

Nota grondbeleid 2025

De raad van de gemeente Beesel

- gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Beesel van 24 juni 2025,

Gelet op het **aangenomen amendement** (aanpassing mandaat nota grondbeleid), ingediend door CDA en VLP,

Gelet op het **aangenomen amendement** (verrekening gemeentelijke grondexploitatiekosten), ingediend door Samen Verder Beesel,

BESLUIT:

1. De nota grondbeleid 2025 vast te stellen;
2. 2a. Het college te mandateren om strategische verwervingen te doen tot een maximum bedrag van € 500.000 per transactie, met een maximale balanswaarde van € 2.500.000 binnen de kaders die de nota grondbeleid hiervoor bevat;
2b. Verwervingen met een transactiewaarde tussen de € 500.000 en € 750.000 niet te doen voordat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld om wensen en bedenkingen te uiten conform artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet.
2c. De werkwijze ten aanzien van de voorhangprocedure (wensen en bedenkingen) nader uit te werken in het Reglement van Orde van de raad en de wijziging van het reglement voor besluitvorming voor te leggen aan de raad;
3. Daar waar in de 'Nota Grondbeleid 2025' de oorspronkelijke formulering van het mandaat is opgenomen, deze te vervangen door de formulering zoals door de raad is vastgesteld.

1. Inleiding

De gemeente staat voor grote opgaven en heeft ambities op verschillende beleidsvelden om uitvoering te geven aan het coalitieakkoord en de vastgestelde beleidskaders. Ook zijn er belangrijke nieuwe beleidskaders in ontwikkeling, zoals de Toekomstvisie en de Omgevingsvisie.

Grondbeleid is een middel om tot uitvoering van deze ambities te komen. Het is daarom belangrijk om met elkaar de kaders vast te leggen over de wijze waarop we dit uitvoeren.

De afgelopen jaren heeft de gemeente een situationeel grondbeleid gevoerd. De gemeente paste de verschillende rollen in het grondbeleid toe. Denk hierbij aan aanvankelijk actief faciliterend grondbeleid en later actief grondbeleid bij het project Oppe Brik, actief grondbeleid door de aankoop van vastgoed om maatschappelijke ontwikkelingen mogelijk te maken en daarnaast faciliteerde de gemeente private initiatieven.

We hanteerden voor het grondbeleid de wettelijke kaders, maar hadden zelf nog geen expliciete kaders. Met de nota grondbeleid leggen we de kaders vast om een solide grondbeleid te voeren. Hiermee zijn de kaders waarbinnen het college en de raad het grondbeleid uitvoeren transparant op basis van de nota grondbeleid.

Deze nieuwe nota grondbeleid legt de basis voor een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente bij ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding, rol en inzet van instrumenten het meest geschikt is. Het dynamisch grondbeleid geeft de gemeente de ruimte om waar nodig een actieve houding aan te nemen en de instrumenten van het grondbeleid in te zetten. Het grondbeleid is samengevat in de 'routekaart' en wordt vervolgens in de volgende hoofdstukken nader toegelicht. Hiermee kunnen we het grondbeleid inzetten om uitvoering te geven aan onze ambities.

Om de leesbaarheid van deze nota te vergroten, wordt de term 'initiatief' gebruikt bij private initiatieven, bijvoorbeeld van een particuliere grondeigenaar, een stichting, de provincie, een projectontwikkelaar, een belegger of een andere marktpartij. Daarnaast worden initiatiefnemers

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

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 ligt de doelstellingen van het grondbeleid toe. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 de koers van het grondbeleid. Hierin staat wanneer een afweging voor de grondpolitiek aan de orde is en welke drie stappen de gemeente dan doorloopt. De routekaart verbeeldt dit proces. De drie stappen zijn als volgt:

stap 1 Bepaling van de houding (hoofdstuk 4)

stap 2 Keuze rol (hoofdstuk 5)

stap 3 Inzet grondbeleidsinstrumenten (hoofdstuk 6).

Daarna worden in hoofdstuk 7 mogelijke samenwerkingsvormen beschreven. In hoofdstuk 8 staat het financiële kader en de nota sluit af in hoofdstuk 9 met een uitleg over verantwoording en governance.

2. Doelstellingen

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

De ambities van de gemeente Beesel liggen vast in het coalitieakkoord en de structuurvisie (en later de omgevingsvisie). De beleidsdoelen zoals volkshuisvesting, bedrijven, mobiliteit en duurzaamheid liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Deze beleidsdoelen komen samen in de doelenboom.

Het grondbeleid helpt om een strategische afweging te maken over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn of te worden. In de nota grondbeleid maakt de gemeente geen inhoudelijke keuzes en wordt ook geen prioritering vastgelegd.



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

3. Koers

Wanneer is een afweging voor de grondpolitiek aan de orde?

Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondpolitiek te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld ambities op het gebied van gezondheid, welzijn en zorg, passende woningen voor alle inwoners en duurzaamheid. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer die vragen om een afweging in de grondpolitiek.



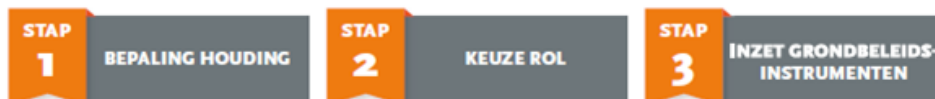
Figuur 2 Aanleiding afweging grondpolitiek

Dynamisch grondbeleid

De gemeente Beesel voert een **dynamisch grondbeleid**. Dit betekent dat de gemeente voor ieder initiatief bepaalt welke **houding** wordt aangenomen, welke **rol** de gemeente wil innemen en welke **instrumenten** ze gaat inzetten.

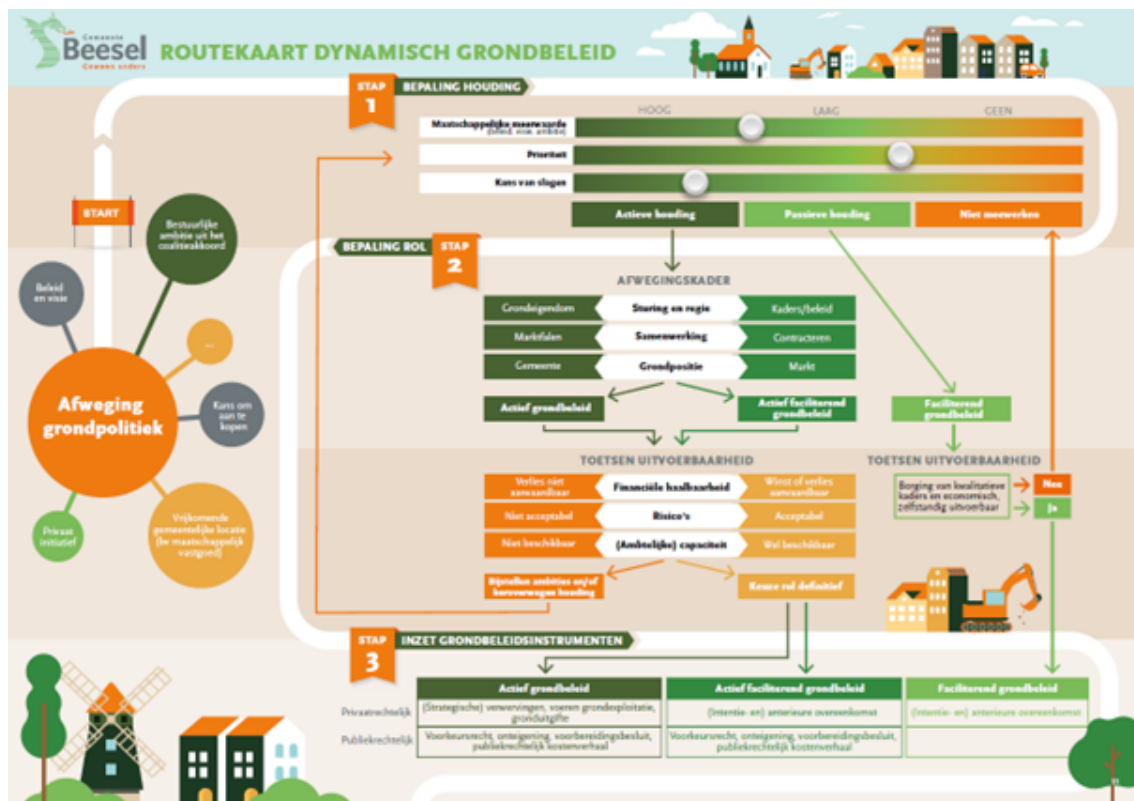
Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek initiatief veranderen in de tijd.

De gemeente doorloopt bij de bepaling van de grondpolitiek drie stappen.

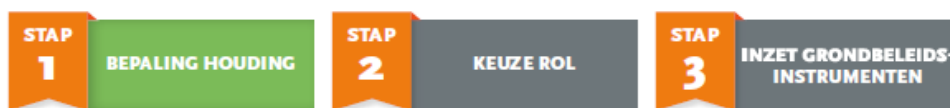


Figuur 3 Stappen bepalen grondpolitiek

Routekaart



4. Bepaling houding



Het college bepaalt eerst de aan te nemen **houding** voor een initiatief. Het college kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding het college inneemt, hangt af van de mate waarin een initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de visies, het beleid, de bestuurlijke ambities en of er koppelkansen mogelijk zijn. Met andere woorden: de mate waarin het initiatief maatschappelijke meerwaarde realiseert. Daarnaast is van belang of het initiatief voor de gemeente prioriteit heeft en wat de kans van slagen is. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of beleidsopgave van de gemeente, dan zal het college eerder kiezen voor een actieve houding. Dat geeft de mogelijkheid om regie te voeren op het initiatief en te sturen zodat het initiatief het gewenste resultaat oplevert. Het college neemt eerder een actieve houding aan als een initiatief een vliegwiel is voor andere initiatieven/opgaven en er hiermee koppelkansen ontstaan. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of ambities, dan kan het college een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kader sturen. Daarnaast kan het college besluiten om niet mee te werken aan een initiatief. Dit gebeurt als het initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.

Het 'schuifjesmodel' helpt het college om haar houding te bepalen. Per aspect geeft het college aan in welke mate het initiatief 'scoort'. Het is een hulpmiddel om de keuze voor een houding te motiveren. In onderstaande figuur staat een voorbeeld van de schuifjes ter illustratie.



Figuur 4 Schuifjesmodel keuze houding

5. Keuze rol

In het dynamisch grondbeleid onderscheiden we drie rollen voor de gemeente. Deze drie rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk. Als een initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief. Dit hoofdstuk start met een uitleg van de drie rollen. Vervolgens geeft dit hoofdstuk uitleg hoe de gemeente de keuze voor een rol maakt.

	actieve houding	passieve houding	niet meewerken
rol	actief grondbeleid	actief faciliterend grondbeleid	faciliterend grondbeleid
kenmerken	regie en sturing noodzaak en urgentie grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen gemeentelijke grondexploitatie hoger risicoprofiel	gedeelde regie deels loslaten nadruk op samenwerken aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig risico voornamelijk bij de markt	reguliere publiek-rechtelijke taak en toetsing geen of lage prioriteit gemeente

Figuur 5 Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. De keuze voor actief grondbeleid kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt dan ook op het tijdspad waarbinnen het initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het initiatief voor de gemeente maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en de gemeente 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 een planologische procedure om de gewenste functie te verkrijgen, zorgt voor de aanleg en inrichting van de openbare ruimte en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

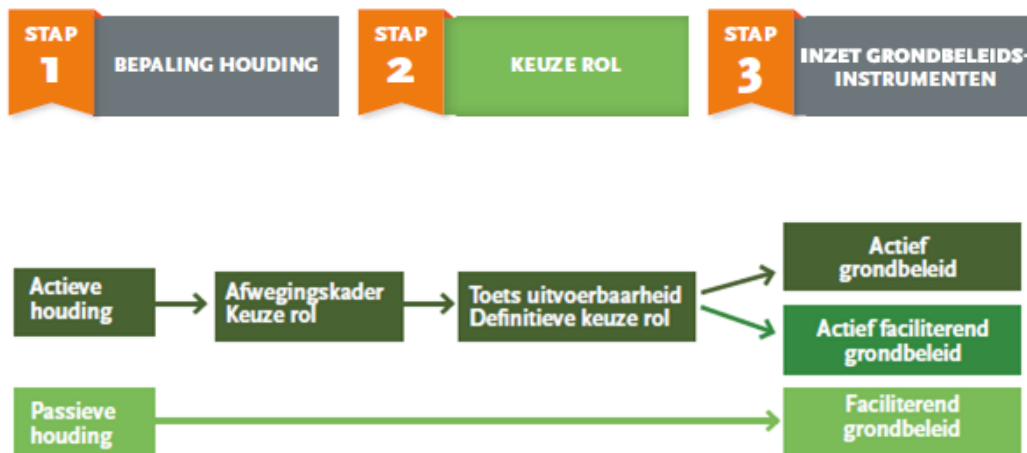
Actief faciliterend grondbeleid

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat de gemeente niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. De private partij voert dan de grondexploitatie. De gemeente faciliteert het initiatief en doet dit niet vanaf de zijlijn, maar met een actieve houding. De gemeente ondersteunt het initiatief dus actief. Dit kan zij bijvoorbeeld doen door het visietraject en het planologisch proces te trekken. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het initiatief binnen het door de gemeente gewenste 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 initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. De gemeente is bereid om budget beschikbaar te stellen voor de benodigde capaciteitsinzet. De kosten van de inzet kan de gemeente mogelijk verhalen. Dit is echter niet altijd mogelijk. 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 inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het initiatief heeft voor de gemeente een lage of geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een passievere houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiek-rechtelijke bevoegdheden gecombineerd met privaatrechtelijke overeenkomsten. Mocht het niet komen

tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdsplan, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is dan sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst liggen de afspraken over onder andere het programma en het kostenverhaal vast. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de private partij.



Figuur 6 Keuze rol

In de tweede stap maakt de gemeente de keuze voor de gemeentelijke rol. Bij een actieve houding maakt de gemeente een afweging op verschillende aspecten om te bepalen of ze kiest voor actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid. De weging van argumenten op de verschillende aspecten is niet voor ieder initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat de gemeente volledige sturing en regie wil hebben door grondposities in te zetten of grond aan te kopen. Een andere keer kan het zijn dat de gemeente goede afspraken kan vastleggen met een marktpartij, waardoor een actief faciliterende rol volstaat.

Bij een passieve houding past de gemeente faciliterend grondbeleid toe.

Kan de gemeente de kwalitatieve kaders niet borgen met een anterieure overeenkomst? Of is het initiatief economisch niet uitvoerbaar zonder inzet van gemeentelijke middelen? Dan verleent de gemeente alsnog geen medewerking aan het initiatief.

Keuze van de rol bij een actieve houding



Figuur 7 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde

Hoeveel sturing en regie de gemeente bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie de gemeente wenst. Ook de noodzaak en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin de gemeente het voortouw wil nemen. Bij de afweging voor de gewenste rol neemt de gemeente mee of de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Op het moment dat de gemeente voldoende sturing kan uitoefenen vanuit het aanwezige beleid en ook zicht heeft dat de ambitie wordt gerealiseerd kan de gemeente de ontwikkeling overlaten aan een marktpartij. Als de gemeente de grond zelf in eigendom verwerft dan heeft ze de

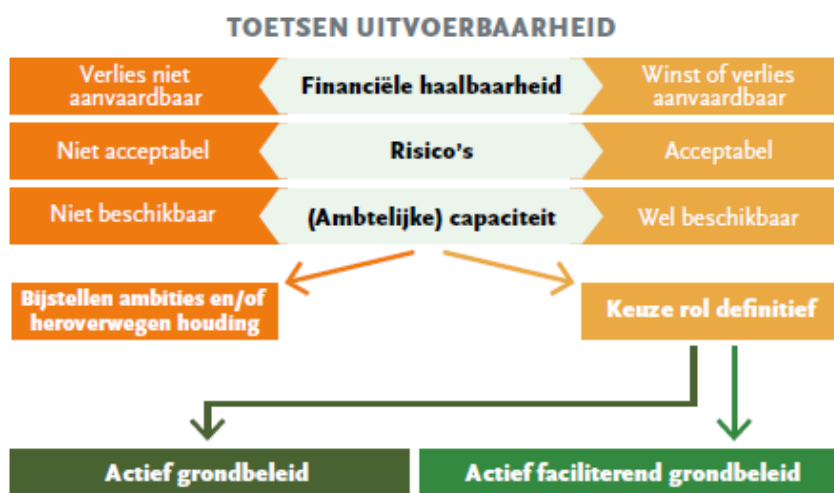
volledige regie. Ze kan dan namelijk zowel vanuit haar publiekrechtelijke als haar privaatrechtelijke rol het ruimtelijk initiatief oppakken.

Samenwerken

De mate van de gewenste gemeentelijke regie hangt ook samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met marktpartijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Hierbij is het essentieel om de afspraken vast te leggen in een samenwerkingsverband en/of anterieure overeenkomst. Als het mogelijk is om goede contractuele afspraken te maken, dan kan een actief faciliterende rol volstaan. Mocht dit niet mogelijk zijn of er is sprake van marktfalen, dan zal de gemeente kiezen voor actief grondbeleid.

Grondpositie en marktinitiatief

Heeft een marktpartij de gronden in eigendom? En is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen? Dan is actief faciliterend grondbeleid een passende rol. Als de gemeente (een groot deel van) de gronden in eigendom heeft, dan ligt het voor de hand om vanuit deze eigendomspositie als gemeente zelf het plan te realiseren. Ze behoudt dan volledige regie. Als het (volledige) eigendom nog niet bij de gemeente ligt maar zij wel bereid is om de gronden te verwerven zal voor actieve grondpolitiek worden gekozen. Als het eigendom versnipperd is over meerdere eigenaren, waardoor (een effectieve) realisatie van het initiatief onder druk komt te staan, kan de gemeente voor actief grondbeleid kiezen.



Figuur 8 Toets uitvoerbaarheid

Na de keuze voor de rol aan de hand van bovengenoemde aspecten, beoordeelt de gemeente de **uitvoerbaarheid**. Hierbij toetst de gemeente aan de volgende aspecten:

Financiële haalbaarheid

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

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan ook dan besluiten om de grondexploitatie op te pakken of om mee te werken, als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente en haar kernen en daarom wordt het tekort aanvaard.

Risicoprofiel

De gemeente maakt al dan niet op hoofdlijnen inzichtelijk wat het risicoprofiel van het ruimtelijk initiatief is. Ze kijkt hierbij naar risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak en beoordeelt of het risicoprofiel aanvaardbaar is. Bij actief grondbeleid loopt de gemeente het financiële risico van de grondexploitatie. Bij actief faciliterend grondbeleid kan het bestuurlijke risico wat nadrukkelijker spelen, omdat de gemeente hierbij afhankelijk is van de marktpartij voor de voortgang. Als het risicoprofiel

niet acceptabel is voor de gemeente, dan kan een heroverweging van de ambities en/of de houding plaatsvinden.

Inzet van capaciteit

Bij zowel actief grondbeleid als actief faciliterend grondbeleid is de inzet van (ambtelijke) capaciteit nodig. De benodigde disciplines en inzet verschilt per rol. De gemeente beoordeelt of zij voldoende capaciteit beschikbaar heeft of (tijdelijk, extern) kan aantrekken. Als de benodigde capaciteit niet beschikbaar is of niet kan worden aangetrokken zal de rol moeten worden heroverwogen of de ambities worden bijgesteld.

Functie	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid
Projectleider	integraal verantwoordelijk voor aansturing initiatief en grondexploitatie	begeleiden gemeentelijke proces, aanspreekpunt initiatiefnemer
Planeconoom en financieel consultant	grondexploitatie en risicoanalyse	toetsen economische uitvoerbaarheid en kostenverhaal
Grondzakenmedewerker	grondverwerving, gronduitgifte, tijdelijk beheer	
Privaat jurist	overeenkomsten m.b.t. grondverwerving en gronduitgifte	intentie- en anterieure overeenkomst, eventueel samenwerkingsovereenkomst
RO-adviseur	opstellen planologische maatregel	begeleiden planologische maatregel
Stedenbouwkundige	stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan	kaders stellen en toetsen stedenbouwkundige opzet, verkavelingsplan en beeldkwaliteitsplan
Projectleider civiele en cultuurtechniek	inrichtingsplan, voorbereiding en realisatie bouw- en woonrijp maken	toetsen inrichtingsplan en toezicht bouw- en woonrijp maken
Vakspecialisten, zoals groen, bodem, water, verkeer, wonen, economie en maatschappelijk vastgoed	adviseren op specifieke beleidsterreinen en expertise	adviseren op specifieke beleidsterreinen en expertise
Communicatie	gebiedscommunicatie en -promotie	
Vergunningverlening, toezicht en handhaving	m.b.t. omgevingsvergunningen	

De rol bij een passieve houding



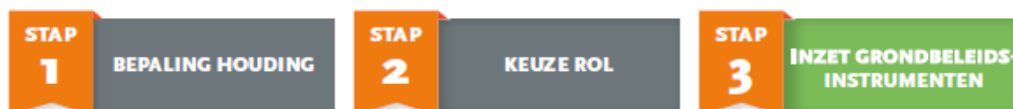
Figuur 9 Rol bij passieve houding

Het college kiest voor een faciliterende rol als het initiatief wenselijk is, maar voor de gemeente geen prioriteit heeft of de kans van slagen laag is. Het initiatief past binnen het gemeentelijke beleid en draagt in beperkte mate bij aan gemeentelijke ambities. De gemeente maakt met de initiatiefnemer afspraken over het kostenverhaal en de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en legt deze

vast in een anterieure overeenkomst. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het initiatief op te pakken binnen de kaders en de afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders van de principemedewerking of zich niet aan het afgesproken tijdsplan houdt, dan stopt de medewerking van het college.

Het college werkt niet mee aan een initiatief als het in strijd is met het beleid of de ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet mee als zij de kwalitatieve kaders niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

6. Inzet grondbeleidsinstrumenten



Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen er voor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. In dit hoofdstuk wordt een toelichting gegeven op de manier waarop de gemeente de grondbeleidsinstrumenten kan inzetten als hulpmiddel bij de rol die zij in het grondbeleid wil innemen. Een uitgebreidere toelichting van de instrumenten is opgenomen in bijlage 1.

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Facilerend grondbeleid
Privaatrechtelijk	(Strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst	(Intentie- en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	

Figuur 10 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Verwervingen

Met verwerving neemt de gemeente bewust een grond- of vastgoedpositie (hierna: grond) in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven is een weloverwogen keuze die hoort bij actief grondbeleid. De gemeente zorgt voor een goede onderbouwing voordat zij overgaat tot verwerving. De verwervingsprijs en voorwaarden zijn marktconform en worden onderbouwd met een taxatie. Er zijn twee typen verwervingen:

1. Strategische verwervingen

De gemeente kan een strategische positie innemen op de grondmarkt. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Het kan voorkomen dat een of meerdere marktpartijen in een gebied posities hebben ingenomen. De gemeente kan dan door cruciale (grond)posities in te nemen een betere onderhandelingspositie krijgen om invloed uit te oefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling van het gebied.

De gemeente kan hierbij de instrumenten voorkeursrecht en onteigening inzetten.

Om voortvarend te handelen wordt voorgesteld het college mandaat te verlenen voor de onderstaande besluiten en verwervingen:

- Ruilgronden en snippergroen: € 50.000 per transactie. De portefeuillehouder is namens het college bevoegd om een koopovereenkomst te sluiten met een maximale verwervingsprijs van € 50.000 per transactie. De verwervingsprijs betreft de waarde in de huidige functie.
- Overige verwervingen: transacties tot € 500.000. Het college is bevoegd om strategische gronden te verwerven. Hiervoor geldt een maximum van € 500.000 per transactie tot een maximale balanswaarde van € 2.500.000. Het college is bij deze aankopen gebonden aan de nota grondbeleid en maakt door toepassing van de routekaart transparant welke afweging gemaakt is om tot aankoop over te gaan. Dit betekent onder meer dat de verwervingsprijs en voorwaarden marktconform zijn en worden onderbouwd met een taxatie.
- Overige verwervingen: transacties tussen € 500.000 en € 750.000. Bij transacties tussen de € 500.000 en € 750.000 stelt het college de gemeenteraad in de gelegenheid om wensen en bedenken te uiten conform artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet.

- Overige verwervingen: transacties van meer dan € 750.000 of als de balanswaarde meer dan € 2.500.000 is. Is het transactiebedrag hoger dan € 750.000? Of wordt de balanswaarde met de verwerving meer dan € 2.500.000? Dan neemt het college in de koopovereenkomst een ontbindende voorwaarde op dat instemming van de raad nodig is.

Hoe wordt de strategische verwerving financieel verwerkt?

De gemeente neemt de gronden op de balans onder de post materiele vaste activa – gronden en terreinen op. De balanswaarde zijn de verwervingskosten. De gemeente is aan regels gebonden voor de balanswaarde die zij mag activeren. In bijlage I staat dit nader toegelicht. Als de verwervingskosten hoger zijn dan de maximale balanswaarde dan treft de gemeente een voorziening om het verschil af te dekken. Dit is de voorziening strategische verwervingen. Deze voorziening wordt gevoed vanuit de reserve strategische verwervingen.

Als de strategische gronden of vastgoed ingezet worden voor een grondexploitatie, dan worden de gronden ingebracht in de grondexploitatie tegen de balanswaarde. De voorziening strategische verwervingen kan dan vrijvallen en dit vloeit terug naar de reserve strategische verwervingen. De balanswaardering van strategische verwervingen neemt af en hierdoor krijgt het college weer ruimte meer ruimte om strategische verwervingen te doen.

2. Planmatige verwervingen

Een verwerving is planmatig als de raad budget beschikbaar heeft gesteld. Dit kan bijvoorbeeld door het openen en vaststellen van een grondexploitatie of het beschikbaar stellen van een investeringskrediet, denk hierbij aan de aanleg van een weg of de bouw van een school. Het college heeft hiermee het budgetrecht om te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig voor de planmatige verwerving. Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk besluit bekend. De grondeigenaar is bekend met de nieuwe functie.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op de grond. 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 verwerven.

Onteigening

De gemeente probeert altijd eerst de grond minnelijk te verwerven. Als dit niet lukt, dan kan de gemeente overgaan tot onteigening. Dit is alleen mogelijk bij een duidelijk aantoonbaar algemeen belang. Onteigening is gebonden aan strikte regels en processtappen. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling¹.

Het voeren van een grondexploitatie

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

Gronduitgifte

Gronduitgifte betreft de verkoop van bouwgrond, bijvoorbeeld voor woningbouw of bedrijfskavels, verhuur, gebruik van grond, pacht, verkoop van vastgoed of vestiging van een zakelijk recht, zoals erfpacht en recht van opstal. Als de gemeente grond uitgeeft dan is dit maatwerk. Hierbij gelden de kaders van het Didam-arrest² en andere jurisprudentie.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Het uitgangspunt is dat de gemeente grond uitgeeft met een openbare selectieprocedure, ook wel tenderprocedure genoemd. Bij particuliere bouw kavels heet dit een lotingsprocedure. Door deze procedures te volgen is de gronduitgifte transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte.

Een openbare selectie- of tenderprocedure

1) Hoofdstuk 11 Ow

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

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

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak één-op-één aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte bekend door dit tijdig te publiceren. Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom hij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen om te borgen dat er geen sprake is van staatssteun. De marktconforme prijs kan tot stand komen door een openbare selectie- of tenderprocedure, onderbouwd met een grondprijadvies of met een separate taxatie.

Het college stelt de grondprijzenbrief vast. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming een taxateur. Het college is bevoegd om beargumenteerd en onderbouwd af te wijken.

Sturing met planologische instrumenten

Functie van de grond

De gemeente stuurt vanuit haar publiekrechtelijke rol op de functie van de grond. De gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van grond te veranderen en vast te leggen. Als de gemeente planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Bijvoorbeeld de programmering, zelfbewoningsplicht en ruimtelijke kaders. Als het initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

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

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit legt een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende planologisch regime mogelijk zijn. Dit voorkomt dat er ongewenste activiteiten en/of functies worden gerealiseerd die de toekomstige planontwikkeling in de weg staan. Ook zorgt het voorbereidingsbesluit dat de gemeente geen hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde heeft.

Toetsing

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

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een kostenverhaalsplichtige activiteit³ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten⁴ en daarnaast eventueel de financiële bijdragen⁵. Het beleidsmatige kader is vastgelegd in het programma kostenverhaal en financiële bijdragen.

Intentie- en anterieure overeenkomst

De belangrijkste sturingsmiddelen voor het (actief-) faciliterend grondbeleid zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan of de wijziging van het omgevingsplan ter besluitvorming wordt aangeboden of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-

3) artikel 8.13 Ob

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

5) artikel 13.22 en 13.23 Ow

activiteit (BOPA) wordt verleend, sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inzet voor de ontwikkeling. De gemeente kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. Daarnaast legt de gemeente vast hoe zij haar kosten gaat verhalen.

Kavelruil ⁶

De Omgevingswet (hierna: Ow) onderscheidt twee soorten kavelruil, namelijk stedelijke kavelruil en kavelruil in het landelijk gebied.

Stedelijke kavelruil

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

Kavelruil in het landelijk gebied 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 agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten om de kwaliteit van het landelijk gebied te verbeteren, dan kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting⁸.

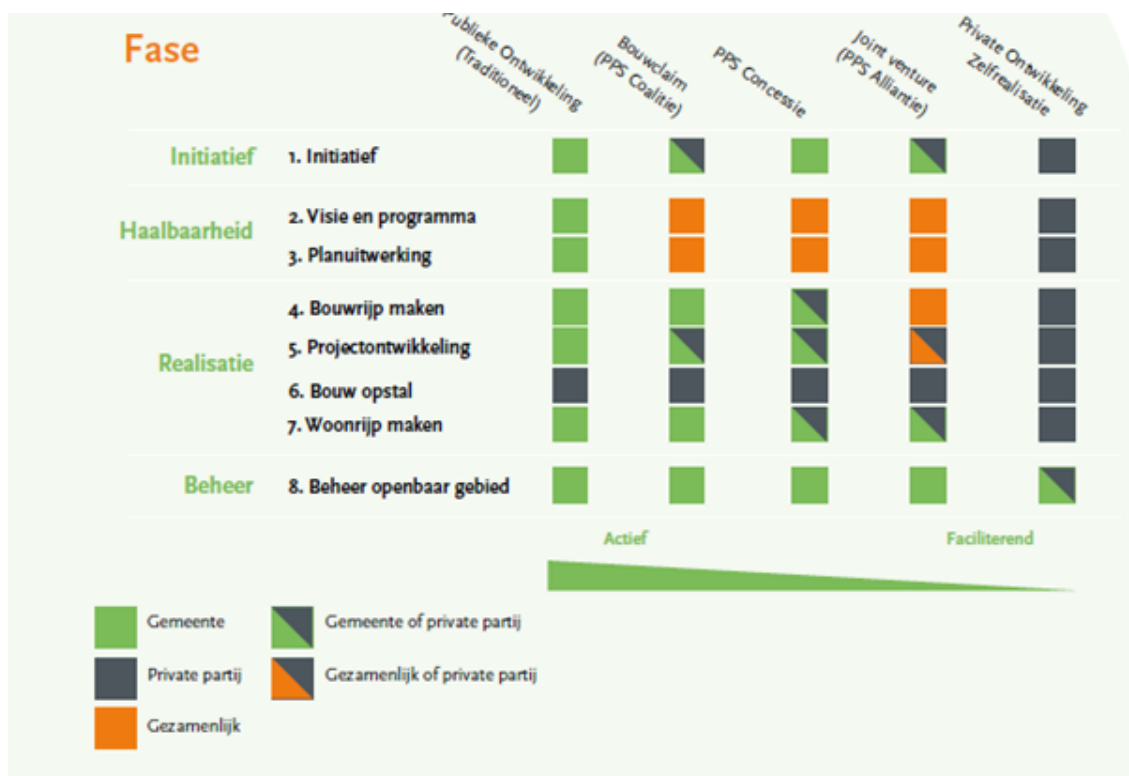
7. Samenwerken

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

6) afdeling 12.6 Ow

7) artikel 12.47 van Ow

8) o.b.v. de Wet op belastingen van rechtsverkeer



Figuur 11 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

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

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

In voorkomende gevallen kan ook de situatie optreden dat een private partij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. De gemeente werkt hieraan mee indien de private partij kan aantonen dat hij met zijn gronden wil aansluiten op de ambities en het kwaliteitsniveau van het totale plangebied en dat hij op zijn gronden het programma wil realiseren dat hiervoor door de gemeente is bedacht. De gemeente hanteert dan de rol van (actief) faciliterend grondbeleid.

8. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning & controlcyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft⁹. 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.

BBV richtlijnen

De commissie BBV geeft de richtlijnen voor:

Grondexploitaties

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

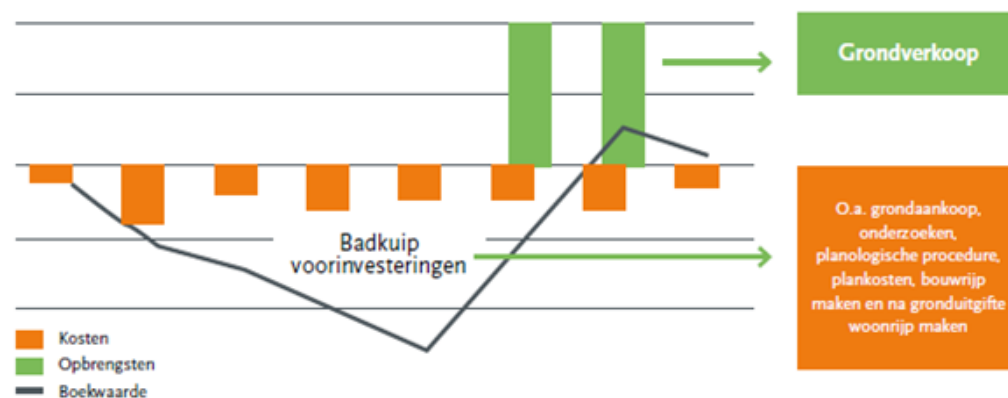
- o het afdekken van verliezende gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op eindwaarde;
- o de (tussentijdse) winstneming bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente laat vanaf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

Haalbaarheidsonderzoeken

- o activeren voorbereidingskosten;
- o activeren van grondverwervingen

Actief grondbeleid

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



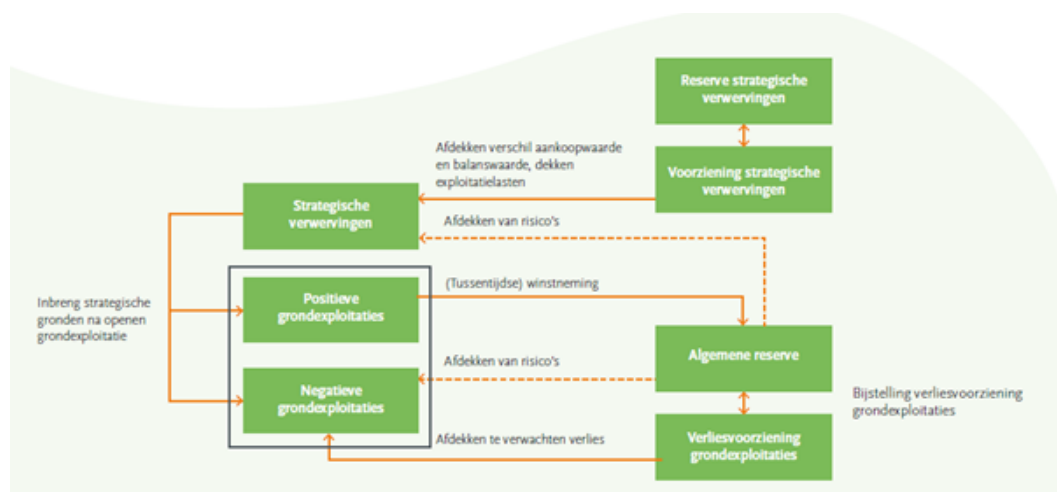
Figuur 12 Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

De gemeente actualiseert één keer per jaar de grondexploitatie en voert dan ook een risicoanalyse uit. De rapportage hierover is een onderdeel van de planning & control-cyclus. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de jaarlijkse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse.

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

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

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



Figuur 13 Financiële stromen grondexploitatie

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

9. Verantwoording en governance

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & controlcyclus. 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 bedenkingen¹⁰ in te brengen.

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	Controleren van de uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en)	Verantwoording afleggen over de uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening en)
Financieel	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van voorbereidingskredieten	Uitvoeren van voorbereidingskredieten
Grondexploitatie	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitatie met een raadsbesluit, vaststellen van planinhoudelijke wijzigingen en autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen bij grondexploitatie met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitatie als onderdeel van de paragraaf grondbeleid	Uitvoeren van de grondexploitatie en afronden van afgesloten grondexploitatie
Verwerving	Instellen reserve strategische verwervingen	

¹⁰ Gemeentewet artikel 169 lid 4

	Strategische verwervingen van ruilgronden en snippergroen Instemmen met transacties van meer dan € 50.000 per transactie	Strategische verwervingen van ruilgronden en snippergroen Verwerven tot en met een bedrag van € 50.000 per transactie
	Overige strategische verwervingen Bij transacties tussen de € 500.000 en € 750.000 haar wensen en bedenkingen uiten Instemmen met transacties van meer dan € 750.000 per transactie of als de totale balanswaarde van overige strategische verwervingen meer dan € 2.500.000 bedraagt	Overige strategische verwervingen Verwerven tot een bedrag van € 500.000 per transactie en tot een balanswaarde van overige strategische verwervingen van maximaal € 2.500.000 Bij transacties tussen € 500.000 en € 750.000 de raad eerst in de gelegenheid te stellen wensen en bedenkingen te uiten ¹¹ Sluiten van een koopovereenkomst met ontbindende voorwaarde voor raadsinstemming voor transacties van meer dan € 750.000 per transactie en als de balanswaarde van overige strategische verwervingen € 2.500.000 of hoger is/wordt
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
		Nemen van een voorbereidingsbesluit
Gronduitgifte	Vaststellen van beleidskaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden, aanpassen van het lotingsreglement particuliere bouwkavels en bedrijfskavels, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders)
(Grond)prijzen	Vaststellen van de kaders voor (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van de grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Aldus vastgesteld door de raad van Beesel in zijn openbare vergadering van 29 september 2025.

griffier,
N.H.P. Vintcent MA

voorzitter,
M.F.W. Derks

¹¹ Conform artikel 169, lid 4 van de Gemeentewet

Bijlage I Toelichting grondbeleidsinstrumenten

Grondverwerving ¹²

Met grondverwerving neemt de gemeente bewust een grondpositie in om haar ambities te realiseren en zelf de volledige sturing en regie van de ontwikkeling in de hand te houden.

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

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. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld en is in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien. Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe functie en de (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog verloren worden. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen alsof de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Strategische verwerving

De gemeente 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 gemeentelijke positie 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 zij vervangende grond of een object kan aanbieden.

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient. Met andere woorden: is het echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht? Daarnaast maakt de gemeente een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt zij de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse.

De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- 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 actuele waarde die lager ligt dan de aankoopssom. Het kan namelijk zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling.
- grondexploitatie
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. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- 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 (hogere aandeel betaalbare woningen).

¹² Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

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

1. Duiding van het ruimtelijk initiatief
De gemeente moet een duidelijke visie of doel hebben waarvoor zij de grond verwerft. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.
2. Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied
Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en tijdstermijnen te realiseren. Dit wil de gemeente bereiken met de grondverwerving.
3. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling
De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op de impact en waardecreatie op de lange termijn. Denk hierbij aan de maatschappelijke meerwaarde en ruimtelijke kwaliteit. Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. Prioriteit en urgentie
De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarin het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. Financiële dekking
Een strategische grondverwerving wordt geactiveerd op de balans. Als de aankoopwaarde hoger is dan de balanswaarde dan wordt dit afgedekt met de voorziening strategische verwervingen. De voorziening strategische verwervingen wordt gevoed vanuit de reserve strategische verwervingen. Een planmatige verwerving wordt gedekt uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6. Marktconformiteit
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. Bij ruilgronden en snippergroen kan een waardeadvies volstaan. De taxatie of het waardeadvies is maximaal 1 jaar oud. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebeoordeling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Activeren van voorbereidingskosten

In samenhang met een strategische verwerving kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen. Het voorbereidingskrediet is het budget voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigen van het omgevingsplan, plankosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).

Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

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

Als de gemeente later een grondexploitatie opent, brengt ze de voorbereidingskosten hierin in.

Waardering van verwervingen

Onderstaande figuur laat zien hoe verwervingen op de balans gewaardeerd mogen worden.

	Ruilgronden en snippergroen	Strategische verwerving: gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijven	Planmatige verwerving:
Markconforme verwervingsprijs	Huidige waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen	OHW - BIE
Waardering op de balans	Verwervingskosten	Verwervingskosten	Verwervingskosten
		Volvoert de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of programma dat door raad of college is vastgesteld voor (een) concreet en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitatie is vastgelegd; 2. de (toekomstige) functie(s)/activiteiten betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd; 3. de gebiedsontwikkeling conflicteert niet zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid; 4. de visie/het programma is niet strijdig met beleid van de provincie en/of rijk; 5. periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige functie, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelingsmogelijkheden. ja nee	
Verliesvoorziening	N.v.t.	Verwervingskosten - f-waarde toekomstige functie	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.	Reserve strategische verwervingen	Algemene reserve
Activeren voorbereidingskosten op de balans	N.v.t.	IMVA Maximaal 5 jaar De raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar	Grondexploitatie
Exploitatelasten en exploitatieopbrengsten	Exploitatiebudget ruilgronden	Reserve strategische verwervingen	Grondexploitatie

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

Figuur 14 Waardering verwervingen

Voorkeursrecht

De gemeente zet het voorkeursrecht in als zij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als de gemeente voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen. De gemeente kan het voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelings-tafel af te dwingen. In dit geval gebruikt zij het 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 private partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat de gemeente met de grond wil bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht te vestigen, is het essentieel om de globale ontwikkelingsmogelijkheden en businesscase helder te hebben. Welk (woningbouw)programma kan er gerealiseerd worden? Wat is het globale financiële plaatje? En wat zijn de risico's?

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

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

Vestigen van voorkeursrecht ¹³

De gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie toebedenkt ten opzichte van de huidige functie. Deze toebedeende functie mag geen agrarische functie zijn. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond. De duur per vestigingsgrond van het voorkeursrecht is hieronder weergegeven.

Duur voorkeursrecht

Actie	termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden

¹³ Artikel 7.1 Ob

zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Figuur 15 Duur voorkeursrecht

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

Grondeigenaar biedt de grond aan

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels¹⁴ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken¹⁵ met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente met de grondeigenaar geen overeenstemming bereikt over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure¹⁶ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde¹⁷ 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 verplichten dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht¹⁸.

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot aankoop nadat de grondeigenaar zijn gronden aan het college heeft aangeboden, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht als grondbeleidsinstrument verliest dan zijn waarde. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met voorkeursrecht belaste gronden ook aan te bieden aan het college, in de hoop dat de gemeente deze gronden ook niet wil aankopen en zo doende 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 gemaakt zijn in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. De toekomstige functie moet hierbij afwijken en de huidige functie is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

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

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

De gemeente streeft altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. De gemeente 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

¹⁴ Artikel 9.12 Ow

¹⁵ Artikel 9.13 Ow

¹⁶ Artikel 9.16 Ow

¹⁷ Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow

¹⁸ Artikel 9.18 Ow

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 hierdoor te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te moeten zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde 'tweesporenbeleid' een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid houdt in dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Maar blijft deze overeenstemming uit, dan kan de gemeente 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. Hiermee volgt de gemeente de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door de gemeente gestelde kaders de nieuwe functie 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 te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Gronduitgifte

Er zijn een aantal situaties waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Eén-op-één uitgifte moet voorafgaand aan de gronduitgifte gepubliceerd worden waarin het college met objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria beargumenteert dat voor deze uitgifte slechts één gegadigde is.

Voorbeelden van één-op-één uitgifte

Woningcorporaties

De gemeente wenst dat nieuwe sociale huurwoningen duurzaam betaalbaar blijven voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed

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

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in verkoop. Bij particuliere bouwkavels geldt het lotingsreglement. Als na deze procedure kavels overblijven dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan is transparant en voor iedereen

kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededinging. Als er een geïnteresseerde is voor een bouwka­vel dan kan de gemeente hier een-op-een mee in gesprek gaan om te komen tot een verkoop.

Bouwclaim

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

Reststroken

De gemeente verkoopt reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen. De beleidsregel 'Verkoop reststroken gemeente Beesel' is hierop van toepassing.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

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

Vestigen van zakelijk rechten

Het college kan grond uitgeven door een zakelijk recht te vestigen. Denk hierbij aan erfpacht of recht van opstal. Als de gemeente regie wil houden op de grond en dan kan zij dit instrument gebruiken. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten.

Huur en bruikleen

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve functie of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit dan zorgt zij binnen de wettelijke kaders ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt. Huurrechten vormen namelijk een belemmering voor een snelle opzegging.

Reststroken

De verkoop van reststroken vindt plaats conform de beleidsregel 'Verkoop reststroken gemeente Beesel' en kan alleen door de aanwonenden die grenzen aan de reststrook worden aangekocht. De aanwonenden van de reststrook dienen wel vol eigenaar te zijn van het hoofdperceel waaraan de reststrook grenst. Voor de reststroken worden marktconforme uitgifte­prijzen gehanteerd.

De gemeente beschouwt reststroken als een uitzondering op het tenderbeleid. De verkoop van reststroken publiceert de gemeente op de gemeentelijke website.

Pacht

De gemeente verpacht agrarische gronden. Een pachtovereenkomst lijkt op een huurovereenkomst, maar kent specifieke regels¹⁹. De gemeente geeft de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. Twee veelvoorkomende pachtovereenkomsten zijn:

1. Reguliere pachtovereenkomst

De gemeente kan een reguliere pachtovereenkomst aangaan voor land, hoes, agrarische woningen en losse agrarische bedrijfsgebouwen. De duur van een reguliere pachtovereenkomst voor land en losse gebouwen is zes jaar. Voor een hoeve is dat twaalf jaar. Hierna wordt de overeenkomst automatisch met dezelfde termijn verlengd, behalve als de overeenkomst op tijd en volgens de van de overeenkomst regels wordt opgezegd. De gemeente mag onder voorwaarden van deze termijnen afwijken, maar een overeenkomst voor onbepaalde tijd is niet mogelijk. De prijzen binnen een reguliere pachtovereenkomst moeten voldoen aan het Pacht­prijzenbesluit. Met een reguliere pachtovereenkomst krijgt de pachter de volledige pachtbescherming, waaronder indeplaatsstelling en een voorkeursrecht tot koop. Een reguliere pachtovereenkomst sluit de gemeente daarom normaliter alleen als zij de grond duurzaam aan één partij wil uitgeven. Deze grond ondergaat dan ook voor de langere termijn geen wijziging van gebruik of functie.

2. Geliberaliseerde pachtovereenkomst

¹⁹ artikel 7:311 ev BW

Geliberaliseerde pacht is alleen mogelijk bij de verpachting van land. Bij geliberaliseerde pacht moet de gemeente de overeenkomst laten toetsen door de Grondkamer. Bij geliberaliseerde pacht zijn de regels flexibeler dan bij reguliere pacht. Zo kan de gemeente als verpachter zelf de looptijd bepalen en wordt er niet automatisch verlengd. Als de looptijd korter dan zes jaar is dan kan de gemeente zelf de pachtprijs bepalen. Bij een langere looptijd toetst de Grondkamer de pachtprijs.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen worden vastgesteld door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur.

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

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

Uitzonderingen:

- sociale huurwoningen

De gemeente sluit met de woningcorporaties prestatieafspraken. In de prestatieafspraken maken partijen brede afspraken over de sociale woonopgave in de gemeente. Gekoppeld aan deze prestatieafspraken werkt de gemeente met vaste grondprijzen voor bouw kavels voor sociale huurwoningen.

- maatschappelijke functies zonder winstoogmerk

Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een prijs per m² die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit²⁰ kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan 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 Ow geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

²⁰ Artikel 4.14 Ow

Bijlage II Toelichting samenwerkingsvormen

Bouwclaimmodel

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

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

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

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via een tenderprocedure) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, een masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

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

Joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen deze partijen besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (hierna: 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.