

Nota Grondbeleid Valkenswaard

De raad van de gemeente Valkenswaard;

Gelet op de behandeling in de beeldvormende sessie op d.d. 11 januari 2024;

Gezien het voorstel van college van burgemeester en wethouders d.d. 19 maart 2024, nummer: 2024-471648;

Gelet op de behandeling in de vergadering van de raadscommissie op d.d. 18 april 2024;

BESLUIT

1. De Nota Grondbeleid vast te stellen.

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 Valkenswaard, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Valkenswaard

1. Inleiding

Valkenswaard is een groene en bruisende gemeente. Een gemeente waar het fijn wonen en recreëren is en een gemeente die op een verantwoorde wijze bijdrage levert aan de Brainportregio. Die kwaliteiten willen wij in de toekomst behouden en verstevigen. Dit in een omgeving waarbij het ruimtelijk domein voortdurend in beweging is. Dat vraagt van ons een duidelijke koers om onze ambities en ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Met een duidelijke koers kunnen wij ontwikkelingen sturen naar een door onze samenleving gewenste richting.

Wij streven naar een betere aansluiting op de woonbehoefte. Wij vinden het belangrijk om een leefbare gemeente te zijn waar elke inwoner recht heeft op een passende woning. Daarbij ligt de focus op starters en jonge gezinnen. Ook willen wij dat Valkenswaard wordt beleefd: een aantrekkelijke gemeente om te recreëren en verblijven. Er is daarom aandacht voor de ontwikkeling van natuur en recreatie in en rondom onze gemeente. Dit alles met oog voor de duurzaamheidsagenda om onze gemeente klimaat-adaptiever en duurzamer te maken.

De uitvoering van onze ambities en opgaven met de daarbij behorende ruimtevraag gebeurt niet vanzelf. Wij kunnen niet van de markt verwachten dat zij dit alleen oppakt. Van onze gemeente wordt steeds meer regie verlangd om ontwikkelingen in goede banen te leiden of tot stand te laten komen. Dit vraagt om een actieve aanpak. Maar steeds wel met een zorgvuldige afweging of de actieve aanpak en de keuzes die wij hierbij maken bijdragen aan de toekomst en ambities van Valkenswaard.

Het grondbeleid speelt een belangrijke rol in de afweging welke ruimtelijke ontwikkeling wij prioriteit geven. De middelen en capaciteit van onze gemeente zijn beperkt, maar de ambities en opgaven groot. Wij kiezen daarom voor een nieuw grondbeleid dat kaders voor een goede afweging geeft en de uitvoering van de bestuurlijke ambities, de omgevingsvisie en beleidsopgaven faciliteert.

Het grondbeleid moet bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moeten wij hierop zijn voorbereid. Veel gemeenten pasten de afgelopen jaren hun grondbeleid hierop aan door situationeel grondbeleid te voeren. Ook wij: het grondbeleid van 2020 ging uit van een situatief grondbeleid. Aan de hand van de beleidsdoelen wogen wij af welke vorm van grondbeleid zou bijdragen aan de realisatie van deze beleidsdoelen. Met een duidelijk afwegingskader zetten wij deze lijn voort. Wij noemen dit voortaan 'dynamisch grondbeleid'. Dit betekent dat wij onze gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief bepalen door de maatschappelijke en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd. Het grondbeleid is weer terug naar hoe het ooit startte: een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities. De gemeente staat aan de lat voor een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat.

- I. **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, de omgevingsvisie en beleidsopgaven waar te maken. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de kernen te bestendigen en waar mogelijk te vergroten. Het maakt een evenwichtige keuze tussen de verschillende belangen, beschikbare capaciteit en middelen en de verwezenlijking van ambities die daarmee tot stand komen.
- II. **Dynamisch grondbeleid**

Valkenswaard kan verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter van het grondbeleid bepalen wij per ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past. Wij maken op basis van onder andere ambitie, prioriteit en de gewenste regie de afweging tussen actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij worden de beperkingen van capaciteit en middelen ook meegewogen. Valkenswaard heeft hierin geen doorslaggevende voorkeursrol. Als een ruimtelijk initiatief niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is, stellen wij geen middelen of capaciteit ter beschikking. Wij werken dan dus niet mee aan het ruimtelijk initiatief.
- III. **(Strategische) verwerving**

Grondverwerving is geen doel op zich om onze ambities te realiseren. Als wij tot grondverwerving overgaan gebeurt dit onder marktconforme condities en een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur.

Bij grondverwerving maken wij onderscheid tussen strategische verwerving en planmatige verwerving.

De strategische verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

 - o duiding van het ruimtelijk initiatief;
 - o noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
 - o toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling;
 - o prioriteit;
 - o financiële risico's en dekking.

Om slagvaardig en met daadkracht op de grondmarkt te kunnen opereren, gaat het college jaarlijks met de gemeenteraad in overleg om het krediet van dat jaar te bepalen voor de strategisch verwervingen. Dit krediet kan jaarlijks verschillen. Hiervoor hebben wij een aantal spelregels in dit grondbeleid afgesproken.

Planmatige verwerving speelt als een (planologisch) besluit is genomen tot uitvoering van een ruimtelijk initiatief of dit besluit is voorzienbaar. De verwerving is dan noodzakelijk om tot uitvoering te komen van het ruimtelijk initiatief. De planmatige verwerving valt binnen de gemeentelijke grondexploitatie of de gemeenteraad heeft hiervoor apart aankoopbudget beschikbaar gesteld.

Bij verwerving is onze insteek een minnelijke oplossing binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten. De inzet van onteigening is alleen aan de orde als dit de (financiële en maatschappelijke) belangen en positie van onze gemeente waarborgt en een minnelijke oplossing op basis van volledige schadeloosstelling uitblijft. Voor een onteigening is het publieke belang vereist.
- IV. **Gronduitgifte**

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaatsvindt met een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria. Eén-op-één uitgifte is een uitzondering die ons college onderbouwt en publiceert op basis van de uitgangspunten van het Didam-arrest en opvolgende jurisprudentie hierover. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijzen.
- V. **Grond- en uitgifteprijzen**

Het college stelt in beginsel jaarlijks een grondprijzenbrief vast. Jaarlijks wordt bezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot verandering van de grondprijzenbrief. Hierbij raadpleegt het college een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur. De grondprijzenbrief bevat voor de verschillende vastgoedfuncties de minimumprijzen. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen minimumprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats. Het college is bevoegd om beargumenteerd met maximaal 10% van de taxatiewaarde af te wijken.
- VI. **Kostenverhaal**

Het kostenverhaal verzekeren wij 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 dienen wij het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als het college wil overgaan tot een planologische wijziging.

VII. **Financieel**

Bij de grondexploitaties beperken wij de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow-sturing en risicomangement. Vanzelfsprekend passen wij 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.

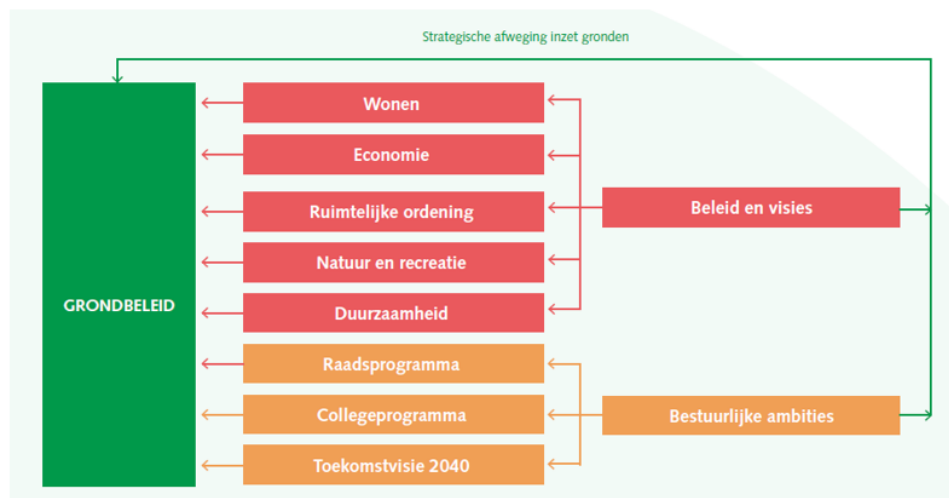
VIII. **Governance**

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

2. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt ons om onze ambities uit het raadsprogramma, collegeprogramma, de omgevingsvisie en beleidsopgaven waar te maken en de opgaven van het sectorale beleid te realiseren. Het grondbeleid helpt ons om maatschappelijke meerwaarde voor onze gemeente te creëren.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging hoe wij schaarse ruimte (de grond van onszelf en van anderen) willen inzetten om de maatschappelijke meerwaarde van onze ambities en beleidsopgaven waar te maken. Wij hoeven daarbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn.

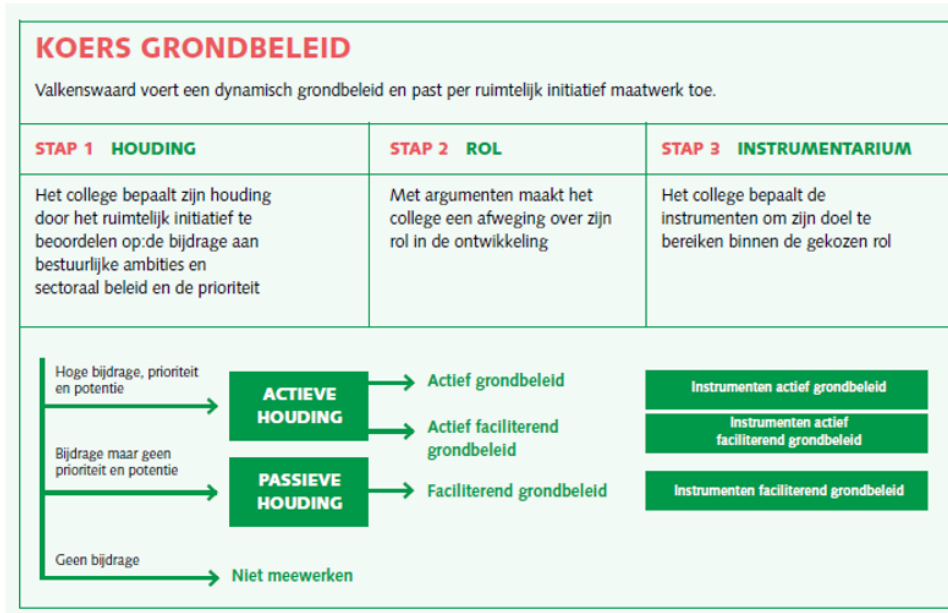


Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

3. De koers van het grondbeleid

Wij voeren een *dynamisch grondbeleid*. Dit betekent dat wij voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maken welke *houding* wij aannemen en welke *rol* wij hierin vervolgens willen nemen. In het dynamisch grondbeleid hebben wij geen voorkeur voor een bepaalde houding of rol. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen. De uitdaging van beschikbare middelen en capaciteit van onze gemeente wordt daarbij niet uit het oog verloren.

Elke rol beschikt over *instrumenten* die wij kunnen inzetten om te zorgen dat onze ambities in een ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd. Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat onze houding, onze rol in het grondbeleid en de inzet van instrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen.



Figuur Koers grondbeleid

4. Routekaart grondbeleid

Met het dynamisch grondbeleid maken wij voor elke situatie een afweging welke houding en rol wij willen aannemen. Dat doen wij in drie stappen

Stap 1.
Bepaling **houding**

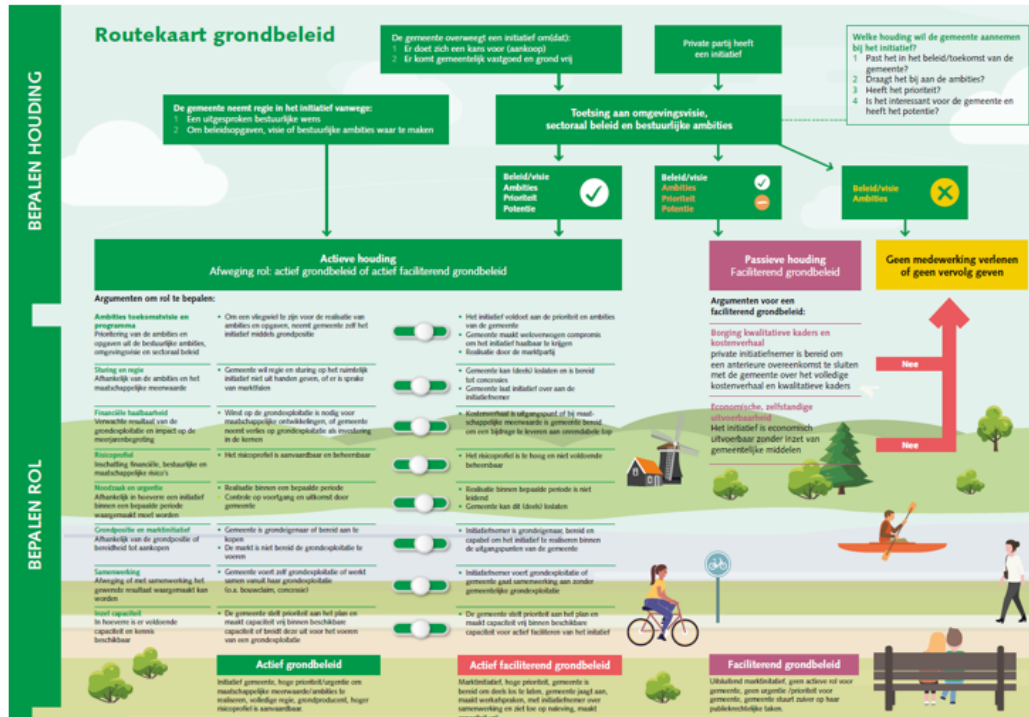
Stap 2.
Keuze **rol**
met behulp van de **afwegingskader grondbeleid**

Stap 3.
Inzet **grondbeleidinstrumenten**
afhankelijk rol en omstandigheden

Voor de afweging welke houding en rol het beste past bij een ruimtelijke ontwikkeling en welke grondbeleidinstrumenten wij hierbij willen inzetten, maken wij gebruik van een routekaart. Vanuit meerdere invalshoeken zullen wij een afweging maken en kiezen welk grondbeleid wij willen voeren. Zo kunnen de ambities uit het raadsprogramma, omgevingsvisie of de beleidsopgaven het afwegingsproces initiëren. Voorbeelden hiervan zijn de ambitie om een zorgvuldige bijdrage te leveren aan de Brainportregio, regie te voeren op de groei van een evenwichtige woningbouw met focus voor starters en jonge gezinnen, het versterken van de leefbaarheid van de kernen, natuur en recreatie. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van Valkenswaard voldoet.

De routekaart helpt ons bij het kiezen hoe wij willen acteren bij het ruimtelijk initiatief en hoe wij per stap de afweging maken om onze houding, rol en inzet van de grondbeleidinstrumenten te bepalen. Hiervoor kunnen wij (denkbeeldig) gebruik maken van de schuifjes op de routekaart. Aan de factoren van het afwegingskader, op basis waarvan wij onze rol kiezen, worden geen uniforme en gelijke waarde toegekend. De waarde van elke factor zal per ruimtelijke initiatief verschillen en afhankelijk zijn van wat wij voor de afweging van de betreffende ruimtelijke initiatief belangrijk vinden. Als meerdere schuifjes naar links wordt gezet, betekent het niet automatisch dat we overgaan tot actieve grondpolitiek. Het afwegingskader van de routekaart helpt ons om een juiste onderbouwing te geven aan de keuze van ons grondbeleid in het ruimtelijk initiatief.

Wat onze rolneming betekent voor de inzet van de grondbeleidinstrumenten wordt bepaald in de gemeentelijke grondstrategie. Het grondbeleid geeft alleen de kaders voor deze grondbeleidinstrumenten.



INZET GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Facilerend grondbeleid
	Privaatrechtelijke instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> (Strategische) verwerving Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten Voeren grondopdracht Grondafgifte (bened, vestigen zakelijke rechten) 	<ul style="list-style-type: none"> Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst Samenwerkingsverbanden
Publiekrechtelijke instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> Voorkeurrecht, onteigening Kostenverhaalregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> Voorkeurrecht, onteigening, stedelijke kavelwet Kostenverhaalregels, sturen via bestemming, voorbereidingsbesluit 	<ul style="list-style-type: none"> Sturen via bestemming

Routekaart grondbeleid

Stap 1: houding

Wij bepalen eerst onze *houding* voor een ruimtelijk initiatief. Daarbij hebben wij de keuze in een actieve of passieve houding. Welke houding wij aannemen, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de bestuurlijke ambities en onze beleidsopgaven. Daarbij moeten wij ook een afweging maken van de prioriteit en inschatten of het ruimtelijk initiatief voor ons potentie heeft. Als het initiatief in grote mate bijdraagt aan de verwezenlijking van de gemeentelijke ambities of beleidsopgave, dan zullen wij eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft ons de mogelijkheid om op het initiatief regie te voeren en sturing te geven zodat het ruimtelijk initiatief het gewenste resultaat oplevert. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities en geen prioriteit heeft, dan kiezen we voor een passieve houding. Wij sturen vanuit onze publiekrechtelijke kaders met minimale inzet van capaciteit en middelen. Wij kunnen uiteindelijk ook kiezen om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en beleid en wij een afweging moeten maken of voor deze initiatieven kostbare capaciteit en middelen wordt ingezet.

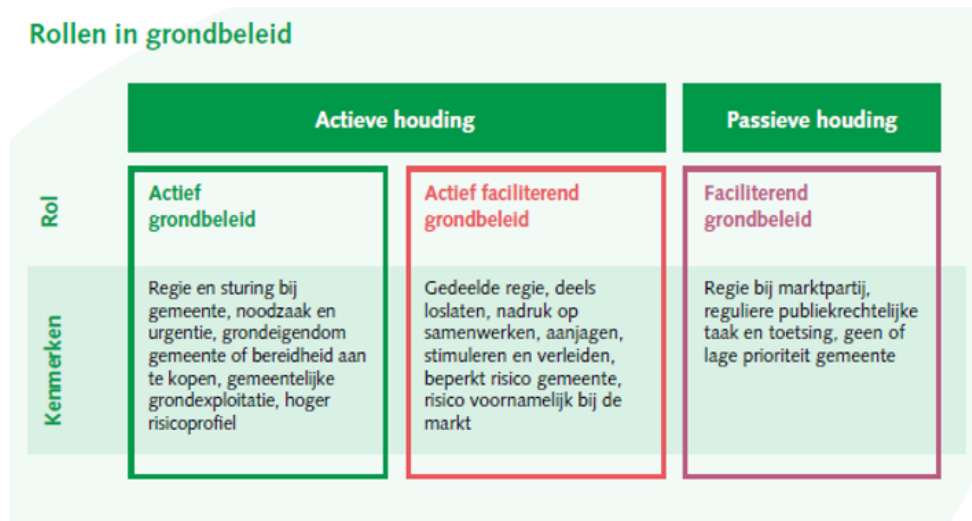
Stap 2: Rol

In de tweede stap wordt de gemeentelijke *rol* bepaald. Bij een actieve houding maken wij een afweging op basis van verschillende thema's. Per ruimtelijk initiatief kan de weg van de thema's anders zijn.

Bij een passieve houding past het college faciliterend grondbeleid toe.

De keuzemogelijkheid van rollen in het grondbeleid

Wij onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol die de gemeente inneemt in een ruimtelijk initiatief, kan gedurende het proces verschuiven.



Figuur Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid willen wij absolute regie houden op de gewenste uitkomst van het ruimtelijke initiatief. Dit kan ook op financiële motieven rusten. Wij sturen dan ook op het tijdsplan waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Valkenswaard maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft, de markt het initiatief niet oppakt en de gemeente door middel van de grondpositie zelf het initiatief wil houden. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. Dit is aan de orde als wij de ambities en de hieruit voortvloeiende ruimtelijke initiatieven niet zelf kunnen realiseren.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. Wij kopen (strategisch) grond aan en ontwikkelen deze risicodragend. Wij doorlopen ook de planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgen ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp) en geven de bouwrijpe grond uit aan de markt. Wij zijn verantwoordelijk voor de grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. Bij actief faciliterend grondbeleid zijn wij ook van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van de bestuurlijke ambities en beleidsopgaven. Het verschil met actief grondbeleid is dat wij als gemeente **niet** als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij dus **niet** de grondexploitatie willen of kunnen voeren. 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. Wij faciliteren het ruimtelijke initiatief. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. Wij ondersteunen het ruimtelijk initiatief dus actief en zijn in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. Wij denken actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdsplan en de kaders te realiseren en maken hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleren en verbinden partijen, nemen wij een makelaarsfunctie aan en scheppen het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. Wij beschouwen onszelf als partner in het ruimtelijk initiatief en zoeken bewust de samenwerking met de marktpartij op. Dit leggen wij vast in een overeenkomst. Een anterieure overeenkomst of een samenwerkingsovereenkomst. Dit kan voorafgegaan worden door een intentieovereenkomst als het om een groot of complex project gaat waarbij de haalbaarheid van het project nog bepaald moet worden. Wij willen geen of een beperkt risico lopen. Bij actief faciliterend grondbeleid kunnen wij ook overgaan tot grondverwerving of gemeentelijke gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kunnen wij ook grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om het ruimtelijk initiatief ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat niet of in zeer beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor Valkenswaard, maar heeft geen prioriteit of urgentie. Wij nemen in dat geval een passievere houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid. Wij kiezen dan voor een zuiver faciliterende rol op basis van ons publiekrechtelijke bevoegdheden. Wij werken in beginsel mee aan het ruimtelijk initiatief en sturen uitsluitend op basis van de bestemming en beleidskaders. Als ons college principemedewerking verleent, sluiten wij een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken. Mocht het niet komen tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdsplan, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is, dan sluiten wij met de private partij een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst liggen de afspraken vast over onder andere het programma en het kostenverhaal. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. Wij sturen aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit en de dekking hiervan door middel van het kostenverhaal. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij. Wij nemen geen initiatief of risico in het ruimtelijk initiatief.

Hoe maken wij de afweging welke rol het beste past bij een ruimtelijk initiatief?

De keuze voor de rol hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt ons beargumenteerd om een juiste afweging te maken van onze rolname in het ruimtelijk initiatief. Deze keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als wij in de loop van de tijd een nieuwe kijk hebben op het ruimtelijk initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan maken wij een nieuwe afweging en kan daarmee de keuze voor de eerder ingenomen rol veranderen.

Keuze van de rol bij een actieve houding

Bij een actieve houding maken wij onze afweging voor een actieve rol in een ruimtelijk initiatief aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's zijn als afwegingskader meegenomen in de routekaart. De weging van argumenten op de verschillende thema's is niet voor ieder ruimtelijk 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.

De thema's bij een actieve houding zijn:

- **Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde**
Hoeveel sturing en regie wij bij een ruimtelijk initiatief willen 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 ons is gewenst.
Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met private partijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen onze kaders het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en afspraken goed zijn vast te leggen in een samenwerkingsverband of anterieure overeenkomst, dan hebben wij geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.
- **Noodzaak en urgentie**
De noodzaak van een ruimtelijk initiatief en de urgentie van de realisatie hiervan bepaalt de mate waarin wij het voortouw willen nemen. Dit zorgt voor prioriteitstelling van de ruimtelijke initiatieven. Hierbij speelt ook de vraag of wij er vertrouwen in hebben of de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Het is denkbaar dat wij de volledige regie willen voeren vanwege de noodzaak die er voor de gemeente is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de realisatie van woningen voor de juiste doelgroep.
- **Financiële haalbaarheid**
Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maken wij inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie of het kostenverhaal is. Dit betekent dat de grondexploitatie Valkenswaard geld oplevert of dat wij onze kosten volledig kunnen verhalen op de private partij.
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. Wij moeten dan een afweging maken of wij onze schaarse middelen hiervoor ter beschikking stellen. Wij kunnen hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een grote maatschappelijke meerwaarde creëert en er noodzaak en urgentie bestaat om het te realiseren. De inzet van middelen is dan een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente.
- **Risicoprofiel**
Om het risicoprofiel te bepalen kijken wij naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze wegen wij af tegen de maatschappelijke en/of financiële meerwaarde dat het risico ons oplevert. Ook de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve

regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband, wordt afgewogen tegen het risico dat wij hierbij lopen en of dit risico aanvaardbaar en beheersbaar is.

- **Grondpositie en marktinitiatief**
Hebben wij zelf de benodigde gronden voor de ontwikkeling in eigendom? Of zijn wij bereid deze aan te kopen, al dan niet door middel van strategische aankopen? 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?
- **Samenwerken**
Wensen wij een samenwerkingsverband met een marktpartij aan te gaan vanuit een gemeentelijke grondexploitatie? Of gaan wij de samenwerking aan vanuit een actief faciliterende rol en brengen wij juist onze gronden in en voert de marktpartij de grondexploitatie? Daarnaast vormt samenwerking een afweging in het beheersen van de (financiële) risico's en mate van regie die wij willen voeren.
- **Inzet capaciteit**
Een onderdeel van de afweging is de beschikbare capaciteit van onze mensen. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook het actief faciliteren van een ruimtelijk initiatief vraagt om de juiste capaciteit. Wij bepalen voor welk ruimtelijk initiatief wij deze capaciteit inzetten met een inschatting of dat ook leidt tot de realisatie van dit ruimtelijk initiatief met de ambities die wij hebben. Ook beslissen we of wij bereid zijn om capaciteit vrij te maken of dat wij extra capaciteit willen aantrekken.

Keuze van de rol bij een passieve houding

Wij kiezen voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreekt. De faciliterende rol beargumenteren wij als het ruimtelijk initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de private partij zijn goede afspraken te maken over de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en over het kostenverhaal. Het is de verantwoordelijkheid van de private partij om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en afspraken. Als de private partij niet voldoet aan de kaders of zich niet aan het afgesproken tijdsplan houdt stopt onze medewerking aan het ruimtelijk initiatief.

Wij werken niet mee aan een initiatief als deze in strijd is met ons beleid of onze ambities. Daarnaast werken wij ook niet (direct) mee als wij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kunnen borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

5. Inzet van grondbeleidsinstrumenten

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die wij kunnen inzetten om ons doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen ervoor dat wij voorwaarden kunnen stellen en kunnen sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. Dit is de derde stap van de routekaart. In een ontwikkelstrategie wordt de inzet van instrumenten onderbouwd. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten	Samenwerkingsverbanden	
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelfruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidingsbesluit	

Figuur Grondbeleidsinstrumenten per rol

Sturing: Wat mag op de grond?

Voor alle drie rollen in het grondbeleid hebben wij de mogelijkheid om te sturen met onze publiekrechtelijke instrumenten. Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. Wij kunnen de sturing met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. Wij hebben de bevoegdheid om de functie van de grond toe te delen en vast te leggen. Dit kan o.a. met een omgevingsplan en een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). Wij kunnen eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan of BOPA. Daarnaast kunnen wij met kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij BOPA het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. Wij zijn namelijk verplicht om de kosten die wij voor een aangevraagd

(bouw)activiteit¹ maken, te verhalen op de initiatiefnemer. In de praktijk van Valkenswaard zijn kostenverhaalsregels en -voorschriften een uitzondering op de regel. Wij geven de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en daarnaast de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. Wij gaan pas over tot het vaststellen van kostenverhaalsregels c.q. voorschriften als wij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kunnen sluiten en het ruimtelijk initiatief door ons zeer gewenst is omdat het bijdraagt aan de verwezenlijking van onze ambities en opgaven. Dit doen wij alleen bij actief faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid. Bij de rol van faciliterend grondbeleid is namelijk geen sprake van een ambitie of beleidsopgaven die door ons zeer geweest zijn.

Tot slot kunnen wij in ons planologische besluit verwijzen naar beleidskaders die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond. Voorbeelden hiervan zijn de woonvisie en parkeerbeleid.

Toetsing: voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?

Naast een sturende rol hebben wij ook een toetsende rol. Wij toetsen bij de behandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij de rol van faciliterend grondbeleid vormen de planologische instrumenten voor ons de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen wij onze medewerking verlenen en daarmee indirect sturen.

Het instrument om aan het planologisch besluit sturing te geven en dus vast te leggen wat op de grond mag, zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn voor de drie rollen in het grondbeleid het belangrijkste instrument.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit² 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 meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouwen 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 helpt ons met het bereiken van onze toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. Wij kunnen het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Intentie en anterieure overeenkomst

De belangrijkste sturingsmiddelen voor het (actief-) faciliterend grondbeleid zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan ter visie gaat of de BOPA wordt verleend, sluiten wij met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt ons voordelen. Wij geven in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en leggen schriftelijk vast dat wij ons inzetten voor de ontwikkeling. Wij kunnen in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Wij sturen hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. Wij zijn met de anterieure overeenkomst verzekerd van de kostenverhaalsbijdrage en vragen de marktpartij om een bankgarantie om zeker te zijn van betaling. De ontwikkelaar krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet die wij aan de ontwikkeling leveren. Binnen de afgesproken kaders spannen wij ons in om onze publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.

Een anterieure overeenkomst sluiten partijen als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaat, verhalen wij al een deel van de (plan)kosten door met de private partij een intentieovereenkomst te sluiten. Dit gebeurt in de meeste gevallen bij complexe en omvangrijke dossiers. In deze overeenkomst leggen wij vast onder welke voorwaarden wij meewerken en wanneer wij onze inzet beëindigen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

1) artikel 8.13 Ob

2) artikel 4.14 Ow

Specifieke instrumenten actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelen wij vanuit de positie als grondproducent. Wij bezitten actief grond uit een 'erfenis' of wij willen grond inzetten als sturings- en regiemiddel en gaan dus daarmee actief grond toevoegen aan onze bestaande voorraad. Met onze rol als grondproducent voeren wij vaak een grondexploitatie. Met een grondexploitatie hebben wij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kunnen wij onze ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal meenemen in de visievorming en de uitwerking naar een concreet plan. Wij hebben hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast ook de gronduitgifte.

Om de grondexploitatie goed te voeren, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten.

Grond- en ontwikkelstrategie

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede grond en ontwikkelstrategie en risicoanalyse. De grond- en ontwikkelstrategie omvat een vertaling van het grondbeleid naar een aankoopstrategie en een studie naar de financiële en maatschappelijke haalbaarheid en duidelijke markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Voor de grondaankoop en -uitgifte hanteren we een gemeentelijke grondstrategie. Deze strategie bepaalt of we overgaan tot grondaankoop dan wel dat we op een andere wijze onze ambities kunnen bereiken. Denk bijvoorbeeld aan het aangaan van een samenwerkingsverband of dat de marktpartij de ontwikkeling zelf realiseert. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden wij te maken krijgen, bijvoorbeeld: locatiespecifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met onder meer stakeholders).

De grond- en ontwikkelstrategie en risicoanalyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de financiële consequenties. Ook geeft het inzicht in wat het realiseren van bestuurlijke ambities met de betreffende ontwikkeling ons kost of opbrengt. Op grond hiervan kunnen wij een afweging maken of actief handelen op de grondmarkt binnen de beheersbare kaders en risico's blijft. Het leidt dus tot een weloverwogen investeringsbeslissing, die rechtvaardigt en verantwoordt waarom wij onze ambities met actief grondbeleid willen realiseren.

Grondaankopen

Met de investeringsbeslissing uit de grond- en ontwikkelstrategie, besluiten wij tot grondaankoop over te gaan. Wij nemen bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat.

Voor de grondaankoop beschikken wij over verschillende instrumenten. Wij nemen als private grondspeler concurrerend deel aan de markt. Op grond van de vooraf in de ontwikkelstrategie vastgestelde marktconforme uitgangspunten en prijskaders trachten wij de grond aan te kopen. Dit kan een strategische aankoop zijn die vooruitloopt op een planologisch besluit. Als wij al een planologische besluit hebben genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend (of dit voorzienbaar is), dan betreft het een planmatige aankoop.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikken wij over het voorkeursrecht. Als wij het voornemen hebben om de bestemming te wijzigen (en hierover een zelfstandig voorkeursbeschikking nemen) of al een op het huidig gebruik afwijkend planologisch plan hebben, kan de gemeente zich boven de markt verheffen en een voorkeursrecht vestigen op de grond. Een aankoop op basis van het voorkeursrecht geschiedt op basis van de marktconforme prijs op basis van de werkelijke waarde die ook bij onteigening geldt.

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan ons 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 kunnen wij de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, beschikken wij over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een mens heeft: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als wij het onteigeningsbelang en de urgentie van de ontwikkeling en noodzaak van de realisatie kunnen aantonen. Ook moeten wij aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing (lees: grondaankoop) kan worden bereikt met de grondeigenaar. Wij proberen altijd eerst de grond minnelijk te verwerven. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke

onderhandeling) betalen wij een volledige schadeloosstelling volgens de regels van hoofdstuk 11 Ow. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Een ontwikkelstrategie of een aankoopstrategieplan is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

Gronduitgifte

Beschikken wij actief over de grond, dan komt er een moment dat wij dit op de markt brengen. Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop wij de grond in de verkoop kunnen brengen. Gronduitgifte is het spel van wat wij willen bereiken, wat de markt wil en kan accepteren en waaraan behoefte is. Gronduitgifte is maatwerk, maar wordt wel begrensd door de kaders van het Didam-arrest³.

Het uitgangspunt voor de gronduitgifte is een openbare selectieprocedure. Wij volgen daarmee de criteria van het Didam-arrest. Wij stellen als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een openbare selectieprocedure. Ook wel een tenderprocedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond, verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak één-op-één aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte in de meeste gevallen bekend door dit tijdig te publiceren in het Gemeenteblad, op de gemeentelijke website en in een huis-aan-huisblad. Bij eenvoudige gevallen van gronduitgifte (zoals de uitgifte van snippergroen) publiceren wij alleen op de gemeentelijke website en in het huis-aan-huisblad. Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom hij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college houdt hierbij rekening met de ontwikkelingen die voortvloeien uit de jurisprudentie.

Grond- en uitgifteprijs

Wij hanteren marktconforme grond- en uitgifteprijzen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode wordt toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Het college is bevoegd om beargumenteerd met maximaal 10% van de grondprijs/taxatiewaarde af te wijken.

Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid overwegen wij ook 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 wij zetten vanuit onze actieve houding daarbij onze instrumenten in om te helpen.

Daarnaast beschikken wij over instrumenten die overwegend bij actief faciliterend grondbeleid passen.

Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet 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. Wij kunnen 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 de stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar.

Kavelruil in het landelijk gebied

3) Arrest ECLI:NL:HR:2021:1778

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

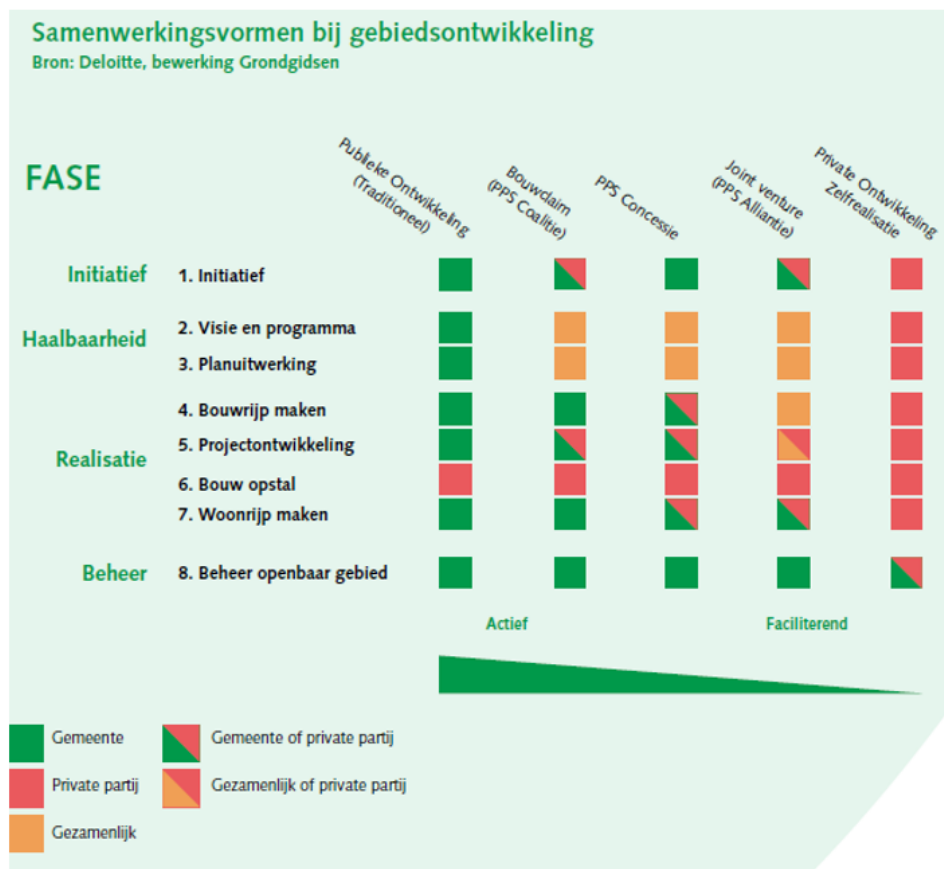
Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting⁴.

Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid

Voor het faciliterend grondbeleid beschikken wij over de intentie- en anterieure overeenkomst (zie hierboven). Wij toetsen onze publiekrechtelijke kaders. Hiermee sturen wij op de gewenste uitkomst. Deze uitkomst leggen wij vast in een anterieure overeenkomst. Bij zuiver faciliterend grondbeleid stellen wij geen kostenverhaalsregels- of voorschriften op. Het initiatief ligt volledig bij de private partij die het ruimtelijk initiatief wil realiseren en hiervoor de planologische wijziging door middel van een BOPA voorbereid. Wij toetsen uitsluitend of deze aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders, nadat wij met de private partij overeenstemming hebben bereikt over het kostenverhaal en de (verdere) inhoud van de anterieure overeenkomst.

6. Samenwerken

Samenwerken kan ons helpen om de bestuurlijke ambities en spelende opgaven te realiseren. Het ondersteunt ons bij een actieve houding in het grondbeleid. Wij kiezen voor een samenwerkingsvorm die voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. De vormgeving van de samenwerking hangt onder meer af van onze rol en welke risico's wij in de samenwerking willen lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



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

4) artikel 12.47 van Ow

Dit betekent dat bij actief grondbeleid het bouwclaimmodel en joint venture past. De ultieme vorm van actief grondbeleid is de publieke ontwikkeling. Wij voeren hierbij de grondexploitatie en zijn verantwoordelijk voor onder meer het proces van bouw- en woonrijp maken. Wij voeren de grondexploitatie en de marktpartij brengt zijn grond in. Bij een actief faciliterende rol past een samenwerking op basis van joint venture. Wij dragen hierbij onze gronden over aan een marktpartij en stellen tegelijkertijd realisatievoorwaarden. De marktpartij loopt het risico van de grondexploitatie en realisatie van de gronden. Bij faciliterend grondbeleid past zelfrealisatie door de marktpartij. De samenwerkingsvormen worden in het bovenstaande figuur nader uitgelegd. De publieke ontwikkeling en zelfrealisatie zijn geen echte samenwerkingsvormen. Bij deze varianten is of Valkenswaard verantwoordelijk voor het ontwikkelproces van de grond (exclusief opstalrealisatie) of de marktpartij draagt alle risico en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling.

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

- o zowel de private partij als wij in het plangebied grondeigendom hebben;
- o de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid van een van beide of beide partijen nodig is om het ruimtelijk 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 wij van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wensen te voeren;
- o het ruimtelijk initiatief groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

In voorkomende gevallen kan ook de situatie optreden dat een marktpartij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. Wij werken hieraan mee indien de marktpartij 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 ons is bedacht. Vanzelfsprekend zal de marktpartij voor zijn gronden moeten voldoen aan het kostenverhaal. De marktpartij zal daarom bereid moeten zijn om een anterieure overeenkomst te sluiten met ons. Ook kunnen wij terugvallen op de publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal, mochten wij geen overeenstemming bereiken met de marktpartij in een anterieure overeenkomst.

7. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaan wij financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen onze planning-en-controlcyclus en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan passen wij deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

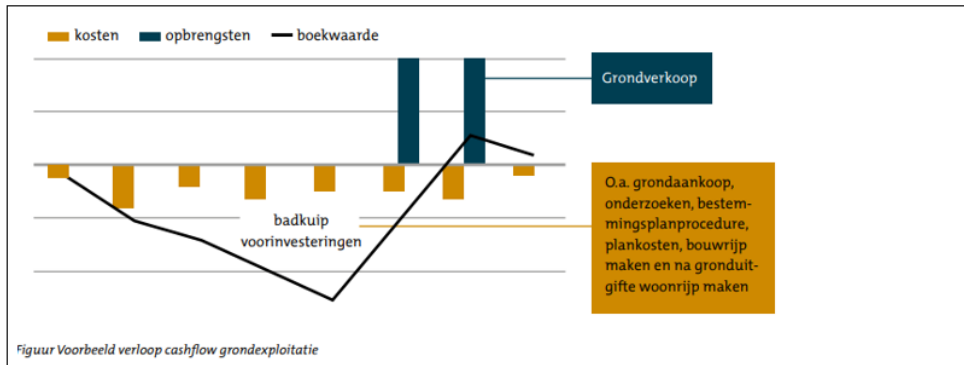
Bij actief grondbeleid voeren we een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die wij pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kunnen terugverdienen; de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen.

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

- o het afdekken van verliezen *Valkenswaard dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op netto contante waarde wordt afgedekt met deze verliesvoorziening.*
- o de (tussentijdse) winstneming
- o de kostensoorten
- o de rentetoe rekening
- o de disconteringsvoet
- o de looptijd

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- o activeren plankosten (IMVA)
- o activeren van grondaankopen (MVA)



Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan onze raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigingen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mogen wij 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 kostensoortenlijst; 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 dient voor deze kosten een voorziening te worden getroffen; en
3. onze raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

Risicomanagement

Minimaal één keer per jaar voeren wij 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 maken wij ook altijd een risicoanalyse.

Hoe wij omgaan met het risicomanagement, hebben wij vastgelegd in de notitie Reserve Grondexploitatie waarover de gemeenteraad op 24 februari 2022 heeft besloten.

Ook wanneer wij een ruimtelijke ontwikkeling faciliteren lopen wij risico's. De risico's zitten dan voornamelijk in de overschrijding van de kosten voor inzet van capaciteit. De risicoanalyse omvat dan ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die wij faciliteren.

9. Verantwoording en governance

Onze raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Ons college zorgt voor de uitvoering en doet dat binnen de kaders die de raad stelt. Ons college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning-en-controlcyclus. Ons 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 ons, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over reserves en voorzieningen tijdens de jaarrekening	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet

Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties in de jaarrekening	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
Onteigenen	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Om de strategische verwerving daadkrachtig te kunnen inzetten, mandateert de raad een deel van haar budgetrecht aan het college. Dit doet de raad onder de navolgende spelregels.

Spelregels mandaat strategische verwerving

1. Het college overlegt jaarlijks met de raad in een besloten bijeenkomst over de strategische verwervingen die zijn te verwachten.
2. Op basis van de te verwachte strategische verwervingen, doet het college een voorstel voor het strategisch verwervingskrediet van dat jaar.
3. Op basis van de uitkomst van het overleg, kent de raad aan het college het strategische verwervingskrediet toe.
4. Dit krediet verschilt van jaar tot jaar en is dus afhankelijk van de ingeschatte behoefte van het college om strategisch te verwerven, met een minimum van € 150.000,== om de voorbereidingskosten van de strategische verwerving te dekken.
5. Tussentijdse verhoging van het krediet is mogelijk, indien zich een niet van te voren ingeschatte kans voordoet en de aankoop draagt bij aan de maatschappelijke meerwaarde en voldoet aan de gestelde criteria voor de strategische verwervingen.
6. Het college verantwoordt de strategische verwerving en inzet van het strategisch verwervingskrediet achteraf in de planning-en-controlcyclus.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van de gemeenteraad d.d. 16 mei 2024

*de raadsgriffier,
Drs. C. Miedema*

*de voorzitter,
Drs. A.B.A.M Ederveen*

BIJLAGE I TOELICHTING INSTRUMENTEN

Grondverwerving⁵

Met grondverwerving nemen wij 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.

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 ruimtelijk initiatief onderscheiden wij twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving

Valkenswaard 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 ons helpen om op de middellange of lange termijn onze ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van onze positie in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en objecten. Dit geeft ons armslag in (planmatige) aankopen, waarbij wij vervangende grond of een object kunnen aanbieden.

De strategische verwerving heeft als voordeel dat wij een concurrerende en marktconforme positie kunnen innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgen wij 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. Het voorkeursrecht kan ons hierbij helpen.

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient. Met andere woorden: is het echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht? Daarnaast maken wij een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengen wij 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 moeten we wellicht afwaarderen naar de actuele waarde die lager ligt dan de aankoopsom. Het kan namelijk zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling.
- o grondexploitatie
Bij aankoop stellen wij 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. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. 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 gedurende de looptijd van het project.
- 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).

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

1. *Duiding van het ruimtelijk initiatief*
Wij moeten een duidelijke visie of doel hebben waarvoor wij de grondverwerving doen. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.
2. *Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied*
Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. Wij willen volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen onze ambities en tijdstermijnen te realiseren. Dit willen wij bereiken met de grondverwerving.
3. *Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling*

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

De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van Valkenswaard. Met de verwerving sturen wij op de impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.

4. *Prioriteit en urgentie*

Wij wensen snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.

5. *Financiële dekking*

De strategische grondverwerving wordt gedekt uit de algemene reserve, bij planmatige aankopen uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.

6. *Marktconformiteit*

De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 1 jaar oud. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebeoordeling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld en is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien.

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. Met duidelijkheid over de nieuwe bestemming en de (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving 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 alsof de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kunnen wij zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Voorkeursrecht

Wij kunnen het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus ook opstallen). Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan ons af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan ons te koop aanbieden. Hierdoor kunnen wij de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Wanneer zetten wij het voorkeursrecht in?

Wij zetten het voorkeursrecht in als wij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van Valkenswaard in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als wij voorzien dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen. Wij kunnen het voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen. In dit geval gebruiken wij het voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo sturen wij vanuit een passief verwervingsinstrument op de private partij die de grond wil aankopen en kunnen wij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat wij met de grond willen bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de globale 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?

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

1. wij vooraf een duidelijk doel hebben voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen hebben;
2. de raad weet dat zij een aankoopbudget beschikbaar moet stellen zodra aanbiedingen vanuit het voorkeursrecht worden ontvangen;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

*Vestigen van voorkeursrecht*⁶

Wij kunnen het voorkeursrecht vestigen als wij voor de betreffende gronden een andere bestemming toebedenken ten opzichte van de huidige bestemming. Deze toebedachte bestemming mag geen agrarische bestemming zijn. Er dient dus 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) etc. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

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

Schema duur voorkeursrecht onder Ow

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels⁷ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. Wij moeten dan binnen zes weken⁸ met een collegebesluit laten weten of wij in beginsel de grond willen aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als wij met de grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure⁹ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde¹⁰ vaststellen. Na het vonnis 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. Wij kunnen op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als wij niet meewerken aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit hebben genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te verplichten dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht¹¹.

Gemeente koopt niet aan

Als wij niet overgaan tot aankoop, nadat de grondeigenaar zijn gronden aan ons college 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 ons college, in de hoop dat wij deze gronden ook niet willen aankopen en zodoende het voorkeursrecht vervalft.

6) artikel 7.1 Ob

7) artikel 9.12 Ow

8) artikel 9.13 Ow

9) artikel 9.16 Ow

10) conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow

11) Artikel 9.18 Ow

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 ruimtelijk initiatief mogelijk gemaakt zijn in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. 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 prominentere 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 is bij de Raad van State. De eigendomsoverdracht vindt bij notariële akte plaats.

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

Wij streven altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Wij hebben daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor ons om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en wij binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste zijn 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 de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kunnen wij een inschatting maken of wij de gronden op een minnelijke wijze kunnen verkrijgen dan wel dat wij verwachten om eventueel het instrument van onteigening in te moeten zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde 'tweesporenbeleid' een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid houdt in dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit dat kunnen wij 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 onze 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 kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren is het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk recht op heeft. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het maakt voor ons dan ook 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. Wij laten de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maken een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgen wij de onteigeningsleer en blijven wij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de ons gestelde kaders de nieuwe bestemming zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moeten wij dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de bestemming te realiseren. Dit toetsen wij aan de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als wij twijfelen aan zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet wij er verstandig aan om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Gronduitgifte

Wij kiezen voor uitgifte in volle eigendom. Wij hebben niet de ambitie om op de achtergrond het gebruik op privaatrechtelijke wijze te regelen. Wij vertrouwen op onze publiekrechtelijke bevoegdheden. De vestiging van zakelijke rechten en uitgifte in erfpacht zijn uitzonderingen op het uitgangspunt. Erfpacht kan overigens een goed middel zijn om betaalbare koop te stimuleren. Huur en bruikleen gebruiken wij op het moment dat wij (economisch) eigenaar van de grond willen blijven met het oogmerk dat de grond op een later moment weer beschikbaar komt. Voor de gronduitgifte gebruikt de gemeente de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Wij volgen de criteria van het Didam-arrest. Wij stellen als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een *openbare* selectieprocedure. Ook wel een 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 objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Van een openbare selectieprocedure kan worden afgezien. De gemeentelijke onroerende zaak wordt dan één-op-één aan een gegadigde gegund. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Ons college publiceert in alle gevallen vooraf haar voornemen tot het aangaan van één-op-één vastgoedtransactie. Ons college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Ons college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Er zijn een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Deze één-op-één uitgifte zullen wel voorafgaand gepubliceerd moeten worden waarin in ons college met objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria beargumenteert dat voor deze uitgifte slechts één gegadigde is.

Wij hebben een Didam-uitvoeringsbeleid om aan de gronduitgifte nadere spelregels te verbinden.

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in volle eigendom is ons uitgangspunt. We kunnen hierop een uitzondering maken en sluiten daarom in voorkomende gevallen niet uit om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als we regie willen 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.

Huur en bruikleen

We kunnen gronden die we in eigendom hebben verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als we bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond willen kunnen beschikken of als we de grond tijdelijk in gebruik geven vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.

Indien we een huurovereenkomst sluiten, zorgen we ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbij schiet.

Snippergroen

Snippergroen kan alleen door de aanwonenden die grenzen aan het snippergroen worden aangekocht. De aanwonenden van dit snippergroen dienen wel vol eigenaar te zijn van het hoofdperceel waaraan het snippergroen grenst. Voor het snippergroen worden marktconforme uitgifteprijsen gehanteerd.

Wij beschouwen snippergroen als een uitzondering op het tenderbeleid. Wel publiceren wij de verkoop op de gemeentelijke website en het huis-aan-huisblad.

Pacht

Wij verpachten agrarische gronden. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels¹². Wij geven de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van

¹²artikel 7:311 ev BW

bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. Twee veelvoorkomende pachtvereenkomsten zijn:

1. **Reguliere pachtvereenkomst**
Wij kunnen een reguliere pachtvereenkomst aangaan voor land, hoeves, agrarische woningen en losse agrarische bedrijfsgebouwen. De duur van een reguliere pachtvereenkomst voor land en losse gebouwen is zes jaar. Voor een hoeve is dat twaalf jaar. Hierna wordt de overeenkomst automatisch met dezelfde termijn verlengd, behalve als de overeenkomst op tijd en volgens de regels wordt opgezegd. Wij mogen onder voorwaarden van deze termijnen afwijken, maar een overeenkomst voor onbepaalde tijd is niet mogelijk. De prijzen binnen een reguliere pachtvereenkomst moeten voldoen aan het Pachtprizenbesluit. Met een reguliere pachtvereenkomst krijgt de pachter de volledige pachtbescherming, waaronder in de plaats stelling en een voorkeursrecht tot koop. Een reguliere pachtvereenkomst sluiten we daarom normaliter alleen als we de grond duurzaam aan één partij wil uitgeven. Deze grond ondergaat dan ook voor de langere termijn geen wijziging van gebruik of functie.
2. **Geliberaliseerde pachtvereenkomst**
Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk bij de verpachting van land. Bij geliberaliseerde pacht moeten wij de overeenkomst laten toetsen door de Grondkamer. Bij geliberaliseerde pacht zijn de regels flexibeler dan bij reguliere pacht. Zo kunnen wij als verpachter zelf de looptijd bepalen en wordt er niet automatisch verlengd. Als de looptijd korter dan zes jaar is dan kunnen wij zelf de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

Grond- en uitgifteprizen

Wij hanteren marktconforme grond- en uitgifteprizen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprizen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode wordt toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Grondprizenbrief

Wij stellen jaarlijks een grondprizenbrief vast. Jaarlijks wordt gezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot verandering van de grondprizenbrief. De grondprizenbrief voldoet aan de kaders zoals vastliggen in deze nota grondbeleid. Wij zorgen voor een solide onderbouwing van de grondprizen en raadplegen vooraf aan de besluitvorming over de grondprizenbrief een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

De grondprizenbrief bevat voor de verschillende vastgoedfuncties de minimumprizen. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen minimumprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats.

Sturen met planologische instrumenten

Bestemming van grond

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

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

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit¹³ 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 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

¹³artikel 4.14 Ov

voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit helpt ons met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. Wij kunnen het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

Naast een sturende rol hebben wij ook een toetsende rol. Wij toetsen bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

Wij zijn verplicht om de kosten die wij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹⁴ maken, te verhalen op de private partij. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten¹⁵ en daarnaast de financiële bijdragen¹⁶. Het uitgangspunt is dat wij met een privaatrechtelijke overeenkomst onze kosten verhalen. Als dit niet mogelijk is, dan kunnen wij het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader van het kostenverhaal en financiële bijdragen borgen wij in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Intentieovereenkomst

Als wij medewerking verlenen aan een initiatief dan sluiten wij bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de private partij. In de intentieovereenkomst staan de 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 wij meewerken aan het ruimtelijk initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin wij met de private partij afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen wij en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Wij sturen 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 ons wel grenzen aan hetgeen wij van de private partij mogen 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. Wij mogen van deze overeenkomst geen misbruik maken door de private partij te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mogen wij de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening, niet weigeren omdat de private partij niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. Wij kunnen dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het 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 ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van de programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De private partij stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een bankgarantie of waarborgsom, zodat wij verzekerd zijn van betaling.

Uitblijven van overeenstemming

Indien wij met de private partij anterieur geen overeenstemming bereiken, hebben wij de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Wij kunnen ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als wij besluiten onze medewerking aan het ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de private partij niet wil voldoen aan het kostenverhaal, dienen wij te motiveren en te onderbouwen dat wij niet aan betaalplanologie doet.

14)artikel 8.13 Ob

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

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt ons een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie¹⁷ en financiële bijdragen¹⁸ op de private partij te verhalen. Dit instrument is voor ons een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een private partij geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Wij kunnen hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

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

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

18)artikel 13.22 en 13.23 Ow

BIJLAGE II TOELICHTING 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 ons onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. Wij voeren de grondexploitatie en dragen 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 we een actieve rol wensen in te nemen. We kunnen onze 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 hebben wij (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. We dragen onze 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 onze handen. We beperken ons bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden. We kiezen bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint venture

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