

Nota grondbeleid 2024

DE RAAD VAN DE GEMEENTE DEURNE

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 20 februari 2024, nr. 40;

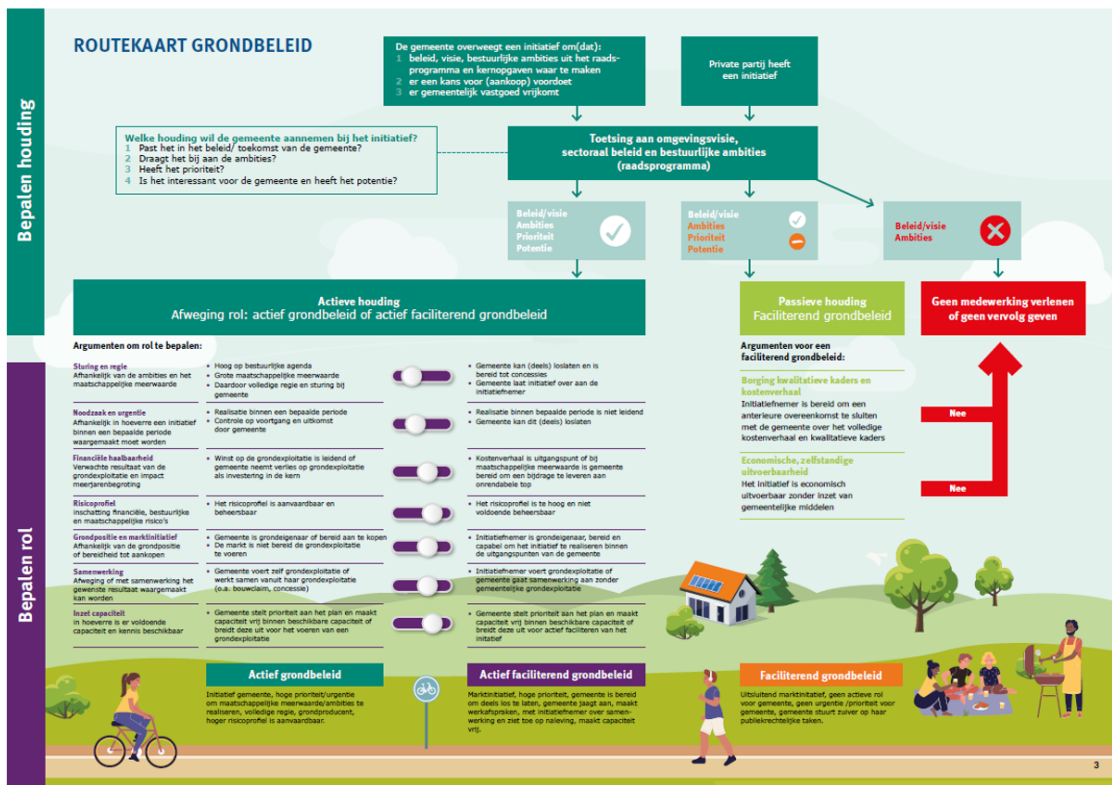
gehoord het advies van de commissie Omgeving, d.d. 12 maart 2024;

gelet op de bepalingen uit de gemeentewet;

besluit:

1. Nota grondbeleid 2024 vast te stellen;
2. Nota grondbeleid 2013 in te trekken na inwerkingtreding Nota grondbeleid 2024;
3. De beleidskeuzes uit de Nota grondbeleid 2024 vast te stellen zijnde:
 - 3.1 Akkoord te gaan met dynamisch grondbeleid;
 - 3.2 Akkoord te gaan met het instellen van een reserve strategische verwervingen;
 - 3.3 Akkoord te gaan met het storten van € 5,0 miljoen in de reserve strategische verwervingen voor een bedrag van € 2,5 miljoen uit de Algemene Reserve en
 - 3.4 € 2,5 miljoen uit de Algemene Reserve Grondbedrijf;
 - 3.5 Mandaat te geven aan het college tot aankopen tot € 2,5 miljoen;
 - 3.6 Binnen 2 jaar na inwerkingtreding Nota grondbeleid 2024 te evalueren.

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



Inzet grondbeleidinstrumenten	Privaatrechtelijke instrumenten	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
		(Strategische) verwerving	Intelle-, antireure en posterreure overeenkomst samenwerkingsverbanden	Intelle- en antireure overeenkomst
		Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten		
	Veren grondopdrachten			
	Grondslufts (samen, volgen lokale rechten)			
	Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, ontgeping	Voorkeursrecht, ontgeping, stedelijke kasruil	Sturen via bestemming
Kodderverhoudingen, sturen via de bestemming, voorkeursbeleid	Kodderverhoudingen, sturen via de bestemming, voorkeursbeleid			

1. Inleiding

De vorige nota grondbeleid is vastgesteld in 2013. In deze nota lag de nadruk op het afronden van de lopende grondexploitatie en het afbouwen van de grond- en vastgoedposities. De gemeente gaf er de voorkeur aan om private partijen te faciliteren bij ruimtelijke initiatieven (hierna om de leesbaarheid te vergroten: initiatieven of in enkelvoud initiatief). De vorige nota grondbeleid gaf het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) wel ruimte om voor nieuwe ontwikkelingen, onderbouwd met goede argumenten, actief grondbeleid te voeren.

Met het raadsprogramma 2022-2026 zet de gemeente al een andere koers in door actief grondbeleid als middel te noemen om ambities waar te maken. De nieuwe nota grondbeleid geeft invulling aan deze nieuwe koers, namelijk met het dynamisch grondbeleid. Het dynamisch grondbeleid past bij het ambitieniveau. Om de gemeentelijke ambities waar te maken, is vaak meer regie van de gemeente nodig. De nota grondbeleid geeft het college meer ruimte om deze regie te pakken. Als de maatschappelijke meerwaarde groot is, een vraagstuk urgent is en de markt niet bereid is om dit op te pakken, dan kan het college hier een actieve houding aannemen en waar nodig actief grondbeleid voeren. Denk hierbij aan gewenste ontwikkelingen op het gebied van woningbouw, duurzaamheid en gezondheid. De druk op het ruimtegebruik neemt verder toe en de gemeente heeft een sterke ambitie om in iedere kern voldoende passende en betaalbare woningen te bouwen. Dit vraagt om een tijdige en adequate sturing en regie van de gemeente met de juiste instrumenten. Grond is een middel dat de gemeente invloed geeft.

In aanvulling op de nota grondbeleid komt er een beleidskader voor het kostenverhaal en financiële bijdragen. In dit beleidskader staat hoe de gemeente invulling geeft aan haar wettelijke taak om kosten te verhalen en de bevoegdheid om een financiële bijdrage te vragen bij private initiatieven.

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

2. Principes van het grondbeleid

Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

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

Dynamisch grondbeleid

De gemeente kan verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt het college per beleidsopgave / bestuurlijke ambitie / ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. De gemeente maakt op basis van onder andere de bijdrage aan ambities, prioriteit en de gewenste regie de afweging tussen actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Deurne heeft hierin geen voorkeursrol. Als een initiatief niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is, dan kan de gemeente besluiten om geen medewerking te verlenen.

(Strategische) verwerving

De gemeente kan bij een actieve houding verwerving als grondbeleidsinstrument inzetten, zowel strategisch als planmatig. Hierbij kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen bij een (strategische) verwerving om grip te houden op de toekomstige aankoop.

Om snel te kunnen acteren bij vrijkomende strategische posities, heeft het college de bevoegdheid om deze te verwerven. Hierbij geldt de regel dat de totale balanswaarde van strategische verwervingen niet hoger mag zijn dan € 5,0 mln. Strategische verwervingen die een voorkeursrecht betreffen, tellen niet mee bij het bepalen van de balanswaarde. De gemeenteraad (hierna: raad) is dan namelijk vooraf

al betrokken door het voorkeursrecht te bestendigen. Daarnaast geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

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

Grondverwerving gebeurt onder marktconforme condities. De marktconformiteit wordt onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur¹ (hierna: taxateur). Bij verwerving is de insteek van het college een minnelijke oplossing. Als het niet mogelijk is om minnelijk te verwerven en het maatschappelijk belang is groot, dan schuwt de gemeente het grondbeleidsinstrument van onteigening niet.

Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest'. Het college kan gronden uitgegeven met een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare en redelijke selectiecriteria. De uitgifte van particuliere bouw kavels vindt plaats volgens het lotingsreglement. Daarnaast is een-op-een uitgifte mogelijk waarbij het college dit onderbouwt en het voornemen tot een-op-een uitgifte vooraf publiceert. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijsen.

Grond- en uitgifteprijsen

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. Hierbij raadpleegt het college een taxateur. De prijzen omvatten de prijzen voor bouwgrond, zakelijke rechten, groen- en reststroken, huurprijzen etc. Het college is bevoegd om beargumenteerd maximaal 10% van de getaxeerde waarde af te wijken.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert Deurne bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als zij wil overgaan tot een planologische wijziging. Het kostenverhaal van de gemeente wordt later in de tijd verankerd in het programma kostenverhaal² en financiële bijdragen.

Financieel

Bij de grondexploitaties beperkt Deurne de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. Deurne past de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

Governance

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

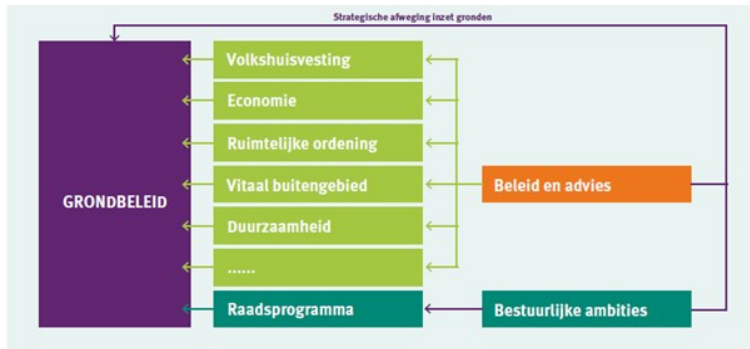
3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Deurne om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren. De ambities van de gemeente Deurne liggen vast in de toekomstvisie, de omgevingsvisie en het raadsprogramma. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en kernopgaven op het gebied van onder andere vitale kernen, waaronder volkshuisvesting, economie, mobiliteit, vitaal buitengebied, gezondheid en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn of te worden.

1) Het college werkt bij taxaties voor wervingen en gronduitgifte enkel met onafhankelijke, gecertificeerde taxateurs. Dit zijn taxateurs die als Register-Taxateur zijn beëdigd en daarnaast gecertificeerd en geregistreerd zijn in het NRVT.

2) Het programma kostenverhaal en financiële bijdragen vervangt de vigerende nota kostenverhaal.



Figuur 1 Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

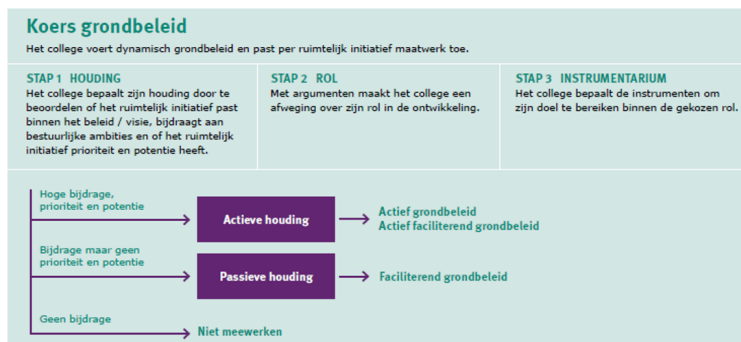
4. De koers van het grondbeleid

Deurne voert een *dynamisch grondbeleid*. Dit betekent dat het college voor ieder initiatief bepaalt welke *houding* wordt aangenomen en welke *rol* het college vervolgens wil innemen. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Deurne om meer regie te kunnen voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

Voor elke rol beschikt de gemeente over *instrumenten* die ze kan inzetten om te zorgen dat de ambities in een initiatief worden gerealiseerd. Het college bepaalt welke instrumenten het wil inzetten. Voor de inzet van bepaalde instrumenten, zoals het bestendigen van een voorkeursrecht, het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet of het openen van een grondexploitatie, is een raadsbesluit nodig.

Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek initiatief veranderen in de tijd.

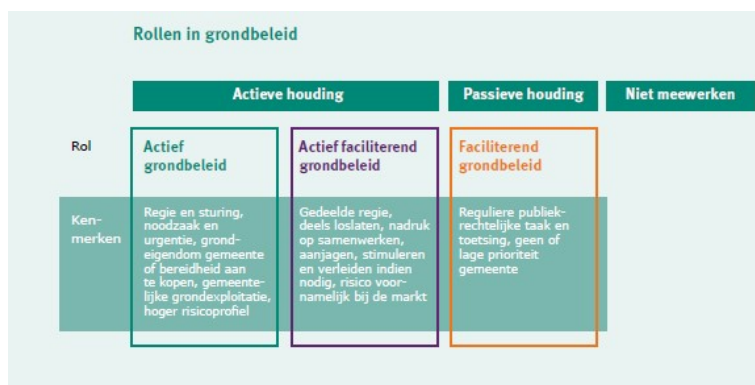
Het college maakt zijn afweging in drie stappen.



Figuur 2 Koers grondbeleid

5. De rollen in het grondbeleid

In het dynamisch grondbeleid onderscheiden we drie rollen voor de gemeente. Deze drie rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk. Als een initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.



Figuur 3 Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

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

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

Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Deurne niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Kortom, een private partij voert de grondexploitatie. De gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het initiatief dus actief. Bijvoorbeeld door het visietraject en het planologisch proces te trekken. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdsplan en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. De gemeente is bereid om budget beschikbaar te stellen voor de benodigde capaciteitsinzet. Deze inzet kan mogelijk via kostenverhaal terugkomen, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

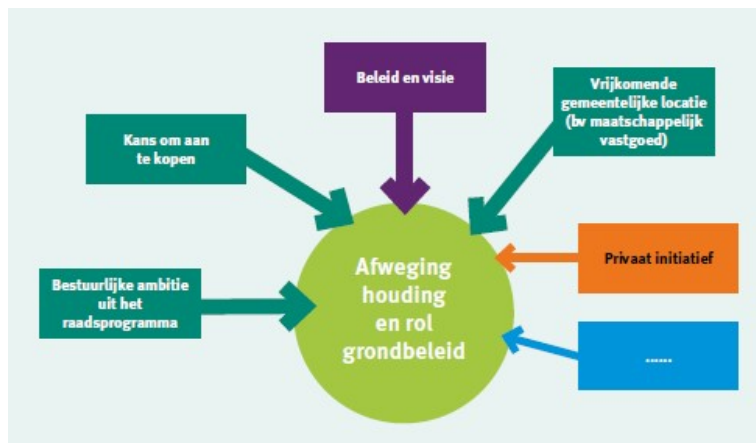
Soms draagt een private partij een initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een meer passieve houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden gecombineerd met privaatrechtelijke overeenkomsten. Mocht het niet komen tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdsplan, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is dan sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst liggen de afspraken over onder andere het programma en het kostenverhaal vast. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiek-

rechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.

6. Het afwegingskader grondbeleid

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?

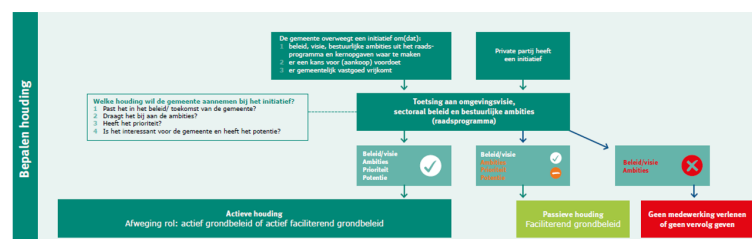
Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen betaalbare woningen te bouwen, een vitaal buitengebied te krijgen of om de leefbaarheid van een centrumgebied te vergroten. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van Deurne voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer, die vragen om een keuze in grondpolitiek.



Figuur 2 Aanleiding afweging grondbeleid

Stap 1. Bepaling houding	Stap 2. Keuze rol met behulp van de afwegingskader grondbeleid	Stap 3. Inzet grondbeleidsinstrumenten afhankelijk rol en omstandigheden
-----------------------------	--	--

Het college bepaalt eerst zijn *houding* voor een initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de visies, het beleid en bestuurlijke ambities. Daarnaast is van belang of het initiatief voor de gemeente prioriteit en potentie heeft. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft de mogelijkheid om regie te voeren op het initiatief en te sturen zodat het initiatief het gewenste resultaat oplevert. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kader sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een initiatief. Dit gebeurt als het initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.



Stap 1. Bepaling houding	Stap 2. Keuze rol met behulp van het afwegingskader grondbeleid	Stap 3. Inzet grondbeleidsinstrumenten afhankelijk van rol en omstandigheden
-----------------------------	---	--

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Bij een actieve houding maakt het college een afweging op verschillende aspecten. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities, marktinitiatief en capaciteit. Per initiatief kan de weging van aspecten anders zijn. Bij een passieve houding past het college faciliterend grondbeleid toe. Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders of het kostenverhaal te borgen

met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal het college als nog geen medewerking verlenen aan het initiatief.

Hoe kiest het college welke rol het beste past bij een initiatief?

De keuze voor de rol hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt het college om beargumenteerd een afweging te maken welke gemeentelijke rol het beste past bij het initiatief. Deze keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als in de loop van de tijd de gemeente een nieuwe kijk heeft op het initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de rol veranderen. De weging van argumenten op de verschillende aspecten is niet voor ieder initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities.

Keuze van de rol bij een actieve houding

Actieve houding Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid		
Argumenten om rol te bepalen:		
Sturing en regie Afhankelijk van de ambities en het maatschappelijke meerwaarde	<ul style="list-style-type: none"> • Hoog op bestuurlijke agenda • Grote maatschappelijke meerwaarde • Daardoor volledige regie en sturing bij gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies • Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
Noodzaak en urgentie Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	<ul style="list-style-type: none"> • Realisatie binnen een bepaalde periode • Controle op voortgang en uitkomst door gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> • Realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend • Gemeente kan dit (deels) loslaten
Financiële haalbaarheid Verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting	<ul style="list-style-type: none"> • Winst op de grondexploitatie is leidend of gemeente neemt verlies op grondexploitatie als investering in de kern 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal is uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan onrendabele top
Risicoprofiel Inschatting financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar
Grondpositie en marktinitiatief Afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente is grondeigenaar of bereid aan te kopen • De markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemer is grondeigenaar, bereid en capabel om het initiatief te realiseren binnen de uitgangspunten van de gemeente
Samenwerking Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente voert zelf grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie) 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatiefnemer voert grondexploitatie of gemeente gaat samenwerking aan zonder gemeentelijke grondexploitatie
Inzet capaciteit In hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis beschikbaar	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit of breidt deze uit voor het voeren van een grondexploitatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit of breidt deze uit voor actief faciliteren van het initiatief

Figuur 4 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde

Hoeveel sturing en regie Deurne bij een initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook af van de markt. *Is er sprake van marktinitiatief, ontbreekt dit of is de markt niet bereid binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen?* Als binnen de kaders van de gemeente het initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en afspraken goed zijn vast te leggen in een samenwerkings- of anterieure overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

Noodzaak en urgentie

De noodzaak van een initiatief en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin Deurne het voortouw wil nemen. Hierbij speelt een belangrijke afweging of Deurne vertrouwen heeft dat de markt het initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Als marktinitiatief ontbreekt en de noodzaak en urgentie zijn hoog dan zal de gemeente zelf het initiatief moeten nemen om de gewenste maatschappelijke meerwaarde te creëren.

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie (korte termijn) en de verwachte impact op meerjarenbegroting (lange termijn) is. De uitkomst voor de korte en lange termijn kan positief zijn. Dit betekent dat de grondexploitatie de gemeente geld oplevert of dat zij haar kosten volledig kan verhalen en dat de meerjarenbegroting een voordeel heeft.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de kernen of het buitengebied.

Risicoprofiel

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

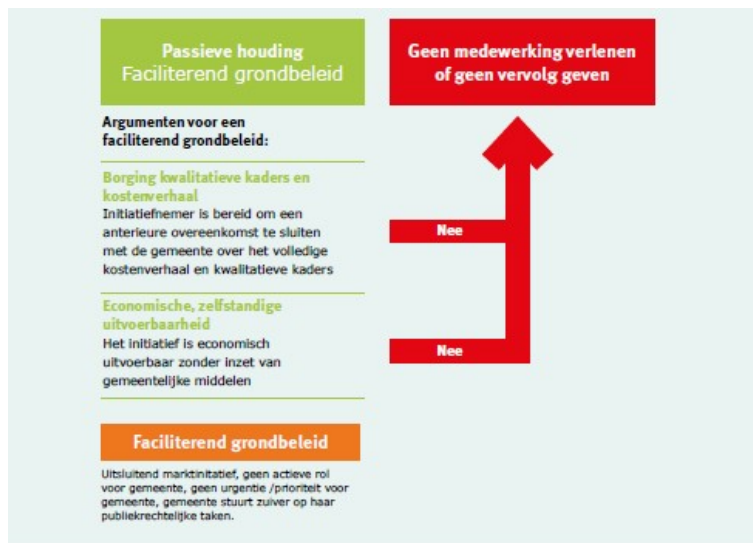
Grondpositie en marktinitiatief

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

Inzet capaciteit

Een onderdeel van de afweging is de beschikbare capaciteit. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook het actief faciliteren van een initiatief vraagt om inzet van capaciteit. Is de gemeente bereid om capaciteit vrij te maken of kan zij extra capaciteit aantrekken?

Keuze van de rol bij een passieve houding



Figuur 5 Afwegingskader grondbeleid bij passieve houding

Het college kiest voor een faciliterende rol als het initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie voor de gemeente ontbreken. De faciliterende rol beargumenteert het college als het initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de initiatiefnemer zijn afspraken te maken over het kostenverhaal en de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het initiatief op te pakken binnen de kaders en de afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders van de principemedewerking of zich niet aan het afgesproken tijdsplan houdt, dan stopt de medewerking van het college.

Het college werkt niet mee aan een initiatief als dit in strijd is met beleid of ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal (bijvoorbeeld de exploitatiebijdrage voor plan- en apparaatskosten om de benodigde inzet van capaciteit te dekken) niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

7. Inzet van grondbeleidsinstrumenten

Stap 1. Bepaling houding
Stap 2. Keuze rol met behulp van het afwegingskader grondbeleid
Stap 3. Inzet grondbeleidsinstrumenten afhankelijk van rol en omstandigheden

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

Grondbeleidsinstrumenten per rol			
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
	Totale regie/sturing en voeren van de grondexploitatie	Actieve houding, verbinden en verleiden	Reguliere publieke taak
Instrumenten Privaatrechtelijk	(Strategische) verwerving, samenwerkingsverbanden, sluiten van overeenkomsten, voeren grondexploitatie, grondgiftige (tender, vestigen zakelijke rechten)	Afspraken haalbaarheidsfase, anterieure en posterieure overeenkomst, samenwerkingsverbanden	Afspraken haalbaarheidsfase- en anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidingsbesluit	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil, kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidingsbesluit	Sturen via bestemming

Figuur 3 Grondbeleidsinstrumenten per rol

7.1 Toelichting instrumenten

Grondverwerving³

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

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

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

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

1. **Duiding van het initiatief**
De gemeente heeft een duidelijk beeld of doel waarvoor zij de grondverwerving doet. De gronden dienen om uitvoering te geven aan het sectorale beleid en/of het realiseren van de kernopgaves.
2. **Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied**
Het toekomstige initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving.
3. **Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling**
De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie

3) Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

- met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. **Prioriteit en urgentie**
De gemeente wenst snel in te zetten op een initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
 5. **Financiële dekking**
Bij planmatige verwervingen is het budget in de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld het dekkingsmiddel. Bij strategische verwervingen dient de reserve strategische verwervingen om een eventueel verschil tussen de aankoopsom en de waardering op de balans (tijdelijk) af te dekken, namelijk door een storting in de voorziening strategische verwervingen.
 6. **Marktconformiteit**
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een actuele taxatie. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

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

Strategische verwerving

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

De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen.

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

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

De bevoegdheden van het college bij strategische verwervingen

Om snel te kunnen acteren op vrijkomende strategische posities, heeft het college de bevoegdheid om strategische verwervingen te doen tot een maximale balanswaarde van € 5,0 mln. Hierbij geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

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

De aankoop van strategische gronden waarop Deurne het voorkeursrecht heeft gevestigd, zijn hierop een uitzondering. De raad heeft met het bestendigen van het voorkeursrecht al aangegeven dat zij die gronden als strategische gronden beschouwt. Het college is bevoegd dergelijke gronden bij aanbidding te verwerven.

Wanneer er bij strategische verwervingen een voorziening (zie schema volgende pagina) moet worden getroffen (waaronder gelegenheidsaankopen), dan is het college bevoegd om de reserve strategische verwervingen als dekking in te zetten. Als de strategisch verworven grond wordt ingebracht in een grondexploitatie of op een ander manier wordt afgedekt, dan vloeit dit bedrag weer terug naar de reserve strategische verwervingen.

Het college stelt bij het aanbieden van deze nota grondbeleid voor om een reserve strategische verwervingen te vormen en hier een bedrag van € 5,0 mln. in te storten. De omvang van de reserve strategische verwervingen koppelt de gemeente aan de gemeentelijke regels voor het weerstandsvermogen. Het

weerstandsvormogen heeft een minimale omvang van 1,0% van de totale begroting. Een jaarlijkse toetsing vindt plaats bij de jaarrekening.

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).

Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortelijst van bijlage IV van het Omgevingsbesluit; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE. Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of moet een voorziening worden getroffen; en
3. de raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

Planmatige verwerving

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

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig.

Doel verwerving	Ruiggronden	Strategische verwerving: gronden voor een toekomstige ontwikkeling (opwerfbaar van verervingen van bedrijven)	Planmatige verwerving:
Marktconforme verweringsprijs	huidige waarde	huidige waarde of waarde toekomstige bestemming	huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Actieve gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen	OHW - BIE
Waardering op de balans	verweringskosten	verweringskosten	verweringskosten
		<p>Volvoert de verwerving aan alle vijf de voorwaarden?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsplan of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie, waarin de gebiedsontwikkeling van tenminste naar diezelfde exploitatie is vastgelegd is; 2. de (toekomstige) bestemmingsplan (overname) betreffende het planologisch een goed ontworpen; 3. de gebiedsontwikkeling conforme met zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedrijven die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of verkeersdrukte; 4. de visie het masterplan is niet stopgezet met beleid van de provincie en/of rijk; 5. periode (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getoetst tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelingskansen. <p>ja nee</p>	
Rechtelijke bepalingen die voortvloeien uit strategische verervingen of voortvloeien uit de grondexploitatie	N.v.t.	Verweringskosten / waarde toekomstige bestemming	Verweringskosten / huidige waarde
Detailvoorziening strategische verervingen of voortvloeien uit de grondexploitatie	N.v.t.	Reserve strategische verervingen	Reserve strategische verervingen
Algemene reserve grondbedrijf			
Actieve voorbereidingskosten op de balans	N.v.t.	MVA	grondexploitatie
Exploitatiekosten en exploitatieopbrengsten rijk, tijdelijk beheer	exploitatiekosten / ruiggronden	Exploitatiebudget strategische verervingen	grondexploitatie

Bij zowel strategische als planmatige verwervingen onderbouwt het college de verwervingen met een actuele taxatie.

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

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

Voorkeursrecht

Een gemeente kan het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus opstallen). Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument.

Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

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

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

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

Vestigen van voorkeursrecht⁴

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere bestemming beoogt. Er dient een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

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

Duur voorkeursrecht	
Actie	Termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels⁵ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken⁶ met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en de grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure⁷ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde⁸ vaststellen. Na het vonnis

4) artikel 7.1 Ob

5) artikel 9.12 Ow

6) artikel 9.13 Ow

7) artikel 9.16 Ow

8) conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow

van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht⁹.

Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase

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

Gemeente koopt niet aan

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

Communicatie en omgevingsmanagement

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

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

Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden toegepast als is voldaan aan de criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Om aan het onteigeningsbelang te voldoen moet het initiatief planologisch mogelijk zijn gemaakt. Bijvoorbeeld met een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit (hierna: BOPA). De toekomstige vorm van ontwikkeling moet hierbij afwijken en is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De raad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een meer prominente rol. Zij neemt de onteigeningsbeschikking nadat de belanghebbenden hun zienswijze kenbaar hebben kunnen maken. De raad legt de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging voor aan de bestuursrechter. De belanghebbenden kunnen bij de bestuursrechter bedenkingen indienen. Hoger beroep dient bij de Raad van State aangetekend te worden. De eigendomsoverdracht vindt bij notariële akte plaats.

De hoogte van de schadeloosstelling volgt het privaatrechtelijke spoor. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

De gemeente streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop, maar schuwt de inzet van het instrument onteigening niet. Dit speelt in de gevallen dat de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke

9) artikel 9.18 Ow

wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde 'tweesporenbeleid' een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid wil zeggen dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit dat kan Deurne het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt, zodat de raad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies. Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren binnen kaders plaatsvindt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren vormen hierbij het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk gezien recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het wordt hierdoor snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk is of niet. De keuze om over te gaan tot een onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.

Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt Deurne de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

Het voeren van een grondexploitatie

Als de gemeente de grondexploitatie voert, dan heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. Ze heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast de gronduitgifte.

Gronduitgifte

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

Het college kan onroerende zaken ook een-op-een uitgeven. Het college maakt haar voornemen van een-op-een uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Vestigen van zakelijk rechten

Het college kan gronden uitgeven met het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Dit kan aan de orde zijn bij bedrijfskavels of bij collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO). Daarnaast kan het college een zakelijk recht vestigen als het regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Voorbeelden van een-op-een uitgifte

Woningcorporaties

De gemeente wenst dat nieuwe sociale huurwoningen duurzaam betaalbaar blijven voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties. Ook middeldure huurwoningen of andere woonvormen voor specifieke doelgroepen kunnen hier onder vallen.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed

Denk hierbij aan sport-, cultuur- en buurtverenigingen, onderwijsinstellingen en nutsbedrijven.

Particuliere bouw kavels of bedrijfskavels

Nieuwe particuliere bouwkvavels en nieuwe bedrijfskvavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in verkoop. Bij particuliere bouwkvavels geldt het lotingsreglement. Als na deze procedure kvavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkvavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededinging. Als er een geïnteresseerde is voor een bouwkvavel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.

Bouwclaim

Bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom kan het werken met een bouwclaim de integraliteit van de visievorming en uitvoering bevorderen. Grondeigenaren kunnen in dat geval naar rato van hun grondeigendom ontwikkelrechten krijgen.

Groen- en reststroken

De gemeente verkoopt groen- en reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

Dit kunnen bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers en gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen zijn.

Huur en bruikleen

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

Pacht

Agrarische gronden kan de gemeente verpachten. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels¹⁰. De gemeente geeft de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. Twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten zijn:

1. **Reguliere pachtovereenkomst**
De gemeente kan een reguliere pachtovereenkomst aangaan voor land, hoeses, agrarische woningen en losse agrarische bedrijfsgebouwen. De duur van een reguliere pachtovereenkomst voor land en losse gebouwen is zes jaar. Voor hoeses is dat twaalf jaar. Hierna wordt de overeenkomst automatisch met dezelfde termijn verlengd. De prijzen binnen een reguliere pachtovereenkomst moeten voldoen aan het Pachtbrijsbesluit.
2. **Geliberaliseerde pachtovereenkomst**
Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk bij de verpachting van land. Bij geliberaliseerde pacht moet de gemeente de overeenkomst laten toetsen door de Grondkamer. Bij geliberaliseerde pacht zijn de regels flexibeler dan bij reguliere pacht. Zo kan de gemeente als verpachter zelf de looptijd en pachtbrijs bepalen (maximaal 6 jaar) en wordt er niet automatisch verlengd.

Naast deze twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten bestaat er ook teelpacht. Daarbij kunnen partijen een pachtovereenkomst aangaan voor één- of tweejarige teelten.

Grond- en uitgiftebrijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgiftebrijsen om te borgen dat er geen sprake is van staatssteun. De marktconforme brijs kan tot stand komen door een openbare selectie- of tenderprocedure, onderbouwd met een grondbrijsadvies (grondbrijsbrijs) of met een separate taxatie. De marktconforme grond- en uitgiftebrijs is afgestemd op het (toekomstig) gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

Een openbare selectie- of tenderprocedure

¹⁰artikel 7:311 ev BW

Bij een openbare selectie- of tenderprocedure brengen partijen in concurrentie een bieding uit. Een onderdeel van de bieding is het grondbod. Hierdoor komt de grondprijs tot stand door marktwerking. Wanneer het grondbod niet leidend is voor de selectie, kan de gemeente Deurne op voorhand een (minimale) grondprijs vaststellen, eventueel onderbouwd met een taxatie door een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

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

- woningbouw:
 - geliberaliseerde huur;
 - koop: projectmatige bouw en particulier opdrachtgeverschap;
- commerciële functies;
- bedrijven;
- overige commerciële voorzieningen: kantoren, winkels, horeca en overige voorzieningen;
- maatschappelijke voorzieningen met winstoogmerk;
- groen- en reststroken;
- nutsvoorzieningen;
- huur;
- opstalrecht;
- erfpacht;
- pacht.

Uitzonderingen:

- sociale huurwoningen
De gemeente sluit met de woningcorporaties prestatieafspraken. In de prestatieafspraken maken partijen brede afspraken over de sociale woonopgave in de gemeente. Gekoppeld aan deze prestatieafspraken werkt de gemeente met vaste grondprijzen voor bouwkvavels voor sociale huurwoningen.
- maatschappelijke functies zonder winstoogmerk
Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een prijs per m² die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

Grondprijzenbrief

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast. De grondprijzenbrief betreft zowel interne als externe leveringen. De grondprijzenbrief voldoet aan de kaders zoals vastliggen in deze nota grondbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een taxateur.

Het college is bevoegd om beargumenteerd en onderbouwd maximaal 10% af te wijken van de getaxeerde waarde.

Sturing met planologische instrumenten

Bestemming van grond

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

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

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit¹¹ kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of omgevingsverordening niet

11) Artikel 4.14 Ow

meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit instrument helpt Deurne met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde.

De gemeente kan het voorbereidingsbesluit inzetten bij actief en actief faciliterend grondbeleid.

De raad mag het voorbereidingsbesluit delegeren aan het college. Hiervoor is een aanpassing van het delegatiebesluit nodig.

Toetsing

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

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹² maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten¹³ en daarnaast eventueel de financiële bijdragen¹⁴. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader wordt vastgelegd in het programma kostenverhaal en financiële bijdrage.

Afspraken haalbaarheidsfase

Als het college medewerking verleent aan een initiatief dan maakt het met de initiatiefnemer afspraken over de planning en het kostenverhaal van de ambtelijke inzet tijdens de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase onderzoeken partijen de haalbaarheid en de kaders waarbinnen de ontwikkeling moet plaatsvinden. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt aan het initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. Als het plan haalbaar is gebleken, volgt de anterieure overeenkomst om verdere afspraken te borgen.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een initiatiefnemer afspraken over het initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de initiatiefnemer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een initiatiefnemer mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een initiatiefnemer te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de initiatiefnemer niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage en het aantal betaaltermijnen is dus maatwerk. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Uitblijven van overeenstemming

12)artikel 8.13 Ob

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

14)artikel 13.22 en 13.23 Ow

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

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Ow biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie¹⁵ en financiële bijdragen¹⁶ op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Gemeente kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het initiatief te realiseren.

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

Stedelijke kavelruil

De Ow heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan bij dit proces faciliteren. Dit instrument is vooral toepasbaar bij stedelijke locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Daarnaast biedt stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

Stedelijke kavelruil is een voorbeeld van een manier waarop de gemeente haar actieve faciliterende rol kan pakken.

Kavelruil in het landelijk gebied

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

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting¹⁷.

8. Samenwerken

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

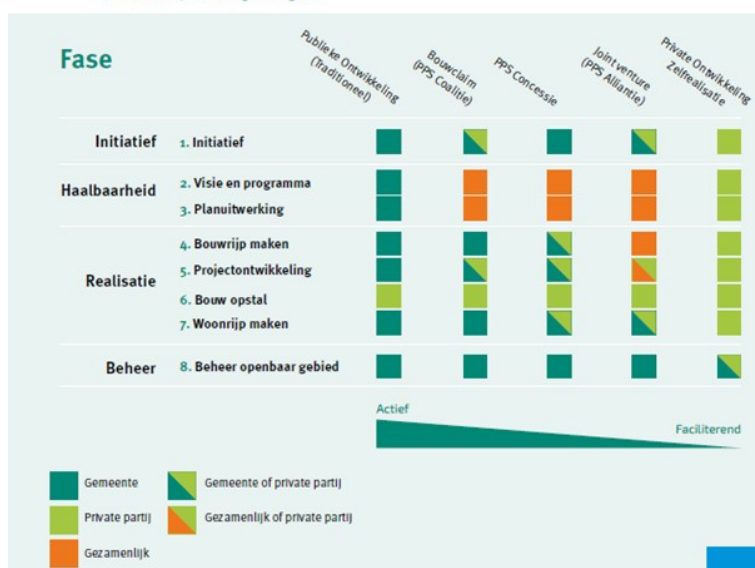
¹⁵)artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob

¹⁶)artikel 13.22 en 13.23 Ow

¹⁷)artikel 12.47 van Ow

Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

Bron: Deloitte, bewerking Grondgidsen



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

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

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

Samenwerkingsvormen

Bouwclaimmodel

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

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

Concessiemodel

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

Joint-venture

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

9. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning & control cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft¹⁸. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

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

BBV richtlijnen

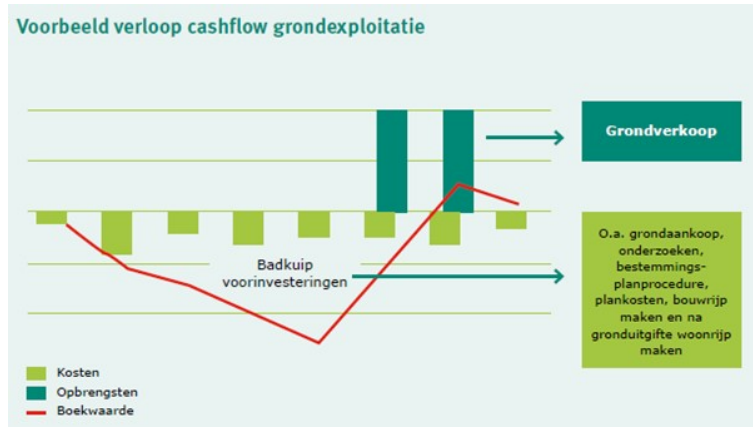
De commissie BBV geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:

- o het afdekken van verliezende gemeente Deurne dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op eindwaarde wordt afgedekt met de voorziening verlieslatende exploitaties (VVE);
- o de (tussentijdse) winstneming bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente laat vanaf 2024 de tussentijdse winstnemingen in de ARG zitten, totdat een specifieke grondexploitatie wordt afgesloten;
- o de kostensoorten;
- o de rentetoerekening;
- o de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- o activeren voorbereidingskosten (IMVA);
- o activeren van grondaankopen (MVA).

¹⁸De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023)

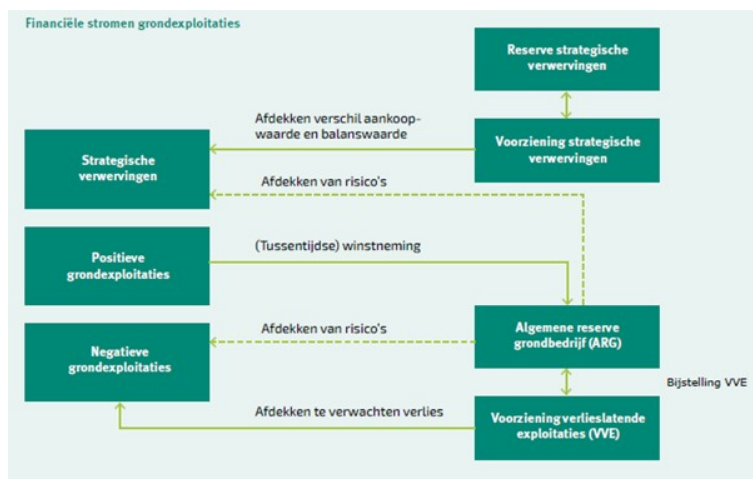


Risicomanagement

Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse. Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische, conjuncturele ontwikkelingen;
- Projectspecifieke risico's.

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



Figuur 7 Financiële stromen grondexploitatie

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risicoanalyse omvat ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert. Daarnaast bevat de analyse ook de risico's van de strategische verwervingen.

10. Verantwoording en governance

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

bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform de BBV-regels. Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	Controleren van de uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en Herfstbericht vastgoed en Zomerbericht vastgoed)	Verantwoording afleggen over de uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en Herfstbericht vastgoed en Zomerbericht vastgoed)
Financieel	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van voorbereidingskredieten	Uitvoeren van voorbereidingskredieten
Grondexploitaties	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, vaststellen van planinhoudelijke wijzigingen en autonome wijzigingen met materiele financiële gevolgen bij grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties als onderdeel van de paragraaf grondbeleid, Zomerbericht en/of Herfstbericht	Uitvoeren van de grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Instemmen met strategische verwervingen van meer dan € 2,5 mln. per transactie en met strategische verwervingen als de balanswaarde hoger wordt dan € 5,0 mln.	Verwerven van strategische gronden tot en met een bedrag van € 2,5 mln. per transactie tot een maximale balanswaarde van € 5,0 mln. <i>(uitgezonderd de balanswaarde van gronden waar voorkeursrecht gevestigd is).</i> Verwerven van strategische gronden bij een transactiebedrag hoger dan € 2,5 mln. of als de balanswaarde hoger dan € 5,0 mln. draagt met een koopovereenkomst met ontbindende voorwaarde voor instemming van de raad of een optie tot koop.
	Instellen en aanvullen van een reserve strategische verwervingen	
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen van beleidskaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden, aanpassen van het lotingsreglement particuliere bouw kavels en bedrijfskavels, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders)
(Grond)prijzen	Vaststellen van de kaders voor (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van de grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van

		het programma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 26 maart 2024.

*De griffier,
(R.J.C.M. Rutten)*

*De voorzitter,
(G.T. Buter)*