Raadsvergadering	:	30 januari 2025
Onderwerp	:	Nota grondbeleid gemeente Bergeijk 2025

De gemeenteraad van Bergeijk,

overwegende het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 10 december 2024;

overwegende het advies van de commissie GZ d.d. 09 januari 2025;

gelet op de Omgevingswet;

besluit:

1. De ‘Nota grondbeleid gemeente Bergeijk 2025’ vast te stellen met daarin de volgende hoofdpunten;
   a. De gemeente voert een dynamisch grondbeleid waarbij per ontwikkeling volgens de routekaart wordt bepaald welke rol de gemeente in die ontwikkeling inneemt.
   b. Het accent wordt hierbij waar mogelijk gelegd op een actief grondbeleid.
   c. Een beschrijving van de grondbeleidsinstrumenten, waaronder strategische grondverwerving.
   d. Ten behoeve van de strategische grondverwerving jaarlijks bij de begroting een krediet van € 2.000.000 ter beschikking te stellen t.b.v. de verwerving van strategische gronden tot een maximale balanswaarde van € 5.000.000.
   e. De grondprijzen worden door het college in een grondprijzenbrief vastgesteld.
   f. De financiële kaders waarbinnen het grondbeleid wordt uitgevoerd.
   g. De opheffing van de algemene reserve behoedzaamheid grondtransacties..

Deze nota treedt in werking op de dag na bekendmaking.

De ‘Nota Grondbeleid 2018’ wordt ingetrokken op de dag na bekendmaking van deze nota.

Nota grondbeleid gemeente Bergeijk 2025

Inleiding

De gemeente bestaat uit sterke, sociale, veilige en economisch robuuste dorpen. Bergeijk heeft haar inwoners en bedrijven veel te bieden. Rust en ruimte op een steenworp afstand van Brainport Eindhoven. In de omgevingsvisie Bergeijk (2022) geeft de gemeente richting aan de toekomstige ontwikkeling van de gemeente. Om de kernkwaliteiten te behouden. Het grondbeleid is een middel om de ambities uit de omgevingsvisie, het coalitieakkoord en sectoraal beleid waar te maken.

Met de vorige nota grondbeleid veranderde de gemeente van primair faciliterend grondbeleid en een passieve houding naar situationeel grondbeleid waardoor het mogelijk werd om een actieve houding aan te nemen en een grondexploitatie te openen bij opgaven die maatschappelijk van belang zijn. Met deze nota grondbeleid zet de gemeente het situationele grondbeleid voort en noemt dit voortaan dynamisch grondbeleid. De houding en rol ligt niet op voorhand vast. Bij ieder initiatief maakt Bergeijk een zorgvuldige afweging welke houding, rol en inzet van instrumenten het meest geschikt is. Het dynamisch grondbeleid geeft de gemeente de ruimte om waar nodig een actieve houding aan te nemen

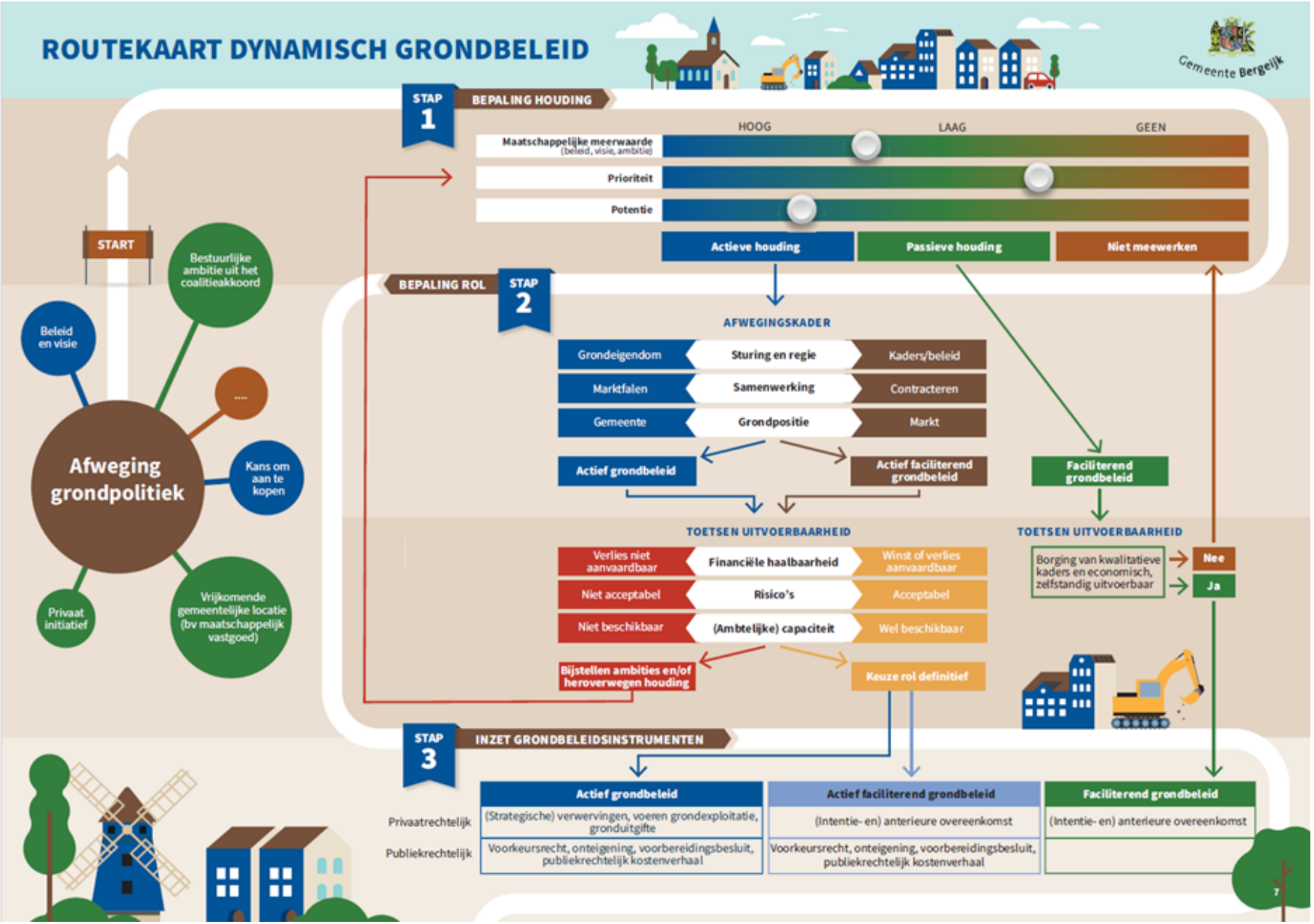
en de instrumenten van het grondbeleid in te zetten. Het accent verschuift hierbij. Bij grote(re) woningontwikkelingen voert de gemeente waar het kan actief grondbeleid.

Met het grondbeleid schetst de raad de beleidsmatige kaders. Het college voert binnen deze kaders uit, waaronder ook het opstellen van het uitvoeringsbeleid. Een uitzondering hierop betreft het pachtbeleid. De raad stelt dit beleid vast. Het grondbeleid is samengevat in het de ‘Routekaart’ en wordt nader toegelicht in de verschillende hoofdstukken.

Een aanvulling op de nota grondbeleid is het programma kostenverhaal en financiële bijdragen. In dit programma staat hoe de gemeente invulling geeft aan de wettelijke verplichting om kosten te verhalen en de bevoegdheid om een financiële bijdrage te verhalen bij private initiatieven.

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

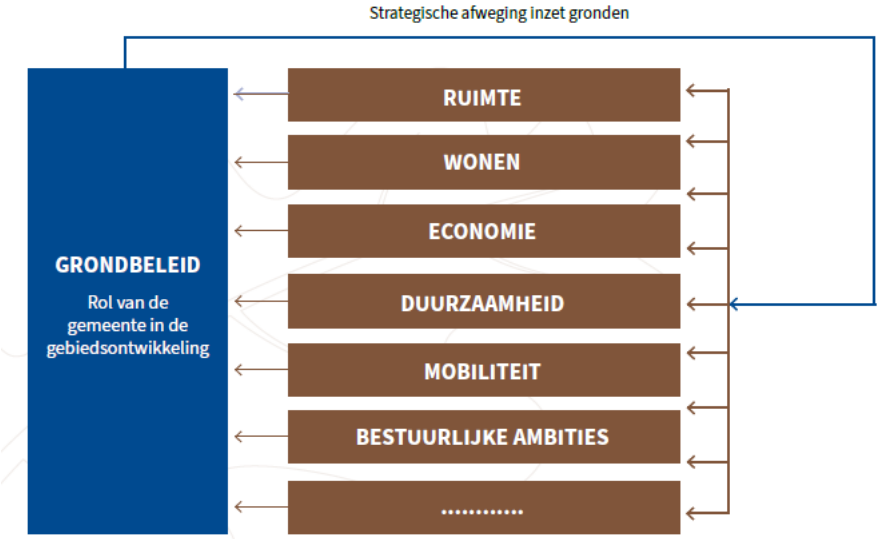
Routekaart


ROUTEKAART DYNAMISCH GRONDBELEID
Gemeente Bergeijk
STAP 1
BEPALING HOUDING
HOOG
LAAG
GEEN
Maatschappelijke meerwaarde (beleid, visie, ambitie)
Prioriteit
Potentie
Actieve houding
Passieve houding
Niet meewerken
START
Bestuurlijke ambitie uit het coalitieakkoord
Beleid en visie
....
Afweging grondpolitiek
Kans om aan te kopen
Privaat initiatief
Vrijkomende gemeentelijke locatie (bv maatschappelijk vastgoed)
BEPALING ROL
STAP 2
AFWEGINGSKADER
Grondeigendom
Sturing en regie
Kaders/beleid
Marktfalen
Samenwerking
Contracteren
Gemeente
Grondpositie
Markt
Actief grondbeleid
Actief faciliterend grondbeleid
Faciliterend grondbeleid
TOETSEN UITVOERBAARHEID
Verlies niet aanvaardbaar
Financiële haalbaarheid
Winst of verlies aanvaardbaar
Niet acceptabel
Risico's
Acceptabel
Niet beschikbaar
(Ambtelijke) capaciteit
Wel beschikbaar
Bijstellen ambities en/of heroverwegen houding
Keuze rol definitief
TOETSEN UITVOERBAARHEID
Borging van kwalitatieve kaders en economisch, zelfstandig uitvoerbaar
Nee
Ja
STAP 3
INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN
Actief grondbeleid
Actief faciliterend grondbeleid
Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijk
(Strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte
(Intentie- en) anterieure overeenkomst
(Intentie- en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk
Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal
Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal

Doelstellingen

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid kan de gemeente helpen om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.
De ambities van de gemeente Bergeijk liggen vast in het coalitieakkoord en de omgevingsvisie. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid, zoals volkshuisvesting, economie, duurzaamheid en mobiliteit.

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



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

Koers

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?
Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld ambities om de dorpen leefbaar te houden door bijvoorbeeld woningen toe te voegen of het vitaal houden van het buitengebied. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente voldoet.
Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een afweging in de grondpolitiek.

Figuur 2 Aanleiding afweging grondpolitiek

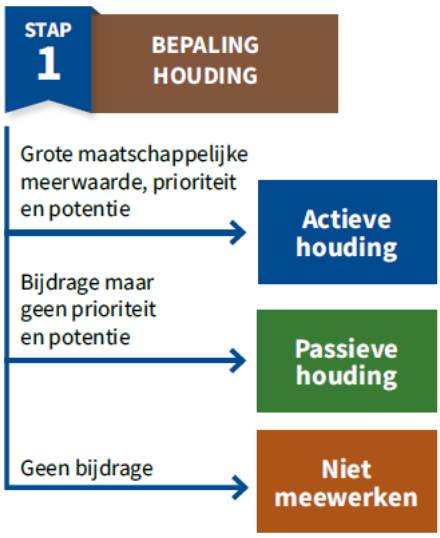
Dynamisch grondbeleid

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

Als er uitgangspunten in de tijd veranderen, kan een bijstelling van de gekozen grondpolitiek voor een specifiek initiatief nodig zijn. Dit zou kunnen betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek initiatief veranderen in de tijd. De gemeente doorloopt hiervoor drie stappen.

Figuur 3 Koers grondbeleid

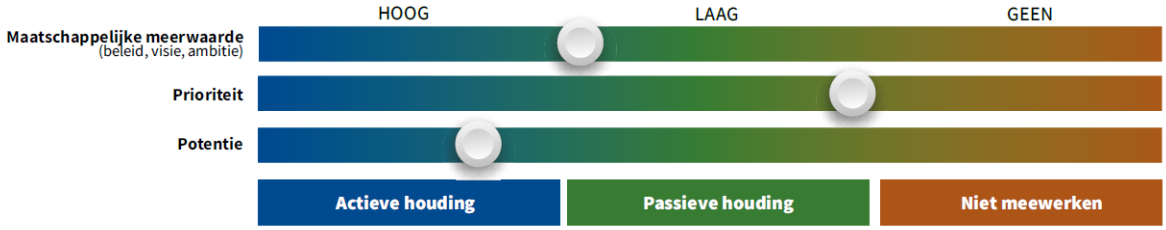
Houding



Figuur 4 Bepaling houding

Het college bepaalt eerst de aan te nemen houding voor een initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de maatschappelijke meerwaarde. Met andere woorden de mate waarin een initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de visies, het beleid en bestuurlijke ambities. Draagt het initiatief in grote mate bij aan het waarmaken van de ambities of 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 zodat het initiatief het gewenste resultaat oplevert. Bij stap 2 en 3 volgt een toelichting op manier waarop invulling kan worden gegeven op deze regie. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kader sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een initiatief. Dit gebeurt als het initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid. Daarnaast is van belang of het initiatief voor de gemeente prioriteit heeft en of het initiatief potentie heeft.

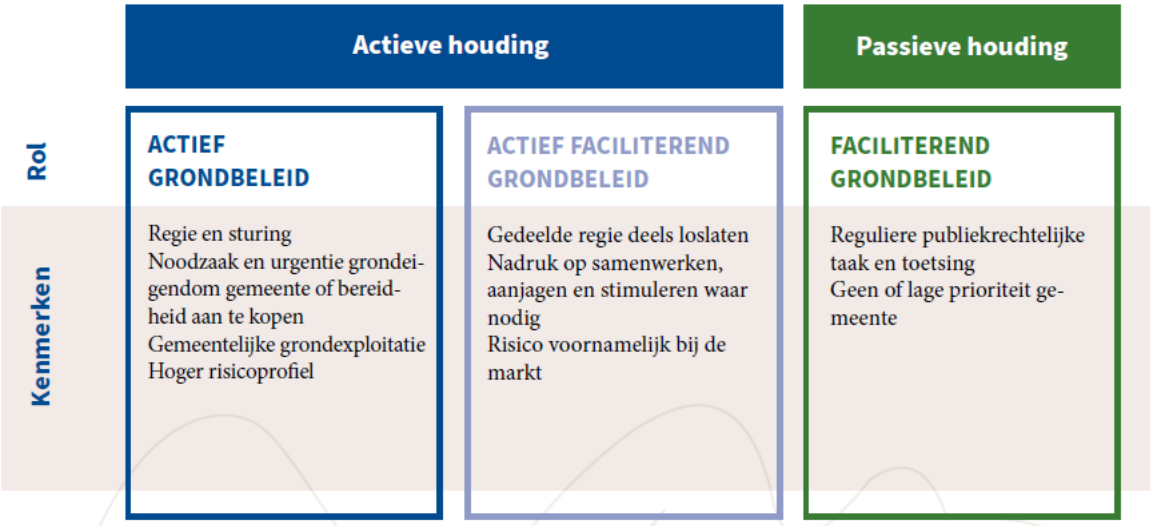
Het ‘schuifjesmodel’ helpt het college om haar houding te bepalen. Per aspect geeft het college aan in welke mate het initiatief ‘scoort’. Het is een hulpmiddel om de keuze voor een houding te motiveren. In onderstaande figuur staat een voorbeeld van de schuifjes ter illustratie.



Figuur 5 Schuifjesmodel keuze houding

Rol

In het dynamisch grondbeleid onderscheiden we drie rollen voor de gemeente. Deze drie rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk.



Figuur 6 Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

Als een initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente zoveel mogelijk regie wil houden op de gewenste uitkomst dan kan de gemeente overwegen om te kiezen voor actief grondbeleid. Deze keuze kan ook op financiële motieven rusten. De grondexploitatie is dan naar verwachting winstgevend en de gemeente kan als de winst gerealiseerd is, deze inzetten voor maatschappelijke doeleinden.

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

Mengvormen
Als zowel de gemeente als een of meerdere marktpartijen grondposities in een plangebied hebben, dan kan een mengvorm van actief grondbeleid en actief faciliterend grondbeleid wenselijk zijn.
De gemeente kan dan in samenwerking met de marktpartij(en) de ontwikkeling oppakken. Mocht dit niet lukken, dan kan de gemeente de afweging maken om voor het gehele plangebied actief grondbeleid toe te passen.

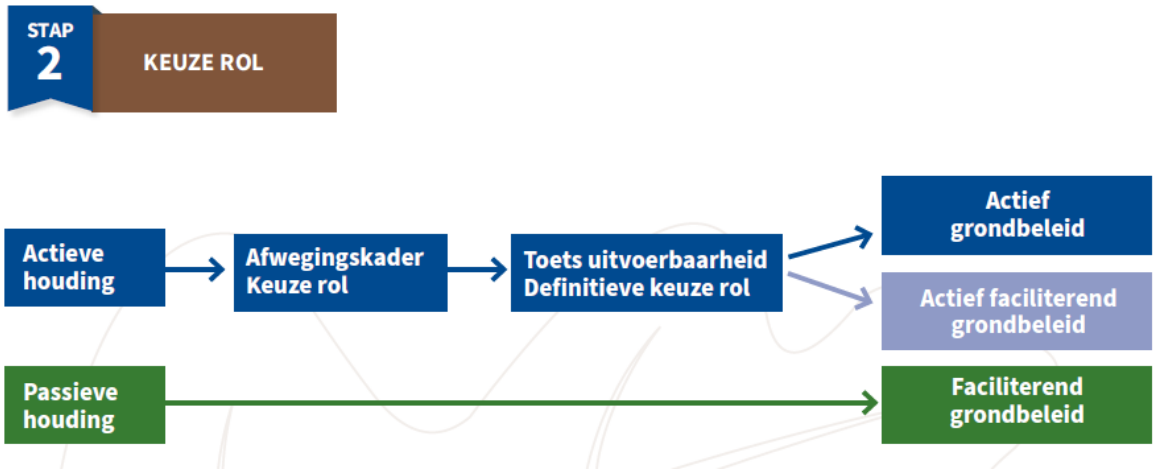
Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. Het initiatief draagt in belangrijke mate bij aan de realisatie van gemeentelijke ambities en creëert maatschappelijke meerwaarde. Het verschil met actief grondbeleid is dat de gemeente niet zelf de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. De private partij voert dan de grondexploitatie. De gemeente faciliteert het initiatief en doet dit niet vanaf de zijlijn, maar met een actieve houding. De gemeente ondersteunt het initiatief actief. Dit kan zij bijvoorbeeld doen door het visietraject en het planologisch proces te trekken. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de

gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil in de basis geen of een beperkt risico lopen. De gemeente is bereid om budget beschikbaar te stellen voor de benodigde capaciteitsinzet. De kosten van de inzet kunnen mogelijk worden verhaald via het kostenverhaal. Dit gebeurt echter niet altijd. 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, zoals het vestigen van een voorkeursrecht, inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

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



Figuur 7 Keuze rol

In de tweede stap maakt de gemeente de keuze voor de gemeentelijke rol. Bij een actieve houding maakt de gemeente een afweging op verschillende aspecten om te bepalen of ze kiest voor actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid. De weging van de verschillende aspecten is niet voor ieder initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities. Bij een passieve houding past de gemeente altijd faciliterend grondbeleid toe.
Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal de gemeente als nog geen medewerking verlenen aan het initiatief.

Keuze van de rol bij een actieve houding

Figuur 8 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

Afwegingskader

Hierna worden de aspecten die spelen bij het afwegen van de rol bij een actieve houding beschreven.

Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde

Hoeveel sturing en regie Bergeijk bij een 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 de gemeente wenst. Ook de noodzaak en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin Bergeijk het voortouw wil nemen. Bij de afweging voor de gewenste rol neemt de gemeente mee of de markt het initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Als de gemeente voldoende sturing kan uitoefenen vanuit haar beleid en ook zicht heeft dat de markt de ambities waarmaakt dan kan de gemeente de ontwikkeling overlaten aan de markt. Als de gemeente de grond zelf in eigendom verwerft dan heeft ze de volledige regie. Ze kan dan namelijk zowel vanuit haar publiekrechtelijke- als haar privaatrechtelijke rol het initiatief oppakken.

Samenwerken

Als één of meerdere marktpartijen binnen de gemeentelijke kaders een initiatief willen realiseren, dan is het voor de gemeente niet noodzakelijk om actief grondbeleid te voeren. Hierbij is het essentieel om de afspraken vast te leggen in een samenwerkingsverband en/of anterieure overeenkomst. Als het mogelijk is om goede contractuele afspraken te maken, dan kan een actief faciliterende rol volstaan. Mocht dit niet mogelijk zijn of er is geen marktpartij bereid om het initiatief op te pakken (marktfalen), dan kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid.

Financieel resultaat

Als een initiatief een winstgevende grondexploitatie oplevert, dan kan dit een overweging zijn voor de gemeente om actief grondbeleid te voeren. Ook als er geen sprake is van marktfalen en marktpartijen

bereid zijn om de gronden aan te kopen. De winst van de grondexploitatie kan de gemeente, als deze gerealiseerd is, inzetten voor gemeentelijke investeringen.

Grondpositie en marktinitiatief
Heeft een marktpartij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen dan is actief faciliterend grondbeleid een passende rol. Als de gemeente (een groot deel van) de gronden in eigendom heeft, dan ligt het voor de hand om vanuit deze eigendomspositie als gemeente zelf het plan realiseren. Ze behoudt dan volledige regie. Als het (volledige) eigendom nog niet bij de gemeente ligt maar zij wel bereid is om de gronden te verwerven zal voor actieve grondpolitiek worden gekozen. Als het eigendom versnipperd is over meerdere eigenaren, waardoor de (effectieve) realisatie van het initiatief onder druk komt te staan, kan de gemeente voor actief grondbeleid kiezen.

Toetsen op uitvoerbaarheid
Na de keuze voor de rol aan de hand van bovengenoemde aspecten, beoordeelt de gemeente de uitvoerbaarheid. Hierbij toetst de gemeente aan de onderstaande aspecten.

Financiële haalbaarheid
Om de financiële haalbaarheid van een initiatief te beoordelen, maakt de gemeente bij actief grondbeleid een globale grondexploitatie en bij actief faciliterend grondbeleid een globale financiële verkenning en. Als de uitkomst van deze berekening 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 besluiten om de grondexploitatie op te pakken of om mee te werken, als het initiatief een (grote) maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van een dorp of de gemeente als geheel en daarom wordt het tekort aanvaard.

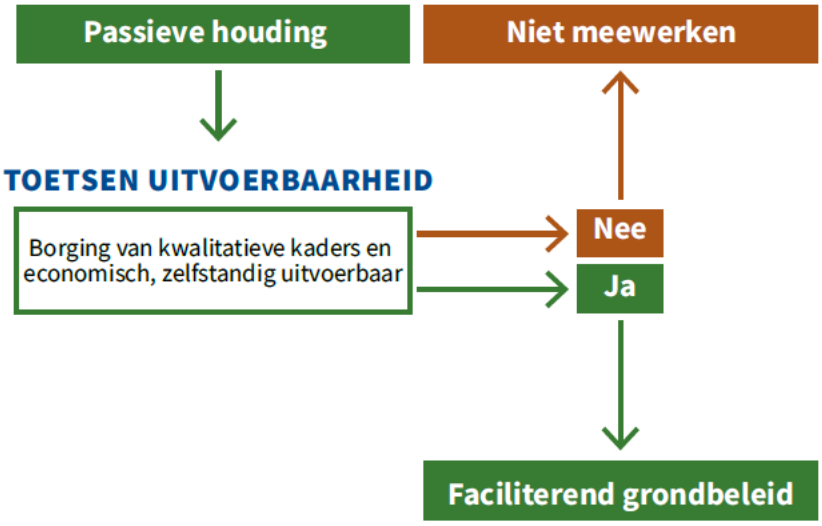
Risicoprofiel
De gemeente maakt al dan niet op hoofdlijnen inzichtelijk wat het risicoprofiel van het initiatief is. Ze kijkt hierbij naar risico’s op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak en beoordeelt of het risicoprofiel aanvaardbaar is. Bij actief grondbeleid loopt de gemeente het financiële risico van de grondexploitatie. Bij actief faciliterend grondbeleid kan het bestuurlijke risico wat nadrukkelijker spelen, omdat de gemeente hierbij afhankelijk is van de marktpartij voor de voortgang. Als het risicoprofiel niet acceptabel is voor de gemeente, dan kan een heroverweging van de ambities en/of de houding plaatsvinden.

Inzet van capaciteit
Bij zowel actief grondbeleid als actief faciliterend grondbeleid is de inzet van (ambtelijke) capaciteit nodig. De benodigde disciplines en inzet verschilt per rol. De gemeente beoordeelt of zij voldoende capaciteit beschikbaar heeft of kan krijgen. Als de benodigde capaciteit niet beschikbaar is of niet kan worden aangetrokken zal de rol moeten worden heroverwogen of de ambities worden bijgesteld.

De onderstaande tabel geeft de ideale situatie van de benodigde capaciteit bij de verschillende rollen van het grondbeleid.

Functie	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Projectleider	integraal verantwoordelijk voor aansturing initiatief en grondexploitatie	begeleiden gemeentelijke proces, aanspreekpunt initiatiefnemer
Planeconoom	grondexploitatie en risicoanalyse	toetsen economische uitvoerbaarheid en kostenverhaal
Grondzakenmedewerker	grondverwerving, gronduitgifte, tijdelijk beheer	
Privaat jurist	overeenkomsten m.b.t. grondverwerving en gronduitgifte	intentie- en anterieure overeenkomst, eventueel samenwerkingsovereenkomst
Planjurist	opstellen planologische maatregel	begeleiden planologische maatregel
Stedenbouwkundige	stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan	kaders stellen en toetsen stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan
Projectleider civiele en cultuurtechniek	inrichtingsplan, voorbereiding en realisatie bouw- en woonrijp maken	toetsen inrichtingsplan en toezicht bouw- en woonrijp maken
Vakspecialisten, zoals groen, bodem, water, verkeer, wonen, economie en maatschappelijk vastgoed	stellen van kaders, onderzoeken en verankering kaders in planvorming	stellen van kaders en toetsen
Communicatie	gebiedscommunicatie en -promotie	
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	m.b.t. omgevingsvergunningen	

De rol bij een passieve houding



Figuur 9 Rol bij passieve houding

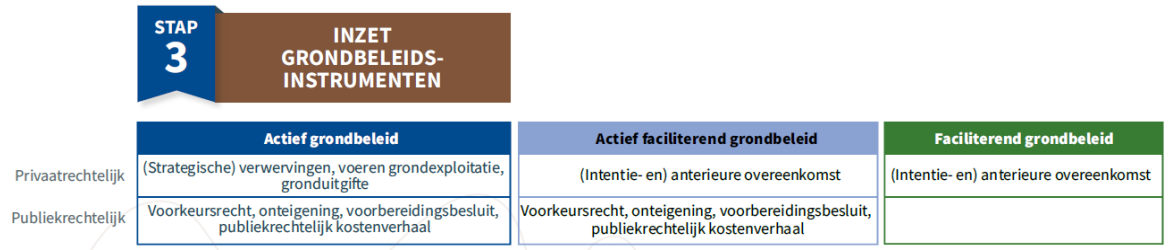
Het college kiest voor een faciliterende rol als het initiatief wenselijk is, maar voor de gemeente geen prioriteit heeft of de gemeente er geen potentie inziet. Het initiatief past binnen het gemeentelijke beleid en/of draagt, weliswaar in beperkte mate, bij aan de gemeentelijke ambities of visie. De gemeente maakt met de initiatiefnemer afspraken over het kostenverhaal en de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en legt deze vast in een anterieure overeenkomst. Als de gemeente en de initiatiefnemer geen overeenstemming krijgen over het kostenverhaal en voor het initiatief een planologisch besluit in procedure wordt gebracht dan verhaalt de gemeente de kosten publiekrechtelijk.

Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het initiatief op te pakken binnen de kaders en de afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders van de principemedewerking 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 mee als zij de kwalitatieve kaders niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

De grondbeleidsinstrumenten

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. De gereedschapskoffer van het grondbeleid. Deze instrumenten zorgen ervoor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een initiatief. De inzet van deze instrumenten hangen samen met de gekozen rol. Dit is de derde stap van de routekaart. In dit hoofdstuk worden de instrumenten op hoofdlijnen toegelicht. Een uitgebreidere toelichting op een aantal van deze instrumenten is in bijlage 1 opgenomen.



Figuur 10 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Verwervingen

Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven is een weloverwogen keuze die hoort bij actief grondbeleid. De gemeente zorgt voor een goede onderbouwing voordat zij overgaat tot verwerving. De verwervingsprijs en voorwaarden zijn marktconform en worden onderbouwd met een taxatie.
Er zijn twee soorten verwervingen, namelijk strategische en planmatige verwervingen.

Strategische verwervingen

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

Om voortvarend te handelen, heeft het college de onderstaande bevoegdheden.

- **Verwervingen met een maximale waarde van € 2,0 miljoen**
  Het college is bevoegd om strategische gronden te verwerven met een maximale verwervingsprijs van € 2,0 miljoen per transactie. Als de verwervingsprijs voor een strategische verwerving hoger

is dan € 2,0 miljoen dan is het college bevoegd om een koopovereenkomst met ontbindende voorwaarde voor raadsinstemming of een optie tot koop te sluiten. Het college legt dan de koopovereenkomst voor aan de raad.

- **Maximale balanswaarde bedraagt € 5,0 miljoen**
  Het college is bevoegd om strategisch te verwerven tot het totaal van de strategische verwervingen een balanswaarde van maximaal € 5,0 miljoen heeft.
  Als de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd, dan is deze altijd bestendigd door de raad. Strategische verwervingen die vallen binnen een voorkeursrecht tellen niet mee bij de maximale balanswaarde.
- **Exploitatielasten strategische verwervingen**
  De exploitatielasten van de strategisch verworven gronden (rente en onderhoudslasten vermindert met eventuele huur of pachtinkomsten) worden gedekt uit de algemene dienst.

Planmatige verwervingen

Een verwerving is planmatig als de raad budget beschikbaar heeft gesteld. Dit kan door het openen en vaststellen van een grondexploitatie of het beschikbaar stellen van een investeringskrediet, bijvoorbeeld voor de aanleg van een weg of de bouw van een school. Het college heeft hiermee het budget om te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig voor de planmatige verwerving.
Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk besluit bekend. De grondeigenaar is bekend met de nieuwe functie.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht. Met het vestigen van een voorkeursrecht verheft de gemeente zich boven de markt. De gemeente kan dit overwegen als zij het voornemen heeft om de functie te veranderen. Of als de gemeente de functie planologisch al veranderd heeft en het huidige gebruik hiervan afwijkt.
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. Namelijk de werkelijke waarde die ook bij onteigening geldt.

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. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt;
3. de gemeente bereid is om een aankoopbudget beschikbaar te stellen zodra de grond of gronden waarop een voorkeursrecht gevestigd is worden aangeboden.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondverwerving dan beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op het eigendomsrecht. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als de gemeente het onteigeningsbelang en de urgentie van de ontwikkeling en noodzaak van de realisatie kan aantonen. Ook moet de gemeente aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing (lees: grondverwerving) kan worden bereikt met de grondeigenaar. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Vandaar dat de gemeente de onderhandelingen tijdens het minnelijke traject op basis van realistische voorwaarden doet en uitgaat van een volledige schadeloosstelling[1], net als bij onteigening. De gemeente ziet onteigening als een achtervang en is bereid dit instrument in te zetten als het nodig is.
Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Een ontwikkelstrategie of een

[1] Volgens de regels van hoofdstuk 11 Omgevingswet

aankoopstrategieplan is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no-go, de eigendomssituatie, het nut en de noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

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

Gronduitgifte betreft de verkoop van bouwgrond, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijfskavels, verhuur, pacht, verkoop van vastgoed of vestiging van een zakelijk recht, zoals een erfpacht en een recht van opstal. Als de gemeente grond uitgeeft dan is dit maatwerk. Hierbij gelden de kaders van het Didam-arrest[2] en andere jurisprudentie op dit vlak. Dit betekent dat het college handelt binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en voldoet aan het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast biedt het college mededingingsruimte als hij verwacht dat er meerdere gegadigden zullen zijn bij de uitgifte van gemeentelijke onroerende zaken.

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

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure
Het uitgangspunt is dat de gemeente grond uitgeeft met een openbare selectieprocedure, ook wel tenderprocedure genoemd. Bij particuliere bouwkavels heet dit een lotingsprocedure. Het college stelt uitvoeringskaders vast voor de uitgifte van bouwkavels aan particulieren[3]. Door vaste procedures te volgen is de gronduitgifte transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte.

Uitzondering: één-op-één uitgifte
Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak één-op-één aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte bekend door dit tijdig te publiceren. Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom hij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Voorbeelden hiervan staan in bijlage I.
In een specifieke beleidsregel is door het college vastgesteld op welke manier de gemeente invulling geeft aan de beginselen van het Didam-arrest en andere jurisprudentie op dit vlak.

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, eventueel onderbouwd met een grondprijsadvies (grondprijzenbrief) of een separate taxatie.
De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het (toekomstig) gebruik, de gewenste kwaliteit en het verdienmodel dat daarbij hoort.

---

[2] Arrest ECLI:NL:HR:2021:1778
[3] Het vigerende beleid bij vaststelling van het grondbeleid heet 'Optie- en uitgifteproces van bouwkavels aan particulieren'.

Bij bouwgrond voor woningbouw die bestemd is voor een specifieke doelgroep zoals sociale huur en starters wordt rekening gehouden met eventuele verkoopbelemmerende en waardedrukkende voorwaarden.
Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders zoals deze vastliggen in deze nota grondbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een onafhankelijke, gecertificeerde[4] (hierna: taxateur). Het college kan differentiëren naar kern/dorp en woningtypologie of prijssegment.

Sturing met planologische instrumenten

Functie van grond

De gemeente stuurt vanuit haar publiekrechtelijke rol op de functie van de grond. De gemeente heeft de bevoegdheid om (op aanvraag) de functie van grond te wijzigen en vast te leggen. Als de gemeente planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve voorwaarden, bijvoorbeeld de programmering en ruimtelijke kaders, verbinden aan deze medewerking. Als het initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.
Dit instrument gebruikt de gemeente niet alleen om grip op de ontwikkeling te houden, maar ook om actief aan een initiatief mee te werken. De gemeente kan bijvoorbeeld bereid zijn om te investeren in het planologisch proces. Zij kan zo een helder kader schetsen van de ontwikkelmogelijkheden dat de ambities van de gemeente waarmaakt en hiermee een private partij uitnodigen en stimuleren om het initiatief te realiseren.

Voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit[5] kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening 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. Als de wijziging van het omgevingsplan met de nieuwe regels binnen deze periode is bekendgemaakt, dan vervalt de voorbereidingsbescherming op het moment dat:

- de nieuwe regels in het omgevingsplan in werking treden[6], of
- de rechter de nieuwe regels in het omgevingsplan vernietigt.

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 helpt de gemeente met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde.

Toetsing

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

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een kostenverhaalsplichtige activiteit[7] maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de kosten die de gemeente maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen[8] en daarnaast de financiële bijdragen[9]. Een nader toelichting hierop en het beleidsmatige kader is vastgelegd in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

---

[4] Een taxateur die als Register-Taxateur is beëdigd en daarnaast gecertificeerd en geregistreerd in het NRVT.
[5] artikel 4.14 Ow
[6] De voorbeschermingsregels kunnen dan dus langer dan 1 jaar en 6 maanden gelden.
[7] artikel 8.13 Ob
[8] artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
[9] artikel 13.22 en 13.23 Ow

Intentie- en anterieure overeenkomst
Het belangrijkste sturingsmiddel voor (actief) faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Vooruitlopend op de anterieure overeenkomst kan de gemeente een intentieovereenkomst sluiten. Dit kan aan de orde zijn bij complexe(re) initiatieven. In de intentieovereenkomst worden afspraken gemaakt over de haalbaarheidsfase. In deze overeenkomst legt de gemeente dus vast onder welke voorwaarden zij meewerkt aan het haalbaarheidsonderzoek en wanneer ze haar inzet beëindigt. De intentieovereenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht. Uiterlijk voordat (de wijziging van) het omgevingsplan ter visie gaat of de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA) wordt verleend, sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente voordelen ten opzichte van het verhalen van kosten op publiekrechtelijke wijze. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inzet voor de ontwikkeling. Zij kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. Met de anterieure overeenkomst borgt de gemeente de betaling van het kostenverhaal. De initiatiefnemer krijgt helderheid en zekerheid over de inzet die de gemeente aan het initiatief levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar publiekrechtelijke bevoegdheden aan te wenden voor het initiatief.

Ontwikkelstrategie
Een ontwikkelstrategie met risicoanalyse is essentieel bij actief (faciliterend) grondbeleid. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de planologische, financiële en maatschappelijke haalbaarheid. Ook bevat de ontwikkelstrategie een markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?) en gaat in op de grondposities, mogelijke grondverwerving en gronduitgifte. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden de gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld locatiespecifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met onder meer stakeholders).

Kavelruil[10]
De Omgevingswet onderscheidt twee soorten kavelruil, namelijk stedelijke kavelruil en kavelruil in het landelijk gebied.

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

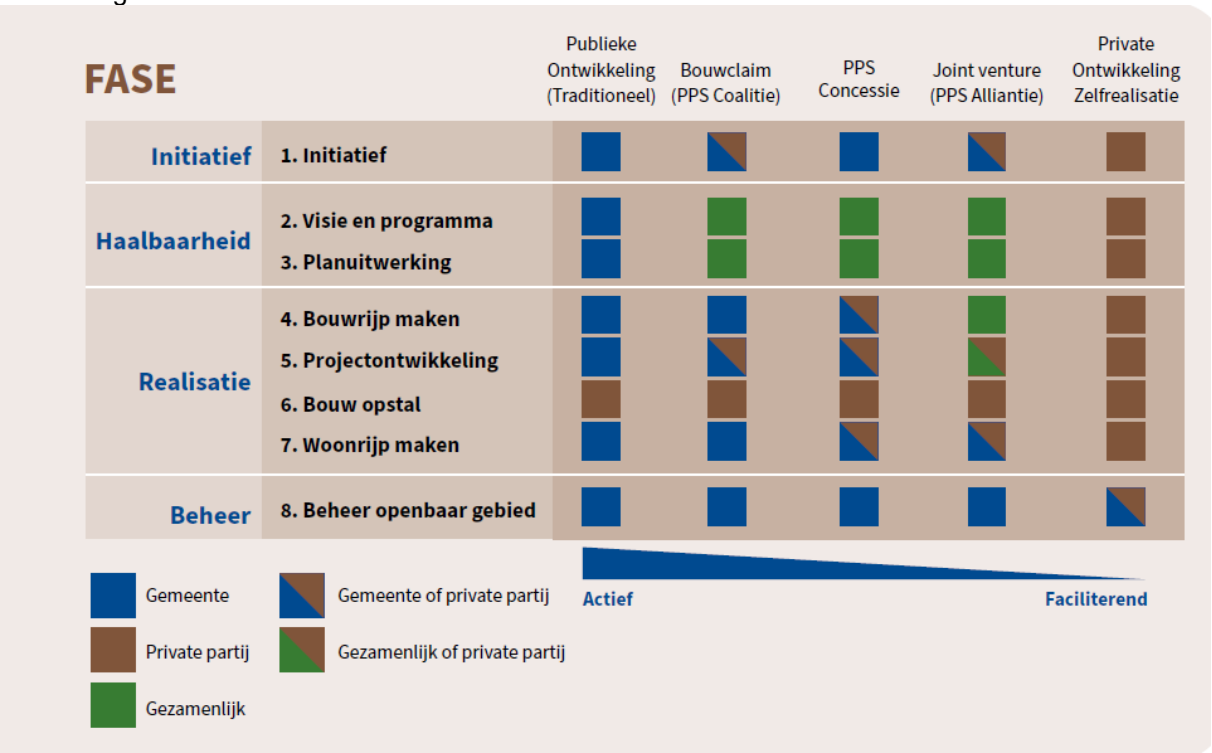
Kavelruil in het landelijk gebied[11]
Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren door bijvoorbeeld een gunstigere verkaveling. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.
Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, dan kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting[12].

---

[10] afdeling 12.6 Ow
[11] artikel 12.47 van Ow
[12] o.b.v. de Wet op belastingen van rechtsverkeer

Samenwerken

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



Figuur 11 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

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

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

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

Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning & controlcyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft[13]. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

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

•

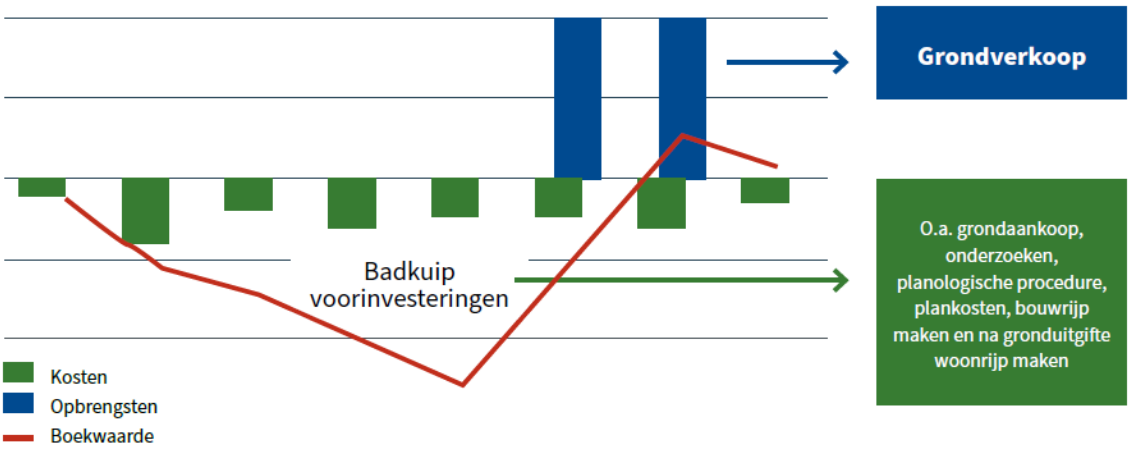
BBV richtlijnen
De commissie BBV geeft de richtlijnen voor:

Grondexploitaties

- **actualiseren van de grondexploitaties**
  twee keer per jaar actualiseert de gemeente de grondexploitaties en de risicoanalyse;
- **het afdekken van verliezen**
  de gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op eindwaarde;
- **de (tussentijdse) winstneming op basis van de POC-methode**
  bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente stort (tussentijdse) winstnemingen in de algemene reserve risico's grondexploitaties;
- **de rentetoerekening**
  de gemeente hanteert de omslagrente en berekent de rente over de boekwaarde inclusief tussentijdse winstneming.

Haalbaarheidsonderzoeken

- activeren voorbereidingskosten;
- activeren van grondverwervingen.



Figuur 12 Voorbeeld cashflow grondexploitatie

Risicomanagement

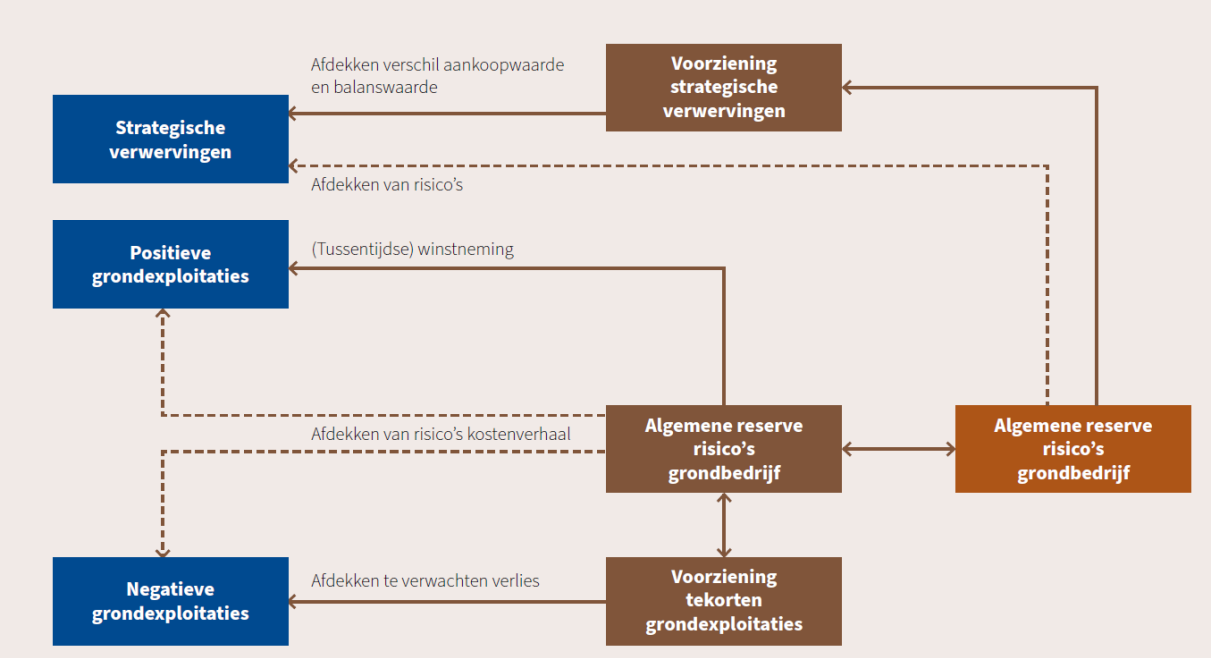
Twee keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit voor de gemeentelijke grondexploitaties (bij de halfjaarlijkse actualisatie) en de initiatieven die de gemeente faciliteert. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Ook bij het openen van een grondexploitatie maakt de gemeente altijd een risicoanalyse.
Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke

[13] De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023)

financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

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

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



Figuur 13 Financiële stromen grondbedrijf

Verantwoording, rolverdeling college en raad

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 en stelt uitvoeringskaders vast. 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[14] in te brengen.

[14] Gemeentewet artikel 169 lid 4

Raadsbesluit

Gemeente Bergeijk

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	Controleren van de uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen over de uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen, beschikken over reserves en voorzieningen	
Voorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van voorbereidingskredieten	Uitvoeren van voorbereidingskredieten
Grondexploitaties	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, vaststellen van planinhoudelijke wijzigingen en autonome wijzigingen met materiele financiële gevolgen bij grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties als onderdeel van de paragraaf grondbeleid	Uitvoeren van de grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Instemmen met strategische verwervingen van meer dan € 2,0 miljoen per transactie en instemmen met strategische verwervingen als de balanswaarde hoger is of wordt dan € 5,0 miljoen	Verwerven van strategische gronden tot en met een bedrag van € 2,0 miljoen per transactie tot een maximale balanswaarde van € 5,0 miljoen
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen van beleidskaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, waaronder uitgifte van particuliere bouwkavels, bedrijfskavels, groen- en reststroken, erfpacht, huur en vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden
	Vaststellen van beleidskaders voor pacht	Gronduitgifte inclusief selectieprocedures, tenders en pacht van agrarische gronden
(Grond)prijzen	Vaststellen van de kaders voor (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van de grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid

Raadsbesluit

Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Zoals besloten in de openbare vergadering van de gemeenteraad van Bergeijk
van 30 januari 2025.

De gemeenteraad,

Y. van Bakel Raadsgriffier	A. Callewaert – de Groot Voorzitter

Bijlage I Toelichting grondbeleidsinstrumenten

Grondverwerving[15]
Met grondverwerving neemt de gemeente bewust een grondpositie in om haar ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden.
Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige initiatief onderscheiden wij twee vormen van aankoop, namelijk planmatige en strategische verwervingen.

Planmatige verwerving
Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe functie. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld en is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien.
Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe functie en de (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.
Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen alsof de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Strategische verwerving
De gemeente kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de gemeentelijke positie in de realisatie van een toekomstig initiatief. Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en objecten. Dit geeft de gemeente armslag in (planmatige) aankopen, waarbij zij vervangende grond of een object kan aanbieden.

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

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

- afwaardering gronden
  Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de actuele waarde die lager ligt dan de aankoopsom. Het kan namelijk zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling. Dit kan (deels) worden voorkomen door een initieel lagere koopsom en een nabetaling als de functie is gewijzigd. Voor een verwerving waarbij de koopsom hoger is dan de waarde conform het huidig gebruik/functie is besluitvorming door de raad nodig.
- grondexploitatie
  Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatieberekening op. In deze berekening

[15] Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.

- gemeentelijke ambities, provinciaal beleid en rijksbeleid
  Als na de aankoop van de grond de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

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

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

Activeren van voorbereidingskosten

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

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

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

Waardering van verwervingen

Onderstaand schema laat zien hoe verwervingen op de balans gewaardeerd mogen worden.

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

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

Figuur 14 Waardering verwervingen

Voorkeursrecht

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

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

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

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

Vestigen van voorkeursrecht[16]

De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie toebedenkt ten opzichte van de huidige functie. Deze toebedachte functie mag geen agrarische functie zijn. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan,

[16] artikel 7.1 Ob

een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond. De duur per vestigingsgrond van het voorkeursrecht is hierna weergegeven.

DUUR VOORKEURSRECHT

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

Figuur 15 Duur voorkeursrecht

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

Grondeigenaar biedt de grond aan
Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels[17] 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[18] met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling
Als de gemeente met de grondeigenaar geen overeenstemming bereikt over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure[19] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde[20] vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te verplichten dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht.[21]

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

Onteigening
De gemeente streeft altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. 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 initiatief mogelijk gemaakt zijn in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende

[17] artikel 9.12 Ow
[18] artikel 9.13 Ow
[19] artikel 9.16 Ow
[20] conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow
[21] artikel 9.18 Ow

BOPA. De toekomstige functie moet hierbij afwijken en de huidige functie is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.
De gemeente heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter kan de inzet van onteigening wel noodzakelijk zijn. Hiervan is sprake als er een groot maatschappelijk belang is en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hierdoor te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

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

Het tweesporenbeleid houdt in dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit, dan kan de gemeente het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de gemeenteraad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies. Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren is het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het maakt voor de gemeente dan ook snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk is of niet. De keuze om over te gaan tot een onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.
Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.
Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt de gemeente de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.
De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door de gemeente gestelde kaders de nieuwe functie zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moet de gemeente dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de functie te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De raad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een prominentere rol dan onder de Wro die tot 1 januari 2024 van kracht was. 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 en hoger beroep bij de Raad van State. De eigendomsoverdracht vindt bij notariële akte plaats.

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

Raadsbesluit

Gemeente Bergeijk

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

Voorbeelden van een-op-een uitgifte

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

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

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels
Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in verkoop. Bij particuliere bouwkavels geldt het lotingsreglement. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededinging. Als er een geïnteresseerde is voor een bouwkavel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.
Bouwclaim
Bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom kan het werken met een bouwclaim de integraliteit van de visievorming en uitvoering bevorderen. Grondeigenaren kunnen in dat geval naar rato van hun grondeigendom ontwikkelrechten krijgen.

Reststroken
De gemeente verkoopt reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen.
Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten
Dit kunnen bestaande rechten, waaronder verlenging of indeplaatsstelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers en gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen zijn.

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

Huur en bruikleen
De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.
Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit dan zorgt zij binnen de wettelijke kaders ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt. Huurrechten vormen namelijk een belemmering voor een snelle opzegging.

Reststroken
De verkoop van reststroken kan alleen door de aanwonenden die grenzen aan de reststrook worden aangekocht. De aanwonenden van de reststrook dienen wel vol eigenaar te zijn van het hoofdperceel waaraan de reststrook grenst. Voor de restroken worden marktconforme uitgifteprijzen gehanteerd.

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

Pacht
De gemeente verpacht agrarische gronden. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels[22]. De gemeente geeft de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. Twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten zijn:

1. Reguliere pachtovereenkomst
   De gemeente kan een reguliere pachtovereenkomst aangaan voor land, hoeves, agrarische woningen en losse agrarische bedrijfsgebouwen. De duur van een reguliere pachtovereenkomst voor land en losse gebouwen is zes jaar. Voor een hoeve is dat twaalf jaar. Hierna wordt de overeenkomst automatisch met dezelfde termijn verlengd, behalve als de overeenkomst op tijd en volgens de regels wordt opgezegd. De gemeente mag onder voorwaarden van deze termijnen afwijken, maar een overeenkomst voor onbepaalde tijd is niet mogelijk. De prijzen binnen een reguliere pachtovereenkomst moeten voldoen aan het Pachtprijzenbesluit. Met een reguliere pachtovereenkomst krijgt de pachter de volledige pachtbescherming, waaronder indeplaatsstelling en een voorkeursrecht tot koop. Een reguliere pachtovereenkomst sluit de gemeente daarom normaliter alleen als zij de grond duurzaam aan één partij wil uitgeven. Deze grond ondergaat dan ook voor de langere termijn geen wijziging van gebruik of functie.
2. Geliberaliseerde pachtovereenkomst
   Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk bij de verpachting van land. Bij geliberaliseerde pacht moet de gemeente de overeenkomst laten toetsen door de Grondkamer. Bij geliberaliseerde pacht zijn de regels flexibeler dan bij reguliere pacht. Zo kan de gemeente als verpachter zelf de looptijd bepalen en wordt er niet automatisch verlengd. Als de looptijd korter dan zes jaar is dan kan de gemeente zelf de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

De manier waarop de gemeente haar gronden verpacht is opgenomen in door het college vast te stellen beleidsregels.

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

De raad stelt het pachtbeleid als zelfstandige beleidsnota vast.

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

Marktconforme grond- en uitgifteprijs gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):
- woningbouw:
  geliberaliseerde huur;
  koop: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- commerciële functies;
- bedrijven;
- overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- reststroken;
- nutsvoorzieningen;
- huur;
- opstalrecht;
- erfpacht;
- pacht.

[22] artikel 7:311 ev BW

Uitzonderingen:

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

- Maatschappelijke functies zonder winstoogmerk
  Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een prijs per m² die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

Voorbereidingsbesluit
Het voorbereidingsbesluit[23] kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.
Het voorbereidingsbesluit is onder de 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.

[23] Artikel 4.14 Ow

Raadsbesluit

Gemeente Bergeijk

Bijlage II Toelichting samenwerkingsvormen

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

Concessiemodel
Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via tenderprocedure of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.
De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, een masterplan of 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 het programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

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