

Nota grondbeleid 2023



1 Inleiding

Het ruimtelijk domein is voortdurend in beweging, waarbij de (markt-)omstandigheden steeds aan verandering onderhevig zijn. De gemeente Gemert-Bakel blijft op deze veranderingen anticiperen en zorgen dat zij een duidelijke koers uitzet om haar ambities en ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Gemert-Bakel is een gemeente met zeven kernen die ieder hun eigen kenmerken en dynamiek hebben. Deze diversiteit koestert de gemeente. Gemert-Bakel is een gemeente met goede voorzieningen en een gezond vestigingsklimaat.

De vorige nota grondbeleid is vastgesteld in 2014. Dit grondbeleid was overwegend faciliterend van aard. Dat is verklaarbaar. Het beleid is geschreven in een andere marktomstandigheid. Er bestond bij de gemeente terughoudendheid over de actieve rol en positie van de gemeente in de totstandkoming van ruimtelijk initiatieven. Met name omdat Gemert-Bakel in 2012 genoodzaakt was om haar strategische gronden af te waarderen.

Inmiddels neemt de druk op het ruimtegebruik verder toe en heeft de gemeente een sterke ambitie om in iedere kern voldoende passende en betaalbare woningen te bouwen. Dit vraagt om een tijdige en adequate sturing en regie van de gemeente met de juiste instrumenten. Met het vestigen van het voorkeursrecht in de afgelopen jaren op meerdere locaties in de gemeente is de rol van de gemeente al verschoven naar een dynamische en actievere houding om de ambities op het gebied van woningbouw en bedrijventerreinen waar te kunnen maken.

Deze nota grondbeleid is het beleidskader dat de gemeente helpt om haar koers, haar rol voor de grondpolitiek en de inzet van de grondbeleidinstrumenten te bepalen. Het college doet dit met het afwegingskader. In aanvulling op de nota grondbeleid komt er een beleidskader voor het kostenverhaal en financiële bijdragen. In dit beleidskader wordt opgenomen hoe Gemert-Bakel verdere invulling geeft aan haar wettelijke taak om kosten te verhalen bij ruimtelijke initiatieven vanuit de markt en of zij gebruik maakt van de bevoegdheid om een financiële bijdrage te vragen.

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

Wijk in aanbouw
Verboden toegang
Voor onbevoegden





Colofon

Opdrachtgever



Opdrachtnemer



Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Gemert-Bakel, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Gemert-Bakel.

Routekaart

1. Er doet zich een kans voor (aankoop grond)
2. Uitgesproken bestuurlijke wens
3. Noodzaak en/of ambities

Gemeente Gemert-Bakel overweegt een initiatief

Markt heeft een initiatief

Vaststellen welke houding de gemeente wil innemen bij het initiatief

De gemeente vraagt zich af:

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

Toetsing aan omgevingsvisie, sectoraal beleid en bestuurlijke ambities

Beleid/visie
Prioriteit
Ambitie



Beleid/visie
Prioriteit
Ambitie



Beleid/visie
Prioriteit
Ambitie



Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Capaciteit

Naast het bepalen van de gewenste houding en rol, is het ook essentieel om te beoordelen of de beschikbare capaciteit voldoende is of voldoende uit te breiden is om een ambitie waar te maken.

Passieve houding
Faciliterend grondbeleid

Niet meewerken

Argumenten om rol te bepalen:

Sturing en regie

Afhankelijk van de ambities, het maatschappelijk rendement

De gemeente vindt volledige sturing en regie noodzakelijk, want: hoog op de bestuurlijke agenda, grote maatschappelijke meerwaarde.



De markt kan de ontwikkeling uitvoeren. De gemeente heeft hiermee comfort en laat daarmee een deel van de sturing op de ontwikkeling los, maar sturing blijft belangrijk.

Noodzaak en urgentie

Hoe hoog staat het initiatief op de bestuurlijke agenda

De ontwikkeling heeft een hoge prioriteit en is urgent om uit te voeren.



Gemert-Bakel maakt afspraken met markt.

Financiële haalbaarheid

Verwachte resultaat op de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting

Financieel rendement is leidend of de gemeente is bereid om als investering in de gemeente een verlies op de grondexploitatie en meerjarenbegroting te nemen.



Gemeente kan haar kostenverhaal verzekeren of kan bereid zijn om bij maatschappelijke meerwaarde haar kosten deels te verhalen.

Risicoprofiel

Inschatting financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's

Gemert-Bakel ziet de noodzaak om de risico's te lopen ivm te verwachte financieel rendement of noodzaak om initiatief tot stand te brengen.



Gemert-Bakel vindt het risico van de ontwikkeling te groot in relatie tot de (maatschappelijke) opbrengst.

Grondpositie en marktinitiatief

Wie bezit de grond of is bereid aan te kopen?

De gemeente heeft de gronden in eigendom of is bereid om gronden aan te kopen. De markt is niet bereid om de grondexploitatie te voeren.



Een private partij beschikt over de grond en is bereid om binnen de kaders van de gemeente te ontwikkelen.

Samenwerking

Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden?

De gemeente voert zelf de grondexploitatie (traditioneel) of werkt samen via een bouwclaim of concessie.



De gemeente geeft de regie aan de markt (zelfrealisatie) of zoekt een vorm van samenwerking op (concessie of joint venture).

Beleid en ambitie

Het ruimtelijk initiatief past binnen het bestaande beleid of de gemeente is bereid om haar beleid aan te passen. Het initiatief draagt niet of in een beperkte mate bij aan de bestuurlijke ambities.

Noodzaak en urgentie

Het ruimtelijk initiatief heeft niet echt noodzaak voor de gemeente. Het is geen urgente ontwikkeling.

Borging kwalitatieve kaders en kostenverhaal

De private initiatiefnemer is bereid een anterieure overeenkomst te sluiten over het volledige kostenverhaal en kwalitatieve kaders.

Economie, zelfstandige uitvoerbaarheid

Het initiatief is economisch uitvoerbaar zonder inzet van gementelijke middelen.

Argumenten om niet mee te werken:

Het ruimtelijk initiatief is strijd met het beleid en ambities. De gemeente kan en wil daarom niet meewerken aan wijziging van het beleid.

Het ruimtelijk initiatief staat niet op de bestuurlijke agenda en is voor de gemeente niet urgent. Realisatie is niet noodzakelijk om de gemeentelijke ambities waar te maken.

De gemeente kan geen goede afspraken maken via een anterieure overeenkomst en ziet niet de noodzaak om het kostenverhaal en locatie-eisen publiekrechtelijk te regelen.

Het ruimtelijk initiatief is zonder hulp van de gemeente niet economisch uitvoerbaar.

Actief grondbeleid

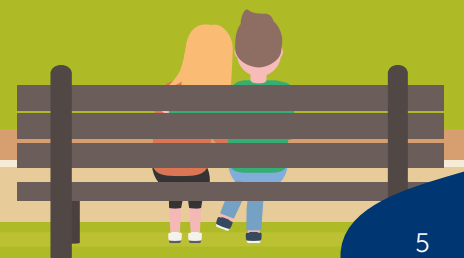
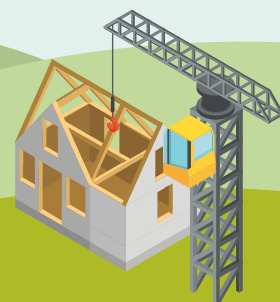
Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijk belang/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risico-profiel.

Actief faciliterend grondbeleid

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

Faciliterend grondbeleid

Uitsluitend marktinitiatief. Gemeente ziet geen proactieve rol voor zichzelf weggelegd. Urgentie/prioriteit ontbreekt. Gemeente stuurt zuiver vanuit haar publiekrechtelijke rol.



3. Inzet grondbeleidinstrumenten

		Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Instrumenten Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Sturing via bestemming, publiekrechtelijk kostenverhaal, beleidskaders en omgevingsvergunning Voorkeursrecht en onteigening	Sturing via bestemming, publiekrechtelijk kostenverhaal, beleidskaders en omgevingsvergunning Voorkeursrecht en onteigening	Sturing via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning
	Privaatrechtelijk	(Strategische) Grondverwervingen, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, posterieure overeenkomst, zakelijke rechten	Intentie-, samenwerkings-, anterieure overeenkomst en stedelijke ruilverkaveling	Intentie- en anterieure overeenkomst
Financieel kader Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) en mogelijk financiële bijdragen	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning) Kostenverhaal (plankosten, planschade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) en mogelijk financiële bijdragen
	Privaatrechtelijk	Sturen op de financiële stromen en risico's van de grondexploitatie portefeuille Marktconforme uitgifteprijsen	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in intentie-, samenwerkings- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Beheersen plan- en apparaatkosten Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing
Verantwoording Hoe verantwoordt het college?	Uitvoering grondbeleid	Paragraaf grondbeleid	Paragraaf grondbeleid	Paragraaf grondbeleid

Inhoudsopgave

1	Inleiding	<u>2</u>
	Routekaart	<u>5</u>
2	Principes van het grondbeleid	<u>9</u>
3	Doel	<u>10</u>
4	De koers van het grondbeleid	<u>13</u>
5	Kiezen binnen kaders	<u>14</u>
6	Inzet van grondbeleidinstrumenten	<u>21</u>
	6.1 instrumenten bij actief grondbeleid	<u>21</u>
	6.2 instrumenten bij facilitair grondbeleid	<u>31</u>
7	Samenwerken	<u>34</u>
8	Financieel kader	<u>38</u>
9	Verantwoording en governance	<u>41</u>



2 Principes van het grondbeleid

I Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het helpt de gemeente bij de realisatie van bestuurlijke ambities, de omgevingsvisie en sectoraal beleid zoals volkshuisvesting, economie, gezondheid, natuur en landschap. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de kernen te vergroten en een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

II Dynamisch grondbeleid

De gemeente Gemert-Bakel kan verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) per ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. De gemeente maakt op basis van onder andere ambitie, prioriteit en de mate van gewenste regie de afweging tussen faciliterend, actief faciliterend en actief grondbeleid. Gemert-Bakel heeft hierin geen duidelijke voorkeursrol. Als een ruimtelijk initiatief geen bijdrage levert aan de ambitie van de gemeente, geen prioriteit heeft en de economische uitvoerbaarheid niet is gegarandeerd, dan kan de gemeente besluiten om niet mee te werken.

III (Strategische) verwerving

De gemeente Gemert-Bakel koopt gronden aan onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur.

De (strategische) verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

- noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- toegevoegde waarde en het effect voor de gewenste ontwikkeling;
- prioriteit;
- financiële dekking.

Bij een (strategische) verwerving kan de gemeente voorkeursrecht vestigen.

Bij verwerving is de insteek van het college een minnelijke oplossing binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten. De inzet van onteigening is alleen aan de orde als dit de (financiële) belangen en positie van Gemert-Bakel waarborgt en een minnelijke oplossing uitblijft. Voor een onteigening is het publieke belang wel vereist.

Het college kan strategisch verwerven en beschikt hiervoor over de reserve strategische aankopen. Het college kan de raad met een raadsinformatienota over de strategische aankoop informeren. Indien nodig gebeurt dit vertrouwelijk.

IV Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt transparant en aan de hand van een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare en redelijke selectiecriteria. Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform het gemeentelijke grondprijnsbeleid. Het college stelt in beginsel voor elke uitgifte een uitgifteplan op met de voor deze uitgifte geldende criteria. Hierbij worden de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest' gerespecteerd, zoals verder in deze nota nader worden toegelicht. Het college geeft voor zover dit kan binnen de wettelijke kaders bij uitgifte van woningbouwkavels voorrang aan eigen inwoners en specifieke doelgroepen.

V Grond- en uitgifteprijzen

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

VI Kostenverhaal

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

VII Financieel

Bij de grondexploitaties beperkt Gemert-Bakel de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow-sturing en risicomanagement. Gemert-Bakel past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels m.b.t. (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd. De financiële verantwoording is onderdeel van de planning- en control-cyclus en de jaarlijkse accountantscontrole ten behoeve van de jaarrekening.

VIII Governance

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

3 Doel

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Gemert-Bakel om haar ambities waar te maken. Het is dus een middel om een afweging te maken tussen maatschappelijk of financieel rendement.

Het opstellen van het grondbeleid begint altijd bij de 'waarom'-vraag. Welke ambities wil de gemeente waarmaken? Wat is de impact voor de lange termijn die de gemeente nastreeft? Dit bepaalt de houding en de rol van de gemeente bij een ruimtelijk initiatief.

De ambities van de gemeente Gemert-Bakel liggen vast in de omgevingsvisie¹ en het coalitieakkoord. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en doelen op het gebied van onder andere wonen, economie, bereikbaarheid, leefbaarheid, energietransitie en duurzaamheid. Ambities die het maatschappelijk rendement vertegenwoordigen. Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente grond wil inzetten om haar maatschappelijk rendement te halen. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn. Het gaat om het verwezenlijken van de ambities die via grondposities plaatsvinden.

Inzet grondbeleid vanuit meerdere dimensies

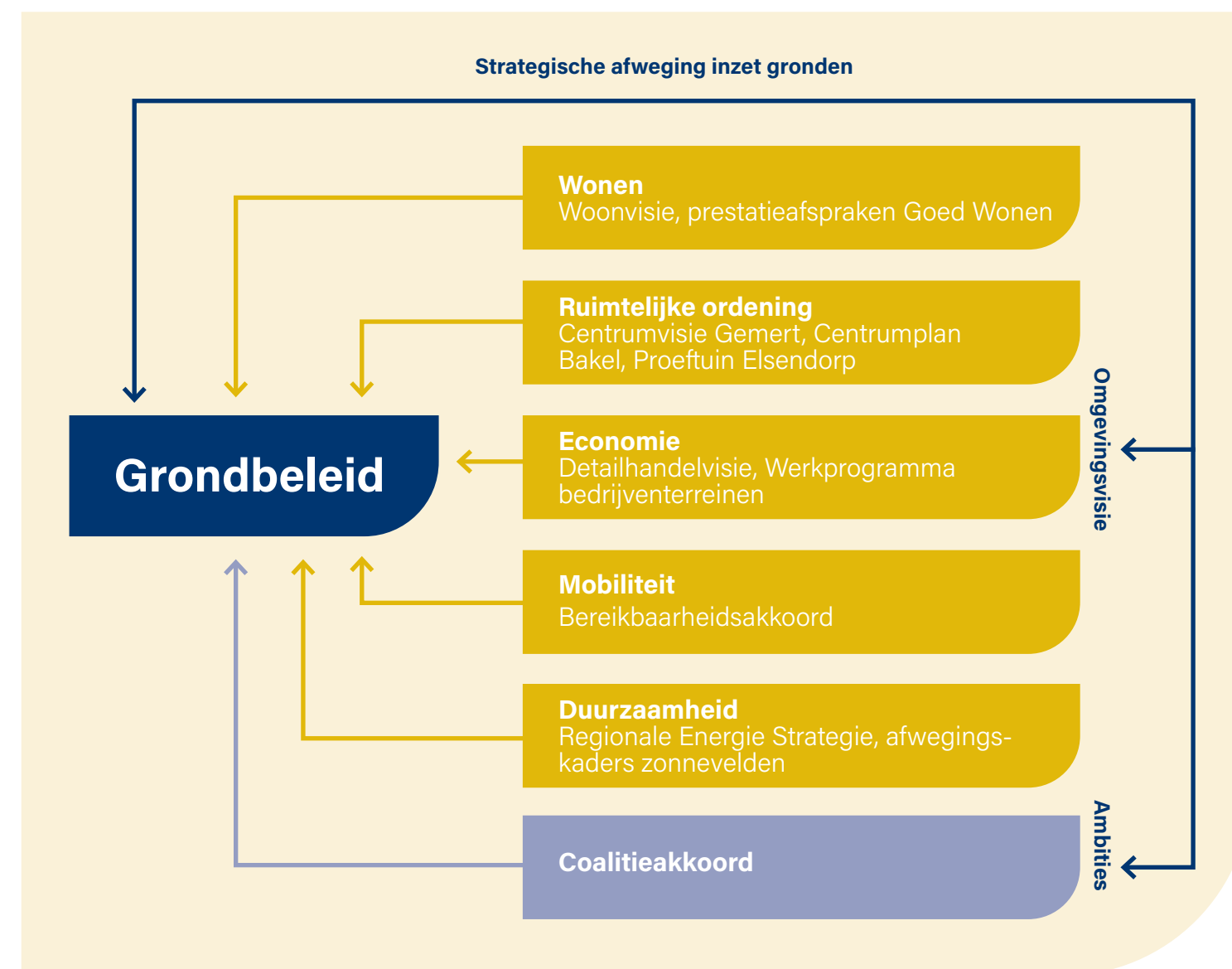
De gemeente kan het grondbeleid inzetten om haar ambities uit het sectorale beleid waar te maken. Bijvoorbeeld om meer betaalbare woningen in de gemeente te realiseren. Ook helpt het grondbeleid om op strategisch niveau na te denken over de inzet en het gebruik van de schaarse ruimte (de grond) in de gemeente.

Doelstelling grondbeleid

Het grondbeleid geeft Gemert-Bakel allereerst het kader om een beargumenteerde afweging te maken over de wijze waarop zij sturing wil geven aan ruimtelijke opgaven en ruimtelijke initiatieven. Het kader bepaalt de koers die de gemeente hierbij wil voeren. Aan deze koers kunnen vervolgens grondbeleidsinstrumenten worden gekoppeld die Gemert-Bakel daarbij kan gebruiken.

Met het grondbeleid neemt de gemeente dus een specifieke rol op de grondmarkt in. Met dit grondbeleid beïnvloedt de gemeente een efficiënte verdeling van gronden en bepaalt zij een rechtmatige verdeling van kosten en baten van de ontwikkeling. Daarnaast is het grondbeleid een middel om bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke initiatieven te faciliteren en te sturen. Tot slot heeft het grondbeleid tot doel om de risico's van het ruimtelijke initiatief aan de voorkant transparant te maken en te beheersen.

Schema relatie grondbeleid met gemeentelijke ambities



¹ De omgevingsvisie wordt vastgesteld na vaststelling van de nota grondbeleid





4 De koers van het grondbeleid

Gemert-Bakel voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat het college voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding hij aanneemt en welke rol hij vervolgens hierin wil nemen. In hoofdstuk 5 zullen wij dit nader toelichten. Voor elke rol beschikt de gemeente over instrumenten die ze kan inzetten om te zorgen dat de ambities in een ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd.

Gemert-Bakel maakt met het grondbeleid deze afweging in drie stappen.



Gemert-Bakel heeft geen voorkeur voor een specifieke houding of rol. Het is maatwerk om per beleidsopgave of ruimtelijk initiatief de grondpolitiek te bepalen.

Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Gemert-Bakel om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

Koers

Gemert-Bakel voert dynamisch grondbeleid en past per initiatief maatwerk toe.

Stap 1. Houding

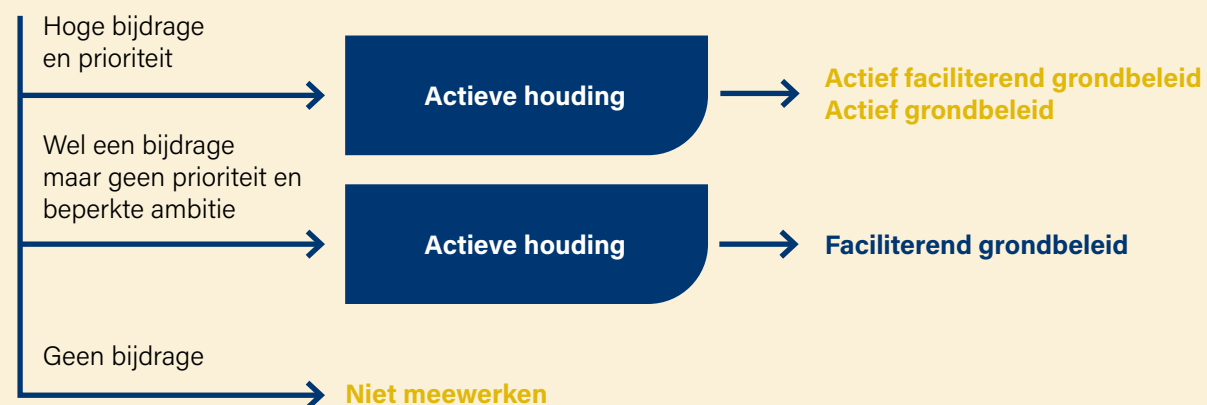
Gemert-Bakel bepaalt haar houding door het initiatief te beoordelen op de bijdrage aan bestuurlijke ambities en sectoraal beleid de prioriteit.

Stap 2. Rol

Met argumenten maakt Gemert-Bakel een afweging over haar rol in de ontwikkeling.

Stap 3. Instrumentarium

Gemert-Bakel bepaalt de instrumenten om haar doel te bereiken binnen de gekozen rol.



5 Kiezen binnen kaders



Het college bepaalt eerst zijn houding voor een ruimtelijk initiatief. Dit doet hij aan de voorkant van het proces. Dat betekent dat het college kiest voor een actieve houding of meer passieve houding. De houding bepaalt uiteindelijk de rol die de gemeente inneemt bij een ruimtelijk initiatief. Welke houding zij inneemt, hangt af van de wenselijkheid en de mogelijkheden van het ruimtelijk initiatief. Draagt het initiatief bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft haar de mogelijkheid om het initiatief te sturen en regie te voeren. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een meer passieve houding aannemen en voornamelijk vanuit zijn publiekrechtelijk kader bijdragen. In deze fase kan het er zelfs toe leiden dat het college besluit om helemaal niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief in strijd met de beleidskaders van de gemeente is of als het niets toevoegt aan de ambities die de gemeente voor Gemert-Bakel heeft.



In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Deze rol hangt af van de gekozen houding. Bij de rolbepaling vormen de gewenste gemeentelijke sturing en regie een belangrijk uitgangspunt. Die hangen onder andere samen met de keuze in maatschappelijke of financiële rendement, het risicoprofiel en de urgentie van het ruimtelijk initiatief.

Welke rollen kan het college kiezen?

We onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

Rollen in grondbeleid

	Actieve houding	Passieve houding	Niet meewerken
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	Actieve regie bij de gemeente, gemeentelijke grondexploitatie, hoog risicoprofiel gemeente.	Actieve of gedeelde regie, nadruk op samenwerken, sturen en verleiden, risico voornamelijk bij de markt, prioriteit gemeente.	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing. Private partij kan initiatief zelfstandig realiseren. Geen of lage prioriteit gemeente.

Actief grondbeleid

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

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp). In de meeste gevallen voert de gemeente hiervoor een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.



Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Gemert-Bakel niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen of omdat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Kortom, een private partij voert de grondexploitatie. In deze rol blijft de nadruk op faciliteren. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces soms de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit beschikbaar. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project en zoekt de samenwerking met de marktpartij. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een passieve houding aan en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Echter de gemeente is geen kartrekker en ondersteunt het ruimtelijk initiatief niet actief. De gemeente spoort de initiatiefnemer ook niet aan om het ruimtelijk initiatief te realiseren binnen een bepaalde tijd. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij volledig op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

Hoe kan Gemert-Bakel een rol kiezen?

De keuze voor de rol hangt af van meerdere criteria. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt het college beargumenteerd om een juiste afweging te maken van zijn rolneming in het ruimtelijk initiatief. De keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als in de loop van de tijd de gemeente een nieuwe kijk heeft op het ruimtelijk initiatief of de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de rol veranderen. De weging van argumenten op de verschillende criteria is niet voor ieder ruimtelijk initiatief hetzelfde. Bijvoorbeeld: soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities.



Afwegingskader grondbeleid bij actieve houding

Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Argumenten om rol te bepalen:

Sturing en regie
Afhankelijk van de ambities,
het maatschappelijk rendement

De gemeente vindt volledige sturing en regie noodzakelijk, want: hoog op de bestuurlijke agenda, grote maatschappelijke meerwaarde.



De markt kan de ontwikkeling uitvoeren. De gemeente heeft hiermee comfort en laat daarmee een deel van de sturing op de ontwikkeling los, maar sturing blijft belangrijk.

Noodzaak en urgentie
Hoe hoog staat het initiatief op
de bestuurlijke agenda

De ontwikkeling heeft een hoge prioriteit en is urgent om uit te voeren.



Gemert-Bakel maakt afspraken met markt.

Financiële haalbaarheid
Verwachte resultaat op de
grondexploitatie en impact
meerjarenbegroting

Financieel rendement is leidend of de gemeente is bereid om als investering in de gemeente een verlies op de grondexploitatie en meerjarenbegroting te nemen.



Gemeente kan haar kostenverhaal verzekeren of kan bereid zijn om bij maatschappelijke meerwaarde haar kosten deels te verhalen.

Risicoprofiel
Inschatting financiële, bestuurlijke
en maatschappelijke risico's

Gemert-Bakel ziet de noodzaak om de risico's te lopen ivm te verwachte financieel rendement of noodzaak om initiatief tot stand te brengen.



Gemert-Bakel vindt het risico van de ontwikkeling te groot in relatie tot de (maatschappelijke) opbrengst.

Grondpositie en
marktinitiatief
Wie bezit de grond of is bereid
aan te kopen?

De gemeente heeft de gronden in eigendom of is bereid om gronden aan te kopen. De markt is niet bereid om de grondexploitatie te voeren.



Een private partij beschikt over de grond en is bereid om binnen de kaders van de gemeente te ontwikkelen.

Samenwerking
Afweging of met samenwerking
het gewenste resultaat waargemaakt
kan worden?

De gemeente voert zelf de grondexploitatie (traditioneel) of werkt samen via een bouwclaim of concessie.



De gemeente geeft de regie aan de markt (zelfrealisatie) of zoekt een vorm van samenwerking op (concessie of joint venture).

Actief grondbeleid

Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijk belang/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel.

Actief faciliterend
grondbeleid

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



Per aspect maakt het college een afweging. De schuifbalken laten zien of de rol op het aspect meer naar actief of juist actief faciliterend grondbeleid schuift.

Argumenten bij een actieve houding

Sturing en regie in relatie tot maatschappelijk rendement en urgentie

Hoeveel sturing en regie Gemert-Bakel bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities, het maatschappelijk rendement en de urgentie. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met private partijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en afspraken goed zijn vast te leggen in een samenwerkingsverband of anterieure overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

Noodzaak en urgentie

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

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie (korte termijn) en de verwachte impact op meerjarenbegroting (lange termijn) is. De uitkomst voor de korte en lange termijn kan positief zijn. Dit betekent dat de grondexploitatie de gemeente geld oplevert of dat zij haar kosten volledig kan verhalen en dat de meerjarenbegroting een voordeel heeft. Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de kernen of het buitengebied.

Risicoprofiel

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

Grondpositie en marktinitiatief

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

Afwegingskader grondbeleid bij passieve houding

Capaciteit Naast het bepalen van de gewenste houding en rol, is het ook essentieel om te beoordelen of de beschikbare capaciteit voldoende is of voldoende uit te breiden is om een ambitie waar te maken.	Passieve houding Faciliterend grondbeleid	Niet meewerken
	Argumenten voor een faciliterend grondbeleid:	Argumenten om niet mee te werken:
Beleid en ambitie	Het ruimtelijk initiatief past binnen het bestaande beleid of de gemeente is bereid om haar beleid aan te passen. Het initiatief draagt niet of in een beperkte mate bij aan de bestuurlijke ambities.	Het ruimtelijk initiatief is strijd met het beleid en ambities. De gemeente kan en wil daarom niet meewerken aan wijziging van het beleid.
Noodzaak en urgentie	Het ruimtelijk initiatief heeft niet echt noodzaak voor de gemeente. Het is geen urgente ontwikkeling.	Het ruimtelijk initiatief staat niet op de bestuurlijke agenda en is voor de gemeente niet urgent. Realisatie is niet noodzakelijk om de gemeentelijke ambities waar te maken.
Borging kwalitatieve kaders en kostenverhaal	De private initiatiefnemer is bereid een anterieure overeenkomst te sluiten over het volledige kostenverhaal en kwalitatieve kaders.	De gemeente kan geen goede afspraken maken via een anterieure overeenkomst en ziet niet de noodzaak om het kostenverhaal en locatie-eisen publiekrechtelijk te regelen.
Economie, zelfstandige uitvoerbaarheid	Het initiatief is economisch uitvoerbaar zonder inzet van gementelijke middelen.	Het ruimtelijk initiatief is zonder hulp van de gemeente niet economisch uitvoerbaar.

Argumenten bij een passieve houding

Het college kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar waarvan de noodzaak en de urgentie ontbreekt. De faciliterende rol beargumenteert het college als het ruimtelijk initiatief wel binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de initiatiefnemer zijn goede afspraken te maken over het kostenverhaal en aanvullende voorwaarden die aan de ontwikkeling worden gesteld. Het college stuurt niet of het ruimtelijke initiatief binnen een bepaalde periode wordt gerealiseerd. Dit laat hij aan de initiatiefnemer over. De gemeente toetst bij een faciliterende rol alleen of de gemaakte afspraken worden nagekomen en het ruimtelijk initiatief binnen de kaders wordt gerealiseerd.

Het college werkt niet aan een initiatief als deze in strijd is met beleid of ambitie. Daarnaast ontbreekt de urgentie en noodzaak van het initiatief. Argumenten om het initiatief te kunnen afwijzen kunnen ook zijn dat de gemeente en initiatiefnemer geen goede afspraken kunnen maken over het kostenverhaal en het publiekrechtelijk verhalen van deze kosten zal leiden tot een niet economisch uitvoerbaar initiatief.



6 Inzet van grondbeleidsinstrumenten



Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen er voor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

Grondbeleidsinstrumenten per rol

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Rol	Totale regie/sturing en voeren van de grond-exploitatie.	Actieve houding, verbinden en verleiden.	Reguliere publieke taak
Instru- menten	Grondexploitatie, voorkeursrecht, onteigening, (strategische) verwerving, samenwerking met markt, gronduitgifte, planologische procedure.	Intentie- en anterieure overeenkomst, kostenverhaal en eventueel financiële bijdragen, posterieure overeenkomst, samenwerking met markt, planologische procedure, stedelijke kavelruil.	Intentie- en anterieure overeenkomst, planologische procedure, kostenverhaal en eventueel financiële bijdragen.

6.1 Instrumenten bij actief grondbeleid

Grondverwerving

Met grondverwerving neemt het college bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond aan te kopen is een weloverwogen keuze die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Grondverwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf een goed beeld te hebben waarvoor de grondaankoop nodig is. Daarnaast maakt het college een financiële onderbouwing (een grove grond-exploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse. De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- **Afwaardering gronden**
Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de huidige waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling;
- **Kosten om de grond geschikt te maken voor de toekomstige bestemming**
Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat;
- **prijzontwikkeling, opbrengsten en looptijd**
In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen;
- **gemeentelijke ambities, provinciaal en rijksbeleid**
Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

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

1. **Duiding van het ruimtelijk initiatief**
De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doen. Dit kan door bijvoorbeeld een ontwikkelvisie of masterplan;
2. **Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied**
Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke sturing door gemeente. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving;
3. **Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling**
De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en op dekking door waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn;
4. **Prioriteit**
De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren;
5. **Financiële dekking**
De grondverwerving wordt gedekt uit de reserve strategische aankopen, bij planmatige aankopen uit de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld;
6. **Marktconformiteit**
De aankoop prijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijke initiatief onderscheiden we twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving

Gemert-Bakel kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische aankoop kan de gemeente helpen om op een langere termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondaankoop draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief.

Bevoegdheden college strategische aankopen

In de 'kaders voor een gezonde en duurzame financiële positie' van februari 2021 heeft Gemert-Bakel vastgelegd dat het college de bevoegdheid heeft om tot een balanswaarde van € 1,0 mln strategische gronden aan te kopen. Om sneller te kunnen acteren op vrijkomende strategische posities, verruimt Gemert-Bakel de bevoegdheid voor het college om strategische aankopen te doen tot een maximale balanswaarde van € 5,0 mln. Hierbij geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

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

De aankoop van strategische gronden waarop Gemert-Bakel het voorkeursrecht heeft gevestigd, zijn hierop een uitzondering. De raad heeft met het vestigen van het voorkeursrecht al aangegeven dat zij die gronden als strategische gronden beschouwd. Het college is bevoegd dergelijke gronden bij aanbidding aan te kopen.

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

De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Om grote risico's te vermijden, bij strategische verwervingen koopt het college geen opstallen. Als dit toch aan de orde is, dan legt het college dit voor aan de raad.

De jaarlijkse exploitatie en rentelasten van de strategische verwerving dekt de gemeente uit de opbrengsten van de tijdelijke exploitatie dan wel een exploitatiebudget dat de raad hiervoor in de begroting beschikbaar stelt.

De raad heeft de reserve strategische aankopen gevormd². Bij het aanbieden van de begroting kan het college voorstellen aan de raad om deze reserve aan te vullen.

Relatie reserve strategische aankopen en voorziening strategische aankopen



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

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals de bestemmingsplankosten, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder IMVA.

Hieraan heeft de commissie BBV de volgende cumulatieve voorwaarden verbonden:

1. De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst (artikel 8.15 Ob);
2. De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE. Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat;
3. De raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

Doel verwerving	Strategische aankoop: ruilgronden	Strategische aankoop: gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein	Planmatige aankoop
Marktconforme verwervingsprijs	Huidige waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen	OHW - BIE
Waardering op de balans	Verwervingskosten	Verwervingskosten	Verwervingskosten
		Voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of masterplan dat de raad heeft vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grond-exploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deel-grondexploitaties is vastgelegd; 2. de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd; 3. de gebiedsontwikkeling conflicteert niet zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid; 4. de visie/het masterplan is niet strijdig met beleid van de provincie en/of rijk; 5. periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden. ja nee Verwervingskosten -/- waarde toekomstige bestemming Reserve strategische aankopen verwervingskosten -/- huidige waarde Reserve strategische aankopen	
Verliesvoorziening	N.v.t.		Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.		Risicoreserve grondexploitatie
Activeren voorbereidingskosten op de balans	Niet van toepassing	IMVA maximaal 5 jaar raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar	Grondexploitatie
Exploitatielasten en exploitatieopbrengsten rente, tijdelijk beheer	Exploitatiebudget ruilgronden	Exploitatiebudget strategisch vastgoed	Grondexploitatie

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

Planmatige verwerving

Op het moment dat de raad een grondexploitatie vaststelt en er is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien, is de grondverwerving planmatig. Bij planmatige grondverwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming.

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie de grondaankopen te verrichten. Deze aankopen vereisen dus geen separaat raadsbesluit.

Om het aankoopproces effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen conform de in een onteigeningsprocedure voorgeschreven regels, zoals aankoop op basis van volledige schadeloosstelling. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Bij strategische en planmatige verwervingen kan de gemeente het instrument van vestigen van voorkeursrecht toepassen.

Ondersteunende instrumenten

Als de gemeente kiest voor een actieve houding, beschikt zij over ondersteunende instrumenten bij grondaankoop, te weten: het gemeentelijk voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Ow) en onteigening (hoofdstuk 11 Ow). Op het moment dat de gemeente voorziet dat private partijen de gronden om prijsopdrijvende redenen willen aankopen of dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast, kan Gemert-Bakel haar voorkeursrecht inzetten om een voorkeurspositie op de gronden te krijgen. Als bij een grondaankoop de gemeente met de grondeigenaar geen overeenstemming kan bereiken kan de gemeente het middel van onteigening inzetten. Onteigening is wel het uiterste middel, waarvoor de gemeente een onteigeningsbelang aanwezig moet hebben. Daarbij moet de gemeente bovendien aantonen dat de onteigening urgent en noodzakelijk is.

Wat is voorkeursrecht?

Een gemeente kan het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus opstallen). Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen. Om grote risico's te vermijden, is het uitgangspunt dat enkel voorkeursrecht op gronden wordt gevestigd en niet op opstallen.

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

Wanneer inzetten?

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, dus om speculatie te voorkomen. Of als de gemeente door grondaankopen regie op de ontwikkeling wil behouden en de ontwikkelaars door voorgenomen aankopen deze positie van de gemeente in het gebied aantasten. Daarnaast kan de gemeente haar voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen. In dit geval gebruikt de gemeente haar voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo stuurt de gemeente vanuit een passief verwervingsinstrument op de partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat zij met de grond wil bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

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

1. De gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden;
2. een aankoopbudget beschikbaar stelt;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Wettelijk vereisten³

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

Onder de Ow gelden wel zwaardere motiveringsregels. Er dient een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

³ Artikel 7:1 Ob

Duur voorkeursrecht onder de Wvg en Ow

Geldingsduur maximaal Wvg en Ow	Wvg	Ow
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)		3 jaar
Bestendiging voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar	
Omgevingsvisie of Omgevingsprogramma		3 jaar
Structuurvisie	3 jaar	
Omgevingsplan		5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van Omgevingsplan		5 jaar
Bestemmingsplan	10 jaar	

Proces

Onder de Ow blijft het toepassingsbereik van het voorkeursrecht vergelijkbaar als onder de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). De duur van het voorkeursrecht binnen de Wvg kan oplopen tot 16 jaar en 3 maanden. In de Ow kan de geldingsduur ook oplopen tot deze maximale duur, maar zijn er meer stappen voor nodig.

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

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels (artikel 9.12 Ow) gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken (artikel 9.13 Ow) met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure (artikel 9.16 Ow) te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als de grondeigenaar toch niet wil verkopen, blijft het voorkeursrecht onverminderd van toepassing op zijn gronden. Als de gemeente na het vonnis van de rechtbank de gronden niet langer wil aankopen, dan kan de grondeigenaar de gemeente hiertoe dwingen.

Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de ontwikkelmogelijkheden en businesscase helder te hebben. Wat voor woningbouwprogramma kan er gerealiseerd worden? Wat is het globale financiële plaatje? En wat zijn de risico's? Na het bestendigen van het voorkeursrecht kan een integrale projectgroep de haalbaarheid van de locatie nader onderzoeken en een ontwikkel- en verwervingsstrategie opstellen.

Gemeente koopt niet aan

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

Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces.

Communicatie en omgevingsmanagement

Het vestigen van een voorkeursrecht is een passief instrument. Het kan wel indruk maken op de eigenaren en de omwonenden. Het is van belang om aandacht te hebben voor communicatie en omgevingsmanagement om het mogelijke aankooptraject en de toekomstige planologische procedure niet te frustreren.

Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. De gemeente streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Gemert-Bakel heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening zomaar in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om de ontwikkeling van de grond te krijgen. Dit speelt in de gevallen dat de gemeente tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

Onder de Ow verandert de onteigeningsprocedure. Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. Het privaatrechtelijke spoor behandelt de hoogte van de schadeloosstelling. De raad krijgt in het publiekrechtelijke spoor een meer prominente rol. Zij neemt de onteigeningsbeschikking die door de bestuursrechter getoetst en bekrachtigd dient te worden. In het privaatrechtelijke spoor wordt de hoogte van de schadeloosstelling door de civiele rechter getoetst.

Ondersteunende instrumenten onder de Wro

De invoering van de Ow is op termijn voorzien. Tot die tijd geldt de huidige regelgeving namelijk de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Onteigeningswet. Tot inwerkingtreding van de Ow kan de gemeente haar grondbeleidsinstrumenten inzetten op grond van de Wvg en Onteigeningswet.

Wvg

De reikwijdte van het voorkeursrecht wijzigt met de komst van de Ow niet wezenlijk. Om haar positie op de grondmarkt veilig te stellen en te voorkomen dat een prijsopdrijvend effect ontstaat door grondspeculatie kan de gemeente het voorkeursrecht conform de Wvg vestigen. De Wvg vereist geen zwaarwegende vestigingsgrondslag. De gronden mogen in de toekomstige bestemming niet voor agrarische doeleinden worden bestemd. Daarnaast moet de toekomstige bestemming wel redelijkerwijs voorzienbaar zijn. Hoewel de bestuursrechter de rechtmatigheid van de vestiging van het voorkeursrecht marginaal toetst, is wel een ontwikkeling gaande dat de gemeente de vestiging van het voorkeursrecht deugdelijk motiveert.

Onteigening

Onteigening vloeit voort uit de Onteigeningswet. De onteigeningsprocedure wordt gekenmerkt door een administratieve en gerechtelijke procedure. In de administratieve procedure wordt de noodzaak, urgentie en het publiek belang vastgesteld. De gemeente krijgt in deze procedure de onteigeningstitel. Dit is een 'toegangsbewijs' om de gerechtelijke procedure te mogen voeren. De Kroon kan de onteigeningstitel afgeven op verzoek van de gemeente. De meest voorkomende onteigeningstitel zijn titel IV: bestemmingsplanonteigening (art 78 lid 1 Onteigeningswet) en titel IIa: onteigening ten behoeve van infrastructuur (artikel 72a Onteigeningswet). De gerechtelijke procedure is gericht op het onteigeningsvonnis en het schadeloosstellingsdebat. In de gerechtelijke onteigening buigt de civiele rechter zich over de eigendomsontneming en de schade die de rechthebbende als gevolg hiervan lijdt.

Voor de gemeente is met name de bestemmingsplanonteigening van belang. De gerechtelijke onteigening kan pas plaatsvinden als het bestemmingsplan is vastgesteld. Pas als het bestemmingsplan onherroepelijk is, kan de eigendomsontneming plaatsvinden. De rol van de raad in de onteigening is beperkt tot het verzoeken van de Kroon om tot onteigening over te gaan. De corporate dienst van Rijkswaterstaat toetst of de gemeente aan alle vereisten heeft voldaan.

Gronduitgifte

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Gemert-Bakel volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken dus worden uitgeven met een openbare selectieprocedure. Ook wel tenderprocedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Van een openbare selectieprocedure kan worden afgezien. De gemeentelijke onroerende zaak wordt dan één-op-één aan een gegadigde gegund. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte⁴. In alle gevallen dient de gemeente wel vooraf haar voornemen tot het aangaan van één-op-één vastgoedtransactie te publiceren. Het college maakt zijn voornemen van deze één-op-één uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd waarom hij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte⁵.

Realisatie gemeentelijk beleid en ambities met een openbare selectieprocedure

Woningbouw

Het college kan in de selectieprocedure vereisten opnemen over het woningbouwprogramma die vastliggen in het woonbeleid. Denk hierbij aan de woonvisie en de doelgroepenverordening (doelgroepen en toewijzing van sociale koop- en sociale huurwoningen).

⁴ Didam-arrest toevoegen.

⁵ Arrest toevoegen:

Er is een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare biedprocedure wordt gehouden. Bij het voornemen tot uitgifte wordt onderbouwd waarom er redelijkerwijs sprake is van slechts één serieuze gegadigde voor de aankoop van de betreffende gemeentelijke onroerende zaak en dit wordt gepubliceerd. Het betreft de volgende gevallen:

Woningbouwcorporaties

- Voorgenomen transacties op grond van de (wettelijke) taak van de corporatie, algemene, maatschappelijke en ruimtelijke doelen, prestatieafspraken met gemeente, toewijzingsbeleid, doelgroepen. Zoals de uitgifte van onroerende zaken aan woningbouwcorporaties voor ontwikkeling van huisvesting voor sociale huurwoningen en/of starters koopwoningen onder de huurliberalisatiegrens of andere specifieke doelgroepen.

Gemeentelijk beleid

- Preferente partners met (wettelijk) aan hen opgedragen taak voor culturele-, sociale-, maatschappelijke doeleinden met ervaring van vestiging van een doelgroep, waaronder sportclubs, onderwijs, nutsvoorzieningen, cultuur- of buurtverenigingen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

- Bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers;
- Gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen: deze marktpartijen hebben een substantieel deel van de gronden binnen het projectgebied in eigendom en er is sprake van inbreng van onroerende zaken door een gegadigde, welke gegadigde daardoor vervolgens rechten verkrijgt op de verkrijging van gemeentelijke onroerende zaken.

Openbaar belang

- Gegadigden met een positie, die bereid en in staat zijn om in samenhang tot zelfrealisatie over te gaan van de ontwikkeling ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling. Sprake kan bijvoorbeeld zijn van versnipperd eigendom of een (complexe) binnenstedelijke transformatie waar publiek-private samenwerking essentieel is om tot een haalbare en succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Hiervoor kan ook vervangend onroerend goed als gevolg van verwerving door gemeente van onroerende zaken vanwege een beleidsmatig wenselijke of wettelijke verplichtende verplaatsing noodzakelijk zijn.
- Transacties (inclusief ruil en in gebruik geven) aan eigenaren die van onroerende zaken in een gebied benodigd voor de realisatie van beleids-/ruimtelijke doelstellingen.
- Direct belang: aangrenzend karakter van onroerend goed, reststroken van gronden van gegadigden en snippergroen. De gemeente verkoopt snippergroen alleen wanneer de gronden niet openbaar ontsloten zijn.

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. De gemeente sluit in voorkomende gevallen niet uit om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Huur en bruikleen

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Dit is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling. Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbij schiet.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er dus geen sprake is van staatssteun. Hieronder staan de methoden om te komen tot een marktconforme prijs.

De residuele grondwaardemethode

De waarde van de grond resulteert uit de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed verminderd met de te verwachten stichtingskosten.

De grondwaarde is het residu van de marktwaarde verminderd met de bouwkosten, de bijkomende kosten, waaronder algemene kosten, winst en risico en de BTW.

De comparatieve methode

Deze methode wordt ook wel de marktbenadering of vergelijkingsmethode genoemd. Bij de comparatieve methode wordt de waarde bepaald aan de hand van gerealiseerde transactieprijsen, waarbij indien nodig gecorrigeerd wordt om de vergelijking met het te waarderen object te maken. Bij de waardebepaling wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld de ligging, de grootte van percelen, de bouw- en gebruiksmogelijkheden en het bestaande aanbod.

De huurkapitalisatiemethode

De waarde wordt geschat door de jaarlijkse huurwaarde te vermenigvuldigen met een kapitalisatiefactor; de zogenaamde BAR (bruto-aanvangsrendement) of NAR (netto-aanvangsrendement).





Een openbare tenderprocedure

Bij een tenderprocedure brengen partijen in concurrentie een bieding uit. De grondprijs komt dan tot stand door marktwerking. Wanneer het grondbod niet leidend is voor de selectie, kan de gemeente Gemert-Bakel op voorhand een (minimale) grondprijs vaststellen, eventueel onderbouwd met een taxatie door een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

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

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

- Woningbouw;
- geliberaliseerde huur;
- koop: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- commerciële functies;
- bedrijven;
- overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- groen- en reststroken bij tuinvergrotingen;

- nutsvoorzieningen;
- huur;
- opstalrecht;
- erfpacht;
- pacht.

Uitzonderingen:

Sociale huurwoningen

De grondprijs voor sociale huurwoningen, die worden gerealiseerd door de toegelaten instellingen volgens de Woningwet, zijn een onderdeel van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties. De onderbouwing van de grondprijzen vindt plaats aan de hand van de comparatieve methode.

Maatschappelijke voorzieningen zonder winstoogmerk

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

Grondprijzenbrief

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders van het grondprijnsbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

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

6.2 Instrumenten bij facilitair grondbeleid

Ook bij actief faciliterend en faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over instrumenten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zijn vooral ontleend aan de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente.

Sturing met planologische instrumenten

Een belangrijk instrument om regie te houden op een ruimtelijk initiatief bij een faciliterende rol, is de sturing met planologische instrumenten. Vanuit haar publiekrechtelijke taak, stuurt de gemeente met de planologische bestemming. Daarmee bepaalt de gemeente binnen de kaders van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur of en wanneer zij wenst mee te werken aan de wijziging van de bestemming.

Dit instrument gebruikt de gemeente niet alleen om grip op de ontwikkeling te houden, maar ook om actief aan een ruimtelijk initiatief mee te werken. De gemeente kan bijvoorbeeld bereid zijn om te investeren in het planologisch proces. Zij kan zo een helder kader schetsen van de ontwikkelmogelijkheden dat de ambities van de gemeente waarmaakt en hiermee een private partij uitnodigen en stimuleren om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Sturing op woningbouw

Sturing op woningbouw en doelgroepen regelt Gemert-Bakel met de woonvisie en prestatieafspraken. Om nog meer regie te krijgen op de woningbouw beschikt zij over een doelgroepenverordening en de gemeente zou een huisvestingsverordening kunnen opstellen. De gemeente kan hierin kaders stellen, die zij publiekrechtelijk kan verankeren in het omgevingsplan en daarnaast ook privaatrechtelijk kan vastleggen in een anterieure overeenkomst en in een gronduitgifteovereenkomst. Deze instrumenten dienen de gemeente dus bij zowel actief grondbeleid als (actief) faciliterend grondbeleid.

Bestemming van grond

De kern van het facilitaire grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: Gemert-Bakel stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Gemert-Bakel planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld het woningbouwprogramma van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit zorgt er namelijk voor dat een aanhoudingsplicht voor bouw- en aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente dat binnen de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit geen omgevingsvergunningen kunnen worden verleend die binnen het vigerende omgevingsplan passen. Dit helpt Gemert-Bakel met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving en schadeloosstelling.

De voorbeschermingsregels worden opgenomen in het omgevingsplan. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Toetsing

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

Kostenverhaal

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen bouwactiviteit⁶ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten⁷ en daarnaast eventueel de financiële bijdragen⁸. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren.

De gemeente stelt een omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage op. Dit programma geeft private partijen duidelijkheid over de toepassing van het kostenverhaal en de financiële bijdrage in de gemeente Gemert-Bakel. Het is een wettelijke verplichting om grondexploitatiekosten te verhalen op private initiatiefnemers. In het programma wordt uitgelegd hoe de gemeente de grondexploitatiekosten bepaalt, bijvoorbeeld dat zij voor de plankosten de plankostenscan⁹ toepast. Het is een bevoegdheid van gemeenten om een financiële bijdrage te vragen voor investeringen om de fysieke leefomgeving te verbeteren. Deze bijdrage kan zijn afdwingen. In het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage wordt de hoogte van de financiële bijdrage onderbouwd met een investeringsprogramma.

Intentieovereenkomst

Het college sluit voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst staan de afspraken over de planning en het kostenverhaal van de ambtelijke inzet tijdens de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase onderzoeken partijen de haalbaarheid en de kaders waarbinnen de ontwikkeling moet plaatsvinden. Ook in deze overeenkomst is sprake van kostenverhaal. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt aan het ruimtelijk initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te eindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een private partij afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De hoogte van de te verhalen plankosten vloeit voort uit het invullen van het rekenmodel 'regeling plankosten exploitatieplan', beter bekend als de plankostenscan. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning.

⁶ Artikel 8.13 Ob

⁷ Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob

⁸ Artikel 13.22 en 13.23 Ow

⁹ Artikel 13.2 Or

¹⁰ Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob

¹¹ Artikel 13.22 en 13.23 Ow

Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een private partij mag verlangen.

De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd.

De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een private partij te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de private partij niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van de exploitatiebijdrage kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de bijdrage en het aantal termijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een zekerheidsstelling, zoals een bankgarantie of een eerste recht van hypotheek, zodat de gemeente verzekerd is van betaling van de bijdrage en/of andere overeengekomen verplichtingen.

Uitblijven van overeenstemming

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

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Ow biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie¹⁰ en financiële bijdragen¹¹ op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een private partij geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

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

Stedelijke kavelruil

De Ow heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Dit instrument is vooral toepasbaar bij stedelijke locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Daarnaast biedt de stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan bij dit proces faciliteren. De stedelijke kavelruil is een dan ook sprekend voorbeeld van hoe de gemeente haar actieve faciliterende rol kan pakken.

Kavelruil in het landelijk gebied

Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe de agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierdoor streven partijen naar een win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

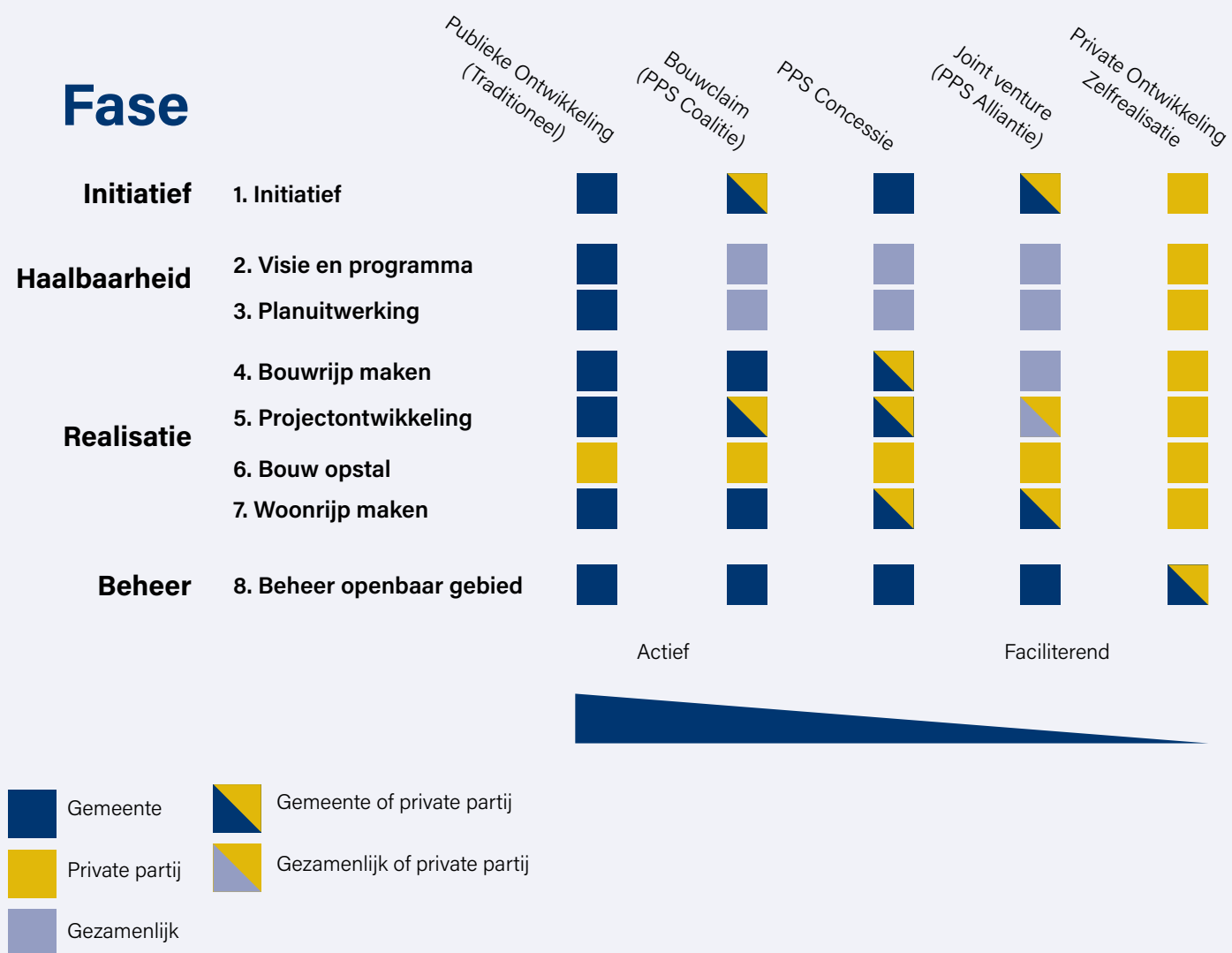
Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting¹².



7

Bij een actieve houding van de gemeente past samenwerking met marktpartijen. Het college kiest dan voor een samenwerkingsvorm dat voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. De vormgeving van de samenwerking hangt onder meer af van de rol die de gemeente voor haarzelf voorziet en welke risico's zij in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (bron: Deloitte, bewerking Grondgidsen)



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

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

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



Samenwerkingsvormen toegelicht

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als private partijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint-venture

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



8 Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de P&C cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft¹³.

Risicomanagement

Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse.

Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Projectoverstijgende risico's die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische ontwikkelingen. Denk hierbij aan de uitgifteprijs en prijsontwikkeling van aanlegkosten of verandering van wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van stikstof;
- Projectspectifieke risico's, zoals onzekerheden op het gebied van sloop, sanering, archeologie en hindercontouren.

BBV richtlijnen

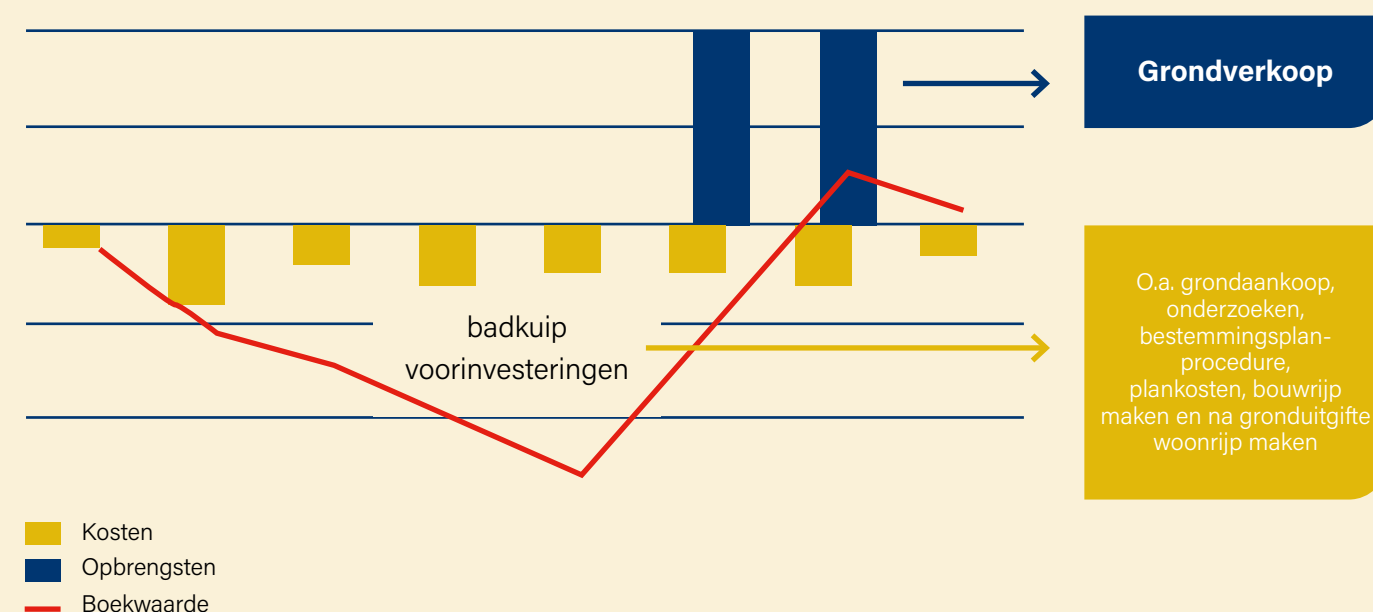
De commissie BBV geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:

- Het afdekken van verliezen
Gemert-Bakel vormt de verliesvoorziening op eindwaarde.
 - De (tussentijdse) winstneming
 - De kostensoorten
De kosten die in een grondexploitatie verantwoord mogen worden liggen limitatief vast in artikel 8:15 Ob. Andere kosten, zoals bijvoorbeeld onderhoud en het realisatie van opstallen (bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed) mogen niet in de grondexploitatie opgenomen worden.
 - De rentetoerekening
 - De disconteringsvoet
 - De looptijd
- Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:
- Activeren plankosten (IMVA)
 - Activeren van grondaankopen (MVA)

Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

Actief grondbeleid

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



De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan houdt de gemeente binnen het totale gemeentelijke weerstandsvermogen een buffer aan voor dit deel van de risico's die met de grondexploitaties gepaard gaan.

¹³ Meest actuele notitie betreft Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)

Financiële stromen grondexploitaties





9 Verantwoording en governance

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning- en controlcyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk bij de

begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform de BBV-regels. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen met een raadsinformatienota (RIN)¹⁴.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, vaststellen van reservevorming en dotaties aan voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoering voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoering grondexploitaties en afronding afgesloten grondexploitaties
	Vaststellen meerjarenraming	Verantwoording afleggen over de grondexploitatieportefeuille (jaarverslag) en het voorleggen van de geactualiseerde en nieuwe grondexploitaties (eerste en tweede actualisatie bouw-grondexploitatie) met meerjarenraming
Verwerving	Instemmen met strategische aankopen boven € 2,5 mln per transactie of boven een balanswaarde van € 5,0 mln.	Aankoop strategische gronden tot een bedrag van € 2,5 mln per transactie met een maximale balanswaarde van € 5,0 mln voor alle strategische gronden
		Aankoop van strategische gronden waarop het voorkeursrecht gevestigd is
	Beschikbaar stellen van budget met de reserve strategische aankopen	Treffen van voorzieningen passend binnen beschikbare reserve strategische aankopen
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische aankopen	
		Planmatige aankopen
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Vestigen van een voorkeursrecht
	Besluit tot onteigening	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders als onderdeel nota grondbeleid	Uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedure, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders grondprijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, huur en andere zakelijke rechten
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage en nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

14 Volgens artikel 169 lid 4 Gemeentewet

