

## Nota Grondbeleid Maashorst 2022

maashorst 

### Routekaart

#### Waarom

Wat wil gemeente Maashorst bereiken? Wat is de aanleiding?

- bestuurlijke en sectorale ambities waar te maken, bijvoorbeeld: versnellingsagenda woningbouw, ruimtelijke ordening, economie, transformatie buitengebied, duurzaamheid, natuur, recreatie en toerisme
- inzet vrijkomende locaties / vastgoed en gemeentelijke (strategische) gronden
- privaat initiatief

#### Hoe

Grondbeleid is een middel om gemeentelijke ambities uit de omgevingswet en sectorale beleidsterreinen te realiseren. Daarnaast helpt grondbeleid om keuzen te maken en te prioriteren voor welke ambities en sectoraal beleid de schaarse grond ingezet wordt.

- Doelstellingen van het grondbeleid:
1. Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen
  2. Bij ruimtelijke ontwikkelingen het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen gemeente en grondeigenaren.
  3. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten.

#### Koers

Gemeente Maashorst voert een dynamisch grondbeleid op een ruimtelijke ontwikkelingsmaatwerk toe om te bepalen welke rol de gemeente speelt.

#### Afwegingskader

- Hoe groot is de bijdrage van het ruimtelijk initiatief aan de bestuurlijke en sectorale ambities?
- Hoe urgent is de realisatie van het initiatief?

### Grote bijdrage bestuurlijke en sectorale ambities Grote urgentie

### Bepaalde bijdrage bestuurlijke en sectorale ambities Geen urgentie

	PROACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID	NIET MEERWERKEN	
<b>Ambitie / waarden</b>	Gemeente Maashorst wil regie houden via grondposties om haar ambities en waarden expliciet in de ruimtelijke opgave te realiseren.  ☆☆☆☆	De ambities zijn voor gemeente Maashorst belangrijk maar de gemeente heeft geen volledige regie op de ontwikkeling. De gemeente is bereid tot concessies of samenwerking.  ☆☆☆☆	De ontwikkeling past in het beleid en de ambities van de gemeente. Het heeft geen prioriteit. De markt ontwikkelt zelf, sluit een anterieure overeenkomst en voldoet het kostenverhaal. Gemeente toetst met uitsluitend publiekrechtelijke taakstelling.  ☆☆☆☆	De ontwikkeling past niet in het beleid en ambities of kan niet zonder hulp van de gemeente tot stand komen, terwijl de gemeente hieraan geen medewerking wil verlenen.  ☆☆☆☆
<b>Sturing en regie</b>	Maximale sturing en regie op de ontwikkeling door gemeente Maashorst is de enige mogelijkheid om de ambities in een ontwikkeling te realiseren.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst heeft comfort dat markt de ontwikkeling uitvoert en laat daarmee een deel van de sturing op de ontwikkeling los, maar sturing blijft belangrijk.  ☆☆☆☆	<b>Noodzaak:</b> De ontwikkeling kan door de initiatiefnemer zelfstandig worden uitgevoerd zonder inspanning van de gemeente buiten haar publiekrechtelijke taakstelling.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst heeft een onderbouwing waarom er geen noodzaak bestaat om aan de ontwikkeling mee te werken.  ☆☆☆☆
<b>Maatschappelijk rendement</b>	Het maatschappelijk rendement en de investering in de kern is belangrijk of de maatschappelijke noodzaak vraagt dat gemeente Maashorst de risico's en een eventueel het verlies in de grondexploitatie aanvaardt.  ☆☆☆☆	Gem. en de Maashorst gaat samen met een marktpartij in overleg over het in aanpak van de realisatie van de ambities en waarden te realiseren. Gemeente Maashorst is bereid tot publieke investeringen die niet gteest verhaald kunnen worden op de markt.  ☆☆☆☆	<b>Past in beleid:</b> De ontwikkeling past binnen de ambities van de gemeente Maashorst of de gemeente Maashorst is bereid om de ontwikkeling binnen het sectoraal beleid of gemeentelijke ambities te laten vallen.  ☆☆☆☆	De ontwikkeling past niet in het beleid of ambities en gemeente Maashorst is niet bereid om hiervoor het gebruik van de markt aan te gaan en het beleid aan te passen.  ☆☆☆☆
<b>Financieel</b>	Het resultaat van de grondexploitatie is leidend. Gemeente Maashorst kan een positief resultaat behalen en wil dit verzilveren of gemeente Maashorst klees bewust voor een verlies in de grondexploitatie als investering in toerisme.  ☆☆☆☆	De gemeente is niet bereid de grondexploitatie te voeren en laat dit aan de markt.  ☆☆☆☆	<b>Kostenverhaal:</b> De initiatiefnemer is bereid om met gemeente Maashorst een anterieure overeenkomst te sluiten waarmee het volledige kostenverhaal is gewaarborgd.  ☆☆☆☆	De initiatiefnemer is niet bereid om aan het kostenverhaal te voldoen of een anterieure overeenkomst te sluiten.  ☆☆☆☆
<b>Risicoprofiel</b>	Het risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) is laag. Gemeente Maashorst vindt de realisatie van de ambities en beleid prioritaair en neemt bewust de risico's op te zorgen dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst wil geen of beperkt risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) opnemen de ambities en waarden te realiseren. Zij zoekt samenwerking of laat het risico bij de markt.  ☆☆☆☆	<b>Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid:</b> De ontwikkeling kan zonder financiële bijdragen van de gemeente tot stand komen.  ☆☆☆☆	Het initiatief kan alleen worden gerealiseerd door de initiatiefnemer als gemeente Maashorst een financiële bijdrage levert. De gemeente is niet bereid om hieraan te voldoen, omdat het initiatief geen prioriteit heeft of niet voldoet aan het beleid of ambities van de gemeente.  ☆☆☆☆
<b>Grondpositie</b>	Gemeente Maashorst zet haar eigen gronden in of verkoopt deze om het maatschappelijk of financieel rendement te halen.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst verkooft haar (grond)positie aan de markt of laat de markt grondposties in nemen/houden.  ☆☆☆☆		
<b>Marktinitiatief</b>	Gemeente Maashorst ziet dat de markt geen initiatief neemt of de markt is niet bereid om de ambities te verwezenlijken.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst heeft voldoende zekerheid dat de markt met de ontwikkeling de gestelde ambities en waarden (deels) gaat realiseren. Sturing van de gemeente is wel nodig.  ☆☆☆☆		
<b>Urgente</b>	De ontwikkeling heeft prioriteit. Gemeente Maashorst moet een actieve houding innemen om binnen de gestelde planning de ontwikkeling te realiseren.  ☆☆☆☆	Gemeente Maashorst heeft er vertrouwen in dat de markt binnen de gestelde termijnen de ontwikkeling realiseert.  ☆☆☆☆		

#### Score sterren

Het is maatwerk om de score van de sterren per aspect te bepalen per ruimtelijk initiatief.



Wat	A C T I E F GRONDBELEID	PRO A C T I E F F A C I L I T E R E N D GRONDBELEID	PASSIEF F A C I L I T E R E N D GRONDBELEID
<b>INSTRUMENTEN</b> Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk Sturing via bestemming, publiekrechtelijk kostenverhaal, beleidskaders en omgevingsvergunning  Voorkeursrecht en onteigening	Publiekrechtelijk kostenverhaal, beleidskaders en omgevingsvergunning  Voorkeursrecht en onteigening	Publiekrechtelijk kostenverhaal, beleidskaders en omgevingsvergunning  Intentie- en anterieure overeenkomst
<b>FINANCIEEL KADER</b> Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)  Kostenverhaal (plankosten, planchade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) en mogelijk financiële bijdragen	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)  Kostenverhaal (plankosten, planchade, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen) en mogelijk financiële bijdragen
<b>VERANTWOORDING</b> Hoe verantwoordt het college?	Uitvoering grondbeleid Paragraaf grondbeleid en MJO	Beheersen plan- en apparaatkosten  Verankeren in Intentie-, samenwerkings- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Beheersen plan- en apparaatkosten  Verankeren in Intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing

## 1. Inleiding

Het ruimtelijk domein is voortdurend in beweging, waarbij de (markt-)omstandigheden steeds aan verandering onderhevig zijn. Gemeente Maashorst als kersverse nieuwe gemeente blijft op deze veranderingen anticiperen en zorgen dat zij een duidelijke koers uitzet om haar ambities en ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Gemeente Maashorst is een gemeente met zes kernen die ieder hun eigen kenmerken en dynamiek hebben. Deze diversiteit koestert de gemeente en daarnaast wil zij de krachten bundelen waarmee de kernen elkaar versterken. Gemeente Maashorst speelt een duurzame regionale rol. In een groene omgeving die gezellig en gastvrij is. Een gemeente met goede voorzieningen en een gezond vestigingsklimaat. Een gemeente waar het aantrekkelijk is om te wonen met passende en betaalbare woningen voor iedereen. De ambitie om 2.475 woningen te bouwen de komende 10 jaar, een gezond vestigingsklimaat met voldoende aanbod van bedrijventerreinen en een sterk buitengebied

te behouden, vraagt om een tijdige en adequate sturing en regie van de gemeente met de juiste instrumenten.

De voormalige gemeenten Uden en Landerd hebben beide een nota grondbeleid. Het grondbeleid van beide gemeenten was overwegend faciliterend van aard. Dat is verklaarbaar. Het beleid is geschreven in een andere marktomstandigheid. Er bestond bij beide gemeente terughoudendheid over de actieve rol en positie van de gemeente in de totstandkoming van ruimtelijk initiatieven. Met de toenemende druk op het ruimtegebruik en de sterke ambitie om een stevige groei te accommoderen met daarbij passende en betaalbare woningen in iedere kern, verschuift de rol van de gemeente naar een dynamische en actievere houding. Er is sprake van een versnellingsagenda woningbouw en de wens van een goede economische groei. De gemeente wil kunnen inspelen om deze ambities te realiseren. De gemeente Maashorst kan niet langer uitsluitend faciliterend grondbeleid toepassen en de verwachting uitspreken dat marktpartijen de ambities van de gemeente waarmaken. Een actievere houding en actiever grondbeleid is dan in de voorkomende gevallen gewenst.

Deze Nota grondbeleid harmoniseert het grondbeleid van de voormalige gemeenten Uden en Landerd, maakt het grondbeleid dynamischer en anticipeert op de Omgevingswet (Ow). De nieuwe Nota grondbeleid helpt de gemeente om haar koers en rol voor de grondpolitiek en gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te bepalen in een dynamische markt met een continue verandering van omstandigheden. Het grondbeleid geeft het afwegingskader om per ruimtelijk initiatief of per gebied de rol van de gemeente te bepalen die het beste past bij de ambities. Met behulp van het afwegingskader maakt de gemeente een keuze voor haar rol op de grondmarkt en voor het ruimtelijk initiatief. Het grondbeleid laat daarbij de consequenties zien die de betreffende rol met zich meebrengt. Het nieuwe grondbeleid is daarmee een procesdocument met een afwegingskader dat de gemeente in staat stelt om een duidelijke koers per initiatief te kiezen. Dit afwegingskader kan de gemeente Maashorst duurzaam toepassen, ook als bestuurlijke ambities en marktomstandigheden veranderen.

## 2. De principes van het grondbeleid

### I. **Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities te realiseren**

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

### II. **Dynamisch grondbeleid**

De gemeente Maashorst kan het brede palet van de rollen inzetten, die het grondbeleid biedt. Met het dynamische karakter bepaalt de gemeente Maashorst per ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. De gemeente maakt op basis van ambitie, prioriteit en de mate van gewenste regie de afweging tussen faciliterend, proactief faciliterend en actief grondbeleid. Gemeente Maashorst heeft hierin geen duidelijke voorkeursrol. Als een ruimtelijk initiatief geen bijdrage levert aan de ambitie van gemeente Maashorst, geen prioriteit heeft en de economische uitvoerbaarheid is niet gegarandeerd, dan kan de gemeente besluiten om niet mee te werken.

### III. **(Strategische) verwerving**

De gemeente Maashorst koopt gronden aan onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd door een onafhankelijke en goed onderbouwde taxatie. De (strategische) verwerving geschiedt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

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

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

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

Strategische verwerving geschiedt door het college op basis van een door de gemeenteraad jaarlijks vast te stellen budget in de programmabegroting. Het college informeert de gemeenteraad

door middel van een “wensen en bedenkingen-procedure” (artikel 169 lid 4 Gemeentewet (Gemw)) over de strategische aankoop. Indien nodig gebeurt dit vertrouwelijk.

**IV. Gronduitgifte**

Gronduitgifte geschiedt transparant en aan de hand van een selectieprocedure met objectieve toetsbare en redelijke selectiecriteria. Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform het gemeentelijke grondprijnsbeleid. Het college stelt in beginsel voor elke uitgifte een uitgifteplan op met de voor deze uitgifte geldende criteria. Hierbij worden de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde “Didam-arrest” gerespecteerd, zoals verder in deze nota nader worden toegelicht.

**V. Kostenverhaal**

Het kostenverhaal verzekert de gemeente Maashorst bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren. Onder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) met een exploitatieplan en onder de Ow in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.

Het kostenverhaal van de gemeente Maashorst wordt verankerd in de nota kostenverhaal en financiële bijdragen; hiermee beleid geharmoniseerd en aangepast op de Ow.

**VI. Financieel**

Bij de grondexploitaties beperkt de gemeente Maashorst de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. Gemeente Maashorst past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels m.b.t. (tussentijdse) winstneming, verliesafdekking, rente, disconteringsvoet en looptijd. In bijlage 1 zijn de BBV-regels nader uitgewerkt.

Met de komst van de Ow veranderen mogelijk de regels in het BBV.

**VII. Governance**

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

### 3. Doelstelling van het grondbeleid

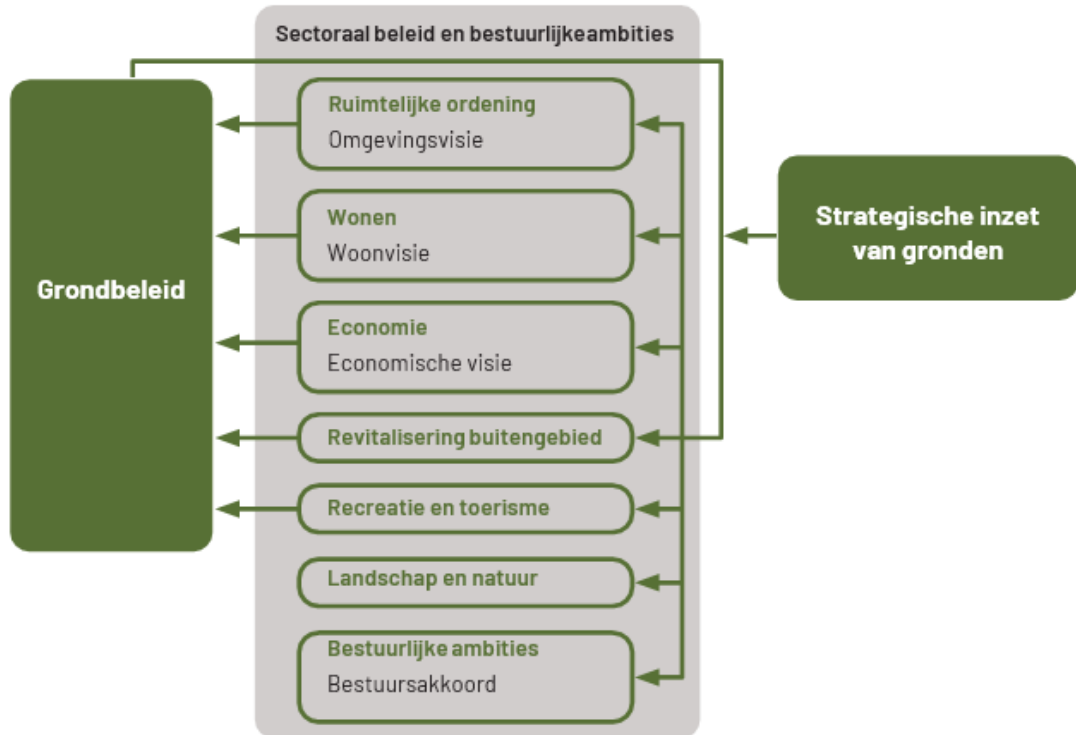
Het grondbeleid is een instrument om de ambities van gemeente Maashorst waar te maken op een doelgerichte en verantwoorde wijze. Grondbeleid is dus een middel en daarmee geen doel op zich.

Het begint altijd bij de vragen: Wat wil de gemeente bereiken? Wat is de impact voor de lange termijn die de gemeente nastreeft? De gemeentelijke ambities van gemeente Maashorst liggen vast in het collegeprogramma, de Structuur-/ Omgevingsvisie en sectoraal beleid, onder andere over wonen, economie, toerisme, recreatie en duurzaamheid.

De gemeente bepaalt met het grondbeleid de strategische koers bij een ruimtelijk initiatief. Om te bepalen welke rol de gemeente past in een ruimtelijk initiatief en welke instrumenten zij hiervoor wil inzetten, is een integrale en overkoepelende sturing essentieel. Het grondbeleid geeft een afwegingskader om te bepalen hoe de gemeente acteert bij het ruimtelijk initiatief waarbij grond en grondposities een rol spelen. Met het grondbeleid grijpt de gemeente in op de grondmarkt om te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en van de kosten en baten van de ontwikkeling<sup>1</sup>.

Onderstaand schema laat de relatie van grondbeleid met de gemeentelijke ambities zien.

1) Grond voor gebiedsontwikkeling ‘instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving’ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, juni 2017.



Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijke ambities

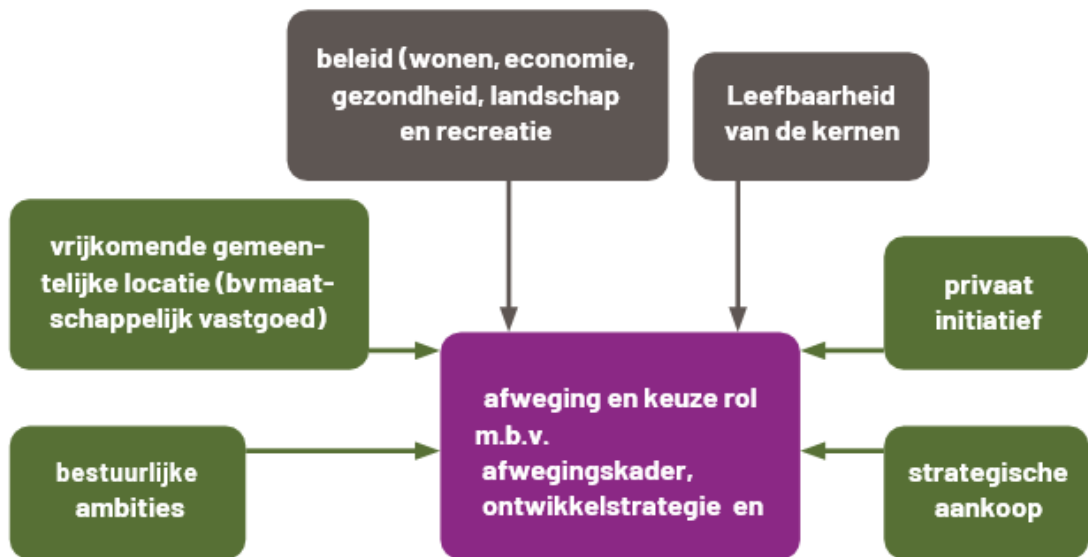
**Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijke ambities**

De doelstellingen van het grondbeleid zijn:

1. het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke initiatieven;
2. het rechtvaardig verdelen van kosten en baten tussen gemeente en grondeigenaren op grond van de Wro en straks Ow;
3. het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke initiatieven.

**Wanneer gebruikt de gemeente Maashorst het grondbeleid om haar koers te bepalen?**

Er zijn meerdere invalshoeken om een koers in grondpolitiek te bepalen. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen in de woningbouwbehoefte te voorzien of het versterken van het landschap en recreatie. Of om de leefbaarheid van een centrumgebied te vergroten. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen, die al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente Maashorst voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een koersbepaling en keuze in grondpolitiek.



Figuur Aanleiding

#### 4. De koers van het grondbeleid

De gemeente Maashorst past een **dynamisch grondbeleid** toe. In beginsel past de gemeente voor elke ruimtelijk initiatief maatwerk toe door een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om dit ruimtelijk initiatief tot stand te (laten) brengen. De keuze maakt de gemeente met behulp van het afwegingskader (zie hfst 5).

##### Welke rollen kan de gemeente kiezen?

In het grondbeleid heeft de gemeente primair keuze uit de gemeentelijke rollen: actief grondbeleid, proactief faciliterend grondbeleid en passief faciliterend grondbeleid. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan werkt de gemeente Maashorst niet mee aan dit initiatief.

	Actief grondbeleid	Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid
Rol	actieve regie en voeren van een grondexploitatie	actieve regie, sturend en verleidend	reguliere publieke taak en afweging

##### Actief grondbeleid

Een actieve rol is voor de gemeente weggelegd als het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst en tijdsplan waarbinnen de ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid wordt dus toegepast als het ruimtelijk initiatief maatschappelijk zeer wenselijk is en daarbij een hoge prioriteit heeft en private partijen dit niet binnen afzienbare tijd oppakken. Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Voor eigen rekening en risico voert de gemeente de grondexploitatie. De gemeente koopt en ontwikkelt gronden al dan niet strategisch- en/of werkt risicodragend samen met private partijen. De gemeente doorloopt een planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen en zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp). De gemeente verkoopt bouwgrond.

##### Proactief faciliterend grondbeleid

Een proactief faciliterende rol past als het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan of (zeer) wenselijk is voor de gemeentelijke ambities, maar waarbij de gemeente de grondexploitatie niet wil of kan voeren. De gemeente wil het risico van de grondexploitatie niet lopen of een private partij beschikt over de gronden en is bereid om binnen de gemeentelijke kaders de ontwikkeling te realiseren. Kortom een private partij voert de grondexploitatie. De gemeente ondersteunt actief het planologisch proces

en kan dit ook initiëren. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en kaders te realiseren. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt een makelaarsfunctie aan en schept het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het project, waarbij zij geen of een beperkt risico wil lopen. De gemeente faciliteert en past het kostenverhaal toe.

#### **Passief faciliterend grondbeleid**

Als het ruimtelijk initiatief slechts in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities dan kiest gemeente Maashorst voor een passief faciliterende rol. De gemeente stuurt uitsluitend op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Zij neemt dus een zuiver plantoetsende rol in en toetst of de ontwikkeling strookt met haar beleid, doelen en ambities. De kosten, die de gemeente maakt om het plan te faciliteren, verhaalt zij volledig op de private partij. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. De gemeente neemt dit risico niet (voor een deel) over. De gemeente neemt geen initiatief en spoort de markt niet aan. De ontwikkeling heeft voor de gemeente geen of een lage prioriteit. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente.

#### **Niet meewerken**

Als een initiatief niet bijdraagt aan of zelfs strijdig is met de gemeentelijke ambities, dan verleent de gemeente geen medewerking. Denk hierbij onder meer aan een initiatief dat niet voldoet aan de kaders van de Woonvisie, waarbij de initiatiefnemer niet bereid is om het plan hierop aan te passen. Deze gemeentelijke opvatting is legitiem omdat een gemeente niet verplicht is een bestemmingsplan (of omgevingsplan) op te stellen of een vigerend bestemmingsplan (of omgevingsplan) te herzien. De economische uitvoerbaarheid wordt altijd afgewogen in combinatie met de afweging in hoeverre het initiatief bijdraagt aan beleidskaders en ambities van gemeente Maashorst dan wel de afweging dat het zelfs in strijd is met dit beleid. Het initiatief geeft dan geen evenwichtige verdeling van kosten en opbrengsten en geeft geen basis voor de wijziging van de beleidskaders.

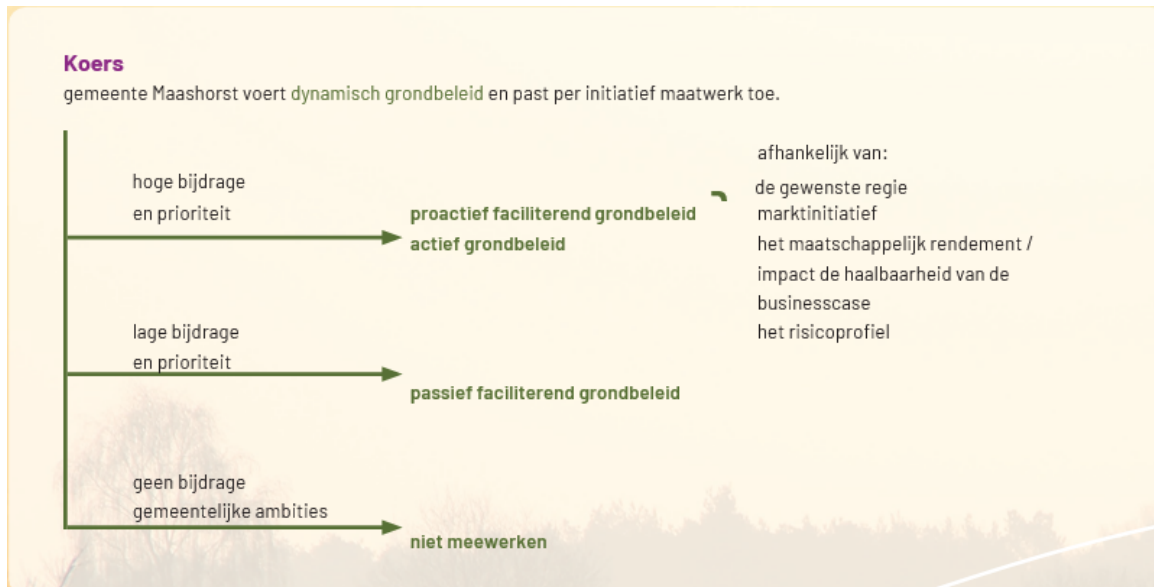
#### **Heeft de gemeente Maashorst een voorkeur in het grondbeleid?**

In het dynamische grondbeleid heeft de gemeente geen duidelijke voorkeur in de koers van grondpolitiek. De gemeente maakt met behulp van het afwegingskader een weloverwogen keuze in welke rol zij wil innemen in bij een specifiek ruimtelijk initiatief.

Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van gemeente Maashorst om regie te voeren en daar waar het nodig is een (pro)actieve rol te pakken. Vanuit dit uitgangspunt blijft het noodzakelijk om alert te zijn en tijdig te anticiperen op veranderende situaties. Maar ook om te anticiperen op kansen en bedreigingen zowel met betrekking tot omstandigheden van een ruimtelijk initiatief die zich voor (kunnen) doen als op het te voeren beleid.

#### **Koers gemeente Maashorst**

Gemeente Maashorst voert een dynamisch grondbeleid. Haar koers voor een ruimtelijk initiatief bepaalt gemeente Maashorst met een afwegingskader. Hierbij stelt gemeente Maashorst bij elke ruimtelijk initiatief de centrale vraag: Draagt het ruimtelijk initiatief bij aan de realisatie van sectorale beleidsdoelstellingen en bestuurlijke ambities?



## 5. Het afwegingskader

De koers van het grondbeleid kent een verfijningsslag. Er liggen meerdere afwegingscriteria ten grondslag om uiteindelijk de koers van het grondbeleid te bepalen. Het afwegingskader helpt de gemeente om binnen de koers van het grondbeleid te bepalen welke rol het beste past bij een specifiek ruimtelijk initiatief.

Een aantal aspecten van het afwegingskader wordt hieronder nader toegelicht.

### Sturing en regie

De gemeente Maashorst bepaalt of zij volledig de regie wil houden om het ruimtelijk initiatief te realiseren of dat ze dit deels kan loslaten door een private partij de ontwikkeling te laten oppakken. Dit is afhankelijk van de impact die het ruimtelijk initiatief heeft en de prioriteit die het binnen de opgaven en ambitie heeft. Denkbaar is dat de gemeente bij de versnellingsagenda woningbouw een sterke sturing wil op het ruimtelijke initiatief. Volledige regie is echter niet altijd nodig om de ambities te realiseren. Deze ambities kunnen ook door private partijen worden gerealiseerd door de afspraken hierover vast te leggen in een anterieure overeenkomst en de samenwerking goed te structureren.

### Haalbaarheid ontwikkeling

Bij de afweging kijkt de gemeente naar de financiële effecten en het maatschappelijk rendement dat met het ruimtelijk initiatief kan worden behaald. De ontwikkeling is voor de gemeente financieel haalbaar als de grondexploitatie minimaal budgettair neutraal is. De financiële haalbaarheid van een grondexploitatie hoeft niet het uitgangspunt te zijn om een actieve rol aan te nemen in een ruimtelijk initiatief. Er kan een maatschappelijke noodzaak aanwezig zijn om het eventuele verlies in de grondexploitatie te accepteren. Als het ruimtelijk initiatief financieel niet haalbaar is, dan kan de gemeente ervoor kiezen om het tekort op de grondexploitatie en/of de meerjarenbegroting af te dekken. De afdekking van het tekort is een investering in de leefbaarheid van de gemeente of een specifieke kern.

### Risicoprofiel

Als de ontwikkeling financieel haalbaar is, is de volgende stap om het risicoprofiel te bepalen. Zijn de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak aanvaardbaar? Denk hierbij aan de afweging of de gemeente bereid is strategische aankopen te doen, waarbij het nog onzeker is of zij deze investeringen in de grondexploitatie kan terugverdienen. De gemeente maakt de afweging of de risico's een belemmering opleveren voor de haalbaarheid of voortgang van het project. Is dat niet het geval, dan kan de gemeente een actieve rol innemen, al dan niet met een samenwerkingsverband en zo de risico's afdoende afdekken. De gemeente kan er voor kiezen om een initiatief met een hoger risico toch op te pakken als het sociaal/maatschappelijk rendement hoog is.

### Grote bijdrage bestuurlijke en sectorale ambities Grote urgentie

ACTIEF GRONDBELEID

PROACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID

	Initiatief gemeente, hoge prioriteit/ urgentie om maatschappelijk belang/ ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel		Marktinitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt werkafspraken, met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving, maakt capaciteit / projectorganisatie vrij
<b>Ambitie / waarden</b>	Gemeente Maashorst wil regie houden via grondposities om haar ambities en waarden expliciet in de ruimtelijke opgave te realiseren.		De ambities zijn voor gemeente Maashorst belangrijk maar de gemeente hoeft geen volledige regie op de ontwikkeling. De gemeente is bereid tot concessies of samenwerking.
<b>Sturing en regie</b>	Maximale sturing en regie op de ontwikkeling door gemeente Maashorst is de enige mogelijkheid om de ambities in een ontwikkeling te realiseren.		Gemeente Maashorst heeft comfort dat markt de ontwikkeling uitvoert en laat daarmee een deel van de sturing op de ontwikkeling los, maar sturing blijft belangrijk.
<b>Maatschappelijk rendement</b>	Het maatschappelijk rendement en de investering in de kern is belangrijk of de maatschappelijke noodzaak vraagt dat gemeente Maashorst de risico's en een eventueel het verlies in de grondexploitatie aanvaardt.		Gemeente Maashorst gaat samen met een marktpartij in overlegover het maatschappelijk rendement en zoekt hierin een compromis. Gemeente Maashorst is bereid tot publieke investeringen die niet geheel verhaald kunnen worden op de markt.
<b>Financieel</b>	Het resultaat van de grondexploitatie is leidend. Gemeente Maashorst kan een positief resultaat behalen en wil dit verzilveren of gemeente Maashorst kiest bewust voor een verlies in de grondexploitatie als investering in haar kern.		De gemeente is niet bereid de grondexploitatie te voeren en laat dit aan de markt.
<b>Risicoprofiel</b>	Het risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) is in beeld. Gemeente Maashorst vindt de realisatie van de ambities en beleid prioritair en neemt bewust de risico's om te zorgen dat de ontwikkeling wordt gerealiseerd.		Gemeente Maashorst wil geen of beperkt risico (bestuurlijk, maatschappelijk of financieel) lopen om de ambities en waarden te realiseren. Zij zoekt samenwerking of laat het risico bij de markt.
<b>Grondpositie</b>	Gemeente Maashorst zet haar eigen gronden in of verwert gronden om het maatschappelijk of financieel rendement te halen.		Gemeente Maashorst verkoopt haar (grond)positie aan de markt of laat de markt grondposities innemen/houden.
<b>Marktinitiatief</b>	Gemeente Maashorst ziet dat de markt geen initiatief neemt of de markt is niet bereid om de ambities te verwezenlijken		Gemeente Maashorst heeft voldoende zekerheid dat de markt met de ontwikkeling de gestelde ambities en waarden (deels) gaat realiseren. Sturing van de gemeente is wel nodig.
<b>Urgentie</b>	De ontwikkeling heeft prioriteit. Gemeente Maashorst moet een actieve houding innemen om binnen de gestelde planning de ontwikkeling te realiseren.		Gemeente Maashorst heeft er vertrouwen in dat de markt binnen de gestelde termijnen de ontwikkeling realiseert.

Figuur Afwegingskader

### Beperkte bijdrage bestuurlijke en sectorale ambities Geen urgentie

	<b>PASSIEF FACILITEREND GRONDBELEID</b> De ontwikkeling past in het beleid en de ambities van de gemeente. Het heeft geen prioriteit. De markt ontwikkelt zelf, sluit een anterieure overeenkomst en voldoet het kosteverhaal. Gemeente toetst met uitsluitend publiekrechtelijke taakstelling.		<b>NIET MEEWERKEN</b> De ontwikkeling past in niet in het beleid en ambities of kan niet zonder hulp van de gemeente tot stand komen, terwijl de gemeente hieraan geen medewerking wil verlenen.
<b>Noodzaak</b>	De ontwikkeling kan door de initiatiefnemer zelfstandig worden uitgevoerd zonder inspanning van de gemeente buiten haar publiekrechtelijke taakstelling.		Gemeente Maashorst heeft een onderbouwing waarom er geen noodzaak bestaat om aan de ontwikkeling mee te werken.



<b>Past in beleid</b>	De ontwikkeling past binnen de ambities van de gemeente Maashorst of de gemeente Maashorst is bereid om de ontwikkeling binnen het sectoraal beleid of gemeentelijke ambities te laten vallen.		De ontwikkeling past niet in het beleid of ambitie en gemeente Maashorst is niet bereid om hierover het gesprek met de markt aan te gaan en het beleid aan te passen.
<b>Kostenverhaal</b>	De initiatiefnemer is bereid om met gemeente Maashorst een anterieure overeenkomst te sluiten waarmee het volledige kostenverhaal is gewaarborgd.		De initiatiefnemer is niet bereid om aan het kostenverhaal te voldoen of een anterieure overeenkomst te sluiten.
<b>Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid</b>	De ontwikkeling kan zonder financiële bijdragen van de gemeente tot stand komen.		Het initiatief kan alleen worden gerealiseerd door de initiatiefnemer als gemeente Maashorst een financiële bijdrage levert. De gemeente is niet bereid om hieraan te voldoen, omdat het initiatief geen prioriteit heeft of niet voldoet aan het beleid of ambitie van de gemeente.

Figuur Afwegingskader

De gemeente ontvangt initiatieven die in mindere mate of zelfs niet bijdragen aan de uitvoering van het sectorale beleid of de ambities van de gemeente. Bij de afweging om wel of niet aan dit soort initiatieven mee te werken, is het van belang dat wordt afgewogen of het initiatief kansrijk is en niet strijdig met beleid of wetgeving, en of de initiatiefnemer bereid is om het kostenverhaal te voldoen. Dit bepaalt namelijk of de gemeente passief facilitair aan het initiatief wenst mee te werken of geen medewerking wil verlenen.

## 6. Instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten, waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

	Actief grondbeleid	Proactief faciliterend grondbeleid	Passief faciliterend grondbeleid
<b>Rol</b>	totale regie/sturing en voeren van de grondexploitatie	proactieve houding, verbinden en verleiden	reguliere publieke taak
<b>Instrumenten</b>	grondexploitatie, financiële paragraaf kostenverhaal (voorheen exploitatieplan), voorkeursrecht, onteigening, (strategische) verwerving, samenwerking met markt, gronduitgifte, planologische procedure	intentie - en anterieure overeenkomst, financiële paragraaf kostenverhaal, posterieure overeenkomst, samenwerking met markt, planologische procedure	intentie- en anterieure overeenkomst, planologische procedure

### 6.1 Actief grondbeleid

#### Grondverwerving

De gemeente neemt bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om grond aan te kopen is een weloverwogen keuze, die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Grondaankoop is niet zonder risico. Gemeente Maashorst maakt bij grondverwerving een onderbouwing met risicoanalyse om de risico's in beeld te brengen. Onderstaande vier factoren komen in ieder geval in de onderbouwing voor verwerving aan bod.

1. Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke sturing door gemeente. De gemeente wil actief regie voeren om het ruimtelijk

- initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving;
2. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en op dekking door waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn;
  3. Prioriteit De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren;
  4. Financiële dekking

De grondverwerving wordt gedekt door de grondexploitatie of het budget dat de gemeenteraad ter beschikking heeft gesteld.

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

### **Strategische verwerving**

Gemeente Maashorst kan een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling voordat een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit is genomen. De aankoop wordt voornamelijk gedaan in gebieden met een beoogd doel of eindresultaat, waarbij de gemeente de realisatie van de gemeentelijke ambities denkt te bereiken door middel van een actieve rol. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

Voor de strategische verwerving stelt de gemeenteraad jaarlijks in de programmabegroting een budget ter beschikking. Het college krijgt hiermee ruimte om met snelheid tot grondaankoop over te gaan als de situatie daarom vraagt. Wel wordt aan het besluit tot aankoop verbonden dat het college overeenkomstig artikel 169 lid 4 Gemw de gemeenteraad informeert door middel van een "wensen en bedenkingenprocedure"

### **Planmatige verwerving**

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

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

Een Verwervingsplan kan bijdragen aan het proces en de transparantie. De gemeente kan ook voor planmatige verwervingen voorkeursrecht vestigen.

### **Gronduitgifte**

Gemeente Maashorst hanteert bij gronduitgifte marktconforme prijzen en voorwaarden conform het grondprijnsbeleid. Gemeente Maashorst beschikt over een uitgifteprotocol, waarin de kaders staan hoe gemeente Maashorst haar gronden uitgeeft. Deze kaders voldoen aan de geldende jurisprudentie<sup>2</sup>: de gemeente handelt binnen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en moet dus bij gronduitgifte voldoen aan het **gelijkheidsbeginsel**. Daarnaast moet de gemeente **mededingingsruimte** bieden, omdat mag worden verwacht dat er meerdere gegadigden zullen zijn bij verkoop van gemeentelijke onroerende zaken. Dit betekent in hoofdlijnen dat de gronduitgifte gebeurt op de navolgende wijze.

### **Grondverkoop**

2) arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778 (Didam arrest)

Gemeente Maashorst geeft haar gronden uit met een (onderhandse) tenderprocedure. Deze procedure maakt zij openbaar, bijvoorbeeld via de gemeentelijke website of lokale krant. Hierdoor houdt de gemeente de gronduitgifte transparant en stelt zij private partijen in de positie dat zij onder de gestelde selectiecriteria vrij kunnen mededingen op de grondpositie. Voor elke gronduitgifte stelt de gemeente objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria op. Dit conform het Didam-arrest. Daarbij gelden marktconforme voorwaarden en prijzen conform het gemeentelijke grondprijnsbeleid.

Het is denkbaar dat gemeente Maashorst op het tenderbeleid een uitzondering maakt. Dit zijn gronduitgiftes waarbij vaststaat dat op basis van de objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria er slechts één geschikte partij is. De keuze om een uitzondering te maken op het tenderbeleid, moet worden onderbouwd aan de hand van de objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria. De keuze om af te wijken van het tenderbeleid is een collegebevoegdheid. Het voornemen om gronden een-op-een uit te geven, gebeurt transparant, zodat iedereen hier van kennis kan nemen.

#### **Denkbare uitzonderingen**

##### **1. Sociale huurwoningen**

Gemeente wenst sociale huurwoningen te realiseren en duurzaam betaalbaar te houden voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatie-afspraken met de woningbouwcorporatie

##### **2. Particuliere bouwkvavels of bedrijvskvavels**

Voor de bouwkvavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededing. Als er een geïn-teresseerde is voor een bouwkvavel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop. In alle andere gevallen zal de gemeente de criteria van het Didam-arrest in acht nemen.

##### **3. Reststroken**

De verkoop van reststroken vormt een gemotiveerde afwijking om een-op-een te verkopen. De gemeente verkoopt deze namelijk alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Daarmee wordt aangetoond dat er maar slechts een of een beperkt aantal geschikte partijen zijn.

#### **Grondprijzen**

In het Grondprijnsbeleid stelt de gemeenteraad de kaders voor de grondprijzen en de grondprijzen vast. De grondprijzen zijn marktconform. De gemeente laat zich jaarlijks adviseren door een onafhankelijke taxatiecommissie. De gehanteerde taxatiemethodes zijn de comparatieve en residuele waardemethode. Daarnaast heeft het college de mogelijkheid om waar nodig maatwerk toe te passen. Bij maatwerk onderbouwt het college de grondprijns met een onafhankelijke taxatie, een onafhankelijke marktconformiteitstoets of is de grondprijns tot stand gekomen in concurrentie, bijvoorbeeld met de tenderprocedure.

#### **Vestigen van zakelijk rechten**

Uitgifte in volle juridische eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. De gemeente kan in uitzonderlijke gevallen toch besluiten om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten of de gronden in huur of bruikleen uit te geven. Dit is het geval als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Dan vormt de uitgifte in erfpacht of het vestigen van een opstalrecht een goed alternatief.

Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de uitgangspunten van het grondprijnsbeleid.

Het vestigen van een recht van erfpacht ligt voor de gemeente niet voor de hand. Het kan derhalve in uitzonderlijke gevallen wel interessant zijn als de gemeente op de toekomstige bestemming wenst te sturen. Hierbij dient de gemeente een goede afweging te maken ten aanzien van de financiële risico's en het imago dat erfpacht voor gemeente Maashorst met zich mee kan brengen.

#### **Huur en bruikleen**

De gemeente kan gronden, die zij in eigendom heeft, verhuren of in bruikleen geven. Dit is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, moet zij wel opletten dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Daarmee zou de toepassing van het instrument zijn doel voorbijschieten.

#### **Ondersteunende instrumenten**

De gemeente beschikt binnen de actieve grondpolitiek over ondersteunende instrumenten bij grondaankoop, te weten: het gemeentelijk voorkeursrecht (hoofdstuk 9 Ow) en onteigening (hoofdstuk 11 Ow). Op het moment dat de gemeente voorziet dat private partijen de gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen dan wel dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast, kan gemeente Maashorst haar voorkeursrecht inzetten om een voorkeurspositie op de gronden te krijgen. De onteigening wordt als uiterst middel ingezet als bij een grondaankoop een minnelijk overeenstemming dreigt uit te blijven en voor de gemeente er een onteigeningsbelang aanwezig is. Daarbij moet de gemeente aantonen dat de onteigening urgent en noodzakelijk is.

**Voorkeursrecht**

Gemeente Maashorst kan om strategische redenen op grond van een gewenste/beoogde toekomstige ontwikkeling het voorkeursrecht inzetten om een voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt. Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument dat de gemeente kan helpen bij actief grondbeleid. Voorkeursrecht is passief, omdat zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, er niets gebeurt. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop af. Het is dus geen verkoopverplichting voor de grondeigenaar.

Als de eigenaar, nadat het voorkeursrecht is gevestigd, zijn grond wil verkopen, dan moet de eigenaar als eerste deze grond aan de gemeente te koop aan te bieden. De enige uitzonderingen hierop zijn bij zelfrealisatie en verkoop aan een eigen kind. Dit helpt de gemeente Maashorst om de gronden marktconform en zonder prijsopdrijving door speculatie aan te kopen. Het voorkeursrecht is ook dan bedoeld om het prijsopdrijvend effect tegen te gaan dat wordt veroorzaakt door kopers die al dan niet vanwege speculatieve grondslagen, de betreffende grond opkopen.

De gemeente kan haar voorkeursrecht ook inzetten om een betere onderhandelingspositie te verkrijgen ten opzichte van de grondeigenaar. Dan gebruikt de gemeente haar voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen op het moment dat de grondeigenaar met een derden zaken wil doen en hiervoor op basis van het voorkeursrecht toestemming nodig heeft van de gemeente. Zo stuurt de gemeente vanuit een passief verwervingsinstrument op het resultaat dat zij met de grond wil bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

De duur van het voorkeursrecht is binnen de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) kan oplopen tot 16 jaar en 3 maanden. In de Ow kan de geldingsduur ook oplopen tot deze maximale duur, maar zijn er meer stappen voor nodig.

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

Schema duur voorkeursrecht onder de Wvg en Ow

**Inzet voorkeursrecht en onteigening bij proactief faciliterend grondbeleid**  
 Bij proactief faciliterend grondbeleid kan gemeente Maashorst ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief, die in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities op, en de gemeente zet haar instrumentarium in om te helpen om deze ruimtelijk initiatief te realiseren.

Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie of onderhandelingspositie in te nemen, is alleen te rechtvaardigen als de gemeente Maashorst vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden, een aankoopbudget beschikbaar stelt en er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt. Een goede toepassing van het voorkeursrecht schept namelijk voor de gemeente verplichtingen om tot aankoop van de gronden over te gaan. Let wel: als de gemeente niet overgaat tot aankoop, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Dit kan leiden tot een schadeplicht als de gemeente op oneigenlijke gronden het voorkeursrecht heeft toegepast.

Daarnaast kan dat ook een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met voorkeursrecht belaste gronden aan te bieden aan de gemeente, waardoor het instrument zijn waarde verliest.

De toepassing van het voorkeursrecht kan er uiteindelijk toe leiden dat de grondeigenaar de gemeente via de rechter dwingt om de gronden aan te kopen conform de waardebepaling die de rechtbankdeskundigen afgeven.

In de Ow blijft het toepassingsbereik van het voorkeursrecht vergelijkbaar als onder de Wvg. Wel dient onder de Ow een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

### Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Bij grondverwerving streeft de gemeente Maashorst naar een minnelijke oplossing. Het is daarom niet zonder meer de ambitie van de gemeente Maashorst om dit instrument in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om de ontwikkeling van de grond te krijgen. Dit speelt in de gevallen als de gemeente tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te krijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden blijft stellen. Zijn er geen alternatieven denkbaar en dreigt de ontwikkeling hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

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

#### Voorkeursrecht onder de Wvg en Onteigeningswet

De invoering van de Ow is op 1 januari 2023 voorzien. Tot die tijd geldt de huidige regelgeving. Voor de grondbeleidsinstrumenten heeft dit met name betrekking op de Wvg en Onteigeningswet. Mocht de invoering van de Ow uitgesteld worden, dan kan de gemeente haar grondbeleidsinstrumenten inzetten op grond van de Wvg en Onteigeningswet.

#### Voorkeursrecht

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

#### Onteigening

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

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

## 6.2 Facilitair grondbeleid

## Sturing met planologische instrumenten

### Bestemming van grond

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

### Vorbereidingsbesluit

Gemeente Maashorst kan een voorbereidingsbesluit strategisch inzetten. Het voorbereidingsbesluit zorgt ervoor dat een aanhoudingsplicht voor bouwen aanlegactiviteiten ontstaat. Hierdoor zorgt de gemeente ervoor dat binnen de geldigheidsduur van het voorbereidingsbesluit niet rechtstreeks omgevingsvergunningen worden verleend, die binnen het vigerende omgevingsplan passen. Dit kan gemeente Maashorst helpen met het bereiken van haar toekomstige doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving en schadeloosstelling. Het voorbereidingsbesluit anticipeert vanuit een ruimtelijk planologisch perspectief op de gewenste ontwikkelingen van de gemeente voor een bepaald gebied.

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

### Kostenverhaal

De gemeente is verplicht om de kosten, die zij voor een aangewezen bouwplan<sup>3</sup> maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het is wettelijk verplicht om de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te stellen conform de Ow en het kostenverhaal te verzekeren. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten conform de kostensoortenlijst (artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob). In de Ow is uitgangspunt dat het kostenverhaal door middel van een overeenkomst privaatrechtelijk wordt verhaald. Als dit niet mogelijk is, dan wordt het kostenverhaal publiekrechtelijk verankerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

### Anterieure overeenkomst

De anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de gemeente en een private partij afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een private partij mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid wordt gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een private partij te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de private partij niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzaak om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen. De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de bijdrage en het aantal termijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie of vergelijkbaar, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

### Intentieovereenkomst

Bij kleine ontwikkelingen sluit de gemeente direct een anterieure overeenkomst om het kostenverhaal te verzekeren. Voor grotere en complexere projecten sluit de gemeente voorafgaand aan de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst leggen partijen de kaders en de afspraken voor de haalbaarheidsfase vast. In deze overeenkomst legt de ge-

3) Hieronder wordt verstaan: bouw- en verbouwactiviteiten als bedoeld in artikel 8.13 Ow

meente vast dat de initiatiefnemer de gemeentelijke inzet van deze fase vergoedt. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden gemeente Maashorst meewerkt en wanneer ze haar medewerking beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

#### **Uitblijven van overeenstemming**

Indien de gemeente en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of om niet mee te werken aan het initiatief. De gemeente kan besluiten om niet mee te werken aan het ruimtelijk initiatief als het economisch niet uitvoerbaar is en de initiatiefnemer niet wil voldoen aan het kostenverhaal. De gemeente dient dit goed te motiveren dat zij niet aan betaalplanologie doet.

#### **Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal**

De Ow biedt gemeente Maashorst een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie op de initiatiefnemer te verhalen en om eisen en regels te stellen aan de ontwikkeling van de locatie. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een marktpartij geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst.

Daarnaast kan de schaduwberekening van het publiekrechtelijk kostenverhaal helpen om het kostenverhaal via het anterieure spoor vorm te geven. Deze berekening geeft aan wat de gemeente wettelijk aan kosten moet verhalen.

De kosten van de grondexploitatie bepaalt de gemeente aan de hand van de kostensoortenlijst en betreffen de plankosten (o.b.v. de Ministeriële regeling plankosten), eventueel de kosten voor aanleg of wijziging van openbare ruimte, nadeelcompensatie (inclusief procedure) en bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen. Het verhaal van de bovenwijkse kosten wordt getoetst aan de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Daarnaast kan de gemeente een financiële bijdrage voor de fysieke leefomgeving publiekrechtelijk verhalen. Artikel 8.21 Omgevingsbesluit geeft de categorieën aan waarvoor deze financiële bijdrage is bedoeld. Hieronder vallen ook de aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang. Deze werken hebben een functionele samenhang met de groei van de gemeente of de regio.

In de nota kostenverhaal en financiële bijdragen wordt dit nader beschreven.

#### **Stedelijke kavelruil**

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

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

#### **Kavelruil in het landelijk gebied**

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

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting overeenkomstig de voorwaarden van artikel 12.47 van Ow.

#### **Kostenverhaal onder Wro**

Het kostenverhaal is tot de inwerkingtreding van de Ow in de Wro en Besluit ruimtelijke ordening (Bro) verankerd. De gemeente is verplicht om kosten te verhalen. Als de gemeente het kostenverhaal niet anderszins heeft verzekerd, is zij verplicht om op grond van artikel 6.12 Wro een exploitatieplan op te stellen. De gemeenteraad is bevoegd om een exploitatieplan vast te stellen behorend bij bepaalde planologische besluiten, waarin gronden zijn aangewezen waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. De gemeenteraad stelt het exploitatieplan gelijktijdig vast met het planologisch besluit (bijvoorbeeld een bestemmingsplan), waarop het exploitatieplan betrekking heeft.

In publiekrechtelijke zin kan de gemeente de gebiedseigen kosten, waaronder plankosten (o.b.v. de Ministeriële regeling plankosten), eventueel de kosten voor aanleg of wijziging van openbare ruimte en een bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen verhalen. Het verhaal van de bovenwijkse kosten dient te voldoen aan de criteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

In privaatrechtelijke zin kan de gemeente met de initiatiefnemer in een anterieure overeenkomst overeenkomen dat de initiatiefnemer naast het wettelijke kostenverhaal een vrijwillige financiële bijdrage voor de ruimtelijke ontwikkeling betaalt. Dit zijn kosten die in beginsel los staan van de grondexploitatie. Gemeenten zijn verplicht om de bijdrage voor de ruimtelijke ontwikkeling te verankeren in een structuurvisie en het bouwplan moet een koppeling hebben met de te financieren ruimtelijke ontwikkeling.

**Stedelijke en kavelruil**

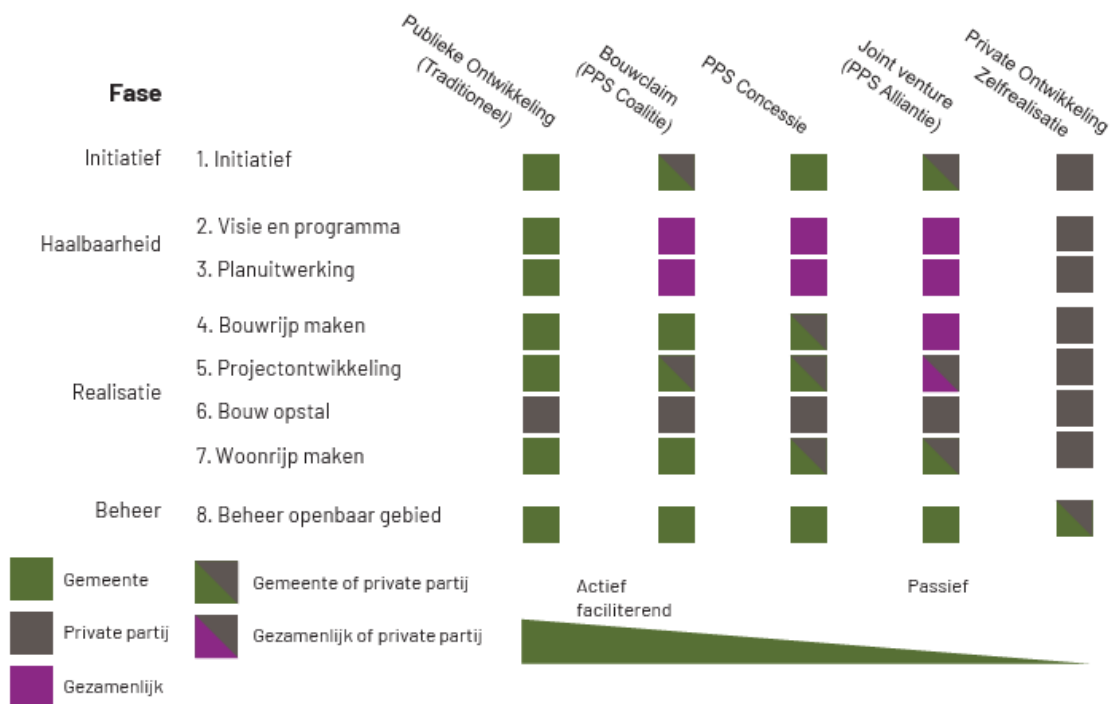
De stedelijke kavelruil is niet verankerd in de Wro. In aanloop naar de Ow was het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil in het leven geroepen.

**Kavelruil landelijk gebied**

De kavelruil landelijk gebied is verankerd in de Wet inrichting landelijk gebied. Dit instrument kent geen inhoudelijk verschil ten opzichte van de Ow.

**7. Samenwerken**

Bij de verschillende rollen van grondbeleid passen verschillende manieren van samenwerking. De vormgeving van de samenwerking hangt af van de rol die de gemeente voor haarzelf voorziet en welk risico zij in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)



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

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

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

### Samenwerkingsvormen toegelicht

#### Bouwclaimmodel

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

In het bouwclaimmodel verkopen de private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de grond- uitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren elk op hun eigen percelen.

#### Concessiemodel

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

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden. In de praktijk van gemeente Maashorst voert de gemeente vaak de werkzaamheden van het bouwrijp maken uit. De gemeente maakt met de marktpartij afspraken over de vergoeding van haar kosten van bouwrijpmaken. De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

#### Joint-venture

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

## 8. Financieel kader

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente als private partij op in de grondmarkt; een 'bedrijf' als onderdeel van een gemeente, een politieke organisatie. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op project (individuele grondexploitatie<sup>4</sup>)- als portefeuilleniveau (totaal van grondexploitaties) overzicht en inzicht te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen;

Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de reserve en de voorziening exploitatierisico's.

Op projectniveau en vervolgens te consolideren op portefeuilleniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering; daarbij kijkt de gemeente verder dan de eigen projecten en neemt ook de projecten van private partijen mee. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke projecten en particuliere initiatieven af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt tot de behoefte. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar (afzet)risico's te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een planologische procedure.

De gemeente stuurt bij grondexploitaties op kasstromen en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip aan voorinvesteringen zo beperkt mogelijk te houden; dit heet cashflowsturing. Door flexibiliteit (programmering, fasering) in te bouwen en pas kosten te maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten, verlaagt het risicoprofiel. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. De gemeente verkoopt gronden tegen een marktconforme prijs en marktconforme uitgiftevoorwaarden. De gemeente neemt, zoals het BBV voorschrijft, (tussentijds) winst volgens de percentage of completion, de zogenaamde POC-methode.

Zodra te verwachten is dat een grondexploitatie verliesgevend is, dekt gemeente Maashorst dit verlies af met de voorziening exploitatierisico's.

Twee keer per jaar voert het college een risico-inventarisatie uit. De risico-inventarisatie omvat de project- en projectoverstijgende risico's. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met risicomanagement voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen. De risico's van grondexploitaties dekt de gemeente af met de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf.

Onderstaand schema laat de relaties zien tussen de grondexploitaties, de reserve en de voorziening exploitatierisico's.



4) Een grondexploitatie wordt in het BBV bouwgrond in exploitatie genoemd of BIE.

Figuur Financiële stromen grondexploitaties

### Risicomanagement

Met de risicoinventarisatie maakt de gemeente een inschatting van de financiële impact en de kans van optreden, ingedeeld in 5 klassen oplopend van kans en financiële impact. Dit leidt tot een totaalbedrag aan mogelijke risico's. Dit bedrag wordt meegenomen in de beoordeling van het weerstandsvermogen. Om de risico's te beheersen brengt de gemeente in kaart welke maatregelen ze kan treffen.

## 9. Verantwoording en governance

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk in het najaar met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en de tussentijdse toetsing en rond de zomer met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de jaarrekening en het MJP. Dit is conform de BBV-regels. Deze BBV-regels zullen mogelijk bij de invoering van de Ow gewijzigd worden en in aangepaste vorm door de gemeente Maashorst worden toegepast.

	Gemeenteraad	College
<b>Grondbeleid</b>	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid)
<b>Financieel</b>	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, vaststellen van reservevorming en dotaties aan voorzieningen	
<b>Grondexploitaties</b>	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitaties in een separaat raadsbesluit.	Uitvoering van de grondexploitaties
	Vaststellen MJP waarin grondexploitaties geopend, vastgesteld, herzien en afgesloten kunnen worden	Verantwoording afleggen over de grondexploitatie portefeuille (jaarverslag) en het voorleggen van de geactualiseerde en nieuwe grondexploitaties (meerjarenbegroting) met MJP en uitvoering van de grondexploitaties
	Kennisnemen van de tussentijdse toetsing met een informatie nota	Tussentijds verantwoording afleggen en het voorleggen van de geactualiseerde en nieuwe grondexploitaties met tussenrapportage en uitvoering van de grondexploitaties
<b>Verwerving</b>	Ter beschikking stellen van budget voor aankopen	Aankoop gronden binnen budget en kaders gemeenteraad
	Vestigen van een voorkeursrecht	
	Onder Wro: verzoek aan de Kroon voor onteigening Onder Ow: besluit tot onteigening	
<b>Gronduitgifte</b>	Onderdeel nota grondbeleid	Uitvoeringskaders gronduitgifte Gronduitgifte (inclusief selectieprocedure, tenders) Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
<b>Grondprijzen</b>	Vaststellen kaders grondprijnsbeleid en grondprijzen	Maatwerk toepassen binnen kaders grondprijnsbeleid
<b>Kostenverhaal</b>	Vaststellen nota kostenverhaal en financiële bijdragen en actualisatie daarvan	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten, in rekening brengen kostenverhaal en financiële bijdragen
<b>Samenwerking</b>		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen, die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de gemeenteraad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen, (artikel 169 lid 4 Gemw).

## Bijlage 1 Spelregels grondbedrijf

Gemeenten zijn voor de grondexploitatie gebonden aan de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincie en gemeente (hierna: BBV). De onderstaande spelregels zijn in lijn met of strikter dan de regels van commissie BBV (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) van juli 2019).

### IMVA en BIE

Grondexploitaties zijn te onderscheiden in twee 'groepen', namelijk:

- **Immateriële Vaste Activa (IMVA)**  
Een IMVA is te beschouwen als een voorgenomen grondexploitatie. Hierop mag de gemeente de kosten van onderzoek en ontwikkeling verantwoorden. Dit zijn kosten in de periode vóórdat de grondexploitatie is geopend en vastgesteld. De bedoeling is dat de IMVA binnen vijf jaar wordt omgezet naar een Bouw- grond in Exploitatie (BIE). Is dit niet het geval, dan boekt de gemeente de reeds gerealiseerde kosten af ten laste van de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf.
- **Bouwgrond in exploitatie (BIE)**  
Een BIE is een actieve grondexploitatie. Dit betekent dat de gemeenteraad een grondcomplex met een grondexploitatiebegroting heeft geopend en vastgesteld.

### MVA gronden en terreinen

Dit zijn strategisch aangekochte gronden.

### Actualisatie

Twee keer per jaar actualiseert de gemeente de grondexploitaties), de risicoanalyse en de benodigde voorzieningen en reserves voor het grondbedrijf. Het college rapporteert hierover in het MJP en op hoofdlijnen in de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programma- en jaarrekening. Planinhoudelijke wijzigingen legt het college separaat voor aan de gemeenteraad ter besluitvorming.

### Winstneming

Winstneming vindt plaats volgens de percentage of completion regel (POC-methode). Hierbij geldt dat als aan alle drie de onderstaande voorwaarden is voldaan, (tussentijdse) winst genomen moet worden.

1. Het resultaat op de BIE kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd).

Bij de herziening van de BIE actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort (tussentijdse) winstnemingen in de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf.

### Verliesneming en disconteringsvoet

Als het verwachte resultaat van een BIE negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening, namelijk de voorziening exploitatierisico's. De gemeente dekt het te verwachten verlies op eindwaarde af.

Gemeente Maashorst hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft voor zowel de verliesgevende als winstgevende grondexploitaties. De dekking van de verliesvoorziening komt uit de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf indien deze toereikend is. Is deze niet toereikend dan wordt de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf aangevuld door de Algemene Reserve.

### Rentetoerekening

De toegestane toe te rekenen rente aan grondexploitaties is de daadwerkelijk te betalen rente over het vreemd vermogen. Het is niet toegestaan om rente over het eigen vermogen toe te rekenen aan grondexploitaties. Het over het vreemd vermogen te hanteren rentepercentage kan op de volgende wijzen worden bepaald:

- het rentepercentage van de direct aan de grondexploitatie gerelateerde financiering in het geval van projectfinanciering;
- het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen, indien geen sprake is van projectfinanciering;
- indien de gemeente geen externe financiering heeft, dan wordt geen rente toegerekend aan bouwgrond in exploitatie.

De rente aan de grondexploitaties wordt toegerekend over de boekwaarde van de BIE per 1 januari van het betreffende boekjaar.

### Looptijd grondexploitatie

Het uitgangspunt is dat de looptijd van een grondexploitatie maximaal 10 jaar is. Als de looptijd langer dan 10 jaar is, dan onderbouwt het college dit en treft maatregelen om het risicoprofiel te verlagen, bijvoorbeeld door vanaf het tiende jaar geen opbrengstenstijging in de BIE op te nemen.

**Risicomanagement**

Twee keer per jaar voert het college een risico-inventarisatie uit. Deze risico-inventarisatie omvat momenteel de grondexploitaties en hier komen na vaststelling van het nieuwe grondbeleid ook de grotere facilitaire projecten bij. Voor de grondexploitaties betreft dit de project- en projectoverstijgende risico's.

**Weerstandsvermogen**

De gemeente dekt de risico's en aanvulling van de verliesvoorziening af met de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf. Als de Algemene Bedrijfsreserve Grondbedrijf ontoereikend is, dan wordt een beroep gedaan op de Algemene Reserve.