Nota grondbeleid Duiven 2024



Gemeente Duiven

Colofon

Opdrachtgever Gemeente Duiven

Opdrachtnemer GRONDGIDSEN

Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Duiven, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Duiven.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Doelstellingen	7
3	De koers	9
Routekaart		11
4	De houding	13
5	De rollen	15
6	De grondbeleidsinstrumenten	21
7	Samenwerken	26
8	Financieel kader	28
9	Verantwoording en governance	31

Bijlage I	Toelichting instrumenten	33
Bijlage II	Toelichting samenwerkingsvormen	40


BRILLIANT
INTER
INTER
WM

1 Inleiding

De gemeente Duiven streeft naar het behouden en versterken van een gezonde, veilige, vitale, duurzame, leefbare en aantrekkelijke leefomgeving. Voor nu én voor de toekomst. Om dit te bereiken heeft de gemeente de omgevingsvisie opgesteld met stip op de horizon voor de fysieke leefomgeving. Het grondbeleid is een middel om deze ambities waar te maken. De gemeente heeft een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente bij ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding, rol en inzet van instrumenten het meest geschikt is. Het dynamisch grondbeleid geeft de gemeente de ruimte om waar nodig een actieve houding aan te nemen en de instrumenten van het grondbeleid in te zetten. Het grondbeleid is samengevat in de ‘Routekaart’ en wordt vervolgens in de volgende hoofdstukken nader toegelicht.

Een aanvulling op de nota grondbeleid is het programma kostenverhaal en financiële bijdragen. Dit programma wordt in navolging op de nota grondbeleid voorbereid en voorgelegd aan de raad. In het programma kostenverhaal en financiële bijdragen staat hoe de gemeente invulling geeft aan de wettelijke verplichting om kosten te verhalen en de bevoegdheid om financiële bijdragen te verhalen bij private initiatieven.

Om de leesbaarheid van deze nota te vergroten, wordt de term ‘ruimtelijk initiatief’ gebruikt bij private initiatieven, bijvoorbeeld van een particuliere grondeigenaar, een stichting, de provincie, een projectontwikkelaar, een belegger of een andere marktpartij. Daarnaast worden initiatiefnemers aangeduid met de term ‘de markt’ of ‘marktpartij’.

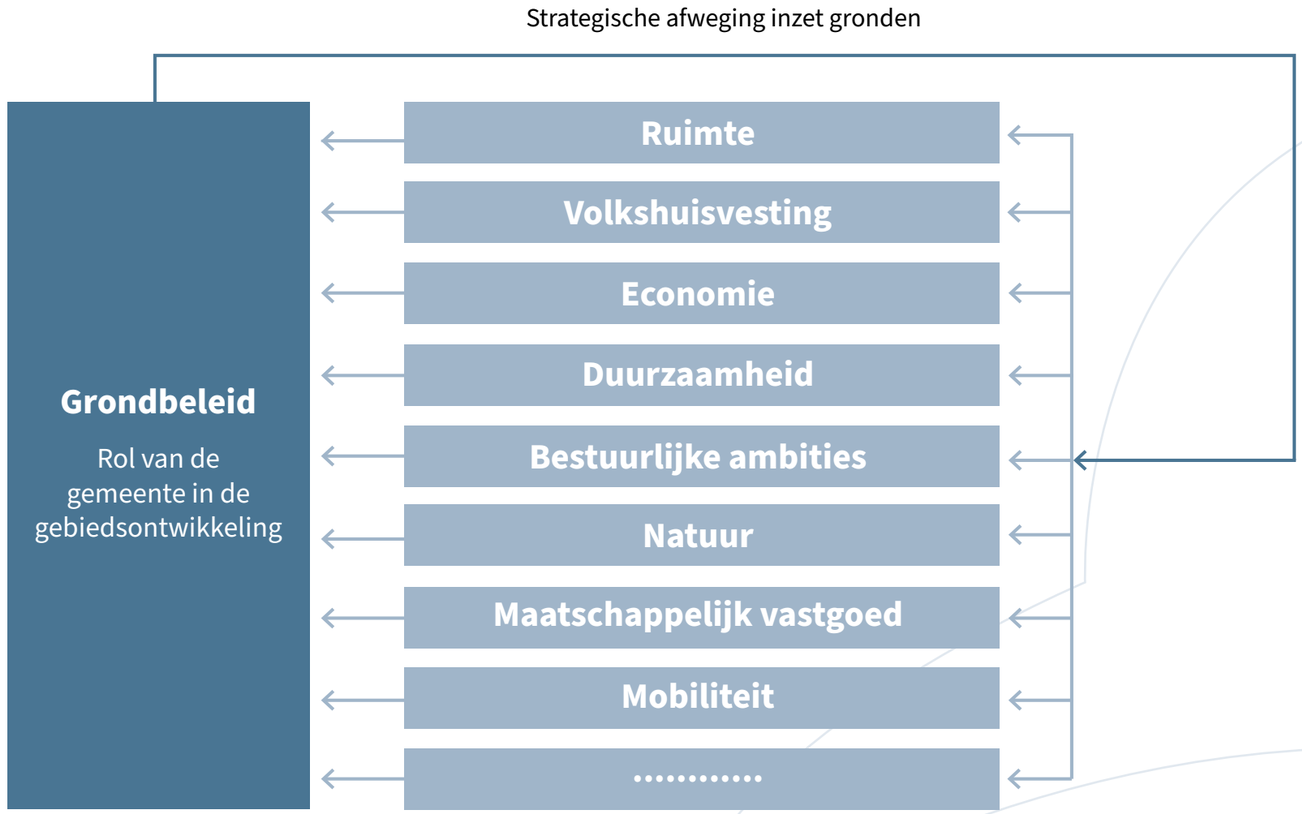


2 Doelstellingen

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid kan de gemeente helpen om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.

De ambities van de gemeente Duiven liggen vast in het coalitieakkoord en de omgevingsvisie Duiven. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid, zoals de thema's volkshuisvesting, economie, mobiliteit en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren.



Figuur 1 Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities


Hella Haasselstraat

3 De koers

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?

Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld ambities op het gebied van, nieuwe bedrijventerreinen, passende woningen voor alle inwoners, klimaatadaptatie, verbeteren van de biodiversiteit en energietransitie. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een afweging in de grondpolitiek.



Figuur 2 Aanleiding afweging grondpolitiek

Dynamisch grondbeleid

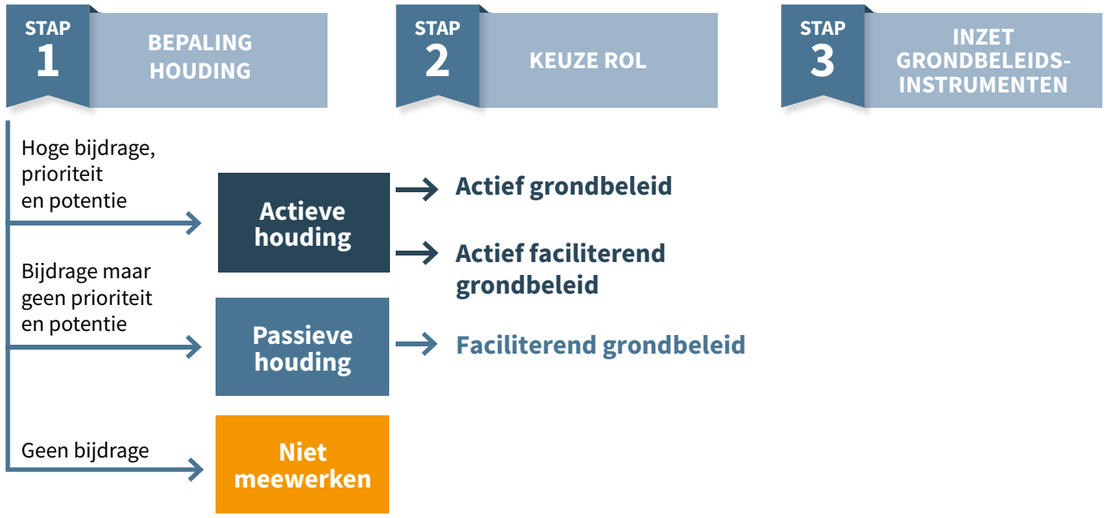
De gemeente Duiven voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente voor ieder initiatief bepaalt welke houding wordt aangenomen, welke rol de gemeente wil innemen en welke instrumenten ze gaat inzetten.

Voorkeursroute

De gemeente heeft bij grote woningbouwprojecten en nieuwe bedrijventerreinen een actieve houding en voert waar mogelijk actief grondbeleid.

Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de gekozen grondpolitiek voor een specifiek initiatief nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek initiatief of beleidsveld veranderen in de tijd.

De gemeente doorloopt hiervoor drie stappen. De stappen worden in de navolgende paragraaf toegelicht.



Figuur 3 Koers grondbeleid



ROUTEKAART DYNAMISCH GRONDBELEID



Gemeente Duiven

START

Bestuurlijke ambitie uit het coalitieakkoord

Beleid en visie

....

Afweging grondpolitiek

Kans om aan te kopen

Privaat initiatief

Vrijkomende gemeentelijke locatie (bv maatschappelijk vastgoed)

STAP 1 BEPALING HOUDING

	HOOG	LAAG	GEEN
Beleid/visie/ambitie			
Koppelkansen			
Prioriteit			
Potentie			

Actieve houding | **Passieve houding** | **Niet meewerken**

STAP 2 BEPALING ROL

AFWEGINGSKADER EN TOETSEN UITVOERBAARHEID

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Maatschappelijke meerwaarde		
Sturing en regie		
Aanjaagfunctie		
Financiële haalbaarheid		
Risicoprofiel		
Grondpositie en marktinitiatief/ marktfalen		
Samenwerken		
Inzet van capaciteit		

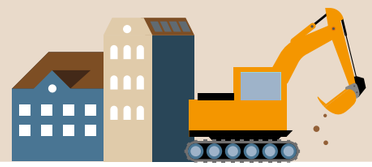
Faciliterend grondbeleid

TOETSEN UITVOERBAARHEID

Borging van kwalitatieve kaders en economisch, zelfstandig uitvoerbaar

→ **Nee**

→ **Ja**



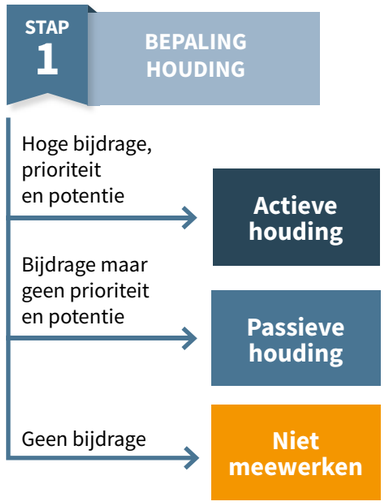
STAP 3 INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijk	(Strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst	(Intentie- en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	




TOM FORD
EYEWEAR
optiek
optometrie

4 Houding



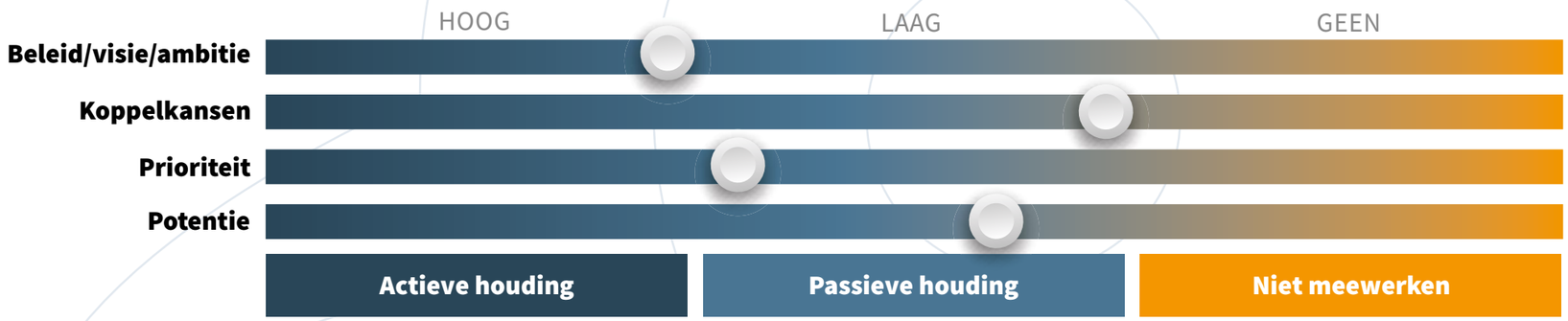
Figuur 4 Bepaling houding

Het college bepaalt eerst de aan te nemen houding voor een initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de visies, het beleid, bestuurlijke ambities en of er koppelkansen mogelijk zijn. Daarnaast is van belang of het initiatief voor de gemeente prioriteit en potentie heeft. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Daarnaast neemt het college eerder een actieve houding aan als een initiatief een vliegwiel is voor andere initiatieven/opgaven en er hiermee koppelkansen ontstaan. Een actieve houding geeft het college de mogelijkheid om regie te voeren op het initiatief en te sturen zodat het initiatief het gewenste resultaat oplevert.

Bij stap 2 en 3 volgt een toelichting op manier waarop invulling kan worden gegeven op deze regie.

Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kader sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een initiatief. Dit gebeurt als het initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.

Het 'schuifjesmodel' helpt het college om haar houding te bepalen. Per aspect geeft het college aan in welke mate het initiatief 'scoort'. Het is een hulpmiddel om de keuze voor een houding te motiveren. In onderstaande figuur staat een voorbeeld van de schuifjes ter illustratie.



Figuur 5 Schuifjes model


IKEA
HORNBACH
HORNBACH
OPEN

5 Rollen

In het dynamisch grondbeleid onderscheiden we drie rollen voor de gemeente. Deze drie rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk. Als een initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

	Actieve houding		Passieve houding
Rol	**Actief grondbeleid**	**Actief faciliterend grondbeleid**	**Faciliterend grondbeleid**
Kenmerken	Regie en sturing Gemeentelijke grondexploitatie Hoger financieel risicoprofiel	Gedeelde regie en sturing Private grondexploitatie met risico's Risico's door afhankelijkheid van de marktpartij Nadruk op samenwerken, aanjagen en stimuleren waar nodig	Kaders stellen, toetsen en in procedure brengen(reguliere publiekrechtelijke taak)

Figuur 6 Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Voorbeeld hiervan is de sturing op de economische ontwikkeling door het realiseren van bedrijventerrein(en).

De keuze voor actief grondbeleid kan ook op financiële motieven rusten. Een positief resultaat bij het ene initiatief kan mogelijk weer als dekking worden ingezet voor een negatief resultaat bij een ander initiatief.

De gemeente stuurt dan ook op het tijdspad waarbinnen het initiatief tot stand moet komen.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste ontwikkeling mogelijk te maken en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt voor het beoogde doel. Bijvoorbeeld voor natuurontwikkeling, gemeentelijke infrastructuur, duurzaamheidsdoelen en verbetering van de ruimtelijke kwaliteit zal de gemeente ook de grond gaan inrichten. Bij de ontwikkeling voor woningbouw, kantoren of bedrijventerreinen zal de gemeente de grond geschikt maken om op te bouwen (bouwrijp) en te gebruiken als openbaar gebied (woonrijp). De gemeente geeft dus bouwrijpe grond uit.
De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

Mengvormen

Als zowel de gemeente als een of meerdere marktpartijen grondposities in een plangebied hebben, dan kan een mengvorm van actief grondbeleid en actief faciliterend grondbeleid wenselijk zijn.

De gemeente kan dan in samenwerking met de marktpartij(en) de ontwikkeling oppakken. Mocht dit niet lukken, dan kan de gemeente de afweging maken om voor het gehele plangebied actief grondbeleid toe te passen.

Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat de gemeente niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. De private partij voert dan de grondexploitatie. De gemeente faciliteert het initiatief en doet dit niet vanaf de zijlijn, maar met een actieve houding. De gemeente ondersteunt het initiatief dus actief. Dit kan zij bijvoorbeeld doen door het visietraject en het planologisch proces te trekken. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op.

De gemeente wil in de basis geen of een beperkt risico lopen. De gemeente is bereid om budget beschikbaar te stellen voor de benodigde capaciteitsinzet. De kosten van de inzet kunnen mogelijk worden verhaalt via het kostenverhaal. Dit gebeurt echter niet altijd. . Mocht een initiatief niet van de grond komen, dan schakelt de gemeente over op actief grondbeleid.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

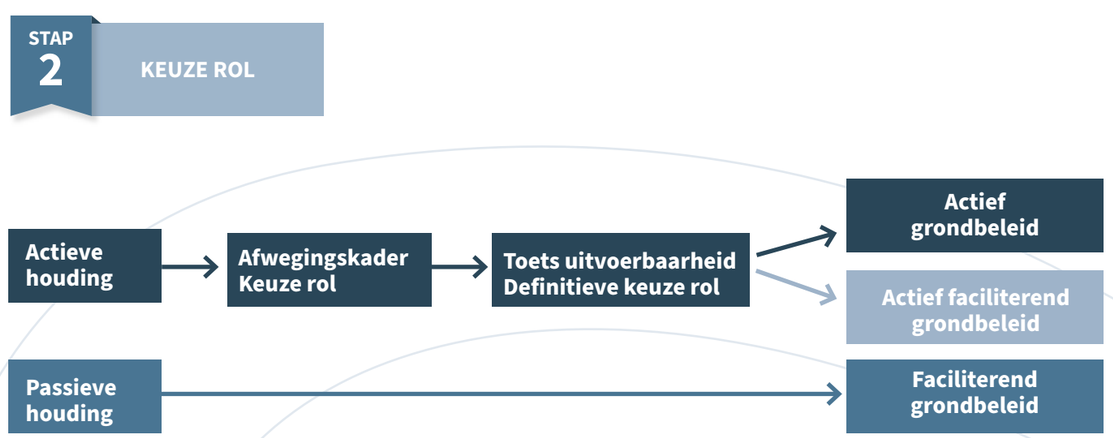
Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een passievere houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden gecombineerd met privaatrechtelijke overeenkomsten. Mocht het niet komen tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdspad, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is dan sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst liggen de afspraken over onder andere het programma en het kostenverhaal vast. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

Keuze rol

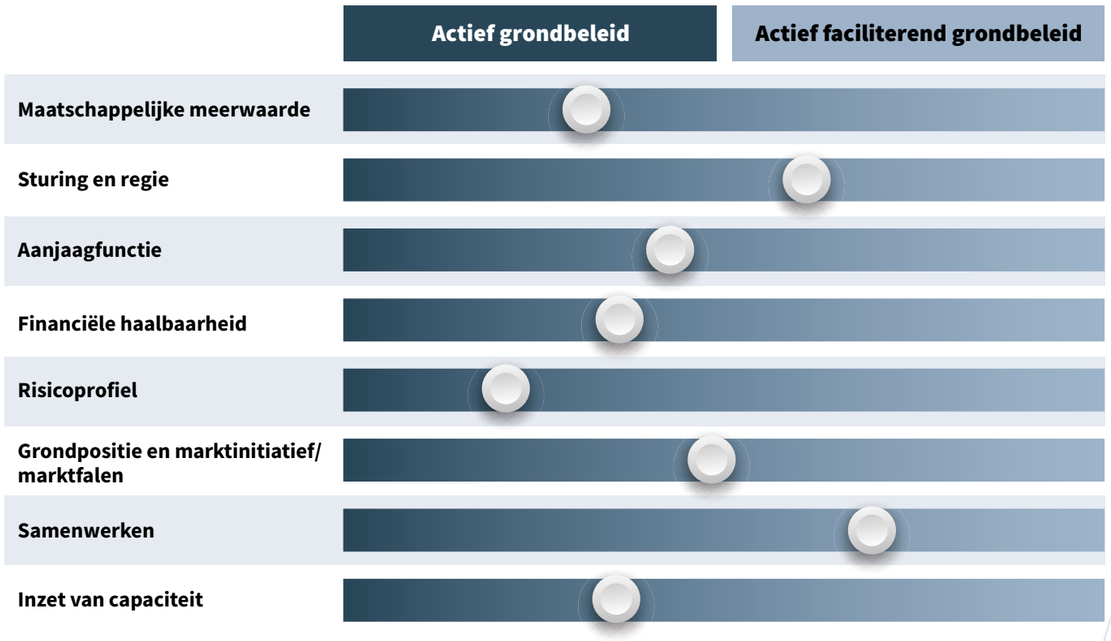
In de tweede stap maakt de gemeente de keuze voor de gemeentelijke rol. Bij een actieve houding maakt de gemeente een afweging op verschillende aspecten om te bepalen of ze kiest voor actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid. De weging van argumenten op de verschillende aspecten is niet voor ieder initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities. Denk hierbij aan de gewenste maatschappelijke meerwaarde, sturing en regie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities, marktinitiatief of het uitblijven daarvan en ambtelijke capaciteit.

De dynamische afweging tussen actief grondbeleid of faciliterend grondbeleid wordt gemaakt aan de hand van een aantal aspecten.



Figuur 7 Keuze rol

De gemeente Duiven heeft bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen en grote woningbouwlocaties een voorkeur voor actief grondbeleid. Hierbij maakt het college wel een afweging op alle aspecten om te komen tot een keuze voor de rol. Het uitgangspunt is actief grondbeleid, tenzij het afwegingskader argumenten geeft om toch te kiezen voor actief faciliterend grondbeleid. Stel dat bij een grote woningbouwlocatie alle grondposities zijn ingenomen door marktpartijen en deze marktpartijen zijn bereid binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen, dan volstaat actief faciliterend grondbeleid. Voor overige initiatieven is er geen voorkeur.



Figuur 8 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

Maatschappelijke meerwaarde

Bij het bepalen van de rol kijkt de gemeente naar de maatschappelijke meerwaarde die het initiatief heeft voor Duiven. De maatschappelijke meerwaarde blijkt uit de bestuurlijke ambities. Als marktinitiatief ontbreekt, dan zal de gemeente zelf het initiatief moeten nemen om de gewenste maatschappelijke meerwaarde te creëren. Als de markt bereid is om het initiatief binnen de kaders van de gemeente uit te voeren, is er geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan. De maatschappelijk meerwaarde geldt ook voor het op peil houden of verbeteren van het voorzieningenniveau binnen Duiven. Zo kan de aanleg van nieuwe of een uitbreiding van bestaande infrastructuur of het verplaatsen van bedrijven kan vragen om een grondverwerving door de gemeente.

Sturing en regie

De noodzaak van een initiatief en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin de gemeente zelf sturing en regie wil hebben. Bij dit aspect kijkt de gemeente in hoeverre de markt het initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Dit bepaalt of de gemeente zelf volledige sturing en regie wil hebben of dit (deels) kan overlaten aan een marktpartij. De regie kan betrekking hebben op de uitgifte van de bouwgronden, de woningbouwprogrammering of het profiel van een bedrijventerrein.

Regie kan ook nodig zijn om een ongewenste ontwikkeling te voorkomen. Als de gemeente over het eigendom beschikt heeft zij de volledige regie.

Aanjaagfunctie

De gemeente streeft meerdere doelen na. Zo kan het ene initiatief als aanjaagfunctie fungeren voor een andere ambitie. Bij de afweging welke rol de gemeente inneemt kijkt zij breder dan alleen het betreffende initiatief. Als sprake is van een aanjaagfunctie, dan past een actief grondbeleid.

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat het verwachte financiële resultaat (korte termijn) en, bij grote(re) initiatieven, ook wat de verwachte impact op de meerjarenbegroting (lange termijn) is. De uitkomst voor de korte en lange termijn kan positief zijn. Dit betekent bij actief grondbeleid dat de gemeente winst kan maken op de grondexploitatie en bij actief faciliterend grondbeleid dat zij haar kosten volledig kan verhalen en dat de meerjarenbegroting een voordeel heeft. Bij actief grondbeleid kan de gemeente de gerealiseerde winst van een grondexploitatie inzetten om het verlies van andere initiatieven financieel te compenseren.

Een initiatief kan ook financieel haalbaar zijn door het verkrijgen van subsidies. Dit zal met name aan de orde zijn bij ontwikkelingen waar geen verdienmodel aan ten grondslag ligt. Denk hierbij aan de ontwikkeling van natuur. Het verkrijgen van de subsidies en het op juiste wijze inzetten van de gelden kan actief grondbeleid verlangen of een maatschappelijke samenwerkingspartner, zoals een natuurorganisatie.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld het accepteren van een verlies of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert.

Risicoprofiel
Om het risicoprofiel te bepalen kijkt de gemeente naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. De risico's worden inhoudelijk in beeld gebracht en waar mogelijk wordt de kans van optreden en financiële impact becijferd. De risico's weegt de gemeente af tegen de keuze om zelf actief regie te voeren door actief grondbeleid of een marktpartij het voortouw te laten nemen al dan niet in een samenwerkingsverband.

Grondpositie en marktinitiatief/marktfalen
Mede bepalend voor de rol in de grondpolitiek is de eigendomssituatie. Wanneer een marktpartij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen volstaat de rol van actief faciliterend grondbeleid. De gemeente stimuleert de marktpartij om tot ontwikkeling over te gaan. Als het marktinitiatief ontbreekt en er dus sprake is van marktfalen dan overweegt de gemeente of zij bereid is de gronden aan te kopen dan wel haar eigen gronden in te zetten.

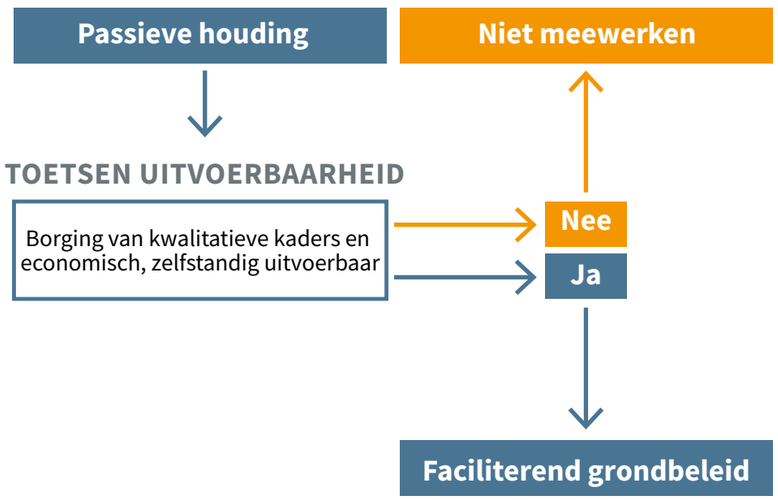
Samenwerken
Als een marktpartij in beeld is, bijvoorbeeld een private partij die op eigen gronden het initiatief wil realiseren, dan kijkt de gemeente hoe ze de samenwerking kan vormgeven. Dit kan ook spelen als er meerdere grondeigenaren in een beoogd plangebied zijn. In een dergelijke geval onderzoekt de gemeente of een samenwerking door bijvoorbeeld een bouwclaim mogelijk is.

Inzet van capaciteit
Een onderdeel van de afweging is de beschikbare capaciteit. Bij de afweging welke rol de gemeente bij een ruimtelijk initiatief wil innemen is de beschikbare (ambtelijke) capaciteit belangrijk. De gemeente dient te beschikken over voldoende capaciteit met de kwaliteit en vaardigheden om de ruimtelijke initiatieven actief op te pakken of te faciliteren. Beide rollen vragen om een multidisciplinair projectteam. De onderstaande tabel geeft de ideale situatie van de benodigde capaciteit bij de verschillende rollen van het grondbeleid.

Functie	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Projectleider	Integraal verantwoordelijk voor aansturing initiatief en grondexploitatie	Begeleiden gemeentelijke proces, aanspreekpunt initiatiefnemer
Planeconoom	Grondexploitatie en risicoanalyse	Toetsen economische uit-voerbaarheid en kostenverhaal
Grondzakenmedewerker	Grondverwerving, gronduitgifte, tijdelijk beheer	
Privaat jurist	Overeenkomsten m.b.t. grondverwerving en gronduitgifte	intentie- en anterieure over-eenkomst, eventueel samenwerkings-overeenkomst
Planjurist	Opstellen planologische maatregel	Begeleiden planologische maatregel
Stedenbouwkundige	Stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan	Kaders stellen en toetsen stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan
Projectleider civiele en cultuurtechniek	Inrichtingsplan, voorbereiding en realisatie bouw- en woonrijp maken	Toetsen inrichtingsplan en toezicht bouw- en woonrijp maken
Vakspecialisten, zoals groen, bodem, water, verkeer, wonen, economie en maatschappelijk vastgoed	Stellen van kaders, onderzoeken en verankering kaders in planvorming	Stellen van kaders en toetsen
Communicatie	Gebiedscommunicatie en -promotie	
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	M.b.t. omgevingsvergunningen	

De rol bij een passieve houding

Bij een passieve houding past de gemeente faciliterend grondbeleid toe.
Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal de gemeente als nog geen medewerking verlenen aan het initiatief.



Figuur 9 Rol bij passieve houding



6 Grondbeleidsinstrumenten

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen er voor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid en de specifieke omstandigheden. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol. De uitgebreide informatie per instrument is beschreven in bijlage I.

STAP 3 INZET GRONDBELEIDS-INSTRUMENTEN

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijk	(Strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst	(Intentie- en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	

Figuur 10 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Verwervingen

Met verwerving neemt de gemeente bewust een grond- of vastgoedpositie (hierna: grond) in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven is een weloverwogen keuze die hoort bij actief grondbeleid. De gemeente zorgt voor een goede onderbouwing voordat zij overgaat tot verwerving. De verwervingsprijs en voorwaarden zijn marktconform en worden onderbouwd met een taxatie.

Planmatige verwervingen

Een verwerving is planmatig als de raad budget beschikbaar heeft gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door het openen en vaststellen van een grondexploitatie of het beschikbaar stellen van een investeringskrediet, denk hierbij aan de aanleg van een weg of de bouw van een school. Het college heeft hiermee het budget om te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig voor de planmatige verwerving.

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk besluit bekend. De grondeigenaar is bekend met de nieuwefunctie.

Strategische verwervingen

De gemeente kan een strategische positie innemen op de grondmarkt. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Het kan voorkomen dat een of meerdere marktpartijen in een gebied posities hebben ingenomen. De gemeente kan dan door cruciale (grond)posities in te nemen een betere onderhandelingspositie krijgen om invloed uit te oefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling van het gebied.

De gemeente kan hierbij de instrumenten voorkeursrecht en onteigening inzetten.

Om voortvarend te handelen, heeft het college de bevoegdheid om strategische gronden aan te kopen als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- *Urgentie*
  Er moet een duidelijke urgentie zijn om een strategische verwerving te verrichten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een veiling om een ongewenste ontwikkeling tegen te gaan of het verkrijgen van een sleutelpositie. Het college toetst hierbij aan de zes factoren zoals opgenomen in bijlage I.
- *Limiet per transactie*
  Het college is bevoegd om een koopovereenkomst te sluiten met een maximale verwervingsprijs van € 1.500.000 per transactie.
- *Maximale balanswaarde*
  Het college is bevoegd om strategisch te verwerven, tot het totaal van de strategische verwervingen een balanswaarde van maximaal € 5,0 miljoen heeft.
  Als de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd, dan is deze altijd bestendigd door de raad. Strategische verwervingen die vallen binnen een voorkeursrecht tellen niet mee bij de maximale balanswaarde.
- *Afdekking risico's en exploitatielasten*
  Het risico op een afwaardering van strategische verwervingen wordt opgevangen door de algemene reserve. Daarnaast worden de exploitatielasten (rente en onderhoudslasten -/- huur en pachtinkomsten) gedekt uit de algemene reserve.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op de grond. Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar, als hij zijn grond wil verkopen, deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden verwerven.

Onteigening

De gemeente probeert altijd eerst de grond minnelijk te verwerven. Als dit niet lukt, dan kan de gemeente overgaan tot onteigening. Dit is alleen mogelijk bij een duidelijk aantoonbaar algemeen belang. Onteigening is gebonden aan strikte regels en processtappen. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling[1].

Het voeren van een grondexploitatie

Als de gemeente de grondexploitatie voert, dan heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. Ze heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw of bedrijventerrein) programma en daarnaast de gronduitgifte.

Gronduitgifte

Gronduitgifte betreft de verkoop van bouwgrond, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijfskavels, verhuur, pacht, verkoop van vastgoed of vestiging van een zakelijk recht, zoals erfpacht en recht van opstal. Als de gemeente grond uitgeeft dan is dit maatwerk. Hierbij gelden de kaders van het Didam-arrest[2]en andere jurisprudentie op dit vlak.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Het uitgangspunt is dat de gemeente grond uitgeeft met een openbare selectieprocedure, ook wel tenderprocedure genoemd. Bij particuliere bouwkavels heet dit een lotingsprocedure. Door vast procedures te volgen is de gronduitgifte transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte.

Een openbare selectie- of tenderprocedure

Bij een openbare selectie- of tenderprocedure brengen partijen in concurrentie een bieding uit. Een onderdeel van de bieding is het grondbod. Hierdoor komt de grondprijs tot stand door marktwerking. Wanneer het grondbod niet leidend is voor de selectie, kan de gemeente Duiven op voorhand een (minimale) grondprijs vaststellen, eventueel onderbouwd met een taxatie.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak één-op-één aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte in de meeste gevallen bekend door dit tijdig te publiceren Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom hij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

1 Hoofdstuk 11 Ow
2 Hoofdstuk 11 Ow

Grond- en uitgifteprijzen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijzen om te borgen dat er geen sprake is van staatssteun. De marktconforme prijs kan tot stand komen door een openbare selectie- of tenderprocedure, onderbouwd met een grondprijsadvies (grondprijzenbrief) of met een separate taxatie.

De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het (toekomstig) gebruik, waaronder doelgroep en de gewenste kwaliteit, en het verdienmodel dat daarbij hoort. In de Nota Grondprijsbeleid Duiven is nader omschreven op welke manier de grondprijzen tot stand komen.

Grondprijzenbrief

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzenbrief betreft zowel interne als externe leveringen. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders zoals vastgelegd in de Nota Grondprijsbeleid Duiven. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een taxateur.

Sturing met planologische instrumenten

Functie van grond

De gemeente stuurt vanuit haar publiekrechtelijke rol op de functie van de grond. De gemeente heeft de bevoegdheid om (op aanvraag) de functie van grond te veranderen en vast te leggen. Als de gemeente planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve voorwaarden, bijvoorbeeld de programmering en ruimtelijke kaders, verbinden aan deze medewerking. Als het initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

Dit instrument gebruikt de gemeente niet alleen om grip op de ontwikkeling te houden, maar ook om actief aan een initiatief mee te werken. De gemeente kan bijvoorbeeld bereid zijn om te investeren in het planologisch proces. Zij kan zo een helder kader schetsen van de ontwikkelmogelijkheden dat de ambities van de gemeente waarmaakt en hiermee een private partij uitnodigen en stimuleren om het initiatief te realiseren.

Voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit legt een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende planologisch regime mogelijk zijn. Dit voorkomt dat er ongewenste activiteiten en/of functies worden gerealiseerd die de toekomstige planontwikkeling in de weg staan. Ook zorgt het voorbereidingsbesluit dat de gemeente geen hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde heeft.

Toetsing

Naast een sturende rol heeft de gemeente ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een kostenverhaalsplichtige activiteit[3] maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de kosten die de gemeente maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen[4] en daarnaast eventueel de financiële bijdragen[5]. Het beleidsmatige kader wordt vastgelegd in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Intentie- en anterieure overeenkomst

De belangrijkste sturingsmiddelen voor (actief-) faciliterend grondbeleid zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan ter visie gaat of de BOPA wordt verleend, sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inzet voor de ontwikkeling. De gemeente kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Hiermee stuurt de gemeente op locatie-eisen, programmering en planning. Met de anterieure overeenkomst borgt de gemeente de betaling van het kostenverhaal. De ontwikkelaar krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet die de gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.

Een anterieure overeenkomst sluiten partijen als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaat, verhaalt de gemeente al een deel van de (plan) kosten door met de private partij een intentieovereenkomst te sluiten. Dit gebeurt in de meeste gevallen bij complexe en omvangrijke dossiers. In deze overeenkomst legt de gemeente vast onder welke voorwaarden zij meewerkt en wanneer zij haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

3 Artikel 8.13 Ob
4 Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
5 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

Kavelruil[6]

De Ow onderscheidt twee soorten kavelruil, namelijk stedelijke kavelruil en kavelruil in het landelijk gebied.

Stedelijke kavelruil

De Ow heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan bij dit proces faciliteren. Dit instrument is vooral toepasbaar bij stedelijke locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Daarnaast biedt stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen. Stedelijke kavelruil is een voorbeeld van een manier waarop de gemeente haar actieve faciliterende rol kan pakken.

Kavelruil in het landelijk gebied[7]

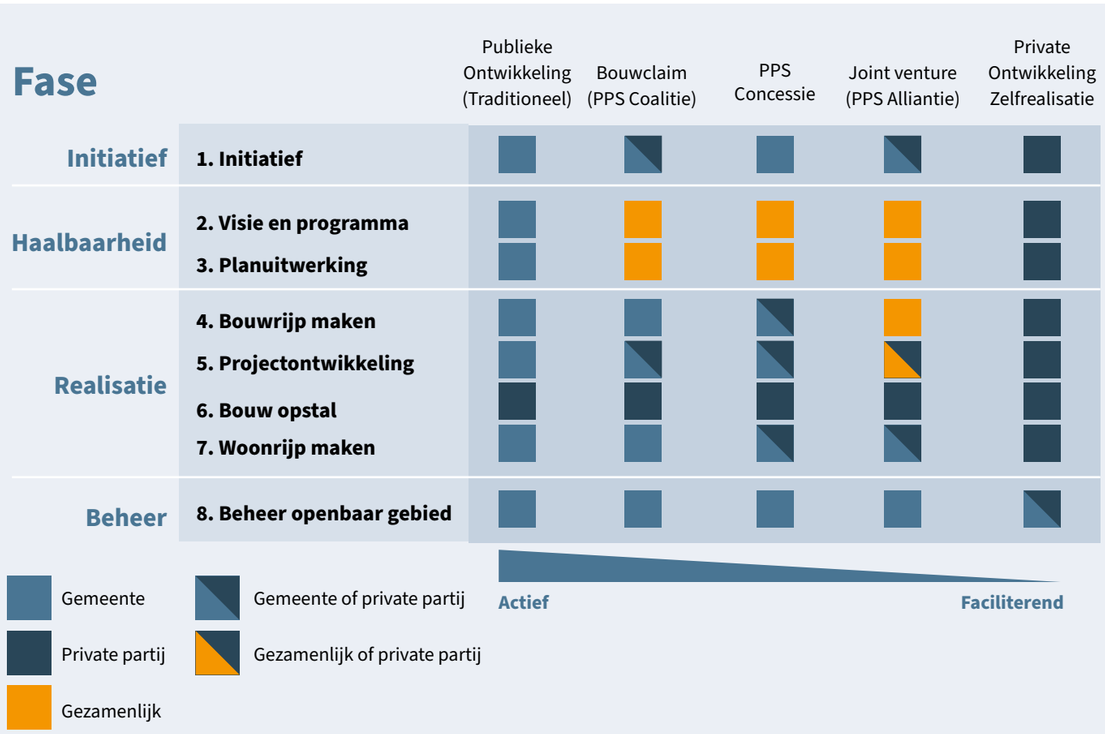
Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren door bijvoorbeeld een gunstigere verkaveling. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, dan kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting[8].

8 O.b.v. de Wet op belastingen van rechtsverkeer

7 Samenwerken

Bij een actieve houding van de gemeente past samenwerking met marktpartijen. Het college kiest voor een samenwerkingsvorm die voor het initiatief het meest geschikt is. De vormgeving van de samenwerking hangt onder meer af van de rol die de gemeente voor haarzelf voorziet en welke risico's zij in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden. In bijlage II worden de samenwerkingsvormen nader toegelicht.



Figuur 11 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling
Bron: Deloitte, bewerking Grondgidsen

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend is en in samenwerking met private partijen overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. Het college kan een vorm van publiek-private samenwerking (PPS) aangaan, als:

- zowel de private partij als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid van een van beide of beide partijen nodig is om het initiatief tot stand te brengen;
- partijen noodzaak zien om de risico's te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren;
- het initiatief groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

In voorkomende gevallen kan ook de situatie optreden dat een private partij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. De gemeente werkt hieraan mee indien de private partij kan aantonen dat hij met zijn gronden wil aansluiten op de ambities en het kwaliteitsniveau van het totale plangebied en dat hij op zijn gronden het programma wil realiseren dat hiervoor door de gemeente is bedacht. Vanzelfsprekend zal de private partij voor zijn gronden moeten voldoen aan het kostenverhaal. De private partij zal daarom bereid moeten zijn om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente. Ook kan de gemeente terugvallen op de publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal, mocht zij geen overeenstemming bereiken met de marktpartij in een anterieure overeenkomst. In dat geval moeten in het omgevingsplan kostenverhaalregels worden opgenomen en is het kostenverhaal bij de omgevingsvergunning verschuldigd.



9 Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning & controlcyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft[9]. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen; de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen.

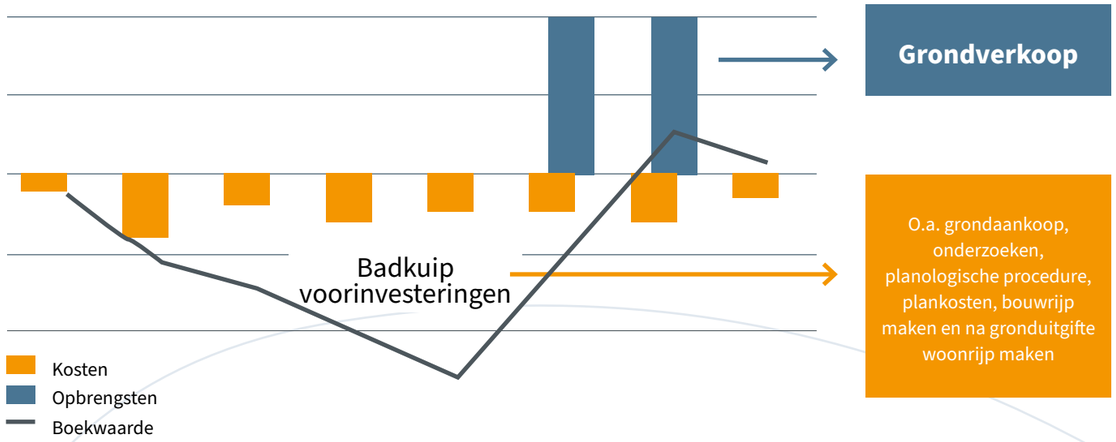
BBV richtlijnen

De commissie BBV geeft de richtlijnen voor:

Grondexploitaties
- het afdekken van verliezen
  de gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op eindwaarde;
- de (tussentijdse) winstneming;
  bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente laat vanaf 2024 de tussentijdse winstnemingen in de algemene reserve, totdat een specifieke grondexploitatie wordt afgesloten;
- de kostensoorten;
- de rentetoerekening
  de gemeente hanteert de omslagrente zonder rente toe te rekenen aan het eigen vermogen. Er wordt geen rente gerekend over de tussentijdse winstnemingen;
- de looptijd.

Haalbaarheidsonderzoeken
- activeren voorbereidingskosten;
- activeren van verwervingen.

Het BBV schrijft voor dat minimaal één keer per jaar de gemeentelijke grondexploitaties worden geactualiseerd. In het kader van sturing en transparantie worden de gemeentelijke grondexploitaties met ingang van 2024 twee keer per jaar geactualiseerd en aan de raad voorgelegd.



Figuur 12 Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

Risicomanagement

Minimaal twee keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit voor de gemeentelijke grondexploitaties. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse.

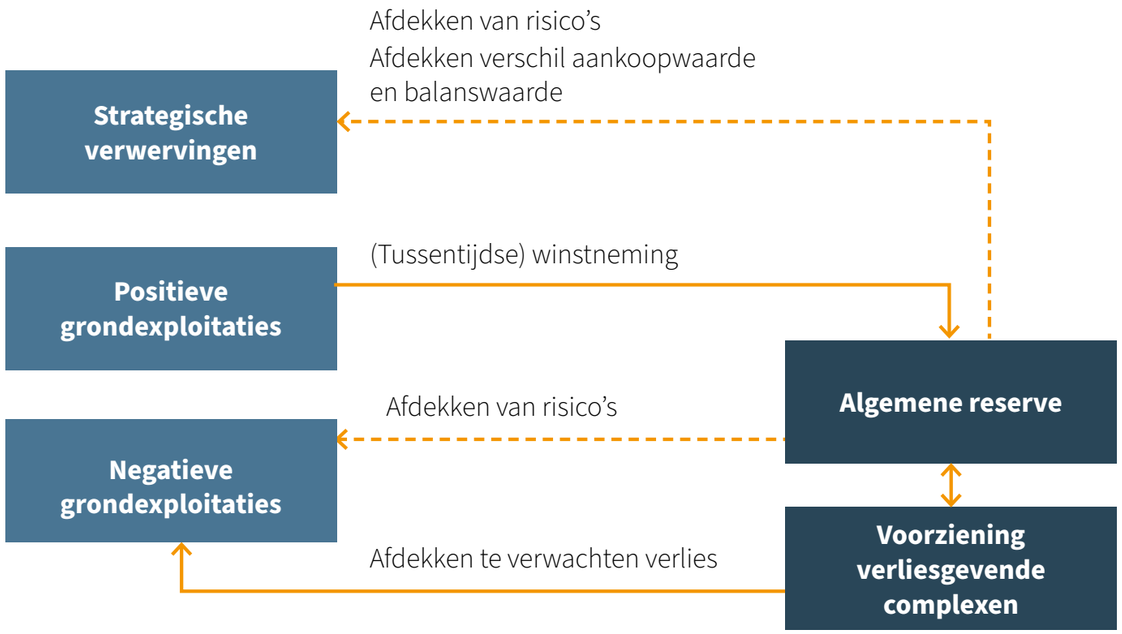
Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische, conjuncturele ontwikkelingen;
- Projectspecifieke risico's.

9 De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023)

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan wordt het risico op een negatieve grondexploitatie gedekt uit de algemene reserve.

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risicoanalyse omvat ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert. Daarnaast bevat de analyse ook de risico's van de strategische verwervingen.



Figuur 13 Financiële stromen grondexploitaties


De Passage

10 Verantwoording en governance

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & controlcyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid).

Dit is conform de BBV regels. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen[10] in te brengen.

	RAAD	COLLEGE
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	Controleren van de uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen over de uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen, beschikken over reserves en voorzieningen	
Voorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van voorbereidingskredieten	Uitvoeren van voorbereidingskredieten
Grondexploitaties	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitaties met een raads-besluit, vaststellen van planinhoudelijke wijzigingen en autonome wijzigingen met materiele financiële gevolgen bij grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties als onderdeel van de paragraaf grondbeleid	Uitvoeren van de grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Instemmen met strategische verwervingen van meer dan € 1,5 miljoen per transactie en met strategische verwervingen als de balanswaarde hoger wordt dan € 5,0 miljoen	Verwerven van strategische gronden tot en met een bedrag van € 1,5 miljoen per transactie tot een maximale balanswaarde van € 5,0 miljoen
	Instellen en aanvullen van een reserve strategische verwervingen	
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Vestiging voorlopig voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen van beleidskaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden, aanpassen van het lotingsreglement particuliere bouwkavels en bedrijfskavels, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders)
(Grond)prijzen	Vaststellen Nota grondprijsbeleid	Vaststellen van de grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen binnen de kaders van de Nota grondprijsbeleid
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

10 Gemeentewet artikel 169 lid 4

Bijlagen

Bijlage I Toelichting grondbeleidsinstrumenten

Grondverwerving[11]

Met grondverwerving neemt de gemeente bewust een grondpositie in om haar ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden.

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief onderscheiden wij twee vormen van aankoop, namelijk planmatige en strategische verwervingen.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe functie. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld en is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien.

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe functie en de (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen alsof de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure.
Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Strategische verwerving

De gemeente kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de gemeentelijke positie in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief.

Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en objecten. Dit geeft de gemeente armslag in (planmatige) aankopen, waarbij zij vervangende grond of een object kan aanbieden.

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient. Met andere woorden: is het echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht? Daarnaast maakt de gemeente een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt zij de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse.

De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- *Afwaardering gronden*
  Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de actuele waarde die lager ligt dan de aankoopsom. Het kan namelijk zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling. Dit kan (deels) worden voorkomen door een initieel lagere koopsom en een nabetaling als de functie is gewijzigd.
- *Gemeentelijk grondexploitatie*
  Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatieberekening op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- *Gemeentelijke ambities, provinciaal beleid en rijksbeleid*
  Als na de aankoop van de grond de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

11 Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten

Onderstaande zes factoren komen in ieder geval in de onderbouwing voor strategische verwerving aan bod:

1. *Duiding van het ruimtelijk initiatief*
   De gemeente moet een duidelijke visie of doel hebben waarvoor zij de grond verwerft. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.
2. *Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied*
   Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en tijdstermijnen te realiseren. Dit wil de gemeente bereiken met de grondverwerving.
3. *Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling*
   De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op de impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. *Prioriteit en urgentie*
   De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. *Financiële dekking*
   Een strategische grondverwerving wordt gedekt uit de algemene reserve en een planmatige aankoop uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6. *Marktconformiteit*
   De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 1 jaar oud. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Activeren van voorbereidingskosten

In samenhang met een strategische verwerving kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar. Het voorbereidingskrediet is het budget voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).

Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

- de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst van bijlage IV van het Omgevingsbesluit; en
- de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende grondexploitatie (Bouwgrond in exploitatie, BIE). Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
- de raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

Als de gemeente later een grondexploitatie opent, brengt ze de voorbereidingskosten hierin.

Waardering van verwervingen

Onderstaande figuur laat zien hoe verwervingen op de balans gewaardeerd mogen worden.

Doel verwerving	Ruilgronden	Strategische verwerving: gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein		Planmatige verwerving:
Marktconforme verwervingsprijs	Huidige waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming		Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
Waardering op de balans	Verwervingskosten	Verwervingskosten		Verwervingskosten
		Voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of programma dat door raad of college is vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd; 2. de (toekomstige) functie(s))/activiteiten betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd; 3. de gebiedsontwikkeling conflicteert niet zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid; 4. de visie/het programma is niet strijdig met beleid van de provincie en/of rijk; 5. periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige functie, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.		
		↙ ja	↘ nee	
Verliesvoorziening	N.v.t.	Verwervingskosten -/- waarde toekomstige functie	Verwervingskosten-/- huidige waarde	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.	Algemene reserve	Algemene reserve	Algemene reserve
Activeren voorbereidingskosten op de balans	N.v.t.	IMVA maximaal 5 jaar de raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar		Grondexploitatie
Exploitatielasten en exploitatieopbrengsten Rente, tijdelijk beheer	Exploitatiebudget ruilgronden	Exploitatiebudget strategisch vastgoed		Grondexploitatie

MVA = materiële vaste activa
IMVA = immateriële vaste activa
OHW = onderhanden werk
BIE = bouwgrond in exploitatie of grondexploitatie

Figuur 14 Waardering verwervingen

Voorkeursrecht

De gemeente zet het voorkeursrecht in als zij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als de gemeente voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen. De gemeente kan het voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen. In dit geval gebruikt zij het voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo stuurt de gemeente vanuit een passief verwervingsinstrument op de private partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat de gemeente met de grond wil bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de globale ontwikkelmogelijkheden en businesscase helder te hebben. Welk (woningbouw)programma kan er gerealiseerd worden? Wat is het globale financiële plaatje? En wat zijn de risico's?

Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie of onderhandelingspositie in te nemen, is dus alleen effectief als:

1. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. de raad weet dat zij een aankoopbudget beschikbaar moet stellen zodra aanbiedingen vanuit het voorkeursrecht worden ontvangen;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Vestigen van voorkeursrecht[12]

De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie toebedenkt ten opzichte van de huidige functie. Deze toebedachte functie mag geen agrarische functie zijn. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond. De duur per vestigingsgrond van het voorkeursrecht is hieronder weergegeven.

Duur voorkeursrecht

Actie	Termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Figuur 15 Duur voorkeursrecht[13]

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

Grondeigenaar biedt de grond aan

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels[14] gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken[15] met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente met de grondeigenaar geen overeenstemming bereikt over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure[16] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde[17] vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te verplichten dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht[18].

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot aankoop, nadat de grondeigenaar zijn gronden aan het college heeft aangeboden, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht als grondbeleidsinstrument verliest dan zijn waarde. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met voorkeursrecht belaste gronden ook aan te bieden aan het college, in de hoop dat de gemeente deze gronden ook niet wil aankopen en zodoende het voorkeursrecht vervalt.

12 Artikel 7.1 Ob
13 Artikel 9.4 Ow
14 Artikel 9.12 Ow
15 Artikel 9.13 Ow
16 Artikel 9.13 Ow
17 Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow
18 Artikel 9.18 Ow

Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden toegepast als is voldaan aan de criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Om aan het onteigeningsbelang te voldoen moet het ruimtelijk initiatief mogelijk gemaakt zijn in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. De toekomstige functie moet hierbij afwijken en de huidige functie is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De raad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een prominentere rol. Zij neemt de onteigeningsbeschikking nadat de belanghebbenden hun zienswijze kenbaar hebben kunnen maken. De raad legt de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging voor aan de bestuursrechter. De belanghebbenden kunnen bij de bestuursrechter bedenkingen indienen. Hoger beroep is bij de Raad van State. De eigendomsoverdracht vindt bij notariële akte plaats.

De hoogte van de schadeloosstelling volgt het privaatrechtelijke spoor. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

De gemeente streeft altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. De gemeente heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hierdoor te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te moeten zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde ‘tweesporenbeleid’ een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid houdt in dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit, dan kan de gemeente het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de gemeenteraad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies.
Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren is het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het maakt voor de gemeente dan ook snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk is of niet. De keuze om over te gaan tot een onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.

Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt de gemeente de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door de gemeente gestelde kaders de nieuwe functie zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moet de gemeente dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de functie te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Gronduitgifte

Er zijn een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Eén-op-één uitgifte moet voorafgaand aan de uitgifte gepubliceerd worden waarin het college met objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria beargumenteert dat voor deze uitgifte slechts één gegadigde is.

Voorbeelden van één-op-één uitgifte

Woningcorporaties
De gemeente wenst dat nieuwe sociale huurwoningen duurzaam betaalbaar blijven voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed
Denk hierbij aan sport-, cultuur- en buurtverenigingen, onderwijsinstellingen en nutsbedrijven.

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels
Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in verkoop. Bij particuliere bouwkavels geldt het lotingsreglement. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededinging. Als er een geïnteresseerde is voor een bouwkavel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.

Bouwclaim
Bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom kan het werken met een bouwclaim de integraliteit van de visievorming en uitvoering bevorderen. Grondeigenaren kunnen in dat geval naar rato van hun grondeigendom ontwikkelrechten krijgen.

Reststroken
De gemeente verkoopt reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen. De beleidsregel ‘Verkoop reststroken gemeente Duiven’ is hierop van toepassing.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten
Dit kunnen bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers en gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen zijn.

Vestigen van zakelijk rechten
Het college kan grond uitgeven door een zakelijk recht te vestigen. Denk hierbij aan erfpacht of recht van opstal. Als de gemeente regie wil houden op de grond en dan kan zij dit instrument gebruiken. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten.

Huur en bruikleen
De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve functie of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit dan zorgt zij binnen de wettelijke kaders ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt. Huurrechten vormen namelijk een belemmering voor een snelle opzegging.

Reststroken
De verkoop van reststroken vindt plaats conform de beleidsnota ‘Snippergroen 2024-2030’ en kan alleen door de aanwonenden die grenzen aan de reststrook worden aangekocht. De aanwonenden van de reststrook dienen wel vol eigenaar te zijn van het hoofdperceel waaraan de reststrook grenst. Voor de restroken worden marktconforme uitgifteprijzen gehanteerd.

De gemeente beschouwt reststroken als een uitzondering op het tenderbeleid. Wel publiceert de gemeente de verkoop op de gemeentelijke website en het huis-aan-huisblad.

Pacht
De gemeente verpacht agrarische gronden. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels[19]. De gemeente geeft de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. Twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten zijn:

1. Reguliere pachtovereenkomst
   De gemeente kan een reguliere pachtovereenkomst aangaan voor land, hoeves, agrarische woningen en losse agrarische bedrijfsgebouwen. De duur van een reguliere pachtovereenkomst voor land en losse gebouwen is zes jaar. Voor een hoeve is dat twaalf jaar. Hierna wordt de overeenkomst automatisch met dezelfde termijn verlengd, behalve als de overeenkomst op tijd en volgens de regels wordt opgezegd. De gemeente mag onder voorwaarden van deze termijnen afwijken, maar een overeenkomst voor onbepaalde tijd is niet mogelijk. De prijzen binnen een reguliere pachtovereenkomst moeten voldoen aan het Pachtprijzenbesluit. Met een reguliere pachtovereenkomst krijgt de pachter de volledige pachtbescherming, waaronder in de plaats stelling en een voorkeursrecht tot koop.

19 Artikel 7:311 ev BW

Een reguliere pachtovereenkomst sluit de gemeente daarom normaliter alleen als zij de grond duurzaam aan één partij wil uitgeven. Deze grond ondergaat dan ook voor de langere termijn geen wijziging van gebruik of functie.

2. Geliberaliseerde pachtovereenkomst

Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk bij de verpachting van land. Bij geliberaliseerde pacht moet de gemeente de overeenkomst laten toetsen door de Grondkamer. Bij geliberaliseerde pacht zijn de regels flexibeler dan bij reguliere pacht. Zo kan de gemeente als verpachter zelf de looptijd bepalen en wordt er niet automatisch verlengd. Als de looptijd korter dan zes jaar is dan kan de gemeente zelf de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

Grond- en uitgifteprijzen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijzen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode wordt toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Marktconforme grond- en uitgifteprijs gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- woningbouw:
  - geliberaliseerde huur;
  - koop: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- commerciële functies;
- bedrijven;
- overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- reststroken;
- nutsvoorzieningen;
- huur;
- opstalrecht;
- erfpacht;
- pacht.

Uitzonderingen:

- sociale huurwoningen

  De gemeente sluit met de woningcorporaties prestatieafspraken. In de prestatieafspraken maken partijen brede afspraken over de sociale woonopgave in de gemeente. Gekoppeld aan deze prestatieafspraken werkt de gemeente met vaste grondprijzen voor bouwkavels voor sociale huurwoningen.

- maatschappelijke functies zonder winstoogmerk

  Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een prijs per m^2 die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

Voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit[20] kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Ow geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

20 Artikel 4.14 Ow

Bijlage II Toelichting samenwerkingsvormen

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als private partijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via tenderprocedure of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, een masterplan of kwaliteits-normen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en het programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen deze partijen besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Gemeente Duiven