

Nota Grondbeleid 2023

De raad van Venray,

gelezen het advies van B en W, d.d. 19 september 2023

gelezen het advies van de commissie Werken en Besturen d.d. 11 oktober 2023;

besluit:

1. Onder intrekking van de Structuurvisie nota Grondbeleid 2016 vaststellen van de Nota Grondbeleid 2023;
2. Bij ruimtelijke ontwikkelingen een situationeel grondbeleid te voeren;
3. De mogelijkheid van een grondexploitatie met een negatief saldo niet meer uit te sluiten;
4. Het college van Burgemeester en wethouders toestemming geven strategische verwervingen te doen tot € 1.000.000,- per aankoop;
5. De toestemming tot het doen van strategische verwervingen niet beperken tot verwerven ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen, maar ook ten behoeve van andere functies zoals natuur, landschap en klimaat.

Voorwoord

De opgaven voor ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid en economie in Venray zijn groot: van klimaat-opgave en vergroening tot woningbouw om het woningtekort op te lossen. In de Omgevingsvisie heeft de gemeente een aantal ambities verwoord:

- Groen wonen voor iedereen;
- Een gezond Venray heeft de toekomst;
- Venray bloeit, bruist en boeit;
- Natuurlijk Venray!
- Ambities in regionaal perspectief.

De omvang en complexiteit van de ambities vraagt om een gemeente die duidelijk is over haar regierol bij deze ontwikkelingen. Regie kan genomen worden door zelf de ontwikkeling tot stand te brengen of door anderen in de gelegenheid te stellen de ontwikkeling te realiseren met hulp van onze gemeente. Om deze regierol goed uit te voeren is het goed om de kaders van het grondbeleid daarbij af te stemmen. Dit vraagt om een actualisatie van de uitvoeringskaders van het grondbeleid, een en ander ook in de lijn met het advies van de rekenkamer uit 2022.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het is zeker geen doel op zich en ook geen wondermiddel. Het grondbeleid staat in dienst van de verschillende gemeentelijke beleidsdoelen en moet vooral helpen om deze beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft gereedschappen om de beleidsdoelen te behalen.

In deze nieuwe Nota Grondbeleid leggen wij de kaders van dit nieuwe grondbeleid vast en vullen onze gereedschapskist. We gaan in op de instrumenten die de gemeente kan inzetten, maar ook op de afstemming tussen college en raad, de financiële gevolgen en de algemene rol die de gemeente wil hebben bij het verwezenlijken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking treedt, hebben we in deze Nota de nieuwe wetgeving als uitgangspunt genomen.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid is onze gereedschapskist weer up-to-date en gevuld en kunnen we verder werken aan het bereiken van onze ambities voor onze mooie gemeente.

Samenvatting

De gemeente Venray heeft grote ambities voor de toekomst. Er is een forse woningbouwopgave, er wordt gewerkt aan het realiseren van een bedrijventerrein en daarnaast zien we opgaves op het gebied van landschappelijke ontwikkeling in het buitengebied, natuurontwikkeling en klimaatadaptatie. Om veel van deze ambities te kunnen verwezenlijken is grond nodig, maar ook partijen die de ontwikkeling tot stand willen brengen.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het is zeker geen doel op zich en ook geen wondermiddel. Het grondbeleid staat in dienst van de verschillende gemeentelijke beleidsdoelen en moet vooral helpen om deze beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft gereedschappen om de beleidsdoelen te behalen.

In deze nieuwe Nota Grondbeleid leggen wij de kaders van dit nieuwe grondbeleid vast en vullen onze gereedheidskist. We gaan in op de instrumenten die de gemeente kan inzetten, maar ook op de afstemming tussen college en raad, de financiële gevolgen en de algemene rol die de gemeente wil hebben bij het verwezenlijken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking treedt, hebben we in deze Nota de nieuwe wetgeving als uitgangspunt genomen.

We kiezen voor situationeel grondbeleid: soms kiezen voor faciliterend grondbeleid en soms kiezen voor actief grondbeleid, afhankelijk van het realiseren van de gemeentelijke ambities.

De omvang en complexiteit van de opgaven vragen een actievere gemeentelijke rol, of in ieder geval de mogelijkheid deze rol aan te nemen. Op de meest urgente locaties en daar waar prioritaire opgaven of beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, moet de gemeente de mogelijkheid hebben om actiever te sturen dan voorheen. Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheid te creëren en voor die specifieke locaties een actievere rol van de gemeente mogelijk te maken. Deze actieve rol hoeft de gemeente echter niet voor alle ontwikkelingen op zich te nemen. Daar waar de initiatiefnemer of de markt deze rol naar tevredenheid van de gemeente oppakt, kan de gemeente nog steeds faciliterend optreden.

Er wordt gekozen voor een situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste past bij de ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden behaald door facilitair mee te werken aan een plan van derden. In andere gevallen zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zo belangrijk dat de gemeente zelf meer de regie in handen wenst te hebben bij de ontwikkeling. In dat geval kan de gemeente tot een actief grondbeleid komen.

Situationeel:

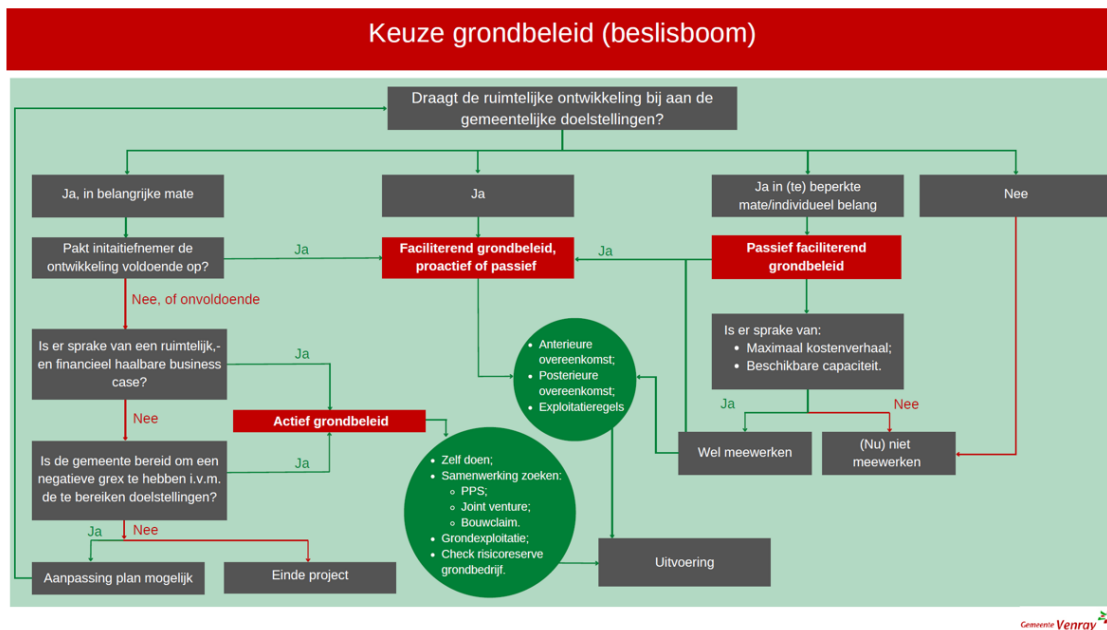
De gemeente past maatwerk toe door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke doelstellingen tot stand te (laten) brengen.

Instrumenten en activiteiten:

- Afwegingskader situationeel grondbeleid
- (Actieve) grondverwerving
- Strategische verwerving
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigening
- Ruimtelijk instrumentarium
- Anterieure of posterieure overeenkomst
- Bouw- en woonrijp maken
- Gronduitgifte

- Kostenverhaal: vooraf bepaald aan de hand van maatwerk

De keuze wanneer er een actievere rol wordt gepakt of de rol van de gemeente faciliterend is, maken we aan de hand van een beslisboom.



Bij grotere ontwikkelingen of ontwikkelingen waar veel gemeentelijke ambities samenkomen legt het college een startnotitie voor aan de raad, alvorens uitvoering te geven aan het type grondbeleid. Om geen kansen te missen, kan het college bij de keuze actief grondbeleid, vooruitlopend op de vaststelling van de startnotitie, wel overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht of een strategische aankoop.

Extra gereedschappen bij situationeel grondbeleid

Naast de reeds bestaande gereedschappen bij het grondbeleid zoals bijvoorbeeld voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal worden een aantal extra gereedschappen toegevoegd of uitgebreid.

Mogelijkheid tot niet-dekkende grondexploitatie

Bij een situationeel grondbeleid en de doelstellingen waar de gemeente de komende jaren voor staat kan het zijn dat een grondexploitatie bij aanvang geen positief resultaat laat zien. Als de te bereiken doelstellingen dusdanig van belang worden geacht, moet het mogelijk zijn om deze ontwikkeling wel door te zetten. Het kan daarom zijn dat er sprake is van een negatieve grondexploitatie en dat het project toch doorgang moet vinden. In dit geval wordt dit besluit aan de raad vooraf ter kennisneming voorgelegd. In de eerdere Nota Grondbeleid uit 2016 werd een project met een negatieve grondexploitatie bij aanvang uitgesloten. In deze Nota Grondbeleid 2023 wordt deze mogelijkheid wel open gehouden, maar zal altijd in afstemming met de raad moeten worden besloten om het project te laten doorgaan.

Strategische aankopen

Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van gronden en panden. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. In de eerdere Nota Grondbeleid 2016 werd een strategisch verwervingsbudget beschikbaar gesteld van € 300.000,- per jaar.

Het voorstel is om te kiezen voor een situationeel grondbeleid. Om dat adequaat te kunnen uitvoeren is het nodig om in te kunnen spelen op kansen in de markt. Het college moet de gereedschappen hebben om deze kansen te pakken. De raad geeft toestemming aan het college om strategische verwervingen te doen tot een bedrag van € 1.000.000,- per aankoop. Achteraf zoekt het college de afstemming met de raad over de aankoop. Dat kan afzonderlijk of via de P&C-cyclus. Dit wordt in overleg tussen college en raad per situatie bepaald.

Bij bedragen van € 1.000.000,- of hoger wordt vooraf afstemming met de raad gezocht. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te laten plaatsvinden.

Het eerdere strategisch aankoopbudget uit 2016 was specifiek bedoeld voor aankopen in het kader van woningbouw en bedrijventerreinen. De gemeente heeft echter ook op andere vlakken ambities, denk daarbij (niet limitatief) aan klimaatadaptatie, landschapsverbetering en natuurontwikkeling. Als er kansen voorbij komen om significant uitvoering te geven aan deze ambities en daar is grond voor nodig,

en deze grond komt te koop, dan moet het college ook hier kunnen acteren. De toestemming voor strategische aankopen geldt ook voor verwervingen ten behoeve van deze ambities.

Grondprijzen

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om jaarlijks de grondprijzen vast te stellen. De gemeenteraad stelt de kaders vast waaraan deze prijzen moeten voldoen.

Taakverdeling raad-college

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 met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast zoeken raad en college elkaar op bij strategische keuzes en de keuze voor het type grondbeleid bij grotere projecten of projecten waar de gemeentelijke ambities kunnen worden gerealiseerd.

Openbaarheid versus geheimhouding

De gemeente is een openbaar lichaam. Als uitgangspunt geldt dat alle besluiten in beginsel in de openbaarheid tot stand moeten komen, na een behoorlijk politiek debat. Bij grondbeleid en grondexploitaties spelen grote belangen een rol, zowel voor de gemeente als voor de andere betrokken partijen. Informatie over waar, wanneer en wat er kan worden ontwikkeld is zeer waardevol. Als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen belandt, kan dat de mogelijkheden van de gemeente voor de realisering van haar gemeentelijke doelstellingen schaden. Zeker in een vroegtijdig stadium moet het daarom voor de gemeente mogelijk zijn om ontwikkelingen niet in de openbaarheid te bespreken en af te wijken van de algemene regel van openbaarheid.

1 Inleiding

De Nota Grondbeleid is voor het laatst door de gemeenteraad vastgesteld in 2016. In de financiële verordening 212 Gemeentewet van Venray is in artikel 21 opgenomen dat het grondbeleid moet worden uitgewerkt in een afzonderlijke nota en er tenminste eenmaal per vier jaar beoordeeld moet worden of deze nota nog actueel is.

Op 22 december 2021 heeft de rekenkamer van de raad een onderzoek aangekondigd over het grondbeleid. Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer opgeleverd door Twynstra Gudde op 8 september 2022. De raad heeft in haar vergadering van 1 november 2022 besloten de conclusies en aanbevelingen als verwoord in het rekenkameronderzoek te onderschrijven en de griffie en het college opdracht te geven om in samenspraak met het presidium uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Eén van deze aanbevelingen was te komen tot een geactualiseerde Nota Grondbeleid.

1.1 Het rekenkameronderzoek

In het rekenkameronderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Stelt de huidige vormgeving van het grondbeleid van de gemeente Venray de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende taken te vervullen?

Deze hoofdvraag wordt in het rapport als volgt beantwoord:

De uitvoering van het grondbeleid stelt de raad niet optimaal in staat om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Dit is vooral het gevolg van de beperkte rol van de raad bij de strategische rolbepaling en het beperkte inzicht in de bijdrage van het grondbeleid aan de gemeentelijke doelstellingen. De opzet van het huidige grondbeleid is voor de rest toereikend. Wel is het beleid toe aan een actualisatie zodat bijvoorbeeld de grondprijzen (methodiek) beter aansluit op de actuele marktomstandigheden en beter wordt aangesloten op de nu geldende ruimtelijke kaders. Deze ruimtelijke kaders, zoals de omgevingsvisie, zijn de afgelopen jaren ontwikkeld en bevatten actuele opgaven en ambities waaraan het grondbeleid kan bijdragen.

Het onderzoeksbureau doet de volgende aanbevelingen:

- Stel als raad een geactualiseerd grondbeleid vast.
- Laat daarbij het grondbeleid aansluiten op de nieuwe Omgevingswet en neem hierbij de thema's op waaraan het grondbeleid een bijdrage zou moeten leveren.
- Voer daarbij het gesprek over de gewenste rolbepaling (actief, passief, situationeel) per opgave in de fysieke leefomgeving en de bijdrage die het grondbeleid kan leveren aan opgaven als klimaatadaptatie of de energietransitie.

- Weeg in dat kader af of wordt vastgehouden aan het uitgangspunt 'terughoudendheid'. Indien daaraan wordt vastgehouden, maak in het beleid expliciet wat je daaronder verstaat en hoe je om wilt gaan met eventuele uitzonderingen.
- Weeg in het kader van het nieuwe grondbeleid af of vastgehouden blijft worden aan het structureel niet aanpassen van de grondprijzen.
- Vraag als raad aan het college inzichtelijk te maken of voor alle relevante beleidsvelden actuele beleidskaders zijn vastgesteld of wanneer deze beleidskaders vastgesteld gaan worden.
- Betrek als college de raad actief en vroegtijdig bij de strategische afweging welke rol de gemeente gaat innemen bij een initiatief of project.
- Informeer de raad expliciet en periodiek over de bijdrage van het grondbeleid aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen en opgaven in de fysieke leefomgeving.

Met deze aanbevelingen in de hand is de gemeente aan de slag gegaan met het opstellen van een nieuwe en geactualiseerde Nota Grondbeleid. Het resultaat is in deze nota opgenomen.

1.2 Totstandkoming

Input vanuit de raad is van groot belang voor de opzet voor het nieuwe grondbeleid. Daarom heeft de raad in een aantal themasessies de hoofdlijnen van het grondbeleid besproken. De discussie heeft de input gegeven voor de voorgestelde keuze voor het grondbeleid die in deze nota is opgenomen.

De nota is daarna ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. De besluitvormingsprocedure heeft als volgt plaatsgevonden:

- Voorstel van college aan raad;
- Bespreking van Nota Grondbeleid in raadscommissie Werken en Besturen d.d. 11 oktober 2023;
- Vaststelling door gemeenteraad d.d. 31 oktober 2023.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beeld van onze ambities en de beleidskaders tot 2030. Ook geven we een beeld van de rol van het grondbeleid bij deze diverse beleidsterreinen.

Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de verschillende typen grondbeleid en wordt de keuze voor een situationeel grondbeleid nader onderbouwd. Daarbij hoort ook een afwegingskader in welke gevallen de gemeente een actieve(re) rol neemt en in welke gevallen de gemeente meer op de achtergrond regisseert.

Hoofdstuk 4 geeft een omschrijving van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar beleidsdoelen te realiseren. We gaan met ingang van 1 januari 2024 werken met de Omgevingswet. Bij elk instrument worden de grote wijzigingen genoemd die deze nieuwe Omgevingswet met zich meebrengt.

Grondbeleid is niet alleen ruimtelijk, maar ook financieel. Hoofdstuk 5 gaat in op de financiële kaders van het grondbeleid en hoe het grondbedrijf werkt. Ook geeft dit hoofdstuk de kaders van het vaststellen van de grondprijzen, welke worden gebruikt voor de grondprijzenbrief die jaarlijks door het college wordt vastgesteld.

Hoofdstuk 6 gaat in op de rolverdeling tussen de raad en het college en hoe beiden deze rollen goed kunnen oppakken, zodat samen kan worden gewerkt aan een optimale realisatie van de beleidsdoelen.

2 De kaders van het grondbeleid 2030

2.1 Algemeen

Het grondbeleid vormt een belangrijk kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een transparante wijze vorm kan krijgen. Grondbeleid is een gereedschapskist met instrumenten en geen doel op zichzelf.

Het gaat daarbij om het verantwoord omgaan met de ruimte, het bouwen en ontwikkelen voor de toekomst en het helpen realiseren van de gestelde beleidskaders op terreinen als wonen, economie en leefbaarheid. Financiën, winst of verlies, vormen een onderdeel van het grondbeleid en spelen naast kwaliteit en verantwoord ruimtegebruik een belangrijke rol.

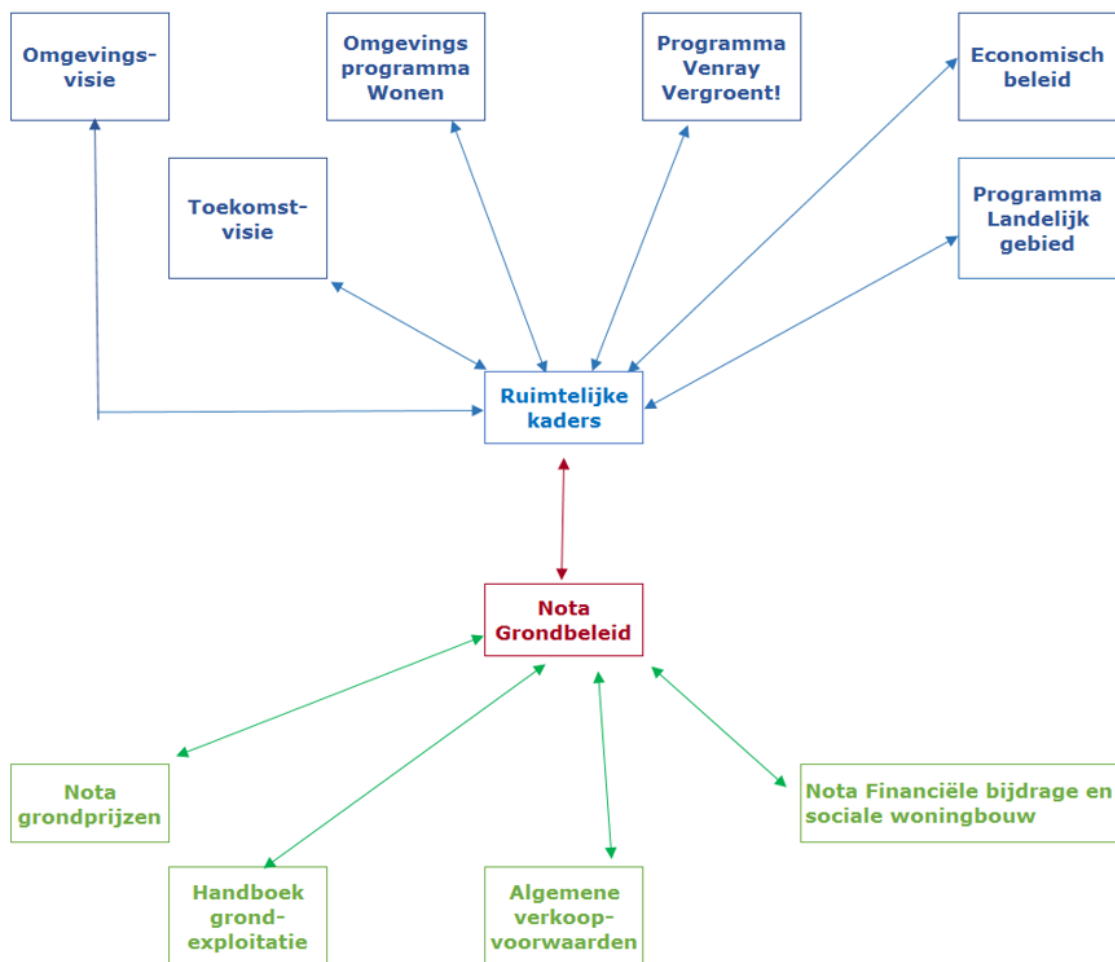
Naast het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is het gemeentelijk grondbeleid ook bedoeld om projecten die vanuit de markt niet of niet spontaan tot stand komen, te kunnen initiëren of stimuleren.

Algemeen doel van het grondbeleid:

Het op zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik, dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit in overeenstemming is met de door de gemeente gewenste bestuurlijke doelen.

2.2 Nota Grondbeleid als kapstok

Het grondbeleid en de Nota Grondbeleid schetst de strategische kaders op welke wijze de gemeente haar regierol wil uitoefenen bij de ruimtelijke ontwikkelingen. De Nota Grondbeleid vormt de kapstok, waarna vervolgens uitvoeringskaders worden gegeven in een aantal uitvoerende nota's. Grondbeleid staat ten dienste van de ruimtelijke doelstellingen die de gemeente stelt. In onderstaand schema is de relatie tussen ruimtelijke kaders/nota's en de Nota Grondbeleid met daarnaast de operationele nota's weergegeven.



Parallel en na het opstellen van de Nota Grondbeleid worden de meer uitvoeringsgerichte nota's geactualiseerd of opgesteld, zoals in het schema hierboven is aangegeven.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de Venrayse beleidskaders waarvoor ons grondbeleid gereedschappen kan leveren. In de laatste paragraaf wordt kort omschreven wat de rol van het grondbeleid of -bedrijf kan zijn ter realisatie van de diverse beleidsdoelstellingen.

2.3 Toekomstvisie

De Toekomstvisie 2030: 'Venray loopt voorop', is op 27 juni 2019 door de gemeenteraad vastgesteld. In de toekomstvisie wordt belicht wat we de komende tien jaar op ons af zien komen en hoe we daarmee om willen gaan. Dat wordt gevolgd door onze concrete vijf ambities voor de komende jaren, en het antwoord op de vraag hoe we ze gaan realiseren:

In het Venray van 2030:

1. zijn inwoners, hun netwerken, culturen en voorzieningen met elkaar verbonden.
2. woon je groen en sociaal.
3. zorgt ondernemerschap met aandacht voor mens, dier en milieu voor nieuwe economische kansen.
4. stroomt kennis, creativiteit en vernieuwing.
5. is iedereen mobiel.

2.4 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie, vastgesteld op 2 november 2021, vormt de ruimtelijke vertaling van de strategische visie: onze Toekomstvisie 2030 'Venray loopt voorop'.

De omgevingsvisie noemt vier integrale hoofdambities voor de komende 10 à 20 jaar:

1. Groen wonen voor iedereen: Venray heeft een goed woon- en leefklimaat.
2. Een gezond Venray heeft de toekomst: we zetten in op schonere lucht, duurzame energiebronnen, kringlooplandbouw en het stimuleren van innovatie in de agrarische sector.
3. Venray bloeit, bruist en boeit: deze ambitie richt zich op een aantrekkelijk werk- en verblijfsklimaat.
4. Natuurlijk Venray: deze ambitie richt zich op behoudt en versterking van de ruimtelijke kwaliteiten in onze gemeente: de grote verscheidenheid aan landschappen, ons erfgoed en cultuurhistorie en onze natuurwaarden.

2.5 Economisch beleid

Onze werkgebieden hebben een belangrijk aandeel in de werkgelegenheid en welvaart van Venray. We kennen een gevarieerd aanbod aan werklocaties. In de toekomst willen we ervoor zorgen dat er ruimte is en blijft voor Venrayse bedrijven om door te kunnen ontwikkelen.

De marktbehoefte is in beeld gebracht. Deze is voor de komende 5 à 10 jaar afgerond op 22 hectare. Smakterheide-Noord is aangewezen als locatie. De ontwikkeling van 22 hectare bedrijventerrein op deze locatie wordt gecombineerd met de realisatie van 20 hectare natuur.

In ons agrarisch gebied geven we de bedrijvigheid ruimte om te ontwikkelen tot duurzame bedrijven. We staan alleen grote agrarische bedrijven toe waar dit passend is. In leegstaande / vrijkomende agrarische gebouwen is ruimte voor kleinschalige niet-agrarische bedrijven of andere functies die passen in het landelijk gebied zoals recreatie of maatschappelijke functies. Grote niet-agrarische bedrijven passen niet in het buitengebied, deze horen thuis op een bedrijventerrein.

Ten aanzien van het Venrayse centrum staan de leidende principes uit de Centrumvisie (2016) nog steeds overeind: compact, compleet en comfortabel.

2.6 Beleid Wonen

Het beleid voor wonen is opgenomen in het "Omgevingsprogramma Wonen: Verder bouwen aan de toekomst van Venray", vastgesteld op 15 februari 2022.

We staan voor grote opgaven op het gebied van wonen. De druk op de woningmarkt is groot, wachttijden voor sociale huurwoningen lopen op. En door prijsstijgingen in de koopsector is een koopwoning voor mensen met een lager en middeninkomen steeds minder bereikbaar.

Volgens recente prognoses (2021) zal de bevolking en het aantal huishoudens in Venray in de komende jaren blijven toenemen. De veronderstelde krimp van de bevolking verschuift naar later.

Daarnaast verandert de samenstelling van de bevolking: ook in onze gemeente is sprake van vergrijzing. Maar de opgave is diverser. We zitten middenin een ingrijpende transitie op het gebied van verduurzaming, energie en warmte, met de nodige consequenties voor het bouwen en verbouwen van woningen. En veranderingen in het zorglandschap zorgen eveneens voor een opgave voor andere woonvormen voor mensen die zorg en begeleiding nodig hebben, zoveel mogelijk in de eigen thuissituatie. Vitaliteit en leefbaarheid van onze wijken en kernen staat soms onder druk en vraagt dan ook aandacht.

De opgave waar we voor staan, is dan ook bijzonder complex en veelzijdig. We vatten het samen aan de hand van vijf inhoudelijke thema's, die in het omgevingsprogramma verder zijn uitgewerkt in een zo concreet mogelijke aanpak, acties en maatregelen. Het werken aan die thema's wordt ondersteund door meer regie van ons als gemeente met inzet van de juiste instrumenten.

1. *Snel voldoende woningen bouwen*
2. *Gevarieerd aanbod*
3. *Duurzame woningvoorraad*
4. *Wonen en zorg*
5. *Vitale wijken en kernen*

We voeren meer en duidelijke regie op de gewenste ontwikkelingen op het gebied van wonen, door invoering van diverse instrumenten en het sturen op de gewenste differentiatie van de nieuwbouw. Daarbij leggen we sterker focus op betaalbare woningen in huur en koop.

De instrumenten die we daarvoor hebben zijn de doelgroepenverordening (vastgesteld op 13 december 2022) en de (regionale) huisvestingsverordening.

2.7 Overig beleid

Naast het beleid op gebied van economie en wonen zijn er diverse andere beleidsdocumenten waarbij het grondbeleid kan faciliteren.

Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- Regionaal: Regionaal Actieprogramma Vrijtijdseconomie Noord-Limburg 2018-2025 (2017) en Uitvoeringsprogramma De gezondste Regio 2020-2023 (2020);
- Visie en actieprogramma Recreatie en toerisme 2026 (2020);
- Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (2021; onderdeel programma Venray Vergroent);
- Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (2021; onderdeel programma Venray Vergroent);
- Programma Landelijk gebied (waaronder drie deelprogramma's).

2.8 Rol Grondbeleid bij de diverse beleidsvelden

En wat is dan die rol die het grondbeleid kan spelen in de realisatie van de ambities binnen de diverse beleidsdoelstellingen?

Dat kan door het inzetten van de instrumenten zoals verwerving, grondruil, kostenverhaal, Wet voorschuifrecht gemeenten en onteigening (deze instrumenten zijn beschreven in hoofdstuk 4). Dit kan door een actieve rol aan te nemen via het grondbedrijf: aankopen, ontwikkelen en verkopen, of door een faciliterende rol: kostenverhaal. Tussenvarianten zijn ook mogelijk zoals een samenwerking met een private partij of het inzetten van de instrumenten ten behoeve van een wenselijke ontwikkeling van een derde partij.

Deze rollen worden beschreven in hoofdstuk 3.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad 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 met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels).

3 De koers van het grondbeleid

3.1 Typen grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te realiseren op gebied van volkshuisvesting, economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen.

Deze doelstellingen zijn vastgelegd in het collegeprogramma, in beleid over deze onderwerpen en in bestemmingsplannen (vanaf 1 januari 2024 in het omgevingsplan) van de gemeente. Grondbeleid geeft aan hoe deze ruimtelijke plannen worden gerealiseerd.

In hoofdzaak zijn er twee soorten grondbeleid, te weten actief en faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid kan nog worden onderverdeeld in proactief en passief faciliterend grondbeleid. Naast deze twee soorten grondbeleid zijn er ook tussenvormen; deze worden situationeel grondbeleid of regisserend grondbeleid genoemd. Het grondbeleid kan ook inhouden dat er niet wordt meegewerkt met initiatieven van derden, omdat dit bijvoorbeeld niet past binnen de beleidskaders van de gemeente.

3.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie over een ontwikkeling. De gemeente voert de grondexploitatie uit. Actief grondbeleid wordt doorgaans omschreven als het aankopen van (vaak agrarische) grond, het wijzigen van de bestemming, het bouwrijp maken van de grond en het vervolgens uitgeven voor andere functies die passen bij de doelstellingen van de gemeente. De gemeente heeft in dat geval een actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt en voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie. Dat geeft meer grip op de snelheid en de kwaliteit van de betreffende ontwikkeling. Dit betekent echter ook dat de gemeente het risico voor de kosten en de kans op de baten naar zich toetrekt.

<p style="text-align: center;">Actief:</p> <p style="text-align: center;">De gemeente verwerft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden (verkoop van grond door de gemeente)</p>
<p><u>Instrumenten en activiteiten:</u></p> <ul style="list-style-type: none">- (Actieve) grondverwerving- Strategische verwerving- Wet voorkeursrecht gemeenten- Onteigening- Tijdelijk beheer- Bouw- en woonrijp maken- Gronduitgifte <p>- Kostenverhaal: verdisconteerd in grondprijs</p>

Schematisch overzicht van actief grondbeleid

3.1.2 Proactief faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. De gemeente stuurt met planologische instrumenten en neemt een proactieve houding aan door de verbinding te zoeken met private ontwikkelaars en met hen mee te denken. Daarnaast kan de gemeente overwegen om haar instrumentarium zoals het voorkeursrecht of onteigening in te zetten.



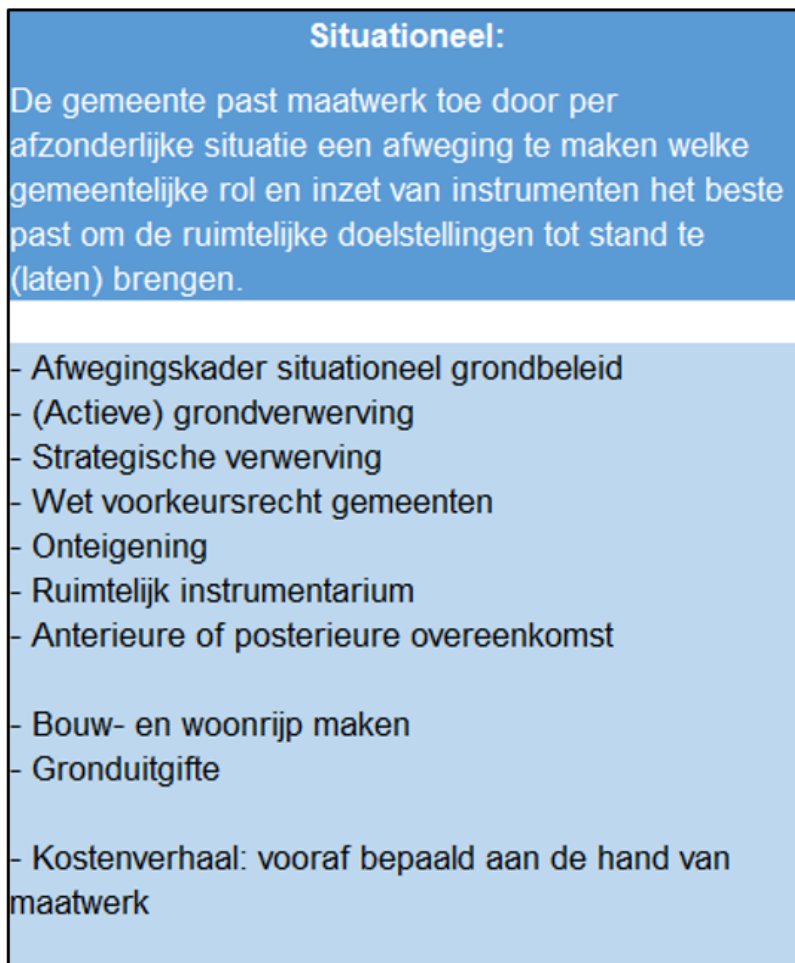
Schematisch overzicht van facilitair grondbeleid

3.1.3 Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling wel bijdraagt aan de gemeentelijke doelen, maar in beperkte mate, dan past de gemeente passief faciliterend grondbeleid toe. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door private initiatiefnemer. De gemeente stuurt uitsluitend op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Op deze manier is de ontwikkeling volledig voor rekening en risico van de private ontwikkelaars. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol en verantwoordelijkheden en faciliteert de ontwikkeling.

3.1.4 Regisserend of situationeel grondbeleid

Regisserend of situationeel grondbeleid houdt in dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste past bij de ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden behaald door facilitair mee te werken aan een plan van derden. In andere gevallen zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zo belangrijk dat de gemeente zelf meer de regie in handen wenst te hebben bij de ontwikkeling. In dat geval kan de gemeente tot een actief grondbeleid komen.



Schematisch overzicht van situationeel grondbeleid

Indien wordt gekozen voor regisserend of situationeel grondbeleid is wel van belang dat de afwegingen voor de gemeentelijke positie per ontwikkeling helder en duidelijk worden gemaakt. Daar kan een beslisboom bij helpen.

3.1.5 Niet meewerken

De gemeente werkt niet mee aan een voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling als deze in zeer beperkte mate bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen, of als het kostenverhaal niet verzekerd kan worden, of het plan economisch niet uitvoerbaar blijkt te zijn.

3.2 Keuze grondbeleid: situationeel

Met de Nota Grondbeleid 2016 besloot de gemeente om vooral faciliterend grondbeleid toe te passen. De risico's in de markt waren fors en het ruimtelijke instrumentarium gaf de gemeente voldoende armslag om deze faciliterende rol uit te oefenen. De laatste jaren wordt er anders gekeken naar de rol van de gemeente in het fysieke domein. Sindsdien komen een aantal beleidsdoelen van de gemeente prominenter naar voren. Denk aan bijvoorbeeld de grote (sociale) woningbouwopgave, klimaat, economische ontwikkelingen en ontwikkelingen ter verbetering van natuur en milieu. De omvang en complexiteit van de opgaven op het vlak van woningbouw, groen, duurzaamheid en klimaatadaptatie vragen een actievere gemeentelijke rol, of in ieder geval de mogelijkheid deze rol aan te nemen. Op de meest urgente locaties en daar waar prioritaire opgaven of beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, moet de gemeente de mogelijkheid hebben om actiever te sturen dan voorheen. De voor- en nadelen van de verschillende typen grondbeleid zijn daarom afgewogen. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van de drie typen grondbeleid naast elkaar gezet.

Type grondbeleid	Voordelen	Nadelen
Actief	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Uitvoeren van “bovenwettelijke beleidseisen”; • Voldoende sturing op gemeentelijke doelstellingen. Mogelijkheid ongewenste ontwikkelingen tegengaan; • Kostenverhaal via uitgifte; • Veel grip op planning en fasering; • Veel grip op woningbouwprogramma; • Het eventueel realiseren van winst op de grondexploitatie; • Flexibiliteit bij inspelen op nieuwe ontwikkelingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ruimte nodig, dekking van financiële risico's; • Veel kennis, kunde en capaciteit van diverse afdelingen nodig; • Risico's van voorfinanciering; • Het eventueel lijden van verlies op de grondexploitatie.
Faciliterend	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Gemeente beperkt zich tot voorwaarden-scheppende rol; • Minder belastend voor gemeentelijk apparaat; • Weinig risico, marktpartij draagt deze. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal alleen via overeenkomst of exploitatieplan; • Minder grip op planning en fasering; • Minder grip op woningbouwprogramma; • Geen mogelijkheid tot winst, alleen kostenverhaal; • Minder mogelijkheden om bovenwettelijke gemeentelijke beleidsdoelen vast te leggen; • Afstemming met derde altijd nodig.
Situatie-neel	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Weloverwogen keuze gemeentelijke inzet; • Keuze risicoprofiel naar aanleiding van realiseren beleidsdoelen; • Meer inzet bij belangrijke beleidsdoelen; • Verdeling van risico's; • Goede verstandhouding raad en college en afstemming over rollen; • Voldoende mogelijkheid tot sturing in planning en fasering; • Kennis, kunde en capaciteit gericht in te zetten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze gemeentelijke inzet vergt tijd, waken voor vertraging; • Kostenverhaal afhankelijk van risicoprofiel; • Waken voor duidelijke lijn en goede afstemming van doelstellingen met in te zetten grondbeleid door een vast te stellen beslisboom.

Keuze grondbeleid:

Op basis van de uitdagingen waarvoor de gemeente Venray de komende jaren komt te staan bij het verwezenlijken van haar beleidsdoelen kiest de gemeente Venray voor situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste bij de betreffende ontwikkeling past.

Elke vorm van grondbeleid heeft voordelen en nadelen. Per afzonderlijke ontwikkeling maakt de gemeente daarom de afweging wat de meest geëigende vorm van grondbeleid is. Op basis van de inhoudelijke en financiële aspecten van een ontwikkeling maakt de gemeente met behulp van het hierna vermelde afwegingskader en de beslisboom een keuze ten aanzien van haar rol en positie.

Voordelen situationeel grondbeleid:

- Afhankelijk van het belang van het behalen van een gemeentelijke beleidsdoel kan de gemeentelijke inzet worden bepaald. Gaat de gemeente de gronden (met eventuele opstallen) aankopen en een actief beleid voeren of kan het ook worden opgepakt door de markt?
- Is er een groot gemeentelijk belang en is het daarvoor nodig om meer regie te hebben bij de uitvoering (denk aan planning, financiën, ruimtelijk niet afdwingbare beleidsdoelstellingen); dan kan de gemeente een actief grondbeleid voeren. Is er wel een gemeentelijk belang, maar kan dit ook goed door de markt worden opgepakt, dan kan de gemeente een meer faciliterende rol aannemen.

- De gemeente maakt per ontwikkeling een bewuste keuze welke positie zijn inneemt bij de ontwikkeling en gebruikt daarbij haar wettelijke instrumenten.

Nadelen situationeel grondbeleid:

- De keuze voor het type grondbeleid kan telkens anders zijn. Om willekeur te voorkomen is het nodig om de keuze elke keer op dezelfde wijze te maken. Daarbij helpt een beslisboom.
- De ambtelijke en bestuurlijke organisatie zal kennis moeten hebben van zowel actief als faciliterend grondbeleid en bereidt zijn tot de inzet van de daarbij behorende instrumenten.

3.3 Afwegingskader: Beslisboom

Bij een situationeel grondbeleid kan het grondbeleid per beleidsterrein of ontwikkellocatie anders zijn. In het kader van de rechtszekerheid en ter borging van een goede samenwerking en afstemming tussen college en raad is het van belang bij een aantal projecten iedere keer de afweging op dezelfde wijze te maken. De afweging voor het type grondbeleid wordt gemaakt met behulp van een beslisboom.

Er zal niet bij iedere ontwikkeling een keuze worden gemaakt op basis van de beslisboom. Dat doen we alleen bij ontwikkelingen waar:

- Het aantal wooneenheden groter is dan 30 of er meer dan 3 ha bedrijventerrein wordt toegevoegd;
- Sprake is van een projectmatige ontwikkeling van andere functies zoals, maar niet limitatief, klimaatadaptatie, natuur of recreatie;
- Er geen sprake is van een particulier initiatief, dat voorziet in minder dan 30 woningen en dat beperkt bijdraagt aan de verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen. Denk daarbij aan het toevoegen van een woning op een voormalig erf of herontwikkeling met een beperkt aantal woningen in bestaande gebouwen.
- Er sprake is van een samenloop van een aantal andere beleidsdoelstellingen.

Op basis van de hierna vermelde beslisboom maakt de gemeente voor de belangrijkste (beoogde) ruimtelijke ontwikkeling een keuze voor het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten. De gemeenteraad heeft deze Nota Grondbeleid vastgesteld en het college heeft vervolgens de bevoegdheid om per ruimtelijke ontwikkeling een initiële keuze te maken voor het te voeren grondbeleid. Het college stelt de raad voor de belangrijkste projecten (die in grotere mate bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen) telkens op de hoogte van deze keuze door middel van een (geheime) raadsinformatiebrief. Het kan zijn dat de informatieverstrekking niet in de openbaarheid plaatsvindt omdat dit de onderhandelingspositie van de gemeente zou belemmeren. Als er sprake is van de keuze voor een actief grondbeleid wordt aan de raad een startnotitie met een grondexploitatie voorgelegd.

De eerste vraag die bij de keuze voor het type grondbeleid moet worden gesteld is ook meteen de belangrijkste:

Draagt de ruimtelijke ontwikkeling bij aan de gemeentelijke doelstellingen?

Grondbeleid is een instrument om uitvoering te geven aan de gemeentelijke doelstellingen. Welk type grondbeleid wordt toegepast hangt dus direct samen met welke gemeentelijke doelstellingen de gemeente nastreeft.

Er zijn vier antwoorden op deze eerste vraag:

- Ja, de ontwikkeling draagt in belangrijke mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen;
- Ja, de ontwikkeling draagt bij aan de gemeentelijke doelstellingen;
- Ja, de ontwikkeling draagt in (te) beperkte mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen/individueel belang;
- Nee, de ontwikkeling draagt niet bij aan de gemeentelijke doelstellingen.

De ontwikkeling draagt in belangrijke mate bij als er sprake is van het realiseren van meer dan één ambitie van de gemeente. Dat kan bijvoorbeeld zijn het realiseren van meer dan 50 woningen waarbij het woningbouwprogramma wordt gevolgd en sprake is van integratie van klimaatdoelstellingen. Bij de vraag of deze ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen gaat het niet alleen om de aantallen, maar ook of dat gebeurt binnen de door de gemeente te bepalen planning, fasering en met het kwaliteitsniveau dat de gemeente voor deze ontwikkeling wil bereiken. Draagt de ontwikkeling in belangrijke mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen, dan moet de gemeente beoordelen of een initiatiefnemer een dergelijke ontwikkeling oppakt en bereidt is de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Is dat voldoende zeker, dan kan de gemeente toepassing geven aan het proactief faciliterend grondbeleid. Is dat niet zeker, dan kan de gemeente beoordelen of zij een actieve rol wil spelen.

Wordt de ontwikkeling niet of niet in voldoende mate opgepakt door een initiatiefnemer, dan moet de gemeente beoordelen of zij zelf hierin een actieve rol wil spelen. Dat doet zij aan de hand van de volgende vier vragen:

- Is er sprake van een ruimtelijke- en financieel haalbare businesscase?
- Bij een niet haalbare financiële businesscase, is de gemeente bereid, ter realisering van haar gemeentelijke doelen om de ontwikkeling op te pakken met een grondexploitatie met een negatief resultaat?
- Bij een niet haalbare financiële businesscase, ziet de gemeente mogelijkheden tot aanpassingen van het plan waardoor wel een haalbare financiële businesscase ontstaat of het negatieve resultaat acceptabel is?
- Kan het negatieve resultaat worden gedekt uit de risicoreserve grondbedrijf of de algemene reserve?

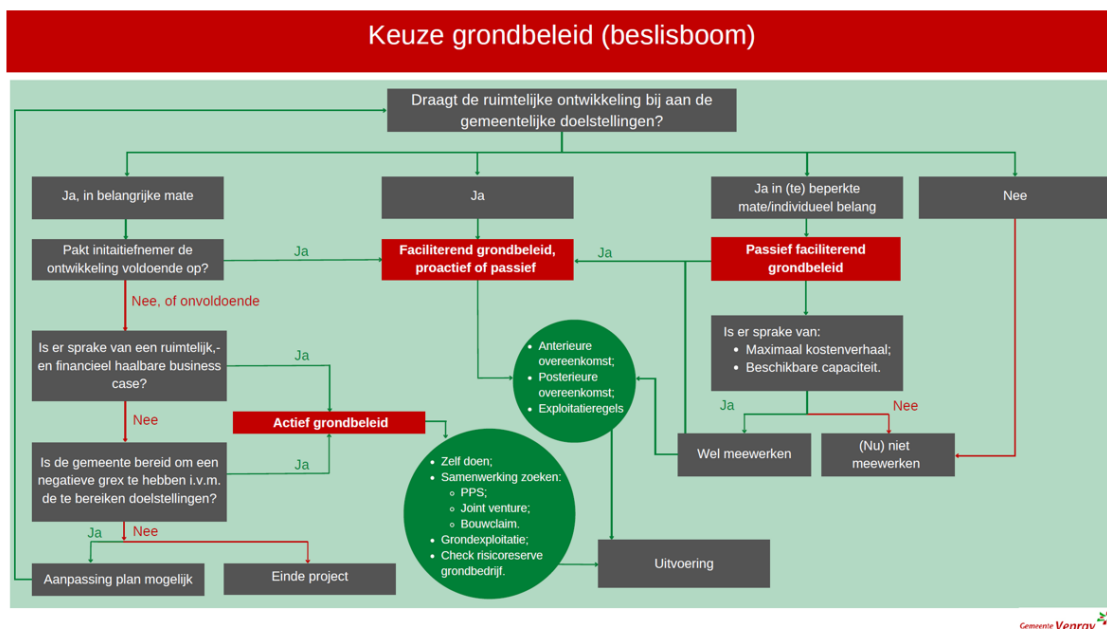
Wordt één van deze vier vragen met een “ja” beantwoord, dan is een actief grondbeleid mogelijk. Is dat niet het geval, dan is de tijd niet rijp voor een dergelijke ontwikkeling en worden de inspanningen van de gemeente gestaakt.

Draagt de ontwikkeling bij aan de gemeentelijke doelstellingen, maar niet in belangrijke mate, dan past een meer faciliterend grondbeleid. Dit kan zowel proactief zijn of passief, wederom afhankelijk van de kansen om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. In dat geval wordt samenwerking gezocht met een initiatiefnemer en zal de gemeente haar gemeentelijke kaders en het kostenverhaal vastleggen in een (anterieure of posterieure) overeenkomst.

Er zijn ook verzoeken van initiatiefnemers die in veel mindere mate bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Voor deze verzoeken kiest de gemeente voor een terughoudend grondbeleid. In dat geval past een passief facilitair grondbeleid of kiest de gemeente ervoor om niet mee te werken. De ambtelijke capaciteit en de financiële middelen van de gemeente zijn niet oneindig. Daarom moet ook goed worden nagedacht wanneer wel en niet wordt meegewerkt aan dit soort verzoeken. Pas als er beschikbare capaciteit is en sprake is van maximaal kostenverhaal kan de gemeente overwegen om medewerking te verlenen aan een dergelijk verzoek.

Draagt het initiatief niet bij aan de gemeentelijke doelstellingen dan wordt er niet meegewerkt aan de ontwikkeling en realisatie van dit initiatief.

De keuze die de gemeente maakt voor het grondbeleid kan worden vertaald in onderstaande beslisboom.



4 Instrumenten van grondbeleid

Afhankelijk van de keuze die is gemaakt voor het soort grondbeleid bij een ruimtelijke ontwikkeling, beslist de gemeente welke instrumenten zij inzet. Bij actief grondbeleid passen andere instrumenten dan bij faciliterend grondbeleid. De Omgevingswet zal naar verwachting 1 januari 2024 in werking treden.

Dat heeft ook gevolgen voor de in te zetten instrumenten. In de kaders wordt kort weergegeven wat de wijzigingen zijn voor de inzet van de instrumenten door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1 Verwerving

Als de gemeente heeft gekozen voor actief grondbeleid is het doel om percelen grond in eigendom te verkrijgen. Verwerving wil zeggen dat de gemeente op eigen initiatief vastgoed aankoopt. Overtuigingskracht en onderhandelingsstechniek spelen hierbij een rol. Via de minnelijke weg kan de gemeente vastgoed aankopen voor:

- Toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;
- Strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel;
- Compensatie of ruilobjecten.

In de navolgende subparagrafen wordt hierbij onderscheidt gemaakt in strategische aankopen en reguliere aankopen.

Kader wijzigingen Omgevingswet:
Op minnelijke grondverwerving door de gemeente heeft de Omgevingswet geen gevolgen. Het proces van verwerving of de prijsbepaling wordt niet anders.

4.1.1 Strategische aankoop

De gemeente kan ervoor kiezen om een strategische positie in te nemen op de grondmarkt of grond aan te kopen met het oog op een beoogde ontwikkeling waarvoor nog geen planologische maatregel is vastgesteld. Op deze manier kan de gemeente een concurrerende positie innemen, waardoor de onderhandelingspositie van de gemeente wordt verbeterd.

De bevoegdheid voor het doen van strategische aankopen ligt bij het college (artikel 160 Gemeentewet). Het budgetrecht ligt echter bij de gemeenteraad (artikel 189 Gemeentewet). Voor elke strategische aankoop is maatwerk nodig, waarbij het budgetrecht bij de gemeenteraad ligt. Dit betekent dus dat als de gemeente een strategische aankoop wenst te doen, er altijd separate besluitvorming door de gemeenteraad nodig is, tenzij er een strategisch verwervingsbudget beschikbaar is.

De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid. Om dat adequaat te kunnen uitvoeren is het nodig om in te kunnen spelen op kansen in de markt. Het college moet de gereedschappen hebben om deze kansen te pakken. Daarom wordt toestemming verleend om strategische aankopen te doen tot € 1.000.000,- per aankoop. De raad geeft toestemming aan het college om strategische verwervingen te doen tot een bedrag van € 1.000.000,- per aankoop. Achteraf zoekt het college de afstemming met de raad over de aankoop. Dat kan afzonderlijk of via de P&C-cyclus. Dit wordt in overleg tussen college en raad per situatie bepaald.

Bij bedragen van € 1.000.000,- of hoger wordt vooraf afstemming met de raad gezocht. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te laten plaatsvinden.

4.1.2 Reguliere aankoop

Reguliere aankopen zijn aankopen ten behoeve van lopende grondexploitaties of ten behoeve van bijvoorbeeld de reconstructie van een weg of de compensatie van natuurwaarden. De kosten die samenhangen met deze verwervingen komen ten laste van het krediet wat is verkregen voor het doel waarvoor verworven wordt. Voorafgaand aan een verwerving wordt een marktconforme taxatie door een onafhankelijke taxateur opgesteld.

4.2 Voorkeursrecht

Met een voorkeursrecht voorkomt de gemeente dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven of dat gronden (met eventuele opstallen) aan partijen worden verkocht die andere plannen hebben. Daarnaast wordt voorkomen dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren. Het voorkeursrecht is een licht actief instrument en verstevigt de positie van de gemeente op de grondmarkt. De gemeente krijgt door het voorkeursrecht een eerste recht van koop op de eigendommen en mag de eigenaar niet meer zonder toestemming van de gemeente (behoudens enkele uitzonderingen) aan derden verkopen. Het instrument kan worden ingezet bij zowel actief grondbeleid als faciliterend grondbeleid.

Voorwaarde voor de vestiging van een voorkeursrecht is dat de beoogde bestemming van de gronden anders wordt dan agrarisch. Daarnaast moet ook het huidige gebruik afwijken van de toekomstige functie.

Het voorkeursrecht kan in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling worden gevestigd. Er hoeft nog geen omgevingsvisie of omgevingsplan te zijn, een voornemen voor een andere bestemming/functie is voldoende. Dit voornemen moet wel in het raadsvoorstel worden onderbouwd. Binnen drie jaar na dit eerste raadsbesluit moet een omgevingsvisie of een omgevingsplan volgen. Wordt er eerst een omgevingsvisie vastgesteld, dan heeft de gemeente drie jaar de tijd om een omgevingsplan vast te stellen. Nadat het omgevingsplan is vastgesteld geldt het voorkeursrecht gedurende 10 jaar. Het eerste raadsbesluit kan worden voorafgegaan door een voorbescherming door het college van burgemeester en wethouders. In totaal kan een voorkeursrecht derhalve maximaal voor 16 jaar en 3 maanden gelden. De inzet van het voorkeursrecht is echter gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Als een eigenaar of rechthebbende zijn gronden of opstallen wil verkopen, dan moet hij de onroerende zaak of het beperkte recht daarop eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Het voorkeursrecht helpt de gemeente dus bij de verwerving van onroerende zaken. De grondeigenaar kan dus niet direct de grond- of huizenmarkt op. De gemeente beslist dan of zij het goed al dan niet wil verkrijgen.

De regels over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gaan over naar de Omgevingswet. De Wvg vervalt per 1 januari 2024. Als een voorkeursrechtprocedure vóór de inwerking-treding van de Omgevingswet is gestart, blijft daarop het oude recht uit de Wvg van toepassing.

Kader wijzigingen Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet zullen enkele onderdelen van het voorkeursrecht wijzigen. Zo zal de grondslag van een vestiging worden aangepast aan de nieuwe ruimtelijke planvormen (structuurvisie wordt omgevingsvisie of programma, bestemmingsplan wordt omgevingsplan). Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe planvormen over het algemeen globaler zijn dan de oude planvormen, maar dat nog steeds uit deze nieuwe plannen moet blijken dat sprake is van een niet-agrarische bestemming en een afwijkend gebruik.

Intrekking van een voorkeursrecht vindt onder de Omgevingswet plaats door het orgaan dat het voorkeursrecht ook heeft gevestigd. De termijnen en de opbouw van een voorkeursrecht (eerst op basis van een planvoornemen, dan op basis van een omgevingsvisie en als laatste op basis van een omgevingsplan) blijven hetzelfde. Bij de laatste wordt de termijn aangepast van 10 jaar na vaststelling van het bestemmingsplan naar twee keer 5 jaar.

4.3 Onteigening

Kan het vastgoed niet via minnelijke weg (lees: verwerving) worden verkregen of kan er met de eigenaar geen anterieure overeenkomst worden gesloten, dan kan onteigening worden ingezet als laatste redmiddel. Door onteigening kan afgedwongen worden dat het eigendom wordt overgedragen aan de gemeente. Dat kan overigens alleen als er sprake is van een afdoende schadeloosstelling en als er is getracht om de gronden met eventuele opstallen minnelijk te verwerven. Onteigening is alleen mogelijk als er een onteigeningsbelang is, onteigening noodzakelijk en urgent is. Het onteigeningsbelang is gelegen in het algemeen belang van ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Dit belang vindt zijn basis in de toedeling van functies aan locaties. Dit belang moet voldoende concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan, projectbesluit, of in een omgevingsvergunning voor een buitenlandse omgevingsplanactiviteit. Dit instrument past bij actief grondbeleid.

De regels over onteigening gaan over naar de Omgevingswet. Het oude recht uit de onteigeningswet blijft van toepassing op onteigeningsverzoeken die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend bij de Kroon. Het oude recht wordt gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald. Het oude recht geldt ook voor rechtsgedingen over een voltooide onteigening die al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanhangig zijn.

Bij invoering van de Omgevingswet verandert het onteigeningsinstrument voor de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt zelf verantwoordelijk voor het nemen van een onteigeningsbeschikking. Daarnaast komt er een scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure.

Kaders wijziging Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure vooral procedureel gewijzigd, maar zullen dezelfde waarborgen blijven gelden als voorafgaand aan de Omgevingswet. Er moet nog steeds sprake zijn van nut, noodzaak, algemeen belang en urgentie. Ook de wijze waarop de schadeloosstelling wordt bepaald blijft gelijk. De procedure is echter wel anders. In het kort wordt deze hieronder weergegeven:

- De raad neemt een onteigeningsbesluit (formeel onteigeningsbeschikking). Op deze onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing;

- De onteigeningsbeschikking wordt niet meer getoetst door de Kroon, maar door de bestuursrechter en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- De procedure voor de schadeloosstelling (bij de civiele rechter) wordt een verzoekschriftprocedure, die kan starten zodra de onteigeningsbeschikking door de raad is bekend gemaakt.

4.4 Beheer

Inleiding

Als gronden en/of panden zijn verworven maar niet direct ontwikkeld worden, dienen deze te worden beheerd tot het moment waarop de ontwikkeling van de gronden start. Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer door derden uit te laten voeren. Het doel van tijdelijk beheer is om risico's van verloedering en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarbij worden gronden en opstallen zoveel mogelijk kostendekkend beheerd. Bovendien wordt ervoor gezorgd dat de gronden tijdig beschikbaar zijn met het oog op de start van het bouwrijp maken van de gronden. Planmatig verworven gronden of opstallen die zijn opgenomen in een grondexploitatie vallen onder de verantwoordelijkheid van het project. Strategisch verworven gronden vallen onder de verantwoordelijkheid van het grondbedrijf. Er zijn verschillende beheersvormen zoals verhuur, bruikleen en pacht. Aan de hand van de specifieke situatie maakt de gemeente een keuze voor de wijze van beheer die het beste past bij die situatie. Hiervoor worden marktconforme prijzen in rekening gebracht. In hoofdstuk 5 van deze nota wordt bepaald hoe deze grondprijzen tot stand komen, zowel voor verkoop, als verhuur, zakelijke rechten en pacht. Deze paragraaf heeft betrekking op het beheer van gemeentegronden en –gebouwen, met uitzondering van openbare ruimte en maatschappelijke accommodaties.

4.4.1 Keuze beheerinstrument

De gemeente kiest afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van de beschikbare beheerinstrumenten. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op langere termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). In dat geval is het belangrijk dat de gemeente voorziet dat het terrein voor langere tijd hetzelfde gebruik zal kennen. Om te kunnen beoordelen welke beheervorm het beste ingezet kan worden in welke situatie is hieronder een tabel opgenomen met de voor- en nadelen van de verschillende beheersvormen. Zij geeft aan welke vormen financieel interessant zijn, of welke de meeste flexibiliteit kennen. Deze tabel helpt bij het kiezen van de meest passende beheervorm per situatie.

	Continuïteit	Flexibele beëindiging	Tegenprestatie	Vrijheid voorwaarden	Bijzondere bepalingen	Uitvoerbaarheid
Huur	0	0	++	+	++	+
Bruikleen	0	0	-	+	++	+
Recht van erfpacht / opstal	++	--	++	+	++	-
Reguliere pacht	++	--	++	--	--	-
Geliberaliseerde pacht	0	0	++	+	+	0

4.4.2 Pachtbeleid

Verpachting van gronden

De gemeentelijke landbouwgronden zijn voor een groot deel verpacht aan diverse agrariërs. Volgens Venrays beleid worden geen nieuwe langlopende, reguliere pachtovereenkomsten meer afgesloten. De gronden worden alleen actief pachtvrij gemaakt indien deze nodig zijn voor de realisatie van een gemeentelijk plan.

Verpachting geschiedt door middel van vaste langlopende overeenkomsten en kortlopende pachtovereenkomsten (geliberaliseerde pacht). Deze kortlopende pachten, geliberaliseerde pachten, moeten nog wel worden geregistreerd door de Grondkamer. Maar er vindt geen prijstoetsing plaats en er is geen continuatierecht, voorkeursrecht of indeplaatsstelling. De pachter kan aan een dergelijke overeenkomst dus geen enkel recht ontleen na het einde van de looptijd van de overeenkomst. Na afloop van het contract kan weer een nieuwe overeenkomst met deze pachtvorm worden afgesloten.

Voor de pachtovereenkomsten wordt de pachtnorm voor deze regio gehanteerd. De overeenkomsten worden aangegaan voor één of twee jaar en kunnen worden verlengd tot maximaal 4 jaar in totaal. Dit om anderen ook in de gelegenheid te stellen in aanmerking te komen voor pachtgrond.

De toewijzing van deze verpachtingen gebeurt middels openbare inschrijving. De procedure daartoe is als onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de Nota Grondbeleid 2011, uitgewerkt.

Tijdelijk beheer van agrarische gronden in de gemeentelijke boerderij

Door het afsluiten van kortlopende pachtovereenkomsten beheert de gemeente zelf momenteel landbouwgrond (de gemeentelijke 'boerderij'). Het betreft gronden die niet geschikt zijn voor landbouwdoel-einden.

4.4.3 Verhuur en ingebruikgeving

Verhuur van gronden en gebouwen

In beginsel worden er geen nieuwe huurcontracten meer gesloten voor gronden en gebouwen met uitzondering van verhuur van groen- en reststroken bij huurwoningen, verhuur van groen- en reststroken bij koopwoningen waar al een bestaande (huur- of oude ingebruikgevings) overeenkomst voor is en verhuur van volkstuinen. De reden dat er geen nieuwe huurovereenkomsten meer worden afgesloten is gelegen in de huurbescherming die een huurder geniet.

Verhuur van gronden ten behoeve van de jacht

Op een aantal bos- en agrarische percelen die de gemeente in haar bezit heeft, staat zij toe dat gejaagd wordt. De gronden voor de jacht worden verhuurd aan de drie Wildbeheereenheden (Wbe's) die de gemeente Venray kent.

Ingebruikgeving van gronden

In beginsel worden er geen gronden of gebouwen meer in gebruik gegeven; de grond wordt verkocht of zelf beheerd. Een langdurige ingebruikgeving van gronden of gebouwen kan namelijk op enig moment betekenen dat opzegging niet meer zo maar kan.

Een uitzondering wordt gemaakt voor burgerinitiatieven zoals bijvoorbeeld een gezamenlijke moestuin. Het beheer en gebruik wordt vastgelegd in een overeenkomst waarbij door de gebruiker voldoende waarborgen worden gegeven voor een beheer in overeenstemming met onze beheersuitgangspunten.

4.4.4 Recht van erfpacht en recht van opstal

Recht van erfpacht

Erfpacht is gekoppeld aan de grond of het gebouw. Daarom is erfpacht juridisch een zakelijk recht. Het is niet gekoppeld aan een persoon (zoals dat bij huur het geval is). Het recht van erfpacht dient bij de notaris te worden gevestigd. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de bloot eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon genoemd.

Recht van opstal

Het recht van opstal is ook een zakelijk recht. Het geeft aan de opstalhouder het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Het recht van opstal dient bij de notaris te worden gevestigd. Voor het recht van opstal betaalt de opstalhouder aan de bloot eigenaar jaarlijks een tegenprestatie, de retributie genoemd.

4.5 Uitgifte

Uitgifte van gronden laat zich globaal onderverdelen in uitgifte ten behoeve van:

- woningbouw;
- vestiging bedrijven;
- openbaar groen;
- verkoop landbouwgrond;
- verkoop woningen.

Kader wijzigingen Omgevingswet:

Op de uitgifte door de gemeente heeft de Omgevingswet geen gevolgen. Het proces van prijsbepaling wordt niet anders. Er zijn wel andere kaders waar rekening mee moet worden gehouden, denk daarbij aan staatssteunregels en de kaders die het Didam-arrest en bijbehorende jurisprudentie stellen.

4.5.1 Kaders uitgiftebeleid

Bij de uitgifte van gronden zijn de grondprijzen vanzelfsprekend van belang. Elke uitgifte gebeurt tegen marktconforme voorwaarden en prijzen. De grondprijzen zijn afhankelijk van de functies die de gronden hebben. In hoofdstuk 5 van deze nota worden grondprijzen en vergoedingen voor zakelijke rechten, verhuur en pacht nader uiteengezet.

Didam-arrest

Het arrest van de Hoge Raad in het kader van Didam (Didam-arrest) heeft gevolgen voor de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de gemeente (maar ook andere overheden) vastgoed kan verkopen. Een overheid kan niet langer onroerende zaken (gebouwd of ongebouwd) exclusief aan één partij te koop aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en daaraan voorwaarden te stellen als

ook andere partijen wellicht geïnteresseerd zijn om te kopen. Ook moet rekening worden gehouden dat dit arrest ook van belang is bij andere vormen van grondgebruik zoals erfpacht, huur, pacht en gebruik. Als er in anterieure overeenkomsten of publiek-private samenwerkingsovereenkomsten ook overdracht is opgenomen, is ook deze overdracht onderhevig aan de regels die de Hoge Raad (en daarna andere gerechtelijke instanties) heeft gesteld.

Een dergelijke procedure hoeft niet georganiseerd te worden als op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria één serieuze gegadigde is aan te wijzen. Als er slechts één gegadigde is aan te wijzen, zal dit wel moeten worden onderbouwd, voordat tot verkoop kan worden overgegaan.

Bibob /ondermijning

Om te voorkomen dat de gemeente onbedoeld en ongewild strafbare activiteiten faciliteert, kan de gemeente onderzoek laten doen naar betrokkenen. Dat gebeurt op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur of kort gezegd Wet Bibob. In de Wet Bibob zijn een aantal activiteiten aangegeven waarbij de gemeente de Wet Bibob kan toepassen en dus onderzoek kan doen naar de betrokkenen:

- Bij het verlenen van omgevingsvergunningen;
- Bij subsidies;
- Bij overheidsopdrachten (aanbestedingen) en;
- Bij vastgoed- en grondtransacties (in 2013 opgenomen in de Wet Bibob).

In 2005 stelde de gemeente de beleidslijn Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) vast. In 2017 werd deze beleidslijn aangevuld.

De beleidslijn vermeldt dat onder het bereik van de Wet Bibob vallen onderzoek naar vergunningen, subsidies en aan te besteden overheidsopdrachten. In 2013 zijn ook diverse vastgoedtransacties onder de Wet Bibob komen te vallen. In 2022 is de reikwijdte bij vastgoedtransacties verder uitgebreid. Onder de reikwijdte van de wet vallen inmiddels:

- Verwerven of vervreemden van recht op eigendom;
- Vestigen, vervreemding of wijzigen van een zakelijk recht;
- Huur of verhuur;
- Toestemmingen om erfpachtrechten of opstalrechten te vervreemden;
- Verkopen aan toekomstige verkrijgers (als de gemeente reeds aan de eerste verkrijger heeft verkocht) als dit via een kettingbeding in de overeenkomst is opgenomen.

De gemeente doet zaken met betrouwbare partijen. Bij grote transacties of als daar aanleiding voor is, kan de gemeente een zogenaamd Bibob-onderzoek laten uitvoeren naar de potentiële koper.

De Wet Bibob kent (nog) niet de mogelijkheid van het toetsen van een betrokkene als de gemeente een anterieure of posterieure overeenkomst met een initiatiefnemer sluit als er geen sprake is van een grondtransactie. Vaak is het echter wel dat als uitvloeisel van een anterieure overeenkomst ook een vergunning wordt aangevraagd. In dat geval, en alleen als er aanleiding toe is, kan de gemeente in overleg met de initiatiefnemer vooruitlopend op het sluiten van de overeenkomst een Bibob-toets uitvoeren.

Het bereik van de wet Bibob



De Wet Bibob is van toepassing op een groot aantal ondernemingen en activiteiten.

Recreatie en amusement	Bouw en vastgoed	Vervoer en transport	Milieu en omgeving	Divers
<ul style="list-style-type: none"> Horeca Seksbranche Coffeeshops Slijterijen 	<ul style="list-style-type: none"> Vastgoedtransacties overheid Vastgoedtransacties woningcorporaties 	<ul style="list-style-type: none"> Besloten busvervoer Openbaar vervoer 	<ul style="list-style-type: none"> Afvalopslag en afvalverwerking Chemische industrie Raffinaderijen Benzinestations Autosloperijen 	<ul style="list-style-type: none"> Overige bedrijven en inrichtingen
<ul style="list-style-type: none"> Evenementen Vechtsportgala's Stadions en racebanen Attractieparken 	<ul style="list-style-type: none"> Bouwvergunningen 	<ul style="list-style-type: none"> Taxi-ondernemingen Toegelaten taxi-organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> Opslag en vervoer meststoffen Veehouderijen Slachthuizen 	<ul style="list-style-type: none"> Zorgaanbieders
<ul style="list-style-type: none"> Speelautomaten Gokhallen (APV) Online gokken 	<ul style="list-style-type: none"> Huisvestingswetvergunningen 	<ul style="list-style-type: none"> Onderhoud (en bouw) schepen, treinen en vliegtuigen 	<ul style="list-style-type: none"> Opslag vuurwerk en explosieven 	<ul style="list-style-type: none"> Ontheffingen Opiumwet Wietexperiment
<ul style="list-style-type: none"> Voor toepassing van de Wet Bibob moet een gemeentelijke vergunningplicht bestaan (APV). Momenteel geen Bibob-advies mogelijk. 	<ul style="list-style-type: none"> Bij vergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of Wet milieubeheer (Wm) is vaak nader onderzoek nodig om te bepalen of een Bibob-advies kan worden aangevraagd. 	<ul style="list-style-type: none"> Wegtransport 	<ul style="list-style-type: none"> Overige milieu-inrichtingen 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidies Overheidsopdrachten Strategische goederen en diensten Telefoonnummers

Vermoedt u dat een vergunning hiervoor wordt misbruikt voor criminaliteit? Vraag het Landelijk Bureau Bibob van Justis om advies. Dat kan via 088-998 22 50 of bibob@justis.nl

4.5.2 Verkoop

Uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap

De gemeente Venray hanteert als uitgiftesysteem voor particuliere woningbouwkavels een lotingsysteem. Voordat deze loting plaatsvindt wordt hierover in de openbaarheid gepubliceerd. De kavels die na de loting resteren worden via de gemeentelijke website aangeboden. Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs in de grondprijzenkaart en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde 'Algemene grondverkoopvoorwaarden Venray 2011'. Deze laatste worden geactualiseerd.

Uitgifte aan en samenwerking met ontwikkelaars/(bouw)bedrijven

Daar waar sprake is van serie(complex)bouw vindt uitgifte plaats aan ontwikkelaars/ (bouw)bedrijven. Allereerst worden bedrijven die al op een of andere manier een bouwclaim van de gemeente hebben verkregen (bijvoorbeeld door inbreng van grond) ingeschakeld. Op basis van de jurisprudentie naar aanleiding van het Didam-arrest zijn hiertoe mogelijkheden.

Is er geen sprake van een bouwclaim dan worden de gronden in beginsel via een openbare verkoop/tender verkocht tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie die benoemd is in het Didam-arrest en de daaruit volgende rechterlijke uitspraken.

Daar waar sprake is van sociale woningbouw is (hoewel het private partijen ook is toegestaan) meestal een woningbouwcorporatie de aangewezen instantie. Maar ook hier moeten we rekening houden met de jurisprudentie naar aanleiding van het Didam-arrest.

Spelregels uitgifte van kavels ten behoeve van ontwikkelaars

Tot januari 2015 was het niet mogelijk dat aannemers/ontwikkelaars bouwkavels die bedoeld waren voor de particuliere bouw konden reserveren c.q. kopen. Op sommige locaties was en is 'projectmatige' bouw op 'particuliere' bouwkavels echter wel stedenbouwkundig verantwoord.

Het reserveren van kavels voor particuliere bouw door aannemers/ontwikkelaars is niet vrijblijvend. Het is niet de bedoeling dat er zomaar 'beslag' wordt gelegd op kavels die dan niet meer beschikbaar zijn voor de particuliere koper.

Voor de verkoop van gemeentekavels aan ontwikkelaars gelden, de hieronder genoemde spelregels. De reservering wordt in beginsel gegeven voor 1 jaar. In dat jaar moet de aannemer/ontwikkelaar aan een aantal vereisten voldoen:

- Binnen 6 weken moet er een principeverzoek worden ingediend;

- 3 maanden na de goedkeuring van het principeverzoek moet de aannemer/ontwikkelaar de kavels plus de daarop te bouwen woningen in verkoop nemen (verkoopbrochure, bouwboard, website);
- Zodra 50% van de woningen is verkocht, wordt de omgevingsvergunning aangevraagd;
- Zodra de ontwikkelaar 70% van de woningen heeft verkocht wordt de reservering omgezet in een koopovereenkomst met de gemeente.

En ook hier wordt rekening gehouden met de uitspraken naar aanleiding van het Didam-arrest.

Courtage/fee voor makelaars/ontwikkelaars

Ten tijde van de woningbouwcrisis is een courtage-regeling ingevoerd voor ontwikkelaars/makelaars als stimulans om gemeentelijke kavels te verkopen. Deze regeling vervalt door het vaststellen van de onderhavige nota. De marktsituatie is immers ten opzichte van toen gewijzigd, waardoor een dergelijke regeling niet meer nodig wordt geacht. Bijna alle kavels zijn verkocht of gereserveerd.

Uitgifte t.b.v. bedrijven

Vestiging en verplaatsing van bedrijven vindt plaats op basis van verkoop. Indien gewenst wordt gewerkt met tijdelijke reserveringen. Deze zijn gratis voor een termijn van 3 maanden; wil het bedrijf een verlenging dan wordt in beginsel de (wettelijke) rente over deze grond bij hem in rekening gebracht over de duur van de verlenging.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde algemene verkoopvoorwaarden.

Uitgifte van openbaar groen en reststroken

Een groenstrook met de bestemming "groenvoorzieningen" betreft zogenaamd structureel groen dat in beginsel niet wordt verkocht. Overige stroken kunnen worden verkocht/verhuurd voor diverse gebruiksdoeleinden. Uitgifte van openbaar groen en reststroken is mogelijk:

- aan eigenaren van belendende woningen/kavels in de vorm van verkoop;
- aan huurders van woningen in de vorm van verhuur;
- afhankelijk van elkaar/als één aaneengesloten stuk, met een logische achtergrens;
- nadat een beperkt bodemonderzoek geen zodanige verontreiniging heeft aangetoond, dat schade voor de volksgezondheid of het milieu te duchten is. Hiervan kan worden afgezien ingeval de grond al langer feitelijk in gebruik is bij de koper.

Verkoop en/of verhuur is in beginsel mogelijk indien zich in de desbetreffende grond kabels of leidingen bevinden. Wel moet de rechthebbende daarmee instemmen en dient er een zakelijk recht gevestigd te worden. De kosten voor het vestigen van een recht van opstal zijn voor rekening van de koper. Aan het recht van opstal worden voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden kunnen het gebruik van de aan te kopen grond beperken.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs. Deze prijs is in Venray al enkele jaren vastgesteld op 50% van de prijs van vrije sector bouw kavels. Afwijking van deze prijs mag alleen nadat het college daartoe besloten heeft.

Wanneer niet adequaat wordt opgetreden tegen onrechtmatig gebruik van gemeentegrond, kan de gebruiker middels verjaring na 10 of 20 jaar eigenaar van de grond worden. Indien onrechtmatig gebruik van gemeentegrond wordt geconstateerd, wordt verkocht, verhuurd of actief gehandhaafd c.q. ontruimd, afhankelijk van het al dan niet benodigd zijn van de grond door de gemeente. Ook kan op basis van jurisprudentie een vergoeding voor het onrechtmatige gebruik gevraagd worden op basis van ongerechtvaardigde verrijking.

Verkoop van landbouwgrond

Zoals hiervoor al vermeld zijn de in het bezit van de gemeente zijnde landbouwgronden van oudsher voor het overgrote deel verpacht aan diverse agrariërs. Op verzoek van de zittende pachter wordt aan hem verkocht indien hij het verzoek om aankoop doet binnen een redelijke tijd vóór het verstrijken van de reguliere pachtduur en indien de grond niet nodig is voor een ontwikkeling van de gemeente. Als het strategische gronden voor de toekomst zijn, wordt ook niet verkocht.

Verkoop aan de zittende pachter wordt van geval tot geval bekeken en de waarde van de grond vastgesteld bij taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de waarde van het pachtrecht en waarbij tevens factoren een rol spelen als ligging, bestemming, oppervlakte, waterhuishouding, kwaliteit etc. Indien de pachter een productierecht op de gepachte grond heeft, moet hij hiervoor een vergoeding betalen. Vrijkomende gronden worden niet meteen verkocht, maar blijven voorlopig in eigen beheer, met de bedoeling die gronden in reserve te houden en deze óf voor gemeentelijke plannen (waaronder herplantplicht) aan te wenden óf op enig moment te gebruiken als compensatieobject. Is de grond niet geschikt als compensatiegrond of is de grond echt niet meer nodig, dan wordt deze via een openbare verkoop bij inschrijving verkocht.

Verkoop woningen/ bestaande panden

Verkoop van woningen/panden vindt sporadisch plaats indien de gemeente deze niet meer nodig heeft ten behoeve van de uitvoering van haar beleid. Voor het bepalen van de waarde van dit vastgoed wordt een taxatie verricht. De panden worden verkocht middels een openbare verkoop bij inschrijving. Indien uit de procedure een koopsom komt die lager ligt dan de taxatiewaarde, waarbij deze taxatie niet ouder mag zijn dan 1 jaar, moet de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen ten aanzien van de betreffende verkoop. Dit voorbehoud moet bekend zijn bij de potentiële kopers voordat de procedure van de openbare verkoop begint.

4.5.3 Zakelijke rechten

Als de gemeente de regie wil houden kan ervoor gekozen worden om in plaats van grond te verkopen deze bijvoorbeeld in erfpacht uit te geven.

4.6 Kostenverhaal

Kostenverhaal binnen gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid tot het verrekenen van grondexploitatiekosten binnen een bepaald ruimtelijk plan. Gemeenten zijn en blijven wettelijk verplicht deze kosten op de grondeigenaren en initiatiefnemers van ontwikkelingen te verhalen. Kostenverhaal is verplicht als het gaat om de volgende bouwactiviteiten:

- Bouw van een of meer woningen of andere hoofdgebouwen;
- Uitbreiding van een gebouw met meer dan 1.000 m²;
- Bouw van een ander gebouw dan een hoofdgebouw van meer dan 1.000 m²;
- Verbouwing van andere gebouwen tot woningen, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- Verbouwing van gebouwen voor kantoor, winkels of horeca, mits het totaal voor deze functies ten minste 1.500 m² is.

Is er geen sprake van één van de hierboven genoemde bouwactiviteiten, dan zal kostenverhaal (van vooral ambtelijke kosten) moeten plaatsvinden via de legesverordening.

Voor de Venrayse praktijk is gebleken dat het belangrijk is om een tweetal begrippen te verduidelijken en vast te leggen. Het betreft de volgende begrippen:

- **Wat verstaan wij onder een woning?**
Een woning is een gebouw dat voor bewoning wordt gebruikt of daartoe is bestemd met eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. Indien het gebouw uit meerdere wooneenheden bestaat met ieder eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. wordt iedere wooneenheid gekwalificeerd als één woning.
- **Wat verstaan wij onder een hoofdgebouw ?**
Een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie en afmetingen dan wel bestemming als belangrijk gebouw valt aan te merken en zowel functioneel als qua vorm bepalend is voor de inhoud van de bestemming. Op een perceel kan zich meer dan een hoofdgebouw bevinden.

Het kostenverhaal kan plaatsvinden via een anterieure overeenkomst of via exploitatieregels in het omgevingsplan. Er kan sprake zijn van kostenverhaal met of zonder tijdvak. Dit wordt in paragraaf 4.6.1 verder uitgelegd.

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

Bij het kostenverhaal wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden in eigendom heeft. Hierbij moet worden gerekend met een inbrengwaarde van de grond. Om de kosten van (onder andere) bovenwijkse voorzieningen te mogen verhalen moet worden voldaan aan drie criteria:

1. Profijt: het plangebied moet profijt ondervinden van de te treffen voorzieningen;
2. Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het plan gemaakt;
3. Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dan moeten de kosten op basis van evenredigheid worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen in de verschillende plangebieden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het profijt van de bestaande bebouwing.

De kern van het publiekrechtelijke kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van opbrengsten. Kosten zijn slechts verhaalbaar als ze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, in de zogenaamde kostensoortenlijst (bijlage IV Omgevingsbesluit).

Ook onder de Omgevingswet kunnen anterieure overeenkomsten worden gesloten. Als er geen (anterieure) overeenkomst tot stand komt moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Het verhalen van kosten gaat in dat geval via een kostenverhaalsbeschikking die is gebaseerd op de regels van kostenverhaal in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. De figuur van het exploitatieplan verdwijnt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor kostenverhaal zijn onder de werking van de Omgevingswet

twee varianten: organisch en normaal kostenverhaal. Deze twee varianten worden hierna nader toegelicht. De anterieure overeenkomst komt aan de orde in paragraaf 4.7.2 van deze nota.

Kader wijziging Omgevingswet:
De reeds bekende integrale gebiedsontwikkeling wordt aangevuld met de mogelijkheid van een organische gebiedsontwikkeling. Het kostenverhaal vindt nog steeds bij voorkeur via anterieure overeenkomst plaats. Het aparte exploitatieplan komt te vervallen en daar komt de exploitatieregels in het omgevingsplan voor in de plaats. De techniek van kostenverhaal via de exploitatieregels blijft grotendeels gelijk. De bijdrage ruimtelijke ontwikkeling komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komt een minder vrijblijvende financiële bijdrage. De mogelijkheid voor een fonds voor compensatie sociale woningbouw blijft. De toerekening van (bovenwijkse) kosten blijft ook bestaan.

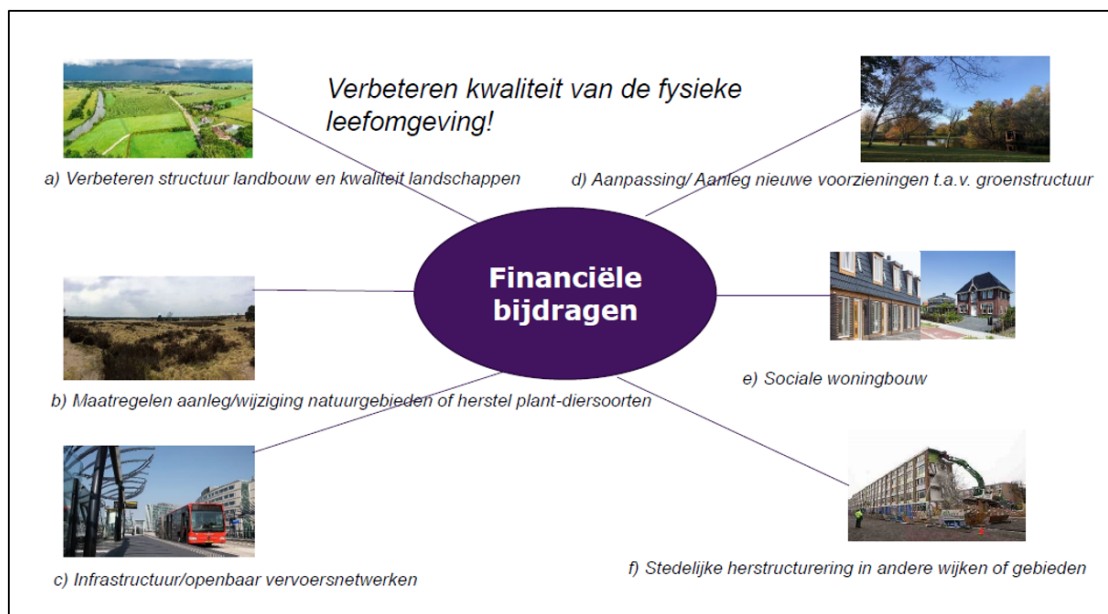
4.6.1 Organische en normaal kostenverhaal

Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet twee systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Het systeem van kostenverhaal met tijdvak is het systeem van kostenverhaal uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De plannen hebben dan een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen.

Daarnaast is aan de Omgevingswet een nieuw systeem voor kostenverhaal toegevoegd, te weten kostenverhaal zonder tijdvak ofwel organisch kostenverhaal. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij het gaat om plannen zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum. Deze plannen hebben globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt.

4.6.2 Nota financiële bijdragen

Naast het kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen bij een initiatiefnemer. Dat mag alleen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. In onderstaande afbeelding worden de mogelijke activiteiten waarvoor een financiële bijdrage kan worden gevraagd opgenomen.




De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig woningen van een bepaalde categorie in het gebied, zoals te weinig sociale huurwoningen. Er geldt een aantal voorwaarden voor deze afdwingbare financiële bijdrage. Over deze bijdrage mogen ook in een overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Kader wijziging Omgevingswet:
De mogelijkheid van een vrijwillige bijdrage blijft bestaan, maar we zetten bij het sluiten van anterieure overeenkomsten in op de afdwingbare financiële bijdrage. De extra financiële bijdrage wordt een af-

dwingbare bijdrage, dus niet meer vrijwillig en zal worden onderbouwd in de Nota Financiële bijdrage en sociale woningbouw. Deze nota is ten tijde van de vaststelling van de Nota Grondbeleid in voorbereiding.

4.7 Samenwerking met andere partijen

Als de ruimtelijke ontwikkeling in grote mate bijdraagt aan de bestuurlijke ambities of beleidsdoelen kan de gemeente besluiten om de ontwikkeling in samenwerking met private partijen te realiseren. Deze samenwerking kan vormgegeven worden op verschillende manieren. Daarbij horen ook verschillende taken en risico's. In onderstaand schema is de taak- en risicoverdeling aangegeven. Tekstuele uitleg vindt in de volgende paragrafen plaats.

	grex	houwclaim	pps	joint venture	private ontwikkeling	
grondeigendom	red	red	red	red	blue	
initiatief	red	red	red	red	blue	
visie en programma	red	grey	grey	grey	blue	
planuitwerking	red	grey	grey	grey	blue	
projectontwikkeling	red	red	red	red	blue	
bouwrijp maken	red	red	red	red	blue	
bouw opstellen	blue	blue	blue	blue	blue	
woonrijp maken	red	red	red	red	blue	
beheer openbaar gebied	red	red	red	red	grey	
grondbeleid	actief				faciliterend	
regie	veel sturing				minder sturing	
financieel	veel risico veel kansen				weinig risico weinig kansen	

4.7.1 PPS

De keuze voor de manier waarop hangt af van welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Publiek Private Samenwerking (PPS) is een vorm van samenwerking waarin de gemeente zowel actief als faciliterend optreedt. Er zijn veel vormen van samenwerking met private partijen denkbaar.

De gemeente kan kiezen voor deelname in een grondexploitatie maatschappij. De rol van de gemeente wordt in feite gesplitst in een private rol door deelneming in de exploitatie maatschappij (actief grondbeleid) en een publieke rol als overheid (facilitair grondbeleid). Bij facilitair grondbeleid faciliteert de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitvoering van haar publieke taken.

4.7.2 Anterieuere overeenkomst/privaatrechtelijk kostenverhaal

Ook onder de Omgevingswet kunnen anterieuere overeenkomsten worden gesloten. Dit is een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt. Deze overeenkomsten passen zowel bij het proactief als passief facilitair grondbeleid.

De voornoemde afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering, zoals vermeld in paragraaf 4.6.2, kan ook in een anterieuere overeenkomst worden opgenomen.

Op dit moment zijn diverse gemeenten volop in onderhandeling over anterieuere overeenkomsten voor ontwikkelingen die zullen plaatsvinden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het overgangsrecht regelt de eerbiedigende werking van anterieuere overeenkomst (als bedoeld in artikel 6.24 Wro) die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.7.3 Publiekrechtelijk kostenverhaal via omgevingsplan

Als er een omgevingsplan is, kan ook nog na vaststelling van het omgevingsplan (inclusief exploitatie) een posterieure overeenkomst worden gesloten. Daar waar bij een anterieure overeenkomst nog enige ruimte is bij het overeenkomen van de hoogte van het kostenverhaal, is het kostenverhaal bij de posterieure overeenkomst geregeld op basis van de regels uit de exploitatie. Er kunnen wel nadere afspraken worden gemaakt over samenwerking, planning, betalingen en andere onderwerpen die niet terugkomen in de regels over exploitatie.

4.8 Stedelijke kavelruil

Momenteel is een groot aantal koop- en verkooptransacties nodig om de kavelindeling in een gebied te wijzigen. Door de regeling voor stedelijke kavelruil die is opgenomen in de Omgevingswet kunnen al die koop- en verkooptransacties worden samen gebracht in één overeenkomst. Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen deze partijen de nieuwe verdeling van onroerende zaken vast. De inschrijving van de kavelruilakte in de openbare registers leidt tot de gewenste eigendomsoverdracht. De kavelruilovereenkomst biedt meer zekerheden dan een gewone koop- of ruilovereenkomst. Zo heeft de kavelruilovereenkomst een zakelijke werking waardoor, ook eventuele nieuwe eigenaren die onroerend goed hebben verkregen door overdracht, verjaring of onteigening daaraan zijn gebonden.

Stedelijke kavelruil is nog niet toegepast in de gemeente Venray. Wij zien deze mogelijkheid als één van de gereedschappen die voor de gemeente beschikbaar is. Als dit stuk gereedschap kan worden ingezet, zal de gemeente dit overwegen.

5 Financiële kaders

5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de financiële instrumenten binnen het grondbeleid worden gebruikt/ingezet. Waar wijzigingen c.q. aanscherpingen noodzakelijk zijn wordt dat aangegeven. De nadere uitwerking van de financiële instrumenten is beschreven in het handboek grondexploitaties. Dit handboek beschrijft de werkwijze met betrekking tot het opstellen, aanpassen en beheren van grondexploitaties en de rolverdeling tussen verschillende disciplines daarbij.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is een wettelijk kader voor het grondbeleid.

In dit besluit is geregeld aan welke eisen de gemeente moet voldoen ten aanzien van het rapporteren over grondexploitaties. Zo moet het college van burgemeester en wethouders in de begroting en in de jaarrekening de paragraaf grondbeleid opnemen.

Deze paragraaf bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming.

Momenteel werkt de landelijke commissie BBV aan een actualisering van de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) in het kader van de Omgevingswet. Dat is een commissie die in de BBV is opgenomen en die de taak heeft zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van de BBV.

5.2 Grondbedrijf

Het grondbedrijf bestaat uit een aantal onderdelen:

- bouwgrond in exploitatie (grondexploitatie);
- niet in exploitatie genomen bouwgrond (toekomstige grondexploitatie);
- voorbereidingskosten van de niet in exploitatie genomen bouwgrond;
- de gevormde reserve ter dekking van te lopen risico's (risicoreserve Grondbedrijf).

5.2.1 Bouwgrond in exploitatie: grondexploitatie

Dit zijn gronden die binnen een vastgesteld kader in exploitatie genomen zijn: een grondexploitatie. Vaststelling van een grondexploitatie vindt plaats door de gemeenteraad. Het sluiten van de grondexploitatie gebeurt door B&W met rapportage via de P&C-cyclus tenzij sluiting van de grondexploitatie plaatsvindt, omdat het project niet of slechts beperkt is gerealiseerd en de verwachting bestaat dat dit ook niet meer gaat gebeuren. Dan wordt de sluiting expliciet ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Een grondexploitatie is een balans van (geraamde) kosten en opbrengsten behorend bij de ontwikkeling van een begrensd gebied, in een bepaald tijdsbestek. Deze grondexploitatie is opgenomen in de P&C-cyclus.

Een deel van de kosten en opbrengsten is hierbij bekend doordat deze reeds zijn gerealiseerd en zijn verwerkt in de boekwaarde van de grondexploitatie. Een deel van deze kosten en opbrengsten is echter nog niet gerealiseerd en kan onder invloed van tijd en externe factoren het resultaat van de grondexploitatie beïnvloeden.

De gemeente hanteert voor grondexploitaties een veelgebruikte rekenmethodiek, namelijk die van de dynamische eindwaarde berekening. Kosten en opbrengsten worden tegen het huidige prijspeil begroot en met behulp van ingeschatte rentekosten, kosten- en opbrengstenstijging, naar het einde van de looptijd van het plan berekend.

Exploitaties kunnen door, bijvoorbeeld een langere looptijd, verliesgevend worden. Als dat het geval is moet er een voorziening voor het geraamde tekort worden gevormd ten laste van de risicoreserve van het grondbedrijf. Wanneer exploitaties winstgevend zijn komt de winstneming ten gunste van de risicoreserve grondbedrijf.

Grondexploitaties worden ten minste bij de jaarrekening geactualiseerd en tussentijds bij de berap en/of de begroting als het resultaat op eindwaarde significant wijzigt.

Gronden rendabel in exploitatie brengen is in beginsel de 'core-business' van een actief grondbedrijf. Dit betekent dat de gemeente, al dan niet met één of meer partners, grond actief verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Deze taak wordt lastiger te verwezenlijken indien nieuwe locaties steeds moeilijker en hierdoor duurder in exploitatie te brengen zijn. De nieuwe locaties betreffen meer dan in het verleden inbreiding- of herontwikkelingslocaties, waarbij bestaand vastgoed grotere beperkingen en risico's met zich meebrengt dan bij uitleglocaties het geval is. Daarnaast zijn dit veelal complexere ontwikkelingen door een intensiever (gestapeld) grondgebruik met meerdere bestemmingen gemengd en door het moeten voldoen aan bepaalde gemeentelijke beleidskaders, zoals bijvoorbeeld de 'verdeelsleutel' (verplicht percentage betaalbare woningbouw) in het omgevingsprogramma wonen. Dit soort ontwikkelingen vergt dan ook maatwerk en een goede afweging van financiële risico's die de gemeente bij een actieve rol vervult.

Bij een situationeel grondbeleid en de doelstellingen waar de gemeente de komende jaren voor staat kan het zijn dat een grondexploitatie bij aanvang geen positief resultaat laat zien. Als de te bereiken doelstellingen dusdanig van belang worden geacht, dan moet het mogelijk zijn om deze ontwikkeling wel door te zetten. Het kan daarom zijn dat er sprake is van een negatieve grondexploitatie en dat het project toch doorgang moet vinden. In dit geval wordt dit besluit aan de raad vooraf ter kennisneming voorgelegd.

5.2.2 Niet in exploitatie genomen bouwgrond

In geval van niet in exploitatie genomen bouwgrond heeft de gemeenteraad nog geen besluit genomen deze in een grondexploitatie op te nemen.

Als de grond uiteindelijk niet in exploitatie wordt genomen moet deze worden afgewaardeerd tot de huidige marktwaarde en eventueel worden afgestoten. Afwaardering is bijvoorbeeld aan de orde wanneer voor gronden een hogere grondprijs is betaald dan de marktwaarde, dit met het oog op de toekomstige bestemming.

Het is in het kader van risicomanagement van belang continu te bezien of het nog wenselijk is deze gronden in eigendom te houden.

Deze bouwgronden behoren tot de materiele vaste activa. Gevolg daarvan is dat er geen rente of andere kosten meer mogen worden toegerekend en dat deze of tegen de verkrijgingsprijs of tegen een duurzaam lagere marktwaarde gewaardeerd worden.

5.2.3 Voorbereidingskosten

Deze kosten worden gemaakt in de verwachting dat de gronden vroeger of later in exploitatie worden genomen. Dit betekent dat verwervingskosten, voorbereidingskosten, rentelasten, e.d. nog niet binnen een vastgestelde grondexploitatie vallen en er dus (nog) geen zicht is op het resultaat van de toekomstige grondexploitatie.

Deze kosten worden voorgefinancierd en jaarlijks afgeboekt ten laste van de risicoreserve grondbedrijf tot het moment waarop met redelijke verwachting een exploitatie dan wel een andere dekking kan worden gevonden. De verwervingskosten worden niet afgeboekt.

Omdat hierbij nog niet duidelijk is of deze gronden in exploitatie genomen gaan worden, is het noodzaak de financiële en juridische verwachtingen en consequenties goed in kaart te brengen en te verwoorden

in een financiële paragraaf behorende bij één of meerdere concept grondexploitatie(s). Besluitvorming hierover vindt plaats in de gemeenteraad. Als besluitvorming ertoe leidt dat er geen grondexploitatie wordt geopend, worden deze kosten afgeboekt ten laste van de risicoreserve grondbedrijf.

5.2.4 Risicoreserve grondbedrijf

De risicoreserve grondbedrijf is de belangrijkste gemeentelijke reserve in relatie tot het grondbeleid. Door het instellen van een aparte reserve voor het grondbedrijf worden de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken. De risicoreserve vormt een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. Als een gemeentelijke grondexploitatie positief wordt afgesloten, wordt de winst toegevoegd aan de risicoreserve. Als op een gemeentelijke grondexploitatie een tekort wordt verwacht, wordt hiervoor een voorziening gecreëerd ten laste van de risicoreserve. Hoe de vorming van de risicoreserve tot stand moet komen en hoe hoog de risicoreserve moet zijn is niet voorgeschreven. De reserve bepaalt in hoeverre de financiële risico's binnen het grondbedrijf kunnen worden opgevangen en in hoeverre het grondbedrijf in staat is nieuwe actieve ontwikkelingen te financieren. De nieuwe actieve ontwikkelingen kunnen echter alleen worden opgepakt als er voldoende dekking is in de risicoreserve dan wel de algemene reserve. Is deze dekking er niet, dan zullen keuzes moeten worden gemaakt.

Methode bepaling benodigde reserve

We maken gebruik van de zogenaamde Monte-Carlo simulatie voor het kwantificeren van de risico's van het grondbedrijf.

Het is een simulatietechniek waarbij het programma (waarin de grondbedrijf projecten worden begroot) niet één keer, maar (in ons geval) 10.000 keer de eindwaardenrisico's berekent van de grondbedrijf projecten waarbij steeds andere startcondities worden gebruikt. Het resultaat van deze simulatie geeft weer tussen welke bandbreedten de resultaten van de grondexploitatie zullen liggen. Het risico dat berekend wordt zegt dus iets over een mogelijk groter tekort (verliesgevende projecten) óf mogelijk lagere winstneming (winstgevende projecten). We houden rekening met de ondergrens van het 84% betrouwbaarheidsinterval, het gebruikelijke percentage volgens de Monte Carlo analyse. Dat wil zeggen dat we rekening houden met 84% van alle risico's die berekend zijn voor enig project. Omdat deze risico's worden berekend t.o.v. het resultaat op eindwaarde, en dus de verwachte winsten/verliezen, hebben we ervoor gekozen de risico's ook als zodanig aan de jaarschijven toe te schrijven (net zoals de realisatie van de winsten en verliezen).

In paragraaf G (paragraaf Grondbeleid) van de begroting en de jaarrekening wordt een nadere uitwerking en toelichting gegeven over de risico's van het grondbedrijf. In paragraaf B (Weerstandsvermogen en risicobeheersing) worden de risico's van het grondbedrijf expliciet genoemd en wordt de risicoreserve van het grondbedrijf inzichtelijk gemaakt.

Winstneming op projecten in exploitatie

De commissie BBV heeft in haar "Notitie grondexploitaties 2016" aangegeven dat bij tussentijdse winstneming de percentage-of-completion-methode (hierna: POC methode) moet worden gevolgd: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd moet tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Voorbeeld: indien 50% van de kosten is gerealiseerd en 50% van de grond is verkocht, dan is sprake van $50\% * 50\% = 25\%$ winstrealisatie (over het verwachte resultaat). Indien in voorgaande jaren reeds winst is genomen, moet het verschil tussen de te nemen winst en de gerealiseerde winst genomen worden.

5.2.5 Algemene kosten grondbedrijf

De algemene kosten grondbedrijf is een kostenpost waar kosten op geboekt worden ten behoeve van het grondbedrijf die niet rechtstreeks aan een specifiek grondbedrijf project toe te rekenen zijn en dus een algemener karakter hebben. Deze kosten drukken rechtstreeks op de risicoreserve grondbedrijf.

Dekking uren Grondbedrijf

De laatste jaren worden de uren die gedekt zouden moeten worden uit het grondbedrijf en daar ook begroot zijn, niet binnen het grondbedrijf gerealiseerd maar binnen de algemene dienst.

Daarom vindt er in de begroting 2024 een verschuiving plaats van 1,42 fte van het grondbedrijf naar de algemene dienst. Na verschuiving wordt er nog 1,41 fte structureel gedekt uit het grondbedrijf.

Deze verschuiving heeft 2 oorzaken:

1. de terugloop van het aantal actieve grondexploitaties en
2. de verschuiving van werkzaamheden van het grondbedrijf naar de algemene dienst.

Ad. 1 In 2024 hebben we nog 2 grondexploitaties die per 31 december 2024 sluiten (Castenray en Smakt) en zijn er 2 in voorbereiding (Vredepeel en Wanssum Oost).

Ad 2. We zien al een langere tijd een toenemende vraag op het gebied van grondzaken ten behoeve van de algemene dienst bijv.:

- Overeenkomsten kostenverhaal (anterieure overeenkomsten) bij particuliere initiatieven;
- Toename van het leegstaand gemeentelijk vastgoed wat afgestoten/ontwikkeld moet worden;
- Financiële haalbaarheidsonderzoeken en/of ontwikkelovereenkomsten voor woningbouw, zonneparken, supermarkten e.d.;
- Grote (facilitaire) ontwikkelingen zoals Viecuri, De Brier, GOW, woningbouw Oostrum e.d.;
- Inzet expertise bij incidentele en structurele problematiek.

Door de jaren heen hebben er al verschuivingen in fte plaatsgevonden van het grondbedrijf naar de algemene dienst. De huidige verschuiving is gebaseerd op een reële inschatting van uren die in 2024 benodigd zijn binnen het grondbedrijf. Daarbij is ook al rekening gehouden met de onderhavige Nota Grondbeleid 2023 waarin we naar een situationeel grondbeleid gaan.

Vennootschapsbelasting

Door de Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen krijgen overheden te maken met het feit dat ze voor een deel van hun activiteiten onder de vennootschapsbelasting (hierna te noemen: vpb) (kunnen) gaan vallen. De activiteiten waarmee een overheidslichaam, zoals een gemeente, onder de wet valt, wordt een overheidsonderneming genoemd.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheids-ondernemingen en private ondernemingen. Met een aantal activiteiten die een overheid uitvoert wordt in concurrentie getreden met een private onderneming die diezelfde activiteit uitoefent. Een overheid was daarvoor niet belastingplichtig in het kader van de vpb en de private onderneming wel. Dat werd beschouwd als oneerlijke concurrentie en daarmee in strijd met het EU-verdrag.

5.3 Algemene dienst

5.3.1 Financiering ontwikkelingen/verwervingen

Wanneer worden ontwikkelingen of aankopen nu gefinancierd door de algemene dienst en wanneer door het grondbedrijf?

Heel simpel gezegd: het grondbedrijf financiert (lees: leent geld van de Algemene middelen) indien het een lopende grondexploitatie betreft of indien het om een toekomstige grondexploitatie gaat. Als geen van beide situaties van toepassing is, vindt financiering plaats door de algemene dienst.

Wanneer wordt in beginsel besloten tot het voeren van een grondexploitatie?

- Als op basis van de beleidsdoelen, risico's etc. uit de beslisboom komt dat de gemeente een actief grondbeleid gaat voeren en
- Als de ontwikkeling past binnen het doel dat de gemeente nastreeft en na afweging van de kansen en risico's en
- als de ontwikkeling past binnen de doelen van het grondbeleid en
- als de ontwikkeling past in de strategische keuze van het grondbeleid en
- indien het vanuit ruimtelijk en/of maatschappelijk oogpunt gewenst is om van een ontwikkeling een grondexploitatie te maken.

Een andere niet noodzakelijke voorwaarde is:

- Als het de verwachting is dat de markt de ontwikkeling niet op zal pakken en het een ontwikkeling betreft die gewoon noodzakelijk is.

5.3.2 Strategische verwervingen

Tot op heden is er ten behoeve van strategische verwervingen van gronden/vastgoed voor (toekomstige) grondexploitaties jaarlijks een krediet beschikbaar

Overschrijdingen van dat krediet worden binnen de P&C-cyclus gerapporteerd en verantwoord.

Dit krediet is alleen beschikbaar gesteld voor verwervingen ten behoeve van het grondbedrijf, niet voor verwervingen binnen de algemene dienst. Uiteraard komen deze verwervingen ook voor, bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van een rotonde of een wegverbreding. Dan zijn deze verwervingen voorzien en begroot binnen het budget voor het betreffende werk.

Maar het komt ook voor dat zich kansen op grondverwervingen voordoen die niet benut kunnen worden, omdat er geen beschikbaar budget is. Bijvoorbeeld landbouwgrond die we in het kader van klimaatadaptatie kunnen gebruiken of landbouwgrond die we willen omzetten naar natuur. Voordat krediet gevraagd en gekregen is, kan de aankoopkans al voorbij zijn.

Een oplossing zou kunnen zijn om ook binnen de algemene dienst een jaarlijks krediet beschikbaar te stellen voor dit soort verwervingen. Echter, dit krediet legt beslag op middelen terwijl het misschien niet gebruikt wordt.

Voor zowel strategische verwervingen binnen het grondbedrijf als binnen de algemene dienst wordt nu een ander construct voorgesteld.

Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van gronden en panden. Strategische aankopen vinden plaats op basis van de toestemming van de raad tot een maximum van € 1.000.000,- zonder voorafgaande goedkeuring door de raad. Voor grotere aankopen, of als het college vooruitlopend op de aankoop haar plannen wil delen met de raad, vindt dat plaats op een wijze die per situatie tussen raad en college wordt besproken. Afstemming van de raad kan ook afstemming zijn met een delegatie van de raad. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen.

Aankopen die ten behoeve van toekomstige of lopende grondexploitaties (dus binnen grondbedrijf) worden gedaan worden geactiveerd binnen het grondbedrijf en rentelasten, afwaarderingen ed. komen ten laste van de risicoreserve grondbedrijf. Het gaat in deze gevallen om aankopen ten behoeve van de realisatie van bestemmingen zoals bedrijventerreinen en woningbouwlocaties.

Aankopen die ten behoeve van de algemene dienst worden gedaan, en waarvoor geen grondexploitatie wordt vastgesteld, worden achteraf verantwoord in het eerstvolgende P&C product waarbij aangegeven wordt hoe de dekking gaat plaatsvinden. Vindt de aankoop plaats na de 2e Berap, dan vindt afzonderlijke verantwoording plaats in het jaar van aankoop.

Het gaat daarbij om aankopen van gronden en eventuele opstallen ten behoeve van bijvoorbeeld, maar niet limitatief, de thema's:

- Natuur;
- Klimaat/Duurzaamheid;
- Leefbaarheid kleine kernen en buitengebied;
- Beëindiging agrarische bedrijvigheid;
- Veiligheid.

5.3.3 Transparantie

In het kader van uitvoeringsprogramma Nota Grondbeleid 2011 is een zuivere financiële scheiding gemaakt tussen het grondbedrijf en de algemene dienst.

Daarvoor was het financieel overzicht van het grondbedrijf niet transparant: er vielen kosten, budgetten en boekwaarden onder die niet gerelateerd waren aan (toekomstige) grondexploitaties.

Nu is het financieel overzicht van het grondbedrijf wel transparant. Belangrijk is om dit te behouden. Let wel: ook al vallen budgetten of vastgoed financieel onder de algemene dienst, dan doet dit niks af aan het van toepassing zijn van het bestaande grondbeleid en de functionele uitvoering daarvan.

5.4 Kaders grondprijzen

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om jaarlijks de grondprijzen vast te stellen.

De gemeenteraad stelt de kaders vast waaraan deze prijzen moeten voldoen.

Afwijking van de grondprijzen is bij hoge uitzondering alleen met instemming van burgemeester en wethouders mogelijk. Een afwijking van de grondprijzen levert namelijk al gauw een precedentwerking op of kan ongeoorloofde staatssteun zijn.

Voor gronden waarvoor het college van burgemeester en wethouders geen grondprijs heeft vastgesteld vindt de bepaling ervan separaat plaats als dan niet op voordracht van een onafhankelijke taxateur met instemming van het college van burgemeester en wethouders.

5.4.1 Methode bepalen grondprijs

Voor de keuze van de methode die gehanteerd wordt bij het bepalen van de grondprijs in de gemeente Venray is het van belang eerst de uitgangspunten/randvoorwaarden vanuit de gemeente te bepalen.

Dit zijn:

- de grondprijzen zijn marktconform; de gemeente moet zichzelf niet te kort doen. Tevens ligt er een relatie met het voorkomen van staatssteun;
- de gemeentelijke grondexploitaties zijn minimaal sluitend (tenzij er voor een exploitatie expliciet besloten is dat een verlies geaccepteerd is/wordt);
- het grondprijnsbeleid is duidelijk en helder. Dit is niet alleen voor de gemeente van belang maar zeker ook voor de particulier, de ontwikkelaar en het bedrijf.

De marktconformiteit wordt in beginsel bepaald aan de hand van de vergelijkingsmethodiek in combinatie met een taxatie door een onafhankelijk taxateur. Dit laatste gebeurt om de twee jaar en vaker indien nodig. In bijlage 3 is een grondprijvergelijking opgenomen.

5.4.2 Grondprijzen woningbouw

De grondprijzen voor woningbouw zijn in alle kernen gelijk. In de Nota Grondbeleid 2016 is de beleidskeuze bevestigd om geen grondprijnsdifferentiatie binnen kernen in te voeren. Dat houden we in deze nota Grondbeleid ook als uitgangspunt.

Wel gelden de volgende uitzonderingen:

1. voor sociale huurwoningen geldt een aparte grondprijs c.q. prijs per appartement.
2. voor gestapelde vrije- sectorwoningen geldt dat de getaxeerde marktwaarde wordt bepaald van de bouwkaavel met een minimum van de vastgestelde grondprijs per m².

In het omgevingsprogramma Wonen "Verder bouwen aan de toekomst van Venray" worden 3 categorieën woningen benoemd: betaalbaar, bereikbaar en duur. Dit omgevingsprogramma Wonen is uitgewerkt in de doelgroepenverordening die in 2022 is vastgesteld.

Binnen de categorie 'betaalbaar' vallen naast de onder 1 genoemde sociale huurwoningen ook de sociale koop laag, de middenhuur en de sociale koop hoog (tot NHG-grens).

Voor alle woningen binnen de categorie 'betaalbaar' wordt een afwijkende grondprijs voorgesteld, die op basis van taxatie van de marktwaarde wordt bepaald.

Voor sociale koop laag is de grondprijs gelijk aan de grondprijs voor sociale huurwoningen. De grondprijs voor middenhuur en sociale koop hoog komt hoger te liggen doch lager dan de grondprijs voor de bereikbare en dure woningen. Deze grondprijzen worden voor het eerst per 1 januari 2024 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

5.4.3 Niet vastgestelde grondprijzen

De uitgifteprijzen die jaarlijks worden vastgesteld gelden voor:

- exploitatiegebieden (gronden binnen een grondexploitatie);
- groen- en reststroken (buiten exploitatiegebieden).

Overige grondprijzen zoals de verkoop van grond in het centrum niet zijnde een groen- of reststrook, worden niet vastgesteld omdat de berekening van deze uitgifteprijzen maatwerk is.

Bij een dergelijke berekening moet namelijk rekening worden gehouden met:

- het toekomstige programma op die locatie;
- het huidig gebruik van gronden en opstallen en de eigendomsverhoudingen;
- de inbrengwaarden van eventuele gemeentegrond;
- de mate van stapeling van functies/ intensief ruimtegebruik;
- de mate waarin eigenaren wensen al dan niet actief een rol te vervullen in de ontwikkelingen

In het geval er gronden van derden met vastgoed aanwezig zijn in het gebied, zal er een taxatie moeten plaatsvinden om te bepalen wat de panden met bijbehorende gronden met het oog op herontwikkeling waard zijn. Deze taxatie zal de basis vormen voor verwervingsonderhandelingen dan wel inbrengwaarde in een samenwerkingsverband.

Het bepalen van de grondprijzen voor de gronden waarvoor geen grondprijzen vastgesteld zijn, gebeurt door een taxatie van de marktwaarde, waarbij de taxateur de plicht heeft om de meest geëigende taxatiemethode toe te passen. Dat kan onder andere de vergelijkingsmethode zijn (waarbij de marktwaarde wordt vergeleken met referenties uit de omgeving), de huurwaardekapitalisatiemethode (waarbij er sprake is van een kapitalisatie van de te realiseren inkomsten) of de residuele grondwaarde-methode (bij deze methode worden de kosten van de ontwikkeling in mindering gebracht op de opbrengsten, waardoor de grondwaarde als het residu ontstaat). Afhankelijk van de bestemmingen en het kwaliteitsniveau van het vastgoed en bijvoorbeeld voorgeschreven parkeeroplossing kan een lage, soms op onderdelen negatieve grondwaarde ontstaan.

5.4.4 Huurprijzen

Venray heeft al heel lang het beleid geen gronden te verhuren.

Uitzondering wordt gemaakt voor:

- maatschappelijke accommodaties (blijven hier verder buiten beschouwing);
- groen- en reststroken bij huurwoningen;
- volkstuinen.

De huurprijs wordt bepaald aan de hand van historische prijzen die in de grondprijzenkaart elk jaar worden geactualiseerd.

5.4.5 Berekening canon/retributie

Voor de berekening van de vergoedingen bij erfpacht en het recht van opstal wordt aangesloten bij de grondprijs. De canon/retributie wordt als volgt berekend: $m^2 \cdot \text{grondprijs} \cdot \text{geldende interne rente} +$

1% administratiekosten. Mocht het zo zijn (bijvoorbeeld door de geringe oppervlakte) dat de vergoeding per jaar minder bedraagt dan de administratieve kosten, dan wordt voorgesteld om de vergoeding ineens 'af te kopen'. Dit houdt in dat de erfpachter of opstalhouder de vergoeding bij vestiging ineens betaalt.

6 Verantwoording en governance

6.1 Taakverdeling

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad 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 met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

Het college geeft de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen, bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering grondbeleid (paragraaf grondbeleid)
	Nota Financiële bijdragen en sociale woningbouw	
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitaties	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitatie	Uitvoering grondexploitaties (waaronder bouw- en woonrijp maken)
Verwervingen	Strategisch verwervingskrediet beschikbaar stellen	Strategische verwervingen tot € 1000.000,- per aankoop
	Vestigen van een voorkeursrecht	Vestigen van een voorlopig voorkeursrecht
	Besluiten tot onteigening	
Gronduitgifte	Kaders middels nota grondbeleid	Verkoop gronden (inclusief openbare verkoop, tenders)
		Vaststellen algemene grondverkoopvoorwaarden
		Courtageregeling
Verkoop bebouwd vastgoed	Wensen en bedenkingen bij verkoop onder taxatiewaarde	Verkoop bebouwd vastgoed
Grondprijzen	Kaders middels nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzen
Kostenverhaal	Vaststellen publiekrechtelijk kostenverhaal via planologisch besluit	Sluiten overeenkomsten ten behoeve van het verhalen van kosten
		Handboek grondexploitatie
Samenwerking andere partijen	Indienen wensen en bedenkingen	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

6.2 Governance en financiën

Via de reguliere P&C-cyclus en voortgangsrapportages majeure projecten worden over de belangrijkste verschuivingen gerapporteerd met betrekking tot lopende grondexploitaties, strategische verwervingen, grondverkoop buiten de grondexploitaties, enz. Hierbij worden de geactualiseerde budgetten middels vaststelling door de gemeenteraad vast- of bijgesteld.

De gemeenteraad stelt het geheel van grondbeleid gerelateerde financiën jaarlijks vast in de paragraaf "Grondbeleid" in de programmaverantwoording. Hier worden ook verwachte kosten, opbrengsten en geprognosticeerde winst- of verliesnemingen geactualiseerd.

6.3 Keuze grondbeleid

De raad stelt de Nota Grondbeleid en de beslisboom grondbeleid vast. Daarin worden kaders gesteld voor de keuze bij welke ontwikkeling welk grondbeleid wordt toegepast. Het college beoordeelt in eerste instantie de ontwikkeling (financiën, beleidsdoelstellingen, risico's, noodzaak etc.) en op basis van de beslisboom stelt zij een startnotitie op.

Niet voor alle ontwikkelingen wordt de beslisboom toegevoegd en een startnotitie opgesteld. In paragraaf 3.3 werd dit reeds als volgt omschreven:

“Er zal niet bij iedere ontwikkeling een keuze worden gemaakt op basis van de beslisboom. Dat doen we alleen bij ontwikkelingen waar:

- *Het aantal wooneenheden groter is dan 30 of er meer dan 5 ha bedrijventerrein wordt toegevoegd;*
- *Een projectmatige ontwikkeling van andere functies zoals, maar niet limitatief, klimaatadaptatie, natuur of recreatie;*
- *Er geen sprake is van een particulier initiatief, die voorziet in minder dan 30 woningen en die beperkt bijdraagt aan de verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen. Denk daarbij aan het toevoegen van een woning op een voormalig erf of herontwikkeling met een beperkt aantal woningen in bestaande gebouwen.*
- *Er sprake is van een samenloop van een aantal andere beleidsdoelstellingen.”*

Bij grotere ontwikkelingen of ontwikkelingen waar veel gemeentelijke ambities samenkomen legt het college deze startnotitie voor aan de raad, alvorens uitvoering te geven aan het type grondbeleid. Om geen kansen te missen, kan het college bij de keuze actief grondbeleid, vooruitlopend op de vaststelling van de startnotitie wel overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht of een strategische aankoop.

Het proces over de keuze van het grondbeleid bij majeure ontwikkelingen ziet er dan als volgt uit:

0. De raad stelt de beslisboom vast met het vaststellen van de Nota Grondbeleid;
1. Als zich een grotere ontwikkeling of ontwikkeling waar veel gemeentelijke ambities samenkomen aandient dan vult het college de beslisboom in;
2. Daarna informeert het college door middel van een raadsbrief de raad over de uitkomst van de beslisboom, te weten welke vorm van grondbeleid voor de betreffende ontwikkeling wordt gekozen;
3. Het college stelt een QuickScan vast, waarbij een eerste beoordeling van de financiële haalbaarheid van het plan wordt gemaakt;
4. Als het plan op basis van de QuickScan financieel haalbaar is, dan wordt een intentieovereenkomst met de ontwikkelaar gesloten om de ruimtelijke en financiële haalbaarheid nader te onderzoeken. Als het plan op basis van de QuickScan niet haalbaar is, dan wordt het dossier beëindigd, tenzij er redenen zijn om een dergelijk deficit te dragen;
5. In het kader van de intentieovereenkomst wordt de ruimtelijke en financiële haalbaarheid van het plan onderzocht. De resultaten daarvan worden verwerkt in een Startnotitie;
6. De Startnotitie wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Hierin zijn de ruimtelijke kaders, de maatschappelijke ambities, de grondexploitatie, het voorbereidingskrediet en de reserve grondbedrijf en een planning voor het vervolgproces opgenomen.

Op deze manier is de definitieve keuze op basis van de door de raad vastgestelde beslisboom geïncorporeerd in het werkproces. De raad wordt actief betrokken bij de afwegingen van het college en neemt uiteindelijk een besluit over de vorm van grondbeleid voor de betreffende ontwikkeling. Daarnaast kunnen de kosten van de gemeente op deze manier per stap worden geborgd.

6.4 Informatie uitwisseling

In het kader van het dualisme heeft het college een informatieplicht naar de raad om te informeren over substantiële afwijkingen. In voorkomende gevallen kan het college van burgemeester en wethouders besluitvorming over grondexploitaties expliciet aan de gemeenteraad voorleggen.

6.5 Geheimhouding

De gemeente is een openbaar lichaam. Als uitgangspunt geldt dat alle besluiten in beginsel in de openbaarheid tot stand moeten komen, na een behoorlijk politiek debat. Bij grondbeleid en grondexploitaties spelen grote belangen een rol, zowel voor de gemeente als voor de andere betrokken partijen. Informatie over waar, wanneer en wat er kan worden ontwikkeld is zeer waardevol. Als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen belandt, kan dat de mogelijkheden van de gemeente voor de realisering van haar gemeentelijke doelstellingen schaden. Zeker in een vroegtijdig stadium moet het daarom voor de gemeente mogelijk zijn om ontwikkelingen niet in de openbaarheid te bespreken en af te wijken van de algemene regel van openbaarheid.

De Wet open overheid (Woo) geeft hiervoor ook een handvat. Het openbaar maken van informatie kan achterwege blijven als de economische en financiële belangen van de gemeente worden geschaad door openbaarmaking (artikel 5.1 lid 2 sub b Woo).

Aan de andere kant is het van belang om de raad goed te informeren. Daarom hanteren we de volgende regels omtrent vertrouwelijkheid en geheimhouding bij ontwikkelingen:

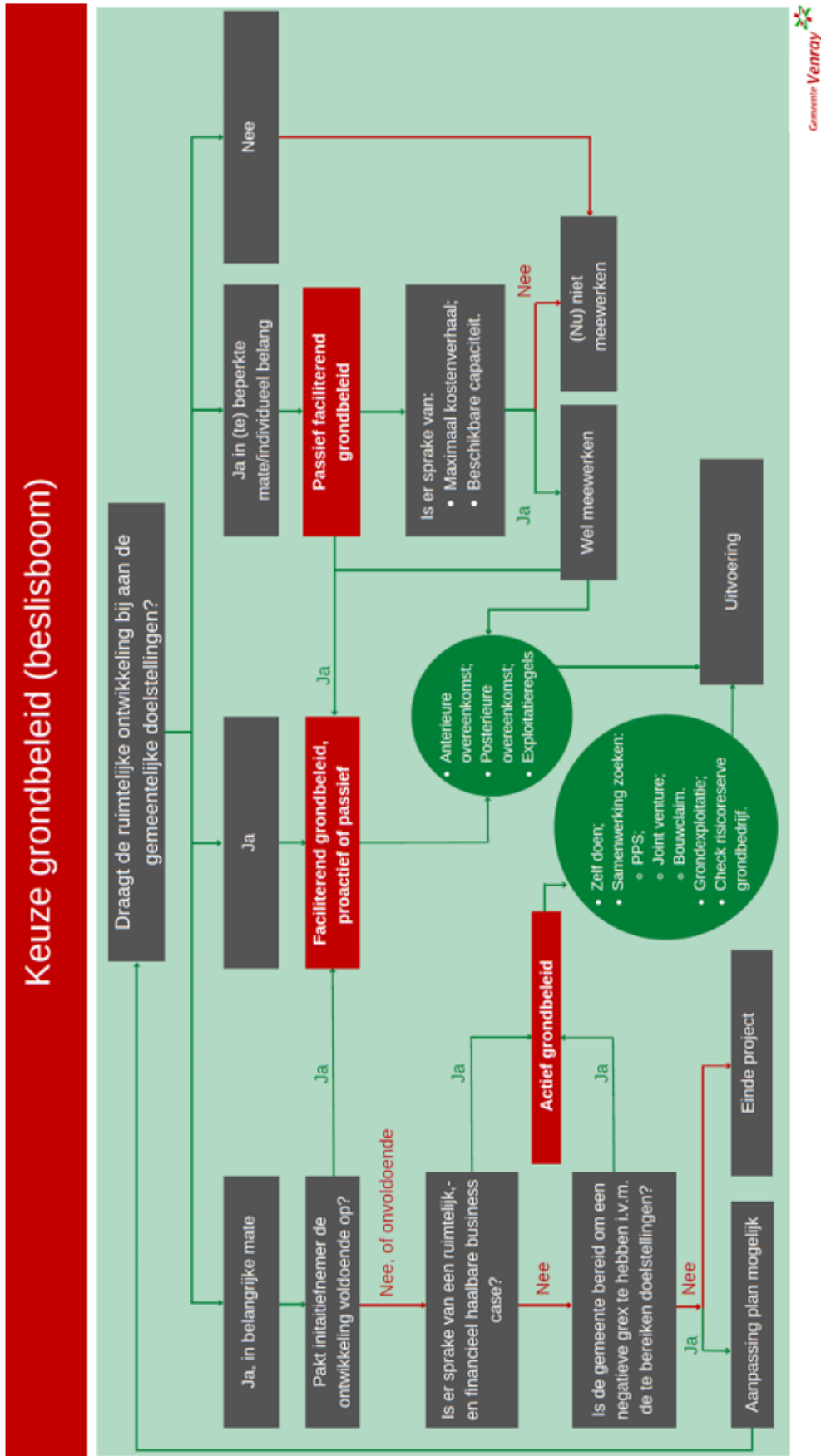
- Grondexploitaties worden openbaar in college, raad en commissie besproken tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de gedetailleerde grondexploitatieberekeningen vertrouwelijke informatie bevatten die de onderhandelingspositie van de gemeente of de aanbestedingspositie van de gemeente kan schaden als dat bij andere terechtkomt of als er aankoopgegevens bekend worden van derden.
- Afspraken over nieuwe ontwikkelingen (voorgenomen bestemmingswijzigingen of het handhaven van bedrijven of bedrijfsactiviteiten) worden gezien als informatie waarbij de omstandigheden kunnen verhinderen hierover in het openbaar van gedachten te wisselen.
- Afspraken over projectontwikkeling zijn voor zowel de gemeente als de betrokken ontwikkelaars tot op het moment van definitieve besluitvorming vertrouwelijk.
- Strategische aankopen vinden plaats op basis van de toestemming van de raad tot een maximum van € 1.000.000,-- zonder voorafgaande goedkeuring door de raad. Voor grotere aankopen, of als het college vooruitlopend op de aankoop haar plannen wil delen met de raad, vindt dat plaats op een wijze die per situatie tussen raad en college wordt besproken. Afstemming van de raad kan ook afstemming zijn met een delegatie van de raad. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen.
- Het college en de raad maken gebruik van de geheimhoudingsmogelijkheden die de Gemeentewet en de Wet open overheid biedt.
- Als het niet meer nodig is om onderwerpen geheim te houden of vertrouwelijk te houden, besluiten college en raad om de geheimhouding op te heffen.
- In de P&C-cyclus brengt het college de raad minimaal één keer per jaar op de hoogte van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties en in ontwikkeling zijnde plannen tijdens een besloten raadsvergadering.
- De raad kan raadsvragen stellen aan het college ten aanzien van ontwikkelingen en grondexploitaties en kan worden geïnformeerd via thema-avonden of raadsdebatten.

Aldus besloten in de openbare vergadering van 31 oktober 2023

*De voorzitter,
M.C. Uitdehaag*

*De griffier,
S.A. Boere*

Bijlage 1 Beslisboom



Bijlage 2 Wet- en regelgeving

Gemeentewet

In 2002 is het dualisme ingevoerd in de gemeentepolitiek. Dit heeft gezorgd voor een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Deze verdeling geldt ook voor het grondbeleid; de raad stelt de kaders vast middels de Nota Grondbeleid en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders en rapporteert daarover middels de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de verantwoording. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. Daarnaast is een wettelijke taak van de provincie om toezicht te houden op de gemeentefinanciën. Mede aan de hand hiervan wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Verder ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving, waaronder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV), op juiste wijze worden toegepast. Omdat grondbeleid financiële risico's met zich kan meebrengen is dit een van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden door de provincie.

Omgevingswet

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Deze wet integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. Door middel van de Aanvullingswet grondeigendom zijn regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op de eigendom van gronden. Dit ziet onder andere op de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvvg), de Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De instrumenten van grondbeleid worden nader toegelicht in hoofdstuk 6 van deze nota. De Crisis- en herstelwet vervalt als de Omgevingswet in werking treedt.

Besluit Begroting en Verantwoording

Grondbeleid is sinds de invoering van het dualisme onderwerp van een, in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte, paragraaf in de begroting en verantwoording. In deze paragraaf wordt concreet inzicht geboden in de exploitaties in relatie tot het ruimtelijk beleid, de nog niet in exploitatie genomen gronden, de risico's in relatie tot het weerstandvermogen en de afweging per locatie tussen actief grondbeleid, proactief en passief faciliterend grondbeleid. Hierdoor kan de transparantie aanzienlijk worden verbeterd.

Europese wet- en regelgeving

Er is diverse Europese wet- en regelgeving die ook van belang is bij grondbeleid en ruimtelijke ontwikkelingen.

Staatssteun

Op 19 mei 2016 trad de mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking. Deze mededeling dient in acht te worden genomen op het gemeentelijke grondbeleid. Bij gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan immers sprake zijn van (ongeoorloofde) staatssteun. Op grond van de mededeling moet de gemeente handelen volgens het 'Market Economy Investors' (MEI) principe. Dit houdt in dat een gemeente zich moet afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden.

Indien sprake is van staatssteun hoeft dit niet altijd te gaan om ongeoorloofde staatssteun. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk waarbij de Europese Commissie staatssteun toestaat. Indien hiervan gebruik wordt gemaakt, dient de gemeente dit melden bij de Europese Commissie. De gemeente Venray probeert vanzelfsprekend te allen tijde ongeoorloofde staatssteun te voorkomen door bijvoorbeeld de grondprijzen jaarlijks te actualiseren en deze marktconform te houden. Marktconforme grondprijzen zijn het uitgangspunt, maar hiervan kan in bijzondere gevallen worden afgeweken.

Aanbestedingsrecht

De regels voor aanbesteding staan in de Aanbestedingswet 2012 die op 1 juli 2016 in werking is getreden. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. Met de wetgeving wordt beoogd dat aanbestedende diensten integere, betrouwbare, zakelijke en professionele opdrachtgevers zijn, die tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding inkopen. De gemeente is een aanbestedende dienst die overheidsopdrachten verstrekt. Bij ruimtelijke ontwikkelingen worden veelal openbare voorzieningen, zoals rioleringen, wegen en plantsoenen aangelegd. De adviesdiensten en werken die daarvoor moeten worden uitgevoerd zijn veelal aanbestedingsplichtig, ook als de werken door een private ontwikkelaar worden gerealiseerd. Bij de aanbesteding van de diensten en werken handelt de gemeente in overeenstemming met de Aanbestedingswet 2012. Bij aanbestedingen neemt de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht. De gemeente bevordert eerlijke mededinging en biedt ondernemers gelijke kansen op het verkrijgen van een opdracht. De gemeente handelt objectief, transparant en non-discriminerend.

Bovendien zorgt de gemeente ervoor dat de eisen bij aanbestedingen in verhouding staan tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid, waarmee de Mededingingswet is gewijzigd, bevat vier algemene gedragsregels. Deze regels gelden voor de hele overheid en dus ook voor de gemeente. Als de gemeente goederen of diensten op de markt aanbiedt, moet de gemeente volgens de Mededingingswet:

- alle door de gemeente gemaakte kosten in de verkoopprijs doorberekenen;
- eigen afdelingen niet bevoordelen boven concurrerende ondernemingen;
- de gegevens waarover ze beschikt alleen gebruiken voor andere activiteiten, als deze gegevens ook onder dezelfde voorwaarden aan concurrerende ondernemingen beschikbaar worden gesteld;
- bij bepaalde diensten waarbij de gemeente ook een bestuurlijke rol vervult, niet dezelfde personen belasten met de uitvoering.

Het doel van de Wet Markt en Overheid is om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert. Voor het grondbeleid zijn de gedragsregels van de Mededingingswet onverkort van toepassing. Deze regels gelden niet als de gemeente economische activiteiten in het algemeen belang uitvoert en daarvoor een algemeen belang besluit heeft genomen of als de gemeente (geoorloofde) staatssteun verleent.

Bijlage 3 Grondprijvergelijking

De vergelijking levert het volgende schema op (grondprijzen in euro's, per m2 en exclusief BTW). Deze vergelijking is gedaan per peildatum augustus 2023.

Plaats	Woningbouw	Soc. woningbouw	Middensegment huur tot € 1000,-- per maand	Groen-en reststroken	Bedrijventerrein	Maatschappelijke doelen	Kantoren	Winkels
Venray	Vrije sector (koop en huur) 230,-- Residueel voor gestapeld	115,-- 17.500 per appartement		115,--	115,-- en 150,--	90,--	--	--
Horst aan de Maas	235,--	135,--	235	117,50	100 en 110	Wordt per geval bekeken		
Deurne	taxatie	Soc. huur grondgebonden 205,-- Sociale koop grondgebonden 191,-- Sociale huur en koop gestapeld: taxatie		Gelegen aan de achterkant variërend tussen 116,-- en 136,-- Gelegen aan de voorzijde variërend van 35,-- tot 41,--	Willige Laagt: 140,-- Rest is nader te bepalen	Taxatie	Taxatie	Taxatie
Venlo	Projectmatige woningbouw: residueel, vrije sector kavels tot 600 m2 260,-- Vrije sector kavels vanaf 600 m2: taxatie van de gehele kavel	Sociale huurwoningen 25.000,-- per woning		46,-- of 84,--	Trade port: 109,-- Trade port west, 138,-- of 140,-- 69,-- voor een belemmerde kavel Veegtes 140,-- Overig: 140,--	106,--		