Nota

Grondbeleid Gemeente Houten 2024



Versie 9 januari 2024

Inhoudsopgave

Inleiding 3
Kernboodschap 3
Leeswijzer 3

1. Grondbeleid in Houten 4
1.1 Welke soorten grondbeleid zijn er? 4
1.2 Grondbeleid in het verleden 5
1.3 Keuze gemeentelijk grondbeleid: situationeel grondbeleid 5
1.4 Grondbeleid en Governance 6

2. Afwegingskader instrumenten grondbeleid 7
2.1 Afwegingskader ontwikkeling en toepassing grondbeleid 7
2.2 Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten 9
2.2.1 Minnelijke verwerving 9
2.2.2 Het vestigen van een voorkeursrecht gemeente *9*
2.2.3 Onteigening *9*
2.2.4 Instrumentarium onder de Omgevingswet 10
2.2.5 Gronduitgifte 11
2.3 Faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten 12
2.3.1 Kostenverhaal 12

3. Financiële kaders 13
3.1 Algemene Kaders 13
3.1.1 BBV 13
3.1.2 Vpb 13
3.1.3 Staatssteun 13
3.2 Strategische aankopen 14
3.3 Grondexploitaties 14
3.4 Activeren van plankosten 15
3.5 Reserves 15
3.6 Risicomanagement en weerstandsvermogen 16
3.7 Grondbedrijf en verantwoording 16

Bijlagen
Bijlage 1 stromingen grondbeleid 17
Proactief faciliterend grondbeleid 17
Passief faciliterend grondbeleid 17
Bijlage 2 besluitvormingsmatrix grondbeleid 19
Bijlage 3 Gronduitgifte en techniek 20
Grondprijzen 20
Didam-arrest 20
Tijdelijk beheer 20

Inleiding, kernboodschap en leeswijzer

De gemeente Houten blijft zich de komende jaren ontwikkelen. De uitdaging bij de groei van Houten is om de verschillende ontwikkelingen die de komende jaren voorzien worden (woningbouw, bedrijven, recreatie etc.), te faciliteren met behoud, of zelfs versterking van de kernkwaliteiten. De impact van de ruimtelijke opgave op de woon- en leefomgeving van de inwoners van Houten zal groot zijn. De ambitie van de gemeente is om bij de realisatie van de woningbouwopgave erop toe te zien dat wordt aangesloten bij de kenmerken van het Houtens DNA, de door de raad vastgestelde Woonvisie Houten 2021-2030, de in voorbereiding zijnde Omgevingsvisie en de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Het realiseren van ambities speelt zich af in zowel de al stevig bebouwde omgeving, het open buitengebied als in nieuwe uitleggebieden, zoals Houten Oost. Er zijn diverse herontwikkelingsopgaven en inbreidingslocaties. De toekomstige binnenstedelijke ontwikkelopgaven zijn weliswaar kleiner van omvang, maar ook een stuk complexer van aard dan bouwen in een uitleggebied. Samen met inwoners, bedrijven en andere stakeholders zal daarom getracht moeten worden een ontwikkeling tot stand te brengen waarbij de diverse belangen zorgvuldig worden afgewogen.

Kernboodschap

Het grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van onder andere volkshuisvesting, lokale economie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Het grondbeleid is niet leidend, maar ondersteunend aan deze ruimtelijke doelstellingen. Er is geen blauwdruk voor het voeren van grondbeleid die toepasbaar is op elke locatie en ten aanzien van elke gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Deze nota grondbeleid beschrijft de beschikbare instrumenten en geeft een beleidsrichting. Vervolgens zal erin een aparte strategienota per project/gebied/initiatief worden bepaald welke rol de gemeente kan en/of moet innemen, teneinde de kans op een succesvolle realisatie van een bepaalde ruimtelijke doelstelling zo groot mogelijk te maken. We noemen dit uitgangspunt 'situationeel grondbeleid'.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt omschreven wat grondbeleid is, welke soorten grondbeleid er zijn en welke keuze in Houten gemaakt wordt. Hoofdstuk 2 gaat in op de gereedschapskist van instrumenten die behoren bij grondbeleid en hoe wij welke keuzes maken in de toepassing van die instrumenten. Hoofdstuk 3 geeft de financiële spelregels die gehanteerd worden bij het uitvoeren van het grondbeleid en haar instrumentarium.

1. Grondbeleid in Houten

Grondbeleid is doelgericht overheidsoptreden in de grond- en vastgoedmarkt. Het grondbeleid is een hulpmiddel bij het uitvoeren van het omgevingsbeleid van de gemeente om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, klimaatadaptie en biodiversiteit, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. In het kader van het omgevingsbeleid wordt de maatschappelijk gewenste bestemming van de grond vastgelegd. Dit gebeurt via een plan of besluit op basis van de Omgevingswet. Het grondbeleid draagt eraan bij dat die bestemmingen werkelijkheid worden. Doelstelling van het grondbeleid is het zodanig sturing geven aan de inzet en het gebruik van grond dat daarmee gestelde doelen kunnen worden gerealiseerd. Grondbeleid is een middel en geen doel op zich.

1.1 Welke soorten grondbeleid zijn er?

Grondbeleid heeft 2 hoofdstromingen: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden of werkt risicodragend samen met private partijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp).
Bij faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich in beginsel tot haar publiekrechtelijke taak. Zij stelt de kaders voor de ontwikkeling vast (in de vorm van een omgevingsplan), maar derden (zoals ontwikkelaars of woningcorporaties) zijn verantwoordelijk voor de realisatie. De gemeente is hierbij wel verplicht kosten (onder meer fysieke inrichtingskosten en plankosten) te verhalen op de betreffende initiatiefnemers.

Voordelen *actief* grondbeleid:
- Regiefunctie is tegen minder inspanningen te vervullen.
- Meer sturing in financieel, organisatorisch en juridisch opzicht.
- Meer zeggenschap over kwaliteit, programma, planning, prijzen en bouwtempo.
- Profiteren van waardestijging, inkomsten komen ten goede van de gemeente (in geval van winstpotentie).
- Meer keuze uit samenwerkingspartners.

Belangrijkste nadeel bij actief grondbeleid is het financiële risico dat een gemeente loopt.

Voordelen *faciliterend* grondbeleid:
- Regie mogelijk via publiekrechtelijke instrumenten.
- Het kostenverhaal is wettelijk geregeld.
- Het grondexploitatierisico wordt overgeheveld naar de markt.
- Minder voorinvesteringen voor de gemeente.

Belangrijkste nadeel bij faciliterend grondbeleid is dat de gemeente niet kan profiteren van een eventuele waardestijging van de grond en erg afhankelijk is van ontwikkelaars voor het halen van haar doelstellingen en derhalve minder regie heeft. Het nakomen van afspraken kan moeilijker worden afgedwongen.
Binnen de bandbreedte van deze twee uitersten zijn er nog diverse tussenvarianten mogelijk. Een overzicht van de verschillende varianten is als bijlage 1 bij deze nota toegevoegd. De kern van het verlenen van medewerking aan ontwikkelingen komt voort uit de toets of en in hoeverre bijgedragen kan worden aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen of vastgestelde kaders die volgen uit bijvoorbeeld de Omgevingsvisie.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen actief en faciliterend grondbeleid weergegeven.

	Actief	Faciliterend
Sturing / regie	Maximaal	Minder en vergt andere ambtelijke inzet, via anterieure ovk of kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan
Kostenverhaal	Via grondprijs (gemaximeerd door de markt)	Via anterieure ovk of kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan, gemaximeerd tot aan grondopbrengsten en forfaitaire plankosten
Financierings-behoefte	Afhankelijk van de (hoogte en fasering van) voorinvesteringen	Beperkt, ook afhankelijk van contractafspraken
Financieel risico	Gemiddeld tot hoog	Beperkt, gemeente faciliteert slechts
Verdienmodel	Afhankelijk van ambitie en business case	Niet, alleen kostenverhaal ambtelijke inzet en investeringen openbare ruimte

1.2 Grondbeleid in het verleden

De oude Nota Grondbeleid dateert uit 2009 (Nota Grondbeleid 2009-2013). Sindsdien zijn de inzichten over de gemeentelijke betrokkenheid bij ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven veranderd. Waar eerst de gemeente uitging van uitnodigingsplanologie wil de gemeente nu meer regie hebben en voeren op ruimtelijke ontwikkelingen en initiatieven. Uit de laatste prognoses en vastgelegd in de Woonvisie Houten 2021-2030 blijkt dat Houten normatief moet groeien met circa 4750 woningen om te voldoen aan de toekomstige woningbehoefte waarbij de grondposities van de gemeente beperkt zijn. Daarnaast is sinds 2009 de wet- en regelgeving omtrent grondbeleid ingrijpend gewijzigd. Er is derhalve een nieuwe nota grondbeleid nodig om goed in te kunnen spelen op de groeiambitie, welke ambities tevens zijn vastgelegd in voormelde Woonvisie, het Programma Bouwen voor Houten, prestatieafspraken met Woonin en om te voldoen aan gewijzigde wet- en regelgeving.

1.3 Keuze gemeentelijk grondbeleid: situationeel grondbeleid

Niet elk bouwinitiatief in de gemeente Houten vraagt om hetzelfde grondbeleid. Wat in de ene ruimtelijke ontwikkeling werkt, werkt in de andere niet en vice versa. Grondbeleid bij bouwinitiatieven is en blijft maatwerk en er moet per casus een nieuwe afweging worden gemaakt. De keuze voor het te voeren grondbeleid binnen een bouwinitiatief zal in een zo vroeg mogelijk stadium worden gemaakt. Daarbij kan de gemeente vrij kiezen tussen een actief of faciliterend grondbeleid of een combinatie hiervan.

Door te kiezen voor een situationeel grondbeleid heeft de gemeente meer flexibiliteit en biedt het de gemeente meer kansen om in te spelen op marktontwikkelingen. De gemeente kan ter ondersteuning van initiatieven vanuit de markt diverse instrumenten inzetten. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om in specifieke gevallen te kiezen voor een actieve aanpak.

De gemeente zal per locatie vooraf een onderbouwde afweging maken aan de hand van het afwegingskader (zie hoofdstuk 2.1) en de hierna vermelde criteria. Afhankelijk van de afweging van dit kader en deze criteria volgt dan een keuze uit een actief of faciliterend grondbeleid (= situationeel grondbeleid). Het is namelijk van belang om bij het ontstaan of opkomen van een initiatief na te gaan wat de ambities en doelen zijn en aan de hand daarvan de kaders en de rol van de gemeente te bepalen (ook financieel). De keuze voor de inzet van het grondbeleid (faciliterend vs. actief) volgt mede hieruit.

De volgende criteria spelen een belangrijke rol:

- *Maatschappelijke betrokkenheid en publiek belang*
  Ontwikkelingen met een maatschappelijk karakter, een maatschappelijke doelstelling en een publiek belang die de markt, de maatschappelijke sector en/of corporatiesector niet oppakken.

- *Programmatische toevoeging*
  Een specifieke programmatische doelstelling in type programma of diversiteit van een (bestaand of nieuw) gebied die de markt en/of corporatiesector niet oppakken.

- *Kwaliteit publieke ruimte*
  Er is een bepaalde kwaliteit van de publieke ruimte beoogd, waardoor een plan en business case ontstaan die de markt en/of corporatiesector niet oppakken.

- *Financieel verdienvermogen*
  Actief grondbeleid c.q. risicodragende grondexploitatie leidt naar verwachting tot financiële bijdragen aan maatschappelijke doelen.

- *Urgentie*
  In het gemeentelijk beleid beoogde (ruimtelijke) ontwikkelingen die de markt en/of corporatiesector naar inzicht van de gemeente niet tijdig genoeg oppakken.

- *Innovatie / duurzaamheid*
  Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het aantrekken en huisvesten van bedrijven of organisaties met een innovatief of duurzaam karakter, die een bijzondere meerwaarde geven voor de gemeente.

- *Invloed*
  In hoeverre kan de gemeente de ontwikkelingen in het gebied of locatie sturen, waarbij vooral de wijzigingsbevoegdheid van het Omgevingsplan en de grondposities van de gemeente van belang zijn.

1.4 Grondbeleid en Governance

De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De raad stelt de kaders van het grondbeleid vast en controleert of het college het grondbeleid uitvoert binnen deze kaders.
De wijze van verslaglegging over het gevoerde grondbeleid wordt zodanig vormgegeven dat de raad in staat is haar controlerende functie naar behoren uit te voeren. De precieze rolverdeling tussen college en raad is opgenomen in bijlage 2, waarin de besluitvormingsmatrix grondbeleid is opgenomen.

2. Afwegingskader instrumenten grondbeleid

Afhankelijk van de keuze die per ontwikkeling wordt gemaakt zijn diverse instrumenten beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. Actief en faciliterend grondbeleid kennen elk hun eigen instrumenten.

Wanneer de gemeente een actievere rol aanneemt is het doel om eigendom te verkrijgen om van daaruit te kunnen sturen op een voorgenomen ontwikkeling. Daarbij komen de volgende instrumenten in beeld om grip te krijgen op een specifieke locatie:
• minnelijk (vrijwillig) verwerven van strategische posities in een gebied (zie paragraaf 2.2.1). Eventueel aangevuld met:
• vestigen van voorkeursrecht gemeente om ongewenste speculatie tegen te gaan en regie te verkrijgen (zie paragraaf 2.2.2). Eventueel aangevuld met:
• onteigening (als laatste middel om posities van onwelwillende eigenaren te verkrijgen), zie paragraaf 2.2.3).

Als de gemeente een grondpositie heeft of verkrijgt heeft de gemeente regie op het bouw- en woonrijp maken, uitgifte van gronden en de realisatie van deze gronden (zie paragraaf 2.2.5).

Zoals in hoofdstuk 1 paragraaf 1.3 opgenomen, voert de gemeente een situationeel grondbeleid. Met name waar er kansen zijn, zal de gemeente instrumenten kunnen toepassen vanuit actief dan wel faciliterend grondbeleid. Verder kan de gemeente trachten strategische grondposities te verwerven (paragraaf 3.2). In paragraaf 2.1 wordt beschreven hoe de gemeente Houten van plan is de verschillende instrumenten in te zetten (afwegingskader).
Paragraaf 2.2 omschrijft wanneer de gemeente een strategische aankoop kan doen en welke spelregels daarvoor gelden. In paragraaf 2.2 tot en met 2.3 staat per type grondbeleid uitgewerkt welke instrumenten daarbij horen en wat deze inhouden.

2.1 Afwegingskader ontwikkeling en toepassing grondbeleid

In het kader van het Programma Bouwen voor Houten (2023) staat Houten voor een integrale en gebiedsgerichte werkwijze. Daarbij is het belangrijk dat de gemeente niet over onbeperkte middelen beschikt (financieel en capaciteit). Daarom kiest de gemeente ervoor om per gebied/locatie te kijken welke regie de gemeente wenst op die locatie/dat gebied. Door op een integrale manier naar de ontwikkeling te kijken, worden de criteria als hiervoor vermeld in hoofdstuk 1.3 meegenomen en afgewogen. Een integrale beoordeling voorkomt verder dat ambities stapelen zonder naar de gevolgen daarvan te kijken. Op deze manier wordt bovendien vroegtijdig besproken wat haalbaar is bij een gebiedsontwikkeling.

Om een weloverwogen beslissing te nemen over een (gebieds)ontwikkeling en te kunnen prioriteren is het nodig dat vooraf door middel van een integrale afweging inzicht wordt verkregen om de inzet van het grondbeleidsinstrumentarium gericht vorm te kunnen geven. Dit geldt bij de grotere opgaven maar ook per zelfstandig project buiten grote(re) gebiedsontwikkelingen. Daarom is in het kader van een actiever grondbeleid een afwegingskader voor de inzet van het grondbeleid opgesteld. Het dwingt tot integrale afweging en zorgt voor een zorgvuldige motivatie en prioritering van de inzet van de instrumenten en middelen van het grondbeleid.

Het afwegingskader maakt een onderscheid tussen ‘willen’ (beleid) en ‘kunnen’ (uitvoering). In eerste instantie dient te worden beoordeeld of een ontwikkeling past binnen beleid en/of ambities en of de gemeente de ontwikkeling ook *wil*. Vervolgens zal naar de uitvoering worden gekeken en met name gekeken worden hoe de ontwikkeling of plan gerealiseerd *kan* worden. Vooral voor de inzet van actief grondbeleid geldt namelijk dat de handelswijze van de gemeente mede afhankelijk is van de positie en handelswijze van andere in het gebied aanwezige actoren.

Bij alle besluiten over inzet van instrumenten uit het grondbeleid wordt vanaf vaststelling van de nota grondbeleid 2024 een argumentatie opgesteld die dit afwegingskader volgt.

In een schema vertaalt dit stappenplan zich als volgt:

willen	**BELANG**	Draagt het plan in voldoende mate bij aan gemeentelijke doelstellingen en ambities?
	↓	
	PRIORITEIT	Welke ambities hebben prioriteit vanuit een integrale, gebiedsgerichte benadering?
	↓	
	FASERING	Binnen welke termijn kan de ontwikkeling worden gerealiseerd?
	↓	
	ACTOREN	Welke actoren zijn betrokken en is actieve gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk?
	↓	
kunnen	**INSTRUMENTEN**	Welke instrumenten kan de gemeente inzetten en wat is het meest effectief/efficiënt?
	↓	
	AFWEGING	Wat zijn de voordelen, nadelen, kosten, opbrengsten en risico's?

Willen/ Beleid

1. Belang

Allereerst is het van belang om in beeld te krijgen in welke mate het plan/de ontwikkeling bijdraagt aan ambities en doelstellingen van de gemeente. Deze ambities en doelstellingen volgen in eerste instantie uit de (concept)omgevingsvisie en (huidige maar ook toekomstige) programma's en sectoraal beleid.

2. Prioriteit

Als tweede stap zal voorafgaand aan een ontwikkeling het noodzakelijk zijn te prioriteren: welke ambities/ doelstellingen hebben prioriteit vanuit een integrale gebiedsgerichte benadering. Dit is noodzakelijk om te voorkomen dat door stapeling van ambities de ontwikkeling bij voorbaat onhaalbaar wordt en om te voorkomen dat ambities worden opgelegd die onderling strijdig zijn. Daarbij dient de huidige (dan wel voorzienbare toekomstige) problematiek in het gebied als onderlegger te worden gebruikt. Hiermee kunnen we bijdragen aan de mogelijke oplossingen daarvan.

3. Fasering

De derde stap is fasering: binnen welke termijn kan het plan /ontwikkeling worden gerealiseerd? Wil de gemeente invloed op het tempo van de ruimtelijke ontwikkeling en/ of versnelling, vertraging of afstemming in de diverse programma's realiseren? Ook personele capaciteit dient hierin meegewogen te worden.

Deze drie stappen vormen de basis voor de uitgangspunten om vervolgens te bepalen of en in hoeverre dit haalbaar is, dan wel of deze uitgangspunten bijgesteld dienen te worden. De volgende afwegingen zijn onderling samenhangend.

Kunnen/ Uitvoering

4. Actoren

Welke actoren zijn betrokken en is gemeentelijke betrokkenheid noodzakelijk? Hierbij hoort de vraag of de markt de ontwikkeling kan oppakken binnen voor de gemeente acceptabele voorwaarden of is er sprake van marktfalen waarbij de gemeente als kartrekker moet fungeren.

5. Instrumenten

Welke grondbeleidsinstrumenten kan de gemeente inzetten en wat is het meest effectief/ efficiënt? Aan de hand van de voorgaande stappen/ uitgangspunten (1 tot en met 4) wordt het te bereiken resultaat met betreffende ontwikkeling gekoppeld aan het effect van inzet van de instrumenten. Dit kunnen actieve of faciliterende instrumenten zijn naar gelang wat de ontwikkeling/ het plan vraagt.

6. Afweging

In samenhang met de voorgaande stappen dient een totale afweging te worden gemaakt. Naast financiën wordt ook gekeken naar de maatschappelijke toegevoegde waarde. Hier worden alle voor- en nadelen gewogen en wordt tevens gekeken naar de kosten, opbrengsten en risico's. Daarbij kan het zijn dat op basis van deze weging toch besloten wordt dat de randvoorwaarden uit stappen 1 t/m 3 niet houdbaar zijn, dan wel dat stap 4 en 5 anders beschouwd dienen te worden. In dat geval zal opnieuw naar alle

stappen moeten worden gekeken. Dit kan leiden tot bijstelling van de ambities en/of inzet van grondbeleidsinstrumenten.

Verwacht wordt dat binnen deze kadering de ambities en doelstellingen van de gemeente Houten tot volle wasdom kunnen komen en daarmee van Houten een stad van nog meer kwaliteit kunnen maken. De stappen zijn volgordelijk weergegeven, maar de praktijk van grondbeleid laat zien dat ontwikkelingen niet altijd zo voorspelbaar verlopen. Het is daarmee goed mogelijk dat op een later moment in het planproces de afweging wordt heroverwogen omdat de omstandigheden zijn gewijzigd.

2.2 Actief grondbeleid en bijbehorende instrumenten

Hierna wordt ingegaan op de instrumenten die vallen onder actief grondbeleid. Let wel, alvorens tot inzet van één van deze instrumenten wordt overgegaan, zal dat gestaafd moeten worden door het afwegingskader zoals bedoeld in paragraaf 2.1.

2.2.1 Minnelijke verwerving

Bij minnelijke (ongedwongen) grondverwerving gaan de gemeente en de eigenaar in onderhandeling over de aankoop van de grond of pand, op basis van een taxatie door deskundigen. Als de gemeente en grondeigenaar tot overeenstemming komen, resulteert dit meestal in een koopovereenkomst. De notaris zal de leveringsakte aan de hand daarvan opstellen en na passeren daarvan bij het Kadaster aanbieden en laten inschrijven in de openbare registers. Daarmee ligt de nieuwe eigendomssituatie vast. Minnelijke verwerving is een collegebevoegdheid. Het beschikbaar stellen van middelen voor de aankoop is een raadsbevoegdheid.
In geval de nut en noodzaak van de verwerving noodzakelijker wordt, kunnen ook andere instrumenten worden ingezet zoals een voorkeursrecht gemeente (zie paragraaf 2.2.2) en als ultimum remedium de onteigening (zie paragraaf 2.2.3).

2.2.2 Het vestigen van een voorkeursrecht gemeente

De gemeente krijgt hiermee een voorkeurspositie binnen het gebied waar dit recht gevestigd wordt. Eigenaren van percelen waarop het gemeentelijk voorkeursrecht is gevestigd zijn – op enkele uitzonderingen na – in geval van voorgenomen verkoop verplicht hun percelen eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het voorkeursrecht kent drie doelen: het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzichtelijkheid in de grondmarkt en prijsbeheersing. Participatie is bij een voorkeursrecht niet mogelijk omdat vooraf participeren juist leidt tot speculatie waarmee het doel van het voorkeursrecht wordt ondermijnd.
Het vestigen van een voorkeursrecht is een raadsbevoegdheid. Het zogenaamde voorbeschermingsvoorkeursrecht is een collegebevoegdheid en vervalt bij een raadsbesluit die het voorkeursrecht opvolgt. In geval het raadsbesluit niet binnen drie maanden na het collegebesluit wordt genomen, vervalt het voorkeursrecht.

Het vestigen van het voorkeursrecht wordt niet lichtzinnig toegepast. In voorkomende gevallen zal het noodzakelijk zijn. Zeker in gebieden waar de gemeente grote opgaven heeft, waar de gemeente een regierol wil hebben dan wel waar het een strategische locatie betreft. Waar het toegepast wordt, zorgt de gemeente voor zorgvuldige communicatie met alle betrokkenen.

2.2.3 Onteigening

De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om in een uiterste geval te onteigenen. Onteigening is een zwaar instrument en is alleen mogelijk indien kan worden aangetoond dat het publieke belang zwaarder weegt dan het persoonlijke belang en de eigenaar geen (succesvol) beroep doet op zijn recht op zelfrealisatie. Bovendien moet de gemeente eerst trachten het minnelijk te verwerven. Onteigening vergt een vastgesteld ruimtelijk plan (wijziging Omgevingsplan).
Bij verwerving met onteigening ‘als stok achter de deur’ wordt verworven op basis van volledige schadeloosstelling ter voorkoming van onteigening, waarbij de schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening volledig wordt vergoed, opgebouwd uit vermogensschade,

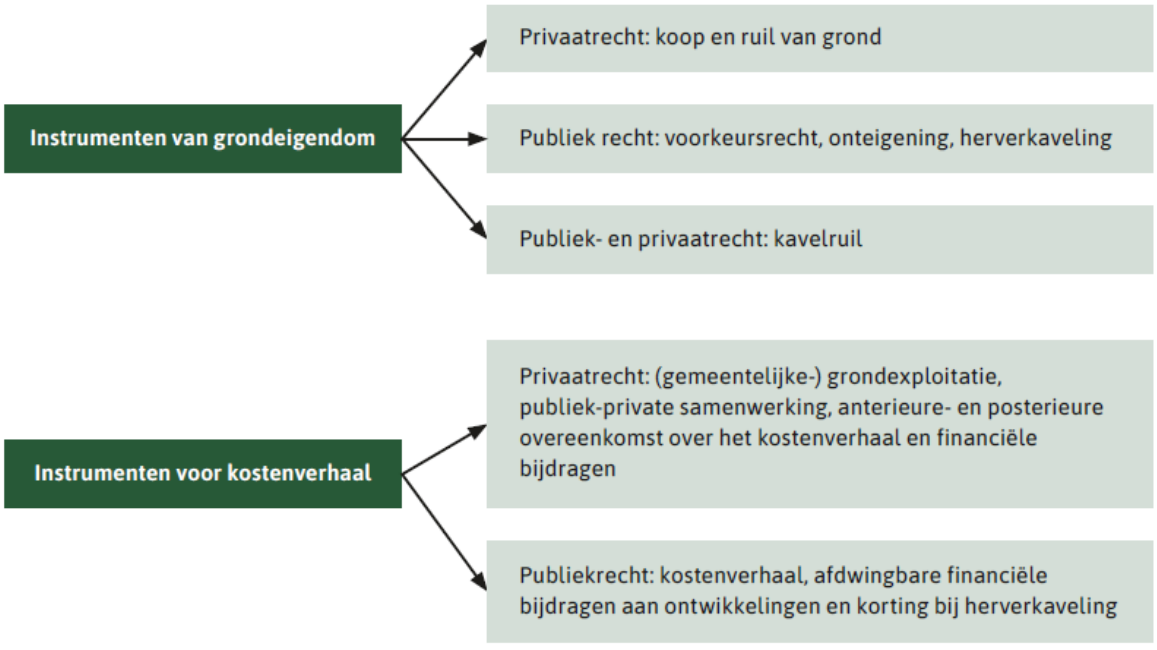
inkomensschade en bijkomende schade. Indien de verwachtingswaarde (de ‘complexwaarde’) hoger is dan de berekende schadeloosstelling op basis van de huidige bestemming en gebruik, dient deze te worden vergoed. Bij verwerving op onteigeningsbasis dient, met het oog op een eventuele onteigeningsprocedure, door de gemeente een verwervingsdossier te worden opgebouwd conform de daarvoor geldende vereisten.

Het bestuursorgaan (gemeenteraad) neemt zelf een besluit tot onteigening. Dat besluit moet bekrachtigd worden door de bestuursrechter. Tegen het bekrachtigingsbesluit staat hoger beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gerechtelijke procedure gaat alleen nog over de schadeloosstelling. De rechter spreekt niet de onteigening uit en kan ook geen bezwaren tegen de onteigening behandelen. De gerechtelijke procedure is een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter. De eigendomsoverdracht verloopt via de notaris. Doordat de procedures parallel geschakeld kunnen worden, is de verwachting dat de onteigeningsprocedure gemiddeld sneller doorlopen zal kunnen worden.

Inzet van het onteigeningsinstrument past bij een actief grondbeleid.

2.2.4 Instrumentarium onder de Omgevingswet

Hieronder een overzicht van de instrumenten onder de Omgevingswet en de relatie tussen de kerninstrumenten van de Omgevingswet tussen het kostenverhaal en de financiële bijdragen.



Instrumenten van het grondbeleid

Alleen de gemeente is bevoegd om bij bouwactiviteiten de regeling voor afdwingbare (publiekrechtelijke) financiële bijdragen toe te passen. Daarvoor moet de gemeente in het kerninstrument omgevingsplan regels opnemen.

De relatie tussen kostenverhaal en financiële bijdragen en de kerninstrumenten staat in de volgende tabel.

kerninstrument	instrument kostenverhaal of financiële bijdrage
omgevingsvisie programma	• onderbouwing vrijwillige financiële bijdrage (verplicht in omgevingsvisie of programma) • onderbouwing afdwingbare financiële bijdrage (facultatief) • onderbouwing vrijwillige financiële bijdrage (verplicht in omgevingsvisie of programma) • onderbouwing afdwingbare financiële bijdrage (facultatief)
omgevingsplan	• kostenverhaalregels • regels afdwingbare financiële bijdrage (facultatief)
projectbesluit	• kostenverhaalvoorschriften in projectbesluit of toevoegen kostenverhaalregels aan omgevingsplan
omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit	• kostenverhaalvoorschriften in vergunning

Relatie kostenverhaal en financiële bijdragen met de kerninstrumenten

2.2.5 Gronduitgifte

Wanneer de gemeente een grondpositie heeft verworven en met de ontwikkeling wordt gestart opent de gemeente een grondexploitatie. Dit is een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan (zoals een wijziging omgevingsplan) in beeld te brengen.
De gemeente kan deze gronden verkopen, verhuren of een zakelijk recht vestigen (bijvoorbeeld opstalrecht, erfpachtrecht etc.). Richtinggevend hierbij is dat de verkoop bijdraagt aan het realiseren van alle ruimtelijke doelen die de gemeente heeft.
De gemeente dient altijd binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te handelen en – indien van toepassing - binnen het aanbestedingsrecht. Zo dienen gronduitgiften te voldoen aan het gelijkheidsbeginsel.
Bij meerdere gegadigden (of als er meerdere gegadigden te verwachten zijn) biedt de gemeente mededingingsruimte. Deze procedure maakt zij openbaar. Hierdoor houdt de gemeente de gronduitgifte transparant en stelt zij private partijen in de gelegenheid dat zij onder de gestelde selectiecriteria, vrij kunnen mededingen op de grondpositie.
Voor alle grondverkopen binnen de gemeente is een protocol grondverkoop Houten 2022 op 1 november 2022 door het College vastgesteld.

Grond of vastgoed die in de strategische voorraad zit, kan worden uitgegeven aan derden om een door de gemeente gewenste ontwikkeling tot stand te brengen. Uitgifte van bouwrijpe grond geschiedt tegen de marktconforme waarde per m2 gekoppeld aan de functie zoals die in de nota grondprijzen of grondprijzenbrief is vastgelegd (zie verder bijlage 3). Deze grondprijs dient marktconform te zijn. Ook voor de levering van vastgoed aan derden wordt een marktconforme prijs gehanteerd. Uitgifte van bestaand vastgoed aan een intern beleidsveld (bijvoorbeeld voor eigen huisvesting), geschiedt voor de boekwaarde tenzij de marktconforme waarde lager is. In dat geval dient de marktconforme waarde gehanteerd te worden. Deze waarde komt dan ten laste van het desbetreffende beleidsveld.
Voor gronduitgifte zijn nog een aantal andere punten van belang. Deze punten zijn nader omschreven in bijlage 3.

2.3 Faciliterend grondbeleid en bijbehorende instrumenten

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente geen grondeigendom en is zij daar ook niet op uit. Daarmee zijn de instrumenten om te sturen op de inhoudelijke kaders van een ontwikkeling uitsluitend de reguliere planologische kaders. Het inzetten van reguliere planologische kaders (omgevingsplanwijziging, omgevingsvergunning), kost de gemeente geld. De dekking van die kosten wordt geregeld via anterieure overeenkomsten en/of via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan (de zogenaamde kostenverhaalsbeschikking).

2.3.1 Kostenverhaal

Wie een woning, bedrijfspand of ander gebouw bouwt of verbouwt, moet hiervoor in veel gevallen een bijdrage betalen aan de gemeente. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Dit noemen we kostenverhaal: de gemeente is wettelijk verplicht deze kosten te verhalen. De kosten die de gemeente kan verhalen staan vermeld in bijlage IV van het Omgevingsbesluit, waarbij ook de kosten voor bovenwijkse voorzieningen in aanmerking kunnen komen voor kostenverhaal. Het College heeft op 11 oktober 2022 voor de binnenplanse kosten de nota kostenverhaal 2022 vastgesteld. Voor 2024 is een nieuwe nota kostenverhaal gepland, waarbij ook de mogelijkheden worden onderzocht voor de kosten van bovenwijkse voorzieningen en vrijwillige financiële bijdragen gebiedsontwikkeling (artikel 13.22 Omgevingswet).

Voor het publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er onder de Omgevingswet twee systemen:

- Kostenverhaal met tijdvak (plannen met een duidelijk eindbeeld, fasering en einddatum) -> integrale gebiedsontwikkeling;
- Kostenverhaal zonder tijdvak (zonder duidelijk eindbeeld, fasering en einddatum) -> organische gebiedsontwikkeling.

Bij integrale gebiedsontwikkeling liggen het tijdvak en eindbeeld van de ontwikkeling vast. Het vastleggen van het tijdvak heeft gevolgen voor de wijze van kostenverhaal. Dit regelt artikel 13.14 Omgevingswet. Dit noemen we kostenverhaal met tijdvak.

Bij organische gebiedsontwikkeling bepalen de initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd. Er is geen blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling. Bij de uitvoering wordt pas meer duidelijk welke kosten het bevoegd gezag moet maken. De plankosten worden vooral bij de uitvoering van de bouwactiviteiten gemaakt. En minder bij het vaststellen van het omgevingsplan. De afwezigheid van een tijdvak in het omgevingsplan heeft gevolgen voor de wijze van kostenverhaal. Dit regelt artikel 13.15 Omgevingswet. Deze methode van kostenverhaal is nieuw. Dit noemen we kostenverhaal zonder tijdvak.

Ook onder de Omgevingswet is voor de gemeente mogelijk om een privaatrechtelijke overeenkomst te sluiten met betrekking tot kostenverhaal. Het afsluiten van deze overeenkomst tussen de initiatiefnemer van de bouwactiviteit en de gemeente heeft daarbij de voorkeur. In de meeste gevallen betreft dit een of meerdere anterieure (voor-)overeenkomst(en) die voorafgaand aan de ontwikkeling en het voorleggen van een wijziging omgevingsplan word(t)(en) afgesloten. In deze overeenkomst kunnen allerlei nadere afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld over kostenverhaal, taakverdeling, duurzaamheid en fasering van de ontwikkeling.

Als het niet mogelijk is een overeenkomst af te sluiten, is de publiekrechtelijke weg verplicht (via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan; de zogenaamde kostenverhaalsbeschikking). Ook daarna is het nog mogelijk om een overeenkomst af te sluiten, te weten de posterieure overeenkomst.

Het aangaan van een anterieure of posterieure overeenkomst is een collegebevoegdheid.

3. Financiële kaders

In dit hoofdstuk worden de financiële spelregels beschreven die gehanteerd worden bij het uitvoeren van het grondbeleid.

3.1 Algemene Kaders

Voor grondbeleid gelden algemene financiële kaders die volgens uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) maar ook uit de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 en Europese wetgeving ten aanzien van staatssteun. Deze algemene kaders zijn spelregels waaraan de gemeente zich altijd dient te houden.

3.1.1 BBV

Het is in het BBV vastgelegd dat gemeenten, provincies en waterschappen jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. In het BBV is opgenomen dat er een commissie is met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.
In 2023 is de Notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' van de commissie Besluit Begroting & Verantwoording provincies en gemeenten verschenen. Met het uitbrengen van die notitie had de commissie BBV drie doelen. Allereerst om te zorgen dat het BBV beter aansluit op de fiscale wetgeving. Daarnaast werd er geprobeerd om eenduidigheid te creëren in de manier waarop gemeenten en provincies hun verslaglegging regelen. Het zoveel mogelijk beperken van risico's bij het uitvoeren van grondbeleid was de derde reden.
In de notitie doet de commissie BBV ‘stellige uitspraken’ waarmee de Commissie BBV een interpretatie van de regelgeving geeft die leidend is. Hieraan dient de gemeente Houten – net als alle andere gemeenten – zich verplicht te houden. Zodoende is beleidsvrijheid beperkt. De gemeente Houten handelt bij het uitvoeren en verantwoorden van haar grondbeleid conform de stellige uitspraken van de commissie BBV.
Naast de genoemde notities over grondexploitaties en grondbeleid, heeft de commissie BBV in 2017 ook de notitie ‘Erfpacht Gronden’ uitgebracht, welke tevens van belang is voor het gemeentelijk grondbeleid. De gemeente dient zich bij erfpachtadministratie namelijk te houden aan de voorschriften die genoemd worden in de notitie.

3.1.2 Vpb

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor vennootschapsbelasting (Vpb). Concreet betekent dit dat de gemeente Vpb moet betalen voor haar grondbedrijf, voor zover zij daarmee een onderneming drijft. Dat is het geval wanneer (cumulatief):
1. er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
2. die deelneemt aan het economisch verkeer; en
3. met het oogmerk daarmee winst te behalen (winstoogmerk), welke winst ook redelijkerwijze te verwachten is.

De gemeente onderzoekt jaarlijks of zij met haar grondbedrijf redelijkerwijze winst verwacht. Tot op het moment van schrijven hoeft de gemeente geen vennootschapsbelasting hoeven te betalen.

3.1.3 Staatssteun

Op 19 mei 2016 trad de mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking. Ook in de gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan sprake zijn van staatsteun, waarmee deze mededeling ook van invloed kan zijn op het gemeentelijk grondbeleid.
De mededeling noemt dat de overheid dient te handelen volgens het ‘Market Economy Investors’ (MEI) principe.
Dit houdt in dat een overheid zich moet afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden.
Wanneer sprake is van staatssteun betreft dit niet direct ongeoorloofde staatssteun. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk waarbij de commissie staatssteun toestaat.
De gemeente Houten tracht te allen tijde ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Dit uit zich onder andere in de nog op te stellen grondprijzennota welke jaarlijks wordt geactualiseerd. In de grondprijzennota noemt de gemeente welke grondprijsmethodieken zij gebruikt en geeft daarbij een

indicatie van de grondprijzen. Uitgangspunt is dat methodieken worden gebruikt die leiden tot marktconforme grondprijzen.
Daarin zijn marktconforme grondprijzen het uitgangspunt. Verder wordt bij aankoop van gronden altijd getaxeerd; de gemeente betaalt een marktconforme prijs voor gronden die zij verwerft. Bij erfpacht is een marktconforme canon het uitgangspunt.

3.2 Strategische aankopen

De gemeente kan een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. De aankoop wordt gedaan met een concreet doel of eindresultaat, waarbij de gemeente de realisatie van de gemeentelijke ambities denkt te bereiken door middel van een actieve rol. Dit zal ook gestaafd moeten worden door het afwegingskader zoals in hoofdstuk 2.1 is omschreven.

Een strategische aankoop heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Strategische aankopen kunnen Houten helpen in de actieve sturing van een ruimtelijke ontwikkeling. 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. Als strategische aankopen aan de orde zijn, wordt maatwerk toegepast. Wel zijn er algemene principes op een strategische aankoop van toepassing:
• De aankoop geschiedt wegens een toekomstige (gebieds)ontwikkeling dan wel herontwikkeling (andere functie) van de betreffende locatie;
• De aankoop kan worden gehanteerd als ruilobject voor (toekomstige) ontwikkelingen.

Bij het doen van strategische aankopen is een snelheid van handelen vereist. Door vooraf een financieel kader vast te stellen, kan snel worden gehandeld. Voor strategische aankopen kan daarom door de gemeenteraad jaarlijks een kaderstellend bedrag worden vastgesteld voor het doen van strategische aankopen. De koopsommen van de strategische aankopen worden geactiveerd en worden opgenomen in de boekwaarde op de balans.
Indien door marktomstandigheden de waarde van het strategisch bezit vermindert, dan wel wanneer een strategische positie niet meer noodzakelijk blijkt te zijn en wordt verkocht, dan komt het financiële resultaat daarvan ten laste dan wel ten gunste van het jaarresultaat van het grondbedrijf.
Buiten het kader van strategische aankopen is het natuurlijk ook mogelijk om aankopen te doen. Dit ziet met name op aankopen waarbij de definitieve invulling van een beleidsveld van de gemeente al bekend is (zonder planologische functiewijziging van het te kopen object), dan wel dat het voor eigen huisvesting van de gemeente noodzakelijk is. In die gevallen zal het team Vastgoed van de gemeente de aankoop faciliteren in opdracht en met budget van het betreffende beleidsveld.
Zodra een grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad waarbinnen strategische gronden vallen (zie hierna paragraaf 3.3), zal de boekwaarde van die gronden in de grondexploitatie worden opgenomen. De boekwaarde van de strategische voorraad zal daarmee afnemen. Andere redenen dat de boekwaarde kan afnemen zijn:
• verkoop van de locatie;
• aanwenden voor eigen huisvesting of huisvesting voor maatschappelijk (beleids-)doelen;
• afwaarderen.

Naast eventuele strategische aankopen kan de strategische voorraad van de gemeente ook ontstaan door overbodig bezit dat al al in eigendom van de gemeente is, zoals bijvoorbeeld voormalige schoolgebouwen. Deze strategische voorraad kan worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling. Het gebouw en de grond worden dan tegen boekwaarde ingebracht in een te openen grondexploitatie.

3.3 Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn nog weinig gebiedsontwikkelingen in uitvoering. De huidige opgaven gaan leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn, geldt dat een grondexploitatie (zogeheten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is of wordt vastgesteld op basis van het te realiseren programma en het ruimtegebruik. Het voeren van een grondexploitatie is een wijze van

financieel verantwoorden. Zodoende dient de raad de grondexploitatie vast te stellen vanwege haar kaderstellende rol.
Gesproken wordt van een gebiedsexploitatie indien naast een vastgestelde grondexploitatie ook sprake is van:
• kostenverhaal voor de te ontwikkelen gronden die in particuliere handen zijn; of
• investeringsproject voor de investeringen in de openbare ruimte die niet worden toegerekend aan het nieuw te realiseren programma.
Het totaal van de kosten en opbrengsten zijn opgenomen in de gebiedsexploitatie.
De grondexploitaties moeten voldoen aan de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)” van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:
• Grondexploitaties enkel kosten- en opbrengstensoorten en elementen bevatten die op de kostensoortenlijst in de Omgevingswet c.q. het Omgevingsbesluit staan vermeld, zoals:
o Verwerving
o Tijdelijk beheer
o Civiele kosten en groenaanleg (bouw en woonrijp maken)
o Planontwikkeling
o Klimaatproblematiek
o Energietransitie
o Overige kosten
o Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
o Rente en kosten- en opbrengstenstijging
• De looptijd van een grondexploitatie is in beginsel maximaal 10 jaar. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, worden extra risicobeperkende maatregelen genomen.
• Alle grondexploitaties worden jaarlijks herzien.
• Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo moet een voorziening worden getroffen ter hoogte van dit saldo.
• Voor grondexploitaties met een positief resultaat wordt tussentijds winst genomen op basis van Percentage Of Completion (POC-) methode, indien de resterende looptijd van de grondexploitatie onder de 10 jaar is, conform de regels van het BBV.
Bij het vaststellen van een grondexploitatie door de raad wordt tevens een risicoparagraaf gemaakt. De vorm van die paragraaf hangt af van de aard van het project.

3.4 Activeren van plankosten

Voordat een gebiedsontwikkeling of ontwikkeling start, worden aan de voorzijde kosten gemaakt. Deze kosten betreffen plankosten/project gerichte kosten. Deze kosten worden gemaakt voordat een grondexploitatie door de gemeenteraad wordt vastgesteld.
Deze kosten worden - conform de voorwaarden van de commissie BBV - jaarlijks geactiveerd onder Immateriële Vaste Activa (IVA). De condities hiervoor zijn:
• De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst Omgevingswet/Omgevingsbesluit.
• De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan. Dit betekent dat na maximaal 5 jaar de kosten moeten hebben geleid tot een vastgestelde grondexploitatie. Als na 5 jaar geen grondexploitatie wordt vastgesteld, worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat. Deze afboeking vindt dan jaarlijks plaats voor het bedrag dat 5 jaar eerder op de balans is geactiveerd.
Bij vaststelling van de grondexploitatie worden de geactiveerde kosten ten laste van de desbetreffende grondexploitatie gebracht.
Instemming van de raad om plannen voor ontwikkeling van de grond te gaan maken, kan bijvoorbeeld blijken uit een raadsbesluit tot het instellen van een voorkeursrecht, het vaststellen van een startnotitie, het vaststellen van een gebiedsvisie et cetera. In de toelichting van het desbetreffende raadsvoorstel wordt aangegeven dat voortaan de kosten van die ontwikkeling geactiveerd zullen worden. Het gaat hierbij om kosten die project specifiek zijn en niet meer vanuit beleid gedragen worden.

3.5 Reserves

Gemeente Houten heeft een bestemmingsreserve die betrekking hebben op het grondbedrijf/grondexploitatie, te weten: reserve weerstandsvermogen grondexploitatie.

Risico's en verliezen die gepaard gaan met het uitvoeren van het grondbeleid worden opgevangen door de reserve weerstandsvermogen grondexploitatie. Een negatief jaarresultaat op de grondexploitatie wordt dan ook ten laste van de reserve weerstandsvermogen grondexploitatie gebracht. Een positief jaarresultaat op de grondexploitatie wordt toegevoegd aan de reserve weerstandsvermogen grondexploitatie.

3.6 Risicomanagement en weerstandsvermogen

Een grondbedrijf brengt altijd risico's met zich mee. Het is belangrijk om die risico's financieel en inhoudelijk in kaart te brengen zodat deze beheerst kunnen worden. Dit is risicomanagement. Voor deze risico's is ook een financiële buffer noodzakelijk, zodat financiële tegenvallers opgevangen kunnen worden en projecten niet stil komen te liggen. Deze buffer is het weerstandsvermogen.
De raad heeft een kader gesteld ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen in de Financiële Verordening en de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen. Deze kaders zijn in lijn met het BBV en de notitie Grondbeleid 2023 van de commissie BBV. Het is de bedoeling om in 2024 een nieuw kader vast te stellen ten aanzien van risicomanagement en weerstandsvermogen.
Vanuit die kaders worden van alle projecten de risico's geïnventariseerd en zoveel mogelijk van maatregelen voorzien om deze risico's te beheersen. Als sprake is van risico's met mogelijk financieel nadelige gevolgen worden die betrokken bij de berekening van het gemeentelijke risicoprofiel (benodigde weerstandscapaciteit) en het benodigde weerstandsvermogen.

Weerstandsvermogen

Zoals aangegeven vormt het weerstandsvermogen een financiële buffer tegen risico's. Verliezen kunnen dan worden opgevangen vanuit deze buffer.
Zoals in paragraaf 3.5 genoemd, kent het grondbedrijf thans één reserve. In geval het weerstandsvermogen van het grondbedrijf lager dan 100% is, zal de Algemene Reserve voor dat verschil tot 100% moeten aanvullen.
Bij de begroting en de jaarstukken (zie verder ook paragraaf 3.7) wordt jaarlijks de benodigde weerstandscapaciteit/ het totale risicoprofiel bepaald van onder andere de vastgestelde grondexploitaties, de strategische posities en de geactiveerde kosten.

3.7 Grondbedrijf en verantwoording

In de Financiële Verordening is de financiële jaarcyclus vastgelegd. Deze verordening geldt ook voor het grondbedrijf.
In de jaarstukken en de begroting is o.a. een paragraaf grondbeleid opgenomen.
De grondexploitatie is een geheime bijlage van het jaarverslag van de gemeente Houten. In dit document wordt de actualisatie van de vastgestelde grondexploitaties opgenomen. Daarnaast wordt weergegeven:
• de stand van zaken van bestedingen van de geactiveerde kosten;
• stand van zaken van de strategische verwervingen;
• stand van zaken van de reserve en benodigde weerstandsvermogen.
Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te schaden is de grondexploitatie geheim.

In de jaarrekening wordt op hoofdlijnen de gang van zaken bij de projecten tegen het licht gehouden om te bezien of ze nog binnen de kaders blijven, waarbij de grootste afwijkingen in beeld worden gebracht en waarbij ook aandacht is voor de algemene ontwikkeling van de (Houtense) vastgoedmarkt. In het verlengde daarvan zit als bijlage bij de Nota Grondprijzen of grondprijzenbrief voor het komende jaar.
In de Begroting wordt in een aparte paragraaf het gevoerde grondbeleid van de gemeente kort benoemd.

Bijlagen

Bijlage 1 stromingen grondbeleid

Binnen grondbeleid bestaat er twee hoofdstromingen: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een actieve rol als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. In geval van faciliterend grondbeleid (ook wel passief grondbeleid genoemd) beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. In dat geval komt initiatief en ontwikkeling vanuit de markt en stelt de gemeente enkel kaders via het omgevingsplan en verzekert zij haar kostenverhaal.

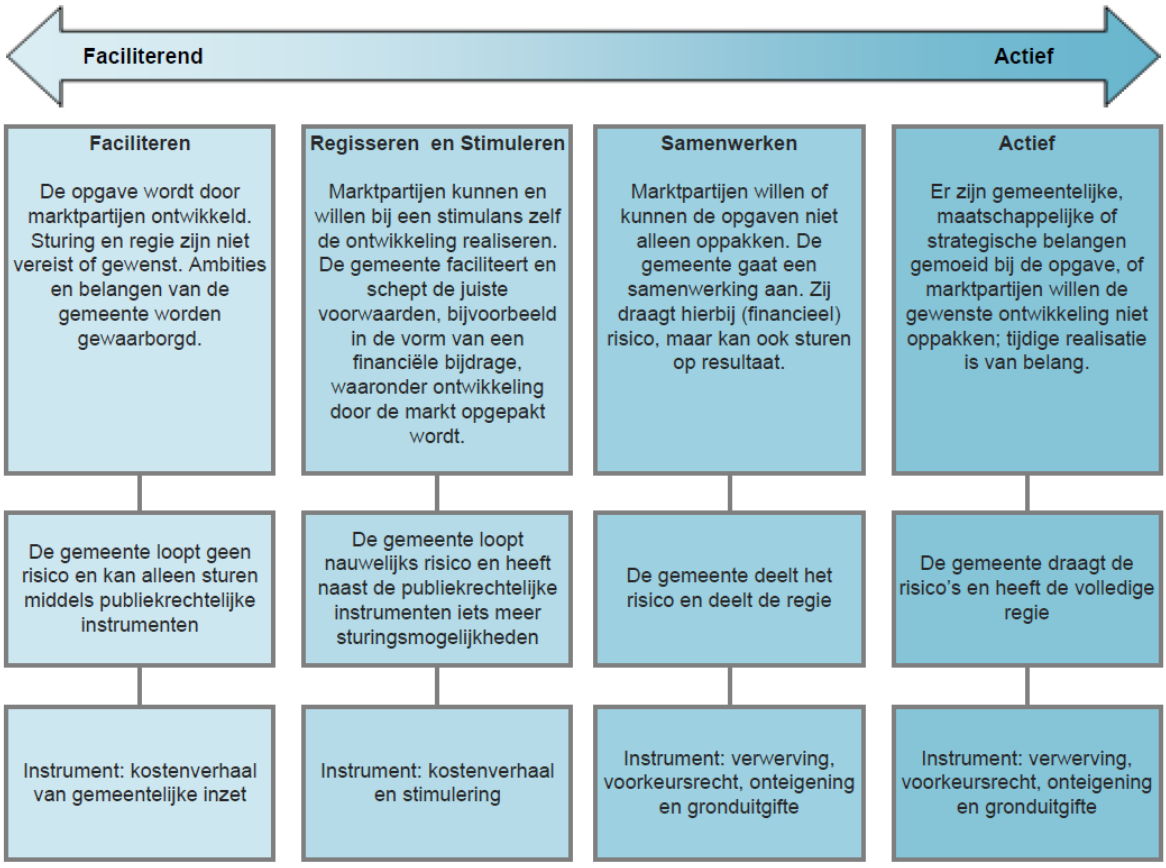
Faciliterend grondbeleid kan worden gesplitst in proactief faciliterend en passief faciliterend grondbeleid en wordt hierna omschreven.

Proactief faciliterend grondbeleid

Een proactief faciliterende rol past als de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de gemeentelijke ambities, waarbij een private partij de grondexploitatie voert. De gemeente ondersteunt het planologisch proces actief en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie aan en schept het klimaat om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen.
De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project, waarbij zij bereidt is om geen of een beperkt risico te nemen.

Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, kiest de gemeente voor een passief faciliterende rol. De gemeente laat de grondexploitatie over aan private partijen.
De gemeente stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente kiest dan voor haar reguliere publiekrechtelijke rol. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit.
Het initiatief en het ontwikkelproces liggen volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente.
De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities.
De gemeente stelt de publiekrechtelijke kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling vast en neemt een toetsende houding aan waarbij de gemeente enkel faciliteert.


Faciliterend
Actief
Faciliteren
De opgave wordt door marktpartijen ontwikkeld. Sturing en regie zijn niet vereist of gewenst. Ambities en belangen van de gemeente worden gewaarborgd.
Regisseren en Stimuleren
Marktpartijen kunnen en willen bij een stimulans zelf de ontwikkeling realiseren. De gemeente faciliteert en schept de juiste voorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een financiële bijdrage, waaronder ontwikkeling door de markt opgepakt wordt.
Samenwerken
Marktpartijen willen of kunnen de opgaven niet alleen oppakken. De gemeente gaat een samenwerking aan. Zij draagt hierbij (financieel) risico, maar kan ook sturen op resultaat.
Actief
Er zijn gemeentelijke, maatschappelijke of strategische belangen gemoeid bij de opgave, of marktpartijen willen de gewenste ontwikkeling niet oppakken; tijdige realisatie is van belang.
De gemeente loopt geen risico en kan alleen sturen middels publiekrechtelijke instrumenten
De gemeente loopt nauwelijks risico en heeft naast de publiekrechtelijke instrumenten iets meer sturingsmogelijkheden
De gemeente deelt het risico en deelt de regie
De gemeente draagt de risico's en heeft de volledige regie
Instrument: kostenverhaal van gemeentelijke inzet
Instrument: kostenverhaal en stimulering
Instrument: verwerving, voorkeursrecht, onteigening en gronduitgifte
Instrument: verwerving, voorkeursrecht, onteigening en gronduitgifte

Bijlage 2 besluitvormingsmatrix grondbeleid

De raad stelt de kaders vast waarbinnen het college uitvoering geeft aan de verwezenlijking van de gestelde doelen. De uitvoering van het beleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat; de afdeling ruimtelijke ontwikkeling. Op basis van bestuurlijk goedgekeurde grondexploitaties worden de overeengekomen activiteiten uitgevoerd. De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad staat in onderstaand schema weergegeven:

	Gemeenteraad	**College B&W**
Grondbeleid	Vaststellen grondbeleid Beleidskader ruimtelijk beleid (Omgevingsvisie, Programma) Wijzigingen Omgevingsplannen	Sturing ruimtelijk beleid en grondbeleid Vaststellen grondprijzen
Verwerving en beheer	Beschikbaar stellen budget strategische aankoop en vaststellen maximale totale boekwaarde strategisch bezit Vestigen voorkeursrechten Onteigening	Vestigen (tijdelijk) voorkeursrecht
Uitgifte		Vaststellen algemene verkoop- en erfpachtvoorwaarden Vaststellen grondprijzenbeleid Vaststellen uitgiftebeleid
Kostenverhaal	Vaststellen (herziening) kostenverhaalsregels via Omgevingsplan	Besluit tot aangaan anterieure of posterieure overeenkomst
Grondexploitatie	Openen nieuwe grondexploitaties Vaststellen grondexploitaties	Rapporteren bij tussentijdse wijzigingen
Programma en kwaliteit	Vaststellen wijzigingen omgevingsplannen en beleidsnotities	Voorbereiding wijzigingen omgevingsplannen en beleidsnotities Toetsing van initiatieven en vergunningaanvragen
Financiën/rapportages	Financiële beleidskaders MJPB Jaarrekening Resultaatbestemming Grondbedrijf	Opstellen financiële verantwoording

Bijlage 3 Gronduitgifte en techniek

Grondprijzen

Bij de uitgifte van gronden zijn uiteraard de grondprijzen van belang. De grondprijzen variëren sterk afhankelijk van de functie die aan de gronden is verbonden. De grondprijzen die de gemeente hanteert komen in de vorm van indicaties in de nog op te stellen nota grondprijzen of grondprijzenbrief, welke jaarlijks geactualiseerd wordt om met veranderingen op de grondmarkt mee te kunnen bewegen. Verder gelden voor enkele categorieën vaste prijzen, namelijk sociale woningbouw, sociaal maatschappelijke functies, snippergroen en nutsvoorzieningen. Bij maatschappelijke gronden en vastgoed rekent de gemeente niet de volledige marktwaarde van de grond, zodat de opstallen op die grond onder de liberalisatiegrens verhuurd kunnen worden, of voor een lagere VON-prijs dan de NHG-kostengrens verkocht kunnen worden.

Naast uitgifteprijzen voor reguliere grondverkoop, worden de gehanteerde grondprijzen bij verhuur, recht van opstal en erfpacht vastgesteld en worden de verschillende gehanteerde grondprijsmethodieken nader toegelicht in de nota grondprijzen of grondprijzenbrief.

Didam-arrest

Het zogenaamde Didam-arrest (HR d.d. 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778) heeft verder ook impact op gronduitgifte door de gemeente. Uitgangspunt bij grondverkoop is dat de grond verkocht wordt via een openbare selectieprocedure. Enkel in uitzonderingsgevallen is het mogelijk om één-op-één te contracteren. Dit is het geval als er maar één gegadigde is en dient met objectieve redelijke en toetsbare criteria onderbouwd te worden. De gemeente publiceert vervolgens haar voornemen tot een één-op-één uitgifte in het Gemeenteblad. Als voorbeeld is een gronduitgifte één-op-één bijvoorbeeld mogelijk aan Stedin voor de bouw van een middenspanningsruimte.
Andere belangrijke uitzonderingen op de openbare verkoopprocedure zijn (o.a.): snippergroenuitgifte, bouwclaims en uitgifte aan toegelaten instellingen. Zie verder het protocol grondverkoop Houten 2022.

Tijdelijk beheer

Wanneer gronden en/of panden zijn verworven maar niet direct ontwikkeld worden, dienen deze te worden beheerd tot de ontwikkeling van de gronden start. Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer uit handen te geven. Het doel van tijdelijk beheer is om risico's van verloedering en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarbij worden gronden en opstal zoveel mogelijk kostendekkend beheerd, en wordt ervoor gezorgd dat de gronden tijdig beschikbaar zijn op het moment dat het bouwrijp maken van de gronden start.