

Nota grondbeleid 2025

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

Inleiding

Horst aan de Maas is een gemeente met een ondernemende en zorgzame samenleving die streeft naar het behoud van de dorps kwaliteiten in het landschap tussen de Maas en de Peel. De gemeente bouwt aan een 'Brede Welvaart' ¹. Om het onderscheidend karakter van de gemeente te behouden, moet Horst aan de Maas anticiperen op de veranderingen die gaande zijn in de fysieke leefomgeving. Dit stelt de gemeente voor een aantal vraagstukken die samen moeten worden gebracht en worden opgelost om een evenwichtige, duurzame en leefbare gemeente te blijven in de toekomst. Denk hierbij aan voldoende en juiste woningbouw in de kernen en aan de transitie van het landelijk gebied. Met daarbij de uitdaging van een veranderende bevolkingssamenstelling en veranderende regelgeving. Daarnaast zal ook de duurzaamheidsagenda en energietransitie steeds meer aandacht gaan vragen. Allemaal vraagstukken waarvoor schaarse grond moet worden ingezet en worden verdeeld. Grond van de gemeente en grond van derden. Dit vraagt om een duidelijke regie vanuit de gemeente. Een rol die de gemeente bereid is om op te pakken.

Het grondbeleid uit 2016 geeft de gemeente niet meer voldoende houvast om de regie te nemen om ambities en vraagstukken in de juiste banen te leiden. Het grondbeleid 2016 gaat uit van een actieve basishouding, maar het ontbreekt aan een goed afwegingskader. Een afwegingskader waaruit een keuze volgt voor een actieve houding van de gemeente en actief grondbeleid waarbij de gemeente de regie voert en wanneer zij dit juist aan markt overlaat en slechts het initiatief faciliteert.

Het grondbeleid 2025 is voor de gemeente een spoorboek om de afweging te maken welke houding en rol zij neemt in een continu veranderende markt. Het grondbeleid is een stabiele koers om de vele ambities mee mogelijk te maken en stelt de gemeente in staat om te anticiperen op veranderende marktomstandigheden en denkbeelden. De keuze voor een situationeel grondbeleid geeft ruimte voor de afweging met welke houding ofwel op welk spoor de gemeente haar ruimtelijke ambities wil verwezenlijken.

Een actieve basishouding is het uitgangspunt om regie en controle te hebben over de uitvoering en kwaliteit. Indien de markt met passende initiatieven komt die bijdragen aan de ambities van de gemeente dan kan een facilitaire rol gekozen worden. Daarbij wordt de afweging gemaakt hoe actief de gemeente een facilitaire rol zal aannemen, afhankelijk van de wenselijkheid van het initiatief.

Het gekozen spoor bepaalt welke instrumenten de gemeente hiervoor kan inzetten. De gemeente weegt de maatschappelijke waarde van het initiatief af tegen de risico's van het ruimtelijk initiatief. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd.

Deze nota grondbeleid is geschreven op basis van de Omgevingswet (hierna: Ow) en de veranderingen uit jurisprudentie en regelgeving. Het grondbeleid 2025 is een pragmatisch en toepasbaar beleidsstuk en klaar voor de toekomst.

Beleidskaders van de nota grondbeleid 2025 – samengevat

Grondbeleid is een middel om bestuurlijke ambities te verwezenlijken, de vraagstukken uit de omgevingsvisie waar te maken en het sectoraal beleid voor zaken zoals volkshuisvesting, economie, gezondheid, natuur en landschap te ondersteunen. Het grondbeleid helpt de gemeente om een balans te vinden tussen verschillende belangen en ambities voor ruimtelijke groei en de leefbaarheid in de kernen en het buitengebied.

1) Hoofdlijnenakkoord 2022-2026 Horst aan de Maas in balans – voor deze en toekomstige generatie

Onderstaand zijn de verschillende beleidskaders uit deze nota grondbeleid in een kort overzicht samengevat.

De uitwerking van die beleidskaders vindt u terug in de verdere uiteenzetting vanaf hoofdstuk 1.

Beleidskader 1 – Situationeel grondbeleid

De gemeente kiest voor een 'situationeel grondbeleid' met een actieve basishouding. Situationeel houdt in dat de vorm van het grondbeleid gekozen wordt op basis van de opgave en prioriteit. In de basis zal de gemeente nastreven om actief grondbeleid te voeren en strategische grondposities te verwerven. Situationeel grondbeleid geeft ook de mogelijkheid om een facilitaire rol aan te nemen dan wel om geen rol aan te nemen. Bij de facilitaire houding maakt de gemeente op basis van een afwegingskader de keuze in de mate van haar faciliterende rol-neming namelijk: actief faciliterend grondbeleid of faciliterend grondbeleid.

De afweging richt zich op:

- de bijdrage van het ruimtelijk initiatief aan de ambitie of beleidsopgave van de gemeente;
- de vraag of gemeentelijke regie of sturing nodig of gewenst is;
- de vraag of de gemeente bereid is bij te dragen aan de economische uitvoerbaarheid en zo ja, op welke manier.

Beleidskader 2 – Grondverwerving

De gemeente Horst aan de Maas verwerft gronden onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd met een onafhankelijke taxatie of deskundigen advies. Bij verwerving is de insteek van het college een minnelijke oplossing te bereiken binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten.

Horst aan de Maas is bereid om (strategische) posities in te nemen op de grondmarkt om middellange of lange termijn ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren. Het college is bevoegd om aankopen te verrichten tot een bedrag van € 500.000,-. Bij aankopen met een hoger bedrag wordt vooraf het seniorenconvent geïnformeerd. Onteigening sluit de gemeente niet uit. Horst aan de Maas past dit instrument toe als een minnelijke oplossing uitblijft en het onteigeningsbelang is aangetoond.

Beleidskader 3 – Gronduitgifte

Gronduitgifte wordt altijd transparant uitgevoerd en volgens de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat de gronduitgifte openbaar gebeurt en toekenning plaatsvindt op basis van gelijkheid van kansen met vooraf door het college vastgestelde voorwaarden en eventuele criteria. Gronduitgifte wordt uitgevoerd onder marktconforme voorwaarden, grond- en uitgifteprijsen en met in acht name van de algemene verkoopvoorwaarden van de gemeente.

De gemeenteraad stelt jaarlijks een grondprijsbrief vast. De Grondprijsbrief bevat basisprijzen voor bouwrijpe grond voor woningbouwkavels, bedrijfskavels en ook voor groen- en reststroken. Voor de overige functies wordt maatwerk toegepast. De uitgangspunten voor het bepalen van de grondprijzen zijn bepaald in de nota Grondprijsbeleid.

Beleidskader 4 – Kostenverhaal

Horst aan de Maas verzekert het kostenverhaal privaatrechtelijk, bij voorkeur met een anterieure overeenkomst. Het verhaal van kosten en financiële bijdragen is vastgelegd in de nota Kostenverhaal en Financiële Bijdragen.

Beleidskader 5 – Samenwerken

Bij een actieve houding in het grondbeleid kan een samenwerking met marktpartijen helpen om de ambities en opgaven te realiseren. Afhankelijk van de ambitie, de gewenste/noodzakelijke rol van de gemeente en de gemeentelijke bereidheid om risico's te lopen kan voor een specifieke samenwerkingsvorm worden gekozen.

Beleidskader 6 – Grondexploitaties en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

Bij de grondexploitaties beperkt Horst aan de Maas de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. BBV-regels zijn van toepassing op de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

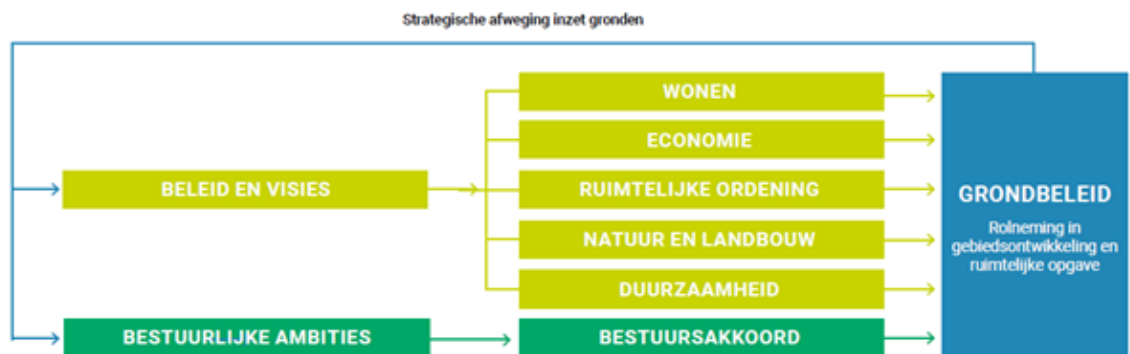
Beleidskader 7 – Governance

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

1. Wat is het belang van grondbeleid?

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt de gemeente om haar beleid, visie en ambities te verwezenlijken en daarmee te zorgen voor een maatschappelijke waardecreatie. Met maatschappelijke waardecreatie wordt bedoeld dat het ruimtelijk initiatief bijdraagt aan een toekomstbestendige en duurzame leefomgeving voor alle inwoners en daarmee bijdraagt aan de maatschappelijke samenhang van de gemeente.

De ambities en de ruimtelijke opgaven van Horst aan de Maas worden vastgelegd in een bestuursakkoord, de omgevingsvisie² en verschillende beleidsdocumenten. Uitvoering geven aan de ambities en ruimtelijke opgaven vraagt om een duidelijke regie en het vinden van balans in de fysieke leefomgeving. De inzet van het grondbeleid draagt bij aan het realiseren van de ambities en de ruimtelijke opgaven. Daarnaast kan het zo zijn dat gemeentelijke (strategisch aangekochte) gronden ingezet kunnen worden om de ambities te realiseren.



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

Dit grondbeleid geeft een strategische afweging weer hoe de gemeente wil omgaan met de schaarse ruimte en wil inzetten om de maatschappelijke waarde creatie te realiseren.

Grondbeleid kan bijdragen aan de realisatie van de ambities en de ruimtelijke opgaven van Horst aan de Maas.

2. De rollen van het grondbeleid

Horst aan de Maas voert een **situationeel grondbeleid**. Dit betekent dat de gemeente voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt *welke rol* zij hierin voor zichzelf ziet. De gemeente heeft een sterke voorkeur voor een actief grondbeleid. Het situationele karakter van het grondbeleid stelt de gemeente altijd in staat om een zorgvuldig afweging te maken of actief grondbeleid wel geschikt is voor het ruimtelijk initiatief dat zich aandient.

Indien actief grondbeleid geen wenselijke rol is, dan wordt de afweging gemaakt tussen actief-faciliterend grondbeleid of faciliterend grondbeleid. Het kan zijn dat bij een ruimtelijk initiatief een meer faciliterende houding past. Dit is met name het geval als het ruimtelijk initiatief door de markt kan worden opgepakt, de gemeente het risico van het ruimtelijk initiatief niet wil lopen of het ruimtelijk initiatief niet prioritair is of beperkt bijdraagt aan de ambities en beleidsopgaven. Na een zorgvuldige afweging kiest de gemeente dan voor een actief faciliterend grondbeleid of faciliterend grondbeleid.

2) de omgevingsvisie wordt naar verwachting in 2025 vastgesteld

In onderstaand schema zijn binnen het situationeel grondbeleid drie rollen te onderscheiden.

Rol	Kenmerken
ACTIEF GRONDBELEID	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel.
ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	Gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren indien nodig, risico voornamelijk bij de markt.
FACILITEREND GRONDBELEID	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit voor de gemeente, geen of weinig regie en geen risico voor de gemeente.

Figuur 2 rollen in het grondbeleid

Actief grondbeleid

Horst aan de Maas 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 is haar basishouding.

Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Horst aan de Maas maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en Horst aan de Maas 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 functie of activiteit te verkrijgen. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid is de gemeente van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Horst aan de Maas niet of niet alleen als private partij en risicodragend op de markt treedt en daarbij niet de grondexploitatie voert. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Kortom, een private partij voert de grondexploitatie, de gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief na het opstellen van kaders samen met de ontwikkelende partij, en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij.

Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. De afspraken die de gemeente maakt over de realisatie van het project, het kostenverhaal en de financiële bijdragen legt zij vast in een anterieure overeenkomst. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of heeft geen potentie. De gemeente neemt in dat geval een meer passieve houding en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente heeft vanuit het publiekrecht een toetsende rol. Zij werkt mee aan het initiatief en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Als de gemeente principemedewerking verleent, sluit zij een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de marktpartij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de marktpartij.

Niet meewerken

De gemeente geeft geen vervolg aan het initiatief als het niet voldoet aan de kwalitatieve- en beleidskaders die de gemeente stelt. Daarnaast spant de gemeente zich niet in om mee te werken 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.

Horst aan de Maas voert een situationeel grondbeleid. Voor ieder ruimtelijk initiatief wordt een afweging gemaakt welke rol zij hierin voor zichzelf ziet.

3. Koers van het grondbeleid

De koers van het grondbeleid laat een duidelijke voorkeur voor actief grondbeleid zien. Of deze voorkeurshouding ook wenselijk is voor het betreffende ruimtelijke initiatief wordt afgewogen door middel van de routekaart.

Voor Horst aan de Maas is het vertrekpunt van het situationeel grondbeleid de afweging of een ruimtelijk initiatief met actief grondbeleid wordt opgepakt. De gemeente wil vooral een actieve regie op de totstandkoming van ruimtelijke initiatieven om te zorgen dat de ambities worden verwezenlijkt en de spelende vraagstukken worden opgepakt. Met actief grondbeleid wil de gemeente zorgen dat in ruimtelijke initiatieven een vliegwiel op gang komt. De gemeente handelt als investerende overheid die bereid is risico's te lopen.

Het situationele karakter van het grondbeleid stelt de gemeente altijd in staat om een zorgvuldig afweging te maken of actief grondbeleid wel geschikt is voor het ruimtelijk initiatief dat zich aandient. Het kan zijn dat bij een ruimtelijk initiatief een meer of minder faciliterende houding past. Na een zorgvuldige afweging kiest de gemeente dan voor een actief faciliterend grondbeleid of faciliterend grondbeleid.

Schematisch ziet de koers voor Horst aan de Maas er als volgt uit:



Figuur 3 Koers grondbeleid

4. Routekaart grondbeleid

Een gebiedsontwikkeling is geen hoofddoel. Uiteindelijk gaat het om de impact oftewel het resultaat dat de ontwikkeling heeft op de (middel-) lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op*

Rol		Instrumenten	
		Privaatrechtelijk	Publiekrechtelijk
ACTIEF GRONDBELEID	Totale regie/sturing en voeren van de grondexploitatie	(Strategische) verwerving, samenwerkingsverbanden, sluiten van overeenkomsten, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	Voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaalsregels, sturen via functies en activiteiten, voorbereidingsbesluit
ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID	Actieve houding, verbinden en stimuleren	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst, samenwerkingsverbanden	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil, kostenverhaalsregels, sturen via functies en activiteiten, voorbereidingsbesluit
FACILITEREND GRONDBELEID	Reguliere publieke taak	Intentie- en anterieure overeenkomst	Sturen via functies en activiteiten

Figuur 4 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Ontwikkelstrategie

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede ontwikkelstrategie en risicoanalyse. De ontwikkelstrategie omvat een onderzoek naar de financiële haalbaarheid, maatschappelijke waardecreatie en een markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Daarnaast geeft het richting voor de grondverwerving en gronduitgifte. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden de gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld: locatiespecifieke omstandigheden (bodemonverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met onder meer stakeholders).

De ontwikkelstrategie en risicoanalyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de bijbehorende financiële consequenties. Ook geeft het inzicht in wat het realiseren van bestuurlijke ambities met de betreffende ontwikkeling de gemeente kost of opbrengt. Op grond hiervan kan de gemeente 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 de gemeente haar ambities met actief grondbeleid wil realiseren.

Sturing: Wat mag op de grond?

Voor al haar rollen in het grondbeleid heeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen met de publiekrechtelijke instrumenten. Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. De gemeente kan namelijk vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op een evenwichtige toedeling van functies en activiteiten. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen.

De gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van de grond toe te delen en vast te leggen. Dit kan o.a. met omgevingsplan en een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). De gemeente kan eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan of BOPA. Daarnaast kan de gemeente met kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij BOPA het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit³ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer, dit wordt bij voorkeur geregeld in een anterieure overeenkomst.

In de praktijk van Horst aan de Maas worden kostenverhaalsregels en -voorschriften een uitzondering. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en daarnaast de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. De gemeente gaat pas over tot het vaststellen van kostenverhaalsregels als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en het ruimtelijk initiatief door de gemeente gewenst is omdat het bijdraagt aan de verwezenlijking van haar ambitie. Dit doet zij alleen bij actief faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid. Bij de rol van faciliterend grondbeleid is namelijk geen sprake van een ambitie die door de gemeente zeer gewenst is.

Tot slot kan de gemeente in haar planologische besluit verwijzen naar beleidskaders die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond. 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 een belangrijk instrument.

Naast een sturende rol heeft de gemeente ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de behandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij de rol van

3) artikel 8.13 Ob

faciliterend grondbeleid vormen de planologische instrumenten voor de gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent en daarmee indirect stuurt.

Intentie- en anterieure overeenkomst

Het belangrijkste instrument voor het (actief-) faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan ter visie gaat of de BOPA wordt verleend, sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inzet voor de ontwikkeling. Zij kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. De gemeente is met de anterieure overeenkomst verzekerd van de kostenverhaalsbijdrage. De ontwikkelaar krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet die de gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar 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 vooraf gaat, heeft de gemeente de gelegenheid om de (plan)kosten voor deze fase te verhalen door met de private partij een intentieovereenkomst te sluiten. Het sluiten van een intentieovereenkomst is dus niet altijd nodig. De afspraken over het kostenverhaal en de financiële bijdragen kunnen ook direct in de anterieure overeenkomst worden opgenomen. Het sluiten van een intentieovereenkomst gebeurt vooral bij complexe dossiers. In de intentieovereenkomst en de anterieure overeenkomst legt de gemeente vast onder welke voorwaarden zij meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit⁴ 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 nieuw beoogde 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 de omgevingsverordening. Het voorbereidingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid. Dit helpt Horst aan de Maas met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde.

Specifieke instrumenten actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelt de gemeente vanuit de positie als grondproducent (ontwikkelaar). Zij bezit actief grond of zij wil grond inzetten als sturings- en regiemiddel en gaat daarmee actief grond toevoegen aan haar bestaande voorraad. Met haar rol als grondproducent voert de gemeente vaak een grondexploitatie. Met een grondexploitatie 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, de planning en daarnaast de gronduitgifte. Om de grondexploitatie goed te voeren, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten.

Grondaankopen

Met deze investeringsbeslissing besluit de gemeente tot grondaankoop over te gaan. De gemeente neemt 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 beschikt de gemeente over verschillende instrumenten. De gemeente neemt als private grondspeler concurrerend deel aan de markt. Op grond van de vooraf in de ontwikkelstrategie vastgestelde marktconforme uitgangspunten en prijskaders, tracht de gemeente de grond aan te kopen. Dit kan een strategische aankoop zijn die vooruitloopt op een planologisch besluit. Als de gemeente

4) artikel 4.14 Ow

een planologisch besluit heeft genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend (of dit voorzienbaar is), betreft de grondaankoop een planmatige aankoop.

Strategische verwerving

Horst aan de Maas kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en objecten. Dit geeft de gemeente armslag in (planmatige) aankopen, waarbij de gemeente vervangende grond of een object kan aanbieden.

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

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is belangrijk om vooraf zo goed mogelijk in beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel zal gaan dienen. Met andere woorden: is het echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht? Daarnaast wordt een financiële onderbouwing opgesteld (een grove grondexploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse. De risico's zijn met name financieel van aard waaronder:

- o **Afwaardering gronden**
Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de huidige waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling. Voor strategisch aangekochte gronden kan deze afwaardering worden gedekt uit de Reserve Strategische Aan- en Verkopen (hierna: RSAV).
- o **Kosten om de grond geschikt te maken voor de toekomstige functie of activiteit**
Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat.
- o **Prijsontwikkeling, opbrengsten en looptijd**
In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen.
- o **Gemeentelijke ambities, provinciaal beleid 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.

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

1. **Duiding van het ruimtelijk initiatief**
De gemeente moet een beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. Denk hierbij aan een visie of masterplan.
2. **Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied**
Het toekomstige ruimtelijk initiatief heeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving.
3. **Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling.** Grondaankoop kan ervoor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt waardoor voorgenomen ontwikkelingen haalbaar en betaalbaar blijven. Grondspeculatie wordt als het ware voorkomen.
4. **Prioriteit en urgentie**
De termijn waarop de gemeente wenst in te zetten om een ruimtelijk initiatief en de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. **Financiële dekking**
De dekking van kosten van de strategische grondverwerving en de eventueel te treffen voorziening. Zoals dekking uit de RSAV⁵ of uit de opbrengsten van de tijdelijke exploitatie.

5) Als de RSAV onvoldoende omvang heeft om de nadelige effecten van grondverwerving op te vangen, dan vindt storting vanuit de algemene reserve plaats

6. Marktconformiteit

De aankoopprijs voor grondaankopen is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerd taxateur. De taxatie is maximaal 6 maanden oud.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe functie of activiteit. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld waarin de verwerving van gronden is 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 functie of activiteit en (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en de risico's transparant en beheersbaar. Het aankoopbedrag moet worden onderbouwd met een taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening niet uit het oog worden verloren. 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 kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Gronduitgifte

Beschikt de gemeente over de grond, dan komt er een moment dat zij dit op de markt brengt. Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop de gemeente de grond in de verkoop kan geven. Gronduitgifte is het handelen naar wat de gemeente wil bereiken en wat de behoefte van de markt is. Gronduitgifte is maatwerk. Horst aan de Maas handelt overeenkomstig het gelijkheidsbeginsel met in acht name van jurisprudentie zoals het Didam-arrest⁶.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Het college kan bij uitzondering afzien van een openbare selectieprocedure of gelijkheid in de gunning van een grondpositie, door bijvoorbeeld de gemeentelijke onroerende zaak één-op-één aan een partij uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs kan worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee voorkomt de gemeente dat sprake is van staatssteun. De marktconforme grondprijzen worden jaarlijks vastgelegd in de Grondprijsbrief die door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De Grondprijsbrief voldoet aan de kaders van het Grondprijsbeleid van Horst aan de Maas. De Grondprijsbrief bevat de basisprijzen voor diverse functies. Voor de functie wonen is een onderscheid gemaakt in gebruikstypen.

Het grondprijsbeleid geeft het college de mogelijkheid om af te wijken van de vastgestelde grondbeleid. Zoals het verhogen van de grondprijs indien een bouwkaal een uitzonderlijke ligging heeft, of juist het verlagen van de grondprijs bij incurante kavels. Een eventuele verdere verlaging onderbouwt het college met een taxatie of een marktconformiteitstoets van een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie op de grondmarkt te brengen, beschikt zij over het voorkeursrecht. Als de gemeente het voornemen heeft om de functie of activiteit met een concreet besluit te wijzigen, of al een op het huidige gebruik afwijkend planologisch plan heeft, kan zij zich boven de markt verheffen en een voorkeursrecht vestigen op het eigendom. Een aankoop op basis van het voorkeursrecht geschiedt tegen 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 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. Hierop zijn een aantal uitzonderingsgronden van toepassing. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

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

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. de gemeente 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.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor de grondaankoop, beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht: het eigendomsrecht.

De toepassing van onteigening is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als de gemeente het onteigeningsbelang en de urgentie van de ontwikkeling en noodzaak van de realisatie kan aantonen. Ook moet de gemeente aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing (lees: grondaankoop) kan worden bereikt met de grondeigenaar. De gemeente probeert altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente 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.

Horst aan de Maas streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop maar sluit onteigening niet uit. Horst aan de Maas heeft daarom niet 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 sprake is van een groot maatschappelijk belang en 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 is daarom een afweging 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.

Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Horst aan de Maas 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.

Daarnaast beschikt de gemeente over instrumenten die overwegend bij actief faciliterend grondbeleid passen, zoals navolgend is aangegeven.

Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet heeft een 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.

Kavelruil in het landelijk gebied ⁷

Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe de agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de opgaves in het landelijk gebied te realiseren. Hierbij streven partijen naar een

⁷) artikel 12.47 van Ow

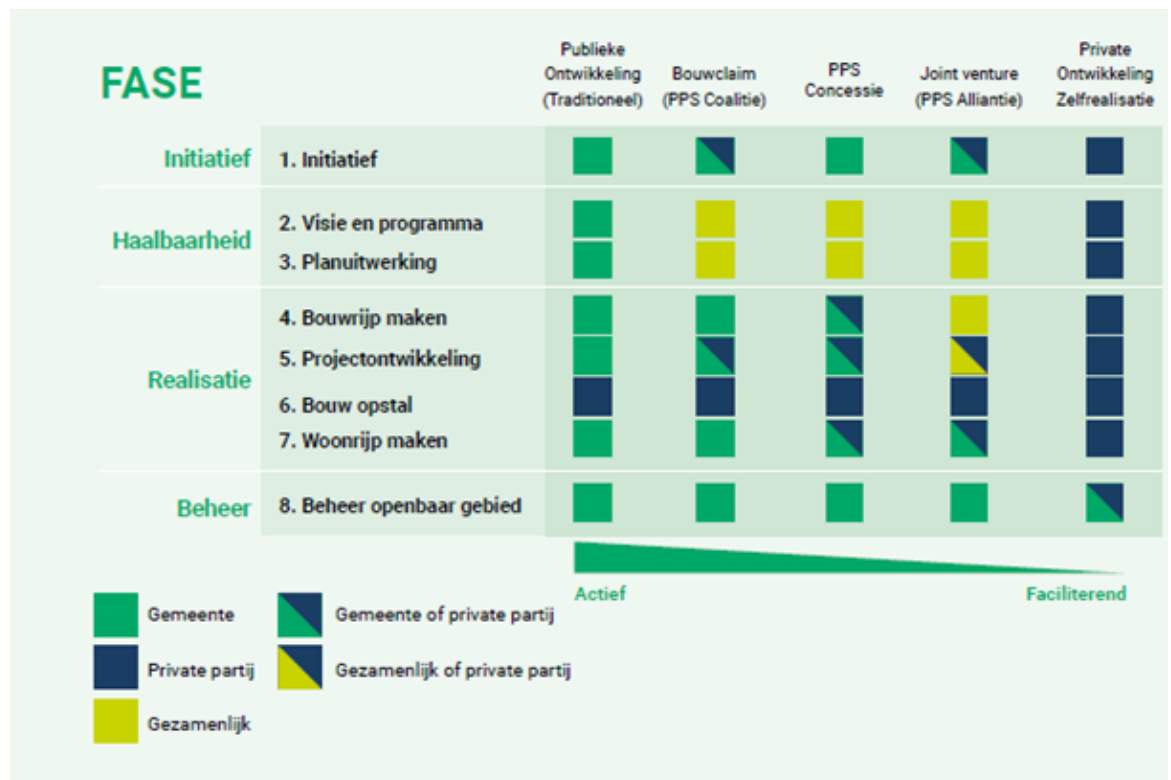
win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door een leidende rol in het proces te nemen.

Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid

Voor het faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over de anterieure overeenkomst. De gemeente toetst haar publiekrechtelijke kaders. Hiermee stuurt de gemeente op de gewenste uitkomst en legt dit vast in een anterieure overeenkomst. Bij zuiver faciliterend grondbeleid stelt de gemeente 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 of actualisatie van een omgevingsplan voorbereid. De gemeente toetst uitsluitend of deze aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders, nadat zij met de private partij overeenstemming hebben bereikt over het kostenverhaal, financiële bijdrage, GKM en de (verdere) inhoud van de anterieure overeenkomst.

6. Samenwerken

Samenwerken kan de gemeente helpen om de bestuurlijke ambities en spelende opgaven te realiseren. Het ondersteunt de gemeente bij een actieve houding in het grondbeleid. De gemeente kiest voor een samenwerkingsvorm die voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. De vorm van de samenwerking hangt onder meer af van de rol die de gemeente voor haarzelf ziet en welke risico's zij in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur 5 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

De ultieme vorm van actief grondbeleid is de publieke ontwikkeling. De gemeente voert hierbij de grondexploitatie en is verantwoordelijk voor onder meer het bouw- en woonrijpproces. Ook bij een bouwclaim voert de gemeente de grondexploitatie en de marktpartij brengt zijn grond in. Voor deze inbreng van de grond kan een bouwclaim worden overeengekomen. Daarbij heeft de marktpartij zicht op de realisatie van de opstallen en de gemeente op de afname van gronden.

Bij een actief faciliterende rol past een samenwerking op basis van joint-venture. De gemeente draagt hierbij haar gronden over aan een marktpartij en stelt tegelijkertijd realisatievoorwaarden. De marktpartij loopt het risico van de grondexploitatie en realisatie van de gronden. Bij faciliterend grondbeleid past de zelfrealisatie door de marktpartij.

Bouwclaimmodel

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

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente. De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, 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.

7. 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 BBV voorschrijft⁸. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota Grondbeleid nodig.

Strategische aankopen

De financiële verantwoording van planmatige aankopen vindt plaats via de gemeentelijke grondexploitaties.

Bij strategische aankopen kan de RSAV worden gebruikt voor afwaardering van de aankoop of voor het treffen van een voorziening. Dit kan aan de orde zijn als de verwervingskosten van de (grond)aankoop

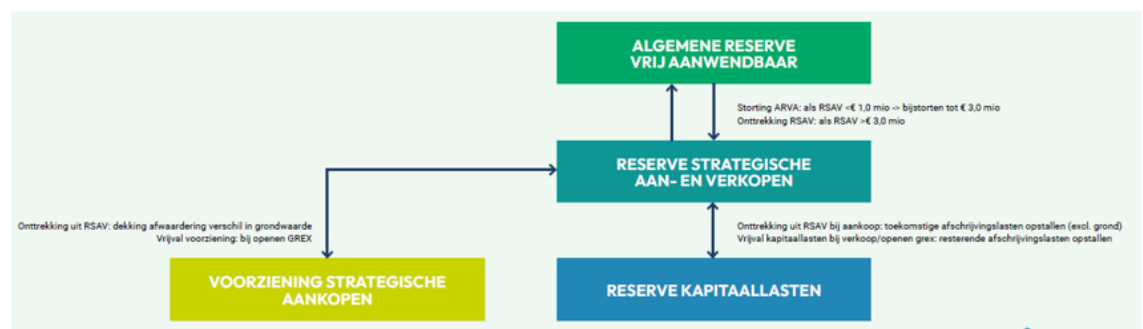
8) De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023).

hoger zijn dan de toegestane balanswaardering (werkelijke waarde). In plaats van het vormen van een voorziening kan de balanswaarde ook direct worden afgewaardeerd.

In het geval een voorziening moet worden gevormd, wordt het benodigde bedrag uit de RSAV onttrokken. Indien de betrokken grond op termijn wordt ingebracht in een grondexploitatie, valt de voorziening vrij ten gunste van die grondexploitatie.

Strategische aankopen kunnen grond en/of opstallen omvatten. Op opstallen dient afgeschreven te worden conform de regeling 'Financiële verordening Horst aan de Maas'. Voor de afschrijving wordt vanuit de RSAV een storting gedaan aan de Reserve Kapitaallasten ter hoogte van de volledige toekomstige afschrijvingslasten van de opstallen (dus exclusief grondwaarde). Bij een verkoop van de opstallen of bij inbreng van de opstallen in een grondexploitatie wordt het nog resterende deel van de afschrijving teruggestort in de RSAV.

Als de RSAV aan het einde van het jaar hoger is dan € 3,0 miljoen dan zal het meerdere vrijvallen aan de Algemene Reserve Vrij Aanwendbaar. Mocht de RSAV aan het einde van het jaar lager zijn dan € 1,0 miljoen dan wordt deze op basis van een raadsbesluit vanuit de Algemene Reserve Vrij Aanwendbaar aangevuld tot maximaal de bovengrens van de RSAV ad. € 3,0 miljoen.



Figuur 6 Dekking strategische aankopen

De jaarlijkse exploitatie van de strategische verwervingen dekt de gemeente uit de opbrengsten van de tijdelijke exploitatie dan wel via de RSAV.

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigingen van het omgevingsplan, apparaat-/planvoorbereidingskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA) conform de voorwaarden van de BBV.

Grondexploitatie

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

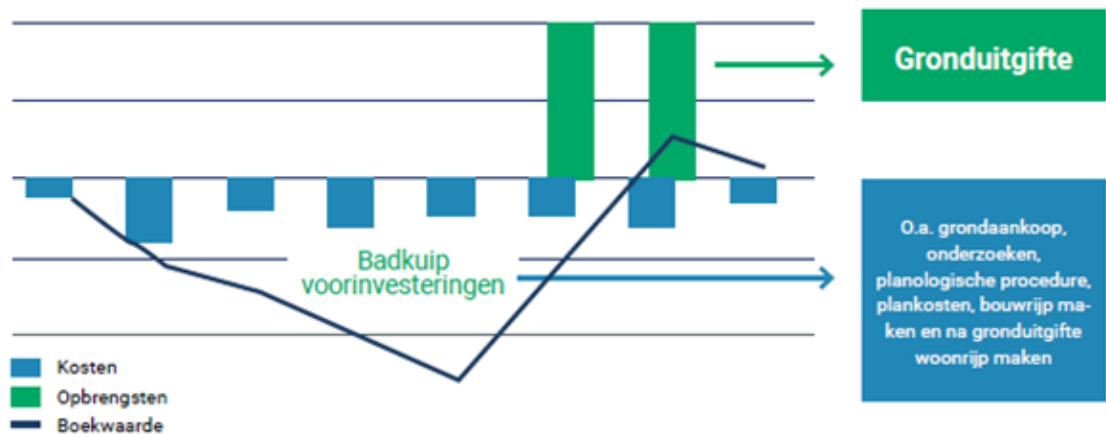
BBV richtlijnen

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

- o Het afdekken van verliezen
De gemeente Horst aan de Maas dekt verwachte verliezen af met een verliesvoorziening op eindwaarde. Het vormen van de verliesvoorziening vindt plaats vanuit de ARGE.
- 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)



Figuur 7 Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

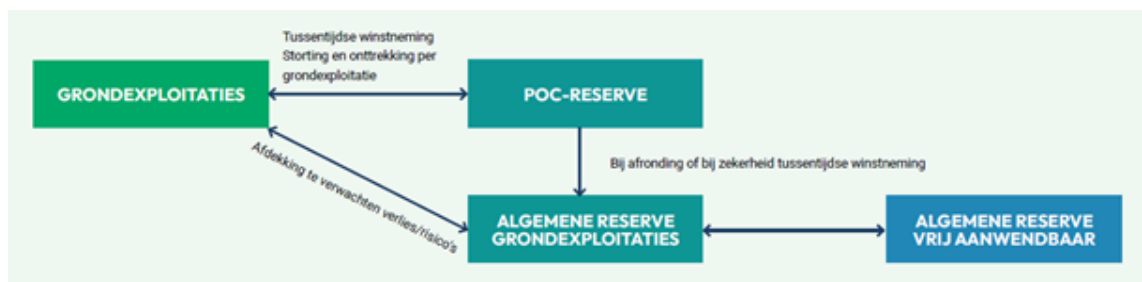
Risicomanagement

Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse.

Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische 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 en het resultaat van de grondexploitatie negatief wordt als een risico zich voordoet, dan wordt hiervoor een beroep gedaan op de hiervoor ingestelde reserve ARGE (algemene reserve grondexploitatie). Op het moment dat het risico zich ook daadwerkelijk voordoet, dan vindt een bijdrage vanuit de ARGE plaats waardoor het resultaat van de grondexploitatie neutraal wordt. Deze methodiek wordt ook toegepast als een grondexploitatie om andere redenen negatief is.



Figuur 8 Financiële stromen grondexploitatie

(tussentijdse) Winstneming

De tussentijdse winstneming wordt genomen volgens de percentage of completion (POC) methode die is voorgeschreven door het BBV. Deze winstneming wordt gestort in de POC-reserve. Er bestaat namelijk een risico dat deze tussentijdse winstneming op een later moment weer gecorrigeerd moet worden. Op het moment dat een grondexploitatie wordt afgerond of als voldoende zekerheid is over het resultaat, wordt de winstneming gestort in de ARGE.

Als de stand van de ARGE beneden de ondergrens komt van de vastgestelde bandbreedte (te weten € 1,7 miljoen), dan wordt de reserve aangevuld uit de algemene reserve. Omgekeerd geldt ook. Mocht er een overschot in de ARGE zitten, dan wordt deze in de algemene reserve gestort (bovengrens is € 2,7 miljoen).

8. 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 P&C-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.

	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	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren plannen waarvoor voorbereidingskrediet is verstrekt
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Budgetrecht grondaankopen met uitzondering van strategische verwerving tot € 500.000,=	Strategische verwerving tot een bedrag van € 500.000,= per transactie, bij hogere koopsommen wordt vooraf het seniorenconvent geïnformeerd.
	Beschikbaar stellen van het budget voor strategische aankopen RSAV	
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
		Planmatige verwervingen
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota Grondprijsbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota Grondprijsbeleid. Vaststellen van de Grondprijsbrief en grondprijzen	Vaststellen 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	Besluit tot het oprichten van een privaatrechtelijke rechtspersoon of het deelnemen hierin.	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten,

Bijlage 1: Toelichting instrumenten

Voorkeursrecht

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

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

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

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

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

Vestigen van voorkeursrecht ¹⁰

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie of activiteit 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 toedelen 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 (o.b.v. de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke beperkingen) etc. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen. In onderstaand schema is de maximale duur van een voorkeursrecht weergegeven. De werkelijke termijn is afhankelijk wanneer de stappen daadwerkelijk gezet worden.

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 waar een voorkeursrecht op rust wenst te vervreemden dan moet hij dit eerst aanbieden aan de gemeente. De grondeigenaar nodigt het college uit om in onderhandeling te treden over de aankoop van zijn grond¹¹. De gemeente moet dan binnen zes weken¹² 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.

¹⁰ Artikel 7.1 Ob

¹¹ Artikel 9.12 lid 1 Ow

¹² Artikel 9.13 Ow

Op deze aanbiedingsplicht als bedoeld in artikel 9.7 Omgevingswet gelden een aantal wettelijke uitzonderingen. Deze zijn opgenomen in artikel 9.8 en 9.9 Omgevingswet. De uitzondering op de aanbiedingsplicht geldt voor vervreemding:

- aan de echtgenoot of de geregistreerd partner, aan bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind dat duurzaam als een eigen kind is onderhouden en opgevoed;
- vanwege de verdeling van een gemeenschap;
- vanwege een uiterste wilsbeschikking;
- vanwege een overeenkomst met een gemeente, een waterschap, een provincie, de Staat of een door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen publiekrechtelijk lichaam of in het algemeen belang werkzame rechtspersoon,
- vanwege een verkoop op grond van een wettelijke bepaling, een rechterlijk bevel of een executoriale verkoop;
- vanwege een overeenkomst aangegaan met een pachter die op die zaak op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorkeursrechtbeschikking een voorkeursrecht had.

Ook geldt de aanbiedingsplicht niet indien de grondeigenaar met een derde een koopovereenkomst heeft gesloten voordat de voorkeursrechtbeschikking bekend is gemaakt en deze koopovereenkomst is ingeschreven in de openbare registers van het Kadaster. De bescherming geldt dan voor 6 maanden, te rekenen vanaf de dag van de inschrijving van de koopovereenkomst in het openbare register.

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 prijsvaststellingsprocedure¹³ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde¹⁴ 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 eigendomsoverdracht.

Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase

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

Gemeente koopt niet aan

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

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 zijn gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. 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 gemeenteraad legt de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging voor aan de bestuursrechter. De belanghebbenden

¹³)artikel 9.16 Ow

¹⁴)conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow

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. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

Bij een planmatige verwerving kan een zogenaamd “tweesporenbeleid” een uitkomst bieden. Het “tweesporenbeleid” wil zeggen 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 dan kan Horst aan de Maas het middel van onteigening inzetten. Het “tweesporenbeleid” geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de gemeenteraad 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 de gemeente 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. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door de gemeente gestelde kaders de nieuwe functie of activiteit zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moet de gemeente dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de functie of activiteit te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan de zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het “tweesporenbeleid” te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Gronduitgifte

Horst aan de Maas kiest voor uitgifte in volle eigendom. De vestiging van zakelijke rechten en uitgifte in erfpacht zijn uitzonderingen op het uitgangspunt. Huur en bruikleen gebruikt de gemeente op het moment dat zij (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 gelijkheidsbeginsel en in lijn met de jurisprudentie uit het Didam-arrest.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

De gemeente stelt als uitgangspunt dat het voornemen tot uitgifte bekend wordt gemaakt door middel van een openbare publicatie. Uitgifte van grondposities en de vestiging van zakelijk rechten zijn transparant en worden onder door de gemeente gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria gepubliceerd.

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 tegen een marktconforme of beleidsmatig vastgestelde uitgifteprijs.

Situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden zijn bijvoorbeeld (niet limitatief):

Woningbouwcorporaties (toegelaten instelling)

- Voorgenomen transacties op grond van de (wettelijke) taak van de corporatie, algemene, maatschappelijke en ruimtelijke doelen, prestatieafspraken met gemeente, toewijzingsbeleid, doelgroepen voor ontwikkeling van huisvesting voor sociale huurwoningen onder de huurliberalisatiegrens en/of starters koopwoningen of andere specifieke doelgroepen.

Gemeentelijk beleid

- Preferente partners met (wettelijk) aan hen opgedragen taak voor culturele-, sociale-, maatschappelijke doeleinden met ervaring van vestiging van een doelgroep, waaronder sportclubs, onderwijs, nutsvoorzieningen, cultuur- of buurtverenigingen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

- Bestaande rechten, waaronder verlenging of in de plaats stelling van een overeenkomst, een eerste recht van koop, (herhuisvesting van) zittende huurders/gebruikers;
- Gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen: deze marktpartijen hebben een substantieel deel van de gronden binnen het projectgebied in eigendom en er is sprake van inbreng van onroerende zaken door een gegadigde, welke gegadigde daardoor vervolgens rechten verkrijgt op de verkrijging van gemeentelijke onroerende zaken.

Openbaar belang

- Gegadigden met een positie, die bereid en in staat zijn om in samenhang tot zelfrealisatie over te gaan van de ontwikkeling ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling. Sprake kan bijvoorbeeld zijn van versnipperd eigendom of een (complexe) binnenstedelijke transformatie waar publiek-private samenwerking noodzakelijk is om tot een haalbare en succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Hiervoor kan ook vervangend onroerend goed als gevolg van verwerving door gemeente van onroerende zaken vanwege een beleidsmatig wenselijke of wettelijke verplichtende verplaatsing noodzakelijk zijn.
- Transacties (inclusief ruil en in gebruik geven) met eigenaren van onroerende zaken in een gebied die benodigd voor de realisatie van beleids-/ruimtelijke doelstellingen.
- Direct belang: aangrenzend karakter van onroerend goed, reststroken van gronden van gegadigden en snippergrond.

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. De gemeente kan hierop een uitzondering maken en sluit daarom in voorkomende gevallen niet uit om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Huur, bruikleen en pacht

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft, verhuren in bruikleen geven of (geliberaliseerd) verpachten. Dit zijn passende instrumenten 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 functie of activiteit of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, voorkomt de gemeente in beginsel dat de huurder niet-eindigbare huurrechten krijgt. Huurrechten kunnen ervoor zorgen dat het instrument zijn doel voorbij schiet. Hetzelfde geldt voor het sluiten van een pachtovereenkomst. De gemeente sluit een geliberaliseerde overeenkomst voor een vaste periode, waardoor deze niet automatisch wordt verlengd. In de uitgifteprocedure kan de gemeente wel voorwaarden opnemen waaronder de pachtovereenkomst door de gemeente verlengd kan worden. De pachter heeft hierdoor gedurende langere periode zekerheid dat hij de grond kan pachten, waardoor het duurzaam bodembeheer van de pachter zal toenemen. Voor huur en pacht gelden ook de criteria van het Didam-arrest.