

## Nota grondbeleid 2023

De raad van de gemeente Land van Cuijk;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 13 december 2022;

gelet op de Gemeentewet, Wet ruimtelijke ontwikkeling, toekomstige Omgevingswet, Boek 7, titel 5 BW, Didam-arrest, BBV en de Financiële verordening gemeente Land van Cuijk 2022;

besluit:

1. vast te stellen de Nota grondbeleid 2023 gemeente Land van Cuijk (inclusief bijlagen: Nota kostenverhaal 2023, Nota pachtbeleid 2023 en Nota groenstroken 2023) met inachtneming van het volgende:
  - a. het in de Nota grondbeleid 2023 gemeente Land van Cuijk op pagina 22 onderaan genoemde maximum percentage van 10% verlaagde grondprijzen ten behoeve van starters te wijzigen in een percentage van 25% voor dit jaar;
  - b. deze wijziging van het kortingspercentage zo spoedig mogelijke in een tussentijdse grondprijzenbrief op te nemen;
  - c. het maximum percentage verlaagde grondprijzen ten behoeve van starters daarna op te nemen in de jaarlijkse grondprijzenbrief;
  - d. de in de Nota grondbeleid 2023 gemeente Land van Cuijk op pagina 23 bovenaan opgenomen tekst "Om misbruik van de kortingsregeling tegen te gaan kan een anti-speculatiebeding worden opgenomen." te wijzigen in "Om misbruik van de kortingsregeling tegen te gaan zal een anti-speculatiebeding worden opgenomen.";
2. de Uitwerking Fonds Ruimtelijke kwaliteit gemeente Sint Anthonis d.d. 25 oktober 2018 geldend te verklaren voor de gemeente Land van Cuijk voor zover betrekking hebbende op de berekening van de bijdrage voor de voorziening genoemd bij beslispunt 3;
3. in te stellen van de voorziening "Verbetering Ruimtelijke kwaliteit";
4. de Financiële verordening gemeente Land van Cuijk 2022 te wijzigen door onderstaand lid toe te voegen aan artikel 8 over informatieplicht:
  - d. aankopen van strategische gronden/onroerende zaken groter dan € 5.000.000 en/of wanneer wordt afgeweken van de gestelde voorwaarden in de Nota grondbeleid 2023 gemeente land van Cuijk.;
5. de volgende regelingen/beleid vervallen te verklaren:
  - a. Boxmeer:
    - i. Notitie verpachting landbouwgronden;
    - ii. Herziene notitie verkoop landbouwgronden;
    - iii. Beleid inzake verhuur en verkoop groen- en reststroken;
  - b. Cuijk:
    - i. Grondbeleid;
    - ii. Grondprijnsbeleid 2013;
    - iii. Groen- en reststrokenbeleid;
    - iv. Erfpachtvoorwaarden bedrijventerreinen gemeente Cuijk 2015;
    - v. Bouwvolumebijdrage;
  - c. Mill en Sint Hubert:
    - i. Nota Grondbeleid 2010;
    - ii. Grondprijnsdifferentiatie 2018;
    - iii. Beleidsnota verkoop/verhuur/ingebruikgeving gemeentegrond;
    - iv. Verkoop vaste pachtgronden;
  - d. Sint Anthonis:
    - i. Nota integraal Grondbeleid 2019-2023 (wetgeving, verwerving, uitgifte, strategie, pacht-, en groenstrokenbeleid);
  - e. Grave:
    - i. Nota Grondbeleid & Grondexploitatie 2013;

ii. Groen- en reststrokenbeleid.

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2022 zijn de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Grave, Mill en Sint Hubert en Sint Anthonis samengegaan naar één gemeente: Land van Cuijk. Vijf verschillende gemeenten met ieder eigen beleid op het gebied van grondbeleid, kostenverhaal, pacht en de uitgifte van groenstroken. Herindeling van de gemeenten vraagt om harmonisatie van het vigerende beleid. De benodigde harmonisatie biedt direct de gelegenheid voor actualisatie van het beleid.

In deze nieuwe nota grondbeleid wordt beschreven op welke wijze de gemeente uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat in het bijzonder om de beleidskeuzes die de gemeente maakt. Grondbeleid is daarbij dienend aan de gemeentelijke ambities en doelstellingen. Deze nota moet gezien worden als instrument die de gemeente waar nodig kan inzetten indien regie of betrokkenheid gewenst is. De nota biedt voldoende flexibiliteit om als gemeente tijdig te kunnen acteren dan wel te kunnen schakelen om daadwerkelijk invulling te kunnen geven aan de gestelde ambities en doelstellingen. In het pachtbeleid (bijlage 2) wordt bijvoorbeeld ingegaan op de wijze waarop pachtvormen kunnen worden ingezet om duurzame gronduitgifte te bereiken. Ten behoeve van het ruimtelijke beleid is van belang het koersdocument voor de omgevingsvisie Land van Cuijk en - totdat de omgevingsvisie is vastgesteld - de structuurvisies van de vijf voormalige gemeenten. De nota grondbeleid heeft een nauw verwantschap met deze visies. In hoofdstuk 2 wordt daarom de ruimtelijke context op hoofdlijnen weergegeven.

Verder is door de voormalige gemeenteraden in het voorjaar van 2018 de 'Regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk 2018' vastgesteld waarin het belang van woningbouw is uitgesproken en de noodzaak om deze stevig te verbinden met thema's als vitaliteit van de kernen, duurzaamheid en energie, klimaatadaptatie en erfgoed. Land van Cuijk staat de komende jaren voor een grote woningbouwopgave, waarbij de noodzaak om voldoende te bouwen in de verschillende kernen groot is. Het spanningsveld tussen woningtekort en betaalbaarheid zal in de toekomst naar verwachting een nog grotere rol gaan spelen. Om deze reden gaat Land van Cuijk de productie versnellen om tot 2030 nog met 4.000 extra woningen te groeien.

Tabel 1: 'Match prognose en plancapaciteit 2017-2030', afkomstig uit de 'Regionale woningmarktstrategie van het Land van Cuijk'.

	Prognoses		Plan capaciteit		Match	
	Extra huishoudens 2017-2027	Netto toevoeging 2017-2027*	Harde plannen 2017 t/m 2026	Zachte plannen 2017 t/m 2026	Match raming extra huishoudens en plan capaciteit	Match raming benodigde netto toevoeging en plan capaciteit
Boxmeer	725	945	990	283	548	328
Cuijk	875	1.060	814	106	45	-140
Grave	285	365	293	215	223	143
Mill en Sint Hubert	270	375	221	180	131	26
Sint Anthonis	285	375	176	232	123	33
Land van Cuijk	2.440	3.120	2.494	1.016	1.070	390

**legenda**

= overschot aan plannen

= tekort aan plannen

Bron: Provincie Noord-Brabant, gemeenten, bewerking Atrivé

\* In deze aantallen is nog geen rekening gehouden met te slopen woningen, of woningen die anderszins aan de voorraad worden onttrokken.

\*\* Vernieuwde woningbouwprognose in de maak.

In het algemeen is grondbeleid een gemeentelijk beleidsveld. De resultaten van gemeentelijk grondbeleid zijn van invloed op de wijze hoe ruimtelijke plannen uiteindelijk worden gerealiseerd. Het grondbeleid is ook een beleidsterrein waar sprake kan zijn van omvangrijke uitgaven en van aanmerkelijke risico's. Voor het grondbeleid geldt dan ook bijzondere wet- en regelgeving. Zo vereist het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) dat de begroting en jaarrekening zijn voorzien van een paragraaf 'grondbeleid' en een paragraaf 'weerstandsvormogen'.

## DISCLAIMER

### Omgevingswet

De teksten in deze nota grondbeleid zijn zodanig opgesteld dat ze voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Via de Aanvullingswet grondeigendom worden verschillende instrumenten voor grondeigendom, namelijk onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling, kavelruil in het landelijk gebied en stedelijke kavelruil toegevoegd aan de Omgevingswet. Na inwerkingtreding Omgevingswet vervallen de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet, de Wet inrichting landelijk gebied, de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening) en de Wet agrarisch grondverkeer. Het onderbrengen van alle instrumenten in één wet zorgt ervoor dat de regels en instrumenten ten aanzien van het grondbeleid beter op elkaar zijn afgestemd en dat het gebruik daarvan inzichtelijker wordt.

De Omgevingswet treedt naar verwachting op 1 januari 2023 in werking, vandaar dat de keuze is gemaakt om daar wat betreft terminologie op aan te sluiten.

## 2 Redenen voor grondbeleid

### 2.1 Inleiding

Gemeentelijk grondbeleid is geen doel op zich. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen c.q. doelstellingen te verwezenlijken. De gemeentelijke beleidsdoelstellingen over de inrichting van de fysieke leefomgeving worden opgenomen in de gemeentelijke omgevingsvisie. Kenmerkend voor de nieuwe realiteit zijn de opgaven op het gebied van klimaat en duurzaamheid, waaronder de transitie van het landelijk gebied, maar ook het versneld realiseren van voldoende betaalbare woningen. Dit zijn doelstellingen die je met de hulp van grondbeleid kunt realiseren.

Door de groeiende druk op de ruimte, wordt het steeds belangrijker instrumenten van grondbeleid te benutten. Welke vorm van grondbeleid de gemeente voorstaat en welke instrumenten zij inzet om het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen, staat in deze nota grondbeleid.

In de volgende paragraaf wordt de (ruimtelijke) opgave zoals opgenomen in het koersdocument voor de omgevingsvisie behandeld. De afzonderlijke sectorale doelstellingen zijn hierin verweven zoals wonen, mobiliteit, landschap en klimaat. De ruimtelijke claim van deze opgave is tamelijk fors, met als gevolg dat de gemeente goed moet nadenken over een passende grondstrategie.

### 2.2 Aanloop naar de omgevingsvisie

Op het moment van schrijven van deze nota grondbeleid (voorjaar 2022) bestaat een concept voor het koersdocument voor de omgevingsvisie Land van Cuijk. Deze omgevingsvisie wordt voor een belangrijk deel bepalend voor de strategische richting van het grondbeleid van de gemeente. De omgevingsvisie zal uiterlijk in 2024 klaar zijn.

Het opstellen van de omgevingsvisie biedt de kans om een samenhangende visie en aanpak te ontwikkelen voor de grote ruimtelijke opgaven die op haar afkomen. De wereld om ons heen verandert snel. Op hetzelfde moment spelen diverse grote trends. Deze leiden tot grote ruimtelijke opgaven die vragen om extra ruimte en/of een ander gebruik van de ruimte. Een daarvan is de grote woningbouwopgave en onder andere de demografische ontwikkelingen die hieraan ten grondslag liggen.

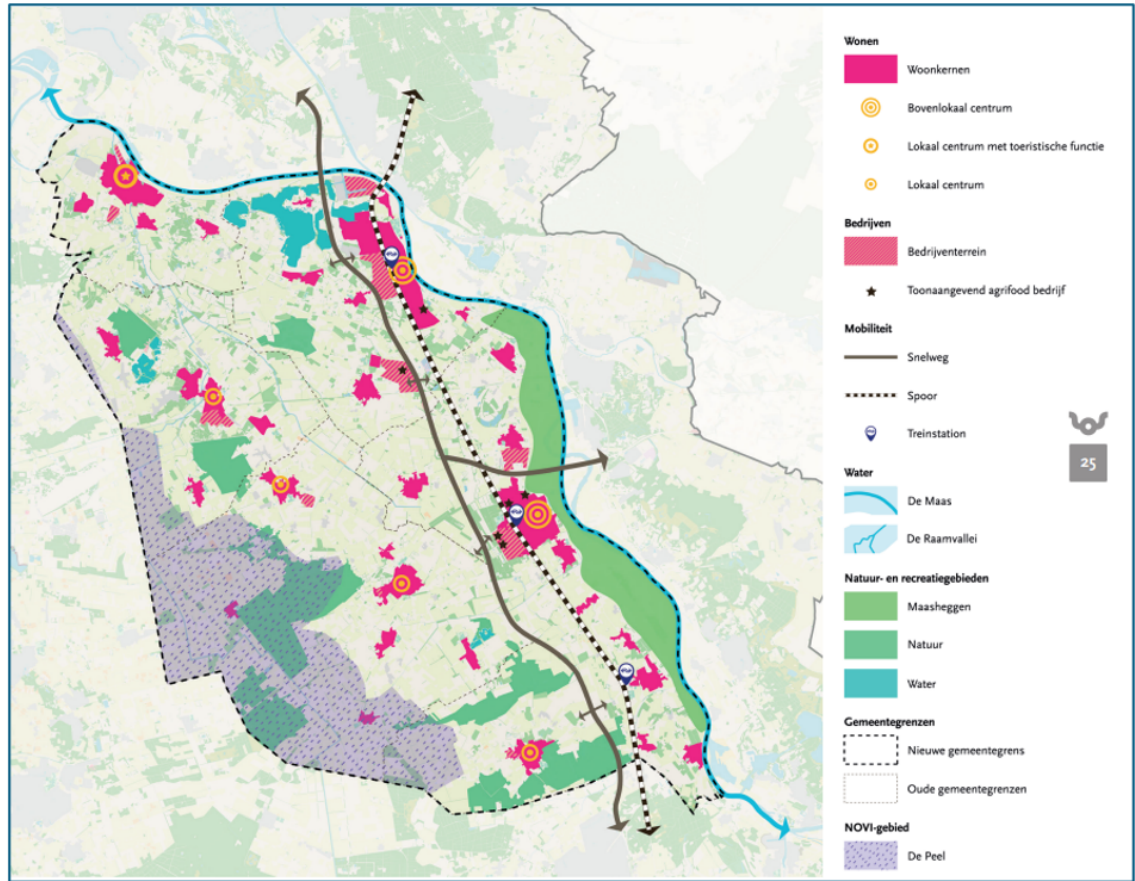
Daarnaast wordt een aantrekkelijk en authentiek landschap steeds waardevoller gevonden. Het landschap biedt mogelijkheden voor ontspanning, recreatie, sporten en bewegen en is samen met cultuurhistorie een belangrijke basis voor de (groeiende) toeristische sector binnen Land van Cuijk. Tegelijkertijd staat het landschap onder druk. De landbouw drukt zwaar op de kwaliteit van het landschap en er is veel nieuwe ruimte nodig voor actuele opgaven. Land van Cuijk heeft een grote ambitie om energieneutraal te worden en moet de leefomgeving tegelijk aanpassen aan het veranderende klimaat. De kans op extreme buien, hitte en droogte neemt toe en met gevolgen voor zowel bebouwde gebieden (hittestress, wateroverlast) als het buitengebied (verdroging, overstromingen). Ook de manier van verplaatsen verandert. De fiets en het openbaar vervoer worden steeds populairder. Opgave is wel om het openbaar vervoer ook in plattelandsgebieden op peil te houden. Daar zie je juist een afname van het gebruik.

Allemaal opgaven waar Land van Cuijk als nieuwe gemeente op in wil spelen en waar alleen een samenhangende aanpak werkt. Met de omgevingsvisie hebben we de kans om effectief en integraal antwoord te geven op de opgaven die op ons af komen en initiatieven te faciliteren die daaraan bijdragen.

De hiervoor genoemde opgaven hebben betrekking op de toekomstige ontwikkelingen in de nieuwe gemeente. In de omgevingsvisie zal ook worden ingegaan op de kwaliteiten van de leefomgeving die

we moeten beschermen in relatie tot de ontwikkelingen en op welke manier we invulling kunnen geven aan de verschillende ruimteclaims in met name het buitengebied. De omgevingsvisie zal hier een helder en evenwichtig antwoord op moeten gaan geven.

Figuur 1: overzichtkaart van de nieuwe gemeente en de belangrijkste ruimtelijke kenmerken (bron: Koersdocument omgevingsvisie Land van Cuijk, meetmoment november 2021)



## 2.3 Regie via grondbeleid

Gelet op het bovenstaande is enige vorm van overheidsregie naar verwachting onvermijdelijk. Grondbeleid is een middel om als gemeente meer grip te krijgen op de voortgang en invulling van de (groei)strategie. Er zijn meer sturingsmogelijkheden voor de gemeente vanuit grondeigendom dan publiekrechtelijk instrumentarium. De gemeente Land van Cuijk kiest daarom in veel gevallen voor een situationeel grondbeleid, waarbij in principe actief grondbeleid de voorkeur heeft. Per individuele situatie zal dus steeds een beoordeling worden gemaakt welke vorm van grondbeleid het meest geschikt wordt geacht.

De afweging voor sturing via grondeigendom is over het algemeen alleen van toepassing bij locatiegebiedsontwikkelingen die waarde creëren. Voor infrastructurele of natuurontwikkelingsprojecten is sturing via grondeigendom altijd een must.

## 3 Hoofdvormen grondbeleid

### 3.1 Positie in de waardeketen

Gedegen grondbeleid is een randvoorwaarde voor het welslagen van de uitvoering van ruimtelijk en sectoraal beleid. Binnen de waardeketen van gebiedsontwikkeling is grondbeleid aan de voorkant van het proces gepositioneerd. Traditioneel is grondpositie bij gebieds- en locatieontwikkelingen essentieel. De waarde van de grond wordt hierbij overwegend residueel berekend (zie onderstaande tabel).

Tabel 2: 'Vastgoedexploitatie vs. grondexploitatie'

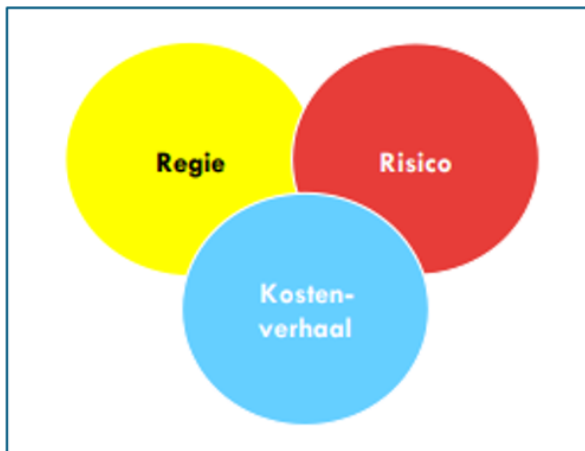
<b>Vastgoedexploitatie</b>		<b>Grondexploitatie</b>
Opbrengsten VON		Grondwaarde
Stichtingskosten -/-		Plankosten
Winstopslag -/-		Kosten exl. Verwerving
Residuele grondwaarde		Residuele waarde

In de praktijk zijn twee uiterste vormen van grondbeleid te onderscheiden:

- **Actief grondbeleid:** dit type grondbeleid wordt gekenmerkt door een actieve overheidsrol, waarbinnen de gemeente de benodigde gronden verworft, de gronden ontwikkelt (grondproductie) en vervolgens bouw kavels verkoopt aan derden.
- **Faciliterend grondbeleid:** bij dit type grondbeleid is sprake van een private ontwikkeling door een ontwikkelaar of particulier. De gemeente heeft hierbij alleen een faciliterende rol.

Naast deze uiterste vormen van grondbeleid zijn uiteraard meerdere tussenvormen mogelijk. Hierbij kan het gaan om varianten waarbij sprake is van participierend of samenwerkend grondbeleid: een vorm van samenwerken tussen de gemeente en ontwikkelaar/ particulier. In de volgende paragrafen worden deze hoofdvarianten nader toegelicht aan de hand van de volgende drie aspecten:

*Figuur 2: aspecten keuze voor grondbeleid.*



### 3.2 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Alle gronden binnen het plangebied worden verworven. Hiertoe kan de gemeente een mix van instrumenten hanteren: minnelijke verwerving, voorkeursrecht gemeenten en onteigening. De gronden worden vervolgens bouw- en woonrijp gemaakt ten behoeve van de gronduitgifte.

Als variant kan actief grondbeleid zich ook beperken tot bijvoorbeeld strategische verwerving. Er hoeft geen sprake te zijn van een gemeentelijke grondexploitatie, de gemeente kan op deze wijze wel een positie verwerven om grip te krijgen en te houden op toekomstige ontwikkelingen. De gronden of opstallen kunnen weer worden verkocht aan derden.

#### **Regie**

Wanneer de gemeente de gronden in een plangebied in eigendom heeft, kan door middel van het vaststellen van de uitgifteprijs en -voorwaarden bij de gronduitgifte regie voeren over de ontwikkeling. De mogelijkheid om te sturen op bijvoorbeeld de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is maximaal.



### **Risico**

Naast dat er kansen worden geboden loopt de gemeente bij actief grondbeleid ook (financiële) risico's. De risico's betreffen onder andere de verwervingskosten, de eventuele bodemsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise. Omdat er geen directe relatie is tussen de kosten die de gemeente maakt en de marktconforme grondprijs, kan actief grondbeleid de gemeente een financieel rendement opleveren.

### **Kostenverhaal**

De gemeentelijke kosten van de grondexploitatie (bijvoorbeeld kosten voor de inzet van het ambtelijk apparaat, maar ook kosten voor het bouw- en woonrijp maken) worden via de gronduitgifte verhaald op de ontwikkelaar of particulier.

## **3.3 Faciliterend grondbeleid**

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de gronden in een plangebied niet in eigendom. De grondexploitatie wordt gevoerd door de private grondeigenaren. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling. Ook in dit geval maakt de gemeente kosten, zoals de aanleg van een ontsluitingsweg. Dergelijke kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een exploitatieovereenkomst (anterieur of posterieur) of exploitatieregels verhaald.

### **Regie**

Via de exploitatieregels in een omgevingsplan kan de gemeente eisen stellen aan het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën. Partijen kunnen ook op vrijwillige basis hierover afspraken maken en een overeenkomst sluiten. De mogelijkheid om te sturen is uiteindelijk beperkter dan bij actief grondbeleid.

### **Risico**

Bij een faciliterende rol hoeft de gemeente in verhouding minder te investeren en loopt daardoor minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. Het risico van de grondexploitatie ligt bij de ontwikkelaar of particulier. Gedeeltelijk kostenverhaal, als gevolg van een onrendabele ontwikkeling, vormt wel een risico voor de gemeente.

### **Kostenverhaal**

Voor het verhalen van kosten op private partijen maakt de gemeente afspraken op vrijwillige basis. Partijen sluiten hiervoor een anterieure overeenkomst waarin de exploitatiebijdrage is opgenomen. Wanneer partijen niet tot overeenstemming komen, dan zijn de exploitatieregels in een omgevingsplan het kader voor een posterieure overeenkomst, waarin de exploitatiebijdrage reeds is vastgesteld. In het uiterste geval kan de gemeente de exploitatiebijdrage afdwingen. Met de komst van de Omgevingswet gaan een aantal zaken wijzigen (zie hoofdstuk 4 voor een nadere toelichting).

## **3.4 Participerend grondbeleid**

Bij participierend (samenwerkend) grondbeleid probeert de gemeente in samenwerking met marktpartijen (al dan niet gedwongen of op vrijwillige basis) alle gronden binnen een plangebied in eigendom te krijgen, om de grondexploitatie gezamenlijk te voeren. Net als bij actief grondbeleid kan de gemeente (en marktpartijen) hiervoor een mix van instrumenten gebruiken. De gronden worden vervolgens bouwen woonrijp gemaakt voor gezamenlijke rekening en risico en verkocht aan derden, veelal de betrokken ontwikkelaars of particulieren. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk.

### **Regie**

De gemeente en marktpartijen hebben op basis van gezamenlijk grondeigendom volledige regie op de ontwikkeling. De mogelijkheid om als gemeente te sturen op de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling is afhankelijk van de wensen en belangen van betrokken marktpartijen in de samenwerking.

### **Risico**

Bij participierend grondbeleid loopt zowel de gemeente als betrokken marktpartijen (financiële) risico's. Ook hier betreffen de risico's de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet (tempo, prijs en omvang). Het voordeel van een samenwerking is dat partijen de risico's (en winsten) delen. Partijen maken hier specifieke afspraken over in de samenwerkingsovereenkomst.

### **Kostenverhaal**

De gemeentelijke kosten van de gezamenlijke grondexploitatie worden op derden verhaald via de gronduitgifte. Bij een samenwerking delen partijen de (grond)opbrengsten, maar dit geldt ook voor de kosten.

### 3.5 Voor- en nadelen grondbelevingsvorm

Een passend grondbelevingsvorm is in de kern afhankelijk van de ruimtelijke omstandigheden, de grondposities én de kenmerken van de gemeentelijke organisatie. Om de verschillen beter te duiden zijn in de volgende tabel de belangrijkste voor- en nadelen benoemd.

Tabel 3: 'Voor- en nadelen grondbelevingsvorm'.

Vorm	Voordelen	Nadelen
<b>Actief</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening.</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang.</li> <li>• Voldoende sturing op (maatschappelijke) doelstellingen en planontwikkeling mogelijk.</li> <li>• Goede markt- en onderhandelingspositie.</li> <li>• Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan.</li> <li>• Kostenverhaal via gronduitgifte.</li> <li>• Het eventueel realiseren van winst.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte nodig.</li> <li>• Risico's in preontwikkelingsfase.</li> <li>• Veel kennis, kunde en capaciteit vereist.</li> </ul>
<b>Faciliterend</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening.</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang.</li> <li>• Minder belasting voor het gemeentelijk apparaat.</li> <li>• Weinig risico, de marktpartij draagt het risico.</li> <li>• Gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke randvoorwaarden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder krachtige markt- c.q. onderhandelingspositie.</li> <li>• Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of exploitatieregels (bij afgifte omgevingsvergunning).</li> <li>• Geen winstrealisatie.</li> </ul>
<b>Participerend</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realiseren goede ruimtelijke ordening.</li> <li>• Het dienen van volkshuisvestings- en werkgelegenheidsbelang.</li> <li>• Verdeling van de risico's.</li> <li>• Voldoende mogelijkheden tot sturing.</li> <li>• Profijt van elkaars expertise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Positieve grondexploitatie- resultaten worden gedeeld.</li> <li>• Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd.</li> <li>• Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig.</li> </ul>

### 3.6 Beleidskeuze Land van Cuijk

Op basis van de voor- en nadelen per grondbelevingsvorm komt de gemeente tot de conclusie dat een 'situationeel grondbeleid' voor Land van Cuijk het meest passend is, waarbij in principe actief grondbeleid de voorkeur heeft. Dit betekent concreet dat de gemeente per situatie zal afwegen welke grondbelevingsvorm geschikt is bij de belangen van de gemeente, marktpartijen en de samenleving. De rol van de gemeente kan daardoor per locatie verschillen: faciliterend, actief of participierend (waarbij de gemeente dus in beginsel de voorkeur geeft aan actief grondbeleid).

De gemeente is zich bewust van de grote opgaven en wil voorbereid zijn op complexe vraagstukken waarbij overheidsregie noodzakelijk of wenselijk is. Welke grondbelevingsvorm voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, zal het resultaat zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Bij de afweging kijkt de gemeente naar de voor- en nadelen zoals beschreven in bovenstaande tabel. In de geest van de Omgevingswet zal de gemeente initiatieven vanuit de samenleving blijven stimuleren.

## 4 Instrumenten actief grondbeleid

### 4.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid is in het vorige hoofdstuk als volgt omschreven:

*"Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de te ontwikkelen gronden zelf. De gemeente maakt daarbij gebruik van de instrumenten verwerving, ruiling en indien nodig het voorkeursrecht en onteigening. De gemeente zorgt er vervolgens zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt voor het bouwen, het bouwrijp maken. Het gaat dan veelal om grondwerkzaamheden, soms gecombineerd met sloop, het leggen van kabels en leidingen, weginfrastructuur e.d. Na het bouwrijp maken verkoopt de*

*gemeente de grond aan derden, zoals bouwers, ontwikkelaars, corporaties, particulieren e.d. die ervoor zorgen dat de gewenste bebouwing daadwerkelijk wordt neergezet. Via de verkoop van de grond, de uitgifte, heeft de gemeente de mogelijkheid de gemaakte kosten terug te halen. De gemeente heeft in dit model een sterk sturende rol, via het eigendom van de grond, de grondexploitatie- en uitgifte en het omgevingsplan.”*

Bij actief grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

- Grondverwerving (en beheer).
- Gronduitgifte.
- Grondprijsbeleid.

Deze instrumenten worden achtereenvolgens in dit hoofdstuk behandeld.

#### **4.2 Grondverwerving**

Bij de uitoefening van actief grondbeleid verwerft de gemeente zelf gronden. Hiervoor heeft de gemeente zowel organisatorische als juridische instrumenten tot haar beschikking. De gemeente kan na analyse van de grondeigenaren op twee manieren gronden verwerven, te weten op basis van minnelijke aankoop of door middel van onteigening. Ter ondersteuning van de minnelijke aankoop kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen (Hoofdstuk 9 Omgevingswet). Hiermee verschaft de gemeente zichzelf een voorkeurspositie, waardoor zij in staat is als enige partij grond aan te kopen binnen een bepaald exploitatiegebied. Door een strategische inzet van deze instrumenten stelt de gemeente zich in staat om alle gronden te kunnen verwerven, die nodig zijn voor de beoogde ontwikkeling. In de volgende paragrafen worden deze instrumenten nader toegelicht. Om inzicht te krijgen in de te ontwikkelen locaties is het opstellen van een verwervingsplan in relatie met een vroegtijdige (risico-)analyse van de verwerving een belangrijk instrument. In de (risico-)analyse wordt het effect op het weerstandsvermogen meegeenomen. Een vroegtijdige (risico)analyse van de verwerving (bij voorkeur al tijdens het stadium van een ontwikkelingsvisie) geeft een verbeterd inzicht in de uiteindelijke juridische en financieel-economische mogelijkheden en gevolgen van verwerving. Deze analyse heeft een vertrouwelijk en strategisch karakter, want hieruit wordt de verwervingsstrategie afgeleid.

##### **Strategische aankopen**

Belangrijk bij actief grondbeleid is een strategisch verwervingsbeleid, ook wel anticiperend aankopen genoemd. Dat houdt in dat de gemeente, vooruitlopend op verwachte planvorming, gronden aankoopt om binnen een bepaald plangebied haar grondpositie en onderhandelingspositie te versterken. Het doel hiervan is het vergroten c.q. versterken van de regierol van de gemeente bij een bepaalde ontwikkeling. Ook de prijs van de te verwerven gronden kan voor een gemeente aanleiding zijn in een vroeg stadium grond te verwerven. Immers, gronden zijn vooruitlopend op de planvorming nog 'koud' of 'lauw': dat wil zeggen dat de verwervingsprijs veelal lager ligt dan in een later stadium van de ontwikkeling, wanneer plannen zich concreter aandienen en derden (projectontwikkelaars) zich op de grondmarkt begeven. Naast strategische grondverwerving binnen een beoogd plangebied kan de gemeente buiten het plangebied aankopen doen om ruilobjecten te verkrijgen. Bij ruilobjecten worden gedacht aan vastgoed dat kan worden ingezet voor (agrarische) bedrijfsverplaatsingen. De onderhandelingspositie en daarmee de kans van slagen van verwerving van gronden binnen het plangebied, kan hierdoor aanzienlijk toenemen. Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor gemeenten wel risico's met zich mee. Het is immers niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming kan overgaan en de kosten (aankooprente en beheerskosten) in het kader van een grondexploitatie 'goedgemaakt' kunnen worden. Dit kan een aanzienlijke (financiële) last zijn, met name indien de gronden langdurig in bezit van de gemeente blijven en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de gronden moet overgaan. Het weerstandsvermogen van een gemeente dient dus van een voldoende omvang te zijn om dergelijke risico's verantwoord te kunnen dragen. In verband met deze risico's wordt bij de aankoop van (strategisch) vastgoed 'in principe' getoetst aan de volgende criteria voor het hebben en houden van vastgoed:

- Aangekocht of in bezit met als concreet doel (her)ontwikkeling of het mogelijk maken van herontwikkeling.
- Strategisch bezit is dienstbaar aan de ruimtelijke ontwikkelingen zoals omschreven in vastgesteld beleid.
- Periode tussen datum aankoop en feitelijke ontwikkeling is naar verwachting niet langer dan vijf jaar<sup>1</sup>.

De dekking van het kader stellend bedrag voor de koopsom of koopsommen van het onroerend goed dat wordt aangeschaft, is de waarde van dit onroerend goed. Daaraan is de voorwaarde gekoppeld dat voor iedere strategische aankoop een haalbaarheidsonderzoek en een risicoanalyse zal worden uitge-

1) Gemiddelde termijn voor herontwikkelingen.



voerd ter ondersteuning van het besluit tot strategische aankopen. Het verrichten van een strategische aankoop heeft overigens wel tot gevolg dat binnen de periode van één boekjaar voor de betreffende aankoop dekking wordt gevonden in de reguliere middelen.

De bevoegdheid tot het doen van strategische aankopen berust op basis van artikel 160 van de Gemeentewet bij het college. Artikel 169 van de Gemeentewet bepaalt dat indien een privaatrechtelijke rechtshandeling, zoals een strategische aankoop, ingrijpende gevolgen voor de gemeente heeft, het college daarover niet eerder beslist dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken. De ontwikkeling van toetsingscriteria voor het doen van strategische aankopen, de te verrichten onderzoeken daarbij en de aanwezige wettelijke regeling, creëren een kader voor het verrichten van strategische aankopen. Daarbij is de gemeente Land van Cuijk ook nog gebonden aan de bepalingen uit de Financiële verordening Gemeente Land van Cuijk 2022, voor strategische aankopen geldt artikel 8 (informatieplicht) in het bijzonder. Om daadkrachtig te kunnen handelen wordt de financiële verordening gewijzigd, waarbij de voorwaarden worden vastgelegd in deze Nota grondbeleid. Het voorstel is om het bedrag voor strategische aankopen te maximeren op €5.000.000.

#### **Minnelijke verwerving**

Minnelijke aankoop wil zeggen dat de gemeente op eigen initiatief vastgoed aankoopt en de verkoper handelt op vrijwillige basis. Overtuigingskracht en onderhandelingsstechniek spelen hierbij een rol. Via de minnelijke weg tracht de gemeente vastgoed (gronden eventueel met opstallen) aan te kopen voor:

- toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;
- strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel; en
- compensatie objecten of ruilobjecten.

#### **Voorkeursrecht gemeenten**

Het voorkeursrecht gemeenten is een gemeentelijk instrument om onroerende zaken die te koop worden aangeboden te verwerven. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat een eigenaar van een onroerende zaak niet tot vervreemding mag overgaan, voordat de betreffende zaak aan de gemeente te koop is aangeboden. De gemeente krijgt daarmee het eerste recht van koop en dus meer grip op de grondmarkt binnen de gemeentegrenzen. Voorwaarde voor de vestiging van het voorkeursrecht is dat de beoogde bestemming van betrokken percelen niet agrarisch is en het huidige gebruik niet overeenkomstig de beoogde bestemming. Eigenaren en/of zakelijk gerechtigden van percelen waarop het voorkeursrecht van toepassing is verklaard en die hun eigendom/zakelijk recht willen verkopen, dienen dit eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Na een formele aanbieding treden partijen in onderhandeling over (minnelijke) verwerving. Als de gemeente van aankoop afziet, geeft dat de verkopende/aanbiedende partij gedurende drie jaar de vrijheid om het eigendom of zakelijk recht aan een derde te verkopen. Wordt geen overeenstemming bereikt over de koopsom dan kan daarover een beschikking wordt gevraagd van de rechtbank. De eigenaar of beperkt gerechtigde blijft vrij in zijn beslissing zijn eigendom en/of zakelijk recht al dan niet aan de gemeente te verkopen. De eigenaar is niet vrij in de beslissing het aan een andere partij (dan de gemeente) te verkopen. Toepassing van het voorkeursrecht heeft de volgende voordelen:

- andere actoren op de verwervingsmarkt worden buitengesloten, waardoor de gemeente bij planrealisatie haar regierol optimaal kan uitvoeren;
- planexploitatiekosten en kosten van openbare voorzieningen kunnen via uitgifte van bouwrijpe grond geschieden; en
- het remt in enige mate prijsopdrijving (buiten normale markteconomische grondprijsstijgingen) bij nieuwe bouwlocaties, omdat er geen tegen elkaar opbiedende marktpartijen opereren.

Het nadeel van de toepassing van het voorkeursrecht is, dat er onder meer sprake is van rentelasten en over het algemeen beheersactiviteiten en beheerkosten, omdat in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling over gronden wordt beschikt. De gemeente neemt bij toepassing van het voorkeursrecht, niet zoals bij onteigening of verwerving, zelf het initiatief om tot verwerving over te gaan, maar kan pas optreden als de verkoper zijn onroerende zaak wil verkopen. De prijsvaststelling geschiedt op basis van onteigening en levert voor de verkoper dezelfde waarborgen op als deze bij onteigening zou genieten. Belangrijk bij de toepassing van het voorkeursrecht is de planning van de inzet en geheimhouding daarbij.

Tabel 4: 'Voor- en nadelen voorkeursrecht'.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijkheid gronden pas op termijn te verwerven.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inbreuk eigendomsrecht grondeigenaren.</li> <li>• Doorlooptijd onderhandelingen gemeente en grondeigenaar.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regie in een vroeg stadium en daarmee onderhandelingsruimte.</li> <li>• Versnelling ruimtelijke ontwikkeling.</li> <li>• Beperken oververhitting grondmarkt (grondspectatie).</li> <li>• Beperken versnippering van eigendom.</li> <li>• Middenweg tussen minnelijke verwerving en onteigening.</li> <li>• Tegengaan van ongewenste samenwerking tussen grondeigenaar en derden.</li> <li>• Meer regie bij faciliterend grondbeleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorkeursrecht kan tot 16 jaar in stand blijven en daarmee beperkingen voor grondeigenaar.</li> <li>• Gemeentelijke kosten bij vestigen voorkeursrecht.</li> <li>• Als al in een vroeg stadium besloten wordt een voorkeursrecht te vestigen kan, als de eigenaar tot aanbidding overgaat, de gemeente gedwongen worden (als de gemeente afziet van de aankoop is de eigenaar vrij om toch aan derden te verkopen) al in een vroeg stadium tot aankoop overgaan. Dit kan tot een onredelijk beslag op beschikbare middelen leiden.</li> </ul>
--	--

### **Onteigening**

Is eigendomsverwerving via de minnelijke weg niet succesvol, maar staat de noodzaak tot eigendomsverwerving in het teken van het algemeen belang, dan kan het eigendomsrecht worden verkregen door onteigening. Hierbij wordt de eigenaar volledig schadeloosgesteld. Bij onteigening geldt nog steeds het principe dat aankoop door minnelijk overleg zal plaatsvinden. Wanneer dit gebeurt op grond van een onteigeningsbeschikking (hoofdstuk 11 Omgevingswet) dan is het aankoopbedrag vanwege de volledige schadeloosstelling over het algemeen hoger dan bij strategische aankopen.

De gemeenteraad kan een onteigeningsbeschikking nemen op basis van een vastgesteld omgevingsplan of verleende vergunning voor een buitenplanse omgevingplansactiviteit. Een onteigeningsbesluit is een zwaar instrument en vormt het uiterste middel om tot realisatie van de doelstelling te kunnen komen. Voor onteigening moet daarom worden aangetoond dat de onteigening noodzakelijk is voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Onteigening is niet mogelijk als de eigenaar aantoonbaar zelf in staat en bereid is de ontwikkeling uit te voeren. Een onteigeningsbeschikking vereist goede voorbereiding en zorgvuldigheid die ook kosten met zich meebrengt.

De onteigeningsprocedure kent twee fasen, de onteigening en de schadeloosstelling. Anders dan onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening zijn deze procedures gescheiden. De feitelijke onteigening vindt al plaats, na betaling van een voorlopige schadeloosstelling en door inschrijving in de openbare registers, daarna kan nog worden geprocedeerd over de definitieve schadeloosstelling.

Als gevolg van het scheiden van de procedures kan gesteld worden dat bij feitelijke onteigening de grond eerder in het bezit is van de gemeente. Uit opgedane ervaringen is de verwachting dat de onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet wat langer duurt dan onder de oude wet, maar dit tijdsverlies wordt ruimschoots gecompenseerd doordat de procedures omtrent de schadeloosstelling plaatsvinden na de feitelijke onteigening. Een inschatting is dat de procedure om tot onteigening te komen gemiddeld 14 maanden in beslag neemt. Veel is afhankelijk van het inplannen van de behandeling bij de rechtbank en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

### **Toepassing Land van Cuijk**

- Minnelijke verwerving heeft voor de gemeente de voorkeur. Op deze wijze is de kans dat de belangen van zowel de gemeente als de verkoper het best worden bediend het meest groot.
- Het voorkeursrecht wordt toegepast als onderdeel van de totale verwervingsstrategie en dit instrument zal waar nodig worden ingezet.
- Onteigening is een bruikbaar instrument bij het grondbeleid en zal daar waar nodig worden ingezet. Afgelopen jaren is in de voormalige gemeenten niet tot zelden tot onteigening overgegaan.
- Het college kan na een gedegen risicoafweging strategische aankopen verrichten tot een bedrag van €5.000.000.
- Voor iedere strategische aankoop zal een haalbaarheidsonderzoek en risicoanalyse worden uitgevoerd ter ondersteuning van het besluit tot strategische aankopen.

### **Bouwgrond in exploitatie**

Indien er sprake is van transformatie van grond en (eventueel) aanwezige opstallen naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd, dan worden deze gronden opgevoerd in de gemeentelijke grondexploitatie. De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet waarbij rekening wordt gehouden met kosten- en opbrengststijgingen en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden (ten minste) jaarlijks herzien. De ramingen worden vervangen door de in het afgelopen boekjaar gerealiseerde kosten en opbrengsten en geactualiseerd op basis van de laatste inzichten (onder andere voortgangspronose). Dit in relatie tot een jaarlijkse risicoanalyse.

Het programma en het grondgebruik worden gebaseerd op beleidsmatige en planologische uitgangspunten. Deze uitgangspunten vormen de basis voor de exploitatieopzet. Hiermee wordt een financiële

raming gegeven van de kosten en opbrengsten van de activiteiten, die nodig zijn voor de productie van bouwrijpe grond. Het is van belang dat de financiële vertaling van de exploitaties een zo getrouw mogelijk beeld geeft. Alleen dan kan worden afgelezen in hoeverre een exploitatie haalbaar is. Hierbij moet worden aangetekend dat niet iedere exploitatie per definitie opbrengsten moet genereren. Er kunnen (maatschappelijke) redenen zijn om een verlieslatend project in exploitatie te nemen. In dat geval moet op voorhand worden aangegeven hoe dit verlies gedekt wordt. Met een dergelijke grond-exploitatie kan tevens worden aangetoond in hoeverre een plan (aanpassing) economisch haalbaar is.

#### **4.3 Gronduitgifte**

Bij gebiedsontwikkeling is de uitgifte van grond (en het sluiten van overeenkomsten daarover) een belangrijke activiteit, omdat hierbij de inkomsten worden gerealiseerd van de (grond)exploitatie, maar ook de randvoorwaarden in het kader van het beoogde gemeentelijk beleid (waaronder het kostenverhaal) worden meegegeven.

##### ***Uitgifteproces***

Door middel van gronduitgifte houdt de gemeente regie en controle op de manier waarop het gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd. Bij gebiedsontwikkeling wordt na de verwerving en het bouwrijp maken van de grond deze overeenkomstig de gemeentelijke beleidsdoelstellingen uitgegeven, ingericht en bebouwd. De geïnvesteerde kosten, waaronder een eventuele afdracht voor bovenwijkse voorzieningen, worden in de grondexploitatie met deze grondverkoop gecompenseerd. Grond kan op diverse manieren worden uitgegeven:

- grondverkoop;
- in gebruik geven met of zonder opstalrecht, zakelijk recht, o.i.d.;
- in gebruik geven met opstalrecht, zakelijk recht, o.i.d.;
- verhuur; en
- (erf)pacht.

In Nederland is het zo dat er de laatste decennia steeds minder gebruik wordt gemaakt van uitgifte in erfpacht. Dat erfpacht minder populair is geworden komt deels ook doordat er de laatste decennia steeds meer weerstand is ontstaan tegen de erfpachtconstructies. Onzekerheid over de mogelijke verlening van de erfpacht en de hoogte van de (toekomstige) canon, en weerstand tegen de hoge koopsom die betaald moet worden wanneer de grond in eigendom wordt aangeboden. Daar komt bij dat veel van de oorspronkelijke doelstellingen inmiddels (deels) achterhaald zijn: nog steeds wordt het argument gebruikt dat via uitgifte in erfpacht de gemeenschap kan profiteren van de waardeverhoging van de grond in plaats van het individu, maar inmiddels zijn er ook andere mogelijkheden, zoals de heffingen onroerendezaakbelasting (ozb).

Over het algemeen kan worden gesteld dat door het toenemen van het aantal publiekrechtelijke mogelijkheden voor de gemeente om de oorspronkelijke doelstellingen van uitgifte in erfpacht te kunnen bewerkstelligen, de constructie erfpacht ook minder interessant is geworden als geschikt instrument. De gemeente Land van Cuijk stimuleert daarom erfpacht voor woningbouw niet.

Hierna zal uitsluitend worden ingegaan op het uitgifteproces ten behoeve van locatie- en gebiedsontwikkelingen.

Algemeen gesproken kunnen er drie vormen van:

- 1) een gebied worden uitgegeven ten behoeve van een ontwikkeling, doorgaans wordt hiervoor gecontracteerd met een ontwikkelende partij;
- 2) er kan grond uitgegeven worden aan de eindgebruiker, dit is over het algemeen een individuele bouwer.
- 3) een bijzondere tussenvorm hierbij is het Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO).

In de verkoopvoorwaarden moet in ieder geval anti-speculatiebeding en zelfbewoningsplicht terugkomen.

##### **Ad 1: locatie- of gebiedsontwikkeling**

Bij locatie- en gebiedsontwikkelingen wordt bij actieve grondpolitiek over het algemeen gecontracteerd met een ontwikkelende partij. Hierbij kunnen uitwerkingen en verantwoordelijkheden in meer of mindere mate bij de marktpartij worden neergelegd. Dit is geheel afhankelijk van de aard van de ontwikkeling, de eigendomsverhoudingen en eventueel andere omstandigheden. Aan gronduitgifte kan een inschrijving, prijsvraag of aanbesteding vooraf zijn gegaan. In feite zijn de overeenkomsten en de afspraken daarom altijd maatwerk. Bij deze overeenkomsten is van belang dat rekening wordt gehouden met de regels omtrent aanbesteding en staatssteun. Verder spelen de eisen zoals bepaald in het Didam arrest een rol bij deze ontwikkelingen. Zie hiervoor paragraaf 4.5.

##### ***Aanbesteding/staatssteun***

Uitgifte middels loting, veiling, openbare inschrijving c.q. ontwikkelingscompetitie kan bij een bepaalde ontwikkeling nodig zijn om de uitgifteprocedure transparant te laten verlopen. Vanwege de regelgeving, het beleid (waaronder het 'Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Land van Cuijk 2022') en jurisprudentie, zowel nationaal als Europees, op het gebied van staatssteun en aanbestedingen, dient de wijze van selectie van een koper of een ontwikkelende partij zorgvuldig en transparant plaats te vinden. Daarnaast moet de uitgifte ook marktconform zijn. Alle partijen moeten gelijke kansen krijgen en de inzet van inschrijvers moet in evenwicht zijn met de opgaven.

#### ***Specifieke voorwaarden bij de uitgifte***

Zoals hiervoor aangegeven betreffen de overeenkomsten maatwerk. Toch zijn er een aantal zaken die de gemeente bij elke ontwikkeling vast wil leggen in de overeenkomst. Deze aspecten vloeien voort uit ander beleid. Hoewel op dit moment de gemeente op veel beleidsterreinen het beleid voor de nieuwe gemeente nog formeel vast moet leggen, is besloten bij elke locatie en gebiedsontwikkeling waar woningen gebouwd worden een zelfbewoningsplicht en een anti-speculatiebeding op te nemen in de overeenkomst. Tevens zullen de woningbouwcategorieën (sociale huur en middenhuur) worden bepaald in de overeenkomst. De gemeente zal in het woningbeleid de te hanteren percentages bepalen en bepalen in welke gevallen kan worden afgeweken van de vastgestelde percentages.

#### **Ad 2: Kavelbouw**

Dit is de traditionele vorm van eigenbouw, waarbij de individuele burger zelf de bouwrijpe kavel koopt, de woning ontwerp (eventueel samen met een architect) en het bouwbedrijf kiest. De bouw mogelijkheden zullen over het algemeen vooraf in het omgevingsplan vast liggen. In de overeenkomsten zijn afspraken over locatie of gebiedsontwikkeling over het algemeen niet aan de orde. Wel zullen in de overeenkomsten de zelfbewoningsplicht en een anti-speculatiebeding worden opgenomen.

#### **Ad 3: Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO)**

Een bijzondere vorm van gronduitgifte is het particulier opdrachtgeverschap. Bij particulier opdrachtgeverschap gaat het veelal om een burger of een groep burgers die volledige juridische zeggenschap heeft over en de verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de woning. De vrijheid en zeggenschap die geboden wordt, wordt begrensd door vooraf gestelde ruimtelijke kaders, zoals het omgevingsplan. Ook in de contracten voor CPO wordt een zelfbewoningsplicht en een anti-speculatiebeding opgenomen.

#### ***Toepassing Land van Cuijk***

- De gemeente Land van Cuijk verkoopt over het algemeen bouwgrond, maar gaat indien de (uitzonderlijke) specifieke situatie daarom vraagt over tot verhuur of uitgifte via (erf)pacht of opstalrecht.
- Selectie van marktpartijen vindt transparant en in principe plaats op basis van concurrentie.
- Voor particulier opdrachtgeverschap zal de wijze van uitgifte per locatie worden bepaald.

### **4.4 Grondprijsbeleid**

Als de gemeente een actieve grondpolitiek bedrijft dan houdt de gemeente zich bezig met het produceren van bouwrijpe grond om deze vervolgens in de verkoop te brengen. Hierbij is het van belang om goed na te denken over de grondprijsbepaling. De grondprijs kan ook dienen als instrument voor het kostenverhaal.

#### ***Methoden van grondprijsbepaling***

Er zijn verschillende methoden om de grondprijs te bepalen. Welke methode er gekozen wordt, is mede afhankelijk van de gekozen ontwikkelstrategie, de toekomstige functie van de te verkopen grond, de randvoorwaarden die door de gemeente gesteld worden en de locatie specifieke omstandigheden.

##### **1. *Kostprijsmethode***

De kosten die de gemeente maakt worden in deze methode als basis gehanteerd bij het bepalen van de grondprijs. De optelsom van alle gemeentelijke kosten vormt de verkoopprijs van de grond. Indien deze methode van prijsbepaling wordt gekozen, sluit de gemeentelijke exploitatie op €0.

##### **2. *Comparatieve methode***

Op basis van vergelijkbare objecten wordt de marktwaarde van een perceel bepaald. Voorwaarde voor deze methode is dat er voldoende referentietransacties beschikbaar zijn. Om tot een goede prijsbepaling te komen is het van belang om te vergelijken met de juiste referentiekavels en/of panden. Een voorafgaand marktonderzoek is noodzakelijk.

##### **3. *Residuele grondprijsmethode***

Bij de residuele methode wordt er teruggerekend vanaf de marktwaarde van het te realiseren vastgoed. Bij nieuwbouw wordt de vrij-op-naam prijs als uitgangspunt genomen. Door hier de

BTW, de ontwikkelwinst, de bijkomende kosten en de bouwkosten af te halen blijft er een residu over voor de grond. Dit is de uiteindelijke grondprijs. De grondprijs is bij deze methode sterk afhankelijk van het te realiseren vastgoed alsmede de vrij-op-naam prijs. Deze methode voorkomt dat per object de marktwaarde moet worden bepaald, terwijl de marktwaarde toch vrij scherp in beeld komt.

4. **Vaste grondprijs**

De grond heeft een vaste grondprijs per m<sup>2</sup>. Deze methode leent zich voor een projectgebied waarbij de grond in het hele gebied dezelfde kwaliteiten heeft. Locatieafhankelijke factoren worden in deze methode niet meegenomen. Elke kavel heeft dezelfde prijs per m<sup>2</sup>.

5. **Grondprijs op basis van een biedprocedure**

De grond wordt in de markt gezet, waarna verschillende partijen hierop kunnen bieden. De grond wordt verkocht aan de hoogste bieder. De gemeente heeft alleen op voorhand de mogelijkheid om criteria mee te geven. Daarnaast is het van belang om (intern) een minimumprijs te bepalen.

**Keuze van grondprijsmethode**

De keuze van de grondprijsmethode is mede afhankelijk van het soort project c.q. programma, het te realiseren vastgoed en de doelstellingen en ambities die de gemeente heeft. Niet voor iedere locatie zal dezelfde methode worden gekozen omdat locaties niet met elkaar te vergelijken zijn. Het is nodig om daarbij flexibiliteit in te bouwen die past bij het huidige tijdsbeeld. Binnen de gemeente Land van Cuijk bestaan immers grote verschillen in kernen qua bereikbaarheid en de aanwezigheid van voorzieningen, dit heeft invloed op de vraag naar grond.

Uitgangspunt is dat de uitgiftepreizen marktconform zijn en dus de werkelijke marktwaarde vertegenwoordigen. Dit voorkomt verkapte subsidies in de grondprijs. Daarnaast moet voorzichtig worden omgegaan met kortingsregelingen c.q. stimuleringsmaatregelen (anti-speculatiebeding opnemen), met als uitzondering de verlaagde grondprijzen ten behoeve van starters. Bij de keuze van de waarderingsmethode is het van belang om te beseffen dat de waarde mede afhankelijk is van de functie die hierop wordt gerealiseerd en de manier waarop de afnemer de grond gaat gebruiken. Bij de bepaling van de grondprijs moet ook invulling gegeven worden aan het kostenverhaal. Uitgangspunt is ook dat het grondprijsbeleid de door de gemeente gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ondersteunt door het optimaliseren van de opbrengsten uit gronduitgifte.

Door deze optimalisatie is het mogelijk een buffer te creëren waardoor het voor de gemeente mogelijk is om de inherente risico's die verbonden zijn aan actief grondbeleid af te dekken. Een eventueel surplus ("winst") wordt via de Algemene Reserve ingezet voor de realisatie van ander verliesgevende ruimtelijke ontwikkelingen. Het streven naar optimalisatie moet daarbij in balans zijn met de gewenste kwaliteit in het gebied waarbinnen naar optimalisatie wordt gestreefd. Voorts moet ongeoorloofde staatssteun worden voorkomen. Waar sprake is van 'actieve' grondexploitaties stelt de raad periodiek een actueel prijsbeleid vast op grond waarvan het college jaarlijks de actuele grondprijzen in een zogenoemde grondprijzenbrief opneemt. De grondprijzenbrief fungeert dan als de jaarlijkse prijslijst voor de door de gemeente uit te geven bouwgrond. In de grondprijzenbrief worden marktconforme grondprijzen benoemd voor de verschillende typen vastgoed.

De in de volgende tabel 'Keuze van grondprijsmethode' genoemde waarderingsmethodieken zal in Land van Cuijk als uitgangspunt dienen bij de keuze voor een actieve grondpolitiek. Zodoende is vastgelegd hoe het proces wordt vormgegeven, dat later per project c.q. programma nader kan worden gespecificeerd. Indien noodzakelijk kan het college, gemotiveerd, van de aangegeven methodieken afwijken.

Tabel 5: 'Keuze van grondprijsmethode'

Functie	Grondprijsmethode	Aandachtspunt
Woningbouw sociale huur	Comparatieve methode in combinatie met de residuele methode	In beginsel alleen voor een toegelaten instelling. Indien de residuele berekening ertoe leidt dat een project alsnog niet economisch uitvoerbaar blijkt, wordt slechts in het uiterste geval gezocht naar oplossingen in de vorm van stimuleringsmaatregelen (hier wordt voorzichtig mee omgegaan, anti-speculatiebeding opnemen).
Woningbouw midden huur (inclusief goedkope woningen niet zijnde sociale huur)	Residuele methode	Naast grondprijs afspraken vastleggen over minimale exploitatietermijn.



Woningbouw vrije sector (projectmatige bouw)	Residuele en/of comparatieve methode	Veelal gaat het hier om projectmatige bouw. Bij vrije sector huur zijn afwijkende afspraken mogelijk.
Woningbouw vrije kavels	Residuele methode	Alleen in het geval van particulier opdrachtgeverschap
Detailhandel en horeca	Residuele en/of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Maatschappelijke voorzieningen – commercieel	Residuele en/of comparatieve methode	Te denken valt aan huisarts, tandarts, apotheek, gezondheidspraktijk etc.
Maatschappelijke voorzieningen – niet commercieel	Vaste grondprijs per m <sup>2</sup>	Te denken valt aan een zwembad, sporthal, verenigingsgebouw.
Bedrijfskavels	Residuele of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk.
Bedrijven	Residuele of comparatieve methode	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Kantoren	Residuele of comparatieve methoden	Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk
Overig		Hier moet altijd sprake zijn van maatwerk

#### **Toepassing Land van Cuijk**

- Grondprijzen worden per locatie bepaald met toepassing van de bovenstaande tabel ‘Keuze van grondprijsmethode’ en in het kader van de grondexploitatie vastgesteld. Afwijkend maatwerk in specifieke situaties is gemotiveerd mogelijk. Verdere inkleuring vindt plaats via de jaarlijkse grondprijzenbrief.
- Het is nodig om flexibiliteit in te bouwen die past bij het huidige tijdsbeeld. Locaties zijn immers niet met elkaar te vergelijken, de residuele methode is daarom wenselijk. Hierbij wordt ook rekening gehouden met vraag en aanbod. Binnen de gemeente Land van Cuijk bestaan namelijk grote verschillen qua (bijvoorbeeld) bereikbaarheid en het (nabij gelegen) voorzieningenniveau. Dit doet iets met de vraag naar bepaalde grond.
- Uitgangspunt is opbrengstmaximalisatie én een kwalitatief hoogwaardige eindsituatie.
- Er moet voorzichtig worden omgegaan met kortingsregelingen c.q. stimuleringsmaatregelen en deze worden zoveel mogelijk beperkt (met uitzondering van de verlaagde grondprijzen ten behoeve van starters).
- Het risico van staatssteun wordt vermeden.

#### **Invulling grondprijzenbrief**

Vanuit het oogpunt van een reële, onafhankelijke en marktconforme prijs worden de grondprijzen jaarlijks, tegen het einde van het kalenderjaar en via taxatie, vastgesteld in de grondprijzenbrief. Deze brief is afgestemd met een taxateur en bevat de grondprijzen en rekenmethodieken die de gemeente Land van Cuijk hanteert bij de uitgifte van vrije kavels aan particulieren ten behoeve van de realisatie van diverse bestemmingen. Zo zullen er grondprijzen benoemd worden voor kaveluitgifte aan particulieren voor vrije sector grondgebonden woningen waarbij een differentiatie per kern wordt gehanteerd, sociale woningbouw (huur) industrie- en bedrijventerreinen en snippergroen. Voor bepaling van de grondprijs van een seriematig project zal ten alle tijden de grondwaarde residueel worden bepaald. Het kan ook zo zijn dat bij het jaarlijkse peilmoment van grondprijzvaststelling wordt bepaald dat de grondprijzen gelijk blijven omdat de markt hetzelfde is gebleven.

De doelstelling van de grondprijzenbrief is tweeledig. Enerzijds wil de gemeente Land van Cuijk meer inzicht bieden in de wijze waarop haar grondprijzen tot stand komen en met welke grondprijzen in zijn algemeenheid wordt gewerkt. Anderzijds streeft de gemeente naar uniformiteit door middel van een eenduidig en transparant grondprijzen- en uitgiftebeleid.

De nieuwe prijzen treden in werking per 1 januari van het volgende jaar nadat de grondprijzenbrief door het college is vastgesteld, vanzelfsprekend met eerbiedigende werking voor bestaande overeenkomsten. De grondprijzen, zoals opgenomen in de grondprijzenbrief, blijven geldig totdat het college nieuwe grondprijzen vaststelt. De grondprijzen, zoals opgenomen in de grondprijzenbrief, zijn niet van toepassing op grondtransacties waar voor de vaststelling van deze grondprijzen al afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en een marktpartij of particulier over de grondprijs en/of de grondprijsmethodiek of de onderhandelingen hieromtrent lopende zijn. De gemeente Land van Cuijk behoudt zich te allen tijde het recht voor om af te wijken van de in deze grondprijzenbrief opgenomen grondprijzen, onder meer indien mocht blijken dat de gehanteerde grondprijzen lager zijn dan de marktprijs en er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van onafhankelijke en afzonderlijke

marktwaardetaxatie. Bij uitgifte van gronden van nieuwe locaties, welke niet zijn meegenomen in de jaarlijkse grondprijzenbrief wordt tussentijds de prijs vastgesteld.

#### ***Verlaagde grondprijzen ten behoeve van starters***

Het idee is om eventueel de grondprijzen voor starters op de woningmarkt zo mogelijk te verlagen met een maximum van 25% op de vastgestelde grondprijzen onder de volgende voorwaarden:

- koper mag niet eerder in het bezit zijn geweest van een eigen woning;
- koper dient zelf in de woning te gaan wonen (zelfbewoningsplicht);
- de bouwkaavel mag niet groter zijn dan 180 m<sup>2</sup>; en
- de inhoud van de woning mag niet meer bedragen dan 350 m<sup>3</sup>.

Om misbruik van de kortingsregeling tegen de gaan zal een anti-speculatiebeding worden opgenomen. Afhankelijk van de ervaringen over de verkoop van grond ten behoeve van starters wordt van jaar tot jaar beoordeeld of de maximum van 25% korting nog gewenst is. Deze beoordeling en de wens om wederom een starterskorting voor te stellen wordt bij de jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondexploitatie (MPG) aan de raad voorgelegd.

#### **4.5 Regels voor verkoop van gronden**

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad een belangrijke uitspraak gedaan in het zogenaamde 'Didam'-arrest (ECLI:NL:HR:2021:1778). In dit arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een overheidslichaam dat een onroerende zaak wil verkopen, gelegenheid moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak, indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Dit houdt in dat het overheidslichaam de koper moet selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel, dat in deze context strekt tot het bieden van gelijke kansen (overweging 3.1.4 van het arrest). Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te creëren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot:

1. de beschikbaarheid van de onroerende zaak;
2. de selectieprocedure;
3. het tijdschema; en
4. de toe te passen selectiecriteria.

Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken en wel op een zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen (overweging 3.1.5 van het arrest).

De mededingingsruimte hoeft niet te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één seriëuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval dient het overheidslichaam voorafgaand aan de verkoop zijn voornemen daartoe op een dusdanige wijze bekend te maken dat een ieder daarvan kennis kan nemen. Ook moet het overheidslichaam in dat geval motiveren waarom er naar zijn oordeel slechts één gegadigde in aanmerking komt (overweging 3.1.6 van het arrest).

#### ***Gevolgen Didam-arrest voor de praktijk***

Het arrest van de Hoge Raad heeft consequenties voor de wijze waarop en voorwaarden waaronder overheidslichamen onroerende zaken kunnen verkopen. Een overheidslichaam kan niet langer onroerende zaken (gebouwd of ongebouwd) exclusief aan één partij te koop aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken.

Er dient rekening mee gehouden te worden dat het arrest ook van belang kan zijn voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, maar ook persoonlijke gebruiksrechten zoals huur, ruil, bruikleen, pacht en andere (aan de ontwikkeling en realisatie van) vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden gegeven. De precieze reikwijdte van het arrest zal zich uiteindelijk moeten uitkristalliseren in de jurisprudentie.

#### ***Welke selectiecriteria kan een gemeente hanteren?***

Bij het opstellen van de criteria zullen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten worden genomen. De criteria zullen redelijk en proportioneel moeten zijn. De te stellen criteria kunnen in de eerste plaats betrekking hebben op de persoon of hoedanigheid van (potentiële) gegadigden. Daarbij kan gedacht worden aan geschiktheidseisen waaraan de gegadigde moet voldoen, zoals eisen die betrekking hebben op een vereiste van (minimale) financiële draagkracht – bijvoorbeeld solvabiliteit van de koper – en aantoonbare kennis van en ervaring met bepaalde ontwikkelactiviteiten. Verder

zouden (deels geïnspireerd op aanbestedingsregelgeving) bepaalde uitsluitingsgronden kunnen worden geformuleerd die op voorhand aan deelname in de weg staan. Denk bijvoorbeeld aan het verkeren in staat van faillissement of liquidatie. Een Bibob-toets behoort ook tot de mogelijkheden (zie ook de 'Beleidsregel Wet Bibob 2022 gemeente Land van Cuijk').<sup>2</sup>

Daarnaast zullen er (objectieve, toetsbare en redelijke) criteria moeten worden geformuleerd om 'de winnende aanbieder' te kunnen selecteren. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de hoogte van de geboden (koop)prijs. Eventueel in combinatie met de hoogste prijs kunnen criteria worden gesteld om 'de beste' aanbieder te selecteren; deze kunnen betrekking hebben op de aard en/of de kwaliteit van de beoogde (her)ontwikkeling van de onroerende zaak. Daarbij kan worden gedacht aan de kwaliteit van het (ontwikkel)plan, of de mate waarin het plan inpasbaar is in de omgeving en aldus kan voldoen aan de beoogde beleidsdoelstellingen.

Het ligt voor de hand dat een overheidslichamen ook kan verlangen dat de koper zich conformeert aan het vigerende publiekrechtelijke kader of de ruimtelijke plannen van het overheidslichaam voor de te verkopen locatie. Denk daarbij bijvoorbeeld aan woningbouwcategorieën, zoals percentages sociale huur, sociale koop of middenhuur. Ook is het denkbaar dat het overheidslichaam ruimtelijke eisen stelt die niet of nog niet publiekrechtelijk zijn vastgesteld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de eis een minimaal percentage aan sociale woningbouw te realiseren of de eis dat de kopende partij zich conformeert aan een stedenbouwkundige- of beeldkwaliteitsplan. Het stellen van dergelijke criteria kan tot gevolg hebben dat de kring van potentiële gegadigden die kunnen meedoen aan de selectieprocedure op voorhand wordt beperkt.

Een belangrijke voorwaarde is dat het met het stellen van privaatrechtelijke criteria de publiekrechtelijke kaders niet worden doorkruist. Ten slotte is van belang dat overheidslichamen telkens aan de hand van alle rechten en plichten die voortvloeien uit een voorgenomen koopovereenkomst moeten bezien of sprake is van een overheidsopdracht in de zin van de Aanbestedingswet.<sup>3</sup>

### **Woningcorporaties**

De positie van woningcorporaties wordt in vergaande mate gereguleerd door de Woningwet. Woningcorporaties moeten een verzoek doen om te worden aangemerkt als toegelaten instelling. De wet bepaalt vervolgens dat de corporaties uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van volkshuisvesting. Met het oog daarop hebben zij onder meer tot taak om woningen te bouwen en daarvoor gronden te verwerven. Zij hebben ook tot taak om maatschappelijk vastgoed te ontwikkelen.

Daarnaast verrichten woningcorporaties diensten van algemeen economisch belang. De bouw en verhuur van sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed zijn door de Europese Commissie als diensten van algemeen economisch belang goedgekeurd. Woningcorporaties mogen sociale woningbouw en maatschappelijk vastgoed daarom realiseren aan de hand van steuninstrumenten. Het gaat dan om geoorloofde vormen van staatssteun. Gemeenten mogen woningcorporaties onder meer steunen door overheidsgrond onder de marktwaarde te verkopen. De Woningwet bepaalt ook dat gemeenten alleen zelf woongelegenheden mogen bouwen als aannemelijk is dat door het bouwen van woongelegenheden door corporaties niet voldoende in de woningbehoefte zal worden voorzien.

Van belang is verder dat de Woningwet bepaalt op welke wijze woningcorporaties hun woningen moeten toewijzen. Bovendien moeten zij voldoen aan informatieverplichtingen en staan zij onder toezicht van de Autoriteit woningcorporaties.

Verder maken de corporaties (in overleg met de huurdersorganisatie) prestatieafspraken met de gemeente. Deze prestatieafspraken kunnen (onder meer) betrekking hebben op de verkoop van bepaalde gronden aan de woningcorporatie.

Een gemeente die van plan is om gemeentegronden te verkopen, moet in beginsel ruimte bieden aan (potentiële) gegadigden om naar de aankoop daarvan mee te dingen. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de gemeente, met inachtneming van de haar toekomstige beleidsvrijheid, criteria moet opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Die criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Gemeenten hebben een grote mate van beleidsruimte om te bepalen aan welke eisen de koper en het grondgebruik moeten voldoen.

Gezien de wettelijke taak van de corporaties en hun expertise op het gebied van volkshuisvesting acht de gemeente Land van Cuijk het van belang dat de gronden ten behoeve van realisatie van sociale

2) [Beleidsregel Wet Bibob 2022 gemeente Land van Cuijk](#).

3) *Zie ook Hof van Justitie EU, C-451/08, 25 maart 2010 (Müller-arrest).*

huurwoningen en maatschappelijk vastgoed alleen aan woningcorporaties worden verkocht. De wettelijke positie van woningcorporaties biedt een voldoende objectieve, toetsbare en redelijke grond om te bepalen dat gemeentegronden (die zien op DAEB-activiteiten) alleen worden verkocht aan woningcorporaties. Het nu vast te stellen grondbeleid kan dan worden aangehaald om te beargumenteren dat de woningcorporatie de enige serieuze gegadigde is. Het is dan niet verplicht om andere potentiële gegadigden ruimte te bieden om mee te dingen naar de betreffende grondposities. Wel moet het voornemen tot verkoop worden gepubliceerd.

#### **Toepassing Land van Cuijk**

- De gemeente richt een werkproces met werkbare selectiecriteria in naar aanleiding van de gevolgen van het Didam-arrest. Daarbij houdt de gemeente rekening met het kader zoals hiervoor is beschreven.
- De nota pachtbeleid (bijlage 2) en de nota groenstroken (bijlage 3) sluiten hierbij aan.
- In de nota uitgifte groenstroken (bijlage 3) wordt richting gegeven aan de kaders van de uitzonderingen (overweging 3.1.6 van het arrest).
- De gemeente verkoopt de gronden voor realisatie van sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed alleen aan woningcorporaties die zijn aangemerkt als toegelaten instelling met daarbij de voorwaarde dat de verkopen zijn vastgelegd in de prestatieafspraken.

## **5 Instrumenten faciliterend grondbeleid**

In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en exploitatie een belangrijke rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen, streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondexploitatie over aan een particuliere exploitant. De gemeente beperkt zich daarbij tot haar publiekrechtelijke rol. Dit vindt vooral zijn weerslag in het vaststellen en handhaven van het omgevingsplan. De gemeente kan hierbij een beperkte actieve rol spelen bij de aanleg van openbare voorzieningen, infrastructuur of bijzondere bestemmingen als scholen en wijkcentra. De gemeente kan ook invloed uitoefenen via de welstandsnota, stedenbouwkundige kaders, parkeernormen, groen- en waterbeleid of een beeldkwaliteitsplan. In dit onderdeel wordt ingegaan op de instrumenten voor facilitair grondbeleid en het daarmee samenhangende kostenverhaal (Afdeling 13.2 Omgevingswet). Deze instrumenten zijn tevens nader uitgewerkt in de separate nota kostenverhaal (bijlage 1).

### **5.1 Kostenverhaal**

Kostenverhaal binnen gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid tot het verrekenen van zogenaamde grondexploitatiekosten (aanleg van voorzieningen zoals straten, riolering, groen etc.) binnen een bepaald ruimtelijk plan. Gemeenten zijn wettelijk verplicht tot het verhalen van deze kosten op de grondeigenaren en de initiatiefnemers van ontwikkelingen. Er moet dan wel sprake zijn van een "aangewezen categorie ontwikkeling" (zie artikel 8.13 Omgevingsbesluit).

Het gaat om de volgende bouwactiviteiten:

- bouw van een of meer woningen of andere hoofdgebouwen;
- uitbreiding van een gebouw met meer dan 1.000 m<sup>2</sup>;
- bouw van een ander gebouw dan een hoofdgebouw van meer dan 1.000 m<sup>2</sup>;
- verbouwing van andere gebouwen tot woningen, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd; en
- verbouwing van gebouwen voor kantoor, winkel of horeca, mits het totaal voor deze functies ten minste 1.500 m<sup>2</sup> is.

Het verhalen van kosten kan bij voorkeur privaatrechtelijk (via anterieure overeenkomsten) of publiekrechtelijk (via exploitatieregels in het omgevingsplan en daarna posterieure overeenkomsten) worden geregeld.

#### **Privaatrechtelijk**

Het meest gebruikte spoor is kostenverhaal via privaatrechtelijke (vrijwillige) contractvorming. Afspraken worden vastgelegd in een anterieure overeenkomst. In een dergelijke overeenkomst legt de gemeente de afspraken met een marktpartij vast over het bouwrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte, het uitvoeren van werken en het te realiseren woningbouwprogramma. Dit kan gaan om voorzieningen en rechtshandelingen die gemaakt worden binnen het plangebied, maar ook om voorzieningen buiten het plangebied. Kostenverhaal via het private spoor heeft de voorkeur, omdat partijen over de te regelen onderwerpen kunnen overleggen en onderhandelen. De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomst volledige contractsvrijheid, mits de overeenkomst uiteraard niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, redelijkheid en billijkheid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

### Publiekrechtelijk

Het publiekrechtelijke spoor wordt gevolgd als er geen vrijwillige afspraken gemaakt kunnen worden met de grondeigenaar of initiatiefnemer. De exploitatieregels in een omgevingsplan zijn dan de basis om de gemeentelijke (plan)kosten te verhalen op de grondeigenaren. Bij publiekrechtelijk kostenverhaal kan sprake zijn van kostenverhaal met of zonder tijdvak. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste beide vormen uiteengezet.

Tabel 6: 'vormen van kostenverhaal'.

Kostenverhaal met tijdvak	Kostenverhaal zonder tijdvak
Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) <u>met</u> tijdvak (vaste looptijd) (artikel 13.14 Omgevingswet).	Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) <u>zonder</u> tijdvak (artikel 13.15 Omgevingswet).
Past bij <u>faciliteir</u> grondbeleid.	Past goed bij <u>actief</u> grondbeleid.
Uitgangspunt is dat het gehele gebied wordt ontwikkeld binnen een bepaald tijdvak.	Onzeker eindbeeld, onzeker tijdsverloop.
Wijze van rekenen: In het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) is een raming opgenomen van de kosten én de opbrengsten voor het gebied. Inbrengwaarde is waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen (artikel 8.17 Omgevingsbesluit).	Wijze van rekenen: Het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) vermeldt alleen het maximale kostenverhaal (kostenplafond) en de activiteiten voor het gebied. Inbrengwaarde is alleen een kostenpost voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen. De inbrengwaarde van percelen waarop bijvoorbeeld particuliere woningbouw plaatsvindt, is geen kostenpost.
De kosten die verhaald kunnen worden: <ul style="list-style-type: none"> <li>De kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van het gehele gebied (dus zowel op de uitgeefbare als de niet-uitgeefbare gronden).</li> <li>Ook kostenverhaal voor de verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan (inbrengwaarden).</li> </ul>	De kosten die verhaald kunnen worden: <ul style="list-style-type: none"> <li>Alleen de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de niet-uitgeefbare gronden (als er niets gebeurt, legt de gemeente dus ook geen voorzieningen aan).</li> <li>Geen kostenverhaal voor verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan.</li> </ul>
De begrenzing van het kostenverhaal: 'Macroaftopping': <ul style="list-style-type: none"> <li>Vergelijking totale kosten met totale opbrengsten.</li> <li>Er mogen niet meer kosten verhaald worden dan er opbrengsten zijn (bezien op niveau van het gehele gebied).</li> </ul>	De begrenzing van het kostenverhaal: 'Microaftopping': <ul style="list-style-type: none"> <li>Toetsing van de waardevermeerdering van de activiteit van de aanvrager.</li> <li>Er wordt niet meer verhaald dan die waardevermeerdering na aftrek van de kosten (inclusief de inbrengwaarde) op het eigen perceel.</li> <li>Aanvrager hoeft dus nooit meer te betalen dan zijn eigen grond in waarde is gestegen.</li> </ul>

Bij publiekrechtelijk kostenverhaal (bij zowel met als zonder tijdvak) wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden in eigendom heeft. Hierbij moet worden gerekend met de inbrengwaarde van de gronden. Om de kosten van (onder andere) bovenwijkse voorzieningen te mogen verhalen dient te zijn voldaan aan drie criteria (de zogenoemde P-T-P criteria):

- 1) **Profijt:** het (plan)gebied moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen.
- 2) **Toerekenbaarheid:** de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het plan gemaakt.
- 3) **Proportionaliteit:** als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen in de verschillende plangebieden.

De kern van het kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van de opbrengsten per ontwikkelaar. Kosten zijn slechts verhaalbaar voor zover ze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, in de zogenaamde kosten-



soortenlijst (bijlage IV Omgevingsbesluit). In deze bijlage zijn de kostensoorten opgenomen voor ontwikkelingen met en zonder tijdvak.

#### ***Bovenwijkse voorzieningen***

Bij bovenwijkse voorzieningen gaat het om kosten voor voorzieningen waarvan ook andere locaties buiten het exploitatiegebied profiteren, zoals de aanleg van verkeerswegen, riolering, groen, straatverlichting en dergelijke. Ook sportvoorzieningen kunnen hieronder vallen, zolang deze niet uitsluitend in gebruik zijn bij één vereniging en mits deze voorzieningen vrij toegankelijk zijn. Een voorbeeld van zo'n voorziening is een trapveld. Een maatschappelijke voorziening zoals een onderwijsgebouw valt hier niet onder. In het geval van exploitatieregels zijn op bijdragen aan de bovenwijkse voorzieningen de PTP-criteria van toepassing. Via een anterieure overeenkomst (zie het kopje '*privaatrechtelijk*') worden de kosten ook toegerekend aan verschillende gebieden, met dien verstande dat de genoemde criteria niet van toepassing zijn. Hier geldt de contractvrijheid. Wel is het verstandig om ook hier te motiveren op grond van de PTP-criteria om te voorkomen dat er in een later stadium onverschuldigde betaling wordt ingeroepen<sup>4</sup>. Om deze toerekening inzichtelijk te maken is een separate nota kostenverhaal opgesteld (bijlage 1).

#### ***Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen***

Op basis van afdeling 13.7 Omgevingswet bestaat de mogelijkheid om aan initiatiefnemers een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' te vragen. Een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is een bijdrage in de kosten die niet op de wettelijke kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelde partij vraagt. Deze bijdrage wordt uiteindelijk gebaseerd op de omgevingsvisie Land van Cuijk, voor een verdere uitwerking wordt verwezen naar de nota kostenverhaal (bijlage 1).

De financiële bijdrage is beperkt tot de aangewezen gevallen. Wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is kan geen bijdrage gevraagd worden.

Er is onderscheid naar activiteiten waarover een overeenkomst gesloten kan worden en zaken die via het omgevingsplan kunnen worden geregeld. Dit is uitgewerkt in de artikelen 8.20 en 8.21 van het Omgevingsbesluit.

#### ***Daadwerkelijk kostenverhaal via beschikking bestuursrechtelijke geldschuld***

Het daadwerkelijke kostenverhaal, het innen van kosten, loopt via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Met deze beschikking, vergelijkbaar met een besluit tot vaststelling van belasting of leges, wordt het bedrag de initiatiefnemer moet betalen vastgesteld en ontstaat een vordering van de overheid op de initiatiefnemer. Een initiatiefnemer vraagt deze beschikking bij het college van burgemeester en wethouders. Pas na betaling kan een initiatiefnemer met de activiteit starten. Dit kan anders zijn als de beschikking een ander tijdstip van betaling bepaalt.

#### ***Planschade***

Een bijzondere kostenpost is planschade. Door een wijziging in het planologisch regime kunnen belanghebbenden schade lijden. In de Omgevingswet is planschade geregeld in artikel 15.1 onder de overkoepelende naam 'nadeelcompensatie'. Planschade ontstaat door het wijzigen van het omgevingsplan of via de omgevingsvergunning. De schade is pas opeisbaar na vergunningverlening.

Planschade treedt niet alleen op bij faciliterend grondbeleid, maar is gekoppeld aan het bestuursrechtelijke besluit tot wijziging van het planologisch regime. Bij actieve grondpolitiek wordt de nadeelcompensatie over het algemeen verdisconteerd in de verkoopprijs. De nadeelcompensatie is een kostenpost in de GREX. Bij faciliterend grondbeleid en bij mengvormen bestaat de mogelijkheid de schade, net als het kostenverhaal, te verhalen op de initiatiefnemer. Dit is bepaald in artikel 13.3c Omgevingswet. Het verhalen van deze kosten moet contractueel zijn vastgelegd.

## **6 Mengvormen grondbeleid**

### **6.1 Publiek Private Samenwerking**

In hoofdstuk 3 is Publiek Private samenwerking (PPS) als volgt omschreven:

*“Publiek Private Samenwerking ofwel PPS betekent dat de gemeente en een of meerdere marktpartijen samenwerken. Een gemeente kan om verschillende redenen streven naar samenwerking met private partijen. Die redenen kunnen worden gevonden in meerwaarde voor de gewenste gebiedsontwikkeling zoals meer deskundigheid, slagkracht en marktkennis. Daarnaast kan een reden zijn reductie van risico doordat die wordt gedeeld met de markt. De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen vindt*

4) Een onverschuldigde betaling kan ontstaan wanneer gecontracteerd wordt over onderwerpen daar waar het niet toegestaan is.

veelal plaats via constructies waarvan het meest bekende zijn het bouwclaimmodel, het joint venture-model en het concessiemodel.”

Van een PPS is sprake wanneer een rechtsvorm is opgericht. Het enkel en alleen overleg voeren met een partij is niet voldoende om te spreken van PPS. Bij een PPS constructie bepaal je samen met de afgevaardigden hoe het eindproduct eruit komt te zien.

Hierna worden achtereenvolgens het bouwclaimmodel, het joint venturemodel en het concessiemodel behandeld.

## 6.2 Bouwclaimmodel

Deze vorm van PPS wordt ook wel het coalitiemodel genoemd. Bij deze samenwerkingsvorm is de grond binnen een plangebied veelal geheel of gedeeltelijk in het bezit van private partijen. De private partij verkoopt de betreffende grond aan de gemeente die vervolgens de grondexploitatie voert. Bij het bouwclaimmodel wordt de grond aan de gemeente verkocht in ruil voor de plicht of recht tot afname van bouwrijpe kavels. Tussen de gemeente en de marktpartijen worden daarbij afspraken gemaakt over het aantal terug te leveren bouw kavels. Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt, worden bouwrijpe kavels tegen een vooraf afgesproken prijs terug geleverd aan de ontwikkelaar.

De meerwaarde van het bouwclaimmodel voor de gemeente zit in het afdekken van risico's door bij de aankoop van de grond al afspraken te maken over de prijs waarvoor de grond - bouwrijp - zal worden afgenomen. Er ontstaat grip op de ontwikkeling omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming plaatsvindt. De afnameplicht geeft de gemeente niet altijd volledige zekerheid. Deze plicht kan bijvoorbeeld voorwaardelijk gekoppeld zijn aan een planwijziging en het voorverkoopresultaat, afhankelijk van wat bij de bouwclaimovereenkomst is overeengekomen. Deze contractvorm is aantrekkelijk voor de gemeente, omdat de gemeente 100% van de gemaakte kosten voor de planontwikkeling kan verhalen. De gemeente voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden verrekend in de uitgifteprijs van de grond. Er zijn enkele belangrijke aandachtspunten bij het bouwclaimmodel:

- prijsbepaling voor de overname van de gronden;
- spanningsveld met Europese aanbestedingsregels; en
- duidelijke afspraken over bouwrecht of bouwplicht.

Het bouwclaimmodel is het meest gebruikte model van PPS.

## 6.3 Joint venturemodel

Deze vorm van PPS wordt ook wel het alliantiemodel genoemd. De meest uitgesproken vorm van PPS is de joint venture waarbij gemeente en marktpartij(en) samen een rechtspersoon (grondexploitatie-maatschappij, afgekort GEM) oprichten voor de realisatie van een project waarin voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie wordt uitgevoerd. Daarin wordt ook de zeggenschap over de grondexploitatie gedeeld. In dit model zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente minder groot, vanwege de gedeelde zeggenschap binnen de GEM. Een joint venture kan in verschillende juridische vormen worden vervat. De keuze voor een joint venture met oprichting van een gezamenlijk rechtspersoon, heeft voordelen ten opzichte van een samenwerking met een private partij door middel van alleen een overeenkomst. Het oprichten van een gezamenlijke onderneming biedt de mogelijkheid op een bedrijfsmatige manier in te spelen op de dynamiek van ontwikkelprocessen. Bovendien worden financiële risico's in belangrijke mate buiten de eigen organisatie en in de gezamenlijke rechtspersoon geplaatst. Daarnaast staat een gezamenlijke rechtspersoon op enige afstand van partijen, zodat voor het betreffende project als één gezicht naar buiten kan worden getreden.

De GEM verwerft grond binnen het plangebied, is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en voor de gronduitgifte. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf. Het grondexploitatie-risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus verdeeld tussen gemeente en marktpartijen, in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Doorgaans zijn de private partijen in de GEM ook (in belangrijke mate) de preferente afnemers van bouwgrond ten behoeve van risicodragende opstalontwikkeling<sup>5</sup>. De grondprijzen zijn marktconform en afspraken worden gemaakt over een grondafnameplanning om te voorkomen dat het afzetrisico van de opstalontwikkeling door de partners wordt afgewenteld op de grondexploitatie. Partijen stellen een onafhankelijke projectdirecteur aan die de operationele leiding van de GEM ter hand neemt. De projectdirecteur stuurt de planontwikkeling- en realisatie aan, bereidt besluitvorming voor en zorgt voor periodieke rapportages waaronder de actualisatie van de grondexploitatie. De grondexploitatie van de GEM staat op afstand van de gemeentelijke organisatie. Met behulp van een GEM kunnen kennis en middelen worden georganiseerd,

5) De effecten van het Didam-arrest moeten daarbij wel worden betrokken.

worden risico's gereduceerd en wordt professionele sturing gegeven aan de ruimtelijke processen. Belangrijk is hoe de risico's zijn ondergebracht in de grond- en opstalexplotatie. De gemeente participeert normaal gesproken niet in de opstalexplotatie van commerciële programma's.

#### 6.4 Concessiemodel

Bij de ontwikkeling van een plangebied kan een gemeente er ook voor kiezen zich te beperken tot het vooraf stellen van een aantal randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt vervolgens de gehele planontwikkeling, zowel wat betreft de grondexploitatie als wat betreft de opstalexplotatie, overgelaten aan een private partij. De gemeente heeft aanvankelijk het initiatief. De gemeente vraagt projectontwikkelaars om hun plannen voor ontwikkeling van het plangebied in te brengen. Na selectie verkoopt de gemeente de grond, voor zover nodig met in achtname van het gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Vervolgens ontwikkelt en realiseert de geselecteerde ontwikkelaar het plangebied. De gemeente houdt daarbij toezicht op de kwaliteit, op basis van vooraf opgestelde randvoorwaarden en op het plan waarmee de ontwikkelaar is gecontracteerd. Tijdens de realisatiefase draagt de gemeente haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van de openbare voorzieningen over aan de private ontwikkelaars. Dit model is bijvoorbeeld interessant voor uitbreidingslocaties op agrarisch grondgebied, kleinschalige ontwikkelingen of ontwikkelingen op deelplanniveau, omdat in dat geval de kans op onvoorzien ontwikkelingen die mogelijk om gemeentelijke bijsturing vragen, relatief klein is.

#### Toepassing Land van Cuijk

- De mogelijkheid om bij gebiedsontwikkeling een samenwerkingsverband aan te gaan wordt opengelaten.
- De keuze daarin is afhankelijk van de situatie en zal afhankelijk van het speelveld aan de gemeenteraad worden voorgelegd.
- PPS wordt vooral gebruikt bij grootschalige bedrijventerreinen of recreatie en minder snel gebruikt bij bijvoorbeeld woningbouw.

#### 6.5 Stedelijke kavelruil

Bij binnenstedelijke ontwikkelingen (voornamelijk transformaties) is kavelruil een nuttig instrument. Het is een nieuw instrument in de Omgevingswet (zie afdeling 12.6 Omgevingswet).

Figuur 3: toelichting op het instrument stedelijke kavelruil.



Het instrument is erop gericht eigenaren bijeen te brengen om in versnipperde eigendomssituaties te komen tot planrealisatie.

Stedelijke kavelruil is in diverse situaties toepasbaar:

- Op stedelijke locaties waarin de huidige kavelindeling een belemmering vormt om de gewenste bebouwing te verwezenlijken.

- Op stedelijke locaties waar ruil van gebouwen nodig is om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven.
- Bij ruil tussen het stedelijk en het landelijk gebied met als doel om de leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

Stedelijke kavelruil is bijvoorbeeld inzetbaar als perceelsgrenzen moeten worden gewijzigd bij nieuwbouw op uitleglocaties of als clusters van woningen, bedrijven, kantoren of winkels moeten worden gevormd bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden.

De overeenkomst die gesloten wordt is niet opzegbaar. Hierdoor kan de 'schakel' niet worden doorbroken en is zekerheid over de ruil van de grond. Er kunnen ook partijen meedoen (denk aan ontwikkelaars) die geen grond hebben in het gebied. Het nadeel van kavelruil is de discussie over taxatie en de waardering van de gronden, met name in het landelijk gebied. Er bestaat immers altijd verschil in de ontwikkelcomponent van de afzonderlijke gronden.

## 7 Financiële beheersing

Het grondbeleid is gericht op het bereiken van gewenste publieke c.q. maatschappelijke doelen met inzet van het grondbeleidsinstrumentarium op de grondmarkt. In de gevallen waarin de gemeente een intensere - en bovendien kansrijke - sturing via grondbeleid wenst, heeft dit wel een prijs in die zin dat bij een gebiedsontwikkeling waarin de gemeente hoog inzet op sturing en grip, de risico's van de betreffende gebiedsontwikkeling in hogere mate voor rekening van de gemeente zijn. Hoe meer grip en sturing, des te groter de winstmarge maar des te groter zijn de risico's. In de volgende tabel is deze relatie schematisch in beeld gebracht.

Tabel 7: 'Sturing en risico hoofdvormen grondbeleid'.

	Actief	Faciliterend	PPS
Wijze van gebiedsontwikkeling	Omdat de planvorming en grondverwerving bij de gemeente ligt, kan direct op (ruimtelijke) doelen worden gestuurd.	Afspraken nodig met ontwikkelende partij. Sturen door goede kaderstelling vooraf en met exploitatieregels of anterieure overeenkomst.	Deels gelijk aan faciliterend, met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie.
Financiële risico's	Een groot deel van de risico's én de opbrengsten ligt bij de gemeente.	Ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij kunnen profiteren van een positief saldo grondexploitatie.	De verdeling van de financiële lasten is een kernpunt van de PPS. Risico's worden gedeeld via een verdeelsleutel.

Grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Aan grondbeleid zijn risico's verbonden die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en zo volledig mogelijk onderdeel van die besluitvorming moeten uitmaken. Het signaleren, bekend zijn met de risico's van de verschillende vormen van grondbeleid roept de vraag op hoe daarmee om te gaan en hoe ze kunnen worden beheerst. Een deel van het antwoord op deze vragen zit in de keuze voor welke hoofdvorm van grondbeleid wordt gekozen. De afweging daarover gaat ook over het risicoprofiel dat de gemeente voor zichzelf in algemene zin wenst. Het antwoord zit deels ook in de wijze waarop het proces van een gekozen strategie zichtbaar wordt gemaakt. Daarmee komt ook de controlerende taak die de gemeenteraad ook op het terrein van het grondbeleid en exploitatie heeft in beeld. Een deel van het antwoord zit óók in de wijze waarop met kosten van niet voorzienbare risico's wordt omgegaan. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beheersing van de financiële risico's van grondbeleid.

### 7.1 Samenwerkingsvormen

Voor de voorbereiding en uitvoering van een ruimtelijk project kan de gemeente de samenwerking met één of meerdere marktpartijen aangaan. Ook is samenwerking met andere openbare lichamen mogelijk. In dergelijke constructies deelt de gemeente de risico's en de regie. Gezamenlijk wordt over het algemeen één grondexploitatie gevoerd. De gezamenlijke grondexploitatie van samenwerkende partijen heeft consequenties voor de eigen gemeentelijke begroting. Het betreft hier niet alleen financiële afspraken en resultaten, maar ook de risico's die de gemeente als partner draagt.

#### Toepassing Land van Cuijk

- Bij projecten waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid voert, kan een exploitatieberekening worden gevraagd aan de ontwikkelende partij. Dit is afhankelijk van de grootte en complexiteit van het project.

- Als sprake is van gemeenschappelijke grondexploitatie met andere partijen, worden de financiële risico's en consequenties voor de gemeente expliciet gemaakt.
- De grondexploitatie wordt jaarlijks geactualiseerd (bij een samenwerkingsvorm).

## 7.2 Risicobeheersing

*Een risico wordt gedefinieerd als 'het verschil tussen uitgangspunten en de afwijking op die uitgangspunten die zich gegeven een bepaald reëel scenario op termijn kan voordoen'.*

Risicomanagement is een regelmatig, systematisch onderzoek naar risico's die de (financiële) haalbaarheid van een project bedreigen én de formulering en toepassing van maatregelen waarmee deze risico's zo doeltreffend mogelijk kunnen worden beheerst. Grondexploitatie is een risicodragende activiteit, die vraagt om adequate analyse en beheersing van deze risico's. In het kader van risicomanagement is het van belang in welke mate de gemeente zelf een risico kan beïnvloeden. Indien de beïnvloedbaarheid groot is kan een gerichte strategie worden ingezet om een negatief risico te beperken of zelfs af te wenden. Indien de beïnvloedbaarheid gering is, is monitoring van belang om tijdig over de omvang en het financiële gevolg te kunnen rapporteren. Dit kan leiden tot het bijstellen van ramingen en/of aanpassingen in het plan. Bij het opstellen van een exploitatieberekening wordt ook een risicoanalyse opgesteld. Een goede risicoanalyse omschrijft helder en eenduidig wat de grootste risico's, negatief of positief, zijn voor een bouwproces. Beheersmaatregelen om risico's te beperken of juist te vergroten worden gedefinieerd, toegewezen en geëvalueerd. Jaarlijks wordt bij actualisering van de exploitatieberekening van gemeentelijke exploitaties (actief grondbeleid) ook de risicoanalyse geactualiseerd.

### **Toepassing Land van Cuijk**

- De grondexploitatie met bijbehorende risicoanalyse wordt ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.
- De grondexploitatie en de risicoanalyse worden jaarlijks geactualiseerd.
- Indien zich een wijziging in de exploitatie of in de risico's voordoet, wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd.
- Binnen de gemeente Land van Cuijk wordt voor de grondexploitaties, naast het meest realistisch scenario ook een pessimistisch scenario bepaald. Op basis van de negatieve resultaten van het pessimistisch scenario wordt de hoogte van de risicoreserve bepaald.

## 7.3 Winst- en verliesneming

De Commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) heeft in de 'Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) een toelichting gegeven over het winst- en verliesnemen. Daaraan is het volgende ontleent.

Winst nemen op meerjarige grondexploitaties wordt beheerst door het voorzichtigheidsbeginsel. Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat realisatie van de winst moet worden uitgesteld totdat daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moeten worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Er zijn verschillende complicaties die het nemen van (tussentijdse) resultaten op de grondexploitatie bemoeilijken:

- In de praktijk zijn de nog te maken aanlegkosten niet goed in te schatten door de conjunctuurgevoeligheid van het meerjarige vervaardigingsproces.
- Ook zijn de mogelijke opbrengsten zeer conjunctuurgevoelig en zijn niet alle kavels op voorhand al verkocht tegen de wenste verkoopprijzen.
- Tijdens het meerjarige proces ontstaan er vaak nieuwe inzichten die nopen tot een andere uitvoering of er treden onvoorziene verrassingen op.
- De aangelegde infrastructuur, zoals wegen en riolering, is voor een deel dienstbaar aan alle percelen waardoor het financieel afsluiten van delen van een locatie problemen oplevert.

### **Tussentijds winst nemen**

De gerealiseerde winsten op actieve grondexploitaties worden toegevoegd aan de (algemene) reserve(s). Conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) moet winst tussentijds worden genomen als daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit houdt in dat winsten niet pas bij het afsluiten van de grondexploitatie worden genomen. Voldoende zekerheid om winst te nemen bestaat wanneer wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het resultaat van de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én



- de kosten zijn gerealiseerd (winst naar rato van de realisatie genomen).

Winst dient te worden genomen conform de Percentage of Completion methode (POC). Hierbij worden opbrengsten en kosten naar rato van de prestatie verwerkt. De tussentijdse winstneming wordt jaarlijks verantwoord. Als gevolg van veranderende marktomstandigheden kan uit de actualisatie van de grondexploitaties blijken dat er te veel winst is genomen. In dat geval, dient conform het BBV de winst direct te worden teruggedraaid. Dit kan door een lagere tussentijdse winstneming, het treffen van een voorziening of een afboeking die als een negatieve opbrengst ten laste van de grondexploitatie wordt gebracht.

#### **Verwerken van verliezen**

Het is mogelijk dat een exploitatieopzet wordt gemaakt waarbij vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten en lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatie voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies. Het is ook denkbaar dat een aanvankelijk winstgevend prognose van een grondexploitatiebegroting omslaat naar een verliesgevend begroting, bijvoorbeeld als gevolg van conjuncturele omstandigheden, noodgedwongen planwijzigingen en dergelijke. De tot dan toe geactiveerde grondexploitatie krijgt dan een lagere waarde. Die lagere waarde kan in de verslaglegging (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- 1) via een (niet-herstelbare) afboeking; en
- 2) via het treffen van een voorziening die wordt afgetrokken van de waarde van het actief.

In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen (dubieuze debiteuren), een waarde correctie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans. Voordeel van het aanbrengen van de noodzakelijke waarde correctie via het treffen van een voorziening is dat er automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijdse winst naar voren komen.

#### **Toepassing Land van Cuijk**

- Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies gewaardeerd op contante waarde<sup>6</sup>.
- Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

### **7.4 Winst- en verliesneming (2)**

Algemeen gesproken is het verstandig dat een gemeente een passend financieel weerstandsvermogen opbouwt voor de risico's van de grondexploitatie, zoals voor fluctuaties in de ramingen als gevolg van de jaarlijkse actualisaties. Hiervoor is nodig een deugdelijke risicoanalyse die aannames bevat over bijvoorbeeld de conjuncturele ontwikkelingen om het noodzakelijke weerstandsvermogen voor de grondexploitaties te bepalen. Een algemeen uitgangspunt is verder dat voor exploitaties met een onafwendbaar voorzien negatief saldo direct een voorziening moet worden gevormd. Naast een voorziening grondexploitatie, als waarde correctie voor een voorzien verlies, kunnen grondexploitatie-reserves worden gevormd. Over de noodzakelijke omvang van de reserves lopen de meningen uiteen. Het komt voor dat een gemeente bewust de vorming van een voorziening voor verliesgevend exploitaties ten laste van de algemene middelen/ reserve brengt. Ook komt het voor dat een gemeente een reserve vormt voor grondexploitaties en daar de vorming van een voorziening van verliesgevend exploitaties mee dekt. Dat laatste heeft dan als voordeel (mits de reserve redelijke gelijkmatig wordt gevormd) dat de normale exploitatie van de gemeente niet belast wordt met fluctuerende toevoegingen aan de voorziening voor negatieve grondexploitaties. Een moderne aanpak is dat met behulp van een risicomodel de benodigde omvang van voorziening en reserve(s) wordt bepaald. Tevens kan deze 'berekende' reserve dan geconfronteerd worden met de werkelijke omvang van de reserve grondexploitatie waarin het verwachte eindresultaat van de grondexploitaties is begrepen.

#### **Reserve Grondexploitatie**

De Reserve Grondexploitatie is een reserve, onderdeel van de Algemene Reserve, waaraan alle batige saldo's van grondexploitatieplannen worden toegevoegd. In het licht van artikel 43 BBV is de Reserve Grondexploitatie een bestemmingsreserve. Deze wordt gevoed door:

6) Volgens artikel 17 lid 2 Financiële verordening Gemeente Land van Cuijk 2022.

- het toevoegen van batige saldi van afgesloten grondcomplexen en uit tussentijdse winstnemingen vanuit lopende grondexploitaties;
- opbrengsten van verkopen van vastgoed;
- incidentele bijdragen uit de Algemene Dienst; en
- mutaties in de reserves. Deze kunnen leiden tot het terugvloeien van middelen naar de Reserve Grondexploitatie.

Onttrekkingen aan de Reserve Grondexploitatie kunnen worden gedaan voor:

- het vormen van voorzieningen ter afdekking van negatieve exploitatiesaldi;
- mutaties naar andere reserves;
- afroming ten gunste van de Algemene Dienst; en
- overige incidentele uitgaven ten behoeve van de grondbedrijfsfunctie.

De Reserve Grondexploitatie is een bestemmingsreserve die primair is bedoeld voor het opvangen van financiële gevolgen van (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingsplannen.

Een methode om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen is een beoordeling van de risico's per grondexploitatie. Door de risico's van alle grondexploitaties te sommeren ontstaat een beeld van het totale financiële risico. Voordeel van deze methode is een vrije precieze benadering van de risico's, nadeel is echter de grote hoeveelheid werk die aan deze methode is verbonden. Daarnaast zijn soms niet alle risico's daadwerkelijk kwantificeerbaar of is er sprake van een grote risicomarge. Veel gemeenten hebben (in samenspraak met hun accountant) een eigen (derde) methode opgesteld om de vereiste weerstandscapaciteit te bepalen. Hiervoor worden diverse rekenmodellen gebruikt.

#### ***Toepassing Land van Cuijk***

- Een voorziening dient voor de dekking van een geprognosticeerd verlies van een grondexploitatie.
- De voorziening dient voldoende middelen te bevatten om het gehele verlies te kunnen afdekken.
- Voor iedere grondexploitatie met een geprognosticeerd verlies wordt een afzonderlijke voorziening ingesteld.
- Jaarlijks wordt op basis van de herziening van de grondexploitatieberekeningen de noodzakelijke omvang van de voorzieningen opnieuw bepaald.

## **8 Organisatie grondbeleid**

In de hoofdstukken hiervoor is beschreven waar het grondbeleid uit bestaat, binnen welke kaders het wordt ingezet, welke ambities de gemeente heeft en hoe het grondbeleid wordt vormgegeven. Dit hoofdstuk gaat over de organisatie van het grondbeleid binnen de gemeente, hoe verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld, hoe en wanneer informatie verstrekt wordt en verantwoording wordt afgelegd. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de taken en verantwoordelijkheden van de raad en het college, de wijze waarop het grondbeleid ingebed zit in de planning en control cyclus en het risicomangement.

#### ***Raad en college***

De raad geeft de kaders aan waarbinnen het college het grondbeleid uitvoert en de organisatie zijn rol speelt. De raad geeft ook de richting aan waarin het grondbeleid zich dient te bewegen. De raad stelt kaders en geeft richting door middel van het vaststellen en goedkeuren van onder meer beleidsnota's (waaronder de nota grondbeleid, nota kostenverhaal etc.), omgevingsvisie, het omgevingsplan en kredietaanvragen.

De dagelijkse uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college van burgemeester en wethouders. Het college formuleert de beleidsvoornemens en de begroting waaronder beleidsvoornemens op het gebied van het grondbeleid. In de begroting is hiervoor een specifieke plek beschikbaar, namelijk de verplichte paragraaf grondbeleid. Het college laat plannen, nota's, grondexploitaties, investerings-schema's en kredietaanvragen opstellen zodat de raad kaders en richting kan aangeven. Zij laat detailplannen uitwerken tot op het niveau dat er ook daadwerkelijk ontwikkeld en gebouwd kan worden. Wanneer het college een actief grondbeleid voert, verwerft het de gronden, laat deze bouw- en woonrijp maken en geeft de grond weer uit. Als faciliterend grondbeleid een betere weg is om de gemeentelijke belangen te dienen, gaat het college anterieure overeenkomsten aan of stelt exploitatieregels op. Ook kan het college samenwerkingsverbanden aangaan met ontwikkelaars als dat in het belang is voor de realisatie van de gemeentelijke ambities. Ten slotte kan het college strategisch verwerven om de positie van de gemeente te versterken en een goede uitgangspositie te verwerven voor het verwezenlijken van de gemeentelijke ambities. Voor het aangaan van financiële verplichtingen gelden overigens de gebruikelijke bevoegdheden van het college en de raad.

#### ***Verantwoording***

Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie concrete doelstellingen. Grondexploitaties brengen kosten, opbrengsten, financiële resultaten, prestaties en risico's met zich mee. De exploitatieopzet wordt ter vaststelling voorgelegd aan de raad. De exploitatieopzet wordt minimaal jaarlijks herzien. Het college informeert de raad:

- jaarlijks over de herziening van de grondexploitaties waarbij de oorzaken van de herziening en het financiële effect die dat heeft, inzichtelijk wordt gemaakt;
- achteraf over eventuele strategische verwervingen; en
- waar nodig via de raadscommissies over belangrijke ontwikkelingen.

Het moment bij uitstek om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid is bij de jaarrekening waar verslag wordt gedaan over de uitgevoerde activiteiten, de bereikte resultaten en hoe de risico's beheerst worden. Gelijktijdig met het proces van de jaarrekening zal een Meerjaren Prognose Grondexploitaties (MPG) worden opgesteld. De MPG is een rapportage waarin informatie wordt gegeven over de (financiële) voortgang en risico's van grondexploitaties. Doelstelling van het MPG is inzicht en overzicht op het totaal van alle grondexploitaties, teneinde de informatievoorziening richting de gemeenteraad te optimaliseren. De paragraaf grondbeleid binnen de jaarrekening is de specifieke plaats om verslag te doen. Hierin zal ook een samenvatting van en verwijzing naar de MPG worden opgenomen.

De diepgang van die jaarlijkse herziening kan verschillen. Indien de jaarlijkse actualisering van de exploitatieopzet significante wijzigingen betreft, die niet meer tot de normale uitvoeringsdynamiek van een project kunnen worden gerekend, dient de raad expliciet te worden geïnformeerd. De raad zal dan om vaststelling van de geactualiseerde exploitatieopzet worden verzocht.

#### ***Toepassing Land van Cuijk***

- Het college formuleert vóór de uitvoering van een grondexploitatie waarin de gemeente participeert concrete doelstellingen.
- De exploitatieopzet wordt vooraf ter vaststelling aan de raad voorgelegd.
- Gelijktijdig met het proces van de jaarrekening wordt jaarlijks een MPG opgesteld.

*Aldus besloten door de raad van de gemeente Land van Cuijk in zijn openbare vergadering van 2 februari 2023*

*De griffier,  
Richard van der Weegen*

*De vicevoorzitter  
Twan Stiphout*