gemeente BERNHEZE

NOTA GRONDBELEID 2024



COLOFON

Opdrachtgever

gemeente BERNHEZE

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 Bernheze, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Bernheze.

ROUTEKAART GRONDBELEID

BEPALEN HOUDING

De gemeente overweegt een initiatief om(dat):
1 beleid, visie of bestuurlijke ambities waar te maken
2 een uitgesproken bestuurlijke wens te realiseren
3 er een kans voor (aankoop) voordoet
4 er gemeentelijk vastgoed vrijkomt

Private partij heeft een initiatief

Welke houding wil de gemeente aannemen bij het initiatief?
1 Past het in het beleid/ toekomst van de gemeente?
2 Draagt het bij aan de ambities?
3 Heeft het prioriteit?
4 Is het interessant voor de gemeente en heeft het potentie?

Toetsing aan omgevingsvisie, sectoraal beleid en bestuurlijke ambities

Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie

Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie

Beleid/visie
Ambities

Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Passieve houding
Faciliterend grondbeleid

Geen medewerking verlenen of geen vervolg geven

Argumenten voor een faciliterend grondbeleid:

Borging kwalitatieve kaders en kostenverhaal
Initiatiefnemer is bereid om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente over het volledige kostenverhaal en kwalitatieve kaders

Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid
Het initiatief is economisch uitvoerbaar zonder inzet van gemeentelijke middelen

Nee

Nee

Capaciteit
Naast het bepalen van de gewenste houding en rol, is het ook essentieel om te beoordelen of de beschikbare capaciteit voldoende is of voldoende uit te breiden is om een ambitie waar te maken. Het voeren van actief grondbeleid of actief faciliterend vragen beide inzet van de organisatie. Met ieder hun eigen zwaartepunt van verschillende disciplines. Ook bij een passieve houding is inzet van capaciteit nodig om de de zuiver faciliterende rol op te pakken.

BEPALEN ROL

Argumenten om rol te bepalen:

	Actief grondbeleid		Actief faciliterend grondbeleid
Sturing en regie Afhankelijk van de ambities, het maatschappelijk rendement	• Hoog op bestuurlijke agenda • Grote maatschappelijke meerwaarde • Daardoor volledige regie en sturing bij gemeente		• Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Noodzaak en urgentie Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	• Realisatie binnen een bepaalde periode • Controle op voortgang en uitkomst door gemeente		• Realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend • Gemeente kan dit (deels) loslaten
Financiële haalbaarheid Verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting	• Winst op de grondexploitatie is leidend of gemeente neemt verlies op grondexploitatie als investering in de kern		• Kostenverhaal is uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan onrendabele top
Risicoprofiel Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	• Het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar		• Het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar
Grondpositie en marktinitiatief Afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen	• Gemeente is grondeigenaar of bereid aan te kopen • De markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren		• Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Samenwerking Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden	• Gemeente voert zelf grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie)		• Initiatiefnemer voert grondexploitatie of gemeente gaat samenwerking aan zonder gemeentelijke grondexploitatie

Actief grondbeleid

Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijke meerwaarde/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel is aanvaardbaar.

Actief faciliterend grondbeleid

Marktinitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt werkafspraken, met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving, maakt capaciteit vrij.

Faciliterend grondbeleid

Uitsluitend marktinitatief, geen actieve rol voor gemeente, geen urgentie /prioriteit voor gemeente, gemeente stuurt zuiver op haar publiekrechtelijke taken.

INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

	ACTIEF GRONDBELEID	ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	FACILITEREND GRONDBELEID
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst samenwerkingsverbanden	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten		
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidsbesluit	

INHOUDSOPGAVE

ROUTEKAART		3
1	INLEIDING	6
2	PRINCIPES VAN HET GRONDBELEID	8
3	DOELSTELLING VAN HET GRONDBELEID	10
4	KOERS VAN HET GRONDBELEID	13
5	DE ROLLEN BINNEN HET GRONDBELEID	14
6	HET AFWEGINGSKADER GRONDBELEID	19
7	INZET VAN GRONDINSTRUMENTEN	24
	7.1 Toelichting instrumenten	24
8	SAMENWERKEN	38
9	FINANCIEEL KADER	42
10	VERANTWOORDING EN GOVERNANCE	45

1 INLEIDING

Het ruimtelijk domein is voortdurend in beweging, waarbij de (markt-)omstandigheden steeds aan verandering onderhevig zijn. De gemeente Bernheze blijft op deze veranderingen anticiperen en zorgt dat zij een duidelijke koers uitzet om haar ambities en ruimtelijke doelstellingen waar te maken. Bernheze is een gemeente met vijf kernen die ieder hun eigen kenmerken en dynamiek hebben. Deze diversiteit koestert de gemeente. De leefbaarheid van deze kernen, voor huidige en toekomstige generaties, is een ambitie in het bestuurs-programma. Het grondbeleid is een belangrijk middel om deze ambitie waar te maken.

De vorige nota grondbeleid is vastgesteld in 2019. In deze nota zette de gemeente het situationele grondbeleid voort. Dit betekent dat de gemeente per ruimtelijke ontwikkeling bepaalt welke rol en inzet van grondbeleidsinstrumenten het beste past. In het nieuwe grondbeleid verandert dit niet, wel is een afwegingskader toegevoegd om de keuze voor de houding, de rol en inzet van instrumenten van de gemeente te beargumenteren. De nieuwe nota geeft meer ruimte om als gemeente beargumenteerd een actieve houding aan te nemen. Het ambitieniveau vraagt bij thema's met een grote maatschappelijke meerwaarde om een sterke regie vanuit de gemeente. Denk hierbij aan woningbouw. De druk op het ruimtegebruik neemt verder toe en de gemeente heeft een sterke ambitie om in iedere kern voldoende passende en betaalbare woningen te bouwen.

Dit vraagt om een tijdige en adequate sturing en regie van de gemeente met de juiste instrumenten. Grond is een middel dat de gemeente invloed geeft. Daarom is de gemeente terughoudend met het afbouwen van haar grondposities. Als gronden nu of in de toekomst kunnen bijdragen aan het waarmaken van gemeentelijke ambities, dan is verkoop niet aan de orde.

In aanvulling op de nota grondbeleid komt er een beleidskader voor het kostenverhaal en financiële bijdragen. In dit beleidskader staat hoe de gemeente invulling geeft aan haar wettelijke taak om kosten te verhalen en de bevoegdheid om een financiële bijdrage te vragen bij private initiatieven.

De nota grondbeleid is samengevat in de 'Routekaart' en in hoofdstuk 2 'Principes van het grondbeleid'.

2 PRINCIPES VAN HET GRONDBELEID

I. GRONDBELEID ALS MIDDEL OM GEMEENTELIJKE AMBITIES WAAR TE MAKEN

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het is een middel om bestuurlijke ambities, de thema's uit de omgevingsvisie (gezonde leefomgeving, leefbare kernen, klimaatbestendig en (herstel) biodiversiteit, duurzame landbouw en economie, landschap en erfgoed) en sectoraal beleid zoals volkshuisvesting waar te maken. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de gemeente en haar kernen te vergroten en een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

II. DYNAMISCH GRONDBELEID

De gemeente Bernheze kan de verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) per beleidsopgave, bestuurlijke ambitie of wens en ruimtelijk initiatief (hierna samengevat: ruimtelijk initiatief) welke gemeentelijke houding, rol en inzet van instrumenten het beste past. De gemeente maakt op basis van onder andere ambitie, prioriteit en de gewenste regie de afweging tussen actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De woningbouwopgave is groot en de gemeente wil gedifferentieerde woonmilieus toevoegen. Vooral de urgentie hierin een groot aandeel betaalbare woningen toe te voegen, maakt dat Bernheze hier een actieve houding aanneemt. Voor de overige thema's heeft Bernheze geen doorslaggevende voorkeursrol. Als een ruimtelijk initiatief niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is, dan kan de gemeente besluiten om geen medewerking te verlenen.

III. (STRATEGISCHE) VERWERVING

De gemeente kan bij een actieve houding verwerving als grondbeleidsinstrument inzetten, zowel strategisch als planmatig. Hierbij kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen bij een (strategische) verwerving om grip te houden op de toekomstige aankoop.

Om snel te kunnen acteren bij vrijkomende strategische posities, heeft het college de bevoegdheid om deze te verwerven. Hierbij geldt dat de totale balanswaarde van strategische verwervingen niet hoger wordt dan € 5,0 mln. Strategische verwervingen die een voorkeursrecht betreffen, tellen niet mee bij het bepalen van de balanswaarde. De raad is vooraf betrokken door het voorkeursrecht te bestendigen. Daarnaast geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

Als de aankoop meer dan € 2,5 mln. bedraagt of de balanswaarde van € 5,0 mln. overstijgt, dan vraagt het college de raad vooraf om instemming. Het college kan dan bijvoorbeeld een koopovereenkomst met als ontbindende voorwaarde de instemming van de raad sluiten.

Grondverwerving gebeurt onder marktconforme condities. De marktconformiteit wordt onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur[1] (hierna: taxateur).
Bij verwerving is de insteek van het college een minnelijke oplossing. Als het niet mogelijk is om minnelijk te verwerven en het maatschappelijk belang is groot, dan schuwt de gemeente het grondbeleidsinstrument van onteigening niet.

IV. GRONDUITGIFTE

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaatsvindt met een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria. Een-op-een uitgifte is een uitzondering die het college onderbouwt en publiceert op basis van de uitgangspunten van het Didam-arrest en opvolgende jurisprudentie hierover. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijzen.

V. GROND- EN UITGIFTEPRIJZEN

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. Hierbij raadpleegt hij een taxateur. De grondprijzenbrief bevat basisprijzen per kern, waarbij een verdere differentiatie naar project, typologie en prijssegment mogelijk is. In de grondprijzenbrief legt het college de mogelijkheden vast om op kavelniveau af te wijken. Denk hierbij aan het verhogen van de grondprijs indien een bouwkavel een gunstige ligging heeft of juist het verlagen van de grondprijs bij incourante kavels. Daarnaast is het college bevoegd om beargumenteerd de grondprijs met maximaal 10% van de basisprijs te verlagen. Een eventuele verdere verlaging onderbouwt het college met een taxatie of een marktconformiteitstoets van een taxateur. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen basisprijs is opgenomen, vindt een taxatie plaats.

VI. KOSTENVERHAAL

Het kostenverhaal verzekert Bernheze bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als zij wil overgaan tot een planologische wijziging. Het kostenverhaal van de gemeente is verankerd in het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen.

1 Het college werkt bij taxaties voor wervingen en gronduitgifte enkel met onafhankelijke, gecertificeerde taxateurs. Dit zijn taxateurs die als Register-Taxateur zijn beëdigd en daarnaast gecertificeerd en geregistreerd zijn in het NRVT.

VII. FINANCIEEL

Bij de grondexploitaties beperkt Bernheze de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow-sturing en risicomanagement. Bernheze past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

VIII. GOVERNANCE

De gemeenteraad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt aan de raad verantwoording over de uitvoering af.

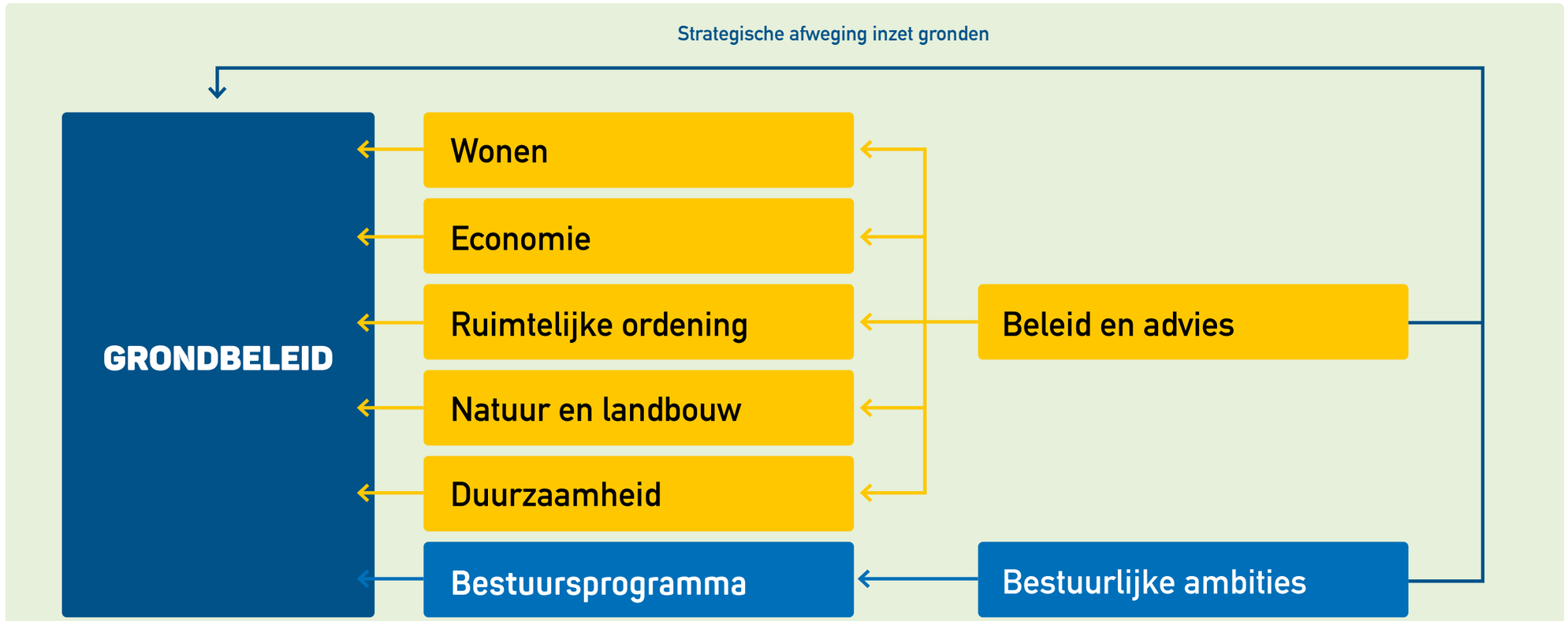


3 DOELSTELLING VAN HET GRONDBELEID

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Bernheze om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.
De ambities van Bernheze liggen vast in de omgevingsvisie[2] en het bestuursprogramma.
De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en doelen op het gebied van onder andere wonen, economie, bereikbaarheid, leefbaarheid, energietransitie en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde waar te maken. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn of te worden.

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



2 De omgevingsvisie staat in het voorjaar van 2024 op de raadsagenda.

4 DE KOERS VAN HET GRONDBELEID

Bernheze voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat het college voor ieder ruimtelijk initiatief bepaalt welke houding wordt aangenomen en welke rol het college hierin vervolgens wil nemen. De urgentie voor betaalbare woningen maakt dat Bernheze hier een actieve houding aanneemt. Voor de overige thema's heeft Bernheze geen doorslaggevende voorkeursrol. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Bernheze om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

Voor elke rol beschikt de gemeente over instrumenten die ze kan inzetten om te zorgen dat de ambities in een ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd. Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen in de tijd.

Bernheze maakt met het grondbeleid deze afweging in drie stappen. →

STAP 1	**Bepaling houding**	STAP 2	**Keuze rol** Met behulp van de afwegingskader grondbeleid	STAP 3	**Inzet grondbeleids-instrumenten** Afhankelijke rol en omstandigheden

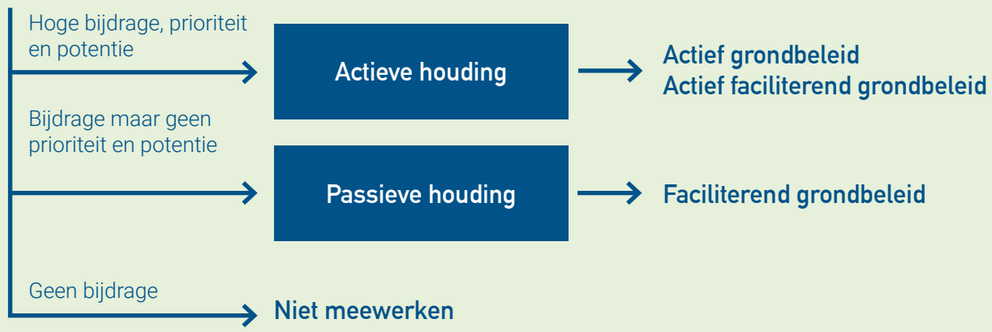
KOERS

Het college voert dynamisch grondbeleid en past per ruimtelijk initiatief maatwerk toe.

STAP 1 Houding
Het college bepaalt zijn houding door te beoordelen of het ruimtelijk initiatief past binnen het beleid / visie, bijdraagt aan bestuurlijke ambities en of het ruimtelijk initiatief prioriteit en potentie heeft.

STAP 2 Rol
Met argumenten maakt het college een afweging over zijn rol in de ontwikkeling.

STAP 3 Instrumentarium
Het college bepaalt de instrumenten om zijn doel te bereiken binnen de gekozen rol.



5 DE ROLLEN BINNEN HET GRONDBELEID

In het dynamisch grondbeleid onderscheiden we drie gemeentelijke rollen. Deze drie rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol van de gemeente kan gedurende het proces van het ruimtelijk initiatief verschuiven. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

ACTIEF GRONDBELEID

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Deze keuze voor actief grondbeleid kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt dan ook op het tijdspad waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Bernheze maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en Bernheze door middel van de grondpositie zelf het initiatief wil houden. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. De gemeente kan vanuit deze actieve rol de samenwerking opzoeken.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze terwijl zij het risico daarvoor draagt. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp) en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Bernheze niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij 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. Dan voert de private partij de grondexploitatie en de gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij.

Rollen in grondbeleid

	Actieve houding		Passieve houding	Niet meewerken
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid	
Kenmerken	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel	Gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voornamelijk bij de markt	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente	

Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het ruimtelijk initiatief en zoekt bewust de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. 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 het ruimtelijk initiatief ten uitvoer te brengen.

FACILITEREND GRONDBELEID

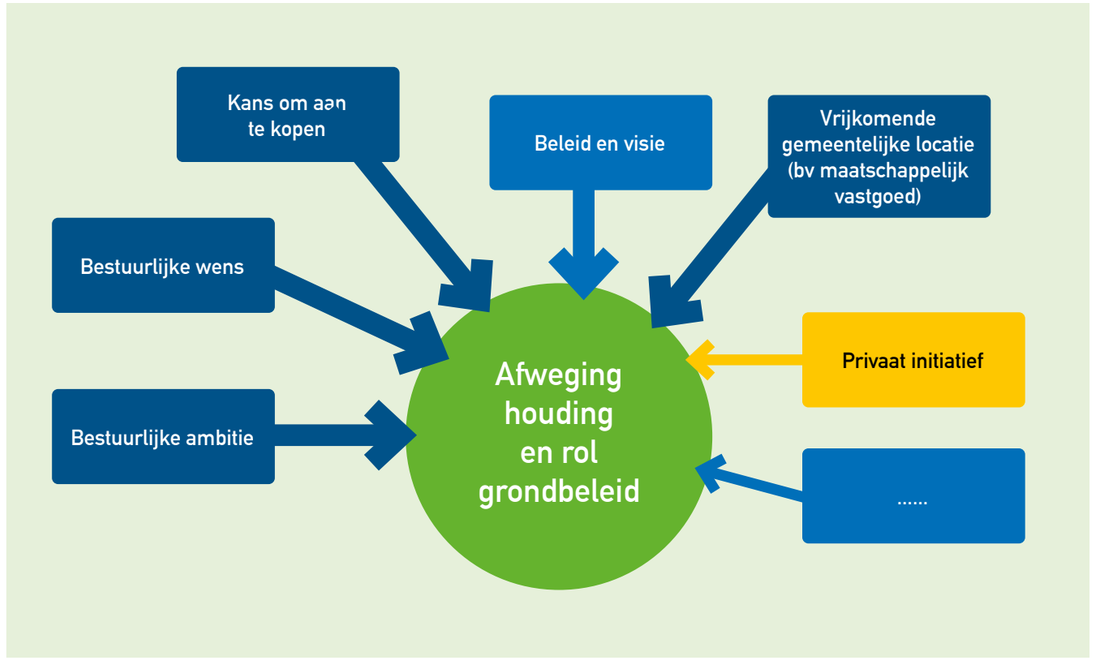
Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of urgentie. De gemeente neemt in dat geval een meer passieve houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente werkt aan het ruimtelijk initiatief mee en stuurt op basis van de bestemming en beleidskaders. Als het college principemedewerking verleent, wordt er een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. Bij kleine plannen kan de gemeente werken met een intentiebrief. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken. 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.


Schoonstraat

6 HET AFWEGINGSKADER GRONDBELEID

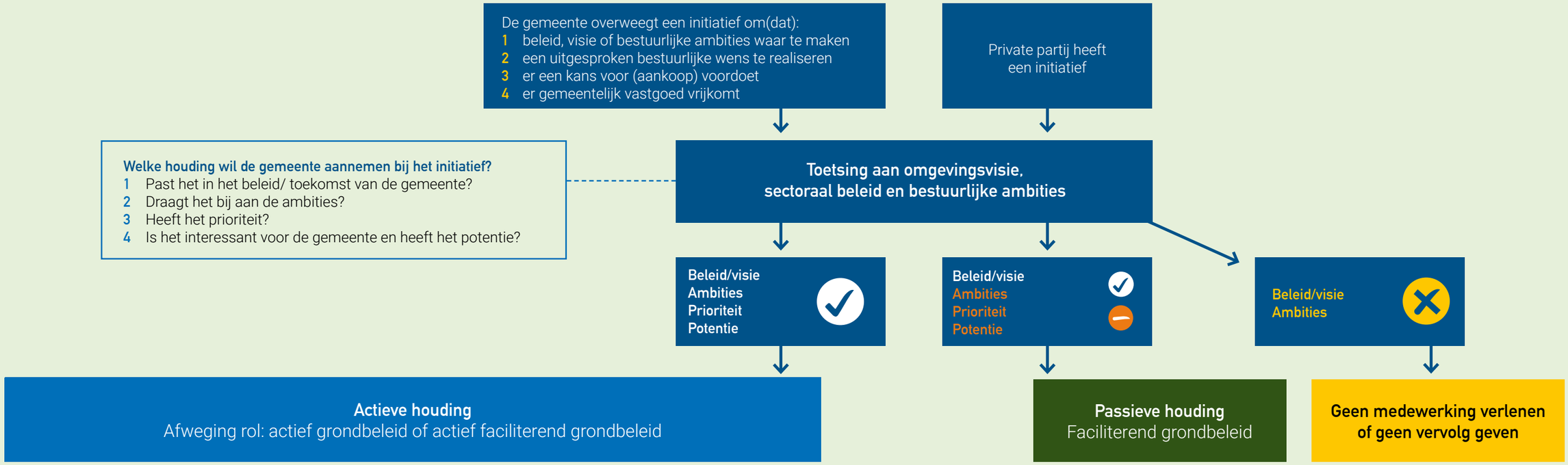
WANNEER IS EEN AFWEGING VOOR DE GRONDPOLITIEK AAN DE ORDE?
Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging te maken bij de keuze voor een bepaald type grondbeleid. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen betaalbare woningen te bouwen of een vitaal buitengebied te houden en te verbeteren. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van Bernheze voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een afweging en houding in het grondbeleid.

Aanleiding afweging grondbeleid



STAP 1	STAP 2	STAP 3
Bepaling houding	**Keuze rol** Met behulp van de afwegingskader grondbeleid	**Inzet grondbeleids-instrumenten** Afhankelijke rol en omstandigheden

Het college bepaalt eerst zijn houding voor een ruimtelijk initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de omgevingsvisie, het beleid en bestuurlijke ambities. In hoeverre het realiseren van een ruimtelijk initiatief voor de gemeente prioriteit heeft en of het initiatief potentie heeft, weegt mee in het besluit. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of de beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft de mogelijkheid om regie te voeren op het initiatief en te sturen dat het ruimtelijk initiatief het gewenste resultaat oplevert. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kaders sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.



STAP 1 **Bepaling houding**

STAP 2 **Keuze rol**
Met behulp van de afwegingskader grondbeleid

STAP 3 **Inzet grondbeleids-instrumenten**
Afhankelijke rol en omstandigheden

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald.
Bij een actieve houding maakt het college een afweging op basis van verschillende factoren. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities en (strategische) aankoop, marktinitiatief en capaciteit. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de factoren anders zijn. Bij de actieve houding horen twee rollen, namelijk actief grondbeleid en actief faciliterend grondbeleid.

Bij een passieve houding past het college faciliterend grondbeleid toe. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst de kwalitatieve kaders en/of het kostenverhaal te borgen, dan verleent het college alsnog geen medewerking aan het initiatief. Dit geldt ook als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

HOE MAAKT HET COLLEGE DE AFWEGING WELKE ROL HET BESTE PAST BIJ EEN RUIMTELIJK INITIATIEF?

De keuze voor de rol hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt het college om beargumenteerd een afweging te maken welke gemeentelijke rol het beste past bij het ruimtelijk initiatief. Deze keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als in de loop van de tijd de gemeente een nieuwe kijk heeft op het ruimtelijk initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de rol veranderen. De weging van argumenten op de verschillende aspecten is niet voor ieder ruimtelijk 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.

Afwegingskader grondbeleid bij actieve houding

Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Argumenten om rol te bepalen:

Sturing en regie Afhankelijk van de ambities, het maatschappelijk rendement	• Hoog op bestuurlijke agenda • Grote maatschappelijke meerwaarde • Daardoor volledige regie en sturing bij gemeente		• Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Noodzaak en urgentie Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	• Realisatie binnen een bepaalde periode • Controle op voortgang en uitkomst door gemeente		• Realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend • Gemeente kan dit (deels) loslaten
Financiële haalbaarheid Verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting	• Winst op de grondexploitatie is leidend of gemeente neemt verlies op grondexploitatie als investering in de kern		• Kostenverhaal is uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan onrendabele top
Risicoprofiel Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	• Het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar		• Het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar
Grondpositie en marktinitiatief Afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen	• Gemeente is grondeigenaar of bereid aan te kopen • De markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren		• Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Samenwerking Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden	• Gemeente voert zelf grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie)		• Initiatiefnemer voert grondexploitatie of gemeente gaat samenwerking aan zonder gemeentelijke grondexploitatie
	Actief grondbeleid		**Actief faciliterend grondbeleid**
	Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijke meerwaarde/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel is aanvaardbaar.		Marktinitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt werkafspraken, met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving, maakt capaciteit vrij.

STURING EN REGIE IN RELATIE TOT DE MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Hoeveel sturing en regie Bernheze bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook af van de markt. Is er sprake van marktinitiatief, ontbreekt dit of is de markt niet bereid binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen? Als binnen het beoogde plangebied naast de gemeente ook ontwikkelaars (grond)positie hebben, dan kan de gemeente een samenwerking met een bouwclaimmodel overwegen.

Als één of meerdere marktpartijen willen ontwikkelen binnen de kaders van de gemeente en de gemeente kan dit contractueel borgen in een anterieure overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

NOODZAAK EN URGENTIE

De noodzaak van een ruimtelijk initiatief en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin Bernheze het voortouw wil nemen. Hierbij speelt een belangrijke afweging of Bernheze vertrouwen heeft dat de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Het is denkbaar dat de gemeente volledige regie wil voeren vanwege de noodzaak die zij ziet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de realisatie van betaalbare woningen.

Inzet capaciteit

Naast het bepalen van de gewenste houding en rol, is het ook essentieel om te beoordelen of de beschikbare capaciteit voldoende is of voldoende uit te breiden is om een ambitie waar te maken. Het voeren van actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid vraagt inzet van de capaciteit. Ieder met hun eigen zwaartepunt voor de inzet van de verschillende disciplines. Bij actief grondbeleid speelt vaak grondverwerving, voert de gemeente de grondexploitatie en legt het openbaar gebied aan. Bij actief faciliterend grondbeleid ligt naast projectleiding het zwaartepunt op het sluiten en uitvoeren van de anterieure overeenkomst om de kwalitatieve kaders te borgen. Als de gemeente een passieve houding aanneemt, dan is de gemeentelijke inzet beperkter.

FINANCIËLE HAALBAARHEID

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie is. Als de uitkomst positief is, betekent dit dat de grondexploitatie de gemeente geld oplevert of dat zij haar kosten volledig kan verhalen.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de kern(en) of het buitengebied.

RISICOPROFIEL

Om het risicoprofiel te bepalen kijkt de gemeente naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze weegt zij af tegen de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband.

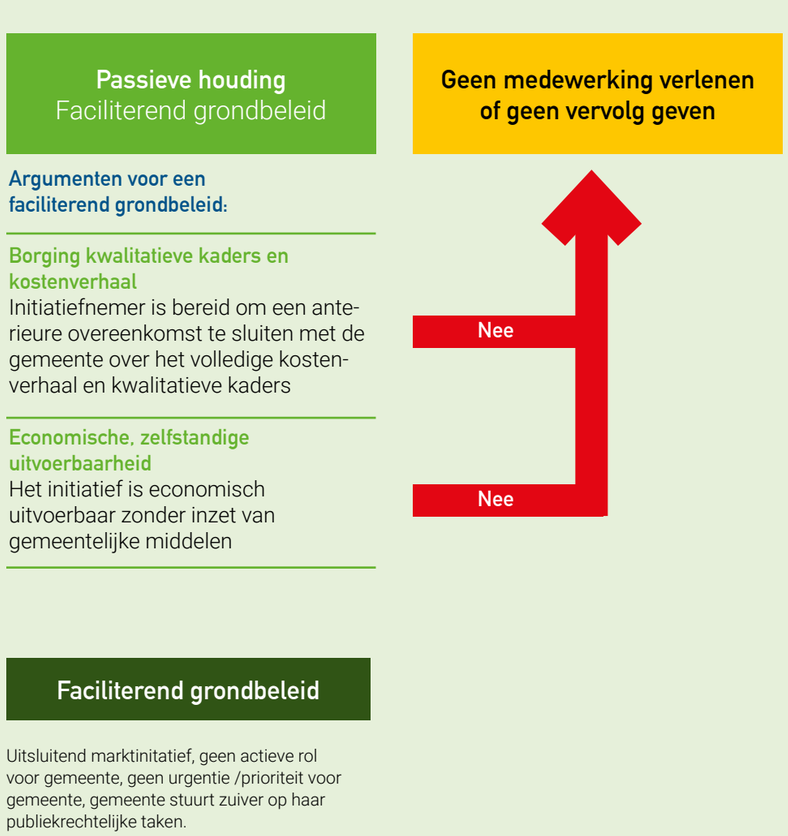
GRONDPOSITIE EN MARKTINITIATIEF

Heeft de gemeente de benodigde gronden voor de ontwikkeling in eigendom? Of is ze bereid deze aan te kopen? Of heeft een private partij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen?

Het college kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreken. De faciliterende rol beargumenteert het college als het ruimtelijk initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de initiatiefnemer zijn goede afspraken te maken over het kostenverhaal en de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en de afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders of zich niet aan het afgesproken tijdspad houdt, dan stopt de medewerking van het college.

Het college werkt niet mee aan een initiatief als dit in strijd is met beleid of ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet (direct) mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

Afwegingskader grondbeleid bij passieve houding




groenten & fruit
Slijterij de Wijngalerie
INGERIE
MUSIC

7 INZET VAN GRONDINSTRUMENTEN

STAP 1	STAP 2	STAP 3
Bepaling houding	**Keuze rol** Met behulp van de afwegingskader grondbeleid	**Inzet grondbeleids-instrumenten** Afhankelijke rol en omstandigheden

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 ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid en de specifieke omstandigheden. In een ontwikkelstrategie wordt de inzet van instrumenten onderbouwd. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

Grondbeleidsinstrumenten per rol

	ACTIEF GRONDBELEID	ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	FACILITEREND GRONDBELEID
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst samenwerkingsverbanden	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten		
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidsbesluit	

7.1 Toelichting instrumenten

GRONDVERWERVING[3]

Met grondverwerving neemt het college bewust een grondpositie 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 kan een weloverwogen keuze zijn die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Grondverwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf inzichtelijk te hebben waarvoor de verwerving nodig is. Daarnaast maakt het college een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risico-analyse. 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 huidige waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling;

3 Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

- Kosten om de grond geschikt te maken voor de toekomstige bestemming
  Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie 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;
- Prijsontwikkeling, opbrengsten en looptijd
  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;
- Gemeentelijke ambities, provinciaal 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).

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Bij verwerving van grond wordt eerst een partijdeskundig waarde-advies opgesteld door een externe partij. Dit dient als financieel kader voor de gesprekken. Vervolgens starten de onderhandelingen.

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

1 Duiding van het ruimtelijk initiatief
  De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. 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 termijnen te realiseren. Dit wil zij 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 impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook 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
  De grondverwerving wordt gedekt uit de reserve strategische verwervingen, bij planmatige aankopen uit de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6 Marktconformiteit
  De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform (highest and best use) en is onderbouwd met een actuele taxatie van een taxateur. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief onderscheiden we twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

STRATEGISCHE VERWERVING

Bernheze 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 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. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

Grondposities

Gronden die het maatschappelijk doel kunnen dienen, houdt de gemeente in eigendom. Denk hierbij bijvoorbeeld aan agrarische gronden. Het college kan in de pachtvoorwaarden eisen opleggen waardoor de biodiversiteit verbetert of vervuiling wordt voorkomen. Ook kan de gemeente gronden als ruilgronden gebruiken om (toekomstige) ontwikkelingen mogelijk te maken.

Grondposities die nu en in de toekomst geen maatschappelijke meerwaarde (direct of indirect) creëren en waar in de toekomst geen ontwikkelingen of aanleg van openbare infrastructuur worden voorzien, kan het college uitgeven.

Budgetten strategische verwervingen

Reserve strategische verwervingen

De raad stelt een reserve in om het eventuele verschil tussen de verwervingskosten en de balanswaardering af te dekken en daarnaast om risico's af te dekken.
Het college kan de raad bij de integrale afweging van de kadernota voorstellen om hier budget toe te voegen. Dit kan voor het eerst bij de begroting 2025-2028.

Budget exploitatie strategische verwervingen

Het hebben van strategische gronden brengt structurele lasten met zich mee. Van moment van aankoop totdat de grond in ontwikkeling wordt genomen. Denk hierbij aan rente, belastingen en heffingen. De raad kan hiervoor structureel budget beschikbaar stellen.
De afweging maakt de raad bij de behandeling van de kadernota en de begroting.

Grondverwervingen kunnen ook gelegenheidsaankopen zijn. Dit speelt als een grondeigenaar zijn grond te koop aanbiedt aan het college. Bij een gelegenheidsaankoop beoordeelt het college of de gronden in de toekomst kunnen bijdragen aan het realiseren van de ambities van de gemeente. Daarnaast kan het college ook agrarische percelen verwerven, die hij bijvoorbeeld kan inzetten om te ruilen met grondeigenaren, bijvoorbeeld om de ambities op het vlak van landbouw, natuur en water waar te maken.

De bevoegdheden van het college bij strategische verwervingen

Om snel te kunnen acteren op vrijkomende strategische posities, heeft het college de bevoegdheid om strategische verwervingen te doen tot een maximale balanswaarde van € 5,0 mln. Strategische verwervingen die een voorkeursrecht betreffen, tellen niet mee bij het bepalen van de balanswaarde. De raad heeft het voorkeursrecht bestendigd. Er geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

Als de aankoop meer dan € 2,5 mln. Bedraagt of de balanswaarde van € 5,0 mln. overstijgt, dan vraagt het college de raad om instemming. Het college kan dan bijvoorbeeld een koopovereenkomst met als ontbindende voorwaarde de instemming van de raad sluiten.

De aankoop van strategische gronden waarop Bernheze het voorkeursrecht heeft gevestigd zijn hierop een uitzondering. De raad heeft met het bestendigen van het voorkeursrecht al aangegeven dat zij die gronden als strategische gronden beschouwt. Het college is bevoegd dergelijke gronden bij aanbieding te verwerven.

Wanneer er bij strategische aankopen een voorziening moet worden getroffen (waaronder gelegenheidsaankopen), dan is het college bevoegd om de reserve strategische verwervingen als dekking in te zetten. Als de strategisch verworven grond wordt ingebracht in een grondexploitatie of op een ander manier wordt afgedekt, dan vloeit dit bedrag weer terug naar de reserve strategische verwervingen.

Activeren van voobereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan het college budget beschikbaar stellen 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:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst; en
2. 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 BIE. Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
3. de raad neemt het besluit om een budget voor de voorbereidingskosten beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA. De raad van Bernheze heeft dit gedelegeerd aan het college.

Doel verwerving	Ruilgronden	Strategische aankoop: gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein	Planmatige aankoop
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
	Verwervingskosten	Verwervingskosten	Verwervingskosten
		Voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of masterplan dat de raad heeft vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd; 2. de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) 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 masterplan 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 bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.	
		↙ ja / ↘ nee	
Verliesvoorziening	N.v.t.	Verwervingskosten -/- waarde toekomstige bestemming	Verwervingskosten-/- huidige waarde	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.	Reserve strategische aankopen	Reserve strategische aankopen	Risicoreserve grondexploitatie
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

PLANMATIGE VERWERVING

Een verwerving is planmatig als het verwervingsbudget beschikbaar is gesteld. Dit kan met een grondexploitatie of een investeringskrediet. Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming.

Bij zowel strategische als planmatige verwervingen onderbouwt het college de verwervingen met een taxatie door een taxateur. De taxatie is actueel.

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 het 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.

VOORKEURSRECHT

Een gemeente kan het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus ook opstallen). 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 aankopen.

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

Bernheze kan het voorkeursrecht vestigen 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 haar voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen. In dit geval gebruikt de gemeente haar 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 partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat zij 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. Wat voor (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. een aankoopbudget beschikbaar stelt;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Vestigen van voorkeursrecht[4]

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere bestemming beoogt. Er dient 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.

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Denk hierbij aan de publicatie van het voorkeursrecht, het informeren van de grondeigenaren met een aangetekende brief, het inschrijven in de basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (BRK-PB) etc. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

Duur voorkeursrecht onder Ow

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

4 Artikel 7.1 Ob



Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels[5] 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[6] 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 en de grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure[7] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde[8] 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 bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht[9].

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot aankoop, nadat de grondeigenaar zijn gronden aan de gemeente 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 de gemeente, in de hoop dat de gemeente deze gronden ook niet wil aankopen en zodoende het voorkeursrecht vervalt.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Bernheze ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar instrumenten in om te helpen.

5 Artikel 9.12 Ow
6 Artikel 9.13 Ow
7 Artikel 9.16 Ow
8 Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow
9 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 planologisch mogelijk zijn gemaakt. Bijvoorbeeld met een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit (hierna: BOPA). De toekomstige vorm van ontwikkeling moet hierbij afwijken en 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 gemeenteraad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een meer prominente 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 dient bij de Raad van State aangetekend te worden. 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 naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Bernheze heeft daarom niet zonder meer 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 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 hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van 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 zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde ‘tweesporenbeleid’ een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid wil zeggen 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 dat kan Bernheze 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 raad 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 gezien recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het wordt hierdoor 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 Bernheze de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

Voorbeelden van een-op-een uitgifte

Woningcorporaties
De gemeente wenst sociale huurwoningen te realiseren en duurzaam betaalbaar te houden voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatie-afspraken met de woningbouwcorporatie.

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. 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 mede-dinging. 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.

Groen- en reststroken
De gemeente verkoopt groen- en reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen zijn.

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.

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)programma en daarnaast de gronduitgifte.

GRONDUITGIFTE

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure
Bernheze volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een openbare selectieprocedure, ook wel tender-procedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: een-op-een uitgifte
Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak een-op-een 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 een-op-een uitgifte in alle gevallen bekend door dit tijdig te publiceren. Hierdoor kan iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Vestigen van zakelijk rechten
Uitgifte in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. Het college kan bij wijze van uitzondering hiervan afwijken door een zakelijk recht te vestigen. Denk hierbij aan erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De ca-non of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

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 bestemming of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbij schiet.

Pacht

Agrarische gronden kan de gemeente verpachten. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels[10]. 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 hoeves 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.

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 zelfstandig de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

Naast deze twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten bestaat er ook teeltpacht. Daarbij kunnen partijen een pachtovereenkomst aangaan voor één- of tweejarige teelten.

10 Artikel 7:311 ev BW

Duurzaam pachtbeleid

Het uitgangspunt van de gemeente is om landbouwgronden duurzaam te verpachten.
In het gemeentelijke pachtbeleid staan de onderstaande duurzaamheidsmaatregelen:

Eco-regeling

De gemeente sluit bij het verpachten van landbouwgrond aan de bij de eco-regeling van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Met de eco-regeling wordt toekomstbestendig boeren beloond. De eco-regeling zet in op het verbeteren van de biodiversiteit, de bodem en de lucht, het klimaat, het landschap en water. Een boer die eco-activiteiten uitvoert, kan daarvoor subsidie van de rijksoverheid krijgen.

Bloemrijke randen

Het wordt de norm om de randen van de verpachte percelen bloemrijk in te zaaien.
Een onafhankelijke partij controleert dit ieder jaar met een steekproef.

Verboden en voorschriften

Het gebruik van chemische insecticiden, chemische fungiciden en kunstmest is verboden het is verplicht om het gewas mechanisch onder te werken zonder het vooraf dood te spuiten met glyfosaat.

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 worden met een grondprijsadvies (grondprijzenbrief) of met een separate taxatie.

De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het (toekomstig) gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

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

- woningbouw:
  geliberaliseerde huurwoningen;
- koopwoningen: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- commerciële functies;
- bedrijven;
- overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- groen- en reststroken[11];
- nutsvoorzieningen;
- huur;
- opstalrecht;
- erfpacht;
- pacht.

Uitzonderingen:

- sociale huurwoningen
  De grondprijs voor sociale huurwoningen die worden gerealiseerd door de toegelaten instellingen volgens de Woningwet zijn een onderdeel van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties. De onderbouwing van de grondprijzen vindt plaats aan de hand van de comparatieve methode. Het betreft een vaste grondprijs, eventueel gedifferentieerd naar woninggrootte en woningtypologie.
  Voor niet reguliere grondverkoop wordt de grondprijs of opstalwaarde bepaald op basis van taxatie of residuele waardering. Onder niet reguliere grondverkoop valt bijvoorbeeld herontwikkeling van gemeentelijk vastgoed.
- maatschappelijke functies zonder winstoogmerk
  Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een prijs per m² die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

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 Bernheze op voorhand een (minimale) grondprijs vaststellen, eventueel onderbouwd met een taxatie.

Grondprijzenbrief

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders die vastliggen in deze nota grondbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een taxateur.

De grondprijzenbrief bevat de basisprijzen voor de kernen van Bernheze en de diverse categorieën. Binnen de categorieën kan het college differentiëren op projectniveau en naar typologie of prijssegment. In de grondprijzenbrief legt het college de mogelijkheden vast om op kavelniveau af te wijken. Denk hierbij aan het verhogen van de grondprijs indien een bouwkavel een gunstige ligging heeft, of juist het verlagen van de grondprijs bij incourante kavels. Het college is bevoegd om beargumenteerd en onderbouwd de grondprijs met maximaal 10% van de basisprijs te verlagen. Een eventuele verdere verlaging onderbouwt het college met een taxatie of een marktconformiteitstoets van een taxateur. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen basisprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats.

STURING MET PLANOLOGISCHE INSTRUMENTEN

Bestemming van grond

De kern van het faciliterende grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: Bernheze stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Bernheze planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, 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 ruimtelijk 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 ruimtelijk initiatief te realiseren.

11 Conform Regeling voor de verkoop en ingebruikgeving van overhoeken in de gemeente Bernheze 2012

Voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit[12] 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 of omgevingsverordening 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 Omgevingswet 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.

Dit instrument helpt Bernheze met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit inzetten bij actief en actief faciliterend grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

Naast een sturende rol heeft Bernheze 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 aangewezen (bouw)activiteit[13] maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten[14] en daarnaast eventueel de financiële bijdragen[15]. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader ligt vast het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage.

Intentieovereenkomst

Als het college medewerking verleent aan een initiatief dan wordt bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. In de intentieovereenkomst staan de afspraken over de planning en het kostenverhaal van de ambtelijke inzet tijdens de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase onderzoeken partijen de haalbaarheid en de kaders waarbinnen de ontwikkeling moet plaatsvinden. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt aan het ruimtelijk initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een initiatiefnemer afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de initiatiefnemer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een initiatiefnemer mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een initiatiefnemer te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de initiatiefnemer niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage en het aantal betaaltermijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

12 Artikel 4.14 Ow
13 Artikel 8.13 Ob
14 Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
15 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

Uitblijven van overeenstemming

Indien Bernheze en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de BOPA. De gemeente kan ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan het ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de initiatiefnemer niet wil voldoen aan het kostenverhaal, dient de gemeente te motiveren en te onderbouwen dat zij niet aan betaalplanologie doet.

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie[16] en financiële bijdragen[17] op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Bernheze kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Daarnaast kan de schaduwberekening van het publiekrechtelijk kostenverhaal helpen om het kostenverhaal via het anterieure spoor vorm te geven. Hiermee toetst de gemeente of de exploitatiebijdrage c.q. financiële bijdrage redelijk en billijk is.

STEDELIJKE KAVELRUIL

De Omgevingswet 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 kavelruil-overeenkomst. 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 stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

De stedelijke kavelruil is een dan ook sprekend voorbeeld van een manier waarop de gemeente haar actieve faciliterende rol kan pakken.

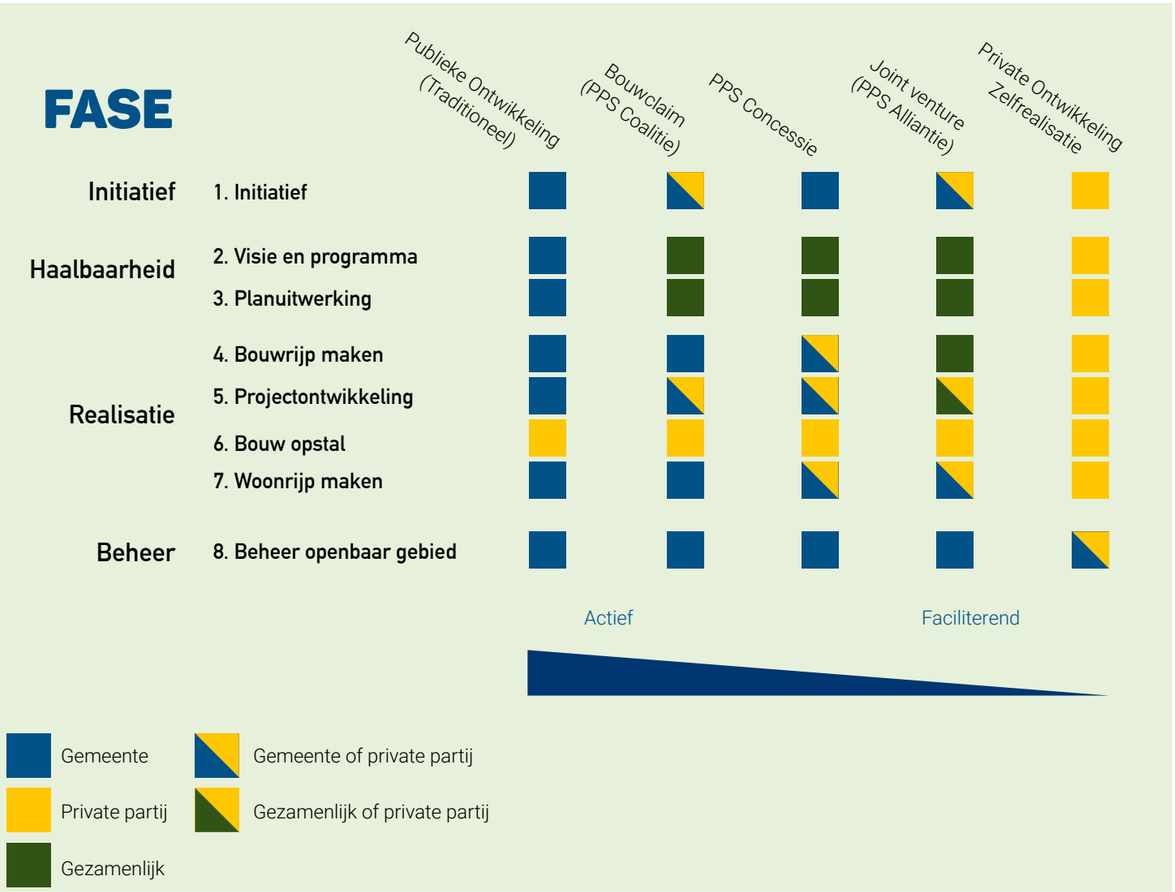
16 Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
17 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

8 SAMENWERKEN

Bij een actieve houding van de gemeente past samenwerking met marktpartijen. Het college kiest voor een samenwerkingsvorm dat voor het ruimtelijk 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.

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 ruimtelijk 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 ruimtelijk 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.

SAMENWERKINGSVORMEN

Bouwclaim
De bouwclaim 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.

Concessie
Bij een concessie heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding 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 kwaliteitsnormen. 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 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.

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 & control cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft[18]. 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. Het college actualiseert de grondexploitaties en de risicoanalyse twee keer per jaar.

Risicomanagement

Twee keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. De gemeente doet dit voor alle activiteiten en hanteert een systematiek, waarbij ze de afzonderlijke risico's in kaart brengt. Ze beoordeelt hierbij:

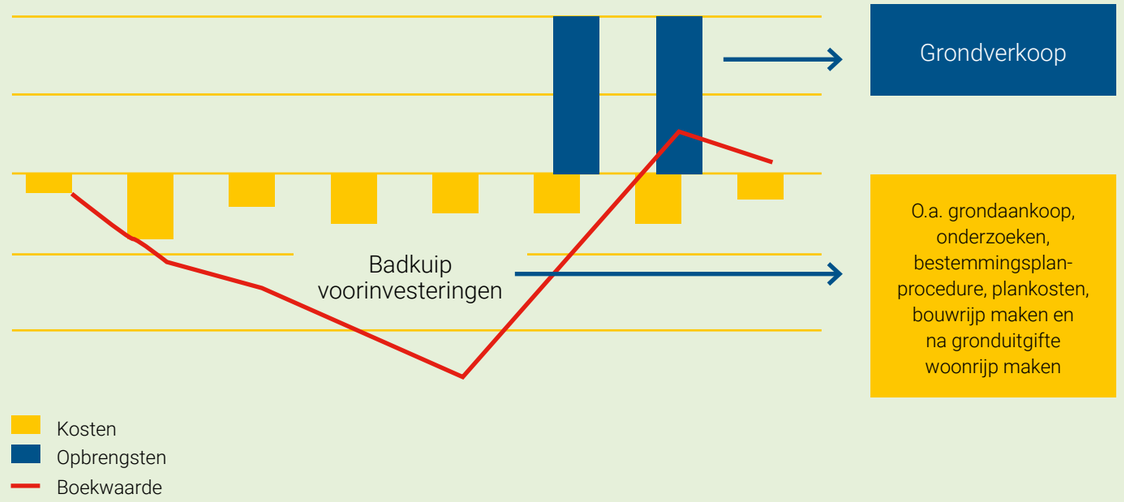
- de maximale omvang van het risico;
- de kans dat een risico zich voordoet (risicofactor);
- de termijn waarbinnen dit risico verwacht kan worden (tijdsfactor).

Zij maakt hierbij een onderscheid tussen incidentele en structurele risico's en dekt deze af met het algemene weerstandsvermogen.

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risico's zitten dan voornamelijk in de overschrijding van de kosten voor inzet van capaciteit. De risicoanalyse omvat dan ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert.

18 De meest actuele notities betreffen 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) en 'Voorwaarden warme gronden in Notitie grondbeleid aangepast' (2022).

Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie



BBV richtlijnen

De commissie BBV geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:

- de gemeente Bernheze neemt een verlies direct als het zich voordoet met een verliesneming;
- de (tussentijdse) winstneming (tussentijdse) winstnemingen komen ten gunste van het jaarrekeningresultaat;
- de kostensoorten;
- de rentetoerekening;
- de disconteringsvoet;
- de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- activeren plankosten (IMVA)
- activeren van grondaankopen (MVA)



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 & control cyclus. 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 in te brengen[19].

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, vaststellen van reserve-vorming en dotaties aan voorzieningen	
Voorbereidingskosten		Beschikbaar stellen budget voorbereidingskosten[20].
		Uitvoeren voorbereidingskosten
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties (verwacht verlies)[21]	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties (verwacht positief resultaat)[22]
	Herzien en afsluiten van grondexploitaties.	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
Onteigening	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

19 Gemeentewet artikel 169 lid 4
20 Financiële verordening 2021
21 Financiële verordening 2021
22 Financiële verordening 2021

gemeente BERNHEZE