GEMEENTE DOESBURG

Nota Grondbeleid

2024

Grondbeleid op Doesburgse maat

Vastgesteld door de gemeenteraad van Doesburg in zijn vergadering van 3 juli 2024

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   1.1. Aanleiding 4
   1.2. Doelstelling van het grondbeleid 4
   1.3. Doelstelling van de Nota Grondbeleid 4
2. Koers van het grondbeleid van Doesburg 6
   2.1. Doesburg kiest voor Sturend Grondbeleid 6
   2.2. Afwegingskader Sturend Grondbeleid 7
   2.3. Vormen van samenwerking 8
   2.4. Situatie samenwerking locatieontwikkeling in Doesburg 9
3. Beleidskaders voor grondbeleid 10
   3.1. Grondbeleid en Europa 10
   3.2. Grondbeleid en het Rijk 11
   3.3. Grondbeleid en de provincie 13
   3.4. Grondbeleid en de regio 13
   3.5. Grondbeleid en de gemeente 13
4. Grondbeleidsinstrumenten 15
   4.1. Minnelijke grondverwerving 15
      4.1.1. Planmatige verwervingen 15
      4.1.2. Strategische verwervingen 15
   4.2. Voorkeursrecht van koop 16
      4.2.1. Het vestigen van een voorkeursrecht 16
      4.2.2. Overgangsrecht 18
   4.3. Onteigening 18
   4.4. Omgevingsplan 20
   4.5. Stedelijke verkaveling 20
5. Kostenverhaal 21
   5.1. Inleiding 21
   5.2. Privaatrechtelijk spoor 21
   5.3. Publiekrechtelijk spoor 22
   5.4. Financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied 23
6. Gronduitgifte 24
   6.1. De gewijzigde praktijk van gronduitgifte 24
   6.2. Vormen van gronduitgifte 25
   6.3. Snippergroen 27
   6.4. Oneigenlijk grondgebruik van derden 27
      6.4.1. Verjaringen 27
      6.4.2. Handhaving 27

7. Grondprijsbeleid 29
8. Beheer 31
8.1. Verhuur 31
8.2. Pacht 31
8.3. Bruikleen 32
8.4. Zakelijke rechten 32
8.5. Tijdelijke exploitatie 33
9. Financiële kaders 35
9.1. Grondexploitaties 35
9.2. Besluit Begroting en Verantwoording 35
10. Bevoegdheden en verantwoording 36
10.1. Rolverdeling college en gemeenteraad 36
10.2. Risicomanagement en control 37
11. Projectmatig werken 38
12. Het vervolg 39

1. Inleiding

De Nota Grondbeleid (hierna ook: Nota) is een richtinggevend document voor de manier waarop de gemeente Doesburg de komende periode haar ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen wil realiseren door middel van het voeren van grondbeleid.

1.1. Aanleiding

Doesburg staat, zoals alle Nederlandse gemeenten, voor grote opgaven waarvoor in de fysieke leefomgeving ruimte moet worden gecreëerd, bijvoorbeeld voor de energietransitie, klimaatadaptatie, wonen en leefomgeving met behoud van het landschap. Deze opgaven hebben invloed op de uitvoering van gemeentelijke ambities en vragen om een geactualiseerd grondbeleid dat de gemeente in staat moet stellen om tijdig en adequaat te kunnen inspelen op de nieuwe opgaven. Hierbij wordt opgemerkt dat grondbeleid geen doel op zich is maar een middel om de door de gemeente gewenste ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

De laatste Nota Grondbeleid is opgesteld in 2008. Met inachtneming van de maatschappelijke veranderingen, gewijzigde marktomstandigheden, de financiële verordening en veranderde wet- en regelgeving is de Nota Grondbeleid Doesburg 2024 tot stand gekomen.

Deze Nota bepaalt de koers van het grondbeleid van de gemeente Doesburg en beschrijft op welke wijze de gemeente de grondbeleidsinstrumenten toepast. Zo biedt de Nota duidelijke kaders waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie uitvoering geven aan het grondbeleid.

1.2. Doelstelling van het grondbeleid

Doelstelling van het grondbeleid is ‘het tijdig en voldoende (bouw)grond beschikbaar hebben voor de realisatie van duurzaamheids-, volkshuisvestelijke, economische en maatschappelijke doelen’.

Beleidsmatige speerpunten zijn:

- bijdragen aan de duurzaamheidsdoelstellingen van Doesburg;
- bijdragen aan de volkshuisvestelijke doelstellingen van de gemeente;
- het instandhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving;
- een doelmatige (en sobere) inzet van publieke middelen;
- een eerlijke verdeling van de kosten over de gemeente en derden;
- een zorgvuldige risicobeheersing.

1.3. Doelstelling van de Nota Grondbeleid

Met het vaststellen van deze Nota wil de gemeente Doesburg op praktische wijze duidelijk maken (zowel in- als extern) hoe de beleidskeuzes worden afgewogen en het beleid wordt uitgevoerd.

De doelstellingen van de Nota Grondbeleid kunnen als volgt worden omschreven:

- het door de gemeente kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid, zowel naar de interne organisatie als naar externen;
- het vaststellen van een beleid waar ambtelijk en bestuurlijk aan kan worden getoetst;
- het creëren van een kader voor ruimtelijke ontwikkelingen die door het voeren van grondbeleid worden gerealiseerd;

- het verhelderen van de verhouding tussen college en gemeenteraad voor bevoegdheden ten aanzien van het grondbeleid;
- het geven van een interne instructie aan betrokken medewerkers, hoe grondbeleid toe te passen.

Deze Nota geeft het beleid in hoofdlijnen weer en bevat daarom geen gedetailleerde uitwerkingen zoals grondprijzen voor specifieke functies op concrete locaties. Wel biedt deze Nota het kader voor het opstellen en actualiseren van dergelijke regelingen.

2. Koers van het grondbeleid van Doesburg

De ontwikkelingsmogelijkheden van een kleine stad als Doesburg zijn gering. De gemeente heeft een oppervlakte van 1.290 hectare, waarvan 131 hectare bestaat uit oppervlaktewater. Dit neemt niet weg dat de gemeente, gezien alle opgaven in de fysieke leefomgeving, behoefte heeft aan een regisserende rol om optimaal te kunnen sturen op het realiseren van haar ruimtelijke doelstellingen en ambities.

2.1. Doesburg kiest voor Sturend Grondbeleid

Met de Nota Grondbeleid maakt Doesburg de beleidskeuze voor het toepassen van Sturend Grondbeleid, met een voorkeur voor een faciliterende rol. Sturend Grondbeleid gaat uit van een manier van werken die door de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten (die worden toegespitst op de specifieke locatie en situatie) leidt tot de tijdige bestuurlijk gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. Sturend Grondbeleid is een concept dat kan worden toegepast op elke willekeurige locatie en kan worden aangepast aan iedere specifieke situatie. Hierbij wordt de gemeente gezien als een actor in het maatschappelijke krachtenveld die een regisserende rol opeist en bereid is om met ontwikkelaars, bouwers en corporaties op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken. Voor het onderhandelen dient een optimale onderhandelingspositie te worden gecreëerd, door in onderlinge samenhang gebruik te maken van het grondbeleidsinstrumentarium.

Indien er niet, niet tijdig of niet op voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe functie afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke instrumenten. Deze wettelijke instrumenten worden ook wel de grondbeleidsinstrumenten genoemd. **Wanneer deze instrumenten actief en in onderlinge samenhang door de gemeente worden ingezet, spreken we van 'Sturend Grondbeleid'. Doel van het gebruik van de grondbeleidsinstrumenten is het voeren van de regie over een ruimtelijke ontwikkeling**. Ook kunnen door middel van de grondbeleidsinstrumenten kosten worden verhaald die worden gemaakt ten behoeve van de realisatie van een locatie.

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit:

- het aankopen van grond;
- het vestigen van een voorkeursrecht;
- het vaststellen (of juist niet vaststellen) van een wijziging van het omgevingsplan
- het verlenen dan wel weigeren van een omgevingsvergunning;
- het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten (PPS-constructies);
- publiekrechtelijk kostenverhaal;
- onteigenen;
- het heffen van baatbelasting.

In deze grondbeleidsinstrumenten is een tweedeling te maken voor wat betreft het grondeigendom.
De instrumenten koop, het vestigen van een voorkeursrecht en onteigening hebben tot doel dat de grond in eigendom van de gemeente komt. Publiekrechtelijk kostenverhaal, het heffen van baatbelasting en het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst veronderstellen dat (het grootste deel van) de grond niet in handen komt van de gemeente. Deze instrumenten zien op het verhalen van kosten, gemaakt voor de exploitatie van een gebied, zoals de kosten voor de aanleg van infrastructuur. In een samenwerkings-overeenkomst wordt tussen de gemeente en de bouwer/ontwikkelaar overeengekomen hoe, wanneer en voor wiens rekening en risico een bouwlocatie zal worden gerealiseerd.

De gemeente zal met behulp van deze Nota Grondbeleid kunnen beslissen of en welke grondbeleids-instrumenten ze wil toepassen om bepaalde gewenste ruimtelijke ontwikkelingen of doelstellingen te realiseren.

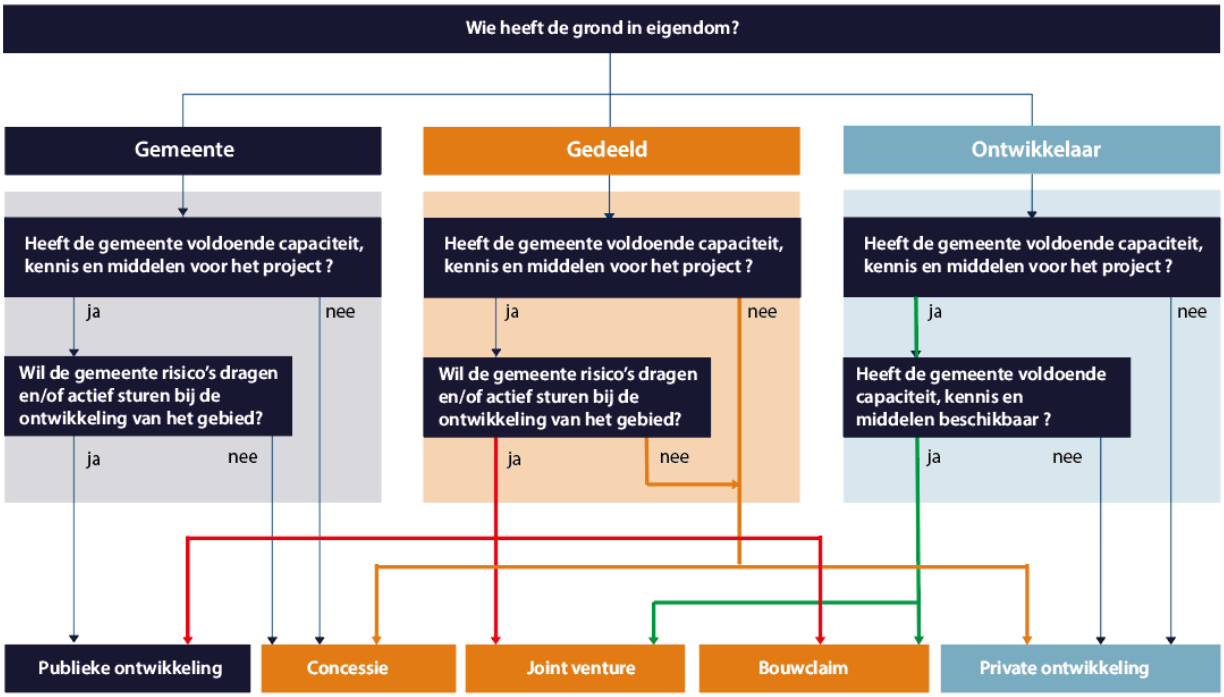
Beleidsregel koers van het grondbeleid

De gemeente Doesburg kiest voor het toepassen van Sturend Grondbeleid, met een voorkeur voor een faciliterende rol.

2.2. Afwegingskader Sturend Grondbeleid

Hoeveel gemeentelijke regie gewenst is op een ontwikkellocatie, wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen en ambities voor deze locatie. Deze vloeien doorgaans voort uit gemeentelijk beleid, waarbij het niet mogelijk is om een algemene strategie te bedenken voor alle locaties. Per locatie spelen veel facetten een rol, zoals grondposities, capaciteit van de gemeente, wens tot regie en de risico's die de gemeente wil lopen. Reden waarom de gemeente sterk locatie-specifiek wil sturen.

Onderstaand beslismodel is een hulpmiddel bij het bepalen van de strategie per locatie en situatie, waarmee Sturend Grondbeleid nader wordt ingevuld. De stappen worden onder het model toegelicht.



In hoeverre is sprake van gemengde private en gemeentelijke eigendomsverhoudingen waardoor samenwerking wenselijk is?
Grondposities van publieke en private partijen in het plangebied zijn een cruciale factor in de toepasbaarheid van de verschillende modellen.

Wat kan de gemeente (financieel, capaciteit, kennis)?
De capaciteit van de gemeente wordt ten eerste bepaald door de financiële draagkracht. Reserves of voorzieningen moeten voldoende groot zijn om tekorten of risico's op te vangen.

Voor marktpartijen is gebieds- en projectontwikkeling corebusiness. Marktpartijen kunnen daardoor over een voorsprong in kennis en kunde beschikken als het gaat om het managen van dergelijke projecten. Betrokkenheid van deze partijen kan ervoor zorgen dat expertise, kennis en ervaring waarover de gemeente (nog)niet (voldoende) beschikt, aan het project wordt toegevoegd. Of dit van toegevoegde waarde kan zijn is afhankelijk van de vraag in hoeverre de gemeente zelf in staat en bereid is de

projectorganisatie te bemensen en van de kennis en ervaring van de medewerkers om het project zelf succesvol uit te voeren.

Hoeveel risico kan en wil de gemeente lopen?
Het overdragen of delen van verantwoordelijkheden betekent ook dat risico's gedeeld of overgedragen worden. Dit kan een gunstig effect hebben op het risicoprofiel van het project voor de gemeente. Een gunstiger risicoprofiel kan het verschil maken tussen een onhaalbaar en een haalbaar plan. Daarnaast kan de inbreng van private financiering ertoe leiden dat een project eerder kan worden uitgevoerd.
Om te kunnen beoordelen in hoeverre samenwerking een gunstiger risicoprofiel kan opleveren, is inzicht nodig in de aard van de belangrijkste risico's en de mogelijkheden die de gemeente heeft om deze zelf op te vangen.

Hoeveel regie wil de gemeente op het project hebben?
De gemeente moet bij iedere ruimtelijke ontwikkeling afwegen in hoeverre het wenselijk of noodzakelijk is om van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling te voeren. Veel regie is bijvoorbeeld nodig als de gemeente bepaalde maatschappelijke doelen wil realiseren.

2.3. Vormen van samenwerking

Wanneer de gemeente bij de ontwikkeling van een locatie kiest voor samenwerking met een marktpartij kan deze samenwerking op verschillende manieren worden vormgegeven. Het belangrijkste onderscheid daarbij is de mate waarin de gemeente risicodragend en in samenwerking met een private partij overgaat tot het voeren van de grondexploitatie.

Bouwclaimmodel
Het bouwclaimmodel wordt vaak toepast wanneer een marktpartij grondeigendommen heeft in een plangebied. Een private partij verkoopt haar grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mag terugkopen voor een overeengekomen prijs en vooraf overeengekomen programmering, waarmee zij haar bouwrechten veiligstelt. De gemeente is in dit model volledig verantwoordelijk voor de grondexploitatie.

Wanneer in een gebied sprake is van versnipperd grondeigendom, heeft deze variant de voorkeur boven zelfrealisatie door de afzonderlijke marktpartijen. De gemeente houdt op deze manier de regie in handen en kan de gewenste ontwikkeling zo beter sturen.

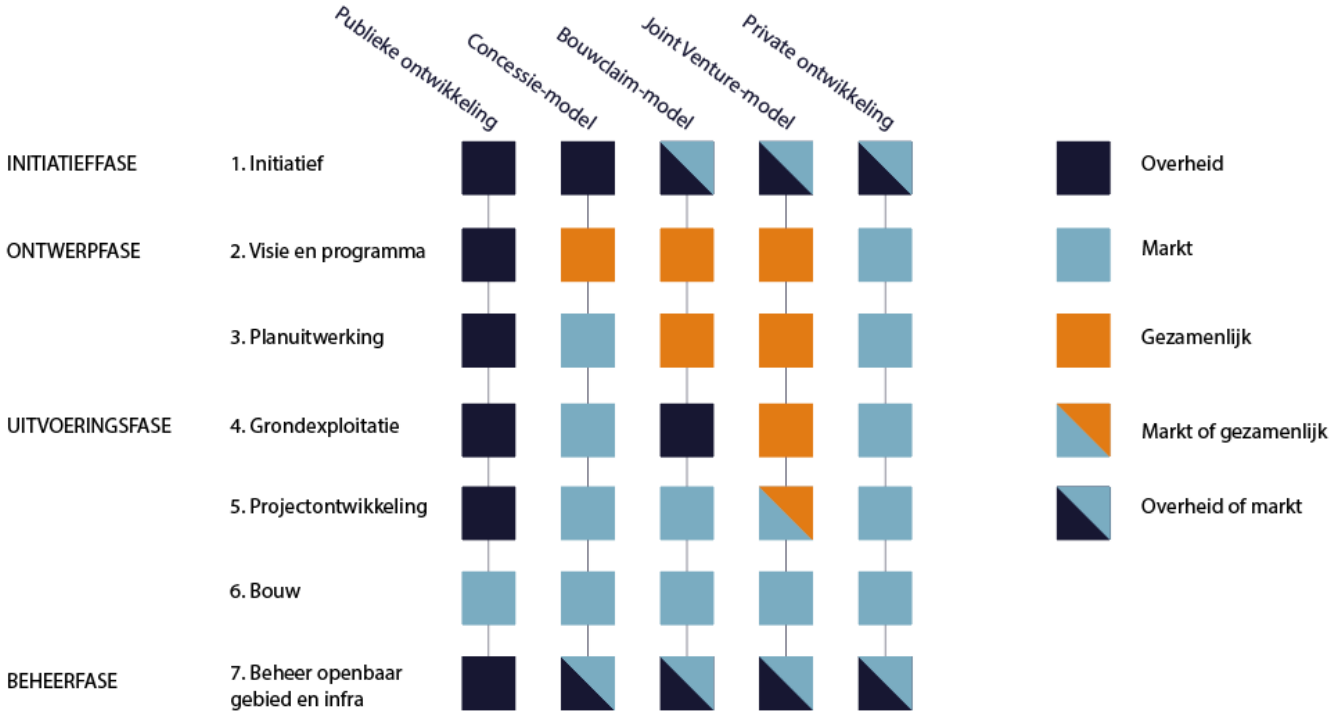
Joint Venture
Deze samenwerkingsvorm kan worden toepast wanneer in een plangebied verschillende partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben. Partijen kunnen ervoor kiezen samen een onderneming, zoals een grondexploitatiemaatschappij (GEM), op te richten aan welke de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming brengt de gronden vervolgens zelf tot ontwikkeling en is dus verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte.

Er is sprake van een joint venture wanneer overheid en marktpartijen samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld maar worden gedeeld.

Concessiemodel
Het concessiemodel wordt toegepast wanneer de gemeente de gronden in het plangebied geheel of gedeeltelijk (grotendeels) in eigendom heeft. Via een aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. 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 dit model tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een stedenbouwkundig programma van eisen. De marktpartij voert een groot deel van de traditionele overheidstaken (aanleg van voorzieningen en infrastructuur) voor eigen rekening en risico uit. Na een bepaalde periode wordt het openbaar gebied en de infrastructuur terug geleverd aan de gemeente.

Onderstaand schema laat het spectrum van de vormen van gebiedsontwikkeling zien.



2.4. Situatie samenwerking locatieontwikkeling in Doesburg

Ten tijde van het vaststellen van deze Nota Grondbeleid zijn binnen de gemeente Doesburg twee locaties met elk meer dan 100 woningen in (plan)voorbereiding.

1. *Centrum van Beinum*
   De gemeente is voornemens om in het hart van Beinum in meerdere fasen circa 130 woningen te realiseren. Hiervoor wordt de bestaande supermarkt verplaatst, waarbij de mogelijkheid bestaat om uit te breiden. Het merendeel van de opnieuw in te richten gronden is in eigendom van de gemeente. Gelet op de maatschappelijke belangen (er moet ook een sporthal worden verplaatst) wenst de gemeente zelf de regie over de kwaliteit van de inrichting te voeren. De expertise die hiervoor niet binnen de ambtelijke organisatie aanwezig is, wordt ingehuurd.

2. *Buurtje Wemmersweerd*
   Op circa 14 hectare bouwland wordt in opdracht en voor risico van een ontwikkelaar (tevens eigenaar) in meerdere fasen 300 tot 320 voornamelijk (dan wel uitsluitend) grondgebonden woningen gerealiseerd. Het programma en de inrichting van de openbare ruimte worden gezamenlijk bepaald en vervolgens vastgelegd in een stedenbouwkundig kader. Dit kader maakt onderdeel uit van de met de ontwikkelaar te sluiten anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst wordt ook de hoogte van de exploitatiebijdrage die de ontwikkelaar/bouwer aan de gemeente verschuldigd is, geregeld.

3. Beleidskaders voor grondbeleid

Bij het opstellen van grondbeleid is het van belang te kijken naar bestaande kaders. Deze kaders komen onder meer vanuit Europa, het Rijk en de Provincie. Ook de bestaande gemeentelijke kaders en opgaven zijn hierbij van belang.

3.1. Grondbeleid en Europa

Bij de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling moeten Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging nageleefd worden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aangaan van een Publiek Private Samenwerking (PPS) en/of bij het verlenen van financiële bijdragen aan projecten.

Regels aanbesteding
Als een overheidsinstantie opdrachten verstrekt voor werken, leveringen en/of diensten is het aanbestedingsrecht van toepassing. Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op 'publiekrechtelijke instellingen' voor opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. De gemeente is een publiekrechtelijke instelling en moet daarom voorgeschreven procedures volgen. De drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.tenderscope.nl en www.europadecentraal.nl. Het Europese aanbestedingsrecht is verder uitgewerkt in de – nationaal geldende - Aanbestedingswet 2012 en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Overheden moeten bij Europese aanbestedingen en aanbesteding op grond van het Aanbestedings-reglement Werken (ARW 2016) verplicht gebruik maken van het gunningscriterium BPKV (beste prijs kwaliteit verhouding).

Civieltechnische werken (wegen, bruggen, riolering, enzovoort) vormen vaak onderdeel van grondexploitaties. Ook binnen grondexploitaties, ongeacht of deze worden gevoerd door gemeenten of ontwikkelaars, moeten de aanbestedingsregels in acht worden genomen.

Regels staatssteun
Uitgangspunt van Europese regels rond staatssteun is het scheppen van gelijke concurrentie-voorwaarden voor alle ondernemingen op de gemeenschappelijke markt[1]. De maatregelen van de overheid die concurrentievervalsend uitpakken zijn niet toegestaan.

Lidstaten zijn verplicht voorgenomen steunmaatregelen ter goedkeuring aan te melden. De Europese Commissie heeft uitzonderingen op het verbod uitgewerkt in kaderregelingen, mededelingen en richtsnoeren (meer informatie: www.europadecentraal.nl). Voor projecten is het van belang dat grondtransacties die in PPS-constructies plaatsvinden, worden gedaan tegen aantoonbaar marktconforme voorwaarden. Dit betekent dat de gemeente niet de vrijheid heeft om grondprijzen volledig naar eigen inzicht aan te passen.

Tot medio 2016 diende aan de hand van de Mededeling grondtransacties en staatssteun te worden nagegaan op welke wijze de overdracht van gronden staatssteunproof kon worden vormgegeven. In geval de verkoop verliep via één van de volgende verkoopprocedures, dan ging de Europese Commissie ervan uit dat er geen sprake was van staatssteun:

- een openbare biedingsprocedure waarbij meerdere marktpartijen een bod op de grond mogen uitbrengen, of;
- door een voorafgaande onafhankelijke taxatie of waardebepaling.

[1] Artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWU)

Het vervallen van de oude mededeling betekent niet dat de Commissie haar zienswijze omtrent grondtransacties en staatssteun geheel laat vallen. De Commissie heeft ervoor gekozen om grondtransacties generalistischer te benaderen. In de Mededeling staatssteun[2] (Notion of State aid) worden meerdere beoordelingsmethoden aangehaald. De Commissie meent dat een (grond) transactie marktconform is indien één van de volgende procedures is gevolgd:

- een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure;
- benchmarking;
- taxatie door een onafhankelijke taxateur.

Ook is het van belang dat de gemeente grondeigenaren die zelf projecten realiseren gelijk behandelt als het gaat om het verhalen van kosten. Dit verhalen van kosten gebeurt doorgaans door middel van het sluiten van (anterieure) overeenkomsten.
Voor het verlenen van steun aan woningcorporaties is de Handreiking Dienst van Algemeen Economisch Belang (juli 2014) van belang. Hierin maakt de Europese Commissie helder onder welke voorwaarden staatssteun aan woningcorporaties is toegestaan.

3.2. Grondbeleid en het Rijk

Deze paragraaf beschrijft welk beleid de Rijksoverheid voorstaat en welke wetswijzigingen in de afgelopen periode zijn doorgevoerd.

Omgevingswet (Ow)
De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is een van de grootste wetswijzigingen ooit in Nederland. Alle wetten, regels en afspraken voor de fysieke leefomgeving zijn geïntegreerd in één nieuw stelsel. De Omgevingswet heeft als doel het omgevingsrecht en de dienstverlening voor de fysieke leefomgeving beter te laten aansluiten op de wensen vanuit de samenleving: sneller, eenvoudiger en beter. Er wordt meer in vertrouwen gewerkt en ruimte geboden. De Omgevingswet biedt een basis voor meer participatie en maatwerk; ruimte om meer gebiedsgericht te werken.
De juridische instrumenten voor grondbeleid onder de Omgevingswet zijn grotendeels overgenomen uit bestaande wetten:

- de Aanvullingswet grondeigendom regelt de integratie van een aantal grondbeleids-instrumenten in de Omgevingswet;
- de regeling van het voorkeursrecht vervangt de Wet voorkeursrecht gemeenten;
- de regeling van onteigening vervangt de onteigeningswet;
- de regeling kostenverhaal vervangt de Afdeling grondexploitatie uit de Wro (Wet ruimtelijke ontwikkeling);
- de regeling voor een (afdwingbare) financiële bijdrage gebiedsontwikkeling vervangt de vrijwillige financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling uit de Wro;
- de regeling voor kavelruil landelijk gebied vervangt de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg);
- nieuw instrument: stedelijke kavelruil, bedoeld om eigenaren in staat te stellen op eigen kracht en op minder kostbare manier een ruilplan van onroerende zaken op te stellen en uit te voeren.

Naast juridische instrumenten voor grondbeleid bevat de Omgevingswet ook instrumenten voor beleid en regelstelling:

- voor het beleid voor de hele gemeente: de omgevingsvisie;
- voor uitwerking van beleid voor een gebied, een aspect of een sector: het programma;
- gericht op uitvoering: een programma met maatregelen;
- voor doorwerking in regels: het omgevingsplan.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016XC0719%2805%29&from=NL

Wet Houdbare overheidsfinanciën
De Wet Houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof) bevat strengere regels om te zorgen dat het Nederlandse begrotingstekort beperkt wordt tot 3%. Het is de lidstaten van de Europese Unie verboden een begrotingstekort te hebben dat boven deze norm komt. De Europese Unie wil alle lidstaten houden aan de berekening van het EMU-saldo voor de gehele overheid, inclusief decentrale overheden. De Wet Hof veegt gemeenten, provincies en waterschappen op één hoop. Gezamenlijk mogen zij niet boven hun deel van deze norm komen. Het aandeel van de lagere overheden in de norm van 3 procent is 0,5 procent, waarvan gemeente 0,32% voor hun rekening nemen. De wet heeft mogelijk gevolgen voor de investeringsruimte van gemeenten omdat er terughoudender om moet worden gegaan met het inzetten van geprognotiseerde inkomsten.

Wet Markt en Overheid
Overheden verrichten over het algemeen publiekrechtelijke taken. In de afgelopen jaren zijn overheden zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Voorbeelden hiervan zijn de verhuur van sportzalen, het verzorgen van groenvoorziening bij particulieren, het aanbieden van reclamediensten of het verrichten van adviesdiensten aan ondernemingen. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat overheden vanuit hun publieke functie concurrentievoordelen kunnen hebben en daarmee in staat zijn goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen. De Wet Markt en Overheid bevat vier gedragsregels die het gelijke speelveld tussen overheden en ondernemingen beogen te creëren:

- Integrale kostendoorberekening: overheden moeten ten minste de integrale kosten van hun goederen of diensten in hun tarieven doorberekenen.
- Bevoordelingverbod: overheden mogen hun eigen overheidsbedrijven niet bevoordelen ten opzichte van concurrerende bedrijven.
- Gegevensgebruik: overheden mogen de gegevens die ze vanuit hun publieke taak verkrijgen niet gebruiken voor economische activiteiten die niet dienen ter uitvoering van de publieke taak. Dit verbod geldt niet als andere overheidsorganisaties of bedrijven ook over de gegevens kunnen beschikken.
- Functiescheiding: als een overheid op een bepaald terrein een bestuurlijke (bijvoorbeeld toetsende) rol heeft voor bepaalde economische activiteiten en ook zelf die economische activiteiten uitvoert, mogen niet dezelfde personen betrokken zijn bij de uitoefening van de bestuurlijke bevoegdheid en bij het verrichten van de economische activiteiten van de overheidsorganisatie.

Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)
Het in december 2023 middels een notitie ‘Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)’ voor het laatst aangepaste Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vormt de basis voor de gemeentelijke financiële verslaglegging en planning en control cyclus. Het bevat de wettelijke voorschriften voor correcte en juiste opzet van begrotingen en jaarstukken, waaronder de paragraaf grondbeleid en de bouwgronden in exploitatie. In paragraaf 9.2 wordt uitgebreid ingegaan op het Besluit Begroting en Verantwoording.

Didam-arrest
In het zogenoemde ‘Didam-arrest’ van 21 november 2021 oordeelde de Hoge Raad dat overheden bij de verkoop van grond aan potentiële gegadigden gelegenheid moeten bieden om mee te dingen. Dat betekent dat overheden niet zonder meer vrij zijn om grond te verkopen aan een partij naar keuze. De gevolgen van het Didam-arrest voor de het gronduitgiftebeleid van de gemeente wordt toegelicht in paragraaf 6.1.

3.3. Grondbeleid en de provincie

De Provinciale Staten van Gelderland hebben op 21 juni 2022 het grondbeleid van de provincie vastgesteld in de Nota Grondbeleid provincie Gelderland 2022. De provincie heeft een kaderstellende, ondersteunende en toetsende rol voor het gemeentelijk grondbeleid. Zo heeft de provincie als wettelijke taak het houden van toezicht op de gemeentefinanciën, waarmee wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Daarnaast ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving, onder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV)[3], correct worden toegepast. Het grondbeleid is vanwege de substantiële financiële risico's één van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden.

Op 19 december 2018 stelde de Provinciale Staten de Omgevingsvisie 'Gaaf Gelderland' vast. Deze visie dient te worden meegewogen in nieuwe plannen en visies van de gemeente. Provincies hebben deze verantwoordelijkheid vanuit het Rijksbeleid. Zij hebben een rol als regisseur in de ruimtelijke ordening, economie en natuur. De omgevingsvisie van de provincie is uitgewerkt in de Geconsolideerde Omgevingsverordening Gelderland, die voor het laatst op 21 december 2022 geactualiseerd is vastgesteld. Deze omgevingsverordening is op 2 januari 2024 in werking getreden.

3.4. Grondbeleid en de regio

Doesburg is onderdeel van de Groene Metropool Regio Arnhem Nijmegen (hierna ook: GMR). Binnen de regio werken 18 gemeenten sinds 1 januari 2021 samen aan vijf maatschappelijke opgaven.

- Circulaire regio – mobiliteit en bereikbaarheid
- Groene groeiregio – woningbouw en leefomgeving
- Ontspannen regio – leefbaarheid, natuur en landschap, cultuur en erfgoed
- Productieve regio – economie en arbeidsmarkt
- Verbonden regio – mobiliteit en bereikbaarheid

Iedere gemeente beslist zelf over deelname aan de opgaven, de beschikbare middelen en het mandaat dat aan de uitvoering wordt meegegeven.

De Groene Metropoolregio heeft een bouwopgave van 60.000 woningen voor 2040, waarvan 33.000 voor 2030. De ruimte buiten de stedelijke omgeving is schaars en is belangrijk voor andere opgaven zoals natuur, landbouw, energietransitie en klimaatadaptatie. De prioriteit ligt dan ook bij inbreiden in de dorpen en steden. Doesburg heeft de taak om naar vermogen woningen toe te voegen (meer dan voor eigen behoefte). Met de ontwikkeling van de twee grote woningbouwlocaties 'Centrum van Beinum' en 'Buurtje Wemmersweerd' (zie paragraaf 2.4) geeft de gemeente invulling aan deze opgave.

Binnen de GMR is ook de Regionale Energiestrategie opgesteld. Uit een eerste inventarisatie is gebleken dat op Doesburgs grondgebied waarschijnlijk alleen zonnevelden kunnen komen. Momenteel wordt gewerkt aan de RES 2.0.

3.5. Grondbeleid en de gemeente

Het grondbeleid is dienend aan diverse beleidsterreinen. In deze paragraaf komen de belangrijkste opgaven en beleidsdocumenten die een relatie hebben met het grondbeleid aan bod.

[3] De Gemeentewet en de Provinciewet schrijven voor dat elke gemeente en elke provincie jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) bevat de regelgeving daarvoor.

Omgevings-/structuurvisie Doesburg
Onder de Omgevingswet zijn alle gemeenten verplicht om voor 1 januari 2027 een omgevingsvisie op te stellen. De omgevingsvisie van de gemeente Doesburg wordt de komende tijd opgesteld. Tot die tijd vigeert de structuurvisie, die op 26 mei 2016 is vastgesteld en gepubliceerd in de vorm van het E-magazine 'Doesburg 2030 – Ruimtelijke structuurvisie'. E-magazine Gemeente Doesburg 2030 - Doesburg 2030

Toekomstvisie Doesburg 2040
Op 30 juni 2021 heeft de raad de Toekomstvisie "Doesburg Duidelijk Duurzaam Door" vastgesteld. In het document worden zowel de krachten als de risico's/zwakten van de gemeente geïnventariseerd. De toekomstvisie bevat drie hoofdkeuzes waarmee wordt bijgedragen aan het minimaliseren van de risico's/zwakten.

a. Leeftijdsbestendig woon- en vestigingsklimaat;
b. Verbindende en versterkend sociale aanpak;
c. Kwaliteitstoerisme en toegankelijke natuurrecreatie.

Woonzorgwelzijnvisie
De Woonzorgwelzijnvisie vormt de basis voor onder andere de woningbouwontwikkeling in de gemeente en voor samenwerkingsafspraken wat betreft het wonen. De omslag naar een duurzame woningvoorraad, de transitie in de zorg en demografische veranderingen in de bevolking zijn ontwikkelingen die in de komende periode meer impact krijgen en grote inspanning vragen. De visie geeft inhoud en richting aan de voornoemde ontwikkelingen, maar beziet ook wat nu en in de toekomst nodig en gewenst is om bij te dragen aan de opgaven.

De Woonzorgwelzijnvisie 2024-2028 was ten tijde van het schrijven van deze Nota Grondbeleid nog in voorbereiding. Het accent komt in de visie te liggen op het meer in balans brengen van de woningvoorraad en het minder bijbouwen van sociale huurwoningen. Het aandeel sociale huurwoningen ligt in Doesburg met 40% ver boven het landelijk gemiddelde van 29%. De gemeente blijft oog houden voor de huisvesting van minder-daadkrachtigen en andere aandachtsgroepen, zoals mensen die wonen met zorg nodig hebben. Met de bouw van onder andere geclusterde levensloopbestendige woningen wordt op deze toenemende zorgvraag ingespeeld.

4. Grondbeleidsinstrumenten

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit een aantal privaat- en publiekrechtelijke instrumenten. In de hierna volgende paragrafen worden de afzonderlijke instrumenten toegelicht.

4.1. Minnelijke grondverwerving

Wanneer de gemeente Doesburg een grondpositie wil innemen, beschikt zij over het instrument grondverwerving. Bij minnelijke grondverwerving wordt onderscheid gemaakt tussen planmatige verwervingen enerzijds en strategische verwervingen anderzijds.

4.1.1. Planmatige verwervingen

Dit betreft noodzakelijke verwervingen ten behoeve van een concrete gebiedsontwikkeling, waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Verwervingen worden verantwoord in de grondexploitatie van het project. Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.

4.1.2. Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden plaats in gebieden waarin nog geen vastgestelde grondexploitatie of uitvoeringskrediet aan ten grondslag ligt of waar soms nog geen enkel planologisch kader of visie voor handen is.

De gemeente kan strategische posities innemen om te sturen op gewenste ontwikkelingen. Daarbij kan de vraag worden gesteld waarom vroegtijdig aankocht moet worden en niet kan worden gewacht op een definitief plan. De volgende redenen kunnen hiervoor bestaan:

- De gemeente wil in een vroegtijdig stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen;
- De gemeente wil gronden en/of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben en waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit andere projecten;
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan (bijvoorbeeld kopen bedrijven met grote hindercirkel);
- De gemeente koopt de gronden vroegtijdig aan om opbrengsten te kunnen genereren om daarmee tekorten op verliesgevende projecten te kunnen verevenen.

Het realiseren van positieve resultaten is in veel gevallen bedoeld om verliesgevende (vaak maatschappelijke) projecten te kunnen verevenen. Echter, er kunnen aankopen worden gedaan waarvan op voorhand duidelijk is dat er geen positief resultaat zal zijn, maar die een ander strategisch belang dienen. Van groot belang is dat bij strategische verwerving de doelstellingen en risico’s goed in beeld komen.

Strategische overwegingen
De volgende overwegingen zijn bij minnelijke verwerving van belang:

- Hoe is de ontwikkelpotentie van de locatie op korte of langere termijn? Is de prijs zodanig dat opbrengsten (of geen verlies) te verwachten zijn?
- Is de prijs marktconform?
- Is er voldoende financiële ruimte beschikbaar voor de aankoop?

- Is de gemeente bereid de rente te betalen over de aankoop tot het gebied wordt ontwikkeld of tot het moment dat een marktpartij het risico overneemt?
- Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden?
- Leidt de aankoop tot een betere onderhandelingspositie ten opzichte van marktpartijen?
- Zijn er alternatieven voor de aankoop? Bijvoorbeeld door samenwerking met marktpartijen in de grondverwerving ofwel het voeren van facilitair grondbeleid?

4.2. Voorkeursrecht van koop

Het voorkeursrecht van koop (voorheen vastgelegd in de Wet voorkeursrecht gemeenten) is per 1 januari 2024 opgenomen in de Omgevingswet en kan door gemeenten worden ingezet om de druk op de grondmarkt te verminderen. Wanneer de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd op percelen grond is de eigenaar, wanneer deze de grond wil verkopen, verplicht die eerst aan de gemeente aan te bieden.

Het voorkeursrecht is vooral effectief in combinatie met andere verwervingsinstrumenten. Het voorkeursrecht is een passief instrument, de gemeente moet afwachten tot grondeigenaren hun grond aanbieden aan de gemeente. Het instrument moet niet lichtvaardig worden ingezet, het zou kunnen dat de gemeente op grote schaal grond aangeboden krijgt zonder dat plannen concreet zijn. Het voorkeursrecht wordt daarom toegepast wanneer dit passend is binnen het voeren van Sturend Grondbeleid. Aangezien het voorkeursrecht ingrijpt op het eigendomsrecht gelden er strikte voorwaarden en termijnen voor de toepassing ervan.

4.2.1. Het vestigen van een voorkeursrecht

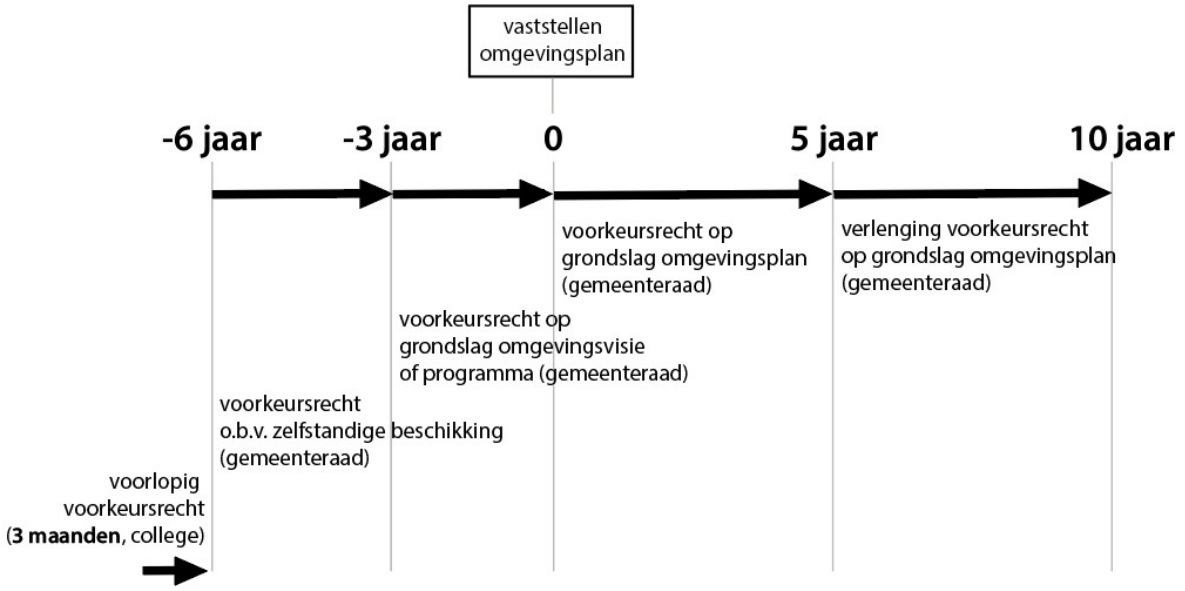
Het voorkeursrecht kan door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad (of het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Voorkeursrechtbeschikking, grondslag, duur en verlenging
Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn in de basis twee beschikkingen nodig. Het college kan op korte termijn een voorlopig voorkeursrecht vestigen. De gemeenteraad moet dan binnen drie maanden een definitieve beschikking nemen, op straffe van verval van rechtswege van het voorkeursrecht.

Voor het nemen van deze voorkeursrechtbeschikking door de raad zijn er vier vestigingsgrondslagen mogelijk, afhankelijk van de aanwezigheid van een eventuele planologische onderlegger:

- een zelfstandige beschikking;
- een omgevingsvisie;
- een programma;
- een omgevingsplan.

Per vestigingsgrondslag geldt een termijn waarbinnen een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit moet zijn vastgesteld om het voorkeursrecht van rechtswege in de lucht te houden. In onderstaand schema zijn de grondslagen en de tijdsduur schematisch weergegeven.



De voortgang van de planologische ontwikkeling en de termijn waarop deze plaats moet vinden, bepaalt de keuze van de raad. Wanneer eenmaal een vestigingsgrondslag is gekozen, bindt de gemeente zich aan de daarbij geldende termijnen voor de vaststelling van een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit. Het voorkeursrecht blijft van kracht als deze termijnen worden gehaald. De gemeente hoeft tussentijds geen nieuw vestigings- of verlengingsbesluit te nemen, met uitzondering van een voorkeursrecht op basis van een omgevingsplan. Dit dient na vijf jaar te worden verlengd door de gemeenteraad voor een periode van vijf jaar. Daarnaast hoeft de gemeente het voorkeursrecht, na verloop van de geldingstermijn, niet meer in te trekken. Het voorkeursrecht vervalt van rechtswege.

De regels betreffende de bekendmaking van een voorkeursrecht zijn veranderd
Onder de Omgevingswet vindt bekendmaking en mededeling van het gevestigde voorkeursrecht plaats op basis van de regels opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

- Een gevestigd voorkeursrecht wordt bekendgemaakt door toezending van de beschikking aan de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden.
- Het voorkeursrecht moet ter inzage te worden gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak is gelegen.
- De terinzagelegging wordt bekend gemaakt door middel van publicatie in het elektronisch publicatieblad (Gemeenteblad), te raadplegen via www.officiëlebekendmakingen.nl.
- Na bekendmaking dient de voorkeursrechtbeschikking binnen vier dagen te worden ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster.
- Het voorkeursrecht treedt daarna direct in werking. De verplichting tot publicatie in het Gemeenteblad is komen te vervallen.

Procedure aanbieding
Nadat een eigenaar het voornemen heeft opgevat gronden waarop het voorkeursrecht is gevestigd te vervreemden en deze aan de gemeente te koop heeft aangeboden, heeft de gemeente gedurende zes weken de tijd om te beslissen of zij in beginsel bereid is om de aangeboden gronden aan te kopen. Wordt zo'n beginselbesluit tot aankoop niet binnen de genoemde termijn genomen, dan wel besluit de gemeente om geen gebruik te maken van haar voorkeursrecht of laat zij de beslistermijn ongebruikt verstrijken, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om de aan de gemeente aangeboden gronden aan een derde naar wens te verkopen.

Wanneer partijen het niet eens worden over de prijs kan de rechtbank worden verzocht de prijs (op basis van de werkelijke waarde) te bepalen. De grondeigenaar is echter nooit verplicht om de te koop aangeboden gronden voor de door de rechtbank vastgestelde prijs aan de gemeente te verkopen, maar de verkoper mag dan ook niet aan een derde verkopen.

Voor een uitgebreide omschrijving van de procedure wordt verwezen naar de Handreiking grondeigendom Omgevingswet d.d. mei 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

4.2.2. Overgangsrecht

Voorkeursrechtprocedures die zijn gestart voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden afgerond op basis van het oude recht. Dit geldt onder andere wanneer:

- een ontheffingsbesluit wegens gewichtige redenen (artikel 10, lid 6 Wvg) is genomen;
- een besluit waarin wordt beslist of de overheid bereid is het goed te verkrijgen (artikel 12, lid 1 Wvg) is genomen;
- een prijsvaststellingsprocedure (artikel 13 Wvg) is gestart;
- een verzoek om overdracht vanwege bijzondere persoonlijke omstandigheden (artikel 15 Wvg) is gedaan;
- een vordering tot schadevergoeding (artikel 25 Wvg) is ingediend.

Het oude recht geldt totdat de bedoelde besluiten onherroepelijk zijn. Bestaande voorkeursrechten blijven na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden.

Strategische overwegingen
De volgende overwegingen zijn van belang bij het mogelijk vestigen van een voorkeursrecht van koop.

- Wil de gemeente gronden in het plan zelf verwerven en (tijdelijk) beheren?
- Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor de procedure en aankoop?
- Is te verwachten dat ontwikkelaars een grondpositie innemen op de locatie?
- Is te verwachten dat de gemeente binnen afzienbare tijd een wijziging van het omgevingsplan voor de locatie vaststelt? (Dit i.v.m. de fatale termijnen die aan het voorkeursrecht verbonden zijn)
- Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren?
- Moeten woningen wel of niet in het voorkeursrecht worden betrokken?

Beleidsregel voorkeursrecht van koop

Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen zal worden nagegaan of toepassing van het instrument voorkeursrecht van koop wenselijk en noodzakelijk is.

4.3. Onteigening

Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang. In de wet staat eigendom beschreven als ‘het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben’[4]. Dit geeft aan dat de eigenaar in beginsel beschikkingsvrijheid heeft. Deze vrijheid kan worden beperkt door wettelijke voorschriften zoals de onteigeningsregeling uit de Omgevingswet (voorheen Onteigeningswet). Onteigening is ingrijpend voor de grondeigenaar en is daarom met veel

[4] Artikel 5:1 lid 1 BW

(rechts)waarborgen omkleed. De grondwettelijke waarborgen betekenen voor de burger dat de overheid niet zonder meer grond en opstallen aan zich toe kan eigenen. De rechten van de individuele burger moeten steeds voldoende zijn gewaarborgd.

Door onteigening kan de gemeente grond verwerven die niet op minnelijke wijze of met behulp van het voorkeursrecht kan worden verworven. Het nemen van een onteigeningsbeschikking geeft niet alleen uitzicht op grondverwerving, maar is ook in te zetten als drukmiddel in onderhandelingen bij minnelijke aankoop. De gemeente kan een onteigeningsprocedure opstarten terwijl zij gelijktijdig blijft proberen de gronden minnelijk te verwerven. Dit heet het 'tweesporenbeleid'. Wanneer de gemeente een wijziging van het omgevingsplan vaststelt en de minnelijke verwerving nog niet is geslaagd, dan kan de gemeente tegelijkertijd overwegen om te onteigenen. Dit vergt een zorgvuldig proces.

De onteigeningsprocedure bestaat onder de Omgevingswet uit drie fasen:

- de onteigeningsbeschikking en -bekrachtiging;
- de schadeloosstellingsprocedure en
- de inschrijving van de onteigeningsakte.

De eerst twee fasen lopen voor een deel parallel. Voor een uitgebreide omschrijving van de procedure wordt verwezen naar de Handreiking grondeigendom Omgevingswet d.d. mei 2022 van het ministerie van BZK en de Praktijkgids Onteigening voor Overheden van december 2023.

Voordat de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking neemt moet zij het nut en de noodzaak ervan onderzoeken. De bestuursrechter toetst namelijk of de voorgestelde onteigening wel terecht is. Daarvoor hanteert de rechter een aantal toetsingsgronden[5]. Met name de noodzaak is van belang. Als de grondeigenaar bereid en in staat is om de grond volgens de gemeentelijke eisen te ontwikkelen, kan niet worden onteigend. Ook dient er sprake te zijn van urgentie.

Strategische overwegingen
De volgende strategische overwegingen zijn van belang bij het mogelijk in gang zetten van een onteigeningsprocedure.

- Is het noodzakelijk om het/de object(en) te verwerven?
- Is er een redelijke poging gedaan tot minnelijke verwerving en een goed verwervingsdossier opgebouwd?
- Is er voldoende samenloop met het planologische traject?
- Kan worden voldaan aan de vereisten uit de Omgevingswet (formele vereisten, onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie)?
- Is er voldoende budget en capaciteit beschikbaar om de onteigeningsprocedure te voeren en tot verwerving over te gaan?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

Beleidsregel onteigening

Onteigening wordt door de gemeente alleen ingezet als een uiterst middel. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur. In het kader van tijdigheid en het stimuleren van het minnelijk proces, zal een tweesporenbeleid worden gevoerd.

[5] Artikel 16.107 Ow

4.4. Omgevingsplan

Vanaf de invoering van de Omgevingswet heeft iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied. Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte en kan regels bevatten die over de hele fysieke leefomgeving gaan. De raad legt in het omgevingsplan lokale beleidskaders vast voor de fysieke leefomgeving. Concreet regelt het omgevingsplan de balans in de toedeling van functies aan locaties. In de regels van het omgevingsplan kan de gemeente voorwaarden stellen aan de realisering van de functie, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen.

De gemeenteraad heeft met het wel of voorlopig nog niet wijzigen van het omgevingsplan voor een bepaalde locatie een belangrijk instrument in handen. De gemeente legt daarmee de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad kan besluiten voor welke categorieën projecten zij adviesrecht wenst (artikel 16, lid 15 Omgevingswet). Daarnaast heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om het omgevingsplan te wijzigen en regels op te nemen waarmee een goede fysieke leefomgeving geborgd wordt.

4.5. Stedelijke verkaveling

Met de komst van de Omgevingswet wordt een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen. Dit instrument wordt stedelijke kavelruil genoemd en kan uitkomst bieden in gevallen waarin stedelijke gebiedsontwikkeling niet van de grond komt door bijvoorbeeld versnippering van eigendomsposities. Uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van minimaal drie partijen die op vrijwillige basis bereid zijn hun onroerende zaken onderling te ruilen. Hiertoe dienen de partijen een kavelruilovereenkomst te sluiten. In de kavelruilovereenkomst kunnen door partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en transacties worden opgenomen. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt ingeschreven in de openbare registers.

Doelstellingen van de regeling voor stedelijke kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk-, en leefomgeving zelf in te richten;
- het ruilen van grond en gebouwen te vergemakkelijken en versnellen;
- overheden ruimere mogelijkheden te bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Stedelijke kavelruil kan tegemoet komen aan de behoefte aan ruimte voor initiatieven uit de samenleving. Kavelruil stelt eigenaren in staat om binnen randvoorwaarden op een eenvoudiger en minder kostbare manier eigendomsverhoudingen aan te passen wanneer die gewenste ontwikkelingen in de weg staan.

Een ander voordeel van de kavelruilovereenkomst is dat deze (na inschrijving in de openbare registers) zakelijke werking heeft. Dit beschermt partijen tegen de overdracht van een kavel aan een derde door een van de deelnemende partijen in de periode voordat de akte bij de notaris is gepasseerd. Daarnaast biedt het bescherming tegen de situatie waarbij achteraf blijkt dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

Een groot nadeel van het instrument stedelijke kavelruil is de vrijblijvendheid en het niet publiekrechtelijk kunnen afdwingen van samenwerking. Naar verwachting zal dit instrument in de praktijk weinig toegepast worden.

5. Kostenverhaal

Dit hoofdstuk gaat in op het verhalen van kosten in grondexploitaties. Als de gronden binnen een plangebied (deels) in handen zijn van een particuliere eigenaar of projectontwikkelaar, dan moeten kosten die de gemeente maakt voor het in exploitatie nemen van grond worden verhaald op de diverse grondeigenaren. Dit gebeurt naar rato van het eigendom dat partijen in een gebied hebben.

Kostenverhaal kan plaatsvinden via het privaatrechtelijke spoor (kostenverhaalsovereenkomst) of het publiekrechtelijke spoor (via kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan).

5.1. Inleiding

Het gemeentelijk kostenverhaal is geregeld in de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet. De Omgevingswet bepaalt dat de gemeente bij aan te wijzen bouwactiviteiten of activiteiten met het oog op het gebruik van grond, de daarmee gepaard gaande kosten verhaalt[6]. Het gaat om kostensoorten voor zover die toerekenbaar zijn aan het te ontwikkelen gebied en proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied daarvan heeft. Het is verboden de betreffende activiteit te verrichten voordat de verschuldigde kosten zijn betaald.

Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten van het bouwrijp maken van een locatie, maar ook de ambtelijke inzet die de gemeente pleegt voor een plan. De ambtelijke inzet per project wordt berekend op basis van de plankostenscan behorende bij de Omgevingsregeling. Klik hier om de toelichting van het IPLO (Informatiepunt Leefomgeving) te lezen en de twee rekenmodellen te downloaden.

De wet kent een gemengd publiek-privaat stelsel. Dat betekent dat de gemeente allereerst de mogelijkheid krijgt om via privaatrechtelijke contracten te komen tot kostenverhaal. Wanneer dat onmogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar de eisen van de gemeente onredelijk vindt, kan de gemeente de kosten publiekrechtelijk verhalen door middel van het opnemen van kostenverhaalsregels bij de wijziging van het omgevingsplan of later door in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) kostenverhaalsvoorschriften toe te voegen. Deze kostenverhaalsregels zijn verplicht als niet voor alle uitgeefbare gronden van de locatie een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal verzekerd is.

Het privaatrechtelijke spoor biedt meer mogelijkheden voor het regelen van zaken over de betreffende locatieontwikkeling dan het publiekrechtelijke spoor. Zo hoeft de overeenkomst niet te worden getoetst aan de eisen van profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid (proportionaliteit). Wel moet de gemeente zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de redelijkheid en billijkheid. Beide sporen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Kostenverhaal plankosten
De plankosten bestaan uit de kosten voor gemeentelijke inzet die onder andere nodig is voor de beoordeling van plannen en het in procedure brengen ervan. Dit betreft slechts één van de kostensoorten binnen het kostenverhaal. Om de plankosten te begroten wordt gebruik gemaakt van de rekenmodellen behorende bij de Omgevingsregeling (beter bekend als de plankostenscan). De plankostenscan wordt ook als uitgangspunt gehanteerd bij anterieure overeenkomsten.

5.2. Privaatrechtelijk spoor

Ingeval de kosten bij overeenkomst worden verhaald, dan kan worden afgesproken dat de betaling van de kosten geheel of gedeeltelijk na aanvang van de (bouw)activiteit plaatsvindt en geldt geen

[6] Artikel 13.12 Ow. De gemeente kan besluiten geen kostenverhaal te plegen als er sprake is van een zogenaamd ‘kruimelgeval’. Dit is aan de orde als de verhaalbare kosten minder dan 10.000 Euro bedragen.

bouwverbod. De overeenkomst dient dan wel aanvullende zekerheden te bevatten voor de betaling van de kosten.

Onder de Wro sprak men in dergelijke gevallen van een anterieure overeenkomst omdat vóór vaststellen van het bestemmingsplan dat de bouwactiviteit mogelijk maakte een dergelijke overeenkomst gesloten diende te worden. Was het kostenverhaal niet vooraf geregeld, dan was de gemeente verplicht om hiervoor tegelijkertijd een exploitatieplan vast te stellen.

Onder de Omgevingswet is de betaalverplichting gekoppeld aan het bouwverbod en niet aan de wijziging van het omgevingsplan dat de betreffende activiteit mogelijk maakt (voorheen vaststellen bestemmingsplan). Het gevolg hiervan is dat de gemeente vooruitlopend op het verplichte kostenverhaal wel al een voorgenomen ontwikkeling planologisch kan verankeren voordat het kostenverhaal bij overeenkomst is verzekerd. Is het kostenverhaal bij kostenverhaalsovereenkomst geregeld dan zijn de regels van het kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg niet van toepassing.

5.3. Publiekrechtelijk spoor

Als er bij gebiedsontwikkeling geen overeenkomst is met de initiatiefnemer moet de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. Er zijn dan twee kostenverhaalmethoden:

- kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij tijdvak en eindbeeld in het omgevingsplan vast liggen;
- kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij een gebied kavelsgewijs ontwikkelt en initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd bepalen.

Kostenverhaal met tijdvak (integraal kostenverhaal)
Welke kosten de gemeente moet verhalen is opgenomen in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit, de tabellen A en B (zie ook bijlage 1 van deze nota – Kostensoorten Omgevingsbesluit). Bij kostenverhaal met tijdvak in het omgevingsplan worden modelmatig alle in de tabellen A en B aan het kostenverhaalsgebied toe te rekenen kosten verhaald op de ontwikkelende partij(en), voor zover deze niet hoger zijn dan de geraamde opbrengsten van de gronden in het kostenverhaalsgebied. Dit wordt de macro-aftopping genoemd; de locatie moet de kosten kunnen dragen. Bij kostenverhaal met tijdvak wordt gesproken over integraal kostenverhaal. De verhaalbare kosten worden verdeeld naar rato van de geraamde (grond)opbrengsten van de aangewezen (bouw)activiteiten.

Door alle in een kostenverhaalsgebied te maken kosten aan de activiteiten toe te rekenen, draagt iedere ontwikkelende partij naar rato van de geraamde te realiseren opbrengsten bij aan bijvoorbeeld dure grondverwervingen en bodemverontreiniging in het gebied. Deze kosten worden verevend.

Bij integraal kostenverhaal worden de inbrengwaarden van de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft en de kosten die door de aanvrager zijn of worden gemaakt in mindering gebracht om te komen tot de netto te verhalen kosten.

Kostenverhaal zonder tijdvak (organisch kostenverhaal)
Bij kostenverhaal zonder tijdvak staat niet vast hoe de ontwikkeling vorm zal krijgen. Het ontbreken van een tijdvak en eindbeeld zorgt ervoor dat kostenraming niet mogelijk is. Daarom volstaat het opnemen van een kostenplafond in het omgevingsplan. Een kostenplafond is het maximum van de globaal te verhalen kosten, waarbij alleen de inbrengwaarde voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen wordt meegenomen. Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft geen raming van de opbrengsten te worden vastgesteld.

Het exploitatieplan, waarmee onder de Wro publiekrechtelijk kostenverhaal kon worden afgedwongen, is onder de Omgevingswet komen te vervallen.

Wel blijft overeind de zogenaamde wettelijke macro-aftopping. Dat wil zeggen dat wanneer in een gebiedsontwikkeling de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, niet meer kosten verhaald kunnen worden dan dat er opbrengsten zijn. Een eventueel exploitatietekort wordt dan door de gemeente aangevuld.

Bij organisch kostenverhaal is een kostenraming niet mogelijk omdat een eindbeeld ontbreekt. Daarom volstaat het opnemen van een kostenplafond (maximum van de globaal te verhalen kosten) in het omgevingsplan. De maximale kostenverhaalbijdrage moet per activiteit of wijze van uitvoering in het omgevingsplan worden vastgelegd en worden gemotiveerd. Ook moet het omgevingsplan worden aangepast als de kosten hoger worden dan het kostenplafond. Bij kostenverhaal zonder tijdvak wordt alleen de inbrengwaarde voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen meegenomen in het kostenplafond en hoeft geen raming van de opbrengsten te worden vastgesteld.

Planschade wordt nadeelcompensatie
Het begrip planschade uit de Wro komt onder de Omgevingswet te vervallen. De planschaderegeling is onderdeel van de regeling nadeelcompensatie.

Door bijvoorbeeld het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning, vooral in stedelijk gebied, kunnen omwonenden schade lijden. Als schade is aangetoond moet de gemeente deze vergoeden. Voorafgaand aan de voorgenomen wijziging kan de gemeente een nadeelrisicoanalyse uitvoeren. De gemeente weet dan hoe hoog de nadeelcompensatie ongeveer uitvalt. De gemeente kan deze nadeelcompensatie verhalen op initiatiefnemers. Dit kan zowel via de private weg (kostenverhaalsovereenkomst) als via de publieke weg (kostenverhaalsregeling).

De (procedure)regels voor schadeverzoeken zijn uitgewerkt in de Verordening nadeelcompensatie gemeente Doesburg 2024.

5.4. Financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied

Een gemeente kan op basis van een omgevingsvisie of programma in een omgevingsplan een regeling opnemen voor een afdwingbare financiële bijdrage aan kwaliteitsverbetering van de fysieke

Beleidsregels kostenverhaal

- Het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen wordt bij voorkeur privaatrechtelijk geregeld via een anterieure overeenkomst.
- De plankosten worden bepaald o.b.v. de rekenmodellen behorende bij de Omgevingsregeling (plankostenscan). Deze regeling wordt ook toegepast bij anterieure overeenkomsten.
- Het beleid m.b.t. bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving komt aan bod in de nog op te stellen Nota Kostenverhaal die later als bijlage aan de Nota Grondbeleid zal worden toegevoegd.

leefomgeving[7]. Voorbeelden zijn investeringen in extra groen, sociale woningbouw en fietspaden. De bijdrage is aanvullend op het kostenverhaal en wordt betaald door initiatiefnemers voor bouwplannen, waarvoor ook kostenverhaal mogelijk is.
Een dergelijke afdwingbare financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een (bouw)activiteit verricht, voor zover er een functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen is en de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd. De financiële bijdragen worden alleen besteed aan ontwikkelingen waarvoor die bijdragen zijn verhaald. De gemeente is verplicht om de besteding van de verhaalde financiële bijdragen periodiek te verantwoorden.

6. Gronduitgifte

Het uitgeven van grond is een belangrijk sturingsinstrument. Met de uitgifte van grond kan de gemeente regie houden over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen en ambities. Tevens kunnen de door de gemeente gemaakte kosten van bouwgrondproductie via de opbrengsten uit gronduitgifte worden verhaald.

Gronduitgifte is maatwerk: de manier waarop grond wordt uitgegeven wordt per locatie en per situatie bepaald. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan het Didam-arrest van november 2021 en de gevolgen daarvan voor gemeentelijke gronduitgifte. Vervolgens worden de verschillende vormen van gronduitgifte kort toegelicht.

6.1. De gewijzigde praktijk van gronduitgifte

Bij gronduitgifte is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die algemene beginselen is het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad het zogenaamde Didam-arrest waarin werd geoordeeld dat overheids-lichamen bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moeten bieden tot mededinging.

Op basis van de uitspraak kunnen overheden niet langer onroerende zaken exclusief aan één partij aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid te bieden mee te dingen. Deze hoofdregel houdt in dat overheden de koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Zo worden op basis van het gelijkheids-beginsel gelijke kansen geboden. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat de overheid een passende mate van openbaarheid moet geven met de betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak,
- De selectieprocedure,
- Het tijdschema,
- De toe te passen selectiecriteria.

De gemeente moet hierover tijdig, voorafgaand aan de selectieprocedure, informatie verschaffen op een zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

In het arrest is een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De gemeente mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop vooraf bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt. De uitspraken van lagere rechters en het Hof die sinds het arrest van de Hoge Raad verschenen zijn, laten zien dat deze uitzondering vaak aan de orde is en mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, meestal ook in stand blijft of kan blijven.

[7] Art. 13.23 Ow

Gelet op de algemene formulering van het arrest moet er rekening mee worden gehouden dat dit ook van belang is voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkings-overeenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven. Voor een aantal uitgiftevormen is dit inmiddels ook in de (lagere) jurisprudentie bevestigd. De precieze reikwijdte van het arrest zal uiteindelijk uitkristalliseren in de jurisprudentie. De gemeente zal zich bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond moeten afvragen of er redelijkerwijs meerdere gegadigden te verwachten zijn.

Beleidsregels gronduitgifte

- De gemeente handelt altijd binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en binnen het aanbestedingsrecht.
- Bij meerdere gegadigden (of de verwachting dat er meerdere gegadigden zijn) biedt de gemeente mededingingsruimte. Deze procedure maakt zij openbaar. Hiermee houdt de gemeente de gronduitgifte transparant en stelt zij private partijen in de gelegenheid dat zij, onder de gestelde selectiecriteria, vrij kunnen meedingen op de grondpositie.
- Voor elke gronduitgifte stelt de gemeente objectieve, toetsbare en redelijke criteria op conform het Didam-arrest. Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen.
- In het geval – binnen de kaders van het Didam-arrest – het voornemen bestaat om één-op-één tot gronduitgifte over te gaan, zal dat voornemen vooraf worden gepubliceerd.
- Openbare grond waarop bijvoorbeeld transformatorstations voor elektra en rioolgemalen in eigendom en beheer door derden op worden geplaatst wordt in principe niet verkocht. Voor dit grondgebruik wordt op de grond een recht van opstal gevestigd. Wanneer de grond niet meer als zodanig wordt gebruikt, worden de opstallen door opstaller verwijderd en kan de gemeente weer vrijelijk beschikken over haar grond. Hiervoor wordt in de akte van opstalrecht standaard de bepaling opgenomen dat opstaller verplicht is het recht van opstal te laten beëindigen indien de werken definitief buiten gebruik worden gesteld.

6.2. Vormen van gronduitgifte

Verkoop
De uitgifte van bouwgrond gebeurt zoveel mogelijk op basis van de verkoopovereenkomst van de gemeente. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke functie de grond wordt overgedragen.

Erfpacht
In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten (zo veel mogelijk op basis van het model erfpachtovereenkomst) voor een bepaalde (langdurende) periode. De grond blijft in eigendom van de gemeente die in de erfpachtovereenkomsten aanvullende voorwaarden kan stellen. De erfpachter krijgt het gebruiksrecht van de grond en de daarop gerealiseerde of door de erfpachter te realiseren opstallen. De erfpachter heeft een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van eigenaar. De erfpachter kan de opstal inclusief het erfpachtrecht ook overdragen en bezwaren met een hypotheek. Voor het erfpachtrecht wordt een marktconforme vergoeding betaald, de zogenaamde canon.

Opstalrecht
Een recht van opstal wordt gevestigd als de gemeente haar grondpositie niet wenst te verkopen maar ook geen eigenaar wil worden van de opstal. De opstalhouder sticht dan een opstal op gemeentegrond. Of als de gemeente het eigendom van de opstal (en daarmee de verschillende plichten, waaronder bijvoorbeeld de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het omgevingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en

de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van de opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen.

Bruikleen
Bruikleen is een overeenkomst zonder financiële tegenprestatie, er wordt dus niet voor betaald. Bruikleen is nuttig bij overbrugging van een periode tot een gebied of opstal wordt (her)ontwikkeld. Het voordeel is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het object wordt onderhouden door de gebruiker. Bruikleen vindt plaats op basis van de bruikleenovereenkomst van de gemeente, voor zover deze voorhanden is.

Verhuur
De algemene regels rond huur en verhuur staan in het Burgerlijk Wetboek[8]. Deze regels vormen het kader voor te sluiten huurovereenkomsten, maar partijen kunnen in gevallen hiervan afwijken. Het kan gaan om verhuur van onroerende dan wel roerende zaken voor een bepaalde tijd.

Bij huur van gebouwde onroerende zaken gelden daarentegen regels van dwingend recht[9]. De huurovereenkomst is een overeenkomst waarbij de ene partij, de verhuurder, zich verbindt om aan de andere partij, de huurder, voor een bepaalde tijd en een bepaalde prijs het genot van een bepaalde zaak volledig of gedeeltelijk af te staan. Ontbreekt één van deze zaken dan is geen sprake van een huurovereenkomst. Dat wil niet zeggen dat er geen geldige overeenkomst tot stand is gekomen. Als bijvoorbeeld de prijs ontbreekt, kan er wel sprake zijn van een bruikleenovereenkomst.

Pacht
Pachtrecht is geregeld in het Burgerlijk Wetboek[10]. Volgens de wet is pacht een overeenkomst 'waarbij de ene partij, de verpachter, zich verbindt aan de andere partij, de pachter, een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie'[11]. De wet omschrijft nader wat zij verstaat onder 'uitoefening van de landbouw' [12], namelijk elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgeoefend. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van een perceel grond of een gebouw en is er als gevolg daarvan een minder vergaande bescherming van degene die huurt.

De wetgever heeft het begrip ‘bedrijfsmatig’ niet uitgelegd. Dit betekent dat in de praktijk moet worden bekeken of een bepaalde activiteit van een agrariër bedrijfsmatig is.

De gemeente heeft de keuze uit meerdere pachtvormen, te weten:

1. Niet geliberaliseerde pacht (reguliere pacht);
2. Geliberaliseerde pacht ≥ 6 jaar;
3. Geliberaliseerde pacht ≤ 6 jaar.

Geliberaliseerde pacht vindt plaats tegen marktconforme prijzen en op basis van de model pacht-overeenkomst van de gemeente.

Erfdienstbaarheid
Voor een erfdienstbaarheid kan een eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf een vergoeding, retributie, te betalen.

[8] Afdeling 1, Artikelen 7:201-219 BW
[9] Voor woonruimte, afdeling 5, de artikelen 7:232-282 BW; Voor bedrijfsruimte, afdeling 7, de artikelen 7:290-310 BW

[10] Boek 7 titel 5 BW
[11] Artikel 7:311 BW
[12] Artikel 7:312 BW

6.3. Snippergroen

Jarenlang was het beleid om stroken snippergroen voor een vast bedrag te verkopen aan de eigenaren van de aangrenzende woonpercelen. De achterliggende gedachte hierbij was dat hiermee de onderhouds- en beheerskosten voor de gemeente zouden worden verminderd. Inmiddels is duidelijk dat ten gevolge van de klimaatverandering de verstening van de leefomgeving zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Het beleid van de gemeente Doesburg wordt daarom aangepast naar het zo min mogelijk verkopen van snippergroen. De komende tijd zal er door de gemeente beleid t.a.v. snippergroen worden opgesteld.

6.4. Oneigenlijk grondgebruik van derden

Het komt voor dat grond door burgers in gebruik wordt genomen zonder dat er een verzoek tot koop of een huurovereenkomst aan ten grondslag ligt. Aangezien de gemeente Doesburg op deze wijze grond verliest en er oneerlijke situaties ontstaan is het van belang dit oneigenlijk grondgebruik inzichtelijk te maken en hiertegen op te treden. Hiermee worden enerzijds problemen bij de realisatie van toekomstige ontwikkelingen voorkomen en anderzijds situaties van rechtsongelijkheid uit de weg geholpen.

Indien het vermoeden bestaat dat gemeentelijke grond oneigenlijk wordt gebruikt, kan de gemeente een onderzoek starten om te bepalen of het grondgebruik illegaal is. Daarna wordt bekeken of tot legalisering kan worden overgegaan alvorens handhavend wordt opgetreden.

6.4.1. Verjaringen

Er zijn twee vormen van verjaring mogelijk: de verkrijgende en bevrijdende verjaring. Beide vormen van verjaring leiden tot eigendomsovergang, tot verkrijging onder bijzondere titel.

Verkrijgende verjaring
Voor verkrijgende verjaring bepaalt artikel 3:99 Burgerlijk Wetboek (BW), dat een bezitter te goeder trouw het recht op een onroerende zaak verkrijgt door een onafgebroken bezit van tien jaren. Een bezitter is te goeder trouw wanneer hij zich redelijkerwijze als rechthebbende mocht beschouwen (art. 3:118 BW).

Bevrijdende verjaring
Over bevrijdende verjaring wordt in artikel 3:105 BW geregeld dat hij die een goed bezit op het tijdstip waarop de rechtsvordering strekkende tot beëindiging van het bezit wordt voltooid, dat goed verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. Bij deze vorm van verjaring gaat het om de verjaring van de rechtsvordering tot beëindiging van het bezit. Hiermee wordt bedoeld de vordering die de gemeente kan instellen om haar recht op de onroerende zaak te handhaven, zoals de vordering tot revindicatie of verklaring voor recht. Op het moment dat de verjaringstermijn is voltooid, verkrijgt degene die de onroerende zaak op dat moment bezit het eigendom hiervan. Het maakt hierbij niet uit of iemand te goeder of te kwader trouw is. De verjaringstermijn is in dit geval twintig jaar. Degene die zich op verjaring beroept, moet aantonen dat hij bezitter is. Artikel 3:107 BW omschrijft bezit als het houden van de onroerende zaak voor zichzelf. Verjaring wordt gestuit door te handhaven op illegaal in gebruik genomen grond, door bijvoorbeeld het perceel te laten ontruimen.

6.4.2. Handhaving

De gemeente kiest er bij oneigenlijk grondgebruik voor niet direct handhavend op te treden, maar eerst in overleg met de bezitter van de grond te bekijken of tot legalisering kan worden overgegaan. Hiertoe kan een zogenaamde overeenkomst tot registratie van bezit worden gesloten, inhoudende dat de gemeente voorwaardelijk medewerking verleent aan de formele eigendomsoverdracht.

Wanneer legalisering via de hierboven beschreven weg niet mogelijk is, kan de gemeente overgaan tot publiekrechtelijke handhaving. Door te handhaven kan worden bereikt dat de grond terug wordt gebracht

naar een inrichting die overeenstemt met de functie, echter wordt hiermee niet per definitie het eigendomsrecht vastgelegd. Om verjaring te stuiten en de eigendom te beschermen zal de gemeente privaatrechtelijk moeten optreden. Hierbij handelt de gemeente Doesburg als rechtspersoon, eigenaar en rechthebbende van de grond. Het doel van privaatrechtelijke handhaving is het terugvorderen van eigendom en het voorkomen van verjaring. Als eigenaar heeft de gemeente op grond van artikel 5:2 BW het recht om de grond op te eisen.

Beleidsregels oneigenlijk grondgebruik

- Om oneigenlijk grondgebruik te legaliseren kan een zogenaamde overeenkomst tot registratie van bezit worden gesloten.
- De gemeente zal niet toestaan dat gronden die op bovengenoemde wijze worden overgedragen verstenen en ziet er op toe dat het gebruik conform de functies in het omgevingsplan wordt voortgezet.

Sinds december 2013 was het beleid om bij overdracht van grond waarvan vaststaat dat sprake is van verjaring een vergoeding te vragen van € 10,-- per m2. Deze handelswijze wordt niet langer toegepast.

7. Grondprijsbeleid

Uitgangspunt voor het grondprijzenbeleid is dat de gemeente Doesburg marktconforme grondprijzen hanteert.

De gemeente hanteert de volgende methoden om grondprijzen te bepalen:

Residuele grondwaardemethode
De grondwaarde wordt bij deze methode bepaald aan de hand van de formule: commerciële waarde van de onroerende zaak minus stichtingskosten van de opstal(len). Als uitgangspunt voor de berekening geldt de maximale invulling die volgens het betreffende omgevingsplan mogelijk is.

Kostprijsmethode
De kostprijsmethode is de meest oorspronkelijke methode om grondwaarde te berekenen. Alle kosten die de gemeente maakt om van grond bouwgrond te maken worden opgeteld. Daarna slaat zij alle kosten om, over de uit te geven grond. Hierdoor ontstaat een (gemiddelde) kostprijs per vierkante meter uit te geven grond. Vanzelfsprekend varieert de kostprijs per locatie en bestemming.

Comparatieve of vergelijkingsmethode
Met deze methode vergelijkt de gemeente de prijzen van objecten met objecten in de regio met dezelfde bestemming, bebouwingsmogelijkheden en kwaliteit. Deze methode is geschikt om uitkomsten van de vorige twee methodes te toetsen.

Vaste kavelprijs
Per kavel wordt een vast bedrag toegepast.

Vaste prijs per vierkante meter terrein
Bij deze methode wordt een vaste grondprijs bepaald per vierkante meter uitgeefbaar terrein. De methode kan worden toegepast bij woningbouw en niet-woningbouw.

Tender
Bij een openbare inschrijving/tender worden er meerdere marktpartijen uitgenodigd om een bod uit te brengen op de beschikbare bouwgrond. Dit kan plaatsvinden op grond van een reeds opgesteld stedenbouwkundig plan of op basis van een programma van eisen. De gemeente stelt in ieder geval vooraf kaders op, op grond waarvan gegund kan worden. Daarnaast zal de gemeente vooraf een grondprijsberekening uitvoeren, die niet openbaar is. Deze berekening vindt plaats op grond van de residuele grondwaardemethode. De inzendingen worden aan deze berekening en aan vooraf bekendgemaakte (kwaliteits-)eisen getoetst. Het bod kan dan fictief opgewaardeerd worden met scores voor bijvoorbeeld duurzaamheid en klimaatadaptatie.

Onderstaande tabel geeft de toe te passen methode om de grondprijzen te bepalen weer.

Functie	Methode	Eenheid
Woningbouw, sociale huur	Comparatief	Maatwerk per locatie
Woningbouw, projectmatig	Comparatief/Residueel	Prijs per m2
Woningbouw, particulier (po)	Comparatief/Residueel	Prijs per m2
Kantoren	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/bvo[13]
Bedrijven	Comparatief/Residueel	Prijs per m2

[13] Bruto vloeroppervlakte

Detailhandel, horeca en hotels	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/bvo
Maatschappelijke voorzieningen commercieel	Comparatief	Prijs per m2 terrein/bvo
Maatschappelijke voorzieningen niet commercieel	Comparatief/Residueel	Prijs per m2 terrein/bvo
Parkeren	Residueel	Prijs per m2
Snippergroen - enkele meters t.b.v. verlenging tuin - zijstroken t.b.v. parkeerplaats	Vaste prijs Comparatief	Prijs per m2
Nutsvoorzieningen/antennemasten	Comparatief	Vaste grondprijs per kavel
Reclamemasten	Residueel	Prijs per m2
Verhuur (algemeen)	4% van de koopsom	

De grondprijzen worden, op basis van een onafhankelijke taxatie, per project bepaald en vastgelegd bij het vaststellen van de grondexploitatie.

Beleidsregels grondprijsbeleid

- Het uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn.
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken zoals in dit hoofdstuk beschreven.
- Het college kan gemotiveerd afwijken van de uitgangspunten en de te hanteren methodieken. Hierbij gaat het om specifieke omstandigheden die een andere methode of grondprijs rechtvaardigen. Verder kan de gewenste kwaliteit in projecten leiden tot een bijstelling van de grondprijzen.

8. Beheer

Gronden of opstallen die niet direct na verwerving ontwikkeld worden, moeten (tijdelijk) worden beheerd. Onder beheer verstaat men ‘het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de instandhouding daarvan’. Uitgangspunt daarbij is dat grond of opstal tijdig beschikbaar is indien nodig voor en gebiedsontwikkeling.

Er zijn verschillende manieren om grond in gebruik te geven:

- huur;
- pacht;
- bruikleen.

Bovengenoemde rechtsfiguren worden beschreven in de volgende paragrafen.

De gemeente kiest, afhankelijk van haar beheerdoelstelling, voor één van onderstaande beheervormen. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van de gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op lange termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). Continuïteit in het gebruik wordt dan belangrijk geacht.

8.1. Verhuur

De gemeente kent een aantal vormen van verhuur van gronden. Dit is verhuur ten behoeve van commerciële doeleinden, zoals terrassen, snippergroen, volkstuinen en gronden ten behoeve van paracommerciële instellingen. Bijzondere vormen van verhuur zijn de jacht- en visrechten. Verhuur vindt plaats op basis van de verhuurovereenkomst van de gemeente.

8.2. Pacht

De gemeente Doesburg geeft agrarische gronden niet uit in reguliere pacht, alleen op basis van geliberaliseerde pacht. Dit is een flexibele vorm van pacht waarbij, in tegenstelling tot reguliere pacht, geen maximumprijs geldt voor de pacht met een kortere pachtperiode dan zes jaar. Ook vindt er geen automatische verlenging plaats. Door te kiezen voor deze pachtvorm bestaat er geen risico om voor langere tijd aan dezelfde pachter vast te zitten. En kan het rendement geoptimaliseerd worden doordat er geen sprake is van een maximale pachtprijs.

Pachtprijs
De pachtprijs van reguliere pacht wordt geregeld in het Pachtprijzenbesluit en/of de uitvoeringsregeling pachtprijzen. De basis voor de maximale pachtprijs is het opbrengend vermogen van de grond. In dit besluit en/of deze regeling zijn maximale pachtsommen per hectare opgenomen, verdeeld over een aantal regio's in Nederland. Voor pachtovereenkomsten geldt in principe de regionale pachtprijs als maximale pachtprijs. De pachtnormen worden jaarlijks vastgesteld door het ministerie van LNV en treden steeds in werking op 1 juli.

Ten aanzien van geliberaliseerde pacht kunnen partijen de pachtprijs overeenkomen die zij willen.

Beleidsregel pacht
Wanneer agrarische gemeentegronden binnen afzienbare periode tot ontwikkeling worden gebracht, kunnen deze gronden uitgegeven worden middels een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Wanneer ontwikkeling langer op zich laat wachten kan een nieuwe geliberaliseerde pachtovereenkomst worden aangegaan om te voorkomen dat reguliere pacht wordt geclaimd.

8.3. Bruikleen

Bij grondaankopen kan de gemeente overeenkomen dat de verkoper de grond om niet kan blijven gebruiken tot de gemeente de grond nodig heeft. Het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, heet 'bruikleen'. Deze beheervorm komt vooral voor als de gemeente voor een project gronden koopt die niet direct worden ontwikkeld.

Meestal krijgt de verkoper het voortgezet gebruik om niet, zolang de functie nog niet is gewijzigd. In koopovereenkomsten worden einddata voor het voortgezet gebruik genoemd. Een aparte bruikleenovereenkomst kan dan achterwege blijven.

Juridische grondslag bruikleen
De regels voor bruikleen zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek[14]. Bruikleen is een overeenkomst die tot stand komt als de ene partij (de bruikleengever) een goed om niet in gebruik geeft onder de voorwaarde dat de andere partij (de bruikleennemer) dezelfde zaak na enige tijd zal teruggeven. Essentieel is dat bruikleen plaatsvindt zonder financiële tegenprestatie. Bij een tegenprestatie is er sprake van een huur-, of een pachtovereenkomst. Als de bruikleengever een verwaarloosbare tegenprestatie vraagt, kan er nog steeds sprake zijn van bruikleenovereenkomst.

Het is gebruikelijk dat de bruiklener de administratieve kosten draagt voor het opstellen van een bruikleenovereenkomst. Deze kosten bestaan uit de werkelijk gemaakte kosten die direct en indirect verband hebben met het opstellen van de bruikleenovereenkomst. De verplichtingen van de bruikleennemer zijn in de wet geregeld:

- Hij moet als een goed huisvader voor het geleende goed zorgen.
- Hij mag het goed niet anders gebruiken dan overeenkomstig de aard van het goed.
- Hij moet het goed ter beschikking stellen aan de eigenaar op de overeengekomen tijd.

Slechts in uitzonderlijke situaties van zeer beperkte duur, geeft de gemeentegronden in bruikleen.

8.4. Zakelijke rechten

Een zakelijk recht is het recht dat iemand op een zaak heeft en dat iemand anders niet kan aantasten. Het recht van erfpacht en het recht van opstal zijn zakelijke rechten die binnen de gemeente Doesburg kunnen worden gevestigd.

Recht van erfpacht
In Doesburg zijn slechts enkele percelen in erfpacht uitgegeven. Het beleid is erop gericht om, tenzij de gronden strategisch zijn gelegen, zoveel mogelijk erfpachtcontracten om te zetten in koopovereenkomsten.

[14] Artikelen 7A:1777 tot en met 1790 BW

Het Burgerlijk Wetboek omschrijft erfpacht als *"een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een anders onroerende zaak te houden en te gebruiken"*[15] . Het is een genotsrecht dat rust op een onroerende zaak, met welk genotsrecht de erfpachter in beginsel hetzelfde genot heeft op de onroerende zaak als de eigenaar. In de erfpachtakte kunnen aan dit genot (en voor zover dit niet voortvloeit uit de wet) beperkingen worden gesteld. Erfpacht wordt gezien als een zakelijk recht dat eigendom benadert.

Voor het genotsrecht is de erfpachter een vergoeding verschuldigd. Bij erfpacht heet deze vergoeding 'de canon'. De erfpachter moet deze periodiek aan de eigenaar van de onroerende zaak betalen. De canon is doorgaans een percentage van de marktconforme grondwaarde. In de praktijk wordt de hoogte van de canon periodiek aangepast op de inflatiecorrectie (indexering van de canon).

Waar wenselijk kan het college overgaan tot het aangaan, verlengen danwel afkopen van (lopende) erfpachten.

Beleidsregel erfpacht
Bij erfpachtovereenkomsten wordt de canon, voor zover niet gekapitaliseerd en bij het aangaan van de erfpacht in één keer voldaan, ééns in de 5 jaar geïndexeerd op de inflatiecorrectie, door hierop het prijsindexcijfer voor alle huishoudens (CPI) toe te passen.

Recht van opstal
Het vestigen van een recht van opstal op gemeentegrond vindt binnen de gemeente Doesburg plaats in gevallen waarin het op gemeentegrond te plaatsen opstal functioneel is. We hebben het dan over verdeelstations voor elektra, glasvezel, afvalcontainers, gemalen. Dergelijke opstalrechten blijven in stand tot het moment dat deze voorzieningen definitief worden verwijderd of elders in de openbare ruimte worden gestationeerd. In de akte opstalrecht wordt hierover opgenomen dat de gronden weer in bezit komen van de eigenaar wanneer de voorziening op deze gronden niet meer nodig is. Voor dit recht bepaalt de opstaller een eenmalige retributie ter waarde van het perceel.

Het vestigen van een opstalrecht vindt zoveel mogelijk plaats op basis van de gebruikelijke opstalovereenkomst van de gemeente.

8.5. Tijdelijke exploitatie

Beheer van vastgoed dient zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze te worden gevoerd om de gemeentelijke financiële risico's te beperken door cashflow te genereren. Commercieel beheer mag echter niet leiden tot juridische binding waarmee het in exploitatie nemen van grond wordt beperkt.

Eigendommen met opstallen
Als opstallen niet worden gehandhaafd in toekomstige plannen ontstaat de keuze tussen tijdelijk beheer en sloop. Het slopen van opstallen in bebouwd gebied is vaak ongewenst in verband met de kaalslag. Per geval wordt bekeken of opstallen wel of niet gesloopt worden.

Bij vastgoed in bebouwd gebied bepalen de ligging, staat van onderhoud en de beoogde functie of commerciële verhuur nog mogelijk is. Als dit niet mogelijk of wenselijk is, kan de gemeente het vastgoed om niet in gebruik geven door middel van een gebruiksovereenkomst of door middel van het inschakelen van een anti-kraak bemiddelaar. Hiermee voorkomt zij verloedering, vandalisme en criminaliteit. Commerciële verhuur van vastgoed en de verhuur, het gebruik, en het bewaken van

[15] Artikel 7:85 BW

woningen en bedrijfspanden gebeurt zoveel mogelijk kostendekkend waarbij de gemeente zichzelf zo min mogelijk juridisch bindt.

Tijdelijke invulling braakliggend terrein
Tijdelijk beheer van bouwrijpe terreinen wordt steeds belangrijker. Sommige terreinen worden de komende jaren nog niet bebouwd en liggen braak. Dit kan leiden tot overlast in de buurt en achteruitgang van de leefomgeving. Braakliggende terreinen kunnen goede locaties zijn voor:

- tijdelijke tuinen, tijdelijk groen (stadstuinen, kwekerijen, stadslandbouw, tijdelijke natuur);
- tijdelijk wonen (flexwoningen);
- tijdelijke cultuur (expositie, buitentheater);
- tijdelijke recreatie;
- tijdelijke commercie (horeca en/of tijdelijke werkplekken).

Juridisch planologisch regime
Tijdelijke functies zijn vaak in strijd met het omgevingsplan. De ruimtelijke wetgeving geeft mogelijkheden om hiervan af te wijken. De gemeente heeft voldoende instrumenten om tijdelijke functies ook echt tijdelijk te laten zijn. Tegelijkertijd moet bij het juridisch regelen van tijdelijke functies worden nagedacht over het moment dat de betreffende functie weer moet verdwijnen. Dit kan in de praktijk tot weerstand leiden.

Bibob
De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de gemeente de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de gemeente criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen kan de gemeente een Bibob-advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

Gemeente Doesburg heeft op 4 april 2023 een Bibob-beleidslijn vastgesteld. In dit vastgestelde beleid staat onder andere aangegeven binnen welke branches de wet wordt toegepast en in welke gevallen daadwerkelijk een Bibob-advies wordt aangevraagd bij het LBB. Met dit vastgesteld beleid wordt willekeur voorkomen en wordt duidelijkheid geboden over wanneer wel en wanneer niet een Bibob-advies wordt ingewonnen. Bovendien kan een Bibob-beleidslijn preventief werken.

Artikel 6 van de Bibob-beleidslijn Doesburg 2023 handelt over privaatrechtelijke transacties, waaronder bijvoorbeeld ook verkoop van bouwgrond wordt geschaard. Bij de start van onderhandelingen kan de gemeente besluiten om een eigen onderzoek uit te voeren alvorens tot een voorgenomen verkoop wordt overgegaan.

9. Financiële kaders

De gemeente verwacht in de toekomst weinig tot geen eigen grondexploitaties te voeren en zal dus slechts incidenteel een actieve rol hebben in de grondexploitatie.

Het voeren van gemeentelijk grondbeleid vraagt desalniettemin een goed financieel inzicht en -beheer. Dit staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar afgesproken spelregels. Daarnaast is een adequate planning- en controlcyclus essentieel.

9.1. Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn nog enkele gebiedsontwikkelingen op gemeentegrond in uitvoering. Ten tijde van het schrijven van deze nota had de gemeente nog één eigen exploitatie in uitvoering (Beinum West) en één eigen exploitatie in voorbereiding vast te stellen door de gemeenteraad in de loop van 2024 (Centrum van Beinum). Naar verwachting zal de gemeente in de toekomst (gezien de beperkte ontwikkelruimte binnen het grondgebied van de gemeente) weinig tot geen eigen exploitaties voeren. Bij een ontwikkeling op gemeentegrond wordt een grondexploitatie (Bouwgrond in Exploitatie) vastgesteld door de raad. Op basis daarvan vindt financiële bewaking en verantwoording plaats. De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan het Besluit Begroting en Verantwoording.

Indien de gemeente niet zelf de grondexploitatie voert worden kostenafspraken privaatrechtelijk door middel van overeenkomsten geborgd.

9.2. Besluit Begroting en Verantwoording

Bij het uitvoeren van grondbeleid zijn gemeenten gebonden aan de regels uit de “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)” van de commissie BBV. In het kader van het BBV is de gemeente verplicht om bij zowel de begroting als bij de jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te stellen. Doel van deze paragraaf is de gemeenteraad inzicht te bieden en te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol. De gemeente Doesburg heeft ervoor gekozen de nieuwe richtlijnen met ingang van begrotingsjaar 2025 toe te passen, conform de richtlijn.

Winstneming
In de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken, opgesteld door de commissie BBV, is vastgelegd dat de gemeente tussentijds winst moet nemen uit grondexploitaties. Winstneming vindt plaats op basis van het voorzichtigheidsbeginsel, waarbij de percentage of completion (POC) regel wordt toegepast. Hierbij geldt dat winst pas wordt genomen als er genoeg zekerheid over de grondexploitatie bestaat. Dat is het geval als wordt voldaan aan de onderstaande punten:

- het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht én
- de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de algemene reserve.

Verliesneming en disconteringsvoet
Wanneer het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. De dekking van de verliesvoorziening komt ten laste van de reguliere exploitatiebegroting van het betreffende jaar. Doesburg hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft.

Looptijd exploitaties
De maximale looptijd van grondexploitaties is volgens het BBV tien jaar. Deze termijn dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden bekeken en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken na autorisatie door de raad en wanneer deze verantwoord is in de begroting en de jaarstukken.

10. Bevoegdheden en verantwoording

10.1. Rolverdeling college en gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering van het grondbeleid en doet dit binnen de kaders die de raad heeft gesteld. Het door het college jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid is onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college onder meer verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast worden alle fysieke ontwikkelingen (merendeels woningbouw) beschreven. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen ontwikkelingen binnen en buiten het grondbedrijf.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente[16] geeft het college de gemeenteraad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen.

Hieronder worden de rollen van het college en de gemeenteraad binnen het grondbeleid nader uitgeschreven. Daarbij is een verdeling gemaakt tussen rollen in het beleidskader en risicobeheersing én rollen in het toepassen van het gemeentelijk grondinstrumentarium.

Rollen college en gemeenteraad in beleidskaders grondzaken en risicobeheersing

Onderwerp	Raad	College
Grondbeleid	– Vaststellen kader Nota Grondbeleid – Controleren uitvoering Nota Grondbeleid – Vaststellen paragraaf grondbeleid	– Opstellen en vaststellen Nota Grondbeleid – Uitvoeren binnen kaders Nota Grondbeleid – Opstellen paragraaf grondbeleid
Kostenverhaal	– Vaststellen Nota Kostenverhaal – Vaststellen kostenverhaalsregels Omgevingsplan	– Opstellen en uitvoeren van Nota Kostenverhaal – Gemotiveerd afwijken op kostenverhaal
Planning en control	– Vaststellen actualisatie grondexploitaties – Mutaties reserves – Vaststellen begroting	– Uitvoeren planning en control cyclus
Risicomanagement	– Vaststellen risicovoorziening – Vaststellen weerstandsvermogen	– Opstellen en uitvoeren van paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen – Actualiseren risico-inventarisaties en benodigd weerstandvermogen
Vennootschapsbelasting	– Informeren d.m.v. paragraaf grondbeleid	– Vaststellen fiscale eindbalans en eindrapportage

[16] *Gemeentewet artikel 169 lid 4*

Rollen college en gemeenteraad in gemeentelijk instrumentarium

Onderwerp	Raad	College
Verwerving	– Vaststellen beleid strategische verwervingen	– Aankopen van onroerende zaken binnen spelregels strategische verwervingen – Bepalen verwervingsstrategie – Uitvoeren verwerving
Voorkeursrecht	– Bestendigen van voorkeursrecht	– Vestigen van voorkeursrecht
Onteigening	– Nemen onteigeningsbeschikking	– Voorbereiden onteigeningsbeschikking
Grondexploitaties	– Vaststellen projectkrediet – Jaarlijks vaststellen exploitaties – Vaststellen afdracht naar reserves kostenverhaal	– Opstellen en uitvoeren van exploitaties – Afsluiten en evalueren van exploitaties
Ontwikkelingsstrategie	– Besluit tot aangaan van samenwerkingsvorm – Vaststellen en actualiseren van omgevingsvisie – Vaststellen startdocumenten	– Onderbouwen en onderzoeken samenwerkingsvorm – Aangaan samenwerkingsovereenkomst – Aangaan anterieure overeenkomsten
Gronduitgiftebeleid en grondprijzenbeleid	– Vaststellen Nota Grondbeleid	– Vaststellen en uitvoeren van uitgiftebeleid en grondprijzenbeleid

10.2. Risicomanagement en control

Bij het voeren van grondexploitaties loopt de gemeente risico's. Deze paragraaf beschrijft hoe de gemeente ervoor zorgt dat zij risico's in beeld krijgt, monitort, beheerst en verantwoordt. Goed risicomanagement en risicobeheersing zijn noodzakelijk. De mate waarin risico’s zich voordoen, verschilt per projectfase.

De risicoanalyse richt zich eerst op de projectspecifieke risico’s. Dit zijn risico’s die specifiek met (het voornemen van) een project te maken hebben en directe gevolgen hebben (negatief of positief) voor het toekomstige saldo van de grondexploitatieberekening. Naast de projectgebonden risico’s worden niet-projectgebonden, ofwel conjuncturele risico’s geïnventariseerd en gekwantificeerd. Deze risico’s zijn niet beïnvloedbaar binnen de projecten en liggen op het vlak van macro-economische trends en wet- en regelgeving van hogere overheden.

Voorzieningen
Om de risico’s die gepaard gaan met het voeren van grondexploitaties te dekken is nog geen voorziening/reserve ingesteld. Indien deze reserve toch wordt ingesteld, maakt deze onderdeel uit van de algemene reserve. De noodzakelijk omvang van de reserve wordt bepaald door de uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyses. De beschikbare omvang wordt bepaald door de verliesvoorziening lopende exploitaties, tussentijdse winst en afboeking van geactiveerde voorbereidingskosten.

Reserves en voorzieningen zijn belangrijke hulpmiddelen bij de beheersing van de portefeuille binnen de grondbedrijfsfunctie. Op grond van de geldende voorschriften mag een reserve of voorziening daarbij nooit een nadelig saldo hebben.

Weerstandsvermogen
Het weerstandsvermogen geeft de mate aan waarin de gemeente in staat is middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen. Het is aan gemeenten zelf een beleidslijn te formuleren

over het in de organisatie noodzakelijk geachte weerstandsvermogen[17]. Het weerstandsvermogen is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen. Het weerstandsvermogen geeft de mate weer waarin de gemeente in staat is om middelen voor het opvangen van tegenvallers vrij te maken zonder het beleid aan te tasten. Het weerstands-vermogen wordt zowel bij de programmabegroting als bij de jaarstukken berekend. De belangrijkste component van de weerstandscapaciteit is de algemene reserve, aangevuld met de onbenutte belastingcapaciteit en het budget onvoorzien. De grondexploitaties maken onderdeel uit van het risicomanagement.

Risicomanagement en Sturend Grondbeleid
De risico's bij Sturend Grondbeleid zonder gemeentelijke grondverwerving zijn beperkt. Het is vooral van belang dat de gemeente tijdig in het proces afspraken maakt met de initiatiefnemer over de dekking van alle gemeentelijke kosten. De belangrijkste kosten hierbij zijn die voor het ambtelijk apparaat, kosten die zien op het inrichten van de openbare ruimte, nadeelcompensatie en de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is het belangrijk dat de gemeente bij het sluiten van anterieure overeenkomsten zodanige afspraken maakt dat zij haar kosten ook kan verhalen als de initiatiefnemer (of werkmaatschappij) betalingsproblemen krijgt of failliet gaat. Voor die situaties is het belangrijk dat de gemeente zekerstellingen vraagt. Op het moment van wijziging van het omgevingsplan moet het kostenverhaal voor het plangebied zijn verzekerd. Dit kan doordat de verschuldigde bijdragen op dat moment al zijn voldaan óf door het stellen van een bankgarantie of het vestigen van een eerste recht van hypotheek.

11. Projectmatig werken

Binnen de gemeente Doesburg wordt waar mogelijk projectmatig gewerkt. Gezien de omvang van de gemeente vormt zelfsturing een belangrijke basis. Dit vraagt om een specifieke invulling van de werkwijze, waarbij een combinatie wordt gevormd tussen de structuur en vaste afspraken binnen het projectmatig werken en de vrijheid en flexibiliteit binnen de Doesburgse organisatie. Projectmatig werken is een aanvulling op de manier van werken in Doesburg, waar in bepaalde situaties voor gekozen kan worden omdat dit past bij het voorliggende vraagstuk.

In principe wordt gewerkt met de volgend projectfasen:

Initiatieffase	Het benoemen van problemen, doelstellingen en beoogde resultaat
Definitiefase	Verzamelen basismateriaal, opstellen programma van eisen met randvoorwaarden en uitgangspunten, opzetten werkstructuur, SMART maken van afspraken
Ontwerpfase	Een oplossing uitwerken als invulling van het programma van eisen
Voorbereidingsfase	Voorbereiding van de uitvoering
Realisatie/ implementatiefase	Uitvoeren werkzaamheden en opstellen nazorgprogramma
Nazorgfase	Afronden project, overdracht resultaat, plaatsen in reguliere organisatie

[17] Bron: toelichting op artikel 11 van de BBV

12. Het vervolg

De Nota Grondbeleid vormt de paraplu voor een aantal andere beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor een eenduidig, geharmoniseerd en werkbaar kader voor met name de beheertaak van het college en de ambtelijke organisatie als het gaat om grond.

Na de vaststelling van de Nota Grondbeleid volgt actualisatie/vaststelling van:

- **De Nota Kostenverhaal** - hiermee wordt het beleid van de gemeente op het gebied van kostenverhaal vastgelegd. [18]
- **Omgevingsvisie**
- **Grondprijzenbrief/notitie**
- **Beleid Snippergroen**

[18] De Nota Kostenverhaal wordt vormgegeven op basis van de praktijkervaringen die komende periode worden opgedaan bij de op dit moment (2024) in voorbereiding zijnde woningbouwprojecten Centrum Beinum en Wemmersweerd. Voor deze twee projecten worden verschillende externe adviezen ingewonnen.