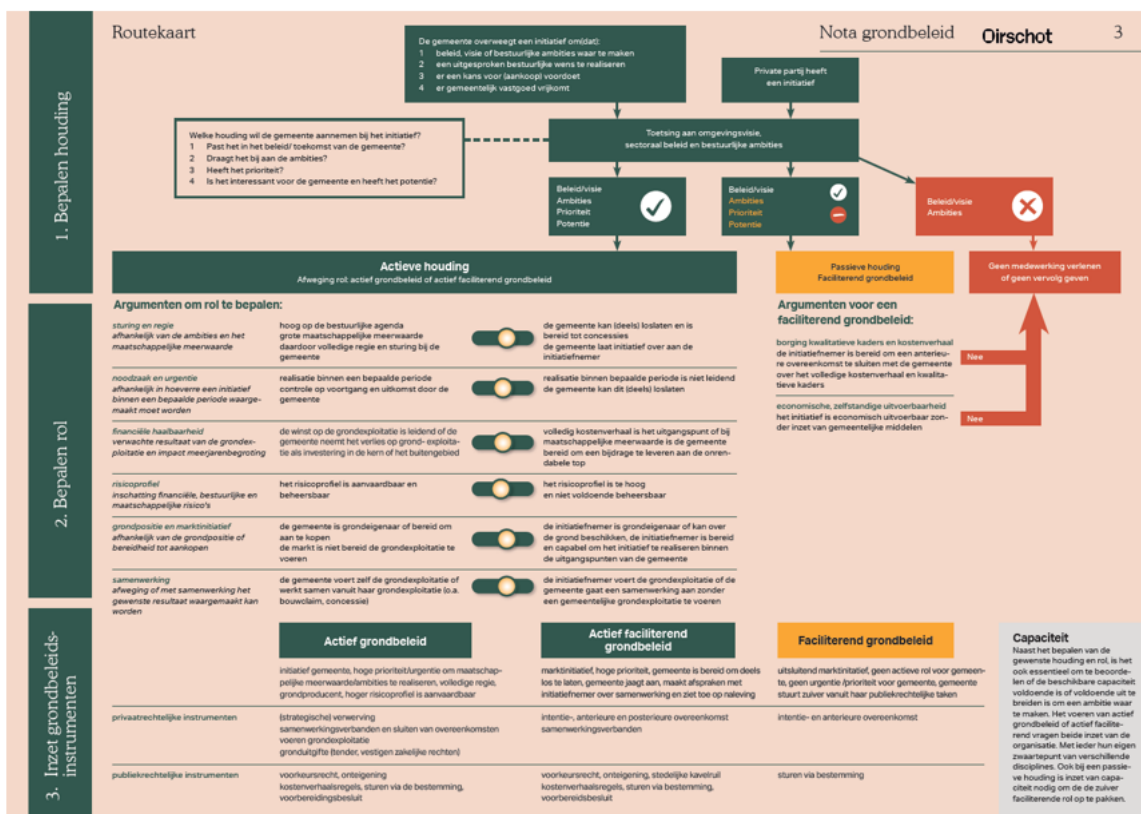


Nota grondbeleid Oirschot

De raad van de gemeente Oirschot
gezien het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 28-11-2023
gegeven de agendering door het Presidium van 4-12-2023

B e s l u i t
Vast te stellen de Nota grondbeleid Oirschot



1. Inleiding

In 2021 stelde de raad de slimme grondpolitiek vast. De aanleiding hiervoor was de ambitieuze woningbouwopgave en de wens¹ van de gemeenteraad (hierna: de raad) om een strategische actieve grondpolitiek te voeren. De slimme grondpolitiek is verder uitgewerkt tot een nota grondbeleid.

Bij het ambitieniveau van Oirschot past een dynamisch grondbeleid. Om de gemeentelijke ambities waar te maken, is vaak meer regie van de gemeente nodig. De nota grondbeleid geeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) ruimte om deze regie te pakken. Als de maatschappelijke meerwaarde groot is, een vraagstuk urgent is en private partijen niet bereid zijn om het op te pakken, dan kan het college hier een actieve houding aannemen en waar nodig actief grondbeleid voeren. Denk hierbij aan woningbouw. De druk op het ruimtegebruik neemt verder toe en de gemeente heeft een sterke ambitie om in iedere kern 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.

1) amendement oktober 2019, de algemene reserve grondexploitatie wordt omgezet naar een nieuw te vormen reserve "ontwikkelen van strategische actieve grondpolitiek voor woningbouw"

De nota grondbeleid geeft het afwegingskader om de houding en rol te bepalen die de gemeente wil innemen om haar beleid, visie en bij een initiatief (hierna vanwege de leesbaarheid: het initiatief) waar te maken. Ook gaat de nota in op de beschikbare grondbeleidsinstrumenten, het financiële kader, de verantwoording en governance.

In aanvulling op de nota grondbeleid ligt het beleidskader voor het kostenverhaal en financiële bijdragen vast in het programma 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 bestuurlijke ambities, de thema's uit de omgevingsvisie en het sectoraal beleid waar te maken.

Dynamisch grondbeleid

De gemeente Oirschot kan de verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt het college per beleidsopgave, bestuurlijke ambitie of wens en ruimtelijk initiatief (hierna samengevat: ruimtelijk initiatief) welke gemeentelijke houding, rol en inzet van instrumenten het beste past.

(Strategische) verwerving

De gemeente kan bij een actieve houding verwerving als grondbeleidsinstrument inzetten, zowel strategisch als planmatig. Hierbij kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen.

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 € 10,0 mln. Strategische verwervingen die een voorkeursrecht betreffen, tellen niet mee bij het bepalen van de balanswaarde. De raad is dan namelijk vooraf al betrokken door het voorkeursrecht te bestendigen. Daarnaast geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

Als een aankoop meer dan € 2,5 mln. bedraagt of de totale balanswaarde € 10,0 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 en binnen de geldende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld over staatssteun. De marktconformiteit wordt onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur² (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 zal de gemeente het grondbeleidsinstrument van onteigening inzetten.

Gronduitgifte en grond- en uitgifteprijs

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. Een-op-een uitgifte is een uitzondering die het 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 uitgifteprijs. Het college onderbouwt de marktconformiteit van de gronduitgifte met een taxatie of de marktwerking bij een openbare selectieprocedure.

Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert de gemeente 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

2) Het college werkt bij taxaties voor verwervingen 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.

planologische wijziging. Het kostenverhaal van de gemeente is verankerd in het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Financieel

Bij de grondexploitaties beperkt de gemeente de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cash-flowsturing en risicomanagement. Oirschot 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

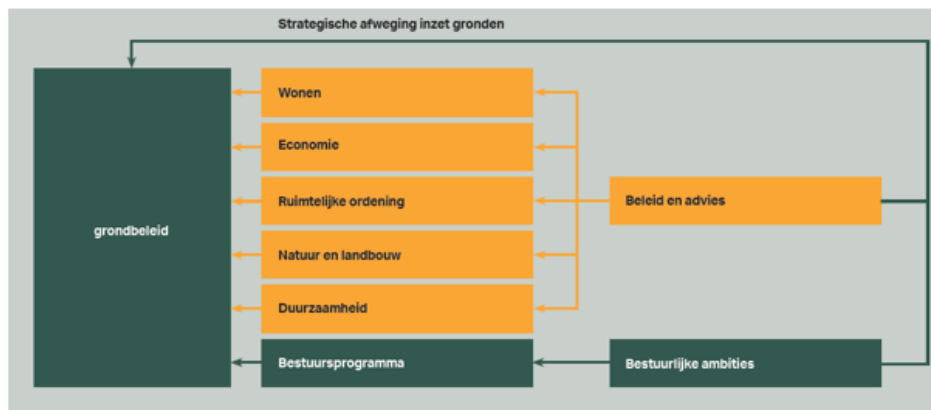
De raad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt aan de raad verantwoording over de uitvoering af.

3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een **middel** en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Oirschot om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.

De ambities van Oirschot liggen onder andere vast in de omgevingsvisie, het coalitieakkoord en collegeprogramma. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en doelen op het gebied van onder andere ondernemen, ruimtelijke leefomgeving, waaronder volkshuisvesting, mobiliteit en de transitie van het buitengebied.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging hoe 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.



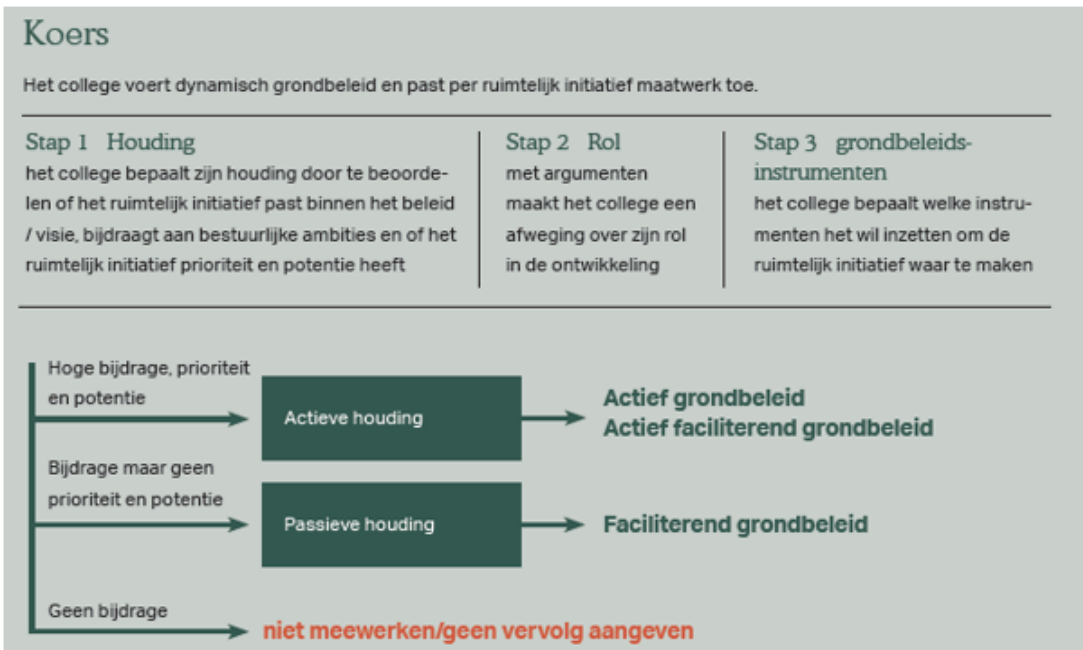
Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

4. De koers van het grondbeleid

Oirschot voert een **dynamisch grondbeleid**. Dit betekent dat het college voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke **houding** het aanneemt en welke rol het hierin vervolgens wil nemen. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Oirschot om meer regie te 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 ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd. 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 grondbeleidsinstrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen in de tijd.

Het college maakt met het grondbeleid deze afweging in drie stappen.



Figuur Koers grondbeleid

5. De rollen in het grondbeleid

We onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol van de gemeente kan gedurende het proces van het ruimtelijk initiatief verschuiven. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

	Actieve houding	Passieve houding	Niet meewerken
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel	gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voornamelijk bij de markt	reguliere publiek-rechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente

Figuur Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Dit kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt op het tijdsplan waarbinnen

het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Oirschot maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en Oirschot 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 bij actief faciliterend grondbeleid draagt het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bij aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat de gemeente niet als private partij en risicodragend op de markt treedt en geen gemeentelijke grondexploitatie voert.

Het college kan hier voor kiezen als het risicoprofiel voor de gemeente te groot is en 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. Dan voert de private partij de grondexploitatie en de gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces actief betrokken. De gemeente kan zelfs als het nodig is het initiatief nemen om een visie op te stellen of de dialoog met tussen marktpartijen te voeren. De gemeente denkt actief mee met de private partij(en) om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders waar te maken en maakt hiervoor capaciteit vrij.

Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het ruimtelijk initiatief en zoekt bewust de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. 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, zoals het 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 in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief past binnen het beleid of visie, maar heeft geen prioriteit of urgentie. De gemeente neemt in dat geval een passieve houding aan. Het college kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het ruimtelijk initiatief mee en stuurt op basis van de bestemming en beleidskaders.

Als het college principemedewerking verleent, dan kan er een intentieovereenkomst gesloten worden met de initiatiefnemer. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken, zodat voor de initiatiefnemer duidelijk is wat de gemeente verwacht qua inhoud, proces en tijdspad. Als de initiatiefnemer niet binnen het afgesproken tijdspad komt tot een haalbaar plan, 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 vast over onder andere het programma en het kostenverhaal. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij. Het college schetst kaders voor het ruimtelijke initiatief, toetst en brengt de planologische wijziging in procedure vanuit haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van de 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?

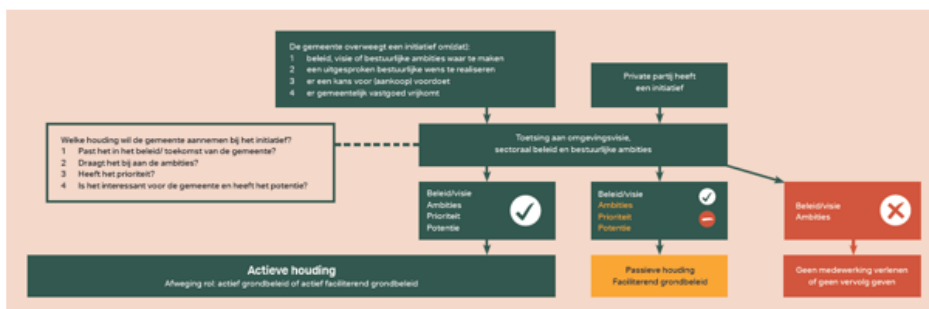
Er zijn meerdere invalshoeken waar vanuit een afweging gemaakt kan worden welk grondbeleid het college wil voeren. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om in alle kernen betaalbare woningen te bouwen of de transitie van het buitengebied. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen aan het college. Daarnaast kan zich een kans voordoen om grond of vastgoed aan te kopen.



Figuur Aanleiding afweging grondbeleid



Het college bepaalt eerst zijn **houding** voor een ruimtelijk initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de omgevingsvisie, het beleid en de bestuurlijke ambities. Ook neemt het college hierbij mee in hoeverre het realiseren van een ruimtelijk initiatief voor de gemeente prioriteit heeft en of het initiatief potentie heeft. Draagt een initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, heeft het prioriteit en potentie, dan zal het college kiezen voor een actieve houding. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kaders sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en beleid.



Figuur Bepalen houding



In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Bij een **actieve houding** maakt het college een afweging op basis van verschillende aspecten om te bepalen of bij het ruimtelijk initiatief actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid het beste past. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid,

het risicoprofiel, de grondposities en of marktinitiatief is. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de aspecten anders zijn.

Bij een *passieve houding* past het college faciliterend grondbeleid toe. Als het niet mogelijk is om kwalitatieve kaders en/of het kostenverhaal te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief objectief aantoonbaar niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal het college alsnog geen medewerking verlenen aan het ruimtelijk initiatief.

Hoe maakt kiest het college de afweging welke rol het beste past bij een initiatief? De keuze voor de rol hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van het grondbeleid helpt het college om beargumenteerd een afweging te maken welke gemeentelijke rol het beste past bij het ruimtelijk 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 ruimtelijk initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de houding en de rol veranderen. De weging van de verschillende aspecten kan per ruimtelijk initiatief verschillen. Zo kan het maatschappelijk rendement zo hoog zijn dat een hoger risicoprofiel en benodigde investering acceptabel zijn. Een andere keer weegt de financiële haalbaarheid 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	hoog op de bestuurlijke agenda grote maatschappelijke meerwaarde daardoor volledige regie en sturing bij de gemeente	de gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies de gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer
noodzaak en urgentie afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden	realisatie binnen een bepaalde periode controle op voortgang en uitkomst door de gemeente	realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend de gemeente kan dit (deels) loslaten
financiële haalbaarheid verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact meerjarenbegroting	de winst op de grondexploitatie is leidend of de gemeente neemt het verlies op grond-exploitatie als investering in de kern of het buitengebied	volledig kostenverhaal is het uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is de gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan de onrendabele top
risicoprofiel inschatting financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's	het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar	het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar
grondpositie en marktinitiatief afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen	de gemeente is grondeigenaar of bereid om aan te kopen de markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren	de initiatiefnemer is grondeigenaar of kan over de grond beschikken, de initiatiefnemer is 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	de gemeente voert zelf de grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie)	de initiatiefnemer voert de grondexploitatie of de gemeente gaat een samenwerking aan zonder een gemeentelijke grondexploitatie te voeren

Figuur Afwegingskader grondbeleid bij actieve houding

Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde

Hoeveel sturing en regie het college bij een ruimtelijk 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 het college wenst te hebben. 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 één of meerdere marktpartijen het ruimtelijk initiatief binnen de kaders van de gemeente willen en kunnen realiseren, dan is er voor het college 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 bepaalt de mate waarin het college het voortouw wil nemen. Hierbij speelt een belangrijke afweging of het college vertrouwen heeft dat de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen het beoogde tijdspad, de ambities en de kaders. Het is denkbaar dat het college volledige regie wil voeren vanwege de noodzaak om het ruimtelijk initiatief voor elkaar te krijgen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de realisatie van betaalbare woningen. In een andere situatie is de noodzaak en urgentie minder hoog en kan het college meer loslaten.

Financiële haalbaarheid

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt het college 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. Het college kan hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van een kern of het buitengebied.

Inzet capaciteit

Een actieve houding vraagt om inzet van gemeentelijke capaciteit. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook het actief faciliteren van een ruimtelijk initiatief vraagt om capaciteit. Is het college bereid om capaciteit vrij te maken of kan het extra capaciteit aantrekken om het ruimtelijk initiatief te realiseren?

Risicoprofiel

Om het risicoprofiel te bepalen kijkt het college naar de risico's op onder andere financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze weegt het college 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 het college bereid deze aan te kopen? 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?

Samenwerking

Bij het bepalen van de rol is het aspect samenwerking van belang. Is er een samenwerkingspartner in beeld? Bijvoorbeeld een private partij die het initiatief op eigen gronden wil realiseren. Of is een samenwerking met een bouwclaim aan de orde als de gemeente gronden bezit en er ook andere grondeigenaren in het beoogde plangebied zijn?

Keuze van de rol bij een passieve houding



Figuur Afwegingskader grondbeleid bij passieve houding

Het college kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreken. Het ruimtelijk initiatief past binnen het beleid of voegt in beperkte mate iets toe aan de gemeentelijke ambities. Met de initiatiefnemer zijn goede afspraken te maken over de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en het kostenverhaal. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en afspraken.

Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders 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 het college ook niet (direct) mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

7. Inzet van grondbeleidsinstrumenten



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 ruimtelijk 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.

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
	initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijke meerwaardeambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel is aanvaardbaar	marktininitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt afspraken met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving	uitsluitend marktininitiatief, geen actieve rol voor gemeente, geen urgentie (prioriteit voor gemeente, gemeente stuurt zuiver vanuit haar publiekrechtelijke taken)
privaatrechtelijke instrumenten	(strategische) verwerving samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten voeren grondexploitatie grondutiliteits (bodem, vestigen zakelijke rechten)	intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst samenwerkingsverbanden	intentie- en anterieure overeenkomst
publiekrechtelijke instrumenten	voorkeursrecht, ontzegging kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	voorkeursrecht, ontzegging, stedelijke kavestrul kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidingsbesluit	sturen via bestemming

Figuur Grondbeleidsinstrumenten per rol

6.1 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.

Risico's

Grondverwerving is niet zonder risico's. Het college maakt vooraf een financiële onderbouwing (een globale 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 de 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 gemaakt voor de kosten, zoals 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

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

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).

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Bij verwerving van grond wordt eerst een partijdeskundig waardeadvies opgesteld door een externe partij. Dit dient als financieel kader voor de gesprekken. Vervolgens starten de onderhandelingen.

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

1. *Duiding van het ruimtelijk initiatief*
De gemeente moet al een beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. 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. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk 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 maatschappelijke impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. *Prioriteit en urgentie*
De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. *Financiële dekking*
De grondverwerving wordt gedekt uit de reserve strategische verwervingen, bij planmatige aankopen uit de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6. *Marktconformiteit*
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform (highest and best use) en is onderbouwd met een actuele taxatie van een taxateur. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief onderscheiden we twee vormen van aankoop, namelijk strategische aankopen en planmatige aankopen.

Strategische verwerving

Het college kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of een ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt. 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 ruimtelijk initiatief.

De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen.

Het kan voorkomen dat een of meerdere marktpartijen in een gebied posities hebben ingenomen. Het college kan dan door cruciale (grond)posities in te nemen een betere onderhandelingspositie krijgen om invloed uit te oefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling van het gebied.

Grondverwervingen kunnen ook gelegenhedaankopen zijn. Dit speelt als een grondeigenaar zijn grond te koop aanbiedt aan het college. Bij een gelegenhedaankoop 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 het 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.

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 € 10,0 mln. Hierbij geldt een limiet per transactie van € 2,5 mln.

Als de aankoop meer dan € 2,5 mln. bedraagt of de totale balanswaarde van € 10,0 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 Oirschot 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 beschouwd. Het college is bevoegd dergelijke gronden bij aanbidding te verwerven. De raad van Oirschot stelt een reserve voor strategische verwervingen in. Dit is een bestemmingsreserve. Met de besluitvorming over deze nota grondbeleid wordt voorgesteld om hierin € 5,0 mln. te storten.

Wanneer er bij strategische aankopen een voorziening moet worden getroffen (waaronder gelegenhedaankopen), 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 andere manier wordt afgedekt, dan vloeit dit bedrag weer terug naar de reserve strategische verwervingen.

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten. De voorbereidingskosten zien op het onderzoek naar de haalbaarheid, denk hierbij aan ambtelijke inzet en extern uitgevoerde 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 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 (per jaarschijf) afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; 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	Ruilgronden	Strategische aankoop: gronden voor een toekomstige ontwikkeling <i>bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein</i>		Planmatige aankoop
marktconforme verwervingsprijs	huidige waarde	huidige waarde of waarde toekomstige bestemming		huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
waardering op de balans	verwervingskosten	verwervingskosten		verwervingskosten
		voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of masterplan dat de raad heeft vastgesteld voor een concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie, waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitatie is vastgelegd. 2. De (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd. 3. De gebiedsontwikkeling conflicteert niet zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid. 4. De visie/het masterplan is niet strijdig met beleid van de provincie en/of het rijk. 5. Periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelingsmogelijkheden.		
		ja	nee	
verliesvoorziening	n.v.t.	verwervingskosten -/- waarde toekomstige bestemming	verwervingskosten -/- huidige waarde	verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
dotatie verliesvoorziening L.L.a.	n.v.t.	algemene reserve of een andere reserve	algemene reserve of een andere reserve	reserve grondexploitatie
activeren voorbereidingskosten op de balans	niet van toepassing	MVA maximaal 5 jaar het college stelt voorbereidingskrediet beschikbaar		grondexploitatie
exploitatiekosten en exploitatie-opbrengsten rente; tijdelijk beheer	exploitatiebudget strategisch vastgoed	exploitatiebudget strategisch vastgoed		grondexploitatie

MVA = materiële vaste activa
 IMVA = immateriële vaste activa
 OHW = onderhanden werk
 BIE = bouwgrond in exploitatie of grondexploitatie

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

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 als of 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 kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Voorkeursrecht

Een gemeente kan 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 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?

Oirschot kan het voorkeursrecht vestigen als zij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als de gemeente voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen. De gemeente kan haar voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingsstafel af te dwingen. 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.

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de globale ontwikkelingsmogelijkheden 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. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. een aankoopbudget beschikbaar is;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

*Vestigen van voorkeursrecht*⁴

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) 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 Omgevingswet

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.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente 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.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en 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 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.

Gemeente koopt niet aan

4) artikel 7.1 Omgevingsbesluit, hierna: 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

9) artikel 9.18 Ow

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.

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 is gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit (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 gemeenteraad 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. De eigendoms-overdracht 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. Oirschot heeft daarom niet zonder meer de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. 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 de 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 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. Dit 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 Oirschot het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur door op de achtergrond de onteigening voor te bereiden. 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 geeft kaders voor het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaar. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaar is 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 zorgen ervoor dat de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verloopt. 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, zorgt voor 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 Oirschot 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

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Oirschot volgt de criteria van het Didam-arrest. Het uitgangspunt is dat het college onroerende zaken uitgeeft 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 transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Voorbeelden van een-op-een uitgifte

Woningcorporaties

De gemeente wil dat er nieuwe sociale huurwoningen worden gebouwd, die duurzaam betaalbaar blijven voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatie-afspraken met de woningbouwcorporatie. Ook middeldure huurwoningen kunnen hier onder vallen.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed

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

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels

Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in verkoop. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op de gemeente website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededing. Als er een geïnteresseerde is voor een bouwkavel 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 de groen- en reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er sprake van 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.

Uitzondering: een-op-een uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak een-op-een 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 een-op-een uitgifte in alle gevallen bekend door dit tijdig te publiceren. Hierdoor kan iedereen daar kennis van kan nemen. Het 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.

Vestigen van zakelijk rechten

Het college kan grond uitgeven door een zakelijk recht te vestigen. Denk hierbij aan erfpacht of recht van opstal. Als de gemeente regie wil houden op de grond en dan kan zij dit instrument gebruiken. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk.

Huur en bruikleen

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen 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 dan zorgt zij binnen de wettelijke kaders ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt. Huurrechten vormen namelijk een belemmering voor een snelle opzegging.

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, behalve als de overeenkomst op tijd en volgens de regels wordt opgezegd. De gemeente mag onder voorwaarden van deze termijnen afwijken, maar een overeenkomst voor onbepaalde tijd is niet mogelijk. De prijzen binnen een reguliere pachtovereenkomst moeten voldoen aan het Pachtprizenbesluit.

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 bepalen en wordt er niet automatisch verlengd. Als de looptijd korter dan zes jaar is dan kan de gemeente zelf de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

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

Grond- en uitgifteprizen

Het college hanteert marktconforme grond- en uitgifteprizen en voorwaarden. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De marktconforme prijs komt tot stand via een openbare selectie- of tenderprocedure of wordt onderbouwd met een actuele taxatie.

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. Het college kan hierbij een minimale grondprijs vaststellen of een vaste grondprijs als de selectie enkel geschiedt op kwalitatieve beoordelingsaspecten.

De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het (toekomstig) gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

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

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

Uitzonderingen:

- sociale huurwoningen

¹⁰ artikel 7:311 ev BW

De grondprijs voor bouw kavels voor sociale huurwoningen betreft een vaste grondprijs, eventueel gedifferentieerd naar woninggrootte en woningtypologie. Deze grondprijs geldt voor toegelaten instellingen volgens de Woningwet waarmee de gemeente prestatieafspraken heeft gemaakt.

Als de uitgifte geen bouwgrond betreft, maar bijvoorbeeld herontwikkeling van gemeentelijk vastgoed, dan onderbouwt het college de transactie met een taxatie.

De vaste prijs bepaalt het college op basis van de grondprijsystematiek die in het samenwerkingsverband Stedelijk Gebied Eindhoven (hierna: SGE) is afgesproken. Dit is de residuele waardemethode.

- 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.

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: Oirschot stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als het college planologische medewerking verleent, verbindt het kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen de gemeentelijke 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 ruimtelijk 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 ruimtelijk 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 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 Oirschot 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 op basis van beleidskaders en planologie

Naast een sturende rol heeft Oirschot 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 ligt vast het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage op.

¹¹ Artikel 4.14 Ow

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

Intentieovereenkomst

Als het college medewerking verleent aan een initiatief dan sluit hij bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer. 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 de gemeente meewerkt 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 het college en een initiatiefnemer afspraken over het ruimtelijk 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, is redelijk en billijk en respecteert de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het college 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. 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.

Uitblijven van overeenstemming

Indien Oirschot 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 Bopa. De gemeente kan ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan het ruimtelijk 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 Omgevingswet 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 ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente kan 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 toetst de gemeente of de exploitatiebijdrage c.q. financiële bijdrage redelijk en billijk is.

Stedelijke kavelruil

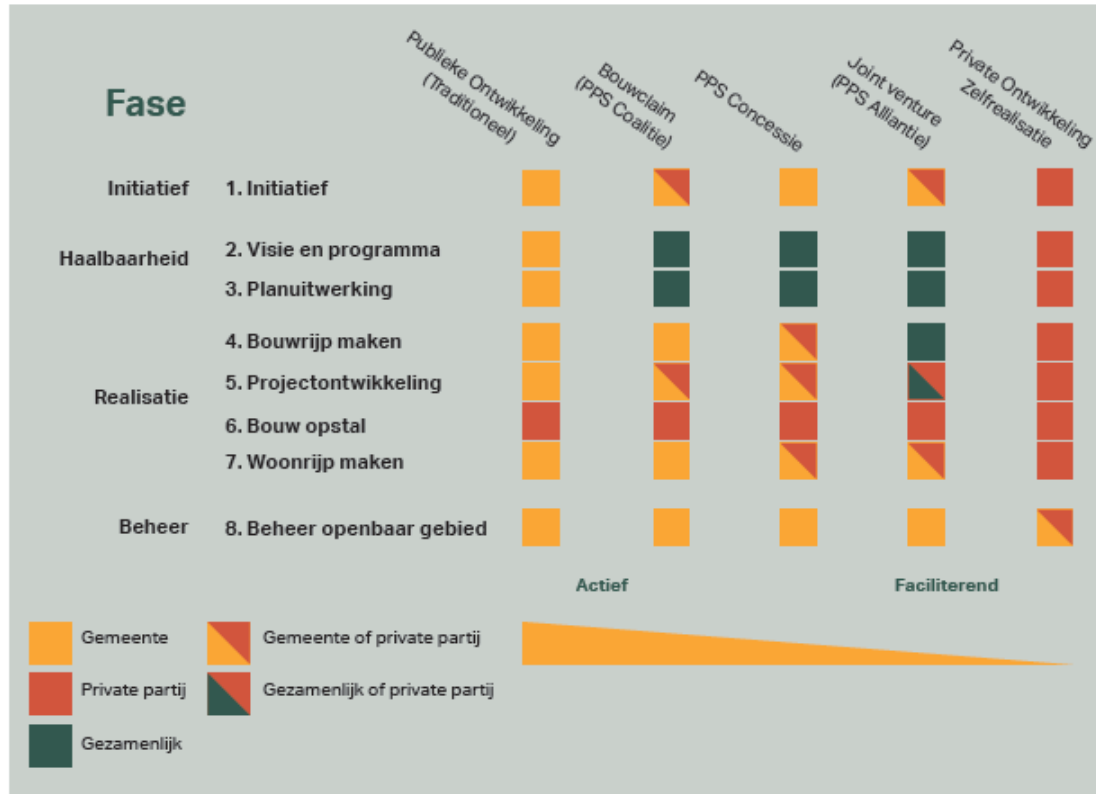
De Omgevingswet heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan 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 de stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen. De stedelijke kavelruil is een dan ook een sprekend voorbeeld van hoe de gemeente haar actieve faciliterende rol kan pakken.

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

8. Samenwerken

Bij een actieve houding van de gemeente past samenwerking met marktpartijen. Het college kiest voor een samenwerkingsvorm die voor het ruimtelijk 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.



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

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondpolitiek is de mate waarin de gemeente risicodragend 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 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 de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst 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 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

Publieke ontwikkeling (traditioneel)

De gemeente voert de grondexploitatie en heeft daarmee 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. De gemeente werkt hierbij samen met private partijen waaraan zij bouwgrond verkoopt. Deze partijen kopen de grond van de gemeente en ontwikkelen de opstal.

Bouwclaim

De bouwclaim is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als een of meerdere private partijen grondeigendom 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.

Concessie

Bij een concessie 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, 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.

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. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Private ontwikkeling, zelfrealisatie

Een private partij voert de grondexploitatie, verzorgt de planvoorbereiding en de bouw van de opstallen. De rol van de gemeente beperkt zich bij faciliterend grondbeleid tot het geven van de kaders waarbinnen het initiatief ontwikkeld mag worden, het toetsen en in procedure brengen van de planologische procedure. Bij actief faciliterend grondbeleid neemt de gemeente een actieve houding aan en kan het ruimtelijk initiatief ondersteunen.

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 P&C cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie Besluit Begroten en Verantwoorden (hierna: BBV) voorschrijft¹⁷. Als de commissie

¹⁷ De meest actuele notities betreffen 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) en 'Voorwaarden warme gronden in Notitie grondbeleid aangepast' (2022).

BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

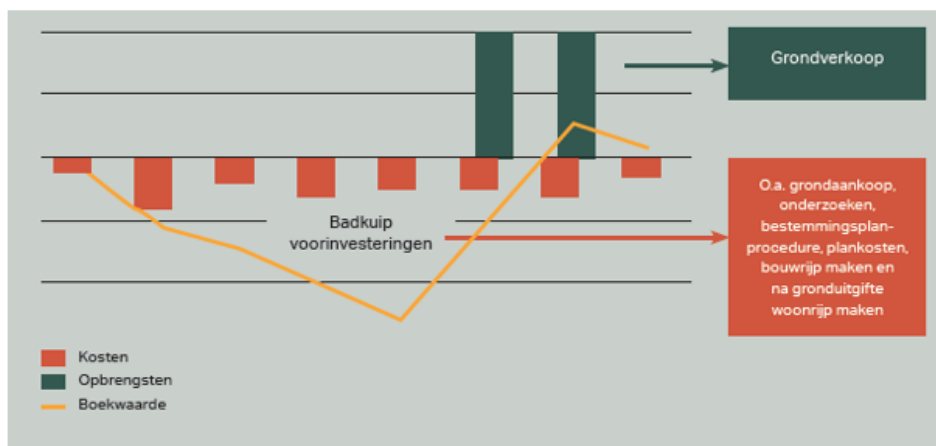
Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen; de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen. Het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

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

- o het afdekken van verliezende gemeente Oirschot dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies wordt op eindwaarde afgedekt met de verliesvoorziening;
- o de (tussentijdse) winstneming;
- o de kostensoorten;
- o de rentetoe rekening;
- o de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

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



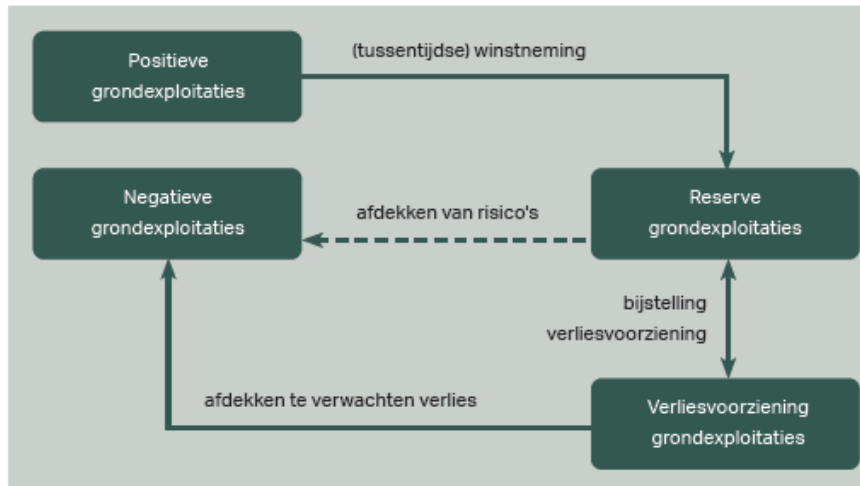
Risicomanagement

Twee keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. 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 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 dekt de gemeente dit af met haar weerstandsvermogen, namelijk de algemene weerstandsreserve.



Figuur Financiële stromen grondexploitaties

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke initiatief faciliteert loopt zij 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 de gemeente faciliteert.

9. 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 ¹⁸.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	De uitvoering door college controleren (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen over het gevoerde grondbeleid (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet	Uitvoering geven aan een voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitaties, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren van grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over de reserves en de voorzieningen	
Verwerving	Instemmen met strategische verwervingen van meer dan € 2,5 mln. per transactie en met strategische verwervingen als de balanswaarde hoger wordt dan € 10,0 mln.	Verwerven van strategische gronden tot en met een bedrag van € 2,5 mln. per transactie tot een maximale balanswaarde van € 10,0 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 € 10,0 mln. draagt met een koopovereenkomst met ont-

¹⁸ Gemeentewet artikel 169 lid 4

		bindende 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 kaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectie-procedures, tenders), vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden
Grond- en uitgifteprijs	Vaststellen van kaders voor grond- en uitgifteprijs als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van grond- en uitgifteprijs
Kostenverhaal	Vaststellen van het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van het omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Aldus besloten in de openbare vergadering van de gemeenteraad van Oirschot van 19 december 2023,

De gemeenteraad,

*Maaïke Mesdag, plv.,
Griffier*

*Judith Keijzers-Verschelling,
Voorzitter*