet". Het zwaartepunt van de ruimtelijke ordening ligt daarmee bij de gemeente.

Op basis van de Wro dienen gemeenten hun beleid vast te leggen in één of meerdere structuurvisies. De structuurvisie vervangt de planologische kernbeslissingen, streekplannen en structuurplannen. De structuurvisie dient als een strategisch beleidsdocument. De visie geeft de uitgangspunten van het ruimtelijk beleid aan. Ook moet worden aangegeven hoe men verwacht dat beleid uit te gaan voeren. Gemeenten stellen voor het gehele grondgebied één of meer bestemmingsplannen vast. Het primaat daarvoor ligt op gemeentelijk niveau. Goedkeuring door de provincie is niet meer nodig.

Provincie en Rijk krijgen een inpassings-planbevoegdheid. Zij kunnen daarvan alleen gebruik maken als provinciale of nationale belangen dit vorderen. Als provincies of Rijk de speelruimte van lagere overheden willen beperken, moeten zij hierover vooraf zoveel mogelijk duidelijkheid geven.

Bestemmingplannen dienen eens in de 10 jaar geactualiseerd te worden. Laat de gemeente dit na dan staat daar een sanctie op. De gemeente mag dan geen leges heffen voor door de gemeente verstrekte diensten die betrekking hebben op het betreffende plan. Hetzelfde geldt voor de beheersverordeningen, die een gemeente kan opstellen voor een bepaald (natuur)gebied in plaats van een bestemmingsplan. Vanaf 1 januari 2010 dienen alle nieuwe ruimtelijke plannen ook in digitale vorm beschikbaar te zijn.

2.3.5 Grondexploitatiewet (Grexwet)

Al geruime tijd was duidelijk dat de wettelijke instrumenten van grondbeleid tekort schoten. Doelstelling van de nieuwe grondexploitatiewet is het verbeteren van de mogelijkheden voor gemeentebesturen om de kosten bij grondexploitatie te verhalen in geval van private ontwikkeling en eisen te stellen aan de inrichting, de

kwaliteit en/of realisatie van bouwlocaties. Daarnaast wil het Rijk meer transparantie, zeggenschap en concurrentie voor de consument. Er is gekozen voor het handhaven van het gemengde stelsel van kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, het publiekrechtelijke vangnet is versterkt.

In principe dienen de betrokken partijen onderling tot overeenstemming te komen op basis van vrijwillige samenwerking. De afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst (anterieure overeenkomst). Mocht het niet lukken om met alle particuliere eigenaren een anterieure overeenkomst te sluiten dan dient de gemeente de kosten via een publiekrechtelijk exploitatieplan te verhalen op partijen waarmee niet gecontracteerd is. Na vaststelling van een exploitatieplan is het sluiten van een overeenkomst met een particuliere grondeigenaar nog steeds mogelijk (posterieure overeenkomst) maar men kan niet meer afwijken van het exploitatieplan.

Naast kostenverhaal gaat de Grondexploitatiewet ook over het stellen van locatie-eisen zoals bouwrijp maken, aanbesteding, woningbouwcategorieën, fasering en dergelijke. In dat verband geldt het exploitatieplan als verplicht toetsingskader voor het verlenen van een bouwvergunning en bij strijdigheid tot weigering van de bouwvergunning.

Hoofdstuk 4 biedt een verdieping van de gevolgen en mogelijkheden van de (nieuwe) grondexploitatiewet.

2.3.6 Overige wetten

De in deze paragraaf genoemde wetten (Wet Voorkeursrecht gemeenten (Wvg)) en de Onteigeningswet (OW)) hebben een kaderstellende werking voor het grondbeleid. Daarnaast gelden de wetten als instrumenten van grondbeleid. Als instrument van grondbeleid worden deze wetten in hoofdstuk 4 van deze nota inhoudelijk behandeld. Voor wat betreft de kaderstellende werking worden de wetten hierna kort aangestipt.

2.3.6.1 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De Wet Voorkeursrecht Gemeenten (Wvg) is een gemeentelijk instrument om onroerende zaken die te koop aangeboden worden te verwerven. De eigenaar van gronden waarop een dergelijk recht is gevestigd, dient als eerste de gemeente in de gelegenheid te stellen de gronden aan te kopen. Beoogde effecten van de wet zijn een versterking van de gemeentelijke regierol en een prijsdempende werking van de grondprijzen.

Via de invoeringwet Wet ruimtelijke ordening zijn op 1 juli 2008 de vestigingsgrondslagen in de wet vereenvoudigd.

2.3.6.2 Onteigeningswet

Onteigening is een gedwongen eigendomsovergang van onroerende zaken van de eigenaar naar de onteigenaar. Onteigening kan slechts plaatsvinden in het algemeen belang en tegen een vooraf verzekerde schadeloosstelling. Ook moeten gronden niet via de minnelijke weg te verwerven zijn. Dit zijn grondwettelijke waarborgen die zijn uitgewerkt in de Onteigeningswet (OW).

Onteigening is een volwaardig instrument van grondbeleid voor gemeenten om tot verwerving van gronden en opstallen te komen.

Gelijktijdig met de Wro is ook de onteigeningswet herzien.

2.4 Provinciaal niveau

2.4.1 Ontwerp Structuurvisie Zuid-Holland

Met de Visie op Zuid-Holland ontwikkelt de provincie een integrale structuurvisie geënt op de Wro. In de visie beschrijft de provincie haar doelstellingen en geeft zij haar kijk op de ruimtelijke ontwikkeling tot 2040. De uiteenlopende belangen en de schaarse ruimte dwingt de provincie tot het maken van scherpe keuzes die ook doorwerken naar de ruimtelijke ontwikkeling van Hillegom en dus (indirect) het grondbeleid zoals bijvoorbeeld de Greenport Duin- en Bollenstreek. De kern van de visie op Zuid-Holland is een samenhangend stedelijk en landschappelijk netwerk realiseren waarin de inwoners goed kunnen wonen, werken en leven. Zuid-Holland richt zich op versterking van de economische concurrentiepositie, duurzaamheid, klimaatbestendigheid en een brede landbouw als drager van een aantrekkelijk landschap.

De wijze waarop de provincie de ambities gaat realiseren, verandert door de Wro. De provinciale rol wordt meer ontwikkelend dan toetsend. De aanpak is lokaal wat kan en provinciaal wat moet. De provincie geeft het lokale bestuur ruimte bij ruimtelijke inrichting maar stelt voor een aantal onderwerpen ook kaders.

Provinciale Staten stellen de provinciale structuurvisie eind 2009 vast. Vanaf dat moment is de structuurvisie het geldende ruimtelijke beleid voor het grondgebied van de provincie. Het vervangt en implementeert vrijwel al het andere beleid voor de ruimtelijke ordening zoals bijvoorbeeld de streekplannen en vormt daarmee de basis voor provinciaal ruimtelijke plannen en projecten.

2.5 Regionaal en gemeentelijk niveau

2.5.1 Regionale Structuurvisie

In de structuurvisie Holland Rijnland zijn de plannen van de 12 gemeenten en de regionale projecten in een breed regionaal kader geplaatst. Ook in deze visie worden

keuzes benoemd en gemaakt. Voor Landschappelijke kwaliteit, de Greenport op het gebied van bollen en bloemen, geconcentreerde stedelijke ontwikkeling met kwaliteit, economische speerpuntsectoren als bioscience en ruimtevaarttechnologie en versterking van het woonklimaat. De regionale structuurvisie dient ook als uitgangspunt voor de agenda naar interne- (gemeenten) en externe partners (provincie en Rijk)

2.5.2 Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport (ISG)

De ISG (eind 2009 vast te stellen) is een uitwerking van de regionale structuurvisie en schetst het toekomstbeeld van het buitengebied van de zes Duin- en Bollenstreekgemeenten. De ISG vormt het ruimtelijke en juridische kader voor de herstructureringsoperatie die de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM) de komende jaren uitvoert.

2.5.3 Het Ruimtelijk Perspectief 2030 (Hillegom, Lisse en noordwijkerhout)

Het Ruimtelijk Perspectief 2030 is de gezamenlijke toekomstvisie van de gemeenten Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout tot 2030. In het Ruimtelijk Perspectief 2030 zijn de ruimteclaims op een aantal onderscheiden thema's geanalyseerd om tot een aantal afgewogen ruimtelijke ambities en ontwikkelingen te komen. Vertaling van deze visie vindt plaats in de (op te stellen) gemeentelijke structuurvisies.

2.5.4 De Structuurvisie Hillegom

De in december 2008 is vastgestelde Structuurvisie Hillegom schetst een beeld over hoe Hillegom er over een jaar of tien en na 2020 uit zal zien. Deze visie die het lokale perspectief als uitgangspunt neemt, zoomt in op de ruimtelijke ontwikkelingen in Hillegom. Daarmee vormt deze structuurvisie de beleidsgrondslag voor het grondbeleid van Hillegom. De structuurvisie Hillegom richt zich op 6 onderling samenhangende thema's die tezamen een brede visie vormen op de toekomst van de gemeente. In de kern staat die visie voor een beperkte groeiambitie van het dorp om de kwaliteit van de voorzieningen op peil te houden. Voor een inhoudelijke analyse van de structuurvisie in relatie tot het te voeren gemeentelijk grondbeleid voor de komende jaren wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Tot slot is de keuze gemaakt om de regionale ontwikkelingen voor te zijn door eerst als gemeente zelf een structuurvisie op te stellen. Hierdoor kon de structuurvisie Hillegom dienen als input voor de regionale en provinciale visies. Door het in elkaar schuiven van al die plannen van onderaf sluiten deze naadloos op elkaar aan en vormen een consistent geheel.

3 Grondbeleid Hillegom

3.1 Inleidend

In hoofdstuk 3 staan zowel het algemene grondbeleid als de uitgangspunten van het grondbeleid van Hillegom centraal. Aan de orde komen de vormen van grondbeleid en hun kenmerkende aspecten (kansen en bedreigingen), het grondbeleid van Hillegom, de toekomstige ruimtelijke opgaven en de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij (GOM). Tevens is er aandacht voor het grondbeleid van Lisse en Noordwijkerhout, de gemeenten waarmee Hillegom intergemeentelijk samenwerkt.

3.2 Typen grondbeleid en hun kenmerkende aspecten

Naast de in paragraaf 1.3 gegeven omschrijving van grondbeleid kan grondbeleid worden aangeduid als datgene wat overheden doen en voorschrijven ten aanzien van het handelen in en met grond. Grondbeleid omvat dus het geheel aan geschreven en ongeschreven regels en door overheden gehanteerde beleidsstrategieën op de grondmarkt.

De haalbaarheid en de economische uitvoerbaarheid van ruimtelijke plannen is in belangrijke mate afhankelijk van de effectiviteit van het gemeentelijk grondbeleid. De effectiviteit van grondbeleid heeft betrekking op verwerving, de aanleg van infrastructuur, beplanting, de uitgifte van gronden, het beheer en het kostenverhaal. Een effectief grondbeleid voorziet dus in een samenhangend beleid op al deze deelterreinen.

De keuze voor een bepaalde beleidsstrategie hangt samen met de keuze voor een vorm van grondbeleid. Over het algemeen wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid (soms ook wel passief grondbeleid genoemd).

Hieronder wordt uiteengezet wat daaronder wordt verstaan:

3.2.1. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf grond aan en is actief betrokken bij de ontwikkeling van de grond. Daarna kan de gemeente de kavels verkopen of in erfpacht uitgeven. De kosten van verwerving en het bouwrijp maken van de grond, ook wel de productiekosten genoemd, worden dan in principe volledig in de uitgifteprijs opgenomen. Een belangrijke voorwaarde voor actief grondbeleid is het in eigendom kunnen krijgen van de grond zoals bijvoorbeeld de Vossepolder en Hillegom zuid (zuid). Overigens houdt een actief grondbeleid niet in dat alle gronden die te koop aangeboden worden ook daadwerkelijk verworven moeten worden.

Voordelen van actief grondbeleid:

- De overheid kan bestuurlijke doelen realiseren rond volkshuisvesting, duurzaamheid, ecologie, architectuur, stedenbouwkundige kwaliteit, economische ontwikkeling en vele andere door gecombineerde inzet van het privaatrecht en publiekrecht.
- De gemeente kan op deze manier de gewenste kwaliteit in de openbare ruimte realiseren.
- De gemeente heeft een grotere invloed op de tijdige verwezenlijking van het project.
- Er is een grotere kans dat het plan integraal wordt uitgevoerd en dat kosten en opbrengsten in een plan worden verrekend via bijvoorbeeld binnenplanse verevening.
- Er kan verevening plaatsvinden tussen plannen (complexen); we noemen dit bovenplanse verevening.
- Er kan, naast het gronduitgiftebeleid, invloed worden uitgeoefend op de in rekening te brengen gronduitgifteprijs binnen grenzen van mededinging en staatssteun.
- In veel gevallen kan de gemeentelijke regiefunctie beter worden vervuld. Juridisch en financieel valt er meer te sturen dan alleen met ruimtelijke plannen.
- De gemeente kan meer kosten verhalen en winst maken op de grondexploitatie.

Nadelen van actief grondbeleid:

Een belangrijk nadeel van actief grondbeleid is dat er forse (financiële) risico's kunnen worden gelopen bij het bouw- en woonrijp maken en eventueel het ontwikkelen van vastgoed. Deze risico's kunnen ontstaan door een verscheidenheid aan oorzaken;

- Parameters van financiële ramingen zoals rentestand, inflatie en fasering wijzigen;
- Veranderingen in de afzetmarkt of wet en regelgeving;
- Projectgebonden aspecten zoals risico's die samenhangen met bodemkwaliteit, planstructuur, infrastructurele investeringen hogere verwervingskosten.
- Het ontsporen van apparaats- en consultancykosten.

3.2.2 Faciliterend/Passief grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private partijen een gebied ontwikkelen. De gemeente beperkt zich hierbij voornamelijk tot het maken van een bestemmingsplan en het kostenverhaal. De gemeente hanteert een afwachtende, hoogstens voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol. Marktpartijen nemen het initiatief en dragen vrijwel het volledige risico. Wanneer de grond in eigendom is van derden is dit vaak ook de enige optie. Passief grondbeleid

kenmerkt zich door toepassing van regelgeving. Via wet en regelgeving heeft de overheid regie op een aantal processen, zoals bijvoorbeeld bij het nemen van ruimtelijke ordeningsmaatregelen. Echter niet in die mate als bij actief grondbeleid. Met de op 1 juli 2008 inwerking getreden nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) waarvan de grondexploitatiewet deel uitmaakt, beschikt de gemeente over een sterk verbeterde wettelijke basis voor de vervulling van die regierol in het grondbeleid. Zoals reeds vermeld in paragraaf 2.2.4 beoogt de Grexwet, de mogelijkheden te verbeteren om de kosten bij private grondexploitatie te verhalen en eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit en/of realisatie van bouwlocaties. Een inhoudelijke behandeling van het als gevolg van de invoering van de Wro verbeterde instrumentarium van faciliterend/passief grondbeleid is opgenomen in hoofdstuk 4. Ten opzichte van een actief grondbeleid zijn de voordelen van een faciliterend/passief grondbeleid vooral van financiële aard. Grote financiële risico's van grondverwerving, bouwrijp maken, en gronduitgifte tegen voorgerecalculeerde prijzen binnen een voorziene termijn zullen bij een passief grondbeleid niet of beperkt voorkomen. Ook is het voeren een dergelijk beleid minder conjunctuurgevoelig.

Als nadelen kunnen worden genoemd dat een passief beleid statisch is, gericht op behoud, en het biedt minder zekerheid dat bestemmingsplannen worden uitgevoerd.

3.2.3 Tussenvormen

De belangrijkste onderscheidende kenmerken van de twee vormen van grondbeleid en al hun tussenvarianten zijn gelegen in de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend en al dan niet in samenwerking met private partijen overgaat tot exploitatie van grond en/of het te realiseren vastgoed.

Het besef van risico of de realiteit van eigendomsverhoudingen kan er toe leiden dat de gemeente besluit een samenwerking met marktpartijen aan te gaan om gezamenlijk risico, winst en zeggenschap te delen. Die samenwerking kan variëren van een intentie tot samenwerkingsovereenkomst tot PPS-constructie (publiek private samenwerking) met oprichting van een gezamenlijke rechtspersoon.

De diverse vormen van grondbeleid (en al hun tussenvarianten) hebben dan ook verschillende kenmerken en een ander instrumentarium met de daarbij behorend voor en nadelen.

De instrumenten van actief grondbeleid zoals minnelijke verwerving, onteigening en toepassing van de wet voorkeursrecht gemeenten zijn gericht op grondverwerving.

De instrumenten van passief grondbeleid zoals het ruimtelijke ordening instrumentarium, de overeenkomsten en baatbelasting zijn gericht op het nemen

van de regierol en het verhalen van gemaakte kosten voor de ontwikkeling van een locatie.

3.3 De lokale context van grondbeleid

In hoofdstuk 2 zijn de kaders van gemeentelijk grondbeleid op verschillende bestuursniveaus uitgewerkt. De eigenlijke keuze voor actief of faciliterend grondbeleid wordt naast de gestelde kaders op de diverse niveaus in sterke mate beïnvloed door de lokale situatie. Daarin spelen zowel de ruimtelijke ontwikkelingen als het ambitieniveau dat de gemeente nastreeft een belangrijke rol. De keuze voor een bepaalde vorm van grondbeleid wordt daarmee feitelijk bepaald door het antwoord op de vragen; "wat kan en wat wil de gemeente" en de samenhang daartussen. Heeft een gemeente bijvoorbeeld een groeiambitie die slechts via inbreiding en herstructurering kan worden bereikt, dan ligt, gezien de daarmee gepaard gaande risico's en winstverwachtingen, een faciliterend grondbeleid voor de hand. Hoe de lokale situatie en het grondbeleid van Hillegom zich tot elkaar verhielden en verhouden wordt hierna toegelicht.

3.3.1 Het voormalige grondbeleid van Hillegom

De laatste jaren is het grondbeleid in Nederland complexer geworden. Het is meer marktgeoriënteerd geworden. Marktconforme ontwikkeling en terugtrekkende overheid betekenen steeds vaker dat samenwerking tussen gemeente en marktpartijen de aangewezen weg is om tot resultaat te komen.

Globaal gezien gaat deze ontwikkeling ook op voor Hillegom. Hoewel wel een aantal voorbeelden te geven zijn van strategische geleghedaankopen en dus actief beleid (Elsbroek, Vossepolder, Horst ten Daal en Hillegom Zuid), heeft het grondbeleid van Hillegom zich sinds de negentiger jaren van de vorige eeuw meer en meer in de richting van faciliterend beleid bewogen.

Daarnaast komt het steeds vaker voor, ook bij Hillegom, dat gemeenten de grond niet kunnen verwerven en dus ook niet over kunnen gaan tot gronduitgifte.

3.3.2 Het huidige grondbeleid van Hillegom

Het faciliterend grondbeleid zoals dat thans door Hillegom wordt gevoerd is gebaseerd op Het raadsbesluit uit 2001 "om niet over te gaan tot strategische grondaankopen in het buitengebied" en bekrachtigd door het raadsbesluit van 12 februari 2009 inhoudende "de huidige beleidslijn van een faciliterend grondbeleid voort te zetten en dit in een nog op te stellen nota grondbeleid vast te leggen"

De argumentatie bij het besluit uit 2001 was dat de noodzaak ontbrak om over te gaan tot strategische grondaankopen (pact van Teylingen en bestemmingsplan de Polders) en de risico's van prijsopdrijving en grondspeculatie.

Daarnaast werd reeds een ontwikkeling in het grondbeleidsinstrumentarium voorzien die zou leiden tot een versteviging van de regierol van de overheid en dus een afnemende noodzaak om zelf actief speler te zijn op de grondmarkt. (Die ontwikkeling heeft inmiddels zijn beslag gekregen in de op 1 juli 2008 ingevoerde Wro waar de Grexwet deel van uitmaakt).

Wel werd de mogelijkheid open gelaten grondaankopen te doen in het stedelijk gebied. De mogelijkheden om binnen de door de provincie vastgestelde contouren grond aan te kopen zijn echter schaars.

3.3.3 Het toekomstige grondbeleid van Hillegom

In paragraaf 3.3 is reeds aangegeven dat naast de kaders van grondbeleid, de ruimtelijke ontwikkelingen en het ambitieniveau bepalende factoren zijn voor de keuze van het type grondbeleid.

Vertaald naar Hillegom is de keuze om de beleidslijn van een faciliterend grondbeleid voort te zetten voornamelijk gebaseerd op de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder de herstructurering van het Bollengebied door de GOM, en de inwerkingtreding van de Wro. Doordat de Wro zowel in hoofdstuk 2 als hoofdstuk 4 wordt besproken kan op deze plaats worden volstaan met de constatering dat met de invoering van de Wro de gemeente verbeterde mogelijkheden heeft om de regierol in geval van faciliterend grondbeleid waar te maken.

De invloed van de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en de GOM op het besluit de beleidslijn van een faciliterend grondbeleid voort te zetten worden hierna uitgewerkt.

3.3.3.1 Toekomstige ruimtelijke opgaven

Als het gaat over de ruimtelijke opgaven/ontwikkelingen voor de toekomst dan zijn de hoofdlijnen daarvan te vinden in de structuurvisie. De structuurvisie is een belangrijk kader voor het nemen van concrete ruimtelijke beslissingen en vormt als het ware de beleidsgrondslag voor een scala aan visies en plannen. Zo ook voor het grondbeleid. De structuurvisie (die in december 2008 in de Raad is vastgesteld) kijkt vooruit tot ca. 2020 en richt zich op 6 onderling samenhangende thema's; te weten:

- Landschap
- Bollengebied

- Wonen
- Bedrijvigheid
- Voorzieningen
- Bereikbaarheid

Voor de komende tien jaar is het streven van Hillegom gericht op een lichte groei (van ruim 20.000 nu naar circa 23.000 inwoners) van de gemeente. Er wordt een kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkeling voorgestaan die zorgt voor een zodanige bevolkingssamenstelling dat voorzieningen in stand kunnen blijven.

Groei van het aantal inwoners betekent groei van het aantal woningen, maar ook groei van de bedrijvigheid en afstemming van het voorzieningenniveau op de bevolkingssomvang. Bovendien vraagt dit om investeringen in infrastructuur ("eerst bewegen dan bouwen").

Het in de structuurvisie opgenomen voorkeursmodel toont een beeld van in- en uitbreidingslocaties en geeft aan hoe de ambities voor woningbouw en bedrijvigheid gerealiseerd kunnen worden. De totale capaciteit van het voorkeursmodel wordt geraamd op 2300 woningen. Met een dergelijke toename van de woningvoorraad wordt de Hillegomse groeiambitie tegen 2020 gehaald.

Het project gebieduitbreiding Haarlemmermeer Bollenstreek dat na 2020 mogelijk tot een woningbouwopgave van circa 1500 woningen leidt rond het station is formeel niet opgenomen als losse woningbouwopgave in de capaciteitsberekening van de structuurvisie. De (bestuurlijke) gedachte die echter leeft is dat het zoveel mogelijk binnenstedelijk invullen van de woningbouwopgave de beste argumenten geeft om de bollengrond bij het station te sparen. Het is een soort vereveningsgedachte waarbij de gebiedsuitbreiding Haarlemmermeer Bollenstreek en het voorkeursmodel van de structuurvisie, ondanks uiteenlopende tijdspaden, toch in elkaar geschoven worden.

Het voorgaande wettigt de constatering dat de ontwikkelingsrichting en de ontwikkelingsmogelijkheden van Hillegom duidelijk in beeld zijn. Zo duidelijk zelfs dat op locatieniveau de te volgen aanpak in de structuurvisie wordt aangegeven. Daaruit volgt de constatering dat de vrije ruimte om een actief grondbeleid te voeren beperkt is.

3.3.3.2 Greenport Ontwikkelingsmaatschappij

De besproken groeiambities van de gemeente dienen te worden gerealiseerd binnen de gemeentegrens overstijgende beleidskaders zoals bijvoorbeeld Holland Rijnland, de Greenport, de contour Schiphol, het Groene Hart, strategisch groenproject Haarlemmermeer, en de richtlijnen luchtkwaliteit. Die toenemende druk van buitenaf maakt ruimtelijke ontwikkelingen complexer en verkleint de beleidsvrijheid van de gemeente.

Vanwege de rechtstreekse impact van de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij op Hillegom en de relevantie voor het gemeentelijk grondbeleid verdient dit beleidskader speciale aandacht.

In feite neemt de Greenport de doelstellingen van het pact van Teylingen (behoud en versterking van het bollengebied en het vitaal houden van de bedrijvigheid) over. De wijze waarop die doelstellingen worden nagestreeft, verandert echter ingrijpend. Voorheen lag de focus op het tegengaan van aantasting terwijl de aanpak voor de toekomst zich richt op herstructurering van het bollengebied. Van passief naar actief dus. Het uitgangspunt in de wijze waarop de 6 betrokken bollengemeenten die in de Greenport participeren de herstructureringsopgave van het bollengebied oppakken is compensatie, zowel landschappelijk als financieel. Daartoe wordt de Greenport uitgerust met een eigen grondexploitatie. Dat betekent dat gemeenten in de Greenport een deel van de werkzaamheden uit handen geven en toekijken hoe de Greenport (actief) grondtransacties aangaat binnen de gestelde kaders. Het voorgaande leidt tot de constatering dat de gemeente voor wat betreft het buitengebied niet meer vrij is om een zelfstandig grondbeleid te voeren. Daar heeft zij te maken met de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij.

3.4 Grondbeleid Lisse en Noordwijkerhout

3.4.1 Lisse

In het verleden voerde Lisse een overwegend actief grondbeleid waardoor de uitvoering van beleidsdoelen versneld kon worden gerealiseerd. In het Raadsprogramma 2002-2006 werd vastgelegd dat de raad er voorstander van is om de regie over de gewenste ontwikkelingen in handen van de gemeente te houden door het aankopen van onroerend goed dat daarvoor nodig is. Voorwaarde daarbij was dat de plannen snel konden worden gerealiseerd ter voorkoming van renteverlies.

In 2006 is het roer om gegaan en heeft Lisse gekozen (i.v.m. de financiële positie) voor een terughoudend optreden op dit beleidsterrein. Prioriteit ligt thans bij het terugbrengen van de bestaande portefeuille tot meer behapbare proporties, mede gelet op de personele bezetting en de onzekerheid op de huizenmarkt.

3.4.2 Noordwijkerhout

In de afgelopen 10 jaar heeft het grondbeleid van de gemeente Noordwijkerhout zich verschoven van passief naar een wat meer actief beleid.

In haar "nota grondbeleid 2007" kiest de gemeente Noordwijkerhout er voor om de kansen voor een actief grondbeleid, gegeven de bestuurlijke doelen, daar waar mogelijk te benutten en spreekt in dit verband van een strategisch grondbeleid.

4 Instrumenten van grondbeleid

4.1 Inleidend

Gemeentelijk grondbeleid is instrumenteel beleid ter ondersteuning van ruimtelijk beleid. Als zodanig is het geen doel maar een middel/activiteit. Het voeren van grondbeleid wordt daarmee opgevat als het toepassen van instrumenten van grondbeleid. Die instrumenten zitten als het ware in een gemeentelijke gereedschapskist met twee hoofdvakken. Namelijk een vak met instrumenten die meer bij een faciliterend grondbeleid passen en een vak dat instrumenten van actief grondbeleid bevat. Omdat in deze nota de keuze voor een faciliterend grondbeleid wordt uitgewerkt, komt het instrumentarium in de Wro eerst aan bod. Vervolgens worden de instrumenten behorend bij een actief grondbeleid behandeld. Daarmee wordt tevens uitwerking gegeven aan het amendement van de gemeenteraad van 12 februari 2009 tot het opnemen van criteria in de nota grondbeleid waarop strategische aankopen worden gebaseerd en getoetst door de raad.

4.2 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

4.2.1 Grondbeleid en Ruimtelijk beleid

De Wro kent een sterke relatie tussen planologische maatregelen en grondexploitatie. Een bestemmingsplan benoemt de doeleinden waarvoor de gronden zijn bestemd en geeft hiermee aan waarop de grondexploitatie is gericht. Ook in de WRO (oud) was dit zo.

Nieuw is dat de Wro voor het eerst een koppeling aanbrengt tussen ruimtelijke besluiten en de grondexploitatie. Via een exploitatieplan kan het bestemmingsplan worden verdiept en uitgewerkt voor de situaties waar het particuliere ontwikkeling betreft.

Bij 4 ruimtelijke besluiten kan het nodig zijn een exploitatieplan vast te stellen.

- een bestemmingsplan
- een wijzigingsplan
- een projectbesluit
- een projectafwijkingsbesluit

4.2.2 Grondbeleid en Structuurvisie

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en heeft een hoger abstractieniveau dan een bestemmingsplan. Dit instrument levert een belangrijke onderlegger voor de bestemmingsplannen maar ook voor de exploitatieplannen. Concreet betekent dit:

- De structuurvisie geeft het beeld van potentiële ontwikkellocaties en bovenwijkse voorzieningen waaronder de benodigde infrastructurele voorzieningen. Daarmee dient de structuurvisie als basis dienen voor de toerekening van de kosten van deze voorzieningen en de verwerking in een exploitatieplan.
- De structuurvisie biedt het beleidskader om eisen te stellen bij de woningbouwcategorieën (sociale huur/koop en particulier opdrachtgeverschap) die middels percentages in bestemmingsplannen verder gedetailleerd worden in een exploitatieplan.
- De structuurvisie kent een directe koppeling met de verhaalsmogelijkheden van bovenplanse kosten in het exploitatieplan in de vorm van een fondsbijdrage.
- De structuurvisie kent een directe koppeling met contracten waar het gaat om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. In een anterieure overeenkomst is de opname van een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk mits deze is opgenomen in de structuurvisie.

Met een uitvoeringsprogramma voldoet de Structuurvisie Hillegom aan de wettelijke eisen voor het verhalen van bovenplanse en bovenwijkse kosten alsmede bovenplanse verevening. Dit uitvoeringsprogramma dient nog te worden vastgesteld. Daarnaast is het nodig de Structuurvisie te linken met een thans niet bestaande nota Bovenwijkse en Bovenplanse Kosten ter onderbouwing en allocatie van de te vragen exploitatiebijdragen.

4.2.3 Grondbeleid en Bestemmingsplan

Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden wordt toegekend, bijvoorbeeld wonen, bedrijvigheid of verkeer e.d. Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke instrument omdat het bindende regels bevat en de bestemmingen en de bijbehorende voorschriften de basis zijn voor het toetsen van vergunningen, ontheffingen etc. Een bestemmingsplan moet soms vergezeld gaan van een of meer exploitatieplannen. De bevoegdheid tot het vaststellen van het exploitatieplan ligt net als bij het bestemmingsplan bij de gemeenteraad. Het bestemmingsplan en het exploitatieplan worden gelijktijdig ter inzage gelegd zodat een ieder kan zien wat de inhoud van beide plannen is en welke samenhang er tussen beide plannen bestaat. Een samenhang die van belang is omdat:

- Het bestemmingsplan en exploitatieplan zijn beiden een zelfstandige toetsingsnorm voor het aanvragen van een bouwvergunning. De woningwet bepaalt dat de bouwvergunning moet worden geweigerd als de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan en/of het exploitatieplan.
 - Het bestemmingsplan is de basis voor het exploitatieplan, en ook de basis voor de exploitatieopzet. Het exploitatieplan zorgt voor een verdieping en

uitwerking van de financiële gevolgen van de uitvoering van het bestemmingsplan. Op deze wijze vormen bestemmingsplan en het exploitatieplan samen de basis voor de berekening van de exploitatiebijdrage.

- Het bestemmingsplan en het exploitatieplan bevatten regels over de inrichting van het gebied en regels over woningbouwcategorieën. Deze regels kunnen een directe en zelfstandige werking hebben voor een ieder, dus ook voor - particuliere eigenaren die hun gronden tot ontwikkeling willen brengen

4.2.4 Afdeling Grondexploitatie

In de Wro is een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4) opgenomen, voorheen aangeduid als de Grondexploitatiewet. Als kader van grondbeleid is reeds een ruwe schets van deze wet opgenomen in hoofdstuk 2. De verdieping van de instrumenten die de grondexploitatiewet aanreikt op het gebied van kostenverhaal, binnenplanse verevening en het stellen van locatie eisen bij particuliere ontwikkeling, komt in deze paragraaf aan de orde. Zoals reeds gesteld in hoofdstuk 2 blijft vrijwillige samenwerking in de wet voorop staan, in welke vorm dan ook, omdat gebleken is gemeenten en particulieren daar de voorkeur aan geven. De wet kent een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als een publiekrechtelijk traject.

4.2.4.1 Privaatrechtelijk traject

De grondexploitatiewet legt de nieuwe wettelijke basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeente en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. De wettelijke basis is breed. De wet bestrijkt niet alleen de vanuit de WRO (oud) bekende exploitatieovereenkomsten, maar alle overeenkomsten tussen een gemeente en een particulier eigenaar over de grondexploitatie. Dus ook overeenkomsten in het kader van een bouwclaim, concessie of joint venture, samenwerkingsovereenkomsten en realisatieovereenkomsten. De wet maakt onderscheid tussen twee typen overeenkomsten over grondexploitatie, namelijk de anterieure en posterieure overeenkomst.

Anterieure Overeenkomst:

De eerste stap in het proces om te komen tot afspraken over de ontwikkeling van een locatie is dat zowel de gemeente als de particuliere eigenaren nagaan of het sluiten van een overeenkomst wenselijk is. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijk kader in de afdeling grondexploitatie. In een anterieure overeenkomst mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan

ruimtelijke ontwikkelingen buiten het plangebied. Dit is geen onbeperkte bevoegdheid. De bijdragen moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen de structuurvisie.

Posterieure Overeenkomst:

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Bij dit type overeenkomst is de mogelijkheid om afspraken te maken beperkter omdat het exploitatieplan in acht moet worden genomen. Zo kunnen geen afspraken worden gemaakt over onderwerpen die niet in het exploitatieplan zijn opgenomen.

4.2.4.2. Publiekrechtelijk traject

Indien er geen overeenkomst is gesloten over de grondexploitatie met alle betrokken particuliere partijen voorafgaand aan een bestemmingsplan, moet de gemeente op publiekrechtelijke wijze kosten verhalen bij partijen met wie niet is gecontracteerd. In dat geval moet gelijktijdig met de vaststelling van het ruimtelijk besluit een exploitatieplan te worden vastgesteld. Is het kostenverhaal van alle verhaalbare kosten verzekerd en is het stellen van locatie-eisen niet nodig, dan kan de gemeenteraad afzien van het publiekrechtelijke instrumentarium

4.2.4.3 Het Exploitatieplan

Het exploitatieplan vormt de basis voor het verplicht publiekrechtelijk afdwingen van het kostenverhaal bij particuliere grondexploitaties. Bij de aanvraag van een bouwvergunning wordt via de toetsing aan het vigerende ruimtelijke plan en het bijbehorende exploitatieplan de bijdrage aan de particuliere ontwikkelaar aan het kostenverhaal vastgesteld en in de voorschriften bij de bouwvergunning opgenomen.

De omschrijving van de bouwplannen waarbij een exploitatieplan verplicht is, staan in het (Bro) Besluit ruimtelijke ordening en is erg ruim zodat de gemeente in veel gevallen met de bepalingen van de grondexploitatie te maken krijgt.

Het exploitatieplan heeft een openbare voorbereidingsprocedure en kent de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter. Het is openbaar, behoudens uitzonderingen op basis van de Wet openbaarheid van bestuur.

Inhoud:

Het exploitatieplan bevat een aantal verplichte onderdelen eventueel aan te vullen met een aantal facultatieve onderwerpen. De verplichte onderdelen bestaan uit een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de werken en werkzaamheden

voor het bouwrijp maken van het gebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en een exploitatieopzet.

Facultatief zijn een kaart van het voorgenomen grondgebruik en de gronden die de gemeente beoogt te verwerven, woningbouwcategorieën en kwalitatieve eisen. Indien er voor gronden nog een uitwerking moet worden vastgesteld of waarvoor door een fasering van het plan nog geen bouwvergunning is verleend, kunnen bovenstaande onderdelen een globale inhoud hebben. Voor de berekening van kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet wordt ervan uitgegaan dat het hele exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie wordt genomen. De inbrengwaarde van gronden wordt bepaald aan de hand van de Ontheffingswet, bij het bepalen van de kosten dient rekening te worden gehouden met de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Hieruit volgt de aard en hoogte van de bijdrage die een ontwikkelaar verschuldigd is. Aan gezien het gaat om kostenverhaal mag geen sprake zijn van winstafroaming en ook geldt dat ten hoogste het totaalbedrag aan opbrengsten wordt verhaald.

Kostensoortenlijst

De kosten die de gemeente in de exploitatieopzet van een plan mag opnemen, zijn limitatief vastgesteld in de kosten soortenlijst van Bro. De lijst bevat alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen. Kostensoorten die niet op de lijst voorkomen mogen niet worden verhaald, noch privaat- noch publiekrechtelijk.

De kostensoortenlijst omvat alle kosten die normaal tot de grondexploitatie worden gerekend. Het gaat onder meer om kosten van bouw- en woonrijp maken, civiel technische voorzieningen, groenvoorzieningen en waterpartijen, milieu en archeologisch onderzoek, bodemsanering, inbrengwaarden van gronden, geraamde planschade alsmede bovenplanse en bovenwijkse kosten. Zoals hiervoor uiteengezet dient de Structuurvisie te voorzien in een basis voor het verhaal van bovenplanse en bovenwijkse kosten (paragraaf 4.2.2).

Herziening en eindafrekening

Het exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat alle voorziene werken zijn gerealiseerd. Binnen 3 maanden na uitvoering van de werkzaamheden dient het college van B en W een eindafrekening vast te stellen. Het kan zijn dat achteraf blijkt dat de totale kosten hoger of lager uitpakken waardoor de eigenaren dus minder of meer hebben betaald dan de werkelijke kosten. Blijkt dat de werkelijk gemaakte kosten hoger uitvallen dan vooraf geraamd, dan komt dit verschil voor rekening van de gemeente. Als de gemaakte kosten lager uitvallen dan vooraf geraamd kan de particuliere ontwikkelaar het teveel betaalde terugvragen.

4.3 Instrumenten voor actief grondbeleid

In deze nota wordt de keuze van Hillegom voor een faciliterend grondbeleid uitgewerkt. Dat laat onverlet dat er in voorkomende gevallen toch gekozen kan worden voor een actief grondbeleid. In deze visie past het amendement van de gemeenteraad van 12 februari 2009 tot het opnemen van criteria in de nota grondbeleid waarop strategische aankopen kunnen worden gebaseerd en getoetst door de raad. In deze paragraaf worden deze criteria opgenomen en uitgewerkt als onderdeel van de behandeling van de wettelijke instrumenten van actief grondbeleid. Deze instrumenten zijn; verwerving, beheer, en uitgifte.

4.3.1 Verwerving

Minnelijke verwerving geschiedt op basis van vrijwilligheid en is de meest voorkomende vorm van verwerving van gronden. Naast de minnelijke/onderlinge verwerving kan gemeentelijke verwerving ook plaatsvinden onder dwang via het instrument van onteigening of via de vestiging van een voorkeursrecht waarbij de gemeente een eerste recht van koop krijgt.

4.3.1.1 Minnelijke verwerving

Bij gemeentelijke verwerving om gronden in bezit te krijgen ten behoeve van locatieontwikkeling is het uitgangspunt de zogenaamde minnelijke verwerving. Daarbij komt op basis van vrijwilligheid een koopovereenkomst met één of meerdere grondeigenaren tot stand komt tegen een aanvaardbare grondprijs. Doordat de eigendom overgaat naar de gemeente krijgt zij in beginsel de volledige beschikking over de grond.

4.3.1.2 Gemeentelijk voorkeursrecht (Wvg)

Gelijktijdig met de invoering van de Wro (1 juli 2008) is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) vereenvoudigd en aangepast aan de nieuwe wetgeving. Zo hebben sinds 1 juli 2008 ook provincies en het Rijk de mogelijkheid om een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen en is de aanwijzingsprocedure minder complex gemaakt.

Door de vestiging van een voorkeursrecht krijgt de gemeente een eerste recht van koop. Dit omdat de eigenaar van een onroerende zaak niet tot vervreemding mag overgaan voordat de zaak aan de gemeente is aangeboden. Let wel: de aanbiedingsplicht geldt (behoudens in de wet gestelde uitzonderingen) slechts op het moment dat de eigenaar het voornemen heeft zijn gronden te verkopen.

Vestiging van een voorkeursrecht in een gebied heeft tot gevolg dat derden niet eenvoudig meer een grondpositie in het gebied kunnen verwerven en geeft een dempend effect op grondspeculatie en prijsopdrijving.

Het voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd indien het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming welke niet agrarisch mag zijn. Overigens geldt sinds 1 juli 2008 de voorwaarde van afwijkend gebruik niet voor gronden die in een structuurvisie als moderniseringsgebied zijn aangewezen.

Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een planologische vestigingsgrondslag vereist, te weten de structuurvisie, het bestemmingsplan of een projectbesluit.

Voorafgaand aan een van deze plannen kan het ontwerp van een van deze plannen of zelfs het voornemen van een ruimtelijke ontwikkeling, onderbouwing leveren voor de vestiging van een voorkeursrecht.

Voor een effectieve toepassing van het voorkeursrecht is van belang dat de besluitvormingsstructuur binnen de gemeente is afgestemd op de Wvg-procedure waarvan de termijnen in relatie staan tot de vereiste planologische procedures. Om een optimale werking van het voorkeursrecht te borgen is het bovendien noodzakelijk dat over een mogelijke toepassing van de Wvg vertrouwelijkheid wordt betracht. Tot slot zijn de spelregels van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van kracht en hebben belanghebbenden het recht om zienswijzen in te dienen.

4.3.1.3 Onteigening

Onteigening is een volwaardig verwervingsinstrument dat past binnen een actief grondbeleid.

Onteigening is bedoeld voor die gevallen waarin de overheid grond nodig heeft voor nieuwbouwprojecten of kanalen of wegen en het niet lukt om die gronden te kopen.

Onteigening is een zeer diepe ingreep in het eigendomsrecht. De rechtvaardiging van onteigening is gelegen in het gemeenschapsbelang dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar. Onteigening moet dan ook worden gezien als een uiterste middel om het ruimtelijk beleid door te zetten tegen de wil van de grondeigenaar. In de praktijk wordt erkend dat onteigening een effectief middel is in het kader van het gemeentelijk grondbeleid, maar er bestaat ook, soms ten onrechte, een zekere terughoudendheid om dit uiterste middel in te zetten. De onteigeningsprocedure is met zeer veel rechtswaarborgen omkleed.

Een van de belangrijkste voorwaarden is dat de gronden niet langs de minnelijke weg te verwerven zijn. Omdat vooraf vaak niet is te voorspellen of onderhandelingen tot verwerving leiden en om het risico van verwerving tegen een bovenmatig prijsniveau tegen te gaan bestaat de mogelijkheid een "twee sporen beleid" in te zetten. Hiermee wordt bedoeld dat al in de fase van het minnelijke overleg op basis van een raadsbesluit de procedure tot het aanvragen van een Koninklijk Besluit tot onteigening in gang wordt gezet. Op deze wijze wordt het minste tijdsverlies geleden. Bovendien gaat van het starten van de onteigeningsprocedure een stimulans uit om aan minnelijke verwerving serieus medewerking te verlenen.

Omdat minnelijke verwerving tegen de achtergrond van een onteigeningsprocedure vaak gebaseerd is op maatstaven die bij een formele onteigening worden gehanteerd wordt ook wel gesproken over minnelijke onteigening.

Onteigening vindt plaats op basis van de werkelijke waarde. Dat wil zeggen de prijs die in het commerciële verkeer geldt tussen redelijk handelende partijen. De onteigeningsprocedure kan tussen de één en drie jaar duren mede afhankelijk van de ingediende bezwaren. Gelijktijdig met de invoering van de Wro is ook de onteigeningswet herzien. Nieuw is de mogelijkheid van een versnelde onteigening indien een exploitatieplan is vastgesteld en een noodzaak voor versnelde realisatie bestaat.

4.3.1.4 Strategische aankopen en toetsingscriteria

Gemeente Hillegom voert een faciliterend grondbeleid. Dat betekent dat Hillegom zich niet actief opstelt op de verwervingsmarkt. Nu kan het gebeuren dat zich kansen aandienen tot het innemen van grondposities of de aankoop van onroerende zaken die de gemeente niet wil laten passeren. Het gaat dan in de regel om zogenaamde strategische aankopen. Daaronder wordt verstaan het aankopen van gronden en/of opstallen zonder dat daar reeds concrete plannen onder liggen, maar waarmee de gemeente verwacht in de toekomst substantiële voordelen te kunnen behalen. Daarbij kan het gaan om strategische voordelen zoals bijvoorbeeld het via een grondpositie optimaliseren van de onderhandelingspositie in een toekomstig plangebied of het hebben van een toekomstig ruilobject. Tevens kan er sprake zijn van een financieel voordeel door het vroegtijdig kunnen aankopen van de grond. Met het oog op deze gelegenhedaankopen heeft de gemeenteraad op 12 februari 2009 een amendement aangenomen dat strekt tot het opnemen van criteria in de nota grondbeleid waarop strategische aankopen kunnen worden gebaseerd en getoetst door de raad. Deze paragraaf geeft uitvoering aan het genoemde amendement door (onder meer) in te gaan op de criteria/factoren die van belang zijn bij de analyse, en onderbouwing van de beslissing, om al dan niet over te gaan tot een strategische aankoop.

Voordelen van strategische aankopen zijn:

- De gemeente kan door het innemen van een grondpositie haar onderhandelingspositie optimaliseren en heeft daarmee een belangrijk instrument in handen om de regiefunctie vorm te geven.
- Eventuele waardestijgingen van grond, danwel de opstallen komen aan de gemeente toe.
- Een lagere verwervingsprijs.

Nadelen van strategische aankopen zijn:

- Renteverlies als een ontwikkeling (lang) op zich laat wachten.
- Eventuele waardedalingen van grond, dan wel de opstallen komen voor rekening van de gemeente.
- Kan prijsopdrijvend werken en speculatie uitlokken.
- Het met de aankoop samenhangende (tijdelijke) beheer.

Toetsingscriteria strategische aankopen:

1.) Noodzaak

Om de noodzaak voor het doen van een strategische aankoop helder te krijgen is het antwoord op de volgende vraag van belang:

Wat maakt dat in een specifiek geval moet worden gekozen voor verwerving in plaats van de mogelijkheden die de Grondexploitatiewet biedt op het gebied van kostenverhaal, locatie-eisen en verevening? Het antwoord kan liggen in de noodzaak om direct te kunnen sturen in de zin van meer invloed op de planvorming en de wettelijke procedures. Bijvoorbeeld als aannemelijk is dat een beoogde ontwikkeling niet via marktpartijen van de grond komt. Ook het ambitieniveau speelt hierbij een rol. Hoe verhoudt de strategische aankoop zich tot het gestelde in het collegeprogramma en de structuurvisie? Een noodzaak tot aankoop kan tevens gelegen zijn in een financieel voordeel door direct lagere kosten van aankoop en/of voordeel op de planning. Daarnaast kan het bezit van enkele "sleutelpercelen" en de daarmee gepaard gaande optimalisatie van de onderhandelingspositie ten opzichte van andere eigenaren c.q. bouwers/ontwikkelaars in het gebied bijdragen aan de onderbouwing van het noodzaakcriterium.

2.) De mogelijkheid van het verwerven

De grond dient te verwerven te zijn. Gebruikelijk is, ook in Hillegom, het uitgangspunt van de minnelijke verwerving. Veel gemeenten hanteren daarnaast het uitgangspunt dat de transactie in geld uitgedrukt maximaal marktconform mag zijn. In breder perspectief moet worden ingeschat of de grond verworven kan worden voor een prijs die het mogelijk maakt om er later winst op te maken dan wel geen verlies te lijden. Kan voor een laag bedrag worden aangekocht of is het mogelijk de realisatietermijn door aankoop te verkorten? Een gecalculeerd renteverlies dient in dit kader te worden afgezet tegen een mogelijke aankoop op termijn op basis van een volledige schadeloosstelling als omschreven in de Ontheffingswet.

3.) Het inschatten van de risico's

Bij het voorstel tot aankoop dienen de risico's in kaart te worden gebracht.

Te onderscheiden zijn de locatiegebonden risico's en de financiële risico's. Deze hangen echter wel met elkaar samen en beïnvloeden elkaar over en weer. Omdat strategische aankopen in de regel vooruitlopen op operationele plannen is het van groot belang na te gaan of de locatie wel tot ontwikkeling kan worden gebracht. Zijn er belemmeringen die een ontwikkeling in de weg staan zoals bijvoorbeeld externe veiligheidscontouren, ernstige bodemverontreiniging of anderszins.

Qua financiële risico's dient een schatting gemaakt te worden van rentelasten, grondprijzen, kosten en opbrengsten. Hierbij is ook de ontwikkelingstermijn van belang. De hoofdregel is dat een langere ontwikkelingstermijn een groter financieel risico met zich meebrengt dat eventueel gedempt wordt door een mogelijk stijgende grondprijs als gevolg van tijdsverloop en/of functiewijziging.

4.) Ontwikkelingstermijn

Inzicht in het tijdspad tussen aankoop en realisatie van de nieuwe bestemming is van belang bij de inschatting van de financiële risico's. Eigenlijk staat dit op gespannen voet met het uitgangspunt dat het verwerven van strategische grondposities bij voorkeur dient plaats te vinden voordat duidelijk is dat de gemeente in een bepaald gebied plannen gaat ontwikkelen. Overigens ontstaat hierdoor doorgaans de mogelijkheid om gronden te verwerven. Diverse gemeenten hanteren het uitgangspunt dat de strategische aankoop in beginsel binnen vijf jaar moet worden opgenomen in een operationeel plan, tenzij de aankoop wordt gebruikt voor compensatiegronden of op basis van andere gemotiveerde redenen een langere termijn toelaatbaar is.

Strategische grondaankopen betekenen voor de gemeente het nemen van risico's. Veelal dient op basis van grove berekeningen in relatie tot een korte beslissingstermijn een besluit over een mogelijke aankoop te worden genomen. Vooral bij strategische aankopen zijn vertrouwelijkheid en snelheid van handelen van essentieel belang. Een voldoende mate van delegatie en mandatering is een vereiste voor het slagen van de gekozen strategie. Daarom zal ter uitvoering van deze nota een uitvoeringsprotocol strategische grondaankopen worden opgesteld dat het college in voorkomende gevallen de mogelijkheid biedt om zelfstandig, binnen de in het uitvoeringsprotocol aangegeven grenzen, tot grond/opstal aankopen te besluiten.

Voor de methoden waarop het risicomanagement dat samengaat met strategische aankopen gevoerd kan worden en meer bijzonder de door Hillegom voorgestane aanpak daarin wordt verwezen naar hoofdstuk 5, paragraaf 5.4

4.3.2 Beheer

Bij het voeren van een actief grondbeleid koopt de gemeente onroerende zaken om deze, na (her), in een later stadium weer te verkopen. Vanaf het moment van aankoop tot het moment van (her)ontwikkelen/verkopen is de gemeente eigenaar van de betreffende onroerende zaken. De gemeente zal deze onroerende zaken gedurende deze periode beheren; het zogenaamde "tijdelijk beheer". Binnen het tijdelijk beheer worden in het algemeen de volgende activiteiten verricht:

- Opname/inventarisatie bij verwerving
- Noodzakelijk onderhoud
- Maatregelen ter voorkoming van leegstand (zoals tijdelijke verhuur)
- Afsluiten overeenkomsten voor tijdelijk gebruik (antikraak)
- Toezicht op naleving veiligheid
- Maatregelen ten behoeve van leeg opleveren
- Sloopwerkzaamheden inclusief voorbereiding
- Diverse administratieve werkzaamheden

4.3.3 Uitgifte

Een gevolg van de keuze om een actief grondbeleid te voeren is dat de gemeente zelf bepaalt op welke wijze zij de gronden uitgeeft, aan wie en tegen welke prijs dat gebeurt.

Omdat in Hillegom uitgeefbare terreinen per project worden uitgegeven zoals bijvoorbeeld bedrijventerrein Hillegom Zuid-(Zuid) of de Vossepolder (woningbouw) laat de toekomstige uitgifte van gronden zich moeilijk vatten in een generaal beleid.

Kort gezegd worden de volgende vormen van uitgifte onderscheiden:

- Verkoop
- Openbare inschrijving met gunning
- Erfpacht
- Opstal

Per project wordt gekeken welke uitgiftevorm het meest gewenst is. Zo worden bouwgrond voor woningen en bedrijven doorgaans tegen dan op te stellen voorwaarden en vast te stellen (markt)prijzen verkocht. Voor verhuur van gemeentelijke sportterreinen met daarop een verenigingsgebouw wordt vaak overgegaan tot de vestiging van een opstalrecht. Gronduitgifte in erfpacht is soms de aangewezen weg ingeval de uitgifte van gronden ten behoeve van maatschappelijke doeleinden en nutsvoorzieningen plaatsheeft.

Meer informatie over het uitgiftebeleid in Hillegom is te vinden in hoofdstuk 6 dat het beleid op het gebied van reststroken en grondprijzen behandelt.

5. Beleidskader financieel management

5.1 Inleidend

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen hiervan, heeft altijd gevolgen voor de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Het levert ook risico's op die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken.

5.2 Planning & control instrumentarium

Het (her)inrichten van stedelijke locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling een goed financieel inzicht en financieel beheer. Het bouwwerk van een goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar afgesproken spelregels. Daarnaast is een adequate planning- en controlecyclus essentieel.

5.2.1 Exploitatieopzetten

De ontwikkeling van een grondexploitatie gaat in fasen. Er is een tweetal typen grondexploitaties te onderscheiden. De nog niet in exploitatie genomen gronden en de in exploitatie genomen gronden. Bij de nog niet in exploitatie genomen gronden is het vervaardigingsproces, de inhoudelijke uitvoering van het plan, nog niet gestart. Het gaat hier als het ware om potentiële ontwikkelingsgronden. Er is sprake van een in exploitatie genomen grondexploitatie wanneer een aanvang wordt genomen met de feitelijke aanbesteding van een werk óf wanneer wordt overgegaan tot het aangaan van overeenkomsten in de sfeer van verkoop of overdracht van gronden.

Voorafgaand aan de vaststelling van een grondexploitatie zal er een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld moeten worden door de raad voor de kosten inzake de voorbereiding van een eventueel in ontwikkeling te nemen plan. Dit krediet wordt bepaald op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma en behelst zowel de interne als externe (onderzoeks)kosten.

Zolang een complex nog niet in exploitatie is genomen (hiervoor nog geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld) worden de uitgaven geactiveerd binnen een inmiddels benoemd exploitatiecomplex onder "nog niet in exploitatie genomen gronden".

Wanneer het tot daadwerkelijke ontwikkeling komt, worden de tot dan gemaakte voorbereidingskosten meegenomen in de financiële grondexploitatie en worden de kosten overgeheveld naar een in exploitatie genomen complex.

Gaat een voorgestelde ontwikkeling uiteindelijk niet door, dan worden de gemaakte kosten uiteindelijk in de jaarrekening van de gemeente ten laste van de reserve algemene investeringen gebracht.

Wanneer het gaat om particuliere ontwikkelingen en publiekrechtelijk kostenverhaal noodzakelijk is, wordt ingevolge de nieuwe Wet ruimtelijke ordening een gemeentelijk exploitatieplan opgesteld op basis waarvan de ontwikkelaar dient bij te dragen in de exploitatie. Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet gelijktijdig met het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie worden vastgesteld.

Voor niet in exploitatie genomen complexen wordt de inbrengwaarde van de grond vastgesteld op het moment dat voor deze gronden een ontwikkelingsplan ontstaat.

5.2.2 Kosten van locatieontwikkeling

Het is belangrijk dat de kostentoerekening aan grondexploitaties transparant is. De kosten, die ten laste van de grondexploitatie worden gebracht, kunnen worden onderscheiden in drie groepen:

- a. direct aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten
- b. indirect aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten.
- c. Algemene kosten, die niet rechtstreeks aan een grondexploitatie kunnen worden toegerekend.

Voor de afbakening van de direct aan de grondexploitatie toe te rekenen kosten kan worden aangesloten bij het overzicht aan kostensoorten dat is opgenomen in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro.

Deze kosten hebben betrekking op de grondontwikkeling van de locatie. Hieronder valt ook het aandeel van de grondexploitatie in de kosten voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen. De indirecte kosten zijn kosten, die verbonden zijn aan de gevolgen van de ontwikkeling van het gebied waar de grondexploitatie op rust. Hierbij moet men denken aan bovenplanse verevening, waarbij positieve grondexploitatieresultaten direct worden aangewend voor de dekking van negatieve grondexploitatieresultaten. Dit is mogelijk indien het positieve plan voordeel heeft door de ontwikkelingen in het negatieve plan, bijvoorbeeld doordat in het ene plan meer sociale woningbouw wordt gerealiseerd. De algemene kosten, die ten laste van een grondexploitatie kunnen worden gebracht, zijn bijvoorbeeld de kosten van het houden van de administratie. In de jaarlijkse herziening zal aangegeven worden welke kosten worden verbijzonderd over de diverse grondexploitaties en hoe op wat voor manier deze worden verdeeld.

5.2.3 Herziening exploitaties

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Looptijden van 5 jaar of meer zijn geen uitzondering. Hierbij kenmerken met name de grondexploitaties, waar de gemeente een actief grondbeleid voert, zich door voortschrijdende planinzichten en planaanpassingen. Immers bij de eerste ideevorming zijn de contouren minder scherp dan op het moment dat een bestek voor de uitvoering van een plan wordt gemaakt. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn. De grondexploitaties moeten periodiek financieel en inhoudelijk worden herzien. Bij deze herzieningen wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen en eventuele aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

In het kader van de nieuwe grondexploitatiewet is bepaald dat wanneer voor ontwikkelingen een exploitatieplan wordt vastgesteld, deze jaarlijks moet worden herzien. Als een herziening van het exploitatieplan zich beperkt tot ondergeschikte punten, is er geen procedure noodzakelijk en dus ook geen mogelijkheid tot beroep. Los van de vaste verantwoordingsmomenten (berap en jaarverslag) geldt er een informatieplicht wanneer tussen voornoemde momenten wezenlijke afwijkingen of(voorgestelde) planwijzigingen aan de orde zijn.

5.2.4 Resultaten

De gemeente volgt de op haar van toepassing zijnde verslaggevingsregels, de regels die het rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is de gemeente verplicht te hanteren. Dit houdt onder meer in dat zij het voorzichtigheids- en realisatieprincipe hanteert waar het gaat om winsten en verliezen.

Winstneming

Wanneer bij een plan sprake is van een verwacht positief planresultaat, de opbrengsten overstijgen de kosten, dan komt het vraagstuk van tussentijds winst nemen aan de orde. Voor het nemen van winst zijn de belangrijkste randvoorwaarden:

- er is een betrouwbare en actuele kostprijscalculatie voorhanden;
- de opbrengsten zijn voldoende zeker, dat wil zeggen dat er geen belangrijke verkopen meer behoeven plaats te vinden;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten.

Verliezen

Wanneer sprake is van geprognosticeerde verliezen geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar zijn en

ook onafwendbaar. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks dan wel bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve resultaat van de grondexploitatie van het betreffende complex.

5.2.5 Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan grondexploitaties en meer specifiek aan het voeren van een actieve grondpolitiek is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal door middel van de informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, het meerjarenperspectief, nieuwe plannen en de herziening van de grondexploitaties. De mate van diepgang in de rapportage is mede afhankelijk van de informatiebehoefte van de ontvanger.

Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

- De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats.
- Bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg van zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn.

5.3 Wettelijk financieel kader voor uitvoering gemeentelijk grondbeleid

De wetgever stelt eisen aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden, neergelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). De hierin opgenomen eisen ten aanzien van informatievoorziening en verantwoording zouden niet of nauwelijks mogen afwijken van het hierboven besproken planning & control instrumentarium, dat als belangrijkste doel heeft om een project financieel niet te laten ontsporen.

5.3.1 Paragraaf Grondbeleid.

Artikel 16 van de BBV acht het wenselijk dat gemeenten met betrekking tot het te voeren grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf Grondbeleid opnemen. In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op (tenminste) de volgende punten:

1. Een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals bijvoorbeeld de Woonvisie en structuurvisie;
2. de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;

4. onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

5.3.2 Verordening financieel beleid en beheer

Op 6 december 2007 is de financiële beheersverordening artikel 212 Gemeentewet (GW) gemeente Hillegom door de gemeenteraad vastgesteld. Hierin staan met name bepalingen opgenomen over hoe met de financiën en dus de geldstromen en reserves moet worden omgegaan. In artikel 28 is specifiek aandacht besteed aan het gemeentelijk Grondbeleid. Hierin staat het volgende beschreven:

1. Het college biedt tenminste éénmaal in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aan ter behandeling en vaststelling door de raad. In deze nota wordt aandacht besteed aan:
 - de relatie met de programma's van de begroting;
 - de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente;
 - te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.
 - de verwerving en uitgifte van gronden;
 - de uitgifte van gronden in erfpacht en de bijstelling van erfpachtvergoedingen;
 - de uitgangspunten voor prijsstelling van de verkoop van gronden.
2. In de paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarverslag wordt ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

Bij de begroting en de jaarstukken geeft het college in de paragraaf grondbeleid een overzicht met toelichting van de verwachte en gerealiseerde activiteiten en een analyse van de afwijkingen en bijstellingen per complex.

5.4 Risicomanagement

5.4.1 Voorinvesteringen

Bij aankoop van gronden en gebouwen zijn (voor)investeringen gemeoid. Gelet op de omvang van de investeringen en de vaak lange looptijd van veel projecten kan de gemeente risico's lopen in de grondexploitatie. Denk hierbij aan vertraging in de uitvoering en/of afstel van beoogde doelstellingen van de gemeente waardoor de gemeente wordt geconfronteerd met hogere rentekosten en/of lagere opbrengsten. Een transparant beeld van de bedrijfsprocessen en de daaraan verbonden risico's is

onmiskkenbaar voor de bestuurlijke sturing en besluitvorming op grondexploitaties. Om een juist inzicht te krijgen in de mogelijke risico's binnen een project is het noodzakelijk om in alle projectfasen een systematische analyse plaats te doen vinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend. Hierdoor kunnen risico's worden geëlimineerd, verkleind of beheerst. Uiteraard zullen vanuit een adequaat gevoerd risicomanagement ook de positieve variabelen binnen een project zoals win/winsituaties beter inzichtelijk gemaakt en benut kunnen worden. Risicomanagement wordt daarmee tevens een continu en dynamisch proces.

5.4.2 Actief grondbeleid

Grondexploitaties, waarbij de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt (actief grondbeleid) zijn zodanig dynamisch, dat het inschatten, beoordelen en sturen op risico's moet worden opgevat als een continue proces.

In hoofdstuk 4 onder paragraaf 4.3.1.4 Strategische aankopen worden voor- en nadelen van dit soort aankopen gesignaleerd. Voor een goede afweging is het noodzakelijk om vooraf deze voor- en nadelen en de omvang van de risico's hiervan in beeld te brengen.

Mede in het kader van de verantwoording en ter bepaling van de noodzakelijke omvang van het weerstandsvermogen zullen de risico's in het meerjarenplan jaarlijks voor de oplevering van de jaarrekening worden herzien; wanneer risico's niet voorkomen kunnen worden zal er een reserve binnen de grondexploitatie van de gemeente beschikbaar moeten zijn waaruit de mogelijke financiële consequenties afgedekt kunnen worden.

5.4.3 Weerstandsvermogen grondexploitatie

Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor het afdekken van de (grondexploitatie-)risico's. Dit weerstandsvermogen bestaat in eerste aanleg uit (een gedeelte van) de reserve algemene investeringen en de hieraan, middels besluitvorming, toe te voegen financiële resultaten van de lopende en toekomstige exploitaties.

Op basis van jaarlijkse te herziene risico-inschattingen van de verschillende exploitaties zal bepaald moeten worden welk vermogen aangehouden moet worden voor het afdekken van de risico's. Wanneer het weerstandsvermogen niet toereikend is voor het afdekken van de onderkende risico's, al dan niet rekening houdend met een bepaalde bandbreedte, zullen voorstellen worden gedaan voor het aanvullen van deze voorziening.

5.5 Speerpunten van het financiële beleid

Met betrekking tot het financiële beleid van de gemeente gelden de volgende speerpunten:

- Het financiële beleid zal moeten aansluiten bij de ambities en opgaven zoals deze bestaan op het terrein van het grondbeleid. Dit houdt in dat de gemeente een planning & control cyclus inricht die voldoet aan de eisen van actieve informatievoorziening en het afleggen van een adequate en tijdige verantwoording over de verschillende grondexploitatieprojecten.
- Er bestaat tussentijds inzicht, door een periodieke herziening van de exploitaties, in de financiële en inhoudelijke ontwikkeling van de in exploitatie genomen plannen en in de vastgestelde voorbereidingskredieten.
- De gemeente volgt in het grondbeleid de wettelijke kaders voor verslaggeving (BBV). Jaarlijks zal mede ter bepaling van een goed inzicht in de financiële positie actualisatie van het meerjarenperspectief inclusief winstneming, voorzieningen, risico's en relatie met het weerstandsvermogen plaatsvinden op basis van een meerjarenperspectief grondexploitatie.
- De gemeente staat, rekening houdend met de vertrouwelijkheid van gegevens, een tijdige en zo transparant mogelijke verantwoording en informatievoorziening voor. Deze informatievoorziening moet zijn toegesneden op de behoeften van de gebruikers, zoals de raad, het college, budgethouders en andere interne betrokkenen.
- In een project zal per projectfase een systematische risicoanalyse en -sturing plaatsvinden. Op deze wijze kunnen risico's die gestelde projectdoelen kunnen bedreigen in een vroeg stadium worden onderkend waardoor risico's geëlimineerd, verkleind of beheerst kunnen worden.
- Het weerstandsvermogen moet passend zijn ten opzichte van de risico's die worden gelopen bij de uitvoering van het grondbeleid.

6 Beleid reststroken en grondprijzen

6.1 Inleidend

In hoofdstuk 1 tot en met 5 heeft het grondbeleid op het gebied van exploitatiegronden centraal gestaan. Onder exploitatiegronden worden gronden verstaan die ofwel in exploitatie/ontwikkeling genomen zijn of in de toekomst in exploitatie/ontwikkeling genomen worden. Naast de exploitatiegronden kent de gemeente Hillegom echter nog twee (administratieve) categorieën gronden. Dat zijn de “verspreide gronden” en de “overige gronden behorende tot het openbaar gebied”.

Verspreide gronden zijn gronden die niet zijn bestemd om in de toekomst in exploitatie te worden genomen. Daarbij gaat het vaak om restanten van gronden die reeds ontwikkeld zijn, of om aangekochte gronden waarvan de bestemming is gewijzigd. Voorbeelden van gronden in deze categorie zijn de “Weerhorst”, het volkstuintencomplex aan de Hyacintenlaan en de Oosteinderpolder waar aangekochte gronden voor verbreding van de Zandlaan agrarisch gebruikt worden. Beleidsmatig zijn de verspreide gronden niet heel interessant. Doorgaans wordt op ad hoc basis besloten om al dan niet, iets te doen met dergelijke gronden.

Beleidsmatig relevanter is de categorie gronden die in dit hoofdstuk centraal staat en wordt aangeduid als “de overige gronden die tot het openbaar gebied van de gemeente behoren”. Dat komt omdat naast plantsoenen, parken, wegen, en openbaar water ook de zogenaamde reststroken tot deze “overige gronden” worden gerekend. Met name deze reststroken, openbare perceeltjes die grenzen aan particulier terrein, zijn geregeld onderwerp van verzoeken van burgers tot koop of huur. Ook spelen ten aanzien van reststroken onderwerpen als illegaal grondgebruik, verjaring, en grondprijzen. In dit hoofdstuk staat het beleid ten aanzien van reststroken dan ook centraal en wordt ingezoomd op de daarmee samenhangende onderwerpen.

6.2 Uitgangspunten uitgiftebeleid reststroken

Een reststrook is een strook gemeentegrond met geen of relatief weinig functionele waarde voor wat betreft het publieke gebruik welke in aanmerking komt voor vergroting van het direct aangrenzende huisperceel. Het gaat daarbij niet alleen groenstroken maar tevens om (on)verharde stroken openbaar terrein.

Het afstoten van reststroken kan plaatsvinden via verhuur of verkoop van de grond. Regelmatig ontvangt de gemeente verzoeken van particulieren om gemeentelijke reststroken te kopen of te huren.

De gemeente Hillegom hanteert een passief afstotingsbeleid, wat inhoudt dat de gemeente geen actie onderneemt, maar afwacht totdat burgers zelf met verzoeken komen voor huur of koop van grond.

Voor de uitgifte van reststroken is het belangrijk dat er duidelijke criteria bestaan op basis waarvan een verzoek tot uitgifte kan worden beoordeeld. Dit is van belang voor het voortvarend kunnen afhandelen van de verzoeken. En bovendien biedt het de verzoeker duidelijkheid over de manier waarop de gemeente zal omgaan met zijn verzoek.

De beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de afwikkeling van verzoeken om in aanmerking te komen voor de koop of huur van reststroken ligt bij het college van burgemeester en wethouders.

6.3. Uitgiftecriteria reststroken

De beoordeling van de vraag of een reststrook kan worden verkocht of verhuurd houdt in dat moet worden getoetst of de reststrook die het betreft (nog) een functie heeft. Daarbij kan het in het algemeen gaan om een groenstructuur-, een verkeers-, een infrastructurele- (inclusief voorzieningen) of een stedenbouwkundige functie. Is dat niet het geval dan kan de reststrook in beginsel worden uitgegeven. De gesignaleerde functies zijn verweven in de volgende beoordelingcriteria die, voorzover niet reeds gehanteerd, met de vaststelling van deze nota tot gangbaar beleid worden verheven.

Een reststrook komt voor uitgifte in aanmerking indien:

- Er geen sprake is van structuurbepalend groen zoals omschreven in het groenbeleidsplan. (de kwaliteit van de groenstructuur, met name het structuur- en beeldbepalend groen en de beheersbaarheid van het resterende groen worden als richtinggevende criteria beschouwd).
- Er geen monumentale of beeldbepalende bomen op de uit te geven reststrook staan of binnen 3 meter van de uit te geven grond.
- Er geen verkeerstechnische belemmeringen optreden (bijvoorbeeld: vermindering van het zicht op het verkeer).
- Er geen kabels en/of leidingen ten behoeve van nutsvoorzieningen in de grond voorkomen of zich bevinden binnen een afstand van 1 meter van de over te dragen grond. Hiervan kan worden afgeweken indien geen bezwaar bestaat tegen het omleggen van de kabels en/of leidingen op kosten van de aanvrager of een zakelijk recht van opstal gevestigd kan worden.
- De uit te geven reststrook aansluit op het perceel waar de aspirant-koper juridisch eigenaar van is.

- Door de uitgifte van de reststrook de versnippering niet toeneemt (het zogenaamde kanteleffect). Dat wil zeggen; grond die grenst aan eigendom van meerdere particulieren komt alleen in aanmerking voor uitgifte indien alle aangrenzende eigenaren tezamen hierover met de gemeente overeenstemming bereiken. Het initiatief om alle eigenaren op één lijn te krijgen ligt bij de aanvrager(s).
 - Er geen andere claims op de grond liggen op basis van in voorbereiding zijnde bouwplannen, herinrichtingsplannen, aanspraken van derden en dergelijke.
 - Er, in geval van verkoop, ruimtelijk geen bezwaren zijn tegen de bouw van vergunningsvrije bouwwerken op de reststrook.
- Er op basis van een historisch of beperkt onderzoek geen feiten bekend zijn die aantonen dat in de grond voor het milieu en/of de volksgezondheid gevaarlijke stoffen voorkomen.

6.4 Uitgiftvormen

6.4.1 Verkoop

Verkoop van reststroken is de meest heldere uitgiftemogelijkheid. Het levert de koper veelal een waardevermeerdering van zijn totale onroerende zaak op. Voordelen voor de gemeente zijn dat zij eenmalig extra inkomsten heeft, geen onderhoud meer hoeft te plegen, een meeropbrengst voor de OZB realiseert en niet geconfronteerd wordt met administratiekosten voor verhuur of handhaving van oneigenlijk gebruik.

6.4.2 Verhuur

Naast verkoop wordt ook verhuur als uitgiftvorm toegepast. Met name wanneer de aanvrager in juridische zin huurder en/of gebruiker is van de onroerende zaken waaraan de betreffende groenstrook grenst.

Naleving van de huurvoorwaarden vraagt in de praktijk nogal wat toezicht en vaak is het moeilijk de opgelegde beperkingen betreffende bebouwing, het planten van bomen e.d. te controleren en te beheren. Daarnaast bestaat het risico dat na huuropzegging reststroken ontstaan die moeilijk te onderhouden zijn. Bovendien levert verhuur een grote administratieve belasting op.

Gezien het voorgaande wordt voorgesteld om in principe geen reststroken meer te verhuren anders dan in bijzondere gevallen. Verhuur vindt alleen plaats wanneer sprake is van een tijdelijke situatie (tijdelijk beheer), zoals wanneer de grond gereserveerd is voor toekomstige ruimtelijke planvorming. Wanneer de aanvrager geen juridisch eigenaar is van het aangrenzende huisperceel, maar huurder en/of gebruiker, wordt het verzoek geretourneerd. Huurder/gebruiker kan vervolgens de

juridisch eigenaar verzoeken een aanvraag tot koop van de betreffende reststrook bij de gemeente in te dienen.

6.4.3 Bruikleen

In het verleden is zo nu en dan met particulieren overeengekomen dat ze de grond van de gemeente in bruikleen konden krijgen. Van bruikleen is sprake als grond "om niet" (zonder vergoeding) in gebruik wordt gegeven. Meestal gaat het om gronden waarvan de aanvragers vinden dat zij deze beter zelf kunnen onderhouden.

Afspraken over de voorwaarden van het gebruik, zoals de voorwaarde om de grond fysiek niet bij de tuin te betrekken worden in de praktijk, niet altijd nagekomen. Mogelijk gevolg hiervan is dat de grond door verjaring (zie paragraaf 6.6) in handen komt van de bruiklener. Dit verjaringsrisico vormt de reden om ingebruikgeving als uitgiftevorm bij reststroken niet (meer) toe te passen.

6.5 Bebouwingsmogelijkheden

Wanneer een reststrook in eigendom of in huur wordt verkregen bestaat vaak ook de wens om op die nieuw verkregen grond iets te bouwen.

De bouwmogelijkheden die ontstaan door de grond die bewoners in eigendom hebben verkregen, zijn afhankelijk van de bestemming die op de grond rust. De te verkopen grond heeft doorgaans de bestemming "groen", "openbaar groen" of een bestemming "verkeer". Het bebouwen van deze grond is dan conform de bestemming niet toegestaan. Bebouwing is pas mogelijk na een wijziging van het bestemmingsplan. Tuinen mogen in de regel tot een bepaald percentage van de oppervlakte bebouwd worden met aanbouwen en/of bijgebouwen. Bij de berekening van dit percentage mag de oppervlakte van de toegevoegde grond, waarop een andere bestemming rust, niet in aanmerking worden genomen.

Verkoop van reststroken leidt dus formeel niet tot vergroting van de bouwmogelijkheden.

Alleen vergunningvrije bouwwerken mogen worden opgericht op de reststrook. Indien de koper op het gekochte wenst te bouwen (bijvoorbeeld een erfafscheiding, aanbouw of vrijstaand bijgebouw) of de oppervlakte mee wil laten tellen in de berekening van de procentuele bebouwingsgraad, dan moet hiervoor een bestemmingsplanwijziging plaats vinden of een projectbesluit ingevolge artikel 3.10 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Op de grond, die van de gemeente wordt gehuurd, zijn feitelijk geen bebouwingsmogelijkheden, omdat privaatrechtelijk geen bouwmogelijkheden worden toegestaan.

6.6 landjepik en verjaring

ook in Hillegom komt het voor dat gemeentegrond in bezit wordt genomen door bewoners. Meestal komt dit tot uiting doordat openbaar groen bij een tuin wordt getrokken. Dit Illegaal grondgebruik kan zowel civielrechtelijk als publiekrechtelijk worden aangepakt. Bij het civielrechtelijke traject staat het eigendomsrecht centraal. De publiekrechtelijke route heeft het publieke belang als uitgangspunt.

6.6.1 Civielrechtelijk spoor

Hier staat de vraag centraal wie de eigenaar van de grond is? Niet zelden leidt een brief aan een bewoner om te ontruimen tot veel commotie en tot een gang naar de burgerlijke rechter. Deze route kent een aantal nadelen en valkuilen. Zo bestaat het risico op rechtsongelijkheid, kan een procedure lang aanslepen waardoor pas na jaren duidelijkheid ontstaat en kan sprake zijn van bevrijdende verjaring waardoor bewoners na 20 jaar aanspraak kunnen maken op het stuk grond.

6.6.1.1 Verjaring

Verjaring is het rechtsmiddel om te bewerkstelligen dat het recht (eigendom) zich zoveel mogelijk aansluit bij de feitelijk gegroeide toestand (bezit). De rechtszekerheid wordt hiermee gediend. Er bestaan twee vormen van verjaring; de verkrijgende en bevrijdende verjaring. Beide leiden tot eigendomsovergang maar verschillen toch van elkaar.

- Verkrijgende verjaring

Op grond van artikel 3.99 BW verkrijgt een bezitter te goeder trouw het recht op een onroerende zaak door een onafgebroken bezit van 10 jaar. De bewijslast hiervoor rust bij de bezitter. Deze vorm van verjaring doet zich niet zo vaak voor. Voor bezit te goeder trouw geldt namelijk dat er een verkrijging onder bijzondere titel (bijvoorbeeld koop of schenking) waarvoor een inschrijving in de registers was vereist, aan het beroep op verkrijgende verjaring vooraf moet zijn gegaan.

- Bevrijdende verjaring

Artikel 3.105 BW bepaalt dat hij die een goed bezit op het tijdstip waarop die rechtsvordering strekkende tot beëindiging van het bezit wordt voltooid, dat goed verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. De verjaringstermijn bedraagt voor onroerende zaken 20 jaren. Het is de rechtsvordering die verjaart, waarna de gemeente haar grond niet meer kan opeisen.

Degene die zich op verjaring beroept dient aan te tonen dat hij bezitter is. Dat betekent dat hij de zaak voor zichzelf houdt. De feiten en omstandigheden moeten ondubbelzinnig wijzen op de pretentie van eigendom. Dat is bijvoorbeeld het geval

als de bij de tuin getrokken gemeentegrond door middel van een ondoordringbare haag of een hekwerk bij de eigen tuin is betrokken.

Een lopende verjaringstermijn kan worden afgebroken door stuiting. Stuiting geschiedt door bezitsverlies, door een daad van rechtsvervolgning van de rechtmatige eigenaar, door een schriftelijke aanmaning gevolgd door een daad van rechtsvervolgning en door erkenning van de bezitter dat de rechthebbende eigenaar is.

Als de bezitter zich op verjaring beroept, is het aan hem om zijn bezit gedurende de daarvoor benodigde termijn te bewijzen. De gemeente kan hem daartoe in de gelegenheid stellen. Toont de bezitter zijn recht naar het oordeel van de gemeente voldoende aan, dan kan de gemeente meewerken aan het opmaken van een notariële akte van verjaring en inschrijving daarvan bij het kadaster. Als de gemeente de verjaring betwist, wordt de akte alleen ingeschreven als de notaris verklaart dat er voldoende bewijsstukken zijn overlegd die de verjaring aantonen. Ontbreekt dat bewijs dan wordt het stuk geboekt in het register van voorlopige aantekeningen. Een (burgerlijke) rechter dient dan te beslissen wie eigenaar is en of de akte definitief moet worden ingeschreven.

Tot dusver heeft de gemeente Hillegom voornamelijk de civielrechtelijke aanpak van terugvorderen gevolgd in de gevallen waarin legalisatie door verhuur of verkoop geen optie was. Er bestaat echter een relatief nieuwe publiekrechtelijke weg van terugvordering waarvan de toepassing ook voor Hillegom de moeite van het overwegen waard is.

6.6.2 Publiekrechtelijk spoor

Met de uitspraak van 30 juli 2008 van de Raad van State is duidelijk geworden dat de APV als handhavingmiddel tegen illegaal grondgebruik ingezet kan worden. Van belang is dat volgens de Raad onder het begrip "weg" ook voor het publiek toegankelijke pleinen, open plaatsen, parken, plantsoenen, speelweiden en dergelijke begrepen dienen te worden. Daarmee geldt dat het (net zoals voor wegen of weggedeelten) verboden is om zonder vergunning plantsoenen, parken en vergelijkbare gronden anders te gebruiken dan conform de publieke functie. Dat leidt tot de conclusie dat indien ongeoorloofde ingebruikname van de gemeentegrond als tuin het publieke belang schaadt, de grond moet worden teruggegeven aan de gemeente. Aangezien het vrij eenvoudig is aan te tonen dat het ongeoorloofde gebruik het publieke belang schaadt maken inmiddels verschillende gemeenten gebruik van deze doeltreffende aanpak om grond succesvol terug te vorderen.

Als kanttekening geldt dat de terugvordering beleidsmatig goed geborgd dient te zijn. Zo is het van belang dat er een gedegen groenbeleidsplan aan de terugvordering ten grondslag ligt met benoemde zones met een publiek belang.

6.7 Grondprijzen

Het Hillegomse grondprijsbeleid op het gebied van reststroken is gebaseerd op een raadsbesluit van 14 september 2000. Het besluit bepaalde de verkoopprijzen van groenstroken, op aangeven van Arcadis, op € 68,07 voor groenstroken zonder bebouwingsmogelijkheden en € 158,82 voor groenstroken met bebouwingsmogelijkheden. Ook werd besloten de verkoopprijzen ieder jaar te indexeren op basis van de CBS consumentenindex. De verkoopprijzen voor 2009 zijn, op basis van indexatie vastgesteld op respectievelijk € 105,59 en € 246,39 voor zonder- en met bebouwingsmogelijkheden.

Deze grondprijzen zijn inmiddels al een reeks van jaren door geïndexeerd en het is het de vraag of de prijzen nog steeds marktconform zijn. Een inschatting van de gehanteerde grondprijzen van groenstroken in omliggende gemeenten doet vermoeden dat de Hillegomse prijzen aan de lage kant zijn. Ter uitwerking van deze nota wordt het prijsbeleid op het gebied van reststroken opnieuw herzien en ter vaststelling aan de gemeenteraad aangeboden. Daarbij komt ook de relevantie van het onderscheid tussen bebouwbare en onbebouwbare grond aan de orde. Veel gemeenten hanteren één grondprijs voor de uitgifte van reststroken op basis van het argument dat het lastig is bij de overdracht van de grond te bepalen of in de toekomst al dan niet bebouwd zal worden via een wijziging van de bestemming. Bovendien blijkt uit de praktijk dat reststroken zelden voor de hogere "bebouwbare" prijs verkocht worden.

Voor die gevallen waar het, ondanks het terughoudende beleid om te verhuren, tot verhuur van gemeentegrond komt rekent de gemeente een huurprijs op jaarbasis van circa 6% van de marktwaarde van het gehuurde.

Voor erfpacht geldt het gemeentelijk beleid om de verkoop van de met erfpacht belaste eigendommen te bevorderen. Ook voor deze gronden geldt dat Arcadis in 2000 verkoopwaarden heeft berekend waar de gemeente thans nog op voortborduurde. Ter uitvoering van deze nota zullen ook de erfpachtprijzen tegen het licht gehouden worden en indien nodig en mogelijk opnieuw ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd.

Zoals al gesteld in paragraaf 4.3.3 (Uitgifte) worden bouwgrond voor woningen en bedrijven doorgaans per project tegen dan op te stellen voorwaarden en vast te stellen (markt)prijzen verkocht.

Bijlage

Overzicht van de GREX gebieden

Dit overzicht is gebaseerd op de stand van zaken van de diverse grondexploitatie-complexen per 1-1-2009 en betreft dus een momentopname.

Complex Verspreide gronden

Dit betreft gronden die *niet* bestemd zijn om in de toekomst in exploitatie genomen te worden.

- Vosse- en Weerlanerpolder (5.94.70 ha)

Deze gronden zijn in het verleden verworven voor de aanleg van een fietspad naar Bennebroek. Het tracé is nu bepaald ter hoogte van het voormalig volkstuintencomplex. Deze gronden zijn dus niet meer voor dit doel benodigd. De gronden bevinden zich voor een groot deel binnen het "strategisch Groenproject Haarlemmermeer". Op dit moment vinden nog onderhandelingen plaats om deze gronden in te brengen bij de Dienst Landbouwgronden. Naar het zich laat aanzien zal dit in 2010 gaan plaatsvinden.

- Hyacinthenlaan (Volkstuinencomplex) (1.36.97 ha)

In 2008 is er een nieuwe huurovereenkomst afgesloten met de volkstuintvereniging. Deze gronden blijven hierdoor in de komende periode beschikbaar voor volkstuinten.

- Oosteinderpolder (0.95.85 ha)

Het betreft gronden die destijds zijn aangekocht voor verbreding van de Winterrustlaan en Zandlaan. Deze verbreding is op dit moment niet meer actueel, maar in verband met mogelijke toekomstige ontwikkelingen wordt deze grond toch nog aangehouden. De jaarlijkse exploitatielast wordt ten laste van de reserve gebracht, zodat de boekwaarde op een reëel niveau blijft.

- Oude Weerlaan (5.99.50 ha)

Dit betreft gronden met een totaal oppervlak van oorspronkelijk 7.19.50 ha, die in 2007 zijn verworven voor de verplaatsing van de Manege uit de Vossepolder. Een deel van deze grond (1.20.00 ha) is reeds ingebracht t.b.v. de exploitatie Vossepolder en zal worden benut voor verplaatsing van de manege. Het deel dat resteert zal naar het zich nu laat aanzien gedeeltelijk aan de manege worden verhuurd of extra verkocht (ca. 9.000 m²) en het restant zal worden ingebracht in het overleg met de Dienst Landbouwgronden (DLG) waarbij het de bedoeling is dat deze gronden aan hen worden overgedragen tegen agrarische

waarde.

Nog niet in exploitatie genomen gronden

De nog niet in exploitatie genomen gronden betreft gronden die in gemeente eigendom zijn en die verworven zijn om in de toekomst in exploitatie te worden genomen.

Perceel Avenbeeck (ca.0.04.39 ha)

complex 2

Het gebouw dat zich op dit terrein bevond is begin 1997 gesloopt. De grond is nog bedoeld als toekomstige woningbouwlocatie. In 1999 is een stukje van 13 m² verkocht.

In de afgelopen jaren is getracht om dit perceel met een in opdracht van de gemeente gemaakt bouwontwerp op de markt te zetten. Dit is niet gelukt.

Het is nu in gebruik als een stukje openbaar groen.

Op dit moment wordt nog wel onderzocht of op deze locatie in de toekomst enkele starterwoningen gerealiseerd kunnen worden.

Om die reden zal de grond nog wel als locatie binnen de grondexploitatie vermeld blijven.

Perceel Mortuarium (0.10.20 ha)

complex 4

Dit perceel is in 2007 aangekocht. Op dit moment wordt onderzocht welke toekomstige bestemming hieraan kan worden gegeven.

Abellalaan (0.19.16 ha)

complex 36

Betreft een stuk grond met als bestemming Maatschappelijke doeleinden.

Gedacht wordt om het perceel te betrekken bij de toekomstige ontwikkeling van de "zorgzone".

Vosselaan (voormalig terrein Lieverse (0.20.53ha) *complex 37*

Deze locatie is onderzocht voor de realisering van woningbouw.

Gekeken is of het ruimtelijk en financieel haalbaar is om deze locatie hiervoor te ontwikkelen. Vooral ruimtelijk gezien zijn er bezwaren van omwonenden tegen invulling met woningbouw.

Financieel gezien levert het wel geld op, ook al is er veel geld nodig voor een goede ontsluiting van het terrein.

De locatie blijft als ontwikkellocatie in de grondexploitatie opgenomen.

Mavo locatie Pr. Irenelaan(0.29.75 ha)

complex 38

Zodra de ontwikkeling van een nieuwe Fioretti college is gerealiseerd, zal deze locatie ontwikkeld gaan worden voor woningbouw.

Evenemententerrein Zanderij (0.18.55 ha)

complex 39

In 2005 is een stuk grond aangekocht aan de v.d. Endelaan. Het betreft een perceel, dat benodigd is voor de ontwikkeling van de nieuwe onderwijslocatie van het Fioretti College. De kosten worden geactiveerd binnen dit complex en de grond wordt te zijner tijd ingebracht bij de onderwijsontwikkeling.

De inbrengwaarde die is afgesproken bedraagt per m² € 170,-. Vrij van BTW met indexering.

Het verlies dat hierdoor wordt geleden zal worden gecompenseerd bij de totale uitgifte van de gronden die zijn bestemd voor deze onderwijslocatie.

Exploitatieovereenkomsten (complex 26)

De kosten die door onze gemeente worden gemaakt voor particuliere bouwplannen worden middels af te sluiten exploitatieovereenkomsten verhaald op de ontwikkelaars.

Specificatie:

- Plan Damen Prinses Irenelaan 33-35

Voor dit bouwplan van 8 appartementen is in 2008 een exploitatieovereenkomst afgesloten.

Dit plan wordt in 2009/2010 gerealiseerd.

- Project Stationshof C.J.Berg Stationsweg 84

Voor dit bouwplan van 6 woningen is in 2008 een exploitatieovereenkomst afgesloten.

Naar verwachting zal ook dit plan in 2009 worden gerealiseerd.

- Stationsweg plan Weyers (Oosterlee)

Voor dit bouwplan van 15 appartementen is in 2006 een exploitatieovereenkomst ondertekend.

Voor wat betreft de realisering van het plan is de verwachting dat dit in 2009/2010 zal worden gerealiseerd.

- *Plan Elshoek (Thunissen)*

Aan de Elsbroekerlaan grenzend aan de toekomstige locatie voor de Woonzorg is een perceel grond gelegen dat ontwikkeld wordt als woningbouwlocatie.

Zoals het er nu uitziet zal deze locatie bij de uiteindelijke planontwikkeling van de Zorgzone (2^e fase) worden betrokken.

In exploitatie genomen gemeentegronden

Hillegom Zuid

Voorzien was dat in 2008 het exploitatiegebied financieel kon worden afgesloten. Inmiddels heeft de verkoop van de bouwrijpe gronden vertraging opgelopen. Naar het zich nu laat aanzien zal de exploitatie in 2010 definitief met een voordelig exploitatieresultaat kunnen worden afgesloten. Ook wat de watertoren betreft verwachten wij een definitieve ontwikkeling in 2010.

Vossepolder

In 2006 is deze woningbouwlocatie in exploitatie genomen. Nadat het bouwrijpmaken in 2006 was aangevangen, is in 2008 met de realisering van de woningbouw 1e fase gestart.

De exploitatieduur is inmiddels met 2 jaar verlengd. Als oorzaken hiervan kunnen gemeld worden het lange onderhandelingstraject met de Manege en de huidige recessie. Maar ondanks dit is de verwachting is dat dit complex met een positief exploitatieresultaat kan worden afgesloten in 2012.