

Nota Grondbeleid 2023 Gemeente Gennepe

De gemeenteraad van Gennepe,

- gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van Gennepe d.d. 20 december 2022;
- gehoord de voorbereidende raadsvergadering d.d. 23 januari 2023;
- gelet op artikel 212 van de Gemeentewet;
- gelet op artikel 22, lid 2, van de Verordening organisatie financieel beleid en beheer gemeente Gennepe (= Financiële Verordening);

besluit:

vast te stellen de Nota Grondbeleid Gennepe 2023, inclusief overgangsrecht.

Aldus besloten in de openbare besluitvormende raadsvergadering d.d. 6 februari 2023.

De raad voornoemd,

De griffier, Jos van der Knaap

De voorzitter, Hans Teunissen



Nota Grondbeleid 2023
Gemeente Genneep

Datum: 18-11-2022
Status: Definitief
Auteurs: Hendrik van Sandick (Van Sandick advies)
Remco den Boeft (Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling)

Inhoud

Inhoud	2
Samenvatting Beleidslijnen	4
1.	Inleiding 6
1.1	Aanleiding 6
1.2	Doelstelling van deze nota 7
1.3	Karakter grondbeleid 8
1.4	Nota Grondbeleid in de gemeentelijke financiële cyclus en het omgevingsbeleid 8
1.5	Beleidslijnen 9
1.6	Leeswijzer 9
2.	Wet- en regelgeving 10
2.1	Inleiding 10
2.2	Staatssteun 10
2.3	Aanbestedingswet 10
2.4	Omgevingswet: Afdeling kostenverhaal 10
2.5	Omgevingswet: Afdeling financiële bijdragen 11
2.6	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 12
2.7	Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen 12
3.	Situationeel grondbeleid 14
3.1	Vormen van grondbeleid 14
3.2	Grondbeleid Gennep: Situationeel grondbeleid 14
3.3	Afwegingskader situationeel grondbeleid 15
3.4	Proces gebiedsontwikkeling 18
4.	Instrumenten grondbeleid 20
4.1	Inleiding 20
4.2	Verwerving 20
4.3	Beheer 22
4.4	Uitgifte 23
4.5	Grondprijzen 25
4.6	Kostenverhaal 26

5.	Beheersing en verantwoording	30
5.1	Inleiding	30
5.2	Grondexploitaties	30
5.3	Voorziening negatieve grondexploitaties	31
5.4	Reserve Bouwgrondexploitaties	31
5.5	(Tussentijdse) Winstneming	33
5.6	Waardering grondposities	33
5.7	Krediet grondexploitatie, voorbereidingskrediet en voorstudiebudget	34
5.8	Bevoegdheid college voor vaststelling grondprijzen	35
	Bijlage 1: Voor- en nadelen vormen van grondbeleid	36
	Bijlage 2: Afwegingskader grondbeleid	37
	Bijlage 3: Processchema ruimtelijke initiatieven – gemeente Gennep	38

Samenvatting Beleidslijnen

Onderstaand wordt een samenvattend overzicht weergegeven van alle beleidslijnen zoals opgenomen en uitgewerkt in de Nota Grondbeleid 2023 – gemeente Gennep.

1. Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.
- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd.
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)".
- De gemeente is voor haar geclusterde grondexploitaties verplicht tot het doen van aangifte inzake vennootschapsbelasting. Op het moment van opstellen van deze nota heeft dit tot dusver niet geresulteerd in het daadwerkelijk betalen van vennootschapsbelasting. Eventuele toekomstige betalingen kunnen worden opgevangen vanuit de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

2. Situationeel grondbeleid

De gemeente voert een situationeel grondbeleid.

3. Afwegingskader

Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord aan de hand van het afwegingskader als opgenomen in de Nota Grondbeleid.

4. Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Een potentiële strategische verwerving wordt aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader getoetst en verantwoord.

5. Verwerving

Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, een voorkeursrecht gevestigd. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van dat voorkeursrecht, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties is de inzet van het onteigeningsinstrument mogelijk.

6. Taxatie

Bij een verwerving wordt altijd een taxatie uitgevoerd waarbij maximaal tegen het uit de taxatie gevolgde bedrag wordt verworven.

7. Tijdelijk beheer

Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

8. Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen
- Bij hoge uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie
- Bij de selectie van marktpartijen wordt gehandeld conform de voorwaarden uit het Didam-arrest
- Verhuur van snippergroen is mogelijk indien aan de voorwaarden wordt voldaan.

9. Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn.
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele Nota Grondprijzen.
- Het college is bevoegd om de Nota Grondprijzen vast te stellen.

10. Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan of kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen
- Voor het gemeentelijk kostenverhaal ten aanzien van de plankosten geldt dat leges in rekening worden gebracht voor de eerste behandeling van een principeverzoek. Het kostenverhaal verloopt daarna via een te sluiten intentieovereenkomst (in gevallen waarbij niet direct een anterieure overeenkomst wordt gesloten) en een anterieure overeenkomst.

11. Grondexploitaties

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV.
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in de jaarrekening en bij de begroting als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus.

12. Voorziening negatieve grondexploitaties en Algemene Reserve Grondexploitaties

- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitaties. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Reserve Bouwgrondexploitaties. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Reserve Bouwgrondexploitaties.
- De Reserve Bouwgrondexploitaties wordt met deze Nota Grondbeleid in stand gehouden.
De noodzakelijke omvang ervan wordt bepaald door:
 - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalysesDe beschikbare omvang wordt bepaald door:
 - Voorzieningen negatieve grondexploitaties
 - Tussentijdse winst
 - Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten.

13. (Tussentijdse) winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Reserve Bouwgrondexploitaties.

14. Kredieten

- Het vaststellen van grondexploitaties en de actualisaties ervan is een bevoegdheid van de raad. Met het vaststellen ervan wordt krediet verleend voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Voorbereidingskredieten worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken geactiveerd. Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de raad. Verantwoording hierover vindt plaats via de jaarrekening.

1. Inleiding

Evenwichtig en inclusief wonen doe je in de gemeente Gennep! We realiseren een uitstekend woonklimaat voor bestaande en toekomstige burgers door te sturen op voldoende en betaalbare woningen, van de juiste kwaliteit op een geschikte locatie. We hebben hierbij oog voor de bestaande woningvoorraad én nieuwbouw. De woningen die we realiseren zijn divers, levensloopvriendelijk en toekomstbestendig.

Woonvisie gemeente Gennep, Samen bouwen we een thuis voor iedereen, vastgesteld 7 november 2022

De Gennepse bedrijventerreinen bieden ruimte aan een mix van kleine, lokale bedrijven en grote internationaal georiënteerde bedrijven. Belangrijke dragende sectoren zijn de industrie en logistiek. Gennep kan zich onderscheiden door de sterke lokale gebondenheid van ondernemers én de hoge organisatiegraad op de bedrijventerreinen.

Bedrijventerreinvisie gemeente Gennep, Visie op toekomstbestendige bedrijventerreinen Gennep, vastgesteld 14 april 2020

De gemeente Gennep streeft naar een duurzame, circulair verantwoorde economie, waarbij de ecologische voetafdruk zoveel mogelijk wordt beperkt. We zetten in op een klimaat-robuuste ruimtelijke ordening.

Groenbeleidsplan 2021 - 2031 gemeente Gennep, Groener Gennep, vastgesteld 8 maart 2021

1.1 Aanleiding

Bovenstaande citaten zijn duidelijk: Gennep is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, werken en te verblijven. Gennep is een gastvrije gemeente, gelegen in een afwisselend landschap en gezegend met een rijk historisch verleden. In de Omgevingsvisie Gennep zijn op basis van de maatschappelijke opgaven waar Gennep voor staat 4 thema's geïdentificeerd. Dit betreffen achtereenvolgens; 'Cultuurrijk Gennep', 'Krachtig Gennep', 'Hoog droog en veilig' en 'In verbinding'. Deze thema's zijn alle voorzien van speerpunten. Zo wordt in Gennep onder andere ingezet op een aanbod in wonen en voorzieningen dat gericht is op alle doelgroepen en wordt werkgelegenheid en ondernemerschap bevorderd door een goed vestigingsklimaat en door het geven van ruimte aan economische dragers. Tegelijkertijd is er nadrukkelijk aandacht voor het behoud en versterking van het groene buitengebied en duurzaamheid. Om ook in de toekomst deze kwaliteiten te kunnen blijven borgen, zijn ambities en doelen opgesteld op het vlak van:

- Wonen; opgenomen in de Woonvisie gemeente Gennep.
- Werken; opgenomen in de Bedrijventerreinvisie Gennep.
- Groen / Duurzaamheid; opgenomen in het Groenbeleidsplan Gennep.

De vraag is hoe deze doelen op een zo efficiënt mogelijke en financieel verantwoorde wijze gerealiseerd kunnen worden. De wetgever heeft hiertoe een uitgebreide set aan instrumenten aan gemeenten beschikbaar gesteld. Een deel van dit instrumentarium ziet op de inzet van het gebruik van grond en ander vastgoed als middel om bij te dragen aan het halen van geformuleerde beleidsambities. Die instrumenten zijn met name juridisch en financieel van aard. Ze zien op de wijze hoe de beleidsdoelen zo efficiënt mogelijk in een gebiedsontwikkeling opgenomen kunnen worden en hoe een en ander financieel bewaakt kan en moet worden. Inzet van dit instrumentarium kan ad hoc plaatsvinden, per project. De wetgever stelt hier geen eisen aan. Wil de beschikbare gereedschapskist

met instrumenten echt een goede bijdrage leveren aan het inrichten van financieel verantwoorde en doelmatige ontwikkelingen dan is het echter zaak hier vooraf een afgewogen en duidelijke visie op te hebben. Inzet van welke instrumenten in welke situaties gewenst is, zonder onverantwoorde financiële risico's te lopen, ligt dan op voorhand kaderstellend vast en voorkomt ad hoc handelen zoveel mogelijk. Dit staat bekend als grondbeleid. Deze *"Nota Grondbeleid 2023 - gemeente Gennep"* biedt dit gestructureerde kader. Dit vormt de belangrijkste aanleiding voor het actualiseren van de geldende Nota Grondbeleid 2017.

Meer concrete aanleidingen voor het opstellen van deze Nota Grondbeleid zijn er ook. Dit zijn:

- De Nota Grondbeleid uit 2017 is verouderd;
- De notitie Actief Grondbeleid gemeente Gennep (5 augustus 2022), waarin geadviseerd is over de (on)mogelijkheden van actief grondbeleid voor de gemeente Gennep. In het advies wordt geadviseerd de vigerende Nota Grondbeleid bij te stellen. Overigens is ook reeds een sterk signaal opgenomen over de vorm van grondbeleid die het best bij Gennep past (zie hoofdstuk 3).
- In de Financiële Verordening¹ is bovendien opgenomen dat het college minimaal eens in de vier jaar een (bijgestelde) Nota Grondbeleid aanbiedt aan de raad.
- De Commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)² heeft een vernieuwde notitie uitgebracht ten aanzien van grondexploitatie en faciliterend grondbeleid.
- De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft tot slot ook een goede aanleiding voor het bijstellen van de Nota Grondbeleid.

1.2 Doelstelling van deze nota

De doelstellingen van deze nota volgen voor een groot deel uit de aanleiding. Samengevat:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur zoveel mogelijk voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium.
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waardoor de gemeente zoveel mogelijk transparant en consequent handelt.

¹ Verordening organisatie financieel beleid en beheer gemeente Gennep (22 december 2017).

² Commissie BBV – Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)

1.3 Karakter grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, groen en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij (kunnen) inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen. De keuzes en uitgangspunten die in deze nota zijn vastgelegd hebben dus telkens als gemene deler dat we met die keuzes zo efficiënt mogelijk en financieel verantwoord willen bijdragen aan het behalen van doelen op de verschillende beleidsterreinen.

1.4 Nota Grondbeleid in de gemeentelijke financiële cyclus en het omgevingsbeleid

Grondbeleid gaat zowel over de fysieke leefomgeving als over financiële zaken. Wat betreft regels over de fysieke leefomgeving vormt de Omgevingswet het kader. Die zal naar verwachting op 1 juli 2023 in werking getreden. Die bevat instrumenten voor de gehele beleidscyclus, ook op het gebied van grondbeleid.

Onderhavige nota gaat uit van de situatie na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Naar verwachting zal de Omgevingswet per 1 juli 2023 in werking treden. Tot die tijd is de nota gebaseerd op toepassing van huidige instrumenten, zoals de Wet ruimtelijke ordening, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigeningswet. De juridische instrumenten voor grondbeleid onder de Omgevingswet zijn grotendeels overgenomen uit bestaande wetten:

- de regeling kostenverhaal vervangt de afdeling grondexploitatie uit de Wro.
- de regeling voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling vervangt de vrijwillige financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling uit de Wro.
- de regeling van het voorkeursrecht vervangt de Wet voorkeursrecht gemeenten.
- de regeling van onteigening vervangt de onteigeningswet.

Nieuw in de Omgevingswet is alleen de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering.

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

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

Voor het overkoepelende beleid voor de fysieke leefomgeving hebben wij in 2019 een nieuwe Omgevingsvisie vastgesteld. Ter uitwerking daarvan kunnen programma's worden opgesteld. Ook deze Nota Grondbeleid zou als programma in de zin van de Omgevingswet kunnen worden vastgesteld. Wij hebben daarvan afgezien, omdat een programma in de zin van de Omgevingswet alleen door burgemeester en wethouders kan worden vastgesteld. Deze nota grondbeleid bevat echter enkele belangrijke beleidsuitgangspunten, die ons inziens bij de gemeenteraad thuishoren.

Grondexploitatie en grondbeleid gaan ook over financiële aspecten. Op grond van de Gemeentewet vormt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daarvoor het kader.

Het grondbeleid en de grondexploitaties worden ingepast in de planning- en controlcyclus van de gemeente. De gemeenteraad stelt een grondexploitatie vast aan de hand van een voorstel van het college. Lopende exploitaties worden geactualiseerd bij de jaarrekening en daarover wordt gerapporteerd in de paragraaf grondbeleid.

1.5 Beleidslijnen

Om aan te geven hoe wij omgaan met de uitvoering van ons grondbeleid zijn op verschillende plekken in deze nota beleidslijnen omkaderd. In de samenvatting zijn deze verzameld weergegeven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op relevante wet- en regelgeving waarbinnen het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op het grondbeleid in Gennep en welke uitgangspunten daarbij horen. In het daaropvolgende hoofdstuk 4 is benoemd welke instrumenten de gemeente daarbij kan gebruiken en welke keuzes wij daarbij maken. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op beheersing en verantwoording in relatie tot het grondbeleid.

2. Wet- en regelgeving

2.1 Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

2.2 Staatssteun

Er zijn Europese regels over de geoorlooftheid van het verlenen van steun aan ondernemingen, in welke vorm dan ook. Het verlenen van ongeoorloofde "staatssteun"³ moet voorkomen worden. Het speelt met name bij de verwerving en verkoop van gronden en ander vastgoed door de gemeente en bij de samenwerking met ontwikkelaars. Er is sprake van staatssteun als de gemeente voor meer dan de marktwaarde vastgoed verwerft van een bedrijf dan wel voor minder dan de marktwaarde verkoopt aan een bedrijf. Waar van toepassing is in deze nota vastgelegd hoe wij het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in die situaties voorkomen.

2.3 Aanbestedingswet

De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving is nader uitgewerkt in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid⁴. Wij houden ons ook bij het grondbeleid aan dit beleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid formuleert regels voor wanneer en op welke wijze zogeheten overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Het aanbestedingsbeleid formuleert dit voor alle soorten overheidsopdrachten die de gemeente kent. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt. Ook dan is het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van toepassing.

2.4 Omgevingswet: Afdeling kostenverhaal

Gemeenten zijn verplicht om de grondexploitatiekosten die zij maken ten behoeve van een kostenverhaalsplichtig bouwplan te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

³ Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit)
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio
- De maatregel die mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU

⁴ Gemeente Gennep, Inkoop en aanbesteding: beleid gemeente Gennep, vastgesteld door B&W op 12 april 2022.

Waar het bouwplan wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar het bouwplan wel faciliteert en daar kosten voor maakt (zoals bijvoorbeeld kosten met betrekking tot het wijzigen van de openbare ruimte). Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- **Minnelijke route via een anterieure overeenkomst:**
De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan de dan vastgestelde kostenverhaalsregels of kostenverhaalsvoorschriften (zie hierna). Anterieur bestaat er meer vrijheid.
- **Dwingende route via kostenverhaalsregels of kostenverhaalsvoorschriften:**
Hiervoor biedt de Omgevingswet in Afdeling 13.6 een regeling. Indien het kostenverhaal nog niet verzekerd is, is de gemeente verplicht bij het vaststellen van besluit waarmee het bouwplan planologisch mogelijk wordt gemaakt het kostenverhaal te regelen. Dat besluit kan een wijziging van het omgevingsplan zijn. In dat geval stelt de gemeenteraad bij de wijziging kostenverhaalsregels vast voor de locatie waar het bouwplan mogelijk wordt gemaakt. Daarbij heeft de gemeenteraad bij het omgevingsplan de keuze uit twee soorten kostenverhaalsregels: voor integrale ontwikkeling en voor organische ontwikkeling. Organische ontwikkeling is aan de orde als er nog veel onzekerheden zijn over het tijdpad, programma en investeringen. Bij een integraal kostenverhaal (met tijdvak) is er al nader duidelijkheid over tijdpad, programma en investeringen. Bij integrale ontwikkeling worden alle kosten verrekend en wordt er binnenplans verevend. Dat wil zeggen dat het tekort van verliesgevende bouwplannen aangevuld wordt vanuit de winstgevende bouwplannen. Bij de organische ontwikkeling (zonder tijdvak) worden alleen de kosten van het openbaar gebied verrekend, en vindt er geen verevening plaats van een verlies.

Als het besluit waarin het bouwplan mogelijk wordt gemaakt een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is, nemen burgemeester en wethouders in de vergunning kostenverhaalsvoorschriften op. Voordat een initiatiefnemer mag gaan bouwen, moet hij een kostenverhaalsbeschikking aanvragen. In die beschikking leggen burgemeester en wethouders het bedrag vast dat de aanvrager moet betalen. Na betaling mag de bouw pas starten. De afdwingbare route kent minder vrijheden dan de anterieure overeenkomst. Zie verder hoofdstuk 4.

Als er geen gemeentelijk investeringen of onderzoeken nodig zijn voor een initiatief, is toepassing van de afdeling kostenverhaal niet nodig. Dan kan volstaan worden met de leges, die verschuldigd zijn voor wijziging van het omgevingsplan of voor de omgevingsvergunning.

2.5 Omgevingswet: Afdeling financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om naast het kostenverhaal ook financiële bijdragen af te spreken, die bijdragen aan gebiedsontwikkeling of ruimtelijke kwaliteit. De wet kent allereerst een

vrijwillige bijdrage (artikel 13.22 Omgevingswet). Daarnaast is er de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage (artikel 13.23 Omgevingswet). Die loopt via regels in het omgevingsplan. Indien de gemeente een anterieure overeenkomst sluit dient de verplichte financiële bijdrage daarin te worden afgesproken. Zie verder hoofdstuk 4.

2.6 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties⁵ aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken concreter aan de orde.

In dit kader staan we ook kort stil bij de "Notitie Grondexploitaties"⁶ van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO - d.d. 3 september 2019). In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze Nota Grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

2.7 Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. De omvang van de grondexploitaties in Gennep is beperkt. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria⁷ gelden de geclusterde grondexploitaties van Gennep als een dergelijke onderneming. Daarmee ontstaat er een verplichting tot het doen van aangifte. In de afgelopen jaren heeft dit in Gennep niet geresulteerd in het hoeven betalen van vennootschapsbelasting. Eventueel toekomstige te betalen belasting kan opgevangen worden vanuit de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

⁵ De financiële vertaling van het productieproces dat (ruwe) grond omzet in grond voor een (andere) gewenste bestemming. Dit is een overzicht van grondopbrengsten en grondkosten uitgezet in de tijd, rekening houdend met opbrengsten- en kostenstijgingen en rentetoerekening

⁶ Commissie BADO – Notitie grondexploitaties (2019)

⁷ Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen)

Beleidslijnen: Naleving wet- en regelgeving

- De gemeente tracht het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.
- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd.
- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties conform de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)".
- De gemeente is voor haar geclusterde grondexploitaties verplicht tot het doen van aangifte inzake vennootschapsbelasting. Op het moment van opstellen van deze nota heeft dit tot dusver niet geresulteerd in het daadwerkelijk betalen van vennootschapsbelasting. Eventuele toekomstige betalingen kunnen worden opgevangen vanuit de Algemene Reserve Bouwgrondexploitaties.

3. Situationeel grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

Zoals vermeld in hoofdstuk 1 draagt het grondbeleid bij aan het zo efficiënt mogelijk behalen van doelen op andere beleidsterreinen. In de basis zijn er daarbij twee hoofdvormen te onderscheiden: *actief* en *faciliterend* grondbeleid. Elke vorm heeft voor- en nadelen. Het onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid is op hoofdlijnen als volgt:

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie volledig in handen. De gemeente neemt daartoe grondposities in door gronden (of ander vastgoed) aan te kopen. Daarnaast kan de gemeente haar bestaande grondvoorraad aanwenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken. Met het innemen van grondposities verzekert de gemeente zich van toekomstige bouwlocaties om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen tot uitvoering te brengen conform de door de gemeente gestelde voorwaarden. Vanwege de eigendomspositie kunnen die voorwaarden en eisen soms verder reiken dan wat publiekrechtelijk mogelijk is indien de gemeente geen eigenaar is van de gronden waarop een gebiedsontwikkeling wordt gerealiseerd. Bij actief grondbeleid zijn de financiële kansen en risico's die met de uitvoering van een gebiedsontwikkeling gepaard gaan voor rekening van de gemeente.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ondersteunt de gemeente derden om gronden tot ontwikkeling te brengen en geeft daarmee een deel van de regie uit handen. De gemeente beperkt zich tot het stellen van kaders waaraan ontwikkelende partijen zich dienen te houden. Hiermee kunnen belangrijke doelen worden bewaakt en geborgd. Financiële kansen en risico's zijn bij deze vorm van grondbeleid grotendeels voor rekening van de marktpartij die de ontwikkeling binnen de door de gemeente vastgestelde kaders realiseert.

Tussenvormen

Naast deze twee hoofdvormen zijn er diverse tussenvormen mogelijk met telkens bijbehorende voor- en nadelen. Voorbeelden zijn samenwerkingsvormen als een bouwclaimmodel, joint venture of een concessiemodel. Daarbij heeft de gemeente wel de regie geheel of gedeeltelijk in handen, maar liggen de uitvoering en de financiële risico's geheel of gedeeltelijk bij marktpartijen.

Situationeel grondbeleid

Van situationeel grondbeleid is sprake wanneer de gemeente per locatie, afhankelijk van situationele kenmerken een keuze maakt voor de vorm van grondbeleid.

In bijlage 1 zijn de verschillende (hoofd)vormen van grondbeleid uitgebreider weergegeven inclusief de voor- en nadelen.

3.2 Grondbeleid Gennep: Situationeel grondbeleid

In de Nota Grondbeleid 2017 kozen wij voor uitsluitend faciliterend grondbeleid: *"We verlenen medewerking aan initiatieven uit de gemeenschap, voor zover die initiatieven aansluiten bij onze ruimtelijke en volkshuisvestelijke doelstellingen. We zetten de instrumenten van grondbeleid*

faciliterend in om de gemeentelijke doelen te verwezenlijken.” In het Collegeprogramma 2022-2026 hebben wij aangegeven dat de koers ingezet wordt naar een actiever grondbeleid. Wij willen per gebiedsontwikkeling een keuze kunnen maken in de te voeren strategie. Dat betekent dat wij in onderhavige Nota Grondbeleid opteren voor situationeel grondbeleid.

Dat wil niet zeggen dat wij vaak gaan kiezen voor actief grondbeleid. Om onze gemeentelijke doelen te bereiken is het voeren van een actief grondbeleid lang niet altijd nodig of mogelijk. Niet altijd mogelijk: als ontwikkelende partijen de door de gemeente gewenste ontwikkelingen oppakken, als de financiële middelen niet beschikbaar zijn, de risico's te groot zijn of de ambtelijke capaciteit niet beschikbaar is. Niet altijd nodig: omdat de gereedschapskist instrumentarium bevat om de belangrijkste gemeentelijke beleidsdoelen te halen vanuit een faciliterende rol. Het voeren van een actief grondbeleid inclusief bijbehorende financiële risico's is dan niet noodzakelijk voor het bereiken van de gemeentelijke beleidsdoelen.

Soms kan het wenselijk zijn dat ontwikkelingen (sneller) worden opgepakt en uitgevoerd zodat urgente beleidsdoelen sneller worden behaald. In bepaalde situaties kan dat vanuit een faciliterende rol waarbij we "de markt" pro-actief benaderen en uitnodigen om ontwikkelingen op te pakken; in dat geval initiëren en faciliteren wij, zonder zelf eigenaar te zijn of te worden (pro-actief faciliterend) of we werken samen in de vorm van een overeenkomst of verdergaand in een daartoe ingerichte juridische entiteit waar risico's worden gedeeld. In bepaalde situaties lukt dit niet. Willen beleidsdoelen dan toch behaald worden dan is daar grond of vastgoed voor nodig en ligt een keuze voor een "echt" actief grondbeleid voor de hand.

De principekeuze voor situationeel grondbeleid neemt niet weg dat gezien de beperkte mogelijkheden meestal zal worden gekozen voor een reactief of proactief faciliterend grondbeleid. Actieve grondverwerving zal een uitzondering vormen.

Beleidslijn: Situationeel grondbeleid
De gemeente voert een situationeel grondbeleid

3.3 Afwegingskader situationeel grondbeleid

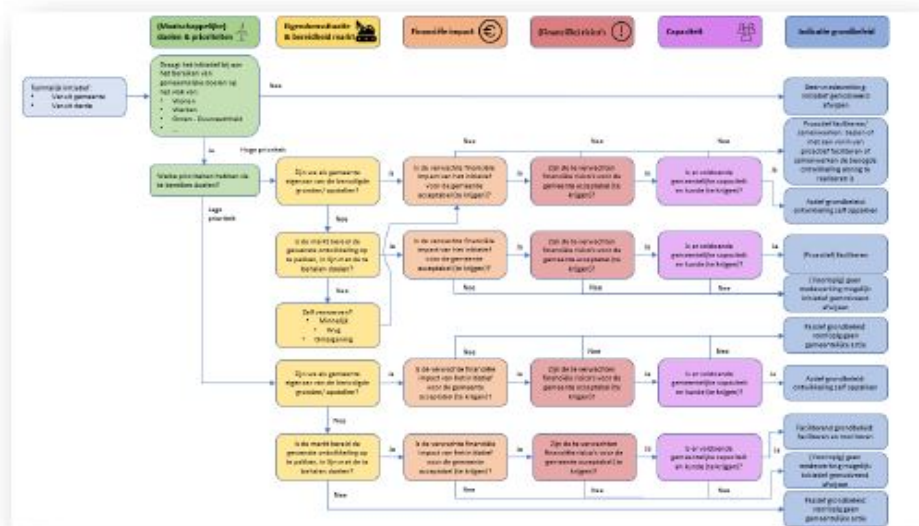
De keuze voor een meer actieve of meer faciliterende rol is locatie- en doelafhankelijk. We concretiseren het uitgangspunt van situationeel grondbeleid en doen dat in twee stappen.

- 1 Eerst formuleren we het afwegingskader en de bijbehorende inputfactoren die van belang zijn bij het maken van een keuze op projectniveau. Dit afwegingskader volgen we bij het maken van een dergelijke keuze.
- 2 Vervolgens proberen we ook de inputfactoren nader in te kaderen en in te vullen.

De inputfactoren die leidend zijn bij het maken van een uiteindelijke keuze c.q. het kiezen van een strategie op projectniveau zijn de volgende:

- (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?)
- Eigendomssituatie en bereidheid markt
- Financiële impact voor de gemeente
- (Financiële) risico's voor de gemeente
- Beschikbare capaciteit gemeente

Bovenstaande inputfactoren zijn opgenomen in onderstaand afwegingskader waarmee een concreet kader wordt geboden om op projectniveau een keuze tussen een meer actieve of faciliterende rol te maken én te verantwoorden. Een dergelijk schema is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet een strategie worden gekozen en een keuze worden gemaakt en verantwoord. Aan de hand van onderstaand afwegingskader komen daarbij de belangrijkste aspecten aan de orde en bij iedere ontwikkeling op een eenduidige manier. We hanteren dit kader dan ook bij het maken van een dergelijke keuze.



Onderstaand volgt een nadere toelichting op de inputfactoren:

- (Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?).
De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die wij als gemeente hebben en vastliggen in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie, Woonvisie of Bedrijventerreinvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, de bijdrage aan de realisatie van onze beleidsdoelen is dan in feite evident. Maar wat zijn die doelen dan? Hoe belangrijk zijn ze? En hoe prioriteren we daarin? Dit zijn vragen waar het

grondbeleid "niet over gaat". Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid bepalen we op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden en leggen we vast in daarop toegespitste beleidsnota's.

- **Eigendomssituatie.**

Uiteraard is vervolgens de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren "op groen" dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren "op groen" staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking op te zoeken. De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is die waarbij het eigendom volledig in handen is van een professioneel ontwikkelende partij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol. Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professioneel ontwikkelende partijen met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er in die laatste situatie een groot belang is het betreffende eigendom te ontwikkelen kan het onvermijdelijk zijn op enige manier in een actieve rol het eigendom van de locatie proberen te verkrijgen.

- **Bereidheid markt.**

Als een gewenste ontwikkeling actief door de markt wordt opgepakt dan is er geen reden om als gemeente een actieve rol aan te nemen en dan faciliteren wij het initiatief waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook "op groen" staan.

- **Financiële impact en risico's.**

In het voorgaande is reeds een aantal keer aan de orde gekomen dat bij een vorm van actief grondbeleid de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen draagt. Bij een faciliterende rol vallen die grotendeels aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie inventariseren wij welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe wordt een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse ingericht in de vorm van een grondexploitatie. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

- **Beschikbare capaciteit.**

Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende (ambtelijke) capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of een samenwerking op te zoeken. Voor onze gemeente zal deze factor een reden zijn om slechts in een beperkt aantal gevallen te kiezen voor actief grondbeleid.

Beleidslijn: Afwegingskader

Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord aan de hand van het afwegingskader als opgenomen in de Nota Grondbeleid.

3.4 Proces gebiedsontwikkeling

Het grondbeleid is ondersteunend en instrumenteel van aard; een gereedschapskist aan instrumenten die wij gestructureerd en zoveel mogelijk eenduidig willen inzetten bij gebiedsontwikkeling. Daar ziet de Nota Grondbeleid op. Aan de ontwikkeling van een gebied hangt echter uiteraard ook een proces. Ook dit proces willen we zoveel mogelijk gestructureerd en eenduidig doorlopen. Deze Nota Grondbeleid heeft niet het doel dit proces volledig uit te werken, maar benoemd kort de werkwijze in de gemeente Gennep.

Voor ruimtelijke initiatieven van derden is de 'Dialoog ruimtelijke initiatieven'⁸ ingesteld. Hierin is onder andere een processchema opgenomen voor de afhandeling van ruimtelijke verzoeken. In bijlage 3 is dit processchema opgenomen, waarin naast de bestuurlijke besluitvorming een belangrijke plaats wordt ingenomen door Registratie, het Planoverleg, de Strategische kamer, het overleg met de portefeuillehouder en de Omgevingstafel.

Soorten initiatieven

Zoals ook uit het afwegingskader blijkt, kunnen initiatieven tot ontwikkeling zowel vanuit de eigen gemeentelijke organisatie voortkomen alsook vanuit derden. Initiatieven die in feite vergunningaanvragen betreffen passend binnen het omgevingsplan, zijn niet de initiatieven waar deze Nota Grondbeleid op ziet. Het betreffen veelal gebiedsontwikkelingen en (kleinere) initiatieven waarvoor het nodig kan zijn een wijziging aan het omgevingsplan door te voeren. Om dit type gebiedsontwikkeling gaat het met name in deze nota.

Behandeling initiatieven

Na ontvangst van een initiatief van derden of agendering van een gemeentelijk initiatief voor een gebiedsontwikkeling komt deze in het Planoverleg ter tafel, waarin een eerste inhoudelijke en planologische toets plaatsvindt. Afhankelijk van de beoordeling van het initiatief wordt deze doorgeleid naar de behandelende medewerker van de afdeling Omgeving, danwel naar de Strategische kamer als het complexe ruimtelijke dossiers betreft die belangrijk zijn voor de fysieke omgeving. Zoals benoemd heeft de Nota Grondbeleid niet tot doel dit proces volledig uit te werken en wordt voor de verdere uitwerking en toelichting verwezen naar de 'Dialoog ruimtelijke initiatieven'.

⁸ Dialoog ruimtelijke initiatieven gemeente Gennep (2020)

Indien sprake lijkt te zijn van een haalbaar en wenselijk plan bestaan voor plannen van derden in de basis twee mogelijke vervolgroutes afhankelijk van de complexiteit van het initiatief:

- Voor eenvoudige plannen geldt in de basis het direct toewerken naar uitwerking van het plan en het sluiten van een anterieure overeenkomst (zie hoofdstuk 4). Het inrichten van een gemeentelijk projectteam is dan niet noodzakelijk
- Voor meer complexe plannen wordt per geval de aanpak bepaald. Voor de te sluiten overeenkomsten geldt hier een tussenstap (zie hoofdstuk 4).

Gemeentelijk plannen worden allereerst voorgelegd aan het College (en vervolgens aan de gemeenteraad) met een verzoek tot het instellen van een projectgroep en het beschikbaar stellen voorbereidingskrediet.

4. Instrumenten grondbeleid

4.1 Inleiding

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van bepaald instrumentarium uit de gereedschapskist nodig en/of wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten die de gemeente zelf kan inzetten. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd. De financiële effecten en gevolgen aan de orde in hoofdstuk 5.

4.2 Verwerving

4.2.1 Strategisch versus planmatig

Indien uit het afwegingskader volgt dat we als gemeente een actieve rol willen vervullen, dan kan een logisch gevolg daarvan zijn dat we gronden of ander vastgoed trachten te verwerven. Voor de goede orde wordt hier onderscheid gemaakt in een tweetal typen verwervingen afhankelijk van de mate van concreetheid van het plan:

- Planmatige verwervingen
- Strategische verwervingen

Planmatige verwervingen

Dit betreft noodzakelijke verwervingen ten behoeve een concrete gebiedsontwikkeling. Het plan is reeds vastgesteld door de gemeenteraad inclusief het bijbehorende financiële kader, de grondexploitatie. Verwervingen vinden binnen dit kader plaats.

Strategische verwervingen

Soms kan het waardevol zijn al voorafgaand aan het hebben van een concreet plan verwervingen in een gebied te plegen. Het gaat dan om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling ervan. Die verwervingen vinden dan plaats met het oog op het vergroten van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Dit kan nodig zijn om:

- Initiator te kunnen zijn een toekomstig gewenste ontwikkeling.
- Eventueel, afhankelijk van de verwervingsprijs, verwachte winst op een ontwikkeling te kunnen genereren.
- Te kunnen dienen als ruilobject om strategisch te kunnen inzetten voor mogelijk noodzakelijke verplaatsingen uit een andere gebiedsontwikkeling.
- Mogelijk negatieve effecten van toekomstig verwachte ontwikkelingen tegen te gaan.

Voor beide vormen van verwerving geldt uiteraard dat we dit weloverwogen doen. Voor de planmatige verwervingen heeft die afweging reeds plaatsgevonden en vinden de verwervingen binnen dat kader plaats. Voor de strategische verwervingen is een dergelijk kader nog niet beschikbaar. Wel gelden daarbij exact dezelfde inputfactoren als opgenomen in het afwegingskader welke inputfactoren zijn toegelicht in paragraaf 3.3. Strategische verwervingen vinden dus (pas) plaats na een toets op die inputfactoren.

Beleidslijn: Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Een potentiële strategische verwerving wordt aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader getoetst en verantwoord.

4.2.2 Vestigen voorkeursrecht

Met het vestigen van een zogeheten voorkeursrecht verschaft de gemeente zich de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. Met dit instrument komt de gemeente op de eerste rij te zitten bij grondvererving en worden andere gegadigden uitgesloten. Op grond van een raadsbesluit kan een voorkeursrecht voor 3 jaar gevestigd worden. Verlenging is mogelijk op grond van een omgevingsvisie of programma als bedoeld in de Omgevingswet en daarna op grond van het omgevingsplan, dat in de nieuw ontwikkeling voorziet. Als een eigenaar wil verkopen moeten gemeente en eigenaar het eens worden over de prijs en de bijkomende verkoopvoorwaarden. Er ontstaat geen aankoopplicht voor de gemeente als de grond wordt aangeboden. Het traject tot het vestigen van een voorkeursrecht kan daarbij parallel lopen aan een lopend onderhandelings traject tot verwerving. Zo nodig maken wij gebruik van deze mogelijkheid. Inzet van dit instrument vindt alleen plaats als uit het afwegingskader in paragraaf 3.3 volgt dat wij een actieve rol aannemen of samenwerken met marktpartijen.

4.2.3 Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aan-/verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden. Het vestigen van een voorkeursrecht kan parallel aan dit traject lopen.

4.2.4 Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving (al dan niet via een voorkeursrecht) niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Dat is geregeld in de Omgevingswet. Die wet eist dat de gemeenteraad een besluit neemt over de onteigening, waarna dat bekrachtigd moet worden door de rechtbank. Gezien de ingrijpende gevolgen voor de eigenaar gelden bij een onteigening strikte procedures. De eigenaar en andere rechthebbenden, zoals huurders en erfpachters worden volledig schadeloos gesteld. Financieel verkeren ze na onteigening in dezelfde positie als daarvoor. Dat betekent dat ook alle bijkomende schades, zoals verhuiskosten en kosten van bedrijfsverplaatsing vergoed worden evenals de proceskosten. Het is kortom een duur instrument dat ook deskundigheid vergt. In die wetenschap kan inzet van dit instrument niettemin waardevol zijn, maar geldt toepassing ervan als uitzondering.

Beleidslijn: Verwerving

Bij het verwerven van gronden wordt wanneer dat strategisch gewenst is, een voorkeursrecht gevestigd. Uitgangspunt is om, eventueel ondersteund door de mogelijkheden van dat voorkeursrecht, op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van gronden en/of opstallen. In uitzonderingssituaties is de inzet van het onteigeningsinstrument mogelijk.

4.2.5 Taxatie

Uitgangspunt in relatie tot staatssteun is dat altijd een taxatie wordt uitgevoerd en dat maximaal tegen dat bedrag wordt verworven. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.

Beleidslijn: Taxatie

Bij een verwerving wordt altijd een taxatie uitgevoerd waarbij maximaal tegen het uit de taxatie gevolgde bedrag wordt verworven.

4.3 Beheer

4.3.1 Tijdelijk beheer

In de gevallen dat gronden of opstallen niet direct na verwerving ontwikkeld worden, worden deze tijdelijk beheerd. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vorm die wij inzetten om dit te realiseren is een vorm van voortgezet gebruik. Ook verhuur kan aan de orde zijn. In de voorwaarden van de daartoe te sluiten overeenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden/het vastgoed. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

Beleidslijn: Tijdelijk beheer

Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

4.3.2 Structureel beheer

Naast vastgoed dat tijdelijk door de gemeente kan worden beheerd in het kader van een toekomstig beoogde ontwikkeling heeft de gemeente ook vastgoed en gronden in bezit voor andere doeleinden dan grondexploitatie, zoals het stadhuis, het stadskantoor, maatschappelijke voorzieningen, sportaccommodaties en groenvoorzieningen. Deze eigendommen blijven in deze nota verder buiten beschouwing.

4.4 Uitgifte

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop wij (bouw)grond ter beschikking stellen aan particulieren en marktpartijen. De verschillende instrumenten die wij daarbij hanteren worden in het onderstaande behandeld.

4.4.1 Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen aan de koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij gronduitgifte is dit ons uitgangspunt.

4.4.2 Erfpacht

Uitgifte van grond in erfpacht wordt slechts bij hoge uitzondering overwogen. Erfpacht is een beperkt zakelijk recht. Bij uitgifte in erfpacht blijft de gemeente eigenaar van de grond, maar verwerft de erfpachter het recht de gronden te gebruiken en te bebouwen. Gedurende looptijd van de erfpacht betaalt de erfpachter jaarlijks een canon aan de gemeente. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat wij meer grip kunnen houden op de toekomstige bestemming en het gebruik van de grond. Dit kan met name bij bijzondere vormen van grondgebruik nuttig zijn. Voorbeelden daarvan kunnen zijn gronden die we beschikbaar stellen voor de realisatie van bijvoorbeeld bijzondere woonvormen (flexwonen, tijdelijk wonen, tiny houses). Uitgifte in erfpacht vraagt echter ook de nodige capaciteit. Zeker wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast wegen de administratieve lasten relatief zwaar ten opzichte van de voordelen.

4.4.3 Recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal wordt bijvoorbeeld gebruikt voor sportverenigingen. Het is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd. Indien een opstalrecht overeen wordt gekomen, geldt daarbij een marktconforme retributie.

4.4.4 Selectie van (markt)partijen

Didam-arrest

In het voorgaande is ingegaan op de uitgifte van gemeentelijke eigendommen. Dit doen wij regelmatig. Tot 2021 deed de gemeente bij de gronduitgifte wel eens zaken met één geschikte partij zonder verder te zoeken naar andere geschikte gegadigden. Inmiddels is duidelijk dat de gemeente ook bij grondverkoop het gelijkheidsbeginsel streng moet toepassen. Dat volgt uit het Didam-arrest van de Hoge Raad.⁹ Als er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van het vastgoed of te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn, moet de gemeente de gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop. Deze verplichting vloeit volgens de Hoge Raad voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt volgens de Hoge Raad in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Teneinde deze gelijkheid te creëren, moet de gemeente bovendien een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot:

⁹ Hoge Raad, 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didamarrest, gemeente Montferland).

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

De informatie over deze selectieprocedure moet bovendien:

- Tijdig bekend worden gemaakt
- Op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen

Het bieden van bovengenoemde mededingingsruimte is niet vereist indien vooraf vaststaat of te verwachten is dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Dat moet toetsbaar zijn op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. In dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop bekend te maken op dusdanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen inclusief een onderbouwing waarom er naar het oordeel van de gemeente slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de verkoop.

Zogeheten één-op-één verkopen door de gemeente aan een marktpartij zijn niet toegestaan, tenzij gemotiveerd kan worden dat er slechts één serieuze gegadigde is. De gemeente moet dus altijd een vorm van mededinging borgen. Ook in situaties waarbij marktpartijen op eigen initiatief interesse tonen in gemeentelijk vastgoed en de gemeente geneigd is dat te verkopen. De gemeente moet dan nagaan of er niet ook andere geïnteresseerden zijn.

Het arrest biedt diverse open normen die door de gemeente in concrete situaties nader moeten worden ingevuld. Daartoe is de gemeente geadviseerd¹⁰, dat advies gaat in op:

- Situaties waarbij bij voorbaat sprake is/kan zijn van één serieuze gegadigde (bijvoorbeeld: bouwclaimovereenkomsten, verkoop aan corporaties, verkoop gemeentelijk snippergroen aangrenzend aan tuinen).
- Richtlijnen voor publicatie- en inschrijftermijnen bij meerdere gegadigden.
- Richtlijnen voor publicatie- en reactietermijnen bij één serieuze gegadigde.
- Richtlijnen voor toekomstige kennisgevingen waarmee een passende mate van openbaar is gegarandeerd.

Er zijn tevens voorbeelden gegeven voor:

- Publicaties bij één serieuze gegadigde
- Publicaties bij meerdere gegadigden

4.4.5 Verkoop snippergroen

De term snippergroen heeft betrekking op reststrookjes groen of verharding, die geen of een beperkte zelfstandige betekenis hebben en grenzen aan tuinen en erven van particuliere eigenaren.

¹⁰ Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling, Gevolgen arrest HR Didam voor uitgifte onroerende zaken, 18 maart 2022.

De gemeente is bereid om tot verhuur van deze reststroken over te gaan, tegen marktconforme condities, indien aan de volgende criteria wordt voldaan:

- Het perceel is niet noodzakelijk voor realisatie van gemeentelijke doelstellingen.
- Onttrekking van het perceel van het openbare groen mag niet leiden tot verkeersonveilige, sociaal onveilige of anderszins onbeheersbare situaties.
- Het perceel grenst aan particulier eigendom van de potentiële koper.
- Er is op het betreffende perceel géén sprake van markante of waardevolle bomen.
- Verhuur mag niet leiden tot 'kantelenvorming'. Als het snippergroen één strook vormt, worden er geen losse stukjes uit de strook verhuurd.

Indien snippergroen grenst aan het eigendom van verschillende eigenaren, dienen deze onderling overeenstemming te bereiken, alvorens wij meewerken aan verhuur.

Onder de Nota Grondbeleid 2017 werden reststroken in bruikleen uitgegeven. In onderhavige Nota Grondbeleid 2023 wijzigt de vorm van uitgifte voor toekomstige uitgiften van bruikleen naar de verhuur van reststroken. Op verzoeken om het aangaan van een overeenkomst met de gemeente, die zijn ingediend bij de gemeente vóór de datum van inwerkingtreding van deze Nota Grondbeleid Genneep 2023 blijft de Nota Grondbeleid Genneep 2017 van toepassing, tenzij verzoeker instemt met toepassing van de nieuwe nota. Op verzoeken ingediend op of na de datum van inwerkingtreding van de Nota Grondbeleid Genneep 2023 is de Nota Grondbeleid Genneep 2023 van toepassing

Beleidslijn: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen
- Bij hoge uitzondering wordt uitgifte in erfpacht overwogen
- In sommige situaties wordt een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie
- Bij de selectie van marktpartijen wordt gehandeld conform de voorwaarden uit het Didam-arrest
- Verhuur van snippergroen is mogelijk indien aan de voorwaarden wordt voldaan.

4.5 Grondprijzen

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die wij hanteren een belangrijke rol. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn. Wij hanteren de volgende grondprijsmethoden:

- **Sociale huurwoningen**
Hiervoor wordt met een vaste grondprijs gewerkt.
- **Sociale koopwoningen**
Deze grondprijs wordt residueel berekend.

- **(Projectmatige) woningbouw in de vrije sector**
Deze grondprijs wordt residueel¹¹ berekend. Wij laten daarbij altijd een taxatie uitvoeren. Hiermee wordt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun voorkomen.
- **Vrije kavels / Particulier opdrachtgeverschap (PO-kavels)**
Hiervoor gelden vaste comparatief bepaalde m²-prijzen.
- **Maatschappelijke functies**
Voor maatschappelijke functies geldt een vaste grondprijs per m².
- **Bedrijventerreinen / Kantoren / Commerciële voorzieningen**
Hierbij gelden grondprijzen per m² terrein dan wel per m² BVO. Hiervoor wordt de comparatieve methode gebruikt en wordt een taxatie uitgevoerd om het verlenen van ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.
- **Snippergroen / reststroken**
Kleine stukken grond grenzend aan particuliere percelen en/of projecten worden uitgegeven tegen getaxeerde waarde, nadat getoetst is op de criteria als genoemd in paragraaf 4.4.5

Bovenstaande grondprijsmethodieken gelden als kader voor het door het college jaarlijks inrichten en vaststellen van een Nota Grondprijzen. In deze Nota Grondprijzen worden reële, marktconforme grondprijzen uitgaande van bovenstaande methodieken nader kwantitatief uitgewerkt.

Het college is op grond van artikel 160 lid 1 onder d Gemeentewet bevoegd te besluiten tot het aangaan van een privaatrechtelijke rechtshandeling. Het vaststellen van grondprijzen is een voorbereidende handeling voor het aangaan van de privaatrechtelijke rechtshandeling tot grondverkoop/gronduitgifte en behoort daarom ook tot de bevoegdheid van het college. Via de mogelijkheid van de raad om financiële kaders te stellen kan de raad wel invloed uitoefenen op de vaststelling van de grondprijzen.

Beleidslijn: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn.
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele Nota Grondprijzen.
- Het college is bevoegd om de Nota Grondprijzen (grondprijzenbrief) vast te stellen.

4.6 Kostenverhaal

4.6.1 Algemeen

In de meeste gevallen zal de grond in handen zijn van een particuliere eigenaar of projectontwikkelaar en komt het er op aan met hen een overeenkomst te sluiten over de ontwikkeling. Dat kan een overeenkomst zijn over samenwerking (zoals een intentie-overeenkomst, samenwerkingsovereenkomst of realisatieovereenkomst) of een eenmalige overeenkomst over de

¹¹ Met de residuele berekening worden de stichtingskosten in aftrek genomen op mogelijke opbrengsten. Hiermee wordt een residuele grondwaarde berekend.

grondexploitatie (een anterieure overeenkomst). In een overeenkomst over grondexploitatie kunnen heel veel zaken geregeld worden, maar we beginnen met kostenverhaal.

Bij kostenverhaal gaat het om het verhalen van de kosten die de gemeente maakt bij ruimtelijke ontwikkelingen op degene die gaan bouwen. Het kostenverhaal kan privaats- en publiekrechtelijk plaatsvinden (zie paragraaf 2.4). Kostenverhaal mag privaatrechtelijk worden overeengekomen in een overeenkomst. Dat wordt een anterieure overeenkomst genoemd, omdat de overeenkomst voorafgaat aan het ruimtelijk besluit. Bovendien is het dan niet nodig om het kostenverhaal via een omgevingsplan of een omgevingsvergunning te regelen. Uitgangspunt is dat, waar van toepassing, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt overeengekomen in een anterieure overeenkomst.

Bij het bepalen van de kostenbijdrage in een anterieure overeenkomst kan een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route dienen als schaduwberekening. Wij werken met een modelovereenkomst die als basis dient voor de anterieure overeenkomsten.

Als er onverhoopt geen anterieure overeenkomst tot stand komt, biedt de Omgevingswet een stok achter de deur voor het kostenverhaal, dan is sprake van publiekrechtelijk kostenverhaal. Dan worden bij de wijziging van omgevingsplan voor het project tevens kostenverhaalsregels opgenomen. Als het project loopt via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden kostenverhaalsvoorschriften toegevoegd aan de vergunning. De initiatiefnemer kan vervolgens een kostenverhaalsbeschikking aanvragen. Daarin staat het bedrag dat betaald moet worden. Pas na betaling mag de initiatiefnemer gaan bouwen.

4.6.2 Kostenverhaal plankosten

Met betrekking tot het kostenverhaal staan we in deze paragraaf specifiek stil bij de gemeentelijke plankosten; de gemeentelijke inzet die onder andere nodig is voor de beoordeling van plannen en het in procedure brengen ervan. Let op: Dit betreft "slechts" één van de kostensoorten binnen het kostenverhaal. Hierbij gelden onderstaande uitgangspunten:

- **Principeverzoek:** Voor de allereerste beoordeling van een plan worden leges in rekening gebracht.
- **Intentieovereenkomst:** Indien de haalbaarheid van een plan nader onderzocht moet worden en hier gemeentelijke kosten mee gemoeid zijn wordt voorafgaand aan die onderzoeken een intentieovereenkomst gesloten. De kosten voor de onderzoeksfase worden aan de hand van die overeenkomst in rekening gebracht bij de initiatiefnemer. Indien uit de onderzoeken volgt dan geen haalbaar plan realiseerbaar is, volgt geen restitutie van deze bijdrage. Er wordt in deze fase gewerkt met vaste bedragen afhankelijk van de kenmerken van het initiatief.
- **Anterieure overeenkomst:** Indien uit de onderzoeksfase volgt dat een haalbaar plan realiseerbaar is, wordt toegewerkt naar een anterieure overeenkomst waarmee de integrale plankosten in rekening worden gebracht. Eventueel eerder in rekening gebrachte bijdragen via een gesloten intentieovereenkomst worden hiermee verrekend. Om de plankosten te begroten wordt gebruik gemaakt van de zogeheten "plankostenscan" (model met tijdvak).

Wij hanteren de regeling van de plankosten ook als uitgangspunt bij anterieure overeenkomsten.

4.6.3 Nota bovenwijkse kosten

In een zogeheten nota bovenwijkse kosten kunnen investeringen die van een gemeentebreed niveau zijn (dus projectoverstijgend) op eenduidige wijze toegerekend worden aan alle gebiedsontwikkelingen die er gezamenlijk toe noodzaken dit soort investeringen te plegen. Op het moment van opstellen van deze Nota Grondbeleid beschikken wij niet over een dergelijke nota en is daar ook geen noodzaak toe. Bovenwijkse kosten worden, waar aan de orde, per project toegerekend.

4.6.4 Financiële bijdragen

De gemeente hanteert bij anterieure overeenkomsten met particuliere eigenaren en ontwikkelaars op grond van de Omgevingsvisie het Genneps kwaliteitsmenu. Dat betekent dat er per bouwplan een bijdrage wordt overeengekomen voor realisatie van toepasselijke onderdelen van het menu. De vrijwillige bijdrage wordt ingezet ten gunste van verbetering van de omgevingskwaliteit buiten het plangebied. De mogelijkheid voor zo'n vrijwillige financiële bijdrage bestaat ook onder de Omgevingswet. Dat betekent dat wij het Kwaliteitsmenu kunnen blijven toepassen.

Onder de Omgevingswet is het daarnaast mogelijk om een afdwingbare bijdragen op te leggen voor kosten die niet direct toerekenbaar zijn aan een gebiedsontwikkeling, maar waar de betreffende ontwikkeling wel profijt van heeft. Voorbeelden zijn de aanleg van fietspaden in het buitengebied en natuurherstel elders in de gemeente; belangrijke gemeentelijke beleidsdoelen. Wij willen verkennen of we dergelijke bijdragen in rekening brengen bij ontwikkelende partijen om op die manier extra bij te dragen aan het behalen van deze (duurzaamheids)doelen. In dit verband zijn ook nog twee andere financiële bijdragen relevant.

Bijdrage in verband met de herplantplicht

Dat betreft een bijdrage voor de herplant van bomen als onderdeel van de voorziening kwaliteitsverbetering buitengebied, voorheen ook fonds genoemd. De bijdrage wordt opgelegd bij een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen, als bij de vergunning niet voorzien is in voldoende herplant. De regel dat daarin voorzien moet worden en dat als vergunningvoorschrift een bijdrage kan worden opgelegd is opgenomen in de Verordening bescherming houtopstanden.

Bijdrage aan Parkeerbonds (bestemmingsreserve parkeren)

Dit betreft een voorziening voor de aanleg van parkeerplaatsen. De bijdrage wordt opgelegd bij een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit als een bouwplan niet voorziet in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein. De regel dat voorzien moet worden in voldoende parkeerplaatsen is opgenomen in het omgevingsplan. De parkeernormen waaraan getoetst wordt, staan in de Nota Parkeernormen 2015.

Als een anterieure overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten, worden de laatstgenoemde bijdragen daarin meegenomen.

Beleidslijn: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan of kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen
- Voor het gemeentelijk kostenverhaal ten aanzien van de plankosten geldt dat leges in rekening worden gebracht voor de eerste behandeling van een principeverzoek. Het kostenverhaal verloopt daarna via een te sluiten intentieovereenkomst (in gevallen waarbij niet direct een anterieure overeenkomst wordt gesloten) en een anterieure overeenkomst.

5. Beheersing en verantwoording

5.1 Inleiding

Door onze keuze voor een situationeel grondbeleid kan het zijn dat wij zelf grondexploitaties voeren. In die gevallen hebben wij een actieve rol. In andere gevallen hebben wij een faciliterende rol met bijbehorende faciliterende grondexploitaties. Beide vormen van grondexploitatie hebben financiële gevolgen voor de gemeente. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe wij een en ander financieel beheersen en hoe wij daar verantwoording over afleggen.

5.2 Grondexploitaties

Binnen de gemeente zijn enkele gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit ontwikkelingen op gemeentelijk eigendom zijn geldt dat een grondexploitatie (zogenoeten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking en verantwoording plaats. Ook als wij een faciliterende rol hebben, kan het zijn dat wij kosten maken die wij door het plegen van kostenverhaal dekken. In die gevallen is sprake van een faciliterende grondexploitatie.

Onze (actieve) grondexploitaties voldoen in algemene zin aan de zogeheten stellige uitspraken uit de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:

- Grondexploitaties enkel kosten- en opbrengstensoorten en elementen bevatten die op de kostensoortenlijst in het Bro staan c.q. de equivalent ervan onder de Omgevingswet, zoals:
 - Verwerving
 - Tijdelijk beheer
 - Bouwrijp maken
 - Woonrijp maken
 - Planontwikkeling
 - Overige kosten
 - Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
 - Rente en kosten- en opbrengstenstijging
- De looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar is. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, worden extra risicobeperkende maatregelen genomen.
- Alle grondexploitaties jaarlijks herzien worden. Wij rapporteren over de grondexploitaties bij de gemeentelijke jaarrekening en begroting.

Aanvullend op de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken rekenen wij geen renteopbrengsten toe aan grondexploitaties met een positieve boekwaarde (gerealiseerde opbrengsten zijn hoger dan de gerealiseerde kosten).

Beleidslijn: Grondexploitaties

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV.
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in de jaarrekening en bij de begroting als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus.

5.3 Voorziening negatieve grondexploitaties

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Dit doen wij telkens bij de actualisatie ten behoeve van de jaarrekening op basis van het contante waarde saldo van die grondexploitaties op dat moment.

Deze voorziening staat los van de hierna te behandelen Reserve Bouwgrondexploitaties, maar de voorziening wordt wel opgehoogd door onttrekkingen uit die Reserve Bouwgrondexploitaties indien nodig. Als op een zeker moment een voorziening een hoogte kent van € 100.000 en na de herziening van de grondexploitatie deze een negatieve stand kent van € 150.000, dan betekent dit dat een bedrag van € 50.000 aan de Reserve Bouwgrondexploitaties onttrokken wordt om de voorziening voor de grondexploitatie op peil te houden. Eén en ander geldt uiteraard ook andersom, dan wordt er afgedragen aan de Reserve Bouwgrondexploitaties. Wij rekenen geen rente toe aan de voorzieningen.

5.4 Reserve Bouwgrondexploitaties

5.4.1 Aparte reserve voor de grondexploitaties

Om de risico's die gepaard gaan met het voeren van grondexploitaties te dekken, hebben wij een Reserve Bouwgrondexploitaties. Deze reserve maakt onderdeel uit van de Algemene Reserve, maar is apart gelabeld. De voornaamste reden hiervoor is dat risico's in relatie tot het grondbeleid veelal van een andere orde zijn dan risico's die door de Algemene Reserve worden gedekt. We willen daar dus extra en goed zicht op hebben en vandaar dat we deze reserve apart labelen. In het onderstaande komen de verschillende onderdelen van de Reserve Bouwgrondexploitaties aan de orde en wordt de onderlinge samenhang geduid.

5.4.2 Noodzakelijke en Beschikbare omvang Reserve Bouwgrondexploitaties

De Reserve Bouwgrondexploitaties dient een bepaalde noodzakelijke omvang te hebben om geïnventariseerde risico's afdoende te kunnen dekken. Deze noodzakelijke omvang kan jaarlijks fluctueren door wijzigingen door het vaststellen van nieuwe grondexploitaties. Mede om die reden worden de grondexploitaties jaarlijks herzien. De per jaar berekende noodzakelijke omvang moet afgezet worden tegen de op dat moment beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties. Hier kan uiteraard een verschil in zitten en afhankelijk daarvan kan het nodig zijn de beschikbare omvang bij te stellen door bijstortingen vanuit of onttrekkingen ten gunste van de Algemene Reserve.

Noodzakelijke omvang

De noodzakelijke omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties is het bedrag dat we vinden dat we nodig hebben als reserve om de risico's in de grondexploitaties voldoende te kunnen dekken indien die zich voordoen. De noodzakelijke omvang is dus afhankelijk van de geïnventariseerde risico's in de

grondexploitaties en deze berekende noodzakelijke omvang zegt dus nog niets over de beschikbare omvang; de reserve die we daadwerkelijk hebben. De noodzakelijke omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties wordt bepaald door voor elke lopende grondexploitatie een risicoanalyse uit te voeren waarbij de risico's voor de grondexploitatie worden geïnventariseerd en gekwantificeerd. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering in de Reserve Bouwgrondexploitaties nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan treffen wij daar een voorziening voor (zie paragraaf 5.3). Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil.

Beschikbare omvang

De beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties is vervolgens de reserve die we op dat moment daadwerkelijk hebben. Deze beschikbare omvang wordt in enig jaar beïnvloed door vanuit de vigerende stand in enig jaar onderstaande correcties door te voeren:

1. Voorziening negatieve grondexploitaties

Zoals in het voorgaande reeds benoemd wordt de noodzakelijke voorziening voor negatieve grondexploitaties gevoed vanuit de Reserve Bouwgrondexploitaties indien nodig. Indien blijkt dat in enig jaar "extra voeding" van de voorziening nodig is, dan beïnvloedt dit dus de beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties in dat jaar. Indien blijkt dat "minder voeding" nodig is voor negatieve grondexploitaties vergroot dit de beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties.

2. (Tussentijdse) winst

In paragraaf 5.5 wordt ingegaan op de methodiek die wij hanteren om bij grondexploitaties met een geraamd positief saldo (tussentijds) winst te nemen. Indien hiervan in enig jaar sprake is, wordt dit aan de Reserve Bouwgrondexploitaties toegevoegd. De beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties wordt daarmee dus groter.

3. Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten

Tot slot wordt de omvang van de ARG beïnvloed door eventueel noodzakelijke afboekingen van geactiveerde voorbereidingskosten. Dit zijn kosten die we als gemeente maken voor onderzoek naar de haalbaarheid van initiatieven zonder dat dekking aanwezig is in de vorm van een vastgestelde grondexploitatie dan wel een gesloten (anterieure) overeenkomst. Het kan zijn dat uit de onderzoeken volgt dat geen kansrijk project resulteert. In die gevallen wordt dus überhaupt geen grondexploitatie vastgesteld of overeenkomst over kostenverhaal gesloten. De geactiveerde voorbereidingskosten zullen dan afgeboekt moeten worden. Dit gebeurt, indien in enig jaar aan de orde, ten laste van de Reserve Bouwgrondexploitaties.

Na het doorlopen van bovenstaande stappen om zowel de noodzakelijke als beschikbare omvang van de Reserve Bouwgrondexploitaties in enig jaar te bepalen kunnen beide componenten met elkaar vergeleken worden om te bepalen of aanvulling vanuit de Algemene Reserve noodzakelijk is dan wel juist een gedeelte van de Reserve Bouwgrondexploitaties toegevoegd kan worden aan de Algemene Reserve.

Beleidslijn: Voorziening negatieve grondexploitaties en Algemene Reserve Grondexploitaties

- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitaties. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Reserve Bouwgrondexploitaties. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Reserve Bouwgrondexploitaties .
- De Reserve Bouwgrondexploitaties wordt met deze Nota Grondbeleid in stand gehouden.
De noodzakelijke omvang ervan wordt bepaald door:
 - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalysesDe beschikbare omvang wordt bepaald door:
 - Voorzieningen negatieve grondexploitaties
 - Tussentijdse winst
 - Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten.

5.5 (Tussentijdse) Winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen in eigen gemeentelijke grondexploitaties conform het BBV en met name conform de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV. Wij gebruiken de Percentage of Completion (POC-) methode om de tussentijdse winstneming te berekenen over het resultaat op eindwaarde. Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit toegevoegd aan Reserve Bouwgrondexploitaties.

Beleidslijn: (tussentijdse) winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Reserve Bouwgrondexploitaties.

5.6 Waardering grondposities

Onze bestaande grondvoorraad dient te worden gewaardeerd. Ook hier geldt dat de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV daarbij een belangrijk kader vormt. Daarbinnen worden drie typen activa gespecificeerd, namelijk:

1. *Materiële vaste activa*

Dit gaat om gronden met een vaste bestemming die niet in een transformatieproces zitten. Ook strategische gronden waar geen sprake is van gebiedsontwikkeling vallen onder deze categorie. Deze gronden worden gewaardeerd tegen (historische) verkrijgingsprijs of tegen marktwaarde wanneer deze lager is. Hiertoe worden taxaties uitgevoerd.

2. *Vorraad grond*

Dit betreft gronden die worden aangehouden om in de toekomst weer verkocht te worden, ook wel ruilgronden genoemd. Ook deze gronden worden gewaardeerd tegen (historische) verkrijgingsprijs, dan wel lagere marktwaarde en ook hiertoe worden taxaties uitgevoerd. Zolang de huidige bestemming van de ruilgronden nog niet gewijzigd is, ook al is bekend dat deze op termijn gaat wijzigen, maken ze onderdeel uit van de categorie Materiële vaste activa.

3. *Onderhanden werk, waaronder bouwgrond in exploitatie (BIE)*

Hieronder vallen alle gronden waarvoor werk te verrichten is. Voor het grondbeleid betreft dit met name de categorie "Bouwgrond in Exploitatie" (BIE) waarmee de eigen grondexploitaties worden bedoeld. Deze gronden worden gewaardeerd tegen vervaardigingsprijs.

5.7 Krediet grondexploitatie, voorbereidingskrediet en voorstudiebudget

Krediet grondexploitatie

Grondexploitaties en actualisaties ervan worden vastgesteld door de raad. Hiermee wordt een totaalkrediet afgegeven voor de investeringen die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot.

Vorbereidingskrediet

Om de haalbaarheid en kansrijkheid van projecten te bepalen zijn diverse onderzoeken en analyses nodig. In deze Nota Grondbeleid is daar uitgebreid bij stilgestaan. Ten behoeve van het kunnen uitvoeren van deze analyses is krediet nodig vooruitlopend op het eventueel vaststellen van een grondexploitatie dan wel het sluiten van een kostenverhaalsovereenkomst. De kosten die ten laste van dit krediet komen activeren wij conform de voorwaarden die de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van de commissie BBV daar aan stelt. Met het activeren van deze kosten lopen we een risico. De kans is aanwezig dat uit de onderzoeken volgt dat geen haalbaar project resulteert. De geactiveerde kosten worden dan niet gedekt door een grondexploitatie of een kostenverhaalsovereenkomst. De gerealiseerde kosten moeten dan worden afgeboekt. Dit gebeurt ten laste van de Reserve Bouwgrondexploitaties (zie paragraaf 5.4.2). Het verlenen van een dergelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de raad. De verantwoording hierover vindt plaats gelijktijdig met de verantwoording over de geactualiseerde grondexploitaties via de jaarrekening.

Beleidslijn: Kredieten

- Het vaststellen van grondexploitaties en de actualisaties ervan is een bevoegdheid van de raad. Met het vaststellen ervan wordt krediet verleend voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Vorbereidingskredieten worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken geactiveerd. Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de raad. Verantwoording hierover vindt plaats via de jaarrekening.

5.8 Bevoegdheid college voor vaststelling grondprijzen

Als uitvloeisel van deze Nota stellen burgemeester en wethouders jaarlijks de grondprijzen vast voor de diverse categorieën uitgifte. Dat doen zij bij grondprijzenbrief die zij na vaststelling bekendmaken op de gebruikelijke wijze. De bevoegdheid tot vaststelling volgt uit de Gemeentewet, art. artikel 160 lid 1 onder d , die deze aan Burgemeester en Wethouders toekent

Bijlage 1: Voor- en nadelen vormen van grondbeleid

Actief grondbeleid

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Maximale invloed op de projectsturing (woonprogrammering, buitenruimte en planning).	Ook de financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente. Dit kan zich uiten in een negatieve grondexploitatie, maar ook bij grondafwaarderingen.
Gemeente bepaalt, binnen de wettelijke kaders, zelf de samenwerkingspartners.	De financiële positie van de gemeente moet op orde zijn voordat de gemeente zich kan committeren aan actief grondbeleid.
Wanneer de grond eigendom is van de gemeente heeft de gemeente een sterkere onderhandelingspositie.	Vergt veel ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn vaak schaars.
Financiële baten zijn voor rekening van de gemeente.	
Gemeente kan bestaande grondposities inzetten om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken.	

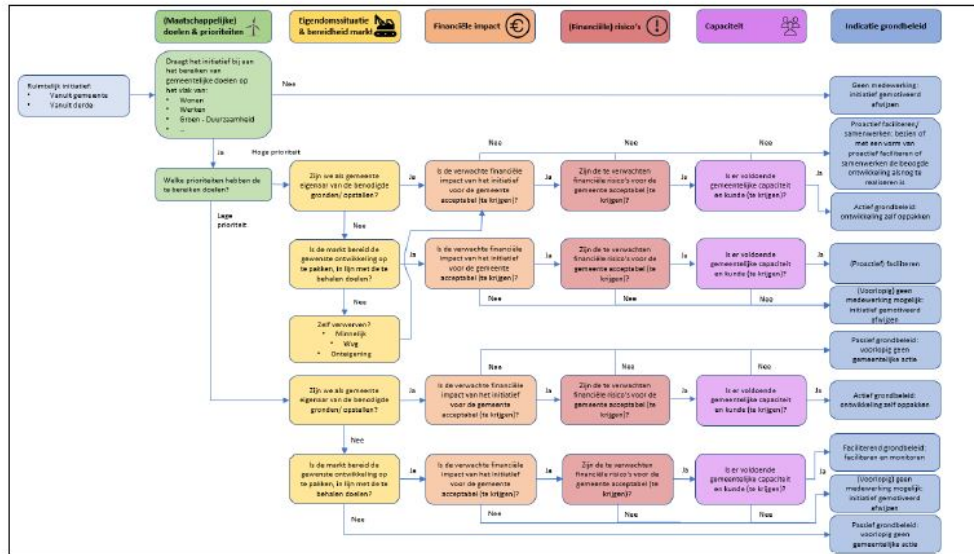
Faciliterend grondbeleid

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
(Financiële) risico's liggen niet bij de gemeente, maar bij marktpartijen.	Beperkte invloed op de projectsturing (planning). De gemeente is beperkt tot het stellen van kaders.
Vereist minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten liggen bij de marktpartij.
Gemeente kan eisen stellen middels een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst.	

Samenwerkingsvorm (PPS)

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
De risico's worden gedeeld met partners.	Financiële baten worden ook gedeeld met partners.
De gemeente is mede-initiatiefnemer en heeft meer sturing dan bij faciliterend grondbeleid.	Complexiteit bij besluitvorming. Samenwerkingspartners hebben verschillende wensen, samenwerken betekent dus ook compromissen sluiten.
Deelnemende partners hebben baat bij elkaars expertise.	Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een vrij uitvoerig en kostbaar traject zijn.

Bijlage 2: Afwegingskader grondbeleid



Bijlage 3: Processchema ruimtelijke initiatieven – gemeente Gennepe

