

Nota Grondbeleid 2025

De raad van de gemeente West Betuwe,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 1 april 2025,

gelet op de Omgevingswet,

besluit:

1. De Nota Grondbeleid West Betuwe 2020 (vastgesteld op 29 september 2020) in te trekken.
2. De Nota Grondbeleid 2025 vast te stellen.
3. Te kiezen voor het voortzetten van situationeel grondbeleid en het college per opgave en locatie de grondbelevismvorm te laten bepalen.
4. Te kiezen voor het voeren van actiever grondbeleid voor met name woningbouw.

Samenvatting

Met het vaststellen van de Nota grondbeleid 2025 actualiseren we de nota, verwerken we de wijzigingen vanuit de nieuwe Omgevingswet en het Didam arrest I en II en zetten we een kader neer om actiever bij te dragen aan verschillende ruimtelijke opgaven.

Daarmee spelen we in op de ontwikkelingen op de woningmarkt en andere opgaven waar de gemeente voor staat.

De Nota grondbeleid 2025 loopt enigszins vooruit op de ontwikkelingen (het 'waarom'). Ze beschrijft onder welke condities de gemeente bereid is welke instrumenten van het grondbeleid in te zetten voor de actuele en toekomstige opgaven (het 'hoe').

In deze Nota grondbeleid leggen we uitgangspunten vast voor het voeren van gemeentelijk grondbeleid. Ook is op hoofdlijnen een ontwikkel- en grondstrategie beschreven. De ontwikkel- en grondstrategie worden nu op hoofdlijnen vastgesteld. De strategieën worden in 2025 uitgewerkt op uitvoeringsniveau en door het college vastgesteld.

Deze Nota grondbeleid hanteert als uitgangspunt dat de gemeente een situationeel grondbeleid gaat voeren. Voor een aantal verschillende urgente opgaven zoals de woningbouwopgave zetten we in op een actievare benadering zodat de gemeente meer regie kan voeren op (ruimtelijke) invulling en realisatietempo.

Op basis van afwegingscriteria wordt per doelstelling, ambitie, gebieds- of locatieontwikkeling bepaald welke grondbelevismstrategie en -instrumenten de gemeente wil inzetten.

De gemeente heeft de keuze uit drie rolnemingen binnen het situationeel grondbeleid:

1. **Actief grondbeleid:** planontwikkeling- en realisatie door de gemeente;
2. **Actief/faciliterend grondbeleid:** planontwikkeling en -realisatie in een publiek-private of publiek-publieke samenwerking;
3. **Faciliterend grondbeleid:** planontwikkeling- en realisatie door derden.

Of de gemeente een actieve of faciliterende houding neemt is afhankelijk van:

- de mate waarin de ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke ambities,
- de mate waarin de gemeente prioriteit heeft binnen deze ambities en
- de potentie van de ontwikkeling

Zijn deze factoren beperkt dan neemt de gemeente een meer toetsende rol aan vanuit het faciliterend grondbeleid.

Zijn deze factoren wel aanwezig dan onderzoekt de gemeente of en hoe ze een actieve(re) bijdrage kan leveren in de ontwikkeling. Zo houdt de gemeente grip en wordt snelheid gemaakt. Met behulp van een afwegingskader en de handreikingen uit deze Nota grondbeleid bepaalt de gemeente met een ontwikkel- en grondstrategie of en hoe de gemeente invulling geeft aan deze actievare houding.

Zowel de ontwikkel- als de grondstrategie vragen om bestuurlijke goedkeuring en een toezegging van middelen, het aangaan van financiële risico's en politieke risico's.

Een nieuwe ontwikkelstrategie (gebiedsstrategie) legt het college ter besluitvorming voor aan de raad. De raad stelt de kaders van de ontwikkelstrategie vast en stelt, indien noodzakelijk, financiële middelen beschikbaar. Het college voert de ontwikkelstrategie uit en legt verantwoording af aan de raad.

Een grondstrategie (locatieniveau) stelt het college vast. Zijn financiële middelen nodig, boven het mandaat van het college, om tot uitvoering van de grondstrategie te komen dan wordt dit ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Onderstaande beleidskaders vormen de samenvatting van het grondbeleid:

Beleidsuitgangspunt 1 Actiever situationeel grondbeleid

De gemeente kiest voor een actiever situationeel grondbeleid. De gemeente zal per situatie afwegen welk grondbeleid wenselijk is.

De rol van de gemeente kan per doelstelling, ambitie, gebieds- of locatieontwikkeling verschillen; actief, actief/faciliterend of faciliterend. De uiteindelijke grondbeleidskeuze voor een specifieke locatie is het resultaat van een afwegingsproces dat in een ontwikkelstrategie en/of grondstrategie wordt vastgelegd.

Beleidsuitgangspunt 2 De gereedschapskist

Grondverwerving: Wanneer de gemeente besluit een actiever grondbeleid te voeren, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Onteigening wordt alleen ingezet als laatste redmiddel, wanneer andere manieren om grond te verwerven, zoals vrijwillige verkoop of alternatieve instrumenten, niet mogelijk blijken te zijn.

Voorkeursrecht: de gemeente kan het voorkeursrecht vestigen op gronden, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat in de gemeentelijke regiefunctie voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Kostenverhaal en financiële bijdrage: Uitgangspunt is dat het kostenverhaal en de financiële bijdrage via een anterieure overeenkomst wordt geregeld. De kaders van het kostenverhaal en financiële bijdragen zijn vastgelegd in de Nota kostenverhaal en financiële bijdrage.

Beleidsuitgangspunt 3 Beheerst actiever grondbeleid

De financiële afspraken in deze Nota Grondbeleid volgen de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV (2023). Deze notitie vervangt de versie uit 2019 en is aangepast vanwege de invoering van de Omgevingswet.

Het uitgangspunt binnen het actiever situationeel grondbeleid is om te voldoen aan de ambitie van de gemeente, binnen afgewogen, verantwoorde financiële kaders en ambtelijke capaciteit.

De gemeente voert jaarlijks een risicoanalyse uit om financiële en ruimtelijke risico's van de ontwikkelingen te beoordelen. Dit gebeurt bij de start van een ontwikkeling of project en bij tussentijdse aanpassingen.

Wanneer een ontwikkeling winstgevend genoeg is, zal er winst genomen worden. Risico's worden ingecalculeerd en afgedekt met een reserve. Als deze reserve niet genoeg is, dan kan de gemeente geld gebruiken uit de algemene reserve.

Bij verliesgevende ontwikkelingen wordt een speciale voorziening getroffen en beheert de gemeente deze via de reserve grondexploitatie

Beleidsuitgangspunt 4 Wie gaat waarover

De verdeling van bevoegd- en verantwoordelijkheden van de raad en het college liggen vast in wet- en regelgeving. De rolverdeling binnen de gemeente tussen het college en de raad is in de voorliggende Nota grondbeleid weergegeven.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding Nota Grondbeleid 2025

Bestuurlijk is de wens uitgesproken en dit is ook vastgelegd in het Coalitieakkoord om voor een aantal opgaven met ruimtelijke impact een actiever grondbeleid te voeren.

Door grondeigendom kan de gemeente meer regie krijgen en beter sturen op ruimtelijke ontwikkelingen en haar doelen en ambities sneller bereiken.

Uit de adviesmemo 'Inzet van grondbeleid is een strategische keuze' blijkt dat een actiever beleid vooral nuttig is voor woningbouw, terwijl voor het buitengebied een situationeel grondbeleid uitgangspunt blijft. Voor de Kernagenda's heeft een actiever grondbeleid niet of nauwelijks toegevoegde waarde.

Ook de komst van de Omgevingswet in 2025 en financiële regels maken de herziening noodzakelijk. Het nieuwe beleid, vastgelegd in de Nota Grondbeleid 2025, vervangt de oude Nota Grondbeleid uit 2020 en wordt elke vier jaar geëvalueerd en zo nodig aangepast.

1.2. Doelstelling van het grondbeleid

De Nota Grondbeleid 2025 van de gemeente West Betuwe biedt richtlijnen hoe de gemeente omgaat met grond en ruimtelijke initiatieven. De Nota grondbeleid 2025 geeft meer duidelijkheid over verschillende afwegingen en hoe de gemeente haar middelen inzet binnen wettelijke, financiële en organisato-

rische kaders. Het doel is niet om nieuwe doelen vast te stellen, maar om kaders te stellen die dienend zijn aan de uitvoering van gemeentelijke doelen en ambities.

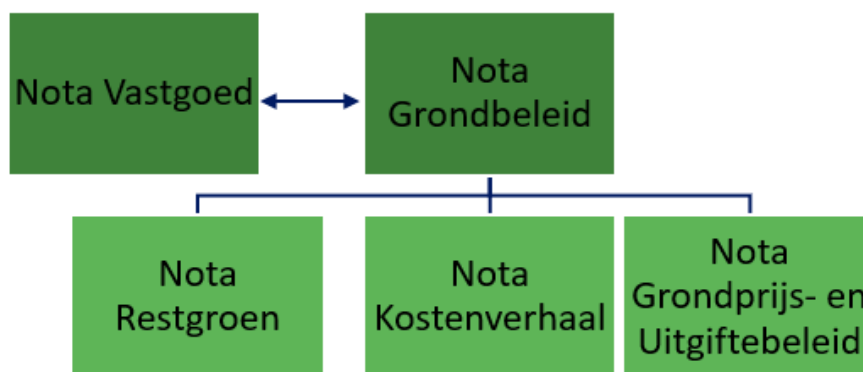
De herziening heeft drie hoofddoelen:

- **Kaderstellend:** Richtlijnen bieden voor toekomstige ontwikkelingen of projecten en ambities ondersteunen, zoals onder andere beschreven in woonvisie 2020-2030.
- **Integraal overzicht:** Financiële en juridische middelen worden effectief ingezet voor samenhangend beleid.
- **Transparantie:** Duidelijkheid geven aan zowel interne als externe belanghebbenden voor consistent beleid en uitvoering.

Verdere ambities en doelen van de gemeente West Betuwe zijn vastgesteld in visiedocumenten op thema's als: wonen, klimaat, economie, mobiliteit, groen en leefbaarheid.

1.3. Relatie met andere Nota's

De Nota Grondbeleid 2025 biedt strategische richtlijnen hoe de gemeente haar rol vervult bij ruimtelijke ontwikkelingen. Het dient als overkoepelend kader waarbinnen meer gedetailleerde, operationele nota's uitvoering geven aan het beleid op projectniveau. De Nota Vastgoed werkt hierbij aanvullend en ondersteunt samen met de Nota Grondbeleid de gemeentelijke ambities.



Naast de actualisatie van de Nota Grondbeleid worden ook andere nota's bijgewerkt, zoals:

- **Nota Kostenverhaal:** Legt vast hoe de gemeente kosten verhaalt op initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen, zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk. Bij actualisatie kiezen we voor Programma kostenverhaal onder de Omgevingswet.
- **Nota Restgroen:** Bevat richtlijnen voor de verkoop en verhuur van restgroen. Actualisatie van de nota restgroen is in 2025.
- **Nota Grondprijs- en uitgiftebeleid:** Beschrijft hoe grondprijzen worden bepaald en hoe het uitgiftebeleid wordt vormgegeven. Actualisatie van de nota grondprijs- en uitgiftebeleid is in 2026.

Deze nota's zijn met elkaar verbonden en nodig om het grondbeleid uit te kunnen voeren.

1.4. Inzetten op actiever situationeel grondbeleid

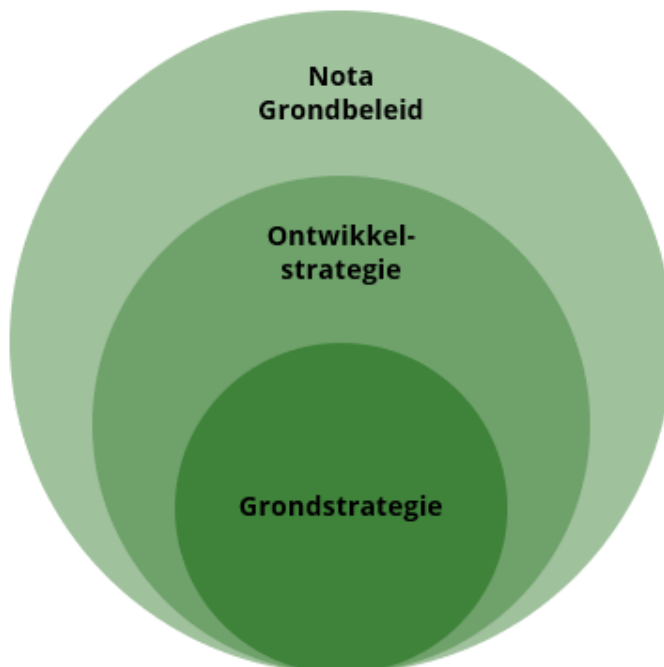
De gemeente wil meer invloed hebben op hoe grond wordt gebruikt, vooral om sneller woningen te kunnen bouwen. Door zelf grond te kopen, kan de gemeente beter bepalen hoe die grond wordt ontwikkeld. Dit wordt actief grondbeleid genoemd. Met dit actiever grondbeleid kan de gemeente als grondeigenaar regels opstellen of de grond via een bieding (tender) verkopen. Zo kan de gemeente zorgen voor kwaliteit en snelheid in bouwprojecten.

Dit actiever situationeel grondbeleid biedt voordelen, zoals een betere onderhandelingspositie, betere samenwerking met woningcorporaties en meer concurrentie. Maar het brengt ook financiële en organisatorische risico's met zich mee waaronder het dragen van onrendabele top, de rente- en vermogensrisico's en extra personeelskosten.

Om hier goed over na te denken en politieke steun te ontvangen kan binnen de gemeente West Betuwe gebruik gemaakt worden van een ontwikkelstrategie en/of grondstrategie. Deze documenten geven inzicht in de financiële en organisatorische risico's die de gemeente loopt binnen een ontwikkeling.

Deze documenten bestaan in grote lijnen uit:

- **Ontwikkelstrategie:** Dit is een document waarin staat hoe de gemeente doelen wil bereiken, bijvoorbeeld hoe ze samenwerkt met grondeigenaren, of een ontwikkeling financieel haalbaar is en hoe het wordt uitgevoerd. Zo geeft de ontwikkelstrategie aan hoe er binnen de kaders van de Nota Grondbeleid 2025 gehandeld zal worden.
- **Grondstrategie:** Dit is een concreter document waarin per perceel grond wordt vastgelegd hoe het wordt gekocht, wat het kost, en hoe het wordt beheerd.



Figuur 1 Sturen met een Nota Grondbeleid, ontwikkelstrategie en grondstrategie

De ontwikkel- en grondstrategie worden nu op hoofdlijnen vastgesteld. De strategieën worden in 2025 uitgewerkt op uitvoeringsniveau en door het college vastgesteld.

Zowel de ontwikkel- als de grondstrategie vragen om bestuurlijke goedkeuring en een toezegging van middelen, het aangaan van financiële risico's en politieke risico's.

Een nieuwe ontwikkelstrategie (gebiedsstrategie) legt het college ter besluitvorming voor aan de raad. De raad stelt de kaders van de ontwikkelstrategie vast en stelt, indien noodzakelijk, financiële middelen beschikbaar. Het college voert de ontwikkelstrategie uit en legt verantwoording af aan de raad.

Een grondstrategie (locatieniveau) stelt het college vast. Zijn financiële middelen nodig, boven het mandaat van het college, om tot uitvoering van de grondstrategie te komen dan wordt dit ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

1.5. Verantwoorden

De Nota Grondbeleid 2025 heeft een belangrijke functie vanuit de verantwoording van haar werkwijze binnen ruimtelijke ontwikkelingen en de bijbehorende financiën.

De Nota grondbeleid 2025 legt vast hoe de gemeente haar grondbeleid uitvoert. Dit gebeurt via spelregels, een afwegingskader en uitgangspunten voor de uitvoering. En het fungeert als een gereedschapskist met hulpmiddelen om het grondbeleid uit te voeren. Deze hulpmiddelen worden ingezet volgens de regels en stappen die in de Nota grondbeleid 2025 staan.

De gemeente werkt op een transparante manier en legt hierbij financiële verantwoording af. Elk jaar controleert en actualiseert de gemeente haar financiële gegevens over haar grondexploitaties. Dit gebeurt volgens landelijke regels (BBV). De resultaten en risico's worden duidelijk gemaakt in de jaarstukken, zodat iedereen kan zien hoe het geld wordt beheerd en waar de risico's liggen.

1.6. Leeswijzer

Deze Nota Grondbeleid is opgesplitst in vier delen. Deze zijn:

Hoofdstuk 2 – Koers van het grondbeleid
Hoofdstuk 3 - Instrumentenkoffer grondbeleid
Hoofdstuk 4 - Financiële beheersing en verantwoording
Hoofdstuk 5 - Verantwoordelijkheden raad en college

2. Koers van het grondbeleid

2.1. Actiever situationeel grondbeleid

De woningmarkt verandert snel, en er is een tekort aan betaalbare woningen. Vooral in de goedkopere sector is de vraag hoog. Daarom stimuleert de overheid gemeenten om hun grondbeleid beter te gebruiken en meer invloed uit te oefenen op woningbouw.

De gemeente West Betuwe stuurt actief op de bouw van betaalbare woningen om het tekort te verkleinen. Met een mix van actief en faciliterend grondbeleid (situationeel grondbeleid) speelt de gemeente hierop in. Actief grondbeleid waar het moet en faciliterend waar het kan.

Dit actiever situationeel grondbeleid houdt in dat per ontwikkeling of project wordt bekeken welke aanpak het beste past. De gemeente kijkt bijvoorbeeld naar doelen, eigendom van grond, marktbereidheid, kosten, risico's en beschikbare middelen.

De gemeente heeft dit actiever situationeel grondbeleid verder uitgewerkt in een afwegingskader. In dit afwegingskader staat hoe de aanpak wordt uitgevoerd.

2.2. Rollen in het grondbeleid

Met een actiever situationeel grondbeleid kijkt de gemeente per ontwikkeling of project welke aanpak het beste past. Er is geen vaste voorkeur voor één manier van werken. In plaats daarvan wordt elk initiatief zorgvuldig beoordeeld om een goede balans te vinden tussen verschillende opgaven en de rol die de gemeente hierin neemt.

Meer uitleg over de verschillende vormen van grondbeleid is te vinden in bijlage 1.

Rol	Kenmerken
Actief grondbeleid	- Regie en sturing bij de gemeente - Hoge noodzaak en urgentie - Grondeigendom bij de gemeente of verwerving door gemeente - Gemeentelijke GREX, hoog risicoprofiel
Actief/faciliterend grondbeleid	- Gedeelde regie - Nadruk op samenwerking - Aanjagen ontwikkelingen - Gedeeld risico
Faciliterend grondbeleid	- Regie bij de markt - Publiekrechtelijke taak en toetsing - Geen of lage prioriteit

Figuur 2 Rollen in het situationeel grondbeleid

2.3. Koerswijziging

Het nieuwe grondbeleid van de gemeente West Betuwe verschilt van het eerdere beleid doordat het actiever en meer gericht is op urgente opgaven, zoals woningbouw. Hoewel het situationele karakter behouden blijft, kiest de gemeente nu sneller voor een actieve rol. Dit doet de gemeente als volgt:

- **Meer gebruik van grondinstrumenten:** De gemeente gebruikt vaker grondinstrumenten zoals het aankopen van grond en het vestigen van voorkeursrechten.
- **Proactievare uitvoering:** Het nieuwe grondbeleid vraagt om sneller kansen te herkennen en te benutten. Grondbeleid wordt meer betrokken bij strategische plannen en beslissingen op verschillende beleidsniveaus.
- **Financiële voorbereiding:**
- Gebiedsontwikkelingen waar de gemeente actief regie wil voeren kunnen een positief, neutraal of negatief resultaat hebben. Het resultaat is per ontwikkeling verschillend. Het (programmatisch) bijsturen of inzet van bijvoorbeeld (rijks) subsidies kunnen ervoor zorgen dat er een sluitende businesscase is.
De beslissing om financiële middelen beschikbaar te stellen wordt nu niet genomen. Het beschikbaar stellen van (aanvullende) financiële middelen is een bevoegdheid van de raad.
Een nieuwe ontwikkelstrategie (gebiedsstrategie) legt het college ter besluitvorming voor aan de raad. De raad stelt de kaders van de ontwikkelstrategie vast en stelt, indien noodzakelijk, financiële middelen beschikbaar. Het college voert de ontwikkelstrategie uit en legt verantwoording af aan de raad.
Een grondstrategie (locatieniveau) stelt het college vast. Zijn financiële middelen nodig, boven het mandaat van het college, om tot uitvoering van de grondstrategie te komen dan wordt dit ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

Dit beleid biedt mogelijkheden om actiever te sturen op gebiedsontwikkeling en tegelijk flexibel te blijven inspelen op verschillende situaties.

2.4. Afwegingskader actiever situationeel grondbeleid

De gemeente West Betuwe kiest per ruimtelijke ontwikkeling of ze een actieve of passieve houding aanneemt. Dit hangt af van de mate waarin de ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke doelen, hoe belangrijk die doelen zijn en wat de mogelijkheden van de ontwikkeling zijn.

Als een ontwikkeling slechts beperkt bijdraagt aan de gemeentelijke doelen, werkt de gemeente vooral passief mee. Dit betekent dat ze regels stelt en toezicht houdt, zonder zelf veel risico te nemen.

Als een ontwikkeling in hogere mate bijdraagt aan de gemeentelijke doelen en hoge prioriteit heeft, kan de gemeente een actievare houding aannemen. Dit gebeurt vooral bij belangrijke thema's zoals woningbouw. De gemeente kan dan zelf grond kopen en ontwikkelen om de doelen te bereiken.

Binnen de actievare houding weegt de gemeente vervolgens haar rol af die bepaald welke instrumenten zij toepast. Dit doet de gemeente aan de hand van een aantal criteria die in de volgende paragraaf worden beschreven.

De gemeente bepaalt dus eerst haar houding (actief of passief) en bepaalt daarna haar rol. De gemeente calculeert risico's in om te voorkomen dat de gemeente middelen inzet die niet passen bij haar doelen en ambities.

Uitgangspunten:

- Meer gebruik maken van grondinstrumenten voor urgente opgaven zoals woningbouw.
- Proactievare uitvoering.
- Financiële voorbereiding.

2.5. Afwegingscriteria om de route te bepalen

2.5.1. Eigendomssituatie

De gemeente kijkt eerst naar wie de eigenaar van de grond is. Als de gemeente zelf eigenaar is, neemt ze automatisch een actieve rol om de ontwikkeling op te pakken.

Als een marktpartij of eigenaar bereid is om de plannen van de gemeente uit te voeren, neemt de gemeente een actief/faciliterende rol aan. In zulke gevallen is het kopen van grond vaak niet nodig, omdat eigenaren in Nederland het recht hebben om hun eigen grond zelf te ontwikkelen.

Strategische grondaankopen koopt de gemeente het liefst in een vroeg stadium, voordat er plannen zijn die de prijs verhogen. Dit voorkomt versnippering en geeft de gemeente meer controle over de ontwikkeling. Juist in een vroeg stadium doen zich kansen voor om gronden te verwerven en grip op grond te krijgen.

Op basis van de Financiële verordening West Betuwe kan het college in afwijking van de begroting uitgaven doen zonder voorafgaande autorisatie door de raad. De mandatering is in de verordening nader uitgewerkt in hoofdstuk 2, artikel 5.

2.5.2. Bereidheid en mogelijkheden markt

Niet alle ontwikkelingen die nodig zijn, zoals maatschappelijke voorzieningen, trekken automatisch investeerders aan. Als deze bereidheid van de markt uitblijft zal de gemeente gaan afwegen of zij zelf de gronden kan verwerven.

2.5.3. (Verwachte) financiële en maatschappelijke impact en risico's

Een actievere rol van de gemeente brengt financiële kansen, maar ook risico's met zich mee, vooral bij langdurige ontwikkelingen. Sommige ontwikkelingen kunnen een financieel verlies veroorzaken. Deze ontwikkelingen kunnen wanneer gewenst toch doorgaan waarbij dit financiële verlies daar waar mogelijk wordt gedempt door subsidies of het benutten van algemene middelen.

De gemeente houdt jaarlijks bij of er voldoende geld is om tekorten te dekken en legt dit ter goedkeuring voor aan de gemeenteraad. Voor elke ontwikkeling worden financiële gevolgen en risico's zorgvuldig in kaart gebracht voordat er beslissingen worden genomen.

2.5.4. Beschikbare capaciteit, kennis en kunde

Om een actiever situationeel grondbeleid goed uit te voeren, moet de gemeente voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar hebben. Dit wordt bij elke ontwikkeling of project opnieuw beoordeeld

3. Instrumentenkoffer grondbeleid

3.1. De gemeentelijke instrumentenkoffer(s)

De gemeente heeft verschillende instrumenten die ze kan gebruiken om haar doelen te bereiken bij ruimtelijke ontwikkelingen. Welke instrumenten worden ingezet, hangt af van de rol van de gemeente en de specifieke ontwikkeling. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten die passen bij elke rol.

	Instrumentenkoffer actief grondbeleid	Instrumentenkoffer actief faciliterend grondbeleid	Instrumentenkoffer faciliterend grondbeleid
Publiekrechtelijke instrumenten	• Sturen via activiteiten, functies, beleidskaders en omgevingsvergunningen • Voorbereidingsbesluit • Voorkeursrecht en onteigening	• Sturen via activiteiten, functies, beleidskaders en omgevingsvergunningen • Voorbereidingsbesluit • Voorkeursrecht en onteigening	• Sturen via activiteiten, functies, beleidskaders en omgevingsvergunningen
Privaatrechtelijke instrumenten	• Verwerving • Samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomsten • Beheer en Uitgifteprijs – bedrijventerrein, woningbouw • Kavelruil	• Intentieovereenkomst • Anterieure overeenkomst • Samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomsten • Kavelruil	• Intentieovereenkomst • Anterieure overeenkomst

Figuur 3 Instrumentenkoffers situationeel grondbeleid

3.2. Verwerving

3.2.1. Verwervingsmogelijkheden

De gemeente West Betuwe kan op verschillende manieren grond of vastgoed kopen, afhankelijk van hoe concreet een plan is. Er zijn drie typen aankopen:

vorm	Planmatig	Anticiperend	Strategisch
Financieel	Vastgesteld financieel kader en/of volledige schadeloosstelling	Maximaal marktwaarde	Maximaal marktwaarde
Ruimtelijk kader	Vastgesteld ruimtelijk kader, concrete gebieds-ontwikkeling	Vastgesteld ruimtelijk kader, veelal een visie	Zonder vastgesteld ruimtelijk kader, vooruitlopend op elke vorm van ontwikkeling

Figuur 4 Verwervingsmogelijkheden

3.2.2. Vestigen van voorkeursrecht

De gemeente kan het voorkeursrecht gebruiken om voorrang te krijgen bij de aankoop van grond. Dit betekent dat als een eigenaar besluit zijn grond te verkopen, hij deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. Het voorkeursrecht verplicht de eigenaar echter niet om tot verkoop over te gaan, waardoor het vooral een passief instrument is om speculatieve aankopen door particulieren of marktpartijen tegen te gaan. Op deze manier krijgt de gemeente de kans om de grond tegen een marktconforme prijs en voorwaarden te kopen.

Om het voorkeursrecht effectief in te zetten, moet de gemeente goed voorbereid zijn. Het is belangrijk dat er vooraf een duidelijk doel is voor de grond en dat er inzicht bestaat in de mogelijke ontwikkeling van het gebied. Dit houdt in dat de gemeente moet onderzoeken welke plannen, bijvoorbeeld woningbouw, op de locatie haalbaar zijn en welke financiële resultaten en risico's hiermee gemoeid zijn. Ook moet er voldoende budget beschikbaar zijn voor aankoop en is het essentieel dat het gemeentebestuur bereid is de grond daadwerkelijk te kopen als de eigenaar deze aanbiedt.

3.2.3. Onteigening

Onteigening wordt alleen ingezet als laatste redmiddel, wanneer andere manieren om grond te verwerven, zoals vrijwillige verkoop of alternatieve instrumenten, niet mogelijk blijken te zijn. Dit instrument kan alleen worden ingezet als er voldaan is aan strikte voorwaarden, namelijk het aantonen van een onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie van de ontwikkeling.

3.3. Beheer

3.3.1. Tijdelijk beheer

Als de gemeente grond of gebouwen koopt maar deze niet meteen gebruikt, worden de gronden verpacht en anti kraak ingezet bij gebouwen.

Strategische gronden worden niet ingezet voor alternatieve toepassingen zoals tijdelijke verhuur of gebruik aan (maatschappelijke) instellingen of andere partijen.

Reden daarvoor is ondermeer dat in de meeste gevallen (maatschappelijke) instellingen of andere partijen structureel zoeken naar huisvesting of gebruik.

Op het moment dat gronden ingezet moeten worden voor het strategische doel zien we vaak belemmeringen om tijdig op te leveren en er ontstaan verwachtingen om voor alternatieve huisvesting c.q. gebruik te zorgen.

3.3.2. Structureel beheer

De gemeente heeft naast gronden en opstallen ten behoeve van een toekomstige ontwikkeling, ook gronden en vastgoed in structureel beheer. De instrumenten en bijbehorende financiën van structureel beheer vallen buiten de Nota Grondbeleid 2025.

3.4. Uitgifte

3.4.1. Eigendomsoverdracht en spelregels

In de gemeente West Betuwe is (volledig) eigendomsoverdracht de meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte. Grond voor woningbouw, bedrijven en kantoren wordt verkocht aan ontwikkelaars, bedrijven, woningbouwcorporaties of verkocht als bouwkafeel aan particulieren. In het kader van een (voorgenomen) verkoop van gemeentelijke grond zijn regels vastgelegd in de Nota Grondprijis- en uitgiftebeleid en de grondprijisbrief.

3.4.2. Selectie van marktpartijen

De gemeente West Betuwe verkoopt haar grond, bijvoorbeeld voor woningbouw of andere ontwikkelingen, binnen de regels van het Didam-arrest. Dit betekent dat de gemeente in de meeste gevallen haar grond via openbare verkoop op de markt brengt.

In sommige gevallen kan de gemeente ervoor kiezen om de grond direct (één-op-één) aan één koper te verkopen. Dit mag alleen als er aantoonbaar maar één serieuze gegadigde is die aan de eisen voldoet. Ook in zulke gevallen publiceert de gemeente haar voorgenomen vastgoedtransactie vooraf.

3.4.3. Restgroen

De gemeente West Betuwe verkoopt soms kleine stukken grond, ook wel snippergroen genoemd, die grenzen aan particuliere percelen. Dit zijn reststroken openbaar groen waar sommige inwoners interesse in hebben om te kopen of gebruiken.

Zoals beschreven in de Nota Restgroen geeft de gemeente de voorkeur aan verkoop van dit snippergroen. Ook bij de verkoop van snippergroen houdt de gemeente zich aan de regels van het Didam-arrest.

3.5. Grondprijzen

3.5.1. Uitgangspunten

De gemeente West Betuwe heeft in de Nota Grondprijis- en Uitgiftebeleid vastgelegd hoe de prijzen voor grond worden bepaald bij verkoop.

De grondprijzen worden vastgesteld op basis van marktwaarde en de functie waarvoor de grond wordt gekocht, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijven. Dit voorkomt dat kopers indirect voordeel krijgen, wat zou neerkomen op ongeoorloofde staatssteun.

3.5.2. Grondprijisbrief

Elk jaar stelt de gemeente een grondprijisbrief op met de actuele grondprijzen en tarieven, gebaseerd op de markt. Deze prijzen worden gebruikt als richtlijn voor de verkoop van grond door de gemeente. Het college stelt de grondprijisbrief vast en is daarmee een duidelijk kader voor de prijzen bij de verkoop van gemeentelijke grond.

3.6. Planologisch instrumentarium

3.6.1. Functie van grond

Bij faciliterend grondbeleid gebruikt de gemeente haar wettelijke bevoegdheid om te bepalen welke functie een stuk grond krijgt. Ze kan bijvoorbeeld de functie van een gebied wijzigen van landbouw naar woningbouw.

Als een ruimtelijk plan past binnen de doelen en regels van de gemeente en het kostenverhaal vooraf goed geregeld zijn, kan de gemeente meewerken aan de planwijziging op initiatief van derden. Hierbij kan de gemeente ook voorwaarden stellen, zowel op het gebied van kwaliteit als financiën.

3.6.2. Voorbereidingsbesluit

Een voorbereidingsbesluit is een instrument van de gemeente om tijdelijk regels vast te stellen die bepaalde activiteiten kunnen tegenhouden die onder het huidige omgevingsplan toegestaan zijn. Dit is handig wanneer de gemeente een nieuw omgevingsplan wil invoeren en wil voorkomen dat ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden onder de oude regels. De gemeente gebruikt dit instrument om toekomstige ruimtelijke plannen te beschermen en onverwachte kosten, zoals schadevergoedingen of hogere aankooprijzen, te voorkomen.

3.7. Kostenverhaal

3.7.1. Algemeen

De gemeente is verplicht om de kosten die voor een aangewezen (bouw)activiteit gemaakt worden te verhalen op de private partij. 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.

3.7.2. Intentieovereenkomst

Wanneer de gemeente medewerking verleent aan een initiatief, wordt eerst een intentieovereenkomst afgesloten met de initiatiefnemer. Hierin staan afspraken over de planning, kosten en voorwaarden voor verdere samenwerking tijdens de haalbaarheidsfase. In deze fase wordt onderzocht of het plan haalbaar is en binnen welke kaders de ontwikkeling kan plaatsvinden. Als het plan haalbaar blijkt, wordt de intentieovereenkomst vervangen door een anterieure overeenkomst, waarin verdere afspraken worden vastgelegd.

3.7.3. Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een contract tussen de gemeente en een initiatiefnemer waarin afspraken worden vastgelegd over een initiatief. Hierin staan onder andere afspraken over verantwoordelijkheden, risico's, planning, kwaliteit en kosten. Zo zorgt de gemeente ervoor dat beide partijen weten wat er van hen wordt verwacht.

Hoewel er vrijheid is bij het opstellen van deze overeenkomst zijn er enkele regels waar de gemeente aan dient te voldoen. De gemeente mag geen onredelijke eisen stellen en kan een ontwikkelingsplan niet tegenhouden alleen omdat een ontwikkelaar niet akkoord gaat met bepaalde kosten. In dat geval kan de gemeente via andere wettelijke regels alsnog de kosten verhalen.

3.7.4. Uitblijven overeenstemming

Als de gemeente en een initiatiefnemer geen overeenstemming bereiken over een anterieure overeenkomst, kan de gemeente de voorwaarden en kosten publiekrechtelijk vastleggen. Dit kan bijvoorbeeld via een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor specifieke activiteiten buiten het bestaande plan (BOPA). De gemeente kan er ook voor kiezen om niet mee te werken aan het plan.

Als de gemeente besluit niet mee te werken omdat de ontwikkelaar weigert de kosten te betalen, moet ze dit goed uitleggen en onderbouwen. Daarbij moet de gemeente voorkomen dat ze de indruk wekt financiële eisen op een oneerlijke manier te gebruiken, wat bekend staat als "betaalplanologie". De ruimtelijke ordening moet altijd transparant en rechtvaardig zijn.

3.7.5. Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet geeft de gemeente de mogelijkheid om kosten voor grondexploitatie en financiële bijdragen van een ontwikkelaar vast te leggen. Dit kan als er geen akkoord is over een anterieure overeenkomst en het plan toch door moet gaan.

Een berekening helpt de gemeente daarbij om te controleren of de gevraagde kosten eerlijk en redelijk zijn, ook als de voorkeur uitgaat naar een overeenkomst met de ontwikkelaar of eigenaren.

3.8. Kavelruil

3.8.1. Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet maakt stedelijke kavelruil mogelijk als een vrijwillige manier voor eigenaren om percelen te ruilen. Dit gebeurt via een kavelruilovereenkomst. Omdat het geen verplicht instrument is, kan de gemeente de ruiling niet afdwingen. De gemeente kan wel ondersteunen en het proces begeleiden.

4. Financiële beheersing en verantwoording

4.1. Inleiding

De financiële verantwoording in de Nota Grondbeleid 2025 volgen de regels uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV (2023). Deze notitie vervangt de versie uit 2019 en is aangepast vanwege de invoering van de Omgevingswet.

De gemeente neemt bij grondbeleid financiële risico's, bijvoorbeeld bij de aankoop of ontwikkeling van grond. Deze risico's worden beheerd via de jaarlijkse planning en controle (P&C)-cyclus en de richtlijnen van de commissie BBV. Als de commissie nieuwe regels opstelt, past de gemeente deze direct toe zonder dat deze Nota grondbeleid opnieuw hoeft te worden aangepast.

4.2. Actiever situationeel grondbeleid

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente grond en ontwikkelt deze op eigen kosten en risico. Dit betekent vaak dat de gemeente eerst moet investeren in de aankoop en ontwikkeling van de grond. Het duurt meestal enkele jaren voordat deze kosten (gedeeltelijk) worden terugverdiend. Dit wordt ook wel de "badkuip" aan voorinvesteringen genoemd, omdat er in het begin vooral uitgaven zijn voordat opbrengsten volgen.

Het uitgangspunt binnen het actiever situationeel grondbeleid is om te voldoen aan de ambitie van de gemeente, binnen afgewogen, verantwoorde financiële kaders en ambtelijke capaciteit.

4.3. Activeren van voorbereidingskosten

Voordat de gemeente start met een grondexploitatie, kan de gemeenteraad geld vrijmaken voor de voorbereidingskosten. Dit geld wordt gebruikt voor zaken zoals het opstellen van het omgevingsplan, personeelskosten en benodigde onderzoeken.

De gemeente kan deze voorbereidingskosten vastleggen op de balans als immateriële vaste activa (IMVA). Dit betekent dat de kosten als een investering worden gezien, die later, indien het een ontwikkeling of project wordt kan worden terugverdiend.

4.4. Risicomanagement

De gemeente voert jaarlijks bij de jaarrekening een risicoanalyse uit om financiële en ruimtelijke risico's van ruimtelijke ontwikkelingen te beoordelen. Dit gebeurt ook tussentijds bij de bestuur rapportages. Ook ontwikkelingen waarbij de gemeente alleen ondersteunt, zoals vergunningverlening, worden meegenomen in de risicoanalyse.

Risico's worden verdeeld in:

- **Algemene risico's:** Bijvoorbeeld economische veranderingen.
- **Projectspecifieke risico's:** Risico's die alleen voor een bepaald project gelden.

Als een ruimtelijke ontwikkeling winstgevend genoeg is kan de gemeente kiezen om deze in te zetten om verliesgevende exploitaties mogelijk te maken. Anders kan er geld gehaald worden uit de reserve grondexploitatie. Als deze reserve niet genoeg is, kan de gemeente geld gebruiken uit de algemene reserve.

Bij verliesgevende grondexploitaties wordt een speciale voorziening getroffen. De gemeente West Betuwe kiest ervoor om dit tegen de contante waarde te doen. De gemeente houdt hierbij rekening met toekomstige kosten en beheert deze via de reserve grondexploitatie.

BBV richtlijnen

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

- Het afdekken van verliezen: de gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies wordt tegen contante waarde afgedekt met deze verliesvoorziening.
- De (tussentijdse) winstneming
- De kostensoorten
- De rentetoe rekening
- De disconteringsvoet
- De looptijd

Bij haalbaarheidsonderzoek voor:

- Activeren voorbereidingskosten (IMVA)
- Activeren van grondaankopen (MVA)

5. Verantwoordelijkheden raad en college

Op basis van de Gemeentewet hebben de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden binnen het grondbeleid. De raad stelt de kaders voor het grondbeleid vast en controleert of het college het beleid volgens deze afspraken uitvoert. Het college is verantwoordelijk voor het uitvoeren van het grondbeleid en informeert de raad hierover via de programmabegroting, jaarrekening en tussentijdse (financiële) ontwikkelingen.

Bij belangrijke beslissingen met aanzienlijke gevolgen voor de gemeente krijgt de raad vooraf de gelegenheid om haar wensen en bedenkingen te geven en eventuele bezwaren te uiten. Hiermee blijft de samenwerking tussen de raad en het college transparant en goed gecontroleerd.

Onderwerp	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren Nota 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 als onderdeel van P&C-cyclus	-
Vorbereidings krediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Vestigen van een voorlopig voorkeursrecht
Onteigening	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel Nota Grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kader in de Nota Grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief
Kostenverhaal	Vaststellen Nota Kostenverhaal	Aangaan samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon.

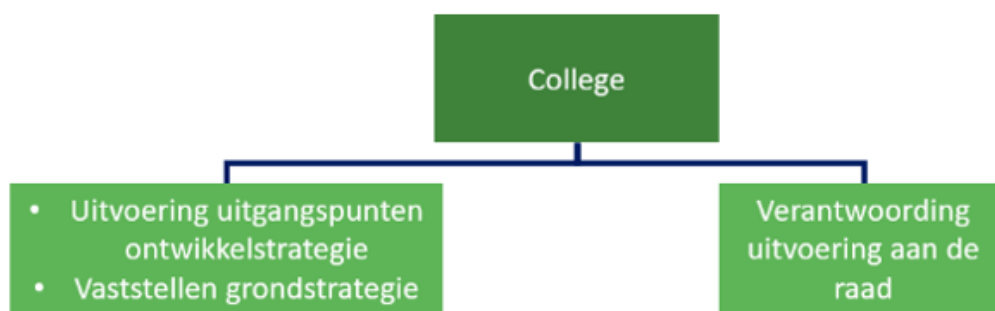
Figuur 5 Overzicht verantwoordelijkheden raad en college

Onderwerp	Raad	College
Ontwikkelstrategie	Vaststellen nieuwe ontwikkelstrategie	Uitvoeren van uitgangspunten
	Budgetrecht	
Grondstrategie	Budgetrecht	Vaststellen grondstrategie
	Controleren uitvoering door college	Verantwoording afleggen uitvoering
	(paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	(paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)

Figuur 6 Overzicht verantwoordelijkheden raad en college ontwikkel- en grondstrategie



Figuur 7 Stroomschema verantwoordelijkheden raad ontwikkel- en grondstrategie



Figuur 8 Stroomschema verantwoordelijkheden college ontwikkel- en grondstrategie

Aldus besloten in de openbare vergadering van 27 mei 2025, nummer 2025-043,

de griffier

Hans van der Graaff

de voorzitter

Servaas Stoop

Bijlage 1 Toelichting vormen grondbeleid

Actief grondbeleid

Er is sprake van actief grondbeleid indien de gemeente ten behoeve van een bepaalde gebiedsontwikkeling de benodigde gronden verworft en daar ook actief op inzet om die te verwerven. Vervolgens wordt zelf bouw- en woonrijp gemaakt en worden de gronden daarna aan derden uitgegeven. De gemeente neemt dus het gehele proces van de grondexploitatie voor haar rekening. Mits de markt het toelaat kan de gemeente de productiekosten volledig in de uitgifteprijs verhalen.

Gemeentelijke regie

De gemeente heeft de regie aangaande de ontwikkeling in eigen hand. De gemeente bepaalt zelf (voor zover dat al niet mogelijk is met andere gemeentelijke instrumenten) de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en uitgifteprijs. De eigendomspositie vergroot en vergemakkelijkt de mogelijkheden hiertoe.

Exploitatie en risico

De gemeente draagt zelf voor 100% het risico van de grondexploitatie. In sommige gevallen kan dit zelfs nog verder gaan in die zin dat de gemeente ook participeert in de vastgoedexploitatie. Tegenover dit risico staat het kunnen realiseren van winsten en verevening met andere gemeentelijke plannen.

Kostenverhaal

Indien kosten worden verhaald in de uitgifteprijs is het mogelijk alle productiekosten te verhalen en in sommige gevallen zelfs meer indien de markt dit toelaat. In andere gevallen is sprake van een negatieve grondexploitatie.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente haar instrumenten in om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Daarmee maakt de gemeente het voor derden mogelijk een ontwikkeling te realiseren.

Gemeentelijke regie

De gemeente verliest ten opzichte van het actief grondbeleid een deel van haar regie. Vaak worden tezamen met de private partij de planinhoud, kwaliteit, uitvoeringssnelheid en verkoopprijs bepaald. De gemeente bewaakt de belangrijkste kaders aan de hand van het publiekrechtelijk instrumentarium, maar heeft geen privaatrechtelijke mogelijkheden om extra te sturen.

Exploitatie en risico

Kansen en risico's liggen bij faciliterend grondbeleid grotendeels bij de private partij die de gebiedsontwikkeling realiseert.

Kostenverhaal

De gemeente beperkt zich bij faciliterend grondbeleid tot het plegen van kostenverhaal via het sluiten van een overeenkomst dan wel via de beschikbare publiekrechtelijke afdwingbare route. Hiermee kunnen de gemeentelijke kosten worden verhaald, maar het realiseren van winst is niet mogelijk. Indien een gebiedsontwikkeling echter een tekort vertoont, is sprake van zogeheten macroaftopping, en draagt de gemeente dit tekort.

Actief/faciliterend grondbeleid

Naast bovengenoemde uitersten bestaan er ook diverse samenwerkingsmodellen. In het onderstaande zijn de meest voorkomende toegelicht. De gevolgen voor de mogelijkheden als gemeente regie te voeren en voor het dragen van de financiële consequenties zijn daarbij telkens gelegen tussen de resultaten daarbij bij de twee uitersten van actief en faciliterend grondbeleid.

Bouwclaimovereenkomst

Een bouwclaimovereenkomst gaat uit van het principe dat een marktpartij zijn gronden verkoopt en in eigendom overdraagt aan de gemeente en als tegenprestatie hiervoor bouwrijpe grond verworft van de gemeente met het recht om deze gronden te bebouwen. De uiteindelijk door de marktpartij te verwerven gronden kunnen in het gebied liggen waarop de eerste grondtransactie betrekking heeft, maar een situering elders in de gemeente is ook een mogelijkheid.

Concessieovereenkomst

In dit model vindt samenwerking slechts in zeer lichte vorm plaats. Uitgangspunt van het concessiemodel is verkoop van ruwe bouwgrond van de gemeente aan een ontwikkelende partij die vervolgens het openbaar gebied realiseert c.q. laat realiseren, deze voorzieningen met ondergrond terug overdraagt aan de gemeente en op de bouwgrond zijn bouwontwikkeling (het vastgoed) realiseert.

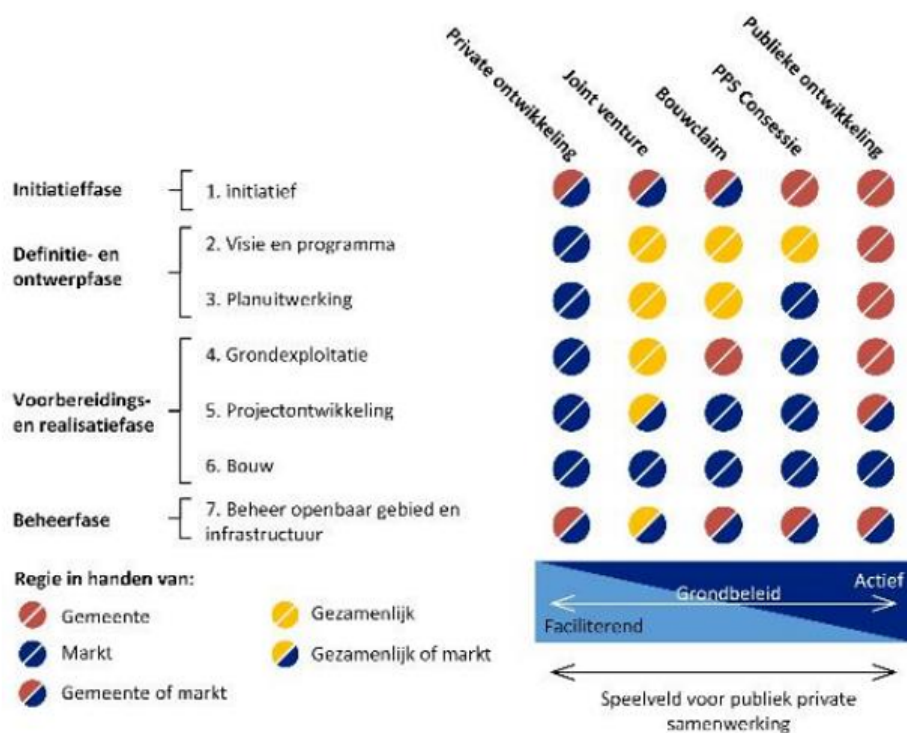
Samenwerkingsovereenkomst

Deze samenwerking gaat uit van een betrekkelijk normale grondexploitatie waarin partijen ieder voor een nader overeen te komen percentage deelnemen. Alle investeringen worden in de grondexploitatie ingebracht. De gemeente en de marktpartij delen in winst en verlies. Deze methode vereist een goede en open boekhouding. Die zal zowel voor de marktpartij als de gemeente begrijpelijk moeten zijn. In samenwerking tussen gemeente en de marktpartij wordt dus bouw- en woonrijp gemaakt. In de praktijk is het veelvuldig zo dat de particuliere partij vervolgens de bouw- en woonrijpe grond afneemt vanuit de grondexploitatie waarin hij zelf één van de samenwerkingspartners is. Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst kan nuttig zijn om risico's te delen of om kennis op het vlak van bijvoorbeeld de markt te kunnen delen.

Gezamenlijke rechtspersoon (joint venture)

Inbreng van de ontwikkeling in een gezamenlijke rechtspersoon heeft tot gevolg dat de gehele ontwikkeling (meestal) min of meer wordt onttrokken aan de directe invloedssfeer van partijen. De rechtspersoon treedt immers als zelfstandige op in het rechtsverkeer. Redenen om geen "simpele" samenwerkingsovereenkomst aan te gaan, maar een aparte rechtspersoon op te richten, kunnen liggen in de omvang van het project, het beter regelen van de zeggenschap en aansprakelijkheidskwesties. Net als bij de samenwerkingsovereenkomst geldt ook hier dat het aangaan van een dergelijke samenwerking nuttig kan zijn om risico's en kennis te delen.

Onderstaande figuur geeft de samenhang tussen de verschillende opties weer.



Bijlage 2 Wettelijke kaders grondbeleid

Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader waaruit deels ook uitgangspunten volgen. Deze kaders zijn in deze bijlage toegelicht.

Staatssteun

Het als gemeente verlenen van zogeheten "Staatssteun" kan ongeoorloofd zijn als het de markt verstoort en dit moet voorkomen worden. Zeker binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van gronden en ander vastgoed door de gemeente. Het verlenen van staatssteun kan dan aan de orde zijn als de gemeente voor meer dan de marktwaarde vastgoed verwerft dan wel voor minder dan de marktwaarde verkoopt. In deze Nota grondbeleid is beschreven wanneer dit van toepassing kan zijn en hoe de gemeente ongeoorloofde staatssteun voorkomt.

Aanbestedingsrecht

De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving is nader uitgewerkt in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Het gemeentelijk aanbestedingsbeleid formuleert regels voor wanneer en op welke wijze overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Het aanbestedingsbeleid formuleert dit voor alle soorten overheidsopdrachten die de gemeente kent. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt. Ook dan is het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van toepassing.

Kostenverhaal

Gemeenten zijn verplicht om kosten die zij maken ten behoeve van een bouwactiviteit te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet (Ow).

Waar de bouwactiviteit wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar de bouwactiviteit wel faciliteert en daar kosten voor maakt (zoals bijvoorbeeld het in procedure brengen van een wijziging van het omgevingsplan). Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan twee belangrijke routes:

- Minnelijke route via een overeenkomst: De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een (wijziging van een) omgevingsplan voor de bouwactiviteit een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan de dan vastgestelde kostenverhaalsregels (zie hierna). Anterieur bestaat er meer vrijheid.
- Afdwingbare route via kostenverhaalsregels: De gemeente is verplicht gelijktijdig met het vaststellen van de wijziging van het omgevingsplan waarmee de bouwactiviteit planologisch mogelijk wordt gemaakt zogeheten kostenverhaalsregels vast te stellen indien vóór vaststelling van het omgevingsplan geen overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. Het kostenverhaal is dan, met het vaststellen van de kostenverhaalsregels, op afdwingbare wijze geregeld op basis van de regels uit hoofdstuk 13 Ow. De route van het kostenverhaal verloopt dan door het, op basis van de dan vastgestelde kostenverhaalsregels, opnemen van een betalingsvoorschrift in een door de initiatiefnemer aan te vragen beschikking. Deze route kent minder vrijheden dan de minnelijke route omdat de kostenverhaalsregels moeten voldoen aan de regels uit hoofdstuk 13 Ow.

Een relevante aanvulling op de genoemde afdwingbare route is een keuze daarbinnen tussen twee modellen; een model met en zonder tijdvak. Beide modellen vallen onder de route van het afdwingbaar kostenverhaal. Het model met tijdvak is bedoeld om toe te passen bij zogeheten integrale ontwikkelingen; ontwikkelingen waarbij vooraf voldoende helder is waar wat wordt gerealiseerd. Het model zonder tijdvak is opgenomen als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

Wet Bibob

De Wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur) heeft als doel te voorkomen dat een overheid indirect criminele activiteiten financiert mede als gevolg waarvan andere ondernemers benadeeld worden. In het grondbeleid c.q. bij gebiedsontwikkeling is deze wet van toepassing bij met name het door de overheid aangaan van een overeenkomst met betrekking tot vastgoed. Een "Bibob-toets" is dan aan de orde. Dit kan betekenen dat de partij met wie de gemeente voornemens is een overeenkomst aan te gaan een vragenlijst moet invullen en de gemeente, mede op basis van eigen

onderzoek, beoordeelt of een overeenkomst kan worden aangegaan met de betreffende partij gezien de doelen van de Wet Bibob.

Besluit begroting en verantwoording Provincie en Gemeenten

Voor het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)" van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen.

Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen.

Didam-arrest

Op 26 november 2021 is door de Hoge Raad het zogeheten "Didam-arrest" gewezen. In deze uitspraak gaat de Hoge Raad in op de manier waarop overheden marktpartijen moeten selecteren bij de verkoop van vastgoed. Indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van dit vastgoed of te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn, dan moet de gemeente de gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria.

Teneinde deze gelijkheid te creëren, moet de gemeente bovendien een passende mate van openbaarheid verzekeren met betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak
- De selectieprocedure
- Het tijdschema
- De toe te passen selectiecriteria

De informatie over deze selectieprocedure moet bovendien:

- Tijdig bekend worden gemaakt
- Op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen

Het bieden van bovengenoemde mededingingsruimte is niet vereist indien vooraf vaststaat of te verwachten is dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Dit moet dan toetsbaar zijn op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. In dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop bekend te maken op dusdanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen inclusief een onderbouwing waarom er naar het oordeel van de gemeente slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de verkoop.

Bijlage 3 Handreiking ontwikkelstrategie

Een ontwikkelstrategie helpt de gemeente om gebiedsontwikkeling goed te plannen en uit te voeren. Het geeft richting aan het proces en maakt keuzes duidelijk. Hierdoor krijgt de gemeente meer grip op de ontwikkeling en is ze minder afhankelijk van de markt.

Schaalniveaus van ontwikkelstrategieën:

- Gemeentelijke strategie: Dit niveau richt zich op brede, strategische keuzes, zoals woningbouwlocaties of uitbreidingsplannen. De focus ligt op verkenningen en het opstellen van een afwegingskader om prioriteiten te bepalen en middelen effectief in te zetten.
- Gebiedsstrategie: Hier gaat het om een concreet gebied, vaak met een masterplan. De strategie biedt overzicht en structuur voor de volgende stappen richting uitvoering. Er wordt gekeken hoe deelprojecten zelfstandig kunnen worden ontwikkeld. Ook worden de kosten en opbrengsten per ontwikkeling of project berekend om de haalbaarheid te toetsen.

Alle ontwikkelstrategieën helpen de gemeente om plannen om te zetten in uitvoerbare projecten. Ze bieden structuur voor samenwerking, financiële haalbaarheid, fasering en verkoopstrategieën. Zo wordt een helder en praktisch pad uitgestippeld van idee tot uitvoering.

Format op hoofdlijnen voor een ontwikkelstrategie
Inleiding
Doel en achtergrond van de ontwikkelstrategie
Korte omschrijving van de locatie en context
Aanleiding voor de herontwikkeling
Doelstellingen en ambities van de gemeente
Analyse van de locatie
Huidige situatie en kenmerken van de locatie (functie, eigendom, omgeving)
Sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse).
Ruimtelijke, functionele en economische context
Visie en doelen
Gewenste ruimtelijke en functionele invulling
Ambities voor kwaliteit, duurzaamheid en leefbaarheid
Beeoogde rol van de gemeente (actief of faciliterend)
Programmatistische doelen (bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerrein, voorzieningen)
Programma van Eisen
Functionele eisen (bijvoorbeeld woningtypes, openbare ruimte, groen)
Kwaliteitseisen (duurzaamheid, architectuur, materiaalgebruik)
Financiële eisen (haalbaarheid en budgettering)
Planning en faseringseisen
Grondbeleid en Eigendomssituatie
Eigendomssituatie en gronduitgiftebeleid
Verkoopstrategie voor kavels of grond
Mogelijke samenwerkingsmodellen (publiek-privaat)
Gebruik van instrumenten zoals voorkeursrecht of onteigening
Financiële haalbaarheid
Kostenraming en opbrengstenanalyse
Exploitatieberekeningen en scenario's
Risicoanalyse en risicobeheer
Mogelijke subsidies of externe financieringsbronnen
Go-no go moment
Uitvoeringsstrategie en Planning
Stappenplan voor de uitvoering

Fasering en prioriteiten
Aanpak voor aanbesteding of marktselectie
Besluitvormingsprocedures en vergunningen
Communicatie en Participatie
Betrokkenheid van bewoners, ondernemers en belanghebbenden
Communicatieplan en participatieaanpak
Informatievoorziening en inspraakmomenten
Monitoring en Evaluatie
Criteria voor succes en voortgangscontrolé.
Periodieke evaluaties en bijsturing waar nodig.
Rapportage naar de gemeenteraad en stakeholders.
Bijlagen
Kaarten, plattegronden en visualisaties
Onderzoeken en rapportages.
Financiële tabellen en scenario's
Juridische en beleidsmatige documenten

Bijlage 4 Handreiking grondstrategie

Gaat de gemeente een actiever grondbeleid toepassen dan zal zij veelal gronden moeten gaan verwerven. Met een grondstrategie kan de gemeente deze verwervingsopgave structureren. Hiermee maakt zij risico's inzichtelijk en zorgt zij voor structuur tijdens het proces.

Een grondstrategie vertaalt het gemeentelijke grondbeleid naar een praktische aanpak voor een specifieke locatie. Het helpt om doelen en plannen beter uit te voeren en zorgt ervoor dat beslissingen binnen ontwikkelingen op een consequente en zorgvuldige manier worden genomen.

Zo biedt een grondstrategie de gemeente een duidelijk stappenplan om grond aan te kopen en projecten te ontwikkelen. Het zorgt ervoor dat het proces efficiënt en volgens regels verloopt, terwijl de strategie flexibel kan worden aangepast aan specifieke situaties.

Format op hoofdlijnen voor een ontwikkelstrategie
Inleiding
Doel en achtergrond van de grondstrategie
Korte omschrijving van de locatie en context
Aanleiding voor de verwervingsopgave
Bestaand beleid zoals de Nota Grondbeleid
Instrumentarium
Beschikbaar grondinstrumentarium (verleiden, stimuleren, wettelijk)
Grondverwervingsopgave
Doelstellingen in het gebied
Inventarisatie grondeigendommen
Inventarisatie verwervingsopgave
Verwachte financiële impact van de verwervingsopgave
Strategische aanpak en inzet instrumenten
Strategische aanpak
Planning en voortgangsrapportage
Organisatie
Capaciteit
Mandaat
Middelen
Aankoopkrediet