

NOTA GRONDBELEID 2025

Adaptief grondbeleid als middel om ruimtelijke ambities waar te maken

MEIERIJSTAD

COLOFON

Opdrachtgever

MEIERIJSTAD

Opdrachtnemer

GRONDGIDSEN

Niets uit deze publicatie mag worden gekopieerd, verspreid of op een andere manier gedeeld worden zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Meierijstad. De publicatie mag wel gebruikt worden ten dienste van ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. voor de gemeente Meierijstad.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	5
2	Routekaart adaptief grondbeleid	7
3	Doelstellingen	9
4	Koers	11
5	Houding	13
6	Rol	15
7	Grondbeleidsinstrumenten	20
8	Samenwerken	24
9	Financieel kader: beheersing en verantwoording	26
10	Verantwoording, rolverdeling, college en raad	29

Bijlage I	Toelichting instrumenten	31
Bijlage II	Toelichting samenwerkingsvormen	36



INLEIDING

De invoering van de Omgevingswet en het vaststellen van de toekomstvisie zijn de aanleiding om de nota grondbeleid te vernieuwen. De toekomstvisie geeft de ruimtelijke ambities van de gemeente weer. Het grondbeleid is een krachtig middel om deze gemeentelijke ambities waar te maken. Het helpt de gemeente om haar positie te bepalen.

De gemeente heeft een adaptief grondbeleid. Dit is een benadering die ruimte geeft om afhankelijk van de specifieke context te kiezen voor een passende houding en de rol. Bij opgaven met grote maatschappelijke meerwaarde en hoge prioriteit geeft adaptief grondbeleid de gemeente de ruimte om de regie te nemen. Denk hierbij aan de druk op de woningmarkt. Veranderende omstandigheden? Dan is het mogelijk om de houding en rol te heroverwegen. Op deze manier werkt de gemeente adaptief.

Het grondbeleid bevat een afwegingskader dat helpt bij het bepalen van de gemeentelijke houding en rol. Een actieve of passieve houding? Actief of faciliterend grondbeleid? Het afwegingskader geeft richting aan de aspecten die bij de besluitvorming van belang zijn. De nota beschrijft de ‘gereedschapskist’ van grondbeleidsinstrumenten. Welke instrumenten heeft de gemeente tot haar beschikking en wanneer zet zij deze effectief in?

Met deze beleidsnota geeft de raad de kaders waarbinnen het college het grondbeleid toepast op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau. Het college legt hierover verantwoording af.

Wat is deze nota grondbeleid niet? Deze nota is geen overzicht van beleidsopgaven en de prioritering daarvan. Het is ook geen ontwikkelstrategie om de uitvoering van de Toekomstvisie te concretiseren.

Leeswijzer

De nota grondbeleid begint met een routekaart die een samenvatting geeft. In de daaropvolgende hoofdstukken worden onderdelen van de ‘route’ toegelicht. Bijlage I geeft een verdiepende uitleg over de grondbeleidsinstrumenten.



ROUTEKAART ADAPTIEF GRONDBELEID

MEIERIJSTAD



Ruimtelijke toets (intaketafel)

Niet meewerken

START

STAP 1 HOUDING BEPALEN

	HOOG	LAAG
Maatschappelijke meerwaarde (beleid, visie, ambitie)		
Prioriteit		
Potentie		

Actieve houding | **Passieve houding**

Privaat initiatief

Strategische verwervingen
Ruilgronden
Vliegwiel
Positie voor verre toekomst

AFWEGING GRONDPOLITIEK
- Beleid en visie
- Kans om aan te kopen
- Vrijkomende gemeentelijke locatie (bv maatschappelijk vastgoed)
- Bestuurlijke ambitie uit het coalitieakkoord

ROL KIEZEN

STAP 2

AFWEGINGSKADER

Grondeigendom	**Sturing en regie**	Kaders/beleid
Gemeente heeft eigendom Marktfalen	**Grondpositie en realiseerbaarheid door markt**	Samenwerking Marktinitiatief

Actief grondbeleid | **Actief 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

Faciliterend grondbeleid

TOETSEN UITVOERBAARHEID

Economisch, zelfstandig uitvoerbaar → **Nee** / **Ja**

Niet meewerken



STAP 3 INSTRUMENTEN INZETTEN

	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 kostenverhaa, planologische maatregel	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, planologische maatregel	Planologische maatregel





DOELSTELLINGEN

Grondbeleid is een hulpmiddel, geen doel op zich. Het helpt de gemeente om haar plannen en ambities waar te maken. Zo kan ze zorgen voor meerwaarde voor haar inwoners en gevestigde bedrijven. De ambities van Meierijstad staan in het coalitieakkoord en de toekomstvisie. De concrete doelen staan in de begroting en in het beleid voor bijvoorbeeld volkshuisvesting, economie, duurzaamheid en mobiliteit.

Grond is schaars. Het is daarom essentieel om de ruimte slim en strategisch in te zetten. Daarbij hoeft de gemeente niet altijd zelf eigenaar van de grond te zijn of te worden. Het gaat erom dat de gemeente de juiste keuzes maken om onze doelen te bereiken.



Figuur 1 Grondbeleid als middel om beleid, visie en ambities te realiseren (de volgorde is willekeurig en geeft geen prioritering weer)


IJS
SHOPRIDER
Deluxe

KOERS

Wanneer maakt de gemeente een afweging over de grondpolitiek?

Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie of beleidsvorming het afwegingsproces starten, bijvoorbeeld de ambitie om de dorpen en het buitengebied leefbaar te houden of het bouwen van woningen. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen. In de nota gebruiken we voor de leesbaarheid voor alle invalshoeken de term ‘initiatief’.



Figuur 2 Aanleiding afweging grondpolitiek

Bij een privaat initiatief doet de gemeente een ruimtelijke toets. Als een initiatief niet voldoet dan werkt de gemeente niet mee.



Figuur 3 Ruimtelijke toets bij een privaat initiatief

Adaptief grondbeleid

De gemeente voert een adaptief grondbeleid. Bij elk initiatief bepaalt de gemeente welke houding ze aanneemt, welke rol ze speelt en welke instrumenten ze inzet.

Veranderen de omstandigheden? Dan kan de gemeente haar aanpak bijstellen. De houding, rol en inzet kunnen dan mee veranderen. Dit gebeurt in drie stappen.



Figuur 4 Koers grondbeleid



HOUDING

Stap 1 is het bepalen van de houding. De gemeente bepaalt bij elk initiatief een passende houding: actief of passief. Die keuze hangt af van drie aspecten:

1. **De maatschappelijke meerwaarde**
   Het positieve effect op het welzijn van inwoners, de leefomgeving en de lokale gemeenschap als geheel.
2. **De prioriteit**
   Als een onderwerp in het coalitieakkoord, een beleidsnota of in de begroting als belangrijk wordt benoemd, geldt het als een prioriteit.
3. **Potentie**
   Het heeft potentie als de kans van slagen groot is en daarmee haalbaar en uitvoerbaar.

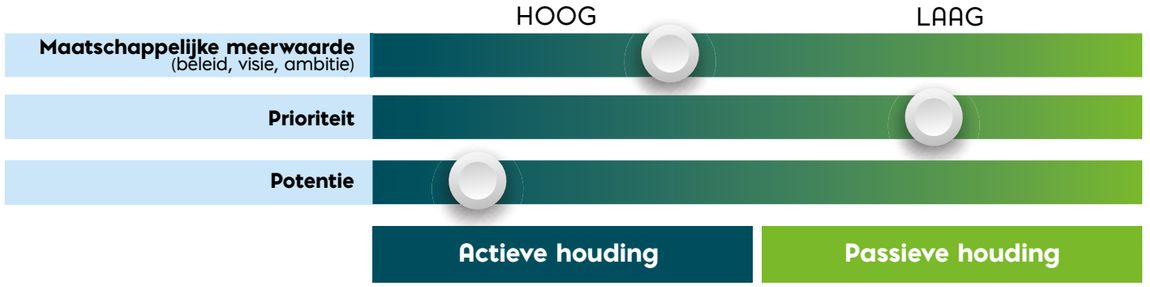
Is de maatschappelijke meerwaarde groot? Heeft het een hoge prioriteit? En heeft het initiatief potentie ofwel is het kansrijk? Dan kiest de gemeente eerder voor een actieve houding. Zo kan zij regie voeren en sturen op het gewenste resultaat.

Is de bijdrage beperkt? Heeft het een lage of geen prioriteit en/of weinig of geen potentie? Dan kiest de gemeente voor een passieve houding en stuurt vanuit het publiekrechtelijk kader. Past het initiatief niet binnen het gemeentelijk beleid, dan kan de gemeente besluiten om niet mee te werken.



Figuur 5 Houding bepalen

Het schuifjesmodel helpt de gemeente bij het bepalen van de juiste houding. Per aspect beoordeelt de gemeente hoe sterk een initiatief scoort. Dit model ondersteunt en onderbouwt de keuze voor een actieve of passieve houding. Onderstaande figuur laat een voorbeeld zien.



Figuur 6 Schuifjesmodel bepalen houding


HW VERHUUR

ROL

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

	ACTIEVE HOUDING		PASSIEVE HOUDING
Rol	**ACTIEF GRONDBELEID**	**Actief faciliterend grondbeleid**	**Faciliterend grondbeleid**
Kenmerken	• Regie en sturing • Noodzaak en urgentie grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen • Gemeentelijke grond-exploitatie • Hoger risicoprofiel	• Regie marktpartij, gemeente sturing • Nadruk op samenwerken, aanjagen en stimuleren waar nodig • Risico voornamelijk bij de markt	• Reguliere publiek-rechtelijke taak en toetsing • Geen of lage prioriteit gemeente

Figuur 7 Rollen in grondbeleid

Mengvormen van grondbeleid

Als zowel de gemeente als marktpartijen grond bezitten in een plangebied, kan een combinatie van actief en (actief) faciliterend grondbeleid nodig zijn. In samenwerking met deze partijen kan de gemeente de ontwikkeling oppakken.
Lukt die samenwerking niet? Dan kan het college besluiten om het hele gebied via actief grondbeleid te ontwikkelen.

Actief grondbeleid

Draagt een initiatief sterk bij aan gemeentelijke ambities? En wil de gemeente maximale regie houden over het resultaat? Dan kan de gemeente kiezen voor actief grondbeleid. Ook financiële kansen kunnen meespelen: bij een winstgevende grondexploitatie kan de opbrengst worden ingezet voor maatschappelijke doelen.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als marktpartij. Ze verwerft (strategisch) grond, ontwikkelt deze risicodragend en doorloopt de planologische procedures. De gemeente maakt de grond klaar voor het beoogde gebruik: van natuur en infrastructuur tot woningbouw en bedrijventerreinen. Ze richt de openbare ruimte in, maakt de grond bouw- en woonrijp, en geeft deze uit. Bij de gronduitgifte kan de gemeente extra sturing geven. Zo kan de gemeente bij een openbare procedure minimale eisen stellen en bij de beoordeling van de inschrijvingen bepaalde punten zwaarder meewegen als ze deze belangrijk vindt. Daarbij voert ze een gemeentelijke grondexploitatie met de bijbehorende risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid draagt een initiatief sterk bij aan gemeentelijke ambities, maar voert een private partij de grondexploitatie. De gemeente kiest voor een actieve rol en wil geen of slechts beperkt risico lopen.

De gemeente ondersteunt het initiatief actief: ze begeleidt het visietraject, stuurt het planproces en denkt mee om realisatie binnen kaders en planning mogelijk te maken. Ze stelt capaciteit beschikbaar en kan – waar nodig – gemeentelijke gronden inzetten, gronden verwerven, een voorkeursrecht vestigen of onteigenen. Hierover maakt zij dan afspraken in een samenwerkingsverband.

Is er nog geen initiatief? Dan stimuleert de gemeente, verbindt ze partijen en creëert ruimte voor ontwikkeling.
De gemeente verhaalt de gemaakte kosten, maar dat is niet altijd mogelijk als de ontwikkeling onvoldoende opbrengstpotentie heeft. De gemeente kan dan bewust kiezen om de ontwikkeling toch actief te faciliteren en zelf ook te investeren door (een deel) van de kosten voor haar rekening te nemen.

Faciliterend grondbeleid

Draagt een initiatief beperkt bij aan gemeentelijke ambities en heeft het geen prioriteit? Dan kiest de gemeente voor een passieve houding en daarmee een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt mee en stuurt met haar publiekrechtelijke bevoegdheden en privaatrechtelijke afspraken.

De private partij neemt het initiatief en pakt het ontwikkelproces met alle risico's op. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit.

STAP 2 ROL KIEZEN

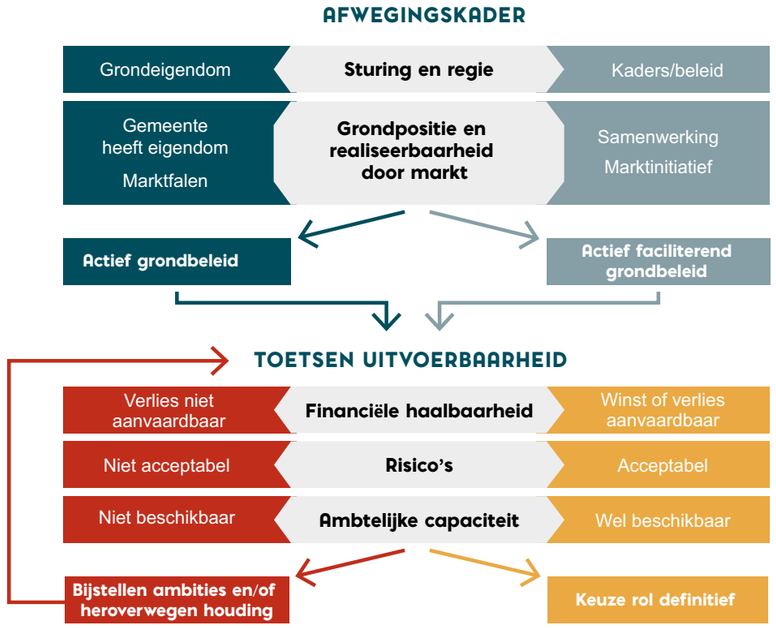


Figuur 8 Rol kiezen

Na het bepalen van de houding, kiest het college in de tweede stap de gemeentelijke rol.
Bij een actieve houding weegt ze verschillende factoren af: soms weegt het een aspect zwaarder dan een andere keer. Dit kan per initiatief verschillen. Het afwegingskader helpt bij de afweging om te kiezen voor actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid.

Bij een passieve houding past de gemeente altijd faciliterend grondbeleid toe. Is het initiatief alleen economisch uitvoerbaar met inzet van gemeentelijke middelen? Dan verleent de gemeente alsnog geen medewerking aan het initiatief of trekt de medewerking in.

Keuze van de rol bij een actieve houding



Figuur 9 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

Afwegingskader

Hierna volgen de belangrijkste aspecten die de gemeente afweegt bij het kiezen van de rol bij een actieve houding.

Sturing en regie

Hoeveel regie de gemeente wil voeren, hangt samen met de ambities en maatschappelijke meerwaarde van een initiatief. Hoe hoger de bijdrage aan de ambities op de bestuurlijke agenda en hoe groter de maatschappelijke meerwaarde, hoe sterker de gemeente wil sturen. Hetzelfde geldt voor urgentie. Als de urgentie hoog is dan wil de gemeente sturen en regie nemen.

Bij de afweging kijkt de gemeente of een private partij het initiatief binnen de gewenste tijd, ambities en voorwaarden kan realiseren. Is dat het geval? En kan de gemeente via kaders en beleid voldoende sturen? Dan kan ze de uitvoering aan de markt overlaten.

Als de gemeente de grond zelf in eigendom heeft of verwerft dan heeft ze de volledige regie op de planvorming. Ze kan dan namelijk zowel vanuit haar publiekrechtelijke- als haar privaatrechtelijke rol het initiatief oppakken.

Grondpositie en realiseerbaarheid door markt

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 te realiseren. Ze behoudt dan de volledige regie. Heeft de gemeente niet het (volledige) eigendom? En is de gemeente bereid om de gronden te verwerven? Dan kiest zij vooractief grondbeleid. Als het eigendom versnipperd is over meerdere eigenaren, waardoor de (effectieve) realisatie van het initiatief onder druk komt te staan, kan de gemeente ook voor actief grondbeleid kiezen.

Heeft een marktpartij de gronden in eigendom? En is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en dit contractueel vast te leggen? Dan is actief faciliterend grondbeleid een passende rol. Met de samenwerking kan de gemeente haar ambities waarmaken.

Toetsen op uitvoerbaarheid

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

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een initiatief te beoordelen, maakt de gemeente een globale financiële verkenning. De verkenning laat zien of er voldoende opbrengstpotentie is om de kosten te dekken.

Soms vraagt een initiatief om gemeentelijke middelen, bijvoorbeeld bij een verliesgevende grondexploitatie of als de opbrengstpotentie van een privaat initiatief onvoldoende is om de kosten volledig te verhalen. Een project kan ook haalbaar worden door de inzet van (gemeentelijke) subsidies. De gemeente kan ook dan besluiten om de grondexploitatie op te pakken of om mee te werken en daarmee een deel van de kosten voor eigen rekening te nemen. Dit doet de gemeente 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 beoordeelt het risicoprofiel van een initiatief op hoofdlijnen: financieel, bestuurlijk en maatschappelijk. Bij actief grondbeleid draagt de gemeente het financiële risico, maar heeft ook de volledige regie om te sturen op bestuurlijke of maatschappelijke ontwikkelingen.
Bij actief faciliterend grondbeleid kan het bestuurlijke en maatschappelijk risico nadrukkelijker spelen. De voortgang is afhankelijk van de private partij.

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.

De onderstaande tabel geeft de ideale situatie van de benodigde disciplines bij actief en actief faciliterend grondbeleid.

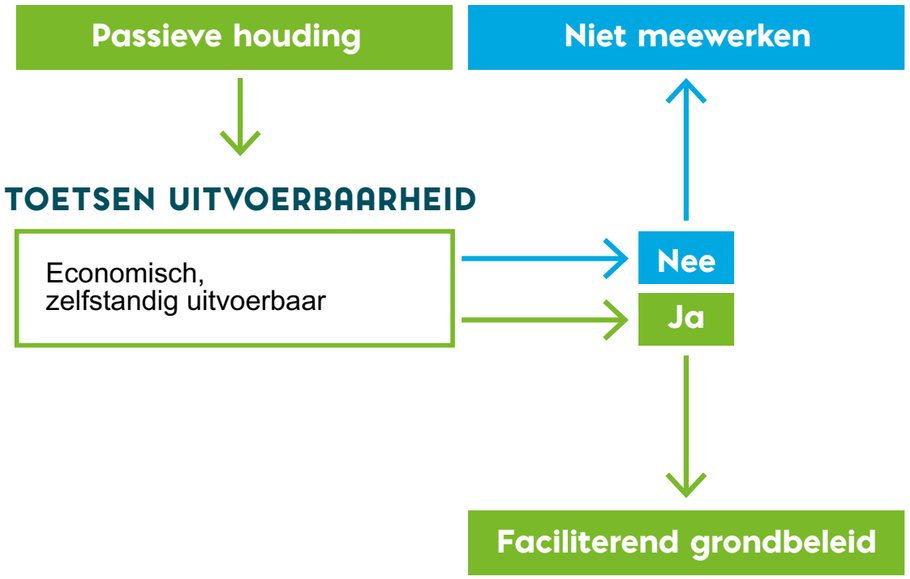
Discipline	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Projectleider	Integraal verantwoordelijk voor aansturing initiatief en grondexploitatie	Begeleiden gemeentelijke proces, aanspreekpunt initiatiefnemer
Planeconoom	Grondexploitatie en risicoanalyse	Financiële haalbaarheid toetsen en meedenken over optimalisaties en kostenverhaal bepalen
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, mobiliteit, volkshuisvesting, economie en maatschappelijk vastgoed	Stellen van kaders, onderzoeken en verankering kaders in planvorming	Stellen van kaders en toetsen
Communicatie	Gebiedscommunicatie en -promotie	Gebiedscommunicatie
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	M.b.t. omgevingsvergunningen	

Is het initiatief uitvoerbaar? Dan kan de definitieve rol gekozen worden.
Is het initiatief niet uitvoerbaar? Dan kan de gemeente de kaders en het ambitieniveau bijstellen. Daarna toetst zij weer de uitvoerbaarheid. Het kan ook aanleiding zijn om de houding te heroverwegen. Dit speelt als de kaders en het ambitieniveau aanzienlijk wijzigen.

De rol bij een passieve houding

Het college kiest voor een passieve houding en 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 legt deze vast in een anterieure overeenkomst. Krijgen de gemeente en de initiatiefnemer geen overeenstemming over het kostenverhaal? En start de gemeente toch de planologische procedure? Dan is de gemeente verplicht om het kostenverhaal publiekrechtelijk te regelen.

Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het initiatief op te pakken binnen de kaders en de afspraken.



Figuur 10 Rol bij passieve houding





GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. De gereedschapskoffer van het grondbeleid. De inzet van deze instrumenten hangt 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 I opgenomen.

STAP 3 INSTRUMENTEN INZETTEN

	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, planologische maatregel	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, planologische maatregel	Planologische maatregel

Figuur 11 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Verwervingen

Bij actief grondbeleid zet de gemeente haar gemeentelijk eigendom in of verwerft zij grond. De gemeente zorgt voor een goede onderbouwing voordat zij overgaat tot verwerving. De verwervingsprijs en voorwaarden zijn marktconform en worden onderbouwd met een taxatie of deskundig advies.

Het uitgangspunt is om minnelijk te verwerven. Dit betekent dat de gemeente en een grondeigenaar een koopovereenkomst sluiten op vrijwillige basis.

Er zijn twee soorten verwervingen, namelijk strategische en planmatige verwervingen.

Strategische verwervingen

De gemeente kan een strategische positie innemen. Dit kan de verwerving van grond en vastgoed (opstallen) betreffen. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. 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.

Het college is bevoegd om strategisch grond of vastgoed te verwerven. Dit kan het college op twee manieren doen, namelijk door:

1. een koopovereenkomst te sluiten met als ontbindende voorwaarde instemming van de raad of
2. een optie tot koop te sluiten.

Het college legt vervolgens het voornemen van de strategisch verwerving voor aan de raad. Om strategisch grond te verwerven is dus instemming van de raad nodig waarbij de raad ook het budget beschikbaar stelt.

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 krijgt een voorrangspositie. 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. Het is dan ook geen garantie dat de gemeente de grond kan verwerven. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden verwerven. Namelijk de werkelijke waarde die ook bij onteigening geldt.

Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie of onderhandelingspositie in te nemen, is 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 te verwerven als de grondeigenaar de grond aanbiedt;
3. De gemeente bereid is om een verwervingsbudget beschikbaar te stellen zodra de grond waarop een voorkeursrecht gevestigd is worden aangeboden.

Er zijn wettelijke vereisten en termijnen voor het voorkeursrecht. In bijlage I staan deze verder toegelicht.

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 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 het niet gelukt is om de grond minnelijk te verwerven. 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.

Het voeren van een grondexploitatie

Als de gemeente de grondexploitatie voert, dan heeft zij de meeste 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, bijvoorbeeld bouwgrond voor woningbouw of bedrijfskavels, verhuur, pacht of een zakelijk recht, zoals erfpacht en recht van opstal. Bij gronduitgifte gelden de kaders van het Didam-arrest[2], het Didam II-arrest[3] en andere jurisprudentie op dit vlak.

Uitgangspunt: uitgifte met volledige mededinging

Het uitgangspunt is dat de gemeente grond uitgeeft op basis van transparante en volledige mededinging. De gemeente heeft beleidsvrijheid op welke wijze zij dit doet. De gemeente is verplicht om te werken met objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria.

Als er meerdere gegadigden zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn dan geeft de gemeente de grond uit met een openbare procedure.

Bij een openbare procedure hanteert de gemeente in ieder geval de volgende uitgangspunten (in het uitgifteprotocol):

- Opstellen en kenbaar maken van redelijke, objectieve en toetsbare eisen en criteria aan de hand waarvan de potentiële koper (of anderszins) kan worden geselecteerd.
- Duidelijkheid bieden over de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure en het bijbehorende tijdschema.
- Tijdige bekendmaking over bovenstaande aspecten voorafgaand aan de selectieprocedure in plaatselijke kranten, op de website van de gemeente en mogelijk nog andere communicatiekanalen van de gemeente.

Bij particuliere bouwkavels heet dit een lotingsprocedure. Het college stelt uitvoeringskaders vast voor de uitgifte van bouwkavels aan particulieren[4].

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 zijn 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 het concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Voorbeelden hiervan staan in bijlage I.

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 procedure of een separate taxatie, waardeadvies of grondprijsadvies.

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

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 is gebaseerd op een grondprijsadvies van een ter zake deskundige. Het college kan differentiëren naar kern en woningtypologie of prijssegment.

1 Volgens de regels van hoofdstuk 11 Omgevingswet
2 Arrest ECLI:NL:HR:2021:1778
3 Arrest ECLI:NL:HR:2024:1661
4 Het vigerende beleid bij vaststelling van het grondbeleid ligt vast in hoofdstuk 3 en 6 van de nota grondzaken 2025

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 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 voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan daadwerkelijk wijzigt.

Dit instrument 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 aanvraag voor een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een kostenverhaalplichtige activiteit[7] maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de kosten die de gemeente maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen[8] en kan daarnaast financiële bijdragen[9] betreffen. Het uitgangspunt is dat de gemeente het kostenverhaal privaatrechtelijk verzekert met een anterieure overeenkomst. Is dit niet mogelijk? En wil de gemeente de planologische wijziging toch in procedure brengen dan verhaalt de gemeente de kosten publiekrechtelijk. Dit kan met kostenverhaalregels in een omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (hierna: BOPA). De nota kostenverhaal en financiële bijdragen gaat hier nader op in.

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 een 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. Met de anterieure overeenkomst borgt de gemeente de betaling van de kosten. 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.

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 en gronden een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. 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.

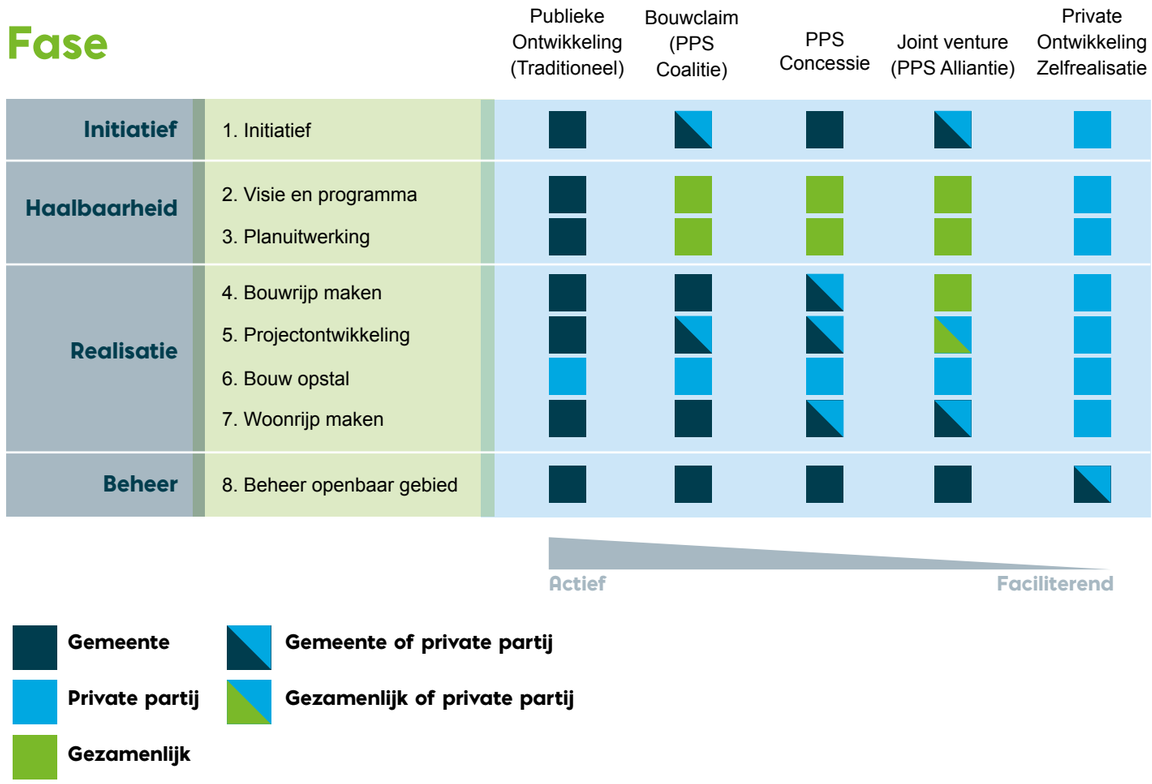
Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, dan kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting[12].

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
10 Afdeling 12.6 Ow
11 Artikel 12.47 van Ow
12 O.b.v. de Wet op belastingen van rechtsverkeer


WANDELEN DOE JE IN BRABANT!
MEIERIJSTAD
Schijndel
VISIT
BRABANT

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 12 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

Het 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.


ANNUNI

FINANCIEEL KADER: BEHEERSING EN VERANTWOORDING

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.

Strategische verwerving

Voor strategische verwervingen stelt de raad (jaarlijks) een investeringskrediet beschikbaar. Binnen het beschikbaar gestelde krediet is het college bevoegd om strategische verwervingen te verrichten.

Wat zijn de financiële gevolgen van een strategische verwerving?

- De strategische verwerving wordt geactiveerd onder de materiële vaste activa.
- Het jaarlijkse investeringskrediet ten behoeve van de strategische verwerving leidt tot rentelasten die worden opgenomen in de begroting.
- Zijn er opstallen betrokken bij de verwerving? Dan wordt de waarde van de opstallen afgeschreven. Deze jaarlijks kapitaallasten worden opgenomen in de begroting. Inbreng van een strategische verwerving in een gemeentelijke grondexploitatie vindt plaats tegen de balanswaarde.

BBV richtlijnen

De commissie BBV geeft de richtlijnen voor onder andere:

Grondexploitaties

- Actualiseren van de grondexploitaties
  Jaarlijks 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;
- De rentetoerekening
  De gemeente hanteert de omslagrente en berekent de rente over de boekwaarde inclusief tussentijdse winstneming.

Haalbaarheidsonderzoeken

- Activeren voorbereidingskosten;
- Activeren van grondverwervingen.

Actief grondbeleid

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

Het voeren van actief grondbeleid en de verslaglegging hierover wordt ook wel het grondbedrijf genoemd. Het betreft niet feitelijk een bedrijf, maar is een clustering van gebiedsontwikkelingen waarbinnen de gemeente over gronden beschikt.

Planinhoudelijke wijzigingen en materiële financiële wijzigingen

Planinhoudelijke wijzigingen en materiële financiële wijzigingen legt het college voor aan de raad voor besluitvorming. Als de raad uiterlijk 31 december een besluit neemt, dan mag dit verwerkt worden in de jaarrekening.

Wanneer is sprake van een planinhoudelijke wijziging?

Een planinhoudelijke wijziging doet zich voor als één of meer van de volgende onderdelen substantieel veranderen:

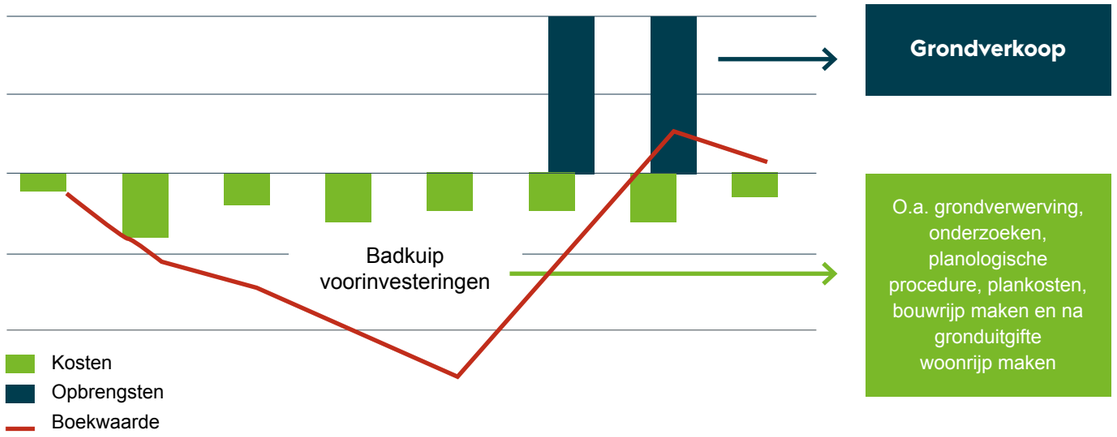
- Oppervlakte
  Het grondexploitatiegebied verandert met meer dan 10% ten opzichte van het laatst vastgestelde oppervlak, met een ondergrens van 1.000 m²;
- Programma (woningen en voorzieningen)
  Het programma, totaal aantal woningen of voorzieningen (zoals bedrijven of maatschappelijke functies) wijzigt met meer dan 10% ten opzichte van het laatst vastgestelde programma, met een minimum van 10 woningen of 1.000 m² bruto vloeroppervlak (BVO);
- Verhouding prijscategorieën woningbouw
  De verdeling tussen prijscategorieën van woningen verandert met meer dan 2% ten opzichte van de laatst vastgestelde verhouding, met een ondergrens van 10 woningen.

Wanneer is sprake van een materiële financiële wijziging?

Een materiële financiële wijziging betreft een financiële bijstelling die:

- groter is dan 10% van de nog te verwachten kosten of opbrengsten met een minimum van € 250.000,- en bij de grondexploitaties Veghels Buiten, De Dreven en De Kempkens (Foodpark) een minimum van € 500.000,-.

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



Figuur 13 Voorbeeld cashflow grondexploitatie

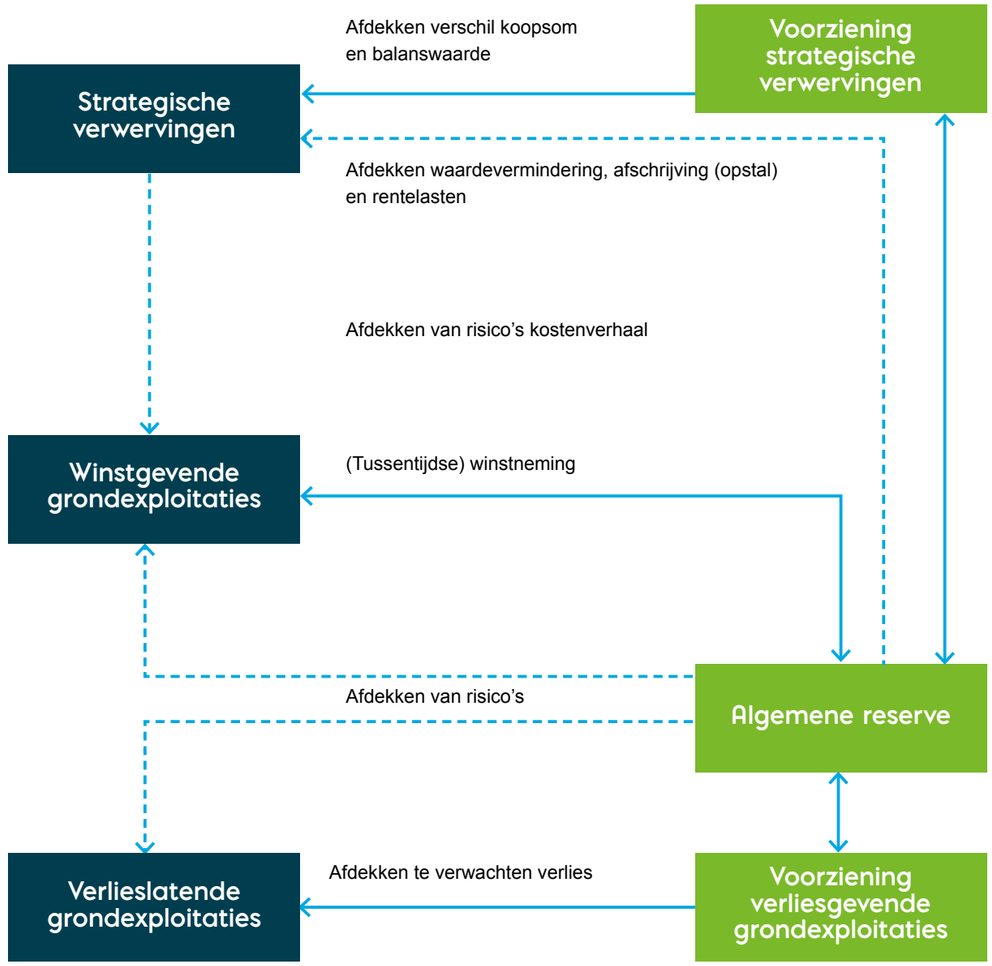
Risicomanagement

Jaarlijks voert de gemeente een risicoanalyse uit voor de gemeentelijke grondexploitaties. 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 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.

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.



Figuur 14 Financiële stromen grondbedrijf


67
U nadert knooppunt
69
Hazenputten route
ANWB

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 & controlcyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform de BBV-regels. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen[14] in te brengen.
Om te voorkomen dat de belangen van de gemeente worden geschaad, kan de gemeente ervoor kiezen om bepaalde onderwerpen niet openbaar te behandelen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij verwervingen en het openen of bijstellen van grondexploitaties.

	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	Uitvoeren van de grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
	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	
Verwerving	Beschikbaar stellen van het investeringskrediet strategische verwervingen	
	Instemmen met strategische verwervingen en beschikbaar stellen budget	Strategische verwerving of optie tot koop van grond of vastgoed met ontbindende voorwaarde voor instemming van de raad
	Beschikbaar stellen van budget voor het verwerven en 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 openbare procedures en pacht van agrarische gronden
(Grond)prijzen	Vaststellen van de kaders voor grond- en uitgifteprijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen
Kostenverhaal	Vaststellen van de nota kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van kostenverhaalbijdragen binnen de kaders van de nota kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

14 Gemeentewet artikel 169 lid 4

BIJLAGEN

TOELICHTING GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN

Verwerving[15]

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente een grondpositie in. Als de gemeente de grond nog niet heeft dan verwerft zij deze.

Een zorgvuldige voorbereiding is essentieel voor een succesvol verwervingsproces. De gemeente stelt daarom een verwervingsstrategie op.

Het uitgangspunt is om minnelijk te verwerven. Dit betekent dat de gemeente en grondeigenaar een koopovereenkomst sluiten op vrijwillige basis. De koopprijs en voorwaarden zijn marktconform en wordt gebaseerd op een taxatierapport of een deskundig advies. De insteek is volledige schadeloosstelling[16]. Dit vergroot de kans op overeenstemming op minnelijke basis. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al afgestemd op een onteigening.

Er zijn twee typen verwerving, namelijk planmatige en strategische verwervingen.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is er sprake van een (voorgenomen) planologische wijziging of van een concreet bestuurlijk ruimtelijk besluit. De grondeigenaar is dus op de hoogte van de nieuwe functie. De raad heeft budget beschikbaar gesteld in een grondexploitatie of een investeringsbesluit. Het college kan met dit budget verwerven en een afzonderlijk raadsbesluit is niet meer nodig.

Strategische verwerving

De gemeente kan, vooruitlopend op een planologische wijziging of een ander bestuurlijk ruimtelijk 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. Door tijdig te verwerven, versterkt de gemeente haar positie bij toekomstige initiatieven. Ook kan de gemeente ruilgronden strategisch verwerven. Dit geeft de gemeente armslag om bij (planmatige) verwervingen vervangende grond aan te bieden. Bijvoorbeeld bij natuurontwikkeling kan dit van waarde zijn.

Strategische verwervingen brengen risico's met zich mee. Het is daarom van belang om te beoordelen of het in de tijd al nodig is om de gronden daadwerkelijk te verwerven of dat het vestigen van een voorkeursrecht afdoende is.

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 vaak lager is dan de koopsom. 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.
- Grondexploitatie
  De gemeente stelt een globale grondexploitatieberekening op. Deze berekening bevat inschattingen voor de kosten, zoals het bouw- en woonrijp maken en de plankosten. De werkelijke kosten kunnen hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie worden ook de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd meegenomen. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- Gemeentelijke ambities, provinciaal beleid en rijksbeleid
  Wanneer na de grondverwerving de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen dan kan dit gevolgen hebben voor het project. Denk hierbij aan 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).

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.

15 Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.
16 Bij ruilgronden geldt de werkelijke waarde.

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		Planmatige verwerving
Marktconforme verwervingsprijs	Werkelijke waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming		Werkelijke waarde of waarde toekomstige functie
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
Waardering op de balans	Koopsom	Koopsom en verwervingskosten		Koopsom en 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 grond-exploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrond-exploitaties 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.	Koopsom en verwervingskosten -/- waarde toekomstige functie	Koopsom en verwervingskosten -/- huidige waarde	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige verwerving)
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	Algemene dienst	Algemene dienst		Grondexploitatie

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

Figuur 15 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 om 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[17]

De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie toebedenkt ten opzichte van de huidige functie. Deze toebedachte functie mag geen agrarische functie zijn. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond. De maximale duur dat het voorkeursrecht wordt gecontinueerd is hierna per vestigingsgrond 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 16 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[18] 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[19] 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[20] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde[21] 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 grond-eigenaar 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[22].

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot verwerving, 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. Andere grondeigenaren kunnen dan ook hun grond aanbieden aan de gemeente om een besluit uit te lokken.

17 Artikel 7.1 Ob
18 Artikel 9.12 Ow
19 Artikel 9.13 Ow
20 Artikel 9.16 Ow
21 Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow
22 Artikel 9.18 Ow

Onteigening

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 BOPA. De toekomstige functie moet hierbij afwijken en de huidige functie is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

Het uitgangspunt is om minnelijk grond te verwerven. Dit lukt niet altijd. De gemeente kan onteigenen als er sprake is van 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 (parallel aan de onderhandelingen tot een minnelijke overeenstemming) 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 zorgen ervoor dat 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 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 verwervingsstrategie, 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. De raad neemt de onteigeningsbeschikking nadat de belanghebbenden hun zienswijze kenbaar konden 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.

Gronduitgifte

Er is een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat de gemeente een gronduitgifte doet op basis van een transparante en met volledige mededinging. Hierna volgen een aantal voorbeelden waarbij één-op-één uitgifte mogelijk is.

- Specifiek vastgoed op een specifieke locatie
  Voor de uitgifte van grond en/of vastgoed ten behoeve van bepaalde functies zoekt de gemeente specifieke partijen die deze functies kunnen ontwikkelen en/of realiseren en vervolgens duurzaam in stand kunnenhouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om sociale huurwoningen, scholen of nutsvoorzieningen. Het gaat daarbij meestal om de uitgifte aan partijen die een specifieke (wettelijke) taak vervullen in het algemeen belang.
- Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels
  Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente met een openbare procedure in verkoop en daarmee op basis van volledige mededinging. Bij particuliere bouwkavels geldt een lotingsprocedure. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is 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 één-op-één mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.
- Grondeigendom en integrale planvorming
  Als zowel de gemeente als de marktpartij gronden in eigendom hebben en de gronden van beide partijen zijn nodig om de beoogde ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, kan uitgifte één-op-één plaatsvinden. In deze gevallen moet een vergelijking worden gemaakt tussen het stedenbouwkundige plan en de eigendomsverdeling. In het stedenbouwkundige plan hebben zowel een marktpartij als de gemeente gronden in bezit en de marktpartij wil, naar de wensen van de gemeente, het integrale plan realiseren. De gemeente hoeft dan niet te verkopen aan een derde die niet in staat is om een integraal plan te realiseren omdat deze, ook na verkoop door de gemeente, niet alle daarvoor benodigde gronden in handen heeft.
- 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 dat overgedragen wordt aan de gemeente ontwikkelrechten krijgen.

- Compensatie met vervangende grond
  Bij het verwerven van gronden door de gemeente kan er in plaats van een koopsom of een schadeloosstelling gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om elders grond aan te bieden of grond te ruilen. Bij een dergelijke handeling kan grond één-op-één uitgegeven worden omdat er sprake is van een ongelijke situatie. Een eigenaar verkoopt gronden aan de gemeente onder de voorwaarden dat zij een ander perceel van de gemeente kunnen verwerven. Andere particulieren of bedrijven kunnen de gemeente niet de wenselijke grond aanbieden en zijn daardoor niet gelijk.
- Aangrenzend eigendom
  Aan grondeigenaren die eigendom hebben dat direct grenst aan gemeentegrond en waarbij er niet meerdere gegadigden zijn die ook dat aangrenzende eigendom hebben, kan grond één-op-één worden uitgegeven. Een voorbeeld hiervan is de verkoop van groen- en reststroken direct grenzend aan tuinen/woningen van particulieren.
- Lopende onderhandelingen / overeenkomsten voor het Didam-arrest
  Wanneer de gemeente en een partij al lopende onderhandelingen hadden vóór de uitspraak wordt er gekeken naar de status van de onderhandelingen. Hierbij zijn de duur en de detaillering van de onderhandelingen relevant. Dit kunnen vergaande toezeggingen, overeenkomsten, uitgewerkte plannen of anderszins zijn. Belangrijk hierbij is ook in hoeverre een beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel. Indien de onderhandelingen dermate gevorderd zijn en de partij erop mocht vertrouwen dat het plan doorgang vindt, kan de gemeente overgaan tot een één-op-één uitgifte. Dit kan omdat er geen sprake is van gelijke gevallen. Aandachtspunt hierbij is dat er op voorhand geen andere gegadigden zijn uitgesloten. Als dat het geval is, is één-op-één uitgifte niet mogelijk.

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. De uitgiftevoorwaarde en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten en voldoen aan de kaders van het Didam-arrest.

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 er binnen de wettelijke kaders voor 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 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 een huis-aan-huisblad.

Pacht

De gemeente verpacht agrarische gronden. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels[23]. 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.
De raad heeft het pachtbeleid als zelfstandige beleidsnota vastgesteld op 18 september 2025.

Grond- en uitgifteprijzen

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

- Woningbouw:
  geliberaliseerde huur;
  koop: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- Commerciële functies;
- Bedrijven;
- Overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- Maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- Reststroken;
- Nutsvoorzieningen;
- Huur;
- Opstalrecht;
- Erfpacht;
- Pacht.

Uitzonderingen:

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

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

23 Artikel 7:311 ev BW

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 veiligstellen. 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 een 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.

MEIERIJSTAD