

Nota Grondbeleid 2024

De raad van de gemeente Helmond;
gezien het voorstel van burgemeester en wethouders van 2 juli 2024;
gelet op de bepalingen van de Gemeentewet;

besluit:

1. **Akkoord met de Nota Grondbeleid 2024.**

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Grondbeleid is instrumenteel, dat wil zeggen ondersteunend aan het ruimtelijk-, economisch- en financieel beleid van de gemeente Helmond en in lijn met de gemeentelijke woon-, economische- en strategische visie van Helmond. Dat wil zeggen dat het beleid is om ander beleid te kunnen uitvoeren. In deze Nota Grondbeleid 2024 wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente Helmond uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Dit geeft een goed inzicht in de handelswijze van de gemeente bij de inzet van haar grondbeleid. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden middels deze Nota Grondbeleid 2024 bepaald.

In 2017 heeft de gemeente Helmond haar vorige Nota Grondbeleid vastgesteld. In 2017 is gekozen voor terughoudendheid in het grondbeleid. In het Ambitieakkoord Gemeente Helmond 2022-2026 staat vermeld dat de gemeente wil bekijken wat de mogelijkheden zijn voor een actievere grondpolitiek. Helmond is volop in ontwikkeling. Met de groei van de stad in het vooruitzicht krijgt Helmond de ultieme kans om kwaliteit toe te voegen aan de woon- en werkomgeving. In dat kader is het essentieel om zelf de regie te voeren op deze ontwikkeling.

De noodzaak tot regie komt voort uit de beoogde groei van de stad en is nodig om kwaliteit toe te voegen, mede met het oog op het woningtekort. Een belangrijke overweging is de noodzaak tot het toevoegen en behouden van betaalbare woningen, juist ook in wijken waar nu nog weinig betaalbare woningbouw is. Dit om te komen tot een inclusieve stad. Met een actief grondbeleid zitten we als lokale overheid zelf meer aan de knoppen om hierop te kunnen sturen: wat, waar, wanneer, in welke prijssegmenten en met welke kwaliteit we woningen willen toevoegen. Hiermee kunnen we diverse doelgroepen beter bedienen en doorstroming bevorderen.

In deze Nota Grondbeleid 2024 worden beleidslijnen opnieuw vastgesteld. Uitgangspunt is dat ons grondbeleid onafhankelijk is van marktomstandigheden. Daarnaast is in de financiële verordening van de gemeente Helmond benoemd dat het college zorg draagt voor een actuele door de Raad vastgestelde Nota Grondbeleid. In dit geval betekent die actualisering dat er een nieuwe Nota Grondbeleid wordt vastgesteld.

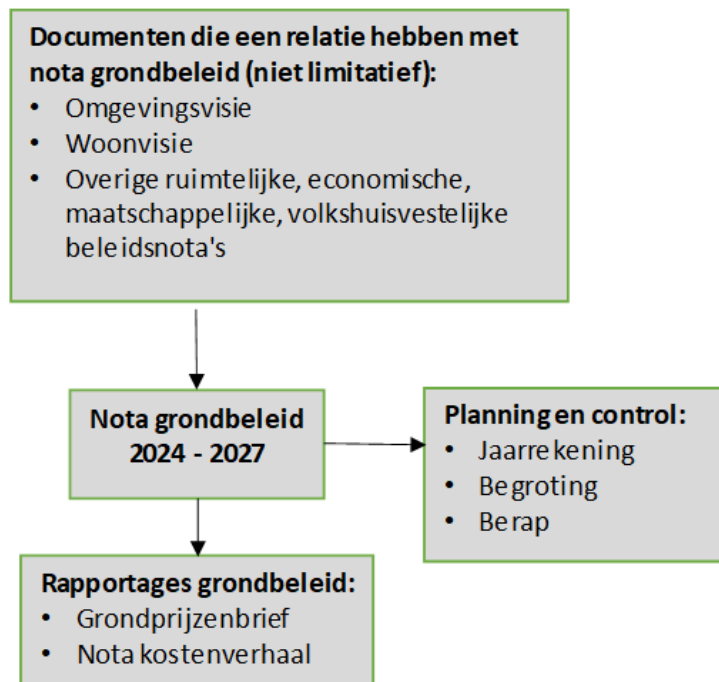
Grondbeleid onderscheiden we van vastgoedbeleid. Deze Nota Grondbeleid 2024 is gericht op gebiedsontwikkelingen. Beheer van gronden, voor maatschappelijke doelen bijvoorbeeld zoals verlenging erfpachtcontracten voor sportverenigingen, valt onder vastgoedbeleid en dus niet onder grondbeleid.

Voortdurend worden nieuwe wetten vastgesteld en wordt door jurisprudentie uitleg gegeven aan wet- en regelgeving die voor het gemeentelijk grondbeleid van belang is. Voor het complete wettelijke kader dat van toepassing is op het grondbeleid wordt verwezen naar bijlage A.

De processen en de beleidskeuzes in deze Nota Grondbeleid sluiten aan bij bovenbedoeld wettelijk kader.

1.2 Ambities en doelstelling

Recent zijn diverse (beleids)stukken vastgesteld door de gemeente, de regio en het Rijk. Uit deze (beleids)stukken spreekt de ambitie van (onder andere) de gemeente Helmond. Een aantal van de gestelde doelen heeft invloed op de keuze voor het gemeentelijk grondbeleid.



Samengevat omschrijven wij onze huidige ambities en doelstellingen voor de komende jaren als volgt:

Helmond zal gaan groeien van 95.000 inwoners in 2023 naar 115.000 inwoners in 2040. Daarvoor worden woongebieden ontwikkeld, arbeidsplaatsen en voorzieningen toegevoegd en infrastructuur aangepast. In rap tempo verandert onze wereld, onze samenleving en daarmee ook onze stad. Binnen dit dynamische speelveld is het essentieel om als gemeente een duidelijke koers te kiezen.

De doelstellingen van deze nota samengevat:

- **Kaderstellend:** Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen van de gemeente. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.
- **Integraal overzicht:** Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten op gebiedsontwikkelingen. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium.
- **Transparantie:** Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid op gebiedsontwikkelingen, waarmee de gemeente transparant en consequent handelt.

1.3 Beleidslijnen

Om aan te geven hoe wij omgaan met de uitvoering van ons grondbeleid zijn op verschillende plekken in deze nota beleidslijnen omkaderd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de betreffende paragrafen.

1.4 Evaluatie

Deze Nota Grondbeleid heeft in principe een looptijd van vier jaar. In 2027, of eerder indien nodig, wordt de Nota Grondbeleid geëvalueerd en wordt beoordeeld of bijstelling nodig is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de keuze voor het type grondbeleid toegelicht; in paragraaf 2.2 wordt de keuze van de gemeente bepaald en toegelicht. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt ingegaan op de soorten grondpolitiek die we kennen, te weten:

- actieve grondpolitiek,
- faciliterende grondpolitiek en
- verschillende 'tussenvormen'.

In hoofdstuk 6 wordt de gemeentelijke financiële beheersing en verantwoording toegelicht, als gevolg van het type grondbeleid dat gevoerd wordt waarna in hoofdstuk 7 de rollen van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders worden toegelicht.

2 Beleidskeuze type grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals bijvoorbeeld wonen, economie, groen en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe de gemeente deelneemt aan de grondmarkt, welke instrumenten zij daarbij kan inzetten en hoe verantwoording plaatsvindt. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen.

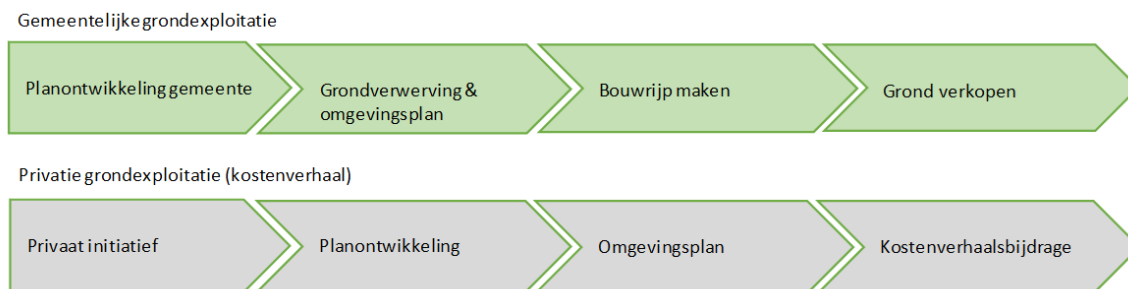
2.1 Verschillende types grondbeleid

De gemeente Helmond kan kiezen voor verschillende types grondbeleid. Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente de gronden zelf. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de grondverwerving en -uitgifte over aan private partijen; de gemeente legt dan de openbare voorzieningen aan. Een tussenvorm is het publiek-privaat samenwerkingsmodel (PPS). Dan wordt grond via een gezamenlijke onderneming van de gemeente en ontwikkelaars (Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij GEM) herverdeeld en in kavels gesplitst.

De twee uiterste types grondbeleid zijn 'actief grondbeleid' (de gemeente kent alleen maar eigen grondexploitaties) en 'faciliterend grondbeleid' (de gemeente kent helemaal geen eigen grondexploitaties).

Bij actief grondbeleid brengt de gemeente zelf gronden tot ontwikkeling voor woningbouw, voorzieningen of bedrijventerreinen. Ze verwerft gronden, maakt kosten voor planontwikkeling en bouw- en woonrijp maken, en bekostigt deze via de verkoop van kavels aan private partijen. Zowel de bijbehorende kansen als risico's komen voor rekening van de gemeente.

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente geen eigen grondpositie. Ze laat de ruimtelijke ontwikkeling over aan private partijen, maar stelt wel kaders daarvoor vast. De kosten voor gemeentelijke inspanningen worden op de ontwikkelende partijen verhaald via een anterieure overeenkomst (privaatrecht) of kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan (publiekrecht). Financiële kansen en risico's zijn voor de private partijen die binnen de gemeentelijke kaders ontwikkelen.



In de praktijk zijn diverse tussenvormen tussen deze uiterste types grondbeleid.

2.2 Beleidskeuze grondbeleid gemeente Helmond

De passende vorm van grondpolitiek voor een specifiek project is afhankelijk van diverse algemene en project-specifieke criteria. Het uitgangspunt is het voeren van regisserend grondbeleid door de gemeente Helmond. Dat betekent dat per gebiedsontwikkeling daar waar mogelijk gekozen wordt voor een actieve grondpolitiek (al dan niet door risico's te delen met marktpartijen via een vorm van samenwerking) of, daar waar actief handelen niet verantwoord is, wordt gekozen voor een faciliterende grondpolitiek. Per project wordt op basis van afwegingscriteria de afweging gemaakt welke vorm van grondpolitiek het meest effectief is voor het bereiken van de gemeentelijke doelen en ambities. Dit gebeurt aan de hand van het afwegingskader zoals omschreven in paragraaf 2.3.

Beleidslijn: Regisserend grondbeleid

De gemeente Helmond voert regisserend grondbeleid; zij geeft die regie bij voorkeur vorm door actief grondbeleid.

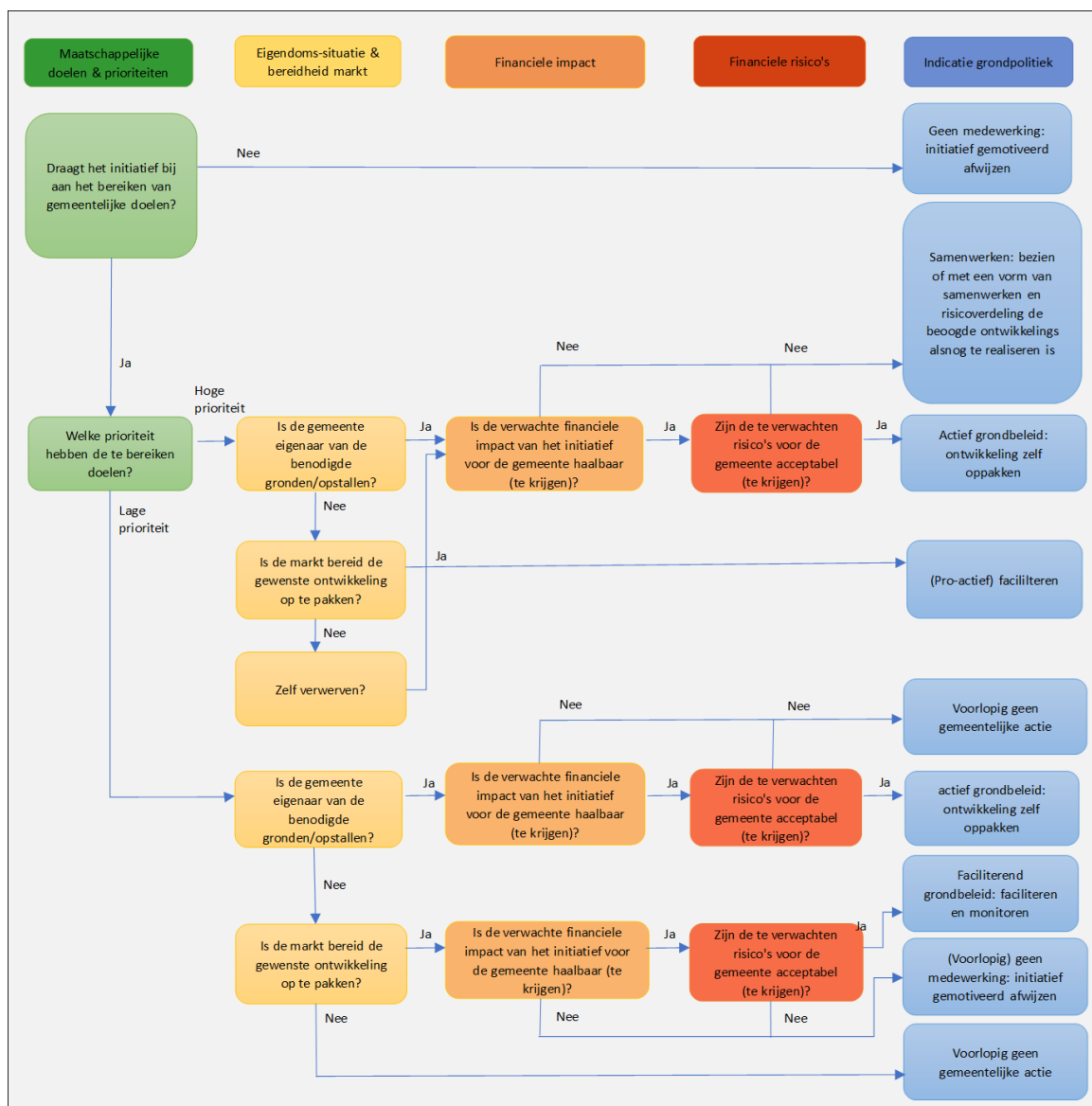
2.3 Afwegingscriteria beleidskeuze grondpolitiek

Bij het regisserend grondbeleid wordt per project een keuze gemaakt voor een bepaalde grondpolitiek, aan de hand van onderstaand afwegingskader, waarin de volgende afwegingsfactoren (in deze volgorde) een rol spelen:

- (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?); wordt bijgedragen aan de prioritaire doelen van de gemeente: ja of nee?
- Eigendomssituatie; is de grond eigendom van de gemeente: ja of nee?
- Bereidheid markt; is de markt bereid om de ontwikkeling op te pakken: ja of nee?
- Financiële impact voor de gemeente; is de financiële impact acceptabel te krijgen: ja of nee?
- (Financiële) risico's voor de gemeente; zijn de risico's acceptabel: ja of nee?

Bovenstaande afwegingsfactoren zijn opgenomen in het afwegingskader (zie hieronder) waarmee een concreet kader wordt geboden om per gebiedsontwikkeling een keuze tussen een meer actieve of een meer faciliterende rol te maken én die keuze te verantwoorden. Een dergelijk schema is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet per gebiedsontwikkeling een keuze worden gemaakt en verantwoord. Aan de hand van het afwegingskader komen daarbij de belangrijkste aspecten aan de orde. Door dit afwegingskader vindt besluitvorming bij iedere ontwikkeling op een eenduidige manier plaats. We hanteren dit kader dan ook bij het maken van een dergelijke keuze.

Voor een toelichting op de (volgordelijke) afwegingsfactoren behorend bij het afwegingskader wordt verwezen naar bijlage B.



Beleidslijn: Afwegingskader

Per project wordt bepaald of er voor een actieve dan wel faciliterende grondpolitiek wordt gekozen. Het afwegingskader is hierbij een hulpmiddel.

Beleidslijn: Prioritering

Indien mogelijk wordt prioriteit gegeven aan projecten binnen de eigen grondexploitaties.

3 Beleidskeuze instrumenten bij actieve grondpolitiek

Als eenmaal uit het afwegingskader een keuze volgt voor het voeren van een actieve grondpolitiek door de gemeente, kan een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleidsinstrumenten.

3.1 Actieve grondpolitiek (gemeentelijke grondexploitatie)

Bij een actieve grondpolitiek zijn de volgende punten van belang:

- De gemeente voert geheel zelf de grondexploitatie of doet dat voor een groter of kleiner deel samen met een marktpartij;
- De opbrengsten worden gebruikt voor de dekking van kosten en (eventueel) voor verevening van tekorten op andere locaties (middels de reserve grondbedrijf);
- Aan het voeren van een grondexploitatie zijn (financiële) kansen en risico's verbonden;

Van actieve grondpolitiek is ook sprake in geval van samenwerking met een andere publiekrechtelijke rechtspersoon. Voor een dergelijke samenwerking kan de gemeente Helmond bijvoorbeeld een zogenaamde Gemeenschappelijk Regeling aangaan met bijvoorbeeld een buurgemeente.

Hieronder worden de voor- en nadelen van een actieve grondpolitiek opgesomd:

Voordelen actieve grondpolitiek	Nadelen actieve grondpolitiek
De gemeente kan verdergaand sturen op grondgebruik, ruimtelijke ontwikkelingen en kwaliteit	De gemeente dient te (kunnen) beschikken over voldoende expertise en middelen
Betere sturing op het bepalen van de samenwerkingspartners (binnen wettelijke kaders)	De gemeentelijke financiële huishouding dient op orde te zijn en blijven om zich te (kunnen) committeren aan actief grondbeleid
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente	Financiële risico's zijn voor rekening gemeente
De onderhandelingspositie van de gemeente is sterker	
Bestaande grondvoorraad kan aangewend worden om ruimtelijke doelen te verwezenlijken	
Stelt de gemeente in staat om initiatieven te ontplooiën die de markt niet oppakt	

Bij het voeren van een actieve grondpolitiek horen 3 fases met stappen en bijbehorende grondbeleidsinstrumenten:

fase	I	II	III
stap	verwerving	tijdelijk beheer	uitgifte
instrumenten	minnelijke verwerving	verhuur	uitgifte eigendom
	voorkeursrecht	bruikleen	erfpacht/opstal
	onteigening	pacht	

De instrumenten uit bovenstaand overzicht worden hierna toegelicht. Per instrument wordt een korte uitleg gegeven en vervolgens een beleidskeuze gemaakt.

Ten slotte worden nog een aantal aandachtspunten genoemd, waarmee rekening moet worden gehouden bij een actieve grondpolitiek.

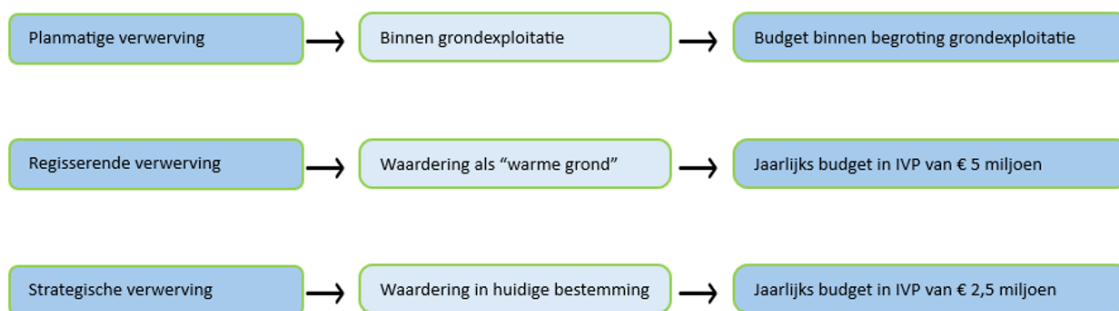
3.1.1 Verschillende soorten verwerving

Bij actieve grondpolitiek is het essentieel dat de gemeente in een vroegtijdig stadium de te ontwikkelen gronden in bezit krijgt. Anders loopt de gemeente het risico dat derden, met wie geen goede afspraken over zelfrealisatie te maken zijn, grondposities innemen in het betreffende toekomstige ontwikkelingsgebied. Dit betekent dat een slagvaardig (strategisch) verwervingsbeleid noodzakelijk is.

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen gelden de volgende gemeentelijke uitvoeringseisen:

- Aan een verwerving ligt een vertrouwelijke grondstrategie of een aankoopplan, met een risicoanalyse ten grondslag.
- Ten behoeve van marktconformiteit en transparantie wordt door een onafhankelijk taxateur de marktwaarde van het te verwerven object bepaald en verantwoord in een taxatierapport. De taxatie vormt voor de gemeente de basis voor de verwerving van het object.
- Onderhandelingen zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- Een verkennend bodemonderzoek vormt onderdeel van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om al dan niet over te gaan tot aankoop. De uitkomst van het verkennend bodemonderzoek wordt zo nodig en zo mogelijk verbonden aan een ontbindende en/of opschortende voorwaarde in de koopovereenkomst.
- Besluiten over het aangaan van een privaatrechtelijke koopovereenkomst worden genomen door (of namens) het college van B&W conform de aan hem gegeven bevoegdheid in artikel 160 Gemeentewet. Het college toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid.

Afhankelijk van de mate van concreetheid van de toekomstige ruimtelijke planontwikkelingen kunnen verschillende soorten verwervingen worden onderscheiden:



1. De planmatige verwervingen:
Deze verwervingen vinden plaats binnen een door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. In de grondexploitatiebegroting is het budget voor verwervingen bepaald en heeft het college van B&W het mandaat om binnen dit budget de verwervingen te doen.
2. De regisserende verwervingen:
Deze verwervingen vinden plaats binnen gebieden waarvoor de gemeenteraad eerder al een visie of plan heeft vastgesteld, maar waarvoor het nog te vroeg is om al een grondexploitatie te kunnen vaststellen. De gemeente wil in deze gebieden actief grondbeleid gaan voeren en heeft meestal op deze gebieden het voorkeursrecht gevestigd (WVG is Wet Voorkeursrecht Gemeenten zie hoofdstuk 3.1.2).
Als de kans op een gewenste verwerving zich voordoet (iemand biedt grond aan bij de gemeente), wil het college van B&W slagvaardig kunnen handelen. In het Investeringsprogramma (IVP) wordt met ingang van begrotingsjaar 2025 jaarlijks een budget (met mandaat voor uitvoering door het college) van € 5 miljoen opgenomen voor deze regisserende verwervingen. Dit jaarlijkse budget maakt geen onderdeel uit van het kapitaallastenplafond, de rente over dit budget wordt gedekt uit het resultaat grondbedrijf c.q. de reserve grondbedrijf. Indien in een begrotingsjaar geen verwervingen worden gedaan (of een gedeelte is gebruikt) komt het (restant) budget van dat jaar te vervallen.
Indien op deze gebieden een gewenste verwerving niet past binnen het budget van € 5 miljoen wordt alsnog een apart voorstel voorgelegd aan de raad, eventueel via een (vertrouwelijke) spoedprocedure mocht dat nodig zijn.
Regisserende verwervingen mogen in de balans worden gewaardeerd als "warme grond". Dat betekent dat ze gewaardeerd mogen worden volgens de waarde van de toekomstige bestemming

van de grond. Er hoeft geen afwaardering naar de nu nog vigerende bestemming plaats te vinden op deze gronden. Als op een later moment voor dit gebied de grondexploitatie wordt geopend wordt de verworven grond ingebracht in de grondexploitatie.

Momenteel (2024) voeren we actief grondbeleid in de navolgende gebieden waarvoor eerder een plan of visie is vastgesteld door de raad:

- Ruimtelijk Ontwikkelplan Houtsdonk (Wvg gevestigd)
- Visie Stationskwartier (Wvg gevestigd op een gedeelte van dit gebied)
- Bedrijventerrein Varenschut (Wvg gevestigd op Varenschut Noord en Regionaal bedrijventerrein).

3. De strategische verwervingen:

Deze verwervingen vinden plaats op alle andere gebieden in de stad, dus de gebieden waarvoor nog geen grondexploitatie is vastgesteld en waarvoor ook nog geen plan of visie is vastgesteld door de raad. Er doet zich dus een kans voor op een willekeurig ander gebied in de stad. Dit kan een gebied zijn dat mogelijk in de verdere toekomst een grondexploitatie gaat worden maar het kan ook een kans zijn voor elk ander beleidsterrein van onze gemeente. Het kan daarom ook bijvoorbeeld een specifiek gebouw zijn waar veel overlast is.

Ook voor deze categorie wil het college van B&W slagvaardig kunnen handelen indien dat nodig is. In het Investeringsprogramma (IVP) wordt met ingang van begrotingsjaar 2025 jaarlijks een budget van € 2,5 miljoen opgenomen voor deze strategische verwervingen. Bij dit budget geldt een maximaal mandaat voor het college van € 1,25 miljoen per verwerving. Het jaarlijkse budget van € 2,5 miljoen maakt geen onderdeel uit van het kapitaallastenplafond, de rente over dit budget wordt in principe gedekt uit het resultaat grondbedrijf c.q. de reserve grondbedrijf. Indien de strategische verwerving op een ander beleidsterrein plaatsvindt dan geldt dat de dekking voor de verwerving ook gevonden moet worden binnen het budget van het betreffende beleidsterrein. Indien in een begrotingsjaar geen verwervingen worden gedaan (of een gedeelte is gebruikt) komt het (restant) budget van dat jaar te vervallen.

Indien op deze gebieden een gewenste verwerving niet past binnen bovengenoemde grenzen van € 1,25 en € 2,5 miljoen wordt alsnog een apart voorstel voorgelegd aan de raad, eventueel via een (vertrouwelijke) spoedprocedure mocht dat nodig zijn.

Strategische gronden worden in de balans gewaardeerd tegen de waarde in de huidige bestemming. Zoals eerder al aangegeven moeten alle verwervingen zijn gebaseerd op een taxatie. Er hoeft dus normaal gesproken geen afwaardering plaats te vinden op een strategische verwerving. Als op een later moment ook voor dit gebied een grondexploitatie wordt geopend wordt de verworven grond ingebracht in de grondexploitatie.

Bij beslissing tot het al dan niet regisserend en strategisch verwerven wordt rekening gehouden met de volgende punten:

- ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- de termijn: wanneer is de verwachting dat het te verwerven gebied daadwerkelijk in ontwikkeling wordt genomen?
- afbreukrisico: wat is het risico dat de potentiële ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat?
- de aankoopprijs en mogelijke (plan)kosten: bij een hoge verwervingsprijs bestaat er al snel een fors financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager.

Voor elke vorm van verwerving geldt uiteraard dat dit weloverwogen moet worden gedaan. Voor de planmatige verwervingen heeft die afweging reeds plaatsgevonden.

Beleidslijn: Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen de vastgestelde grondexploitatie.

Beleidslijn: Regisserende verwervingen

Regisserende verwervingen vinden weloverwogen plaats. Er is een jaarlijks budget van € 5 miljoen beschikbaar waarbinnen het college van B&W slagvaardig kan handelen.

Beleidslijn: Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Er is een jaarlijks budget van € 2,5 miljoen beschikbaar met een maximum van € 1,25 miljoen per verwerving waarbinnen het college van B&W slagvaardig kan handelen.

Beleidslijn: Spoedprocedure

Als een gewenste regisserende of strategische verwerving niet past binnen het mandaat voor het college van B&W is een (vertrouwelijke) spoedprocedure voor een raadsvoorstel mogelijk.

Beleidslijn: Taxatie

Bij een verwerving wordt altijd een taxatie uitgevoerd waarbij de getaxeerde waarde het uitgangspunt is bij de onderhandelingen.

3.1.2 Instrumenten voor verwerving

Eenmaal besloten tot verwerving kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten:

1. Minnelijke verwerving is het uitgangspunt;
2. Toepassen voorkeursrecht;
3. Onteigening.

Ad 1. Minnelijke verwerving

Er is sprake van het doen van een minnelijke aankoop indien de gemeente met een eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming bereikt over de voorwaarden voor een eigendomsoverdracht naar de gemeente. De gemeente streeft naar minnelijke overeenstemming om bij voorkeur onteigening te vermijden.

Beleidslijn: Minnelijke verwervingen

Uitgangspunt is om bij verwerving op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden van overdracht van gronden en/of opstallen, ter vermijding van het doorlopen van een onteigeningsprocedure.

Ad 2. Toepassen voorkeursrecht

De Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen, net als voorheen onder de Wet voorkeursrecht gemeenten. Als een voorkeursrecht op een eigendom is gevestigd en een eigenaar wil zijn eigendom vervreemden dan is hij verplicht het eigendom eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Het instrument van voorkeursrecht is een passief instrument: de eigenaar van de grond is immers niet verplicht het perceel te verkopen.

Met het vestigen van een voorkeursrecht wordt speculatie tegengegaan en kan worden voorkomen dat private partijen een grondpositie verwerven in een gebied. Dit alles ten einde een grote mate van regie te hebben over de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente kan dit instrument al inzetten ver voordat het toe is aan de wijziging van het omgevingsplan. Het vestigen van een voorkeursrecht is opportuun als de gemeente een actieve grondpolitiek voor een bepaalde locatie wil voeren en het regisserend of strategisch verwerven van de gronden (nog) niet kansrijk acht.

Beleidslijn: Voorkeursrecht

De gemeente zet het instrument 'voorkeursrecht' in voor verwervingen op locaties waarvoor de gemeente kiest voor een actieve grondpolitiek.

Ad 3. Onteigening

Een onteigening is de grootste inbreuk op het eigendomsrecht. De Omgevingswet biedt de gemeente de mogelijkheid om een eigenaar zijn eigendomsrecht te ontnemen. Vanwege die vergaande inbreuk is er een zeer zorgvuldige procedure in de Omgevingswet vastgelegd.

Uitgangspunt voor de gemeente is dat het voornemen tot onteigening vooraf wordt getoetst aan de wettelijke criteria van de aanwezigheid van:

- Een belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving;
- Noodzaak;
- Urgentie.

Eerst wordt geprobeerd het eigendom minnelijk te verwerven. Volgens het onteigeningsrecht wordt een beroep op zelfrealisatie formeel pas getoetst als de onteigeningsprocedure eenmaal loopt. Vooruitlopend daarop probeert de gemeente evenwel een inschatting te maken of er in die procedure terecht een beroep op zelfrealisatie gedaan kan worden. De gemeente beoordeelt dan of een eigenaar bereid is de nieuwe bestemming zelf te realiseren en kan aantonen zelf in staat te zijn om de nieuwe bestemming te realiseren, alles volgens de vorm van planuitvoering die de gemeente in het publieke belang gewenst vindt.

Het nadeel van onteigening is dat het een langdurig proces is en dat het de relatie met de eigenaar van de te onteigenen grond behoorlijk onder druk kan zetten.

Beleidslijn: Onteigening

De gemeente houdt het instrument 'onteigening' achter de hand voor uitzonderingssituaties als minnelijke verwerving niet slaagt.

3.1.3 Tijdelijk beheer

Verworven gronden (al dan niet met daarop staande gebouwen) moeten tijdelijk worden beheerd totdat de beoogde ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt. Van het tijdelijk beheer moet worden onderscheiden het beleidsmatige beheer; dat beleidsmatige beheer wordt gevoerd nadat grond middels een interne levering is overgedragen aan een andere beleidsterrein; die grond valt vanaf dat moment onder het vastgoedbeleid (zie paragraaf 1.1).

Het tijdelijk beheer van aangekochte gronden loopt tot aan het moment waarop een aanvang wordt gemaakt met het bouwrijp maken van het desbetreffende gebied. Uitgangspunt is om het tijdelijk beheer zoveel mogelijk op een commercieel verantwoorde wijze te voeren met als doel financiële risico's te beperken. Sommige percelen kunnen voor verpachting (percelen voor agrarische gebruik) in aanmerking komen.

Bebouwde percelen kunnen in aanmerking komen voor verhuur of uitgifte in bruikleen. Voorwaarde daarbij is dat een commercieel tijdelijk beheer in juridisch opzicht geen belemmering mag vormen voor de uitvoering van de voorgenomen ontwikkelingen.

Indien reeds een grondexploitatie is vastgesteld, dan worden de kosten van tijdelijk beheer ten laste gebracht van die grondexploitatie en komen de opbrengsten daarvan daaraan ten goede.

Indien nog geen grondexploitatie is vastgesteld, dan komen kosten en opbrengsten ten laste van de gemeentelijke exploitatiebegroting (product overige gemeentelijke eigendommen).

Beleidslijn: Tijdelijk beheer

Om de risico's van tijdelijk beheer te beperken wordt per (exploitatie)gebied de in dat geval beste wijze van beheer bepaald.

3.1.4 Uitgifte

Een primair instrument voor de uitvoering van actief grondbeleid is de uitgifte van (bouwrijpe) grond. De gemeente maakt onderscheid in uitgifte ten behoeve van projectmatige woningbouw, individuele bouw kavels en bedrijventerreinen. Binnen elke categorie kan de uitgifte op verschillende wijzen plaatsvinden:

1. uitgifte in eigendom (verkoop);
2. uitgifte in erfpacht en/of vestigen recht van opstal;
3. interne levering.

Ad 1. Uitgifte in eigendom (verkoop)

Het gemeentelijk uitgangspunt bij gronduitgifte is grondverkoop tegen een marktconforme prijs. Bij verkoop van kavels wordt de koopprijs bepaald door middel van het toepassen van de grondprijzen uit de grondprijzenbrief of door een taxatie.

Als de gemeente het eigendom van een perceel overdraagt, kan zij nog maar beperkt invloed houden op het gebruik daarvan. Als het gaat om uitgifte van een kavel bestemd voor woningbouw, dan kunnen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld een bouwplicht, zelfbewoning en anti-speculatie. Zo wordt in elke koopovereenkomst van een kavel een bouwplicht aan de koper opgelegd. Met kopers van kavels met een andere bestemming kunnen op maat privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt. Voor alle categorieën van gebruik gelden overigens de publiekrechtelijke instrumenten voor inrichting en bebouwing.

Beleidslijn: Uitgifte in eigendom

Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen. Verkoop van grond vindt plaats tegen marktconforme prijzen, te bepalen door onafhankelijke taxatie of aan de hand van de grondprijzenbrief. In de koopovereenkomst worden verplichtingen opgenomen die gelden voor kopers en hun rechtsopvolgers.

Ad 2. Uitgifte in erfpacht en/of vestigen recht van opstal

Bij het recht van erfpacht en/of opstal geeft de gemeente de grond uit, al dan niet met opstallen. Het zogeheten bloot eigendom van de grond blijft in handen van de gemeente. De erfpachter/opstaller heeft het volledige genotsrecht over de onroerende zaak. De erfpachter/opstaller betaalt hiervoor gedurende de duur van het recht een vergoeding (canon of retributie).

Uitgifte in erfpacht/opstal biedt meer sturingsmogelijkheden dan uitgifte in eigendom, immers het bloot eigendom blijft in handen van de gemeente. Voor het uitgeven van gronden in erfpacht zijn erfpachtvoorwaarden nodig en een beheersysteem van de erfpachtcontracten.

Beleidslijn: Uitgifte in erfpacht en/of vestigen recht van opstal

Gronden voor gebiedsontwikkelingen worden in beginsel beperkt in erfpacht en/of opstal uitgegeven. Indien zich een specifieke situatie voordoet waarin erfpacht wenselijk is dan wordt deze situatie aan de Raad ter beoordeling en besluitvorming voorgelegd.

Ad 3. Interne levering

Indien binnen een gebiedsontwikkeling gronden liggen die bestemd zijn of worden voor maatschappelijke functies, bijvoorbeeld voor sport of buurthuis, dan vindt binnen de gemeente een interne levering plaats naar het betreffende beleidsterrein. Daarmee valt het beleidsmatige beheer van die gronden en/of opstallen onder het vastgoedbeleid als omschreven in paragraaf 1.1. Bij een interne levering wordt rekening gehouden met de bijzondere aandachtspunten uit het BBV. Daarvoor hanteert de gemeente de werkwijze zoals vastgelegd in bijlage C.

3.1.5 Aandachtspunten bij beheer en uitgifte van onroerende zaken

Wetgeving en jurisprudentie noodzaken tot de inachtneming van de volgende aandachtspunten bij onder andere de uitgifte en het in tijdelijk beheer geven van onroerende zaken:

1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
2. Staatssteun
3. Aanbestedingsregels
4. Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning

Ad 1. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij gronduitgifte (zie hiervoor 3.1.4) en het in tijdelijk beheer geven van onroerende zaken (zie hiervoor 3.1.3) is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die algemene beginselen is het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad (met het zogenoemde Didamarrest) een arrest waarin duidelijk werd gemaakt dat overheidslichamen (onder andere) bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moet bieden tot mededinging. Daarop kan een uitzondering worden gemaakt als op basis van objectieve, redelijke en toetsbare criteria duidelijk is dat er sprake is van één (potentieel) geïnteresseerde partij. De uitzondering houdt dan in dat grond één-op-één wordt aangeboden aan die ene partij.

Beleidslijn: Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Toepassing van het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel bij gronduitgifte wordt vastgelegd in een door het college vast te stellen uitgifteprotocol.

Ad 2. Staatssteun

Uitgangspunt bij koop/verkoop, huur/verhuur, erfpacht/erfverpachting is dat de gemeente marktconform handelt, dat wil zeggen dat zij handelt zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou handelen. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we van staatssteun. De gemeente handelt bijvoorbeeld niet marktconform (en verleent dus staatssteun) indien grond tegen een te lage koopprijs wordt verkocht of aankoop geschiedt tegen een te hoge koopprijs.

Beleidslijn: Staatssteun

Voorafgaand aan elke voorgenomen transactie zal getoetst worden of deze plaatsvindt overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria.

Ad 3. Aanbestedingen bij gebiedsontwikkeling

In het kader van Europese en nationale wet- en regelgeving wordt de gemeente beschouwd als de verantwoordelijke partij met betrekking tot inrichting en beheer van de openbare ruimte (reguliere overheidstaak). In het kader van deze wet- en regelgeving wordt de gemeente daarom gezien als verantwoordelijke voor het juist toepassen van aanbestedingsregels en principes als er opdracht wordt

gegeven tot (her)inrichting van openbare ruimte. Dit geldt ook als marktpartijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting. In dit verband gelden aanbestedingsdrempelbedragen.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen er zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. Het Europese Hof van Justitie heeft 3 criteria vastgelegd (waaraan cumulatief moet worden voldaan) in het zogenaamde Müllerarrest (zie bijlage D):

Beleidslijn: Aanbesteding

Bij de uitvoering van het grondbeleid ziet de gemeente toe op juiste wijze van aanbesteding overeenkomstig nationale en Europese wet- en regelgeving.

Ad 4. Integriteit en weerbaarheid tegen ondermijning

Gelet op het belang van een weerbare overheid zorgen we ervoor dat we weten met wie we zaken doen. De gemeente geeft geen onroerende zaken uit aan (vermoedelijk) malafide partijen of stromannen.

Beleidslijn: Integriteit en bescherming tegen ondermijning

Voorafgaand aan elke voorgenomen transactie zal getoetst worden of deze plaatsvindt overeenkomstig het gemeentelijke Bibob-beleid.

3.2 Grondprijsbeleid

In paragraaf 3.1.4 zijn de verschillende vormen van uitgifte toegelicht. Als er sprake is van verkoop van eigendom, dan wordt in de verkoopovereenkomst de grondprijs vastgesteld. De gemeente Helmond gaat uit van een marktconforme grondprijspolitiek. Voor de waardebeoordeling van de bouwgronden zijn veel methoden ontwikkeld. De drie meest voorkomende methodes zijn omschreven in bijlage E.

De grondprijzenbrief wordt door het college vastgesteld. Het college kan afwijken van de genoemde grondprijzen en grondprijsmethodieken indien dit nodig is om de marktconformiteit van de gehanteerde grondprijzen te waarborgen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij bijzondere marktomstandigheden. In de grondprijzenbrief wordt tevens vastgelegd welke grondwaardemethodiek wordt gehanteerd.

Indien daartoe redenen bestaan kan de gemeente in bijzondere gevallen maatwerk toepassen ter bepaling van grondprijzen, als bijvoorbeeld factoren als locatie, kwaliteit van de kavel, bereikbaarheid en bestemming een rol spelen bij de bepaling van grondprijzen.

Beleidslijn: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen jaarlijks worden geactualiseerd en vastgesteld.
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de dan meest actuele grondprijzenbrief.
- Het college is bevoegd om jaarlijks de grondprijzenbrief vast te stellen.
- Het college is wettelijk bevoegd en om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten.

4 Beleidskeuze instrumenten bij faciliterende grondpolitiek

Per project wordt bepaald of er voor een actieve dan wel faciliterende grondpolitiek wordt gekozen. Zie figuur paragraaf 2.3: Afwegingscriteria beleidskeuze grondpolitiek. Als sprake is van faciliterende grondpolitiek, dan moet een keuze worden gemaakt voor de inzet van hierbij passende grondbeleid-instrumenten.

4.1 Faciliterend grondbeleid (private grondexploitatie)

Bij faciliterende grondpolitiek laat de gemeente het verwerven van onroerend goed en het produceren en uitgeven van (bouwrijpe) grond over aan derden. Het faciliteren door de gemeente bestaat hierin dat zij een planologisch besluit neemt, bepaalt waar, hoe en met welke kwaliteiten de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast (en wordt overgedragen aan de gemeente) en bepaalt hoe ander gemeentelijk beleid wordt verwezenlijkt. Die regie verloopt via de publiekrechtelijke instrumenten die de gemeente ter beschikking staan. De inzet van deze instrumenten wordt versterkt door privaatrechtelijke afspraken.

Faciliterende grondpolitiek betekent niet per definitie dat de gemeente 'wacht' tot de markt projecten op zal pakken. Als de gemeente een ontwikkeling als urgent of wenselijk bestempelt, kan het (rekening houdend met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) marktpartijen proactief benaderen en

uitnodigen specifieke ontwikkelingen op te pakken. Hierbij worden projecten geïnitieerd zonder over te gaan op actieve grondpolitiek (proactief faciliterend).

De gemeente loopt bij faciliterende grondpolitiek in de regel minder financiële risico's dan bij een actieve grondpolitiek. Een nadeel bij faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder regie heeft in het ontwikkelproces.

Hieronder worden de voor- en nadelen van een faciliterende grondpolitiek opgesomd:

Voordelen facilitaire grondpolitiek	Nadelen facilitaire grondpolitiek
De financiële risico's liggen met name bij marktpartijen en niet bij de gemeente	Beperkte invloed op het project. Gemeente is beperkt tot het stellen van kaders via de publiekrechtelijke route
Vereist over het algemeen minder ambtelijke capaciteit	Financiële baten liggen tevens bij de marktpartijen
Gemeente kan eisen stellen door middel van een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst. Voor sommige zaken kan de gemeente ook eisen stellen in het omgevingsplan (locatie-eisen) zodat ze in dat opzicht een goede onderhandelingspositie heeft	Beperkte sturing op het tempo waarop ontwikkelingen opgepakt worden, ook als deze urgent zijn. Deze beperking kan wat verminderd worden door faseerings- en koppelingsregels in het omgevingsplan op te nemen
	Geen zekerheid of locatie überhaupt ontwikkeld gaat worden

4.1.1 Instrumenten bij faciliterende grondpolitiek

De instrumenten die kunnen worden ingezet bij faciliterende grondpolitiek zijn de volgende:

instrument	toepassing
kostenverhaal	wettelijk verplicht
	anterieure overeenkomst (privaatrecht)
	Kostenverhaalsregel in omgevingsplan (publiekrecht)
financiële bijdrage	ter keuze
	samenhang kostenvragers en kostendragers in visie of programma
regels in omgevingsplan of vergunning	in Omgevingswet geregeld
	ter behoud of bereiken van veilige en gezonde fysieke leefomgeving
	doelmatig beheer, gebruik en ontwikkeling van fysieke leefomgeving
nadeelcompensatie	opvolger van planschade
	contractueel verhalen op ontwikkelende partij

Hieronder worden de instrumenten kort toegelicht. Per instrument wordt een korte uitleg gegeven en vervolgens een beleidskeuze gemaakt.

Kostenverhaal (wettelijk verplicht)

De gemeente maakt gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in de zogenaamde kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet, dit was onder de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO): grondexploitatie-regeling. Deze regeling bepaalt dat kostenverhaal verplicht is voor kosten van de kostensoortenlijst. Het verhalen van deze kosten wordt ook wel het reguliere kostenverhaal genoemd. Hierbij gaat het (onder andere) om ambtelijke kosten, kosten van infrastructuur voor het plan zelf en plan-overstijgende kosten (de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen). In een op te stellen Nota Kostenverhaal en financiële bijdragen kan hieraan nadere duiding worden gegeven.

Het reguliere kostenverhaal kan privaatrechtelijk worden geregeld door middel van een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk door middel van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Een dergelijke kostenverhaalsregel

is verplicht als voor de ontwikkellocatie het kostenverhaal niet is verzekerd in een anterieure overeenkomst en/of via gemeentelijke gronduitgifte.

De gemeente kiest bij voorkeur voor het kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. Dit betekent dat de gemeente, voorafgaand (anterieur) aan de planologische aanpassing die nodig is om het bouwplan van de initiatiefnemer mogelijk te maken, met de initiatiefnemer afspraken wil maken over het verhalen van de kosten die de gemeente maakt. Dit zijn meestal alleen de kosten voor het mogelijk maken van de planologische maatregel. Feitelijk zijn dat de kosten voor de ambtelijke uren die moeten worden gemaakt voor de aanpassing van het omgevingsplan of buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

Soms is het ook nodig dat er aanpassingen plaatsvinden in de openbare ruimte. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een gedeelte van het bouwplan wordt nieuwe openbare ruimte. Die grond wordt geleverd aan de gemeente en moet als openbare ruimte worden ingericht.
- Door de nieuwe ontwikkeling moet de bestaande inrichting van de openbare ruimte worden aangepast zoals een stoep die moet worden verlegd of openbaar groen dat wordt aangepast.
- In principe moet het parkeren door de initiatiefnemer worden opgelost op eigen terrein. Dit kan niet altijd en alsdan worden nieuwe of extra parkeerplaatsen aangelegd in de openbare ruimte.

Bovenstaande voorbeelden van kosten moet de gemeente verhalen op de initiatiefnemer en maakt hierover afspraken in de anterieure overeenkomst. De gemeente brengt de te maken kosten in beeld en bijna altijd spreekt de gemeente hiervoor vooraf een vaste prijs af met de marktpartij. Beide partijen weten dan voorafgaand aan de start van de ontwikkeling waar ze aan toe zijn. Dit geeft voor beide partijen een stuk duidelijkheid en zekerheid.

In de anterieure overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over het verhalen van de eventuele planschade (dat wordt nadeelcompensatie genoemd, zie verderop in dit hoofdstuk).

De kosten die de gemeente maakt in het kader van de vergunningverlening zijn geen onderdeel van de anterieure overeenkomst. Die kosten worden verhaald via de legesverordening.

Nota kostenverhaal

Het beleid ten aanzien van kostenverhaal is dusdanig veelomvattend dat de gemeente gaat onderzoeken of het wenselijk is daarvoor een afzonderlijke beleidsnota vast te stellen. De beleidslijnen worden hierna daarom vooral als principes geformuleerd; deze zullen worden herhaald en nader uitgewerkt in een eventueel op te stellen Nota kostenverhaal en financiële bijdragen.

Zoals hiervoor gezegd heeft de gemeente in principe de voorkeur een anterieure overeenkomst te sluiten met de grondeigenaar om het kostenverhaal te verzekeren. Van dit principe kan worden afge-
weken als:

- Een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat het met iedereen onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is;
- Onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren;
- De uitkomst van een Bibob-toets (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) onvoldoende waarborgen oplevert voor de integriteit van de wederpartij.

Ingeval van afwijking neemt de gemeente een kostenverhaalsregel op in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Beleidslijn: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen.
- Alleen indien nodig worden kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen.

Financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden (ter keuze)

Het gaat hier om bijdragen aan de kosten van zaken die niet op de kostensoortenlijst staan en waarvoor de gemeente toch een bijdrage van een ontwikkelende partij wil hebben. Het bedingen daarvan is niet verplicht zoals bij het reguliere kostenverhaal. Bij een bijdrage aan de ontwikkeling van gebieden kan gedacht worden aan maatschappelijke belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied dan het plangebied waaruit de bijdrage voldaan wordt. Om een bijdrage in die ontwikkeling te kunnen overeenkomen is het wettelijk vereist dat hiervoor een samenhang met betalende ontwikkellocaties in de omgevingsvisie of in een programma is benoemd. Ook moet blijken dat de toekomstige exploitaties van derden voldoende 'opbrengstcapaciteit' hebben om een dergelijke bijdrage te kunnen leveren.

Voor sommige categorieën waarvoor de gemeente een financiële bijdrage kan bedingen geldt dat deze ook afdwingbaar zijn op basis van het omgevingsplan. Uitgangspunt voor de gemeente is dat ze het opnemen van zo'n bijdrage steeds overweegt bij elke wijziging van het omgevingsplan. De gemeente gaat verkennen of het vragen van financiële bijdragen, bijvoorbeeld voor een sociale woningbouw-vereveningsfonds wenselijk is.

Beleidslijn: Financiële bijdragen

De gemeente verkent of het wenselijk is (wettelijke) financiële bijdragen te vragen aan ontwikkelende partijen.

Regels in het omgevingsplan casu quo de vergunning

Per wijziging van het omgevingsplan (of per vergunning tot afwijking daarvan) voor een ontwikkellocatie wijzigt de gemeente de toedeling van functies aan locaties zodanig dat dit op een evenwichtige manier gebeurt in het belang van de fysieke leefomgeving.

De regie op de ontwikkeling van de locatie verloopt via de regels voor de functies die de gemeente in het omgevingsplan toedeelt aan de locaties.

Die regie heeft allereerst betrekking op:

- de keuze van de functies (alleen woonfuncties, of ook werkfuncties en/of het toestaan van detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen);
- op bouwen en gebruiken (zoals aantallen, hoogte en omvang van gebouwen).

Het kan in de tweede plaats ook betrekking hebben op:

- het klimaat-adaptief, duurzaam en circulair ontwikkelen;
- de soort openbare voorzieningen, de situering en de kwaliteit van die voorzieningen;
- de volgorde van ontwikkelen en de periode(n) waarin ontwikkeld mag worden;
- het bouwrijp maken van gronden (ophogen, egaliseren, drainage, en dergelijke);
- het stellen van regels over specifieke woningbouwcategorieën, namelijk sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

Beleidslijn: Regels in omgevingsplan

Per ontwikkellocatie stuurt de gemeente op de invulling van de locatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden via besluiten tot wijziging van het omgevingsplan dan wel via vergunningen voor buitenlandse omgevingsplanactiviteiten.

Nadeelcompensatie

Door omgevingsplanwijzigingen kunnen omwonenden nadeel ondervinden dat zich vertaalt in financiële schade. In sommige gevallen bestaat er dan recht op compensatie daarvan. De Omgevingswet regelt dit in het gedeelte over nadeelcompensatie. Dit is een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De (plan)schade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een schaderisicoanalyse.

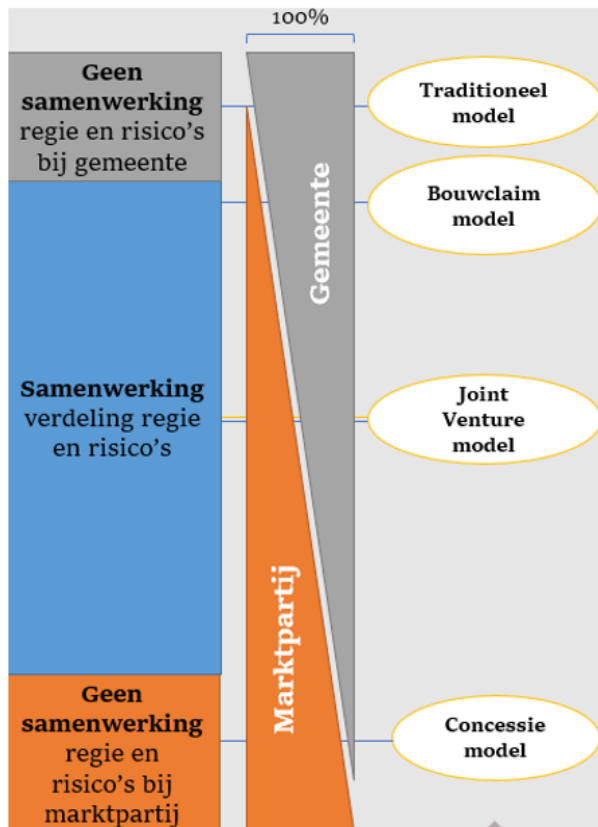
Beleidslijn: Nadeelcompensatie

Schade van derden door een planologische wijziging door de gemeente worden contractueel verhaald op degene die om de wijziging verzocht.

5 Beleidskeuze instrumenten bij Publieke Private Samenwerking (PPS)**5.1 Publieke Private Samenwerking (gezamenlijke grondexploitatie)**

Naast de hoofdvormen actieve en faciliterende grondpolitiek zijn er verschillende tussenvormen mogelijk met diverse voor- en nadelen om tot een samenwerkingsconstructie te komen. Deze samenwerkingsvormen zijn sterk afhankelijk van de situatie in kwestie en neigen meer naar een actieve houding van de gemeente. De meest voorkomende samenwerkingsvormen zijn:

- Bouwclaimmodel;
- Joint Venture;
- Concessiemodel.



In deze afbeelding zijn verschillende samenwerkingsvormen onderscheiden naar mate van gemeentelijke regie en risico's.

Hieronder worden deze modellen toegelicht:

Ad 1. Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kan toegepast worden als de gronden volledig of gedeeltelijk in handen zijn van meerdere private partijen (versnipperd eigendom). Bij een bouwclaim komen de gemeente en de private partijen overeen dat de gronden tegen een vooraf vastgestelde prijs (veelal de prijs voor ruwe bouwgrond) overgedragen worden aan de gemeente. In ruil hiervoor ontvangen de private partijen in kwestie het recht op de afname van bouwrijpe kavels (een claim op te bebouwen kavels). Doordat de gemeente bouw- en woonrijp maakt en deze uitgaven bekostigt met de opbrengsten uit de uit te geven gronden, ligt het financiële risico van de grondexploitatie in dit geval bij de gemeente. Bij deze samenwerkingsvorm voert de gemeente de grondexploitatie.

Ad 2. Joint venture model

Bij joint venture voeren de gemeente en een (of meerdere) private partner(s) een gezamenlijke grondexploitatie. In een overeenkomst wordt geregeld wie welke werkzaamheden voor zijn/haar rekening neemt en hoe kosten en risico's worden verdeeld. Hiertoe wordt een aparte rechtspersoon opgericht: een grondexploitatiemaatschappij (GEM), vaak in de vorm van een CV/BV. De GEM draagt zorg voor het ontwikkelen van de grond, het uitgeven van kavels en het aanleggen van de openbare ruimte. De zeggenschap binnen de GEM wordt doorgaans evenredig verdeeld tussen de betrokken publieke en private partijen.

Ad 3. Concessiemodel

Als het concessiemodel wordt toegepast, verkoopt de gemeente haar grondpositie in huidige staat ('as is') aan de ontwikkelende partij. Hierbij heeft de gemeente de mogelijkheid om in een privaatrechtelijke overeenkomst randvoorwaarden aan de ontwikkeling te stellen. Denk aan voorwaarden ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma, de inrichting van de openbare ruimte of het moment van oplevering. De marktpartij wordt doorgaans middels een tender geselecteerd. De ontwikkelende partij ontwikkelt het woningbouwprogramma en draagt zorg voor de aanleg en overdracht van de openbare ruimte. De risico's van de grondexploitatie en de woningbouwontwikkeling zijn in dit model voor rekening van de private partij.

5.1.1 Instrumenten bij Publiek Private Samenwerking

Omdat een PPS in feite een afgezwakte vorm is van actieve grondpolitiek kunnen de hiervoor omschreven instrumenten elk, afhankelijk van de wijze van samenwerking, worden ingezet.

De voor- en nadelen van PPS staan hieronder toegelicht.

Voordelen samenwerkingsvormen	Nadelen samenwerkingsvormen
De risico's van ontwikkelingen worden met partners gedeeld	Ook de financiële baten worden gedeeld met partners.
De gemeente is een van de grondeigenaren waardoor het meer sturing kan uitoefenen in vergelijking met facilitair grondbeleid	Partners kunnen andere belangen hebben dan de gemeente. Doordat er samengewerkt wordt kan besluitvorming complex worden.
De deelnemende partners kunnen gebruik maken van elkaars expertise	Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een tijdsintensief en kostbaar traject zijn.

Beleidslijn: Samenwerking

De gemeente maakt een afweging van mate van regie en mate van risico's als factor bij een eventuele keuze voor een PPS-vorm.

6 Financiële aspecten: beheersing & verantwoording

De gemeente neemt bij haar keuze voor regisserend grondbeleid in verschillende projecten verschillende rollen aan. Bij elke rol (actief of meer faciliterend) geldt een ander risicoprofiel en daarmee ook andere uitgangspunten voor de beheersing en verantwoording. Die komen in dit hoofdstuk aan de orde.

6.1 Waardering en verslaglegging

De regels omtrent waardering en verslaglegging voor zowel actief als faciliterend grondbeleid zijn vastgelegd in opeenvolgende notities van de commissie BBV. Onderstaand volgt een korte toelichting op de waarderings- en verslagleggingsregels voor:

1. Bouwgronden in exploitatie (BIE);
2. Strategisch verworven gronden voor toekomstige ontwikkelingen;
3. Faciliterend grondbeleid.

Ad 1. Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Voor gebiedsontwikkelingen op gemeentelijke grond wordt door de gemeenteraad een grondexploitatie met een grondexploitatiebegroting vastgesteld. In de grondexploitatiebegroting worden de te verwachten kosten en opbrengsten gefaseerd in de tijd, waarbij eveneens de invloed van rente en inflatie wordt berekend.

Als onderdeel van de vaststelling wordt door de gemeenteraad het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot. Op basis van deze grondexploitatie vindt de bewaking en verantwoording van de financiën en fasering plaats.

Herziening en verantwoording in Planning en Control (P&C)-cyclus

In lijn met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) om jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting te laten plaatsvinden informeert het college uw Raad graag over de stand van zaken van de grondexploitaties: tweemaal via het Auditcomité en via de reguliere (P&C)-cyclus:

- De jaarrekening. Elk jaar vindt een uitgebreide herziening plaats van alle grondexploitaties waarbij een nieuwe beste inschatting wordt gemaakt van het verwacht eindresultaat op de grondexploitaties en een planning van de jaarschijven. In de paragraaf grondbeleid van de jaarrekening en in de balansoelichting wordt een beeld gegeven van de financiële positie van het grondbedrijf.
- De begroting. Bij de uitgebreide herziening bij de jaarrekening is ook een nieuwe planning van de toekomstige jaarschijven bepaald. Er is dus een nieuwe beste schatting gemaakt van de verwachte opbrengsten en uitgaven voor het nieuwe begrotingsjaar. Als voorbeeld: onlangs heeft de uitgebreide herziening van de grondexploitaties bij de jaarrekening 2023 plaatsgevonden. Daarbij is dus ook een nieuwe jaarschijf voor 2025 bepaald die de basis is voor de begroting 2025. In de paragraaf grondbeleid bij de begroting wordt dit toegelicht en wordt onder andere ook een beeld gegeven van de verwachte winstnemingen in het begrotingsjaar.

- De 1^o berap. Bij de jaarrekening 2023 is ook een nieuwe beste schatting gemaakt van de te verwachten opbrengsten en uitgaven in de huidige actuele jaarschijf 2024. Bij de 1^o berap wordt de jaarschijf die oorspronkelijk is bepaald bij de begroting 2024 (op basis van de jaarrekening 2022) bijgesteld aan de hand van de laatste inzichten zoals die bij de jaarrekening 2023 zijn bepaald.
- De 2^o berap. Ten tijde van de 2^o berap is er een beter inzicht in hoe de actuele jaarschijf zich ontwikkelt: realiseren we ook daadwerkelijk de opbrengsten zoals we die bij de laatste jaarrekening hebben ingeschat. Dat blijft een moeilijke inschatting omdat die grotendeels afhankelijk is van derden (de daadwerkelijke verkoop van de grond). Bij de 2^o berap doen we ook een inschatting van welke grondexploitaties we naar verwachting kunnen afsluiten bij de komende nieuwe jaarrekening.

Bovenstaande rapportages zijn hoog over en meer financieel technisch van aard. De stand van zaken op de belangrijkste grondexploitaties komt daarbij kort aan bod.

De huidige afspraak is dat, indien sprake is van een majeure financiële aanpassing op een lopende grondexploitatie, het Auditcomité hierover wordt geïnformeerd en dat majeure inhoudelijke aanpassingen te allen tijde ter beoordeling en besluitvorming naar de Raad gaan.

Het is echter moeilijk om een eenduidige werkwijze te bepalen voor wat nu financieel of inhoudelijk gezien majeur is. Bovendien is er de wens om de raad meer mee te nemen in de inhoud van de grondexploitaties.

We gaan in de 2^o helft van 2024, samen met het Auditcomité en de accountant aan de slag om een jaarlijkse Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG) op te stellen. Daarin willen we niet alleen dieper ingaan op de stand van zaken van de diverse grondexploitaties en de relatie die er ligt met andere beleidsdocumenten van de gemeente maar ook een totaalbeeld geven van het grondbedrijf:

- Inzicht in de regisserende verwervingen. Welke zijn al gedaan.
- Inzicht in eventuele strategische verwervingen.
- Inzicht in voorbereidingskredieten voor toekomstige nieuwe grondexploitaties. Wat is de stand van zaken en in welke fase van de verdere planvorming kunnen we de grondexploitaties naar verwachting openen.
- Inzicht in de lopende grondexploitaties. Waar wil de raad graag over geïnformeerd worden, wat is de stand van zaken en welke grenzen spreken we daarbij af over hoe en wanneer de raad betrokken wil worden bij eventuele afwijkende ontwikkelingen.
- Inzicht in de faciliterende projecten. Wat wordt er ontwikkeld door de markt en wat is de stand van zaken op het kostenverhaal.

Zoals gezegd zijn de P&C documenten meer financieel (technisch) van aard. Uiteraard komen in het MPG ook de financiële aspecten aan de orde, maar de bedoeling is dat het MPG meer inhoudelijk van aard gaat worden waarbij er handvaten worden gegeven voor afspraken omtrent de kaderstellende en controlerende rol van de raad op de uitvoering van het grondbeleid.

Beleidslijn: Grondexploitaties

- Het vaststellen van grondexploitaties en de actualisaties ervan is een bevoegdheid van de Raad. Met het vaststellen ervan wordt het mandaat afgegeven voor de uitvoering van de werkzaamheden die in de grondexploitatie begroot zijn.
- Grondexploitaties voldoen aan de regels uit de meest actuele Notitie Grondbeleid van de commissie BBV.
- De gemeente gaat jaarlijks een Meerjaren Prognose Grondbedrijf (MPG) opstellen.

Winstneming

Op het gebied van tussentijdse winstnemingen wordt gehandeld conform de meest actuele notitie van de commissie BBV. Op grond daarvan wordt momenteel de POC-methodiek (Percentage of Completion) toegepast. Op grond van de POC-methode is de gemeente verplicht om gedurende de looptijd van een project winst te nemen naar rato van de voortgang van het project (realisatie opbrengsten en kosten). Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit via het jaarrekeningresultaat van de grondexploitaties toegevoegd aan Algemene Reserve Grondbedrijf. Voor het grondbedrijf geldt een gesloten circuit. Feitelijk betekent dit dat resultaten op grondexploitaties (winsten en verliezen) jaarlijks bij de jaarrekening automatisch worden verrekend met de Algemene Reserve Grondbedrijf.

Beleidslijn: (Tussentijdse) winstneming

Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV (POC-methode).

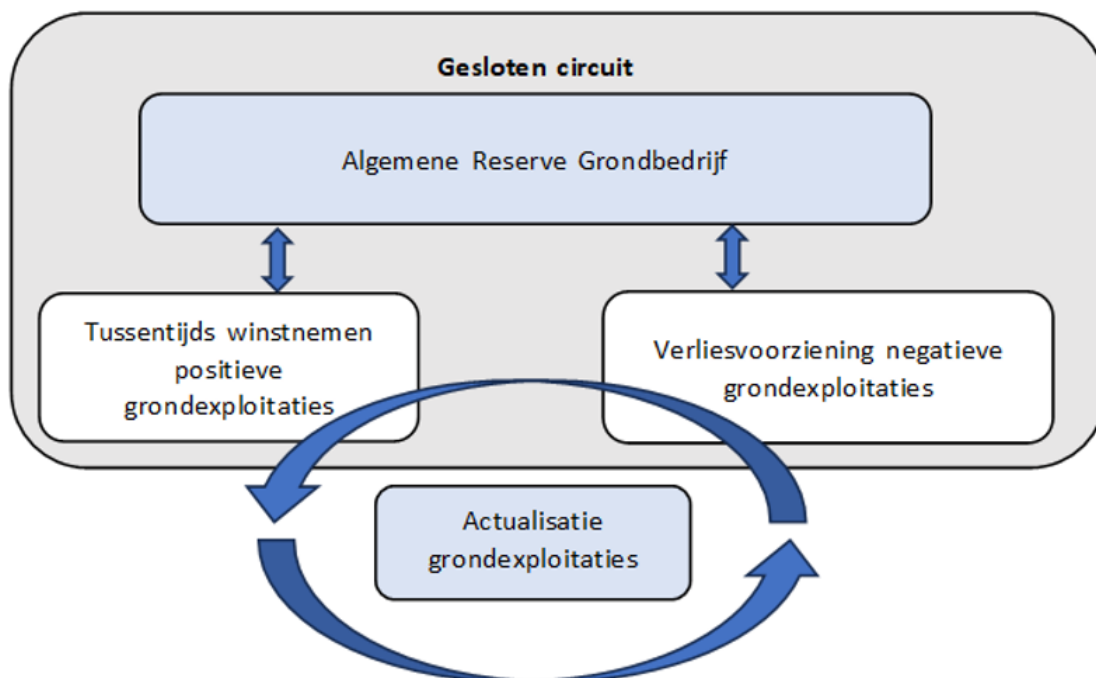
Verliesvoorziening

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht direct een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. Voorheen werd de hoogte van de voorziening vastgesteld op basis van de netto contante waarde van de grondexploitatie.

Dit betekent dat nog niet direct voor het volledig verwachte verlies van de grondexploitatie een voorziening is getroffen (geld apart gezet), maar slechts voor de zogenoemde contante waarde van dat verwachte verlies. Op deze contante waarde moet jaarlijks nog 2% rente worden opgeteld tot aan het moment dat de grondexploitatie klaar is. Deze 2% wordt jaarlijks vanuit de algemene middelen (de exploitatiebegroting) toegevoegd aan de voorziening. Feitelijk leggen we dus nog een aantal jaren een beslag op de algemene middelen om uiteindelijk voldoende geld apart gezet te hebben om het verwacht verlies, dat er is als de grondexploitatie klaar is, op te vangen.

We willen daarom met directe ingang overstappen naar een meer voorzichtigere benadering op verliesgevende grondexploitaties: zodra het geraamde verwachte verlies op de einddatum bekend is, willen we voor het volledige bedrag van dat verlies een voorziening treffen (geld apart gezet hebben). Alsdan hoeft ook geen jaarlijks beslag meer gelegd te worden op de algemene middelen. Dit betekent wel dat nu de voorziening in 1 keer moet worden opgehoogd naar het bedrag op eindwaarde. Op grond van de cijfers van de jaarrekening 2023 betekent dit een eenmalige ophoging van afgerond € 16,0 miljoen. Dit bedrag wordt gedekt uit de algemene reserve grondbedrijf. Uit de risicoanalyse van de jaarrekening 2023 blijkt dat de reserve grondbedrijf voldoende hoog is om deze onttrekking aan de reserve op te vangen. Bij vaststelling van de nota grondbeleid zal tegelijkertijd een begrotingswijziging in 2024 worden vastgesteld voor de ophoging van de voorziening grondbedrijf met € 16,0 miljoen ten laste van de reserve grondbedrijf.

Deze verliesvoorziening wordt jaarlijks bij de actualisaties van de grondexploitaties herijkt ten behoeve van de jaarrekening. Verschillen ten opzichte van het voorgaande jaar (zowel plussen als minnen) worden via het jaarrekeningresultaat van de grondexploitaties verrekend met de Algemene Reserve Grondbedrijf.



Beleidslijn: Verliesvoorziening

Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van de verwachte eindwaarde van het verlies van die grondexploitaties.

Tijdelijk voorbereidingskrediet

Het voorbereiden van een grondexploitatie (Bouwgrond In Exploitatie) vergt tijd en geld. Dit betekent dat er voorafgaand aan het startmoment van de BIE (voorbereidings-)kosten gemaakt worden, die nog niet op het onderhanden werk (= balanspost Voorraden Grond) kunnen worden geactiveerd doordat de betreffende BIE nog niet operationeel is. Het beschikbaar stellen van een dergelijk tijdelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de Raad. De kosten die ten laste van dit tijdelijk krediet komen kunnen geactiveerd worden binnen de voorwaarden uit het BBV. Mocht onverhoopt blijken dat de ontwikkeling niet door kan gaan, dan dienen de kosten te worden afgeboekt ten laste van het jaarresultaat van het jaar waarin bekend is dat de ontwikkeling niet doorgaat.

In het geval dat wél een grondexploitatie wordt vastgesteld naar aanleiding van de voorbereidingskosten, kunnen deze kosten worden ingebracht in deze grondexploitatie. Alsdan kan het tijdelijk voorbereidingskrediet vrijvallen. De verantwoording over de tijdelijke voorbereidingskredieten vindt plaats door middel van de jaarrekening. De rentelast tijdens de periode van het tijdelijk voorbereidingskrediet wordt in de exploitatie verantwoord onder het productieprogramma voor nieuwe ontwikkelingen in de stad.

Beleidslijn: Tijdelijk voorbereidingskrediet

Tijdelijke voorbereidingskredieten worden, conform de voorwaarden uit de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (BBV) geactiveerd. Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de Raad. De rentelast wordt gedekt uit het budget voor het productieprogramma voor nieuwe ontwikkelingen in de stad.

Ad 2. Regisserende en strategisch verworven gronden voor toekomstige ontwikkelingen

Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog geen BIE laat vaststellen door de Raad. In dit geval landt de verworven grondpositie op de balans. Deze gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- De (historische) verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten, of;
- De marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Onder voorwaarden (bij regisserende verwervingen) mag volgens het BBV voor zogenaamde “warme gronden” bij de waardering van de marktwaarde worden uitgegaan van de toekomstige in plaats van de geldende bestemming.

Indien uit de (periodieke) taxatie ten behoeve van het bepalen van de marktwaarde blijkt dat er sprake is van duurzame waardevermindering, dient dit direct te leiden tot afwaardering.

Beleidslijn: Regisserende en strategische gronden

Regisserende en strategische gronden worden verantwoord onder de post Materiële Vaste Activa (MVA). Minimaal eens in de 2 jaar worden deze gronden getaxeerd.

Ad 3. Faciliterend grondbeleid

Indien anterior (privaatrechtelijk) geen overeenstemming wordt bereikt met de betreffende private partij, dan kan de gemeente haar kosten (publiekrechtelijk) verhalen middels kostenverhaalsregels bij het Omgevingsplan, dan wel middels kostenverhaalsvoorschriften in de vergunning.

De gemeente schiet in deze gevallen vaak de kosten voor, die later in de vorm van een kostenverhaalsbijdrage worden terugbetaald. Er is dan sprake van een vordering op de private partij. De verschillende vorderingen worden verzameld en verantwoord volgens de BBV voorschriften.

6.2 Risicomanagement en Reserve Grondbedrijf

6.2.1 Risicomanagement grondexploitaties

Ruimtelijke projecten zijn altijd omgeven met de nodige risico's, maar ook met kansen. Het optreden van deze risico's dan wel kansen heeft invloed op de oorspronkelijk verwachte resultaten van projecten. Door jaarlijks, bij de herziening van de grondexploitaties, de risico's en kansen binnen de grondexploitaties te identificeren en te analyseren worden de juiste beheersmaatregelen getroffen. Hierdoor wordt de kans op onverwachte, aanzienlijke financiële tegenvallers tot een minimum beperkt. Deze risicoanalyses zijn onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de grondexploitaties in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening en begroting en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf.

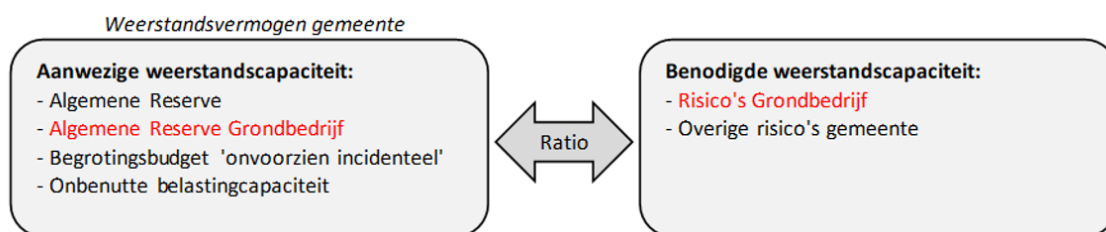
Beleidslijn: Risicomanagement

Jaarlijks bij de actualisatie van de grondexploitaties wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarbij de risico's en kansen worden geïdentificeerd en geanalyseerd, waarna beheersmaatregelen getroffen worden.

6.2.2 Algemene Reserve Grondbedrijf

De Algemene Reserve Grondbedrijf fungeert in principe als gesloten systeem, dat wil zeggen dat resultaten (plussen en minnen) op grondexploitaties worden verrekend met deze reserve. In de paragraaf weerstandsvermogen bij de jaarrekening en begroting wordt uitgewerkt hoe de risico's van het grondbedrijf zich verhouden tot de beschikbare reserve grondbedrijf en de toekomstige nog te nemen winsten op winstgevendende grondexploitaties.

Voor de risico's van het grondbedrijf wordt geen apart vereist ratio weerstandsvermogen bepaald. De Algemene Reserve Grondbedrijf en de risico's van het grondbedrijf zijn een integraal onderdeel van het totale weerstandsvermogen van de gemeente.



Beleidslijn: Algemene Reserve Grondbedrijf

De Algemene Reserve Grondbedrijf fungeert als gesloten circuit en dient om resultaten op grondexploitaties op te vangen. De Algemene Reserve Grondbedrijf vormt een integraal onderdeel van het weerstandsvermogen van de gemeente.

7 Organisatie en samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische kant van het grondbeleid; de rollen, de verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenteraad en het college.

7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het grondbeleid geeft het college uitvoering aan de realisatie van de beleidsambities. Voor het functioneren van het grondbeleid is het college eindverantwoordelijk. De daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat.

Gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De Raad heeft het budgetrecht, wat inhoudt dat de Raad bevoegd is budget beschikbaar te stellen. In het kader van het grondbeleid geschiedt dit bijvoorbeeld door het vaststellen van een tijdelijke voorbereidingskrediet of bij vaststelling van de grondexploitatie.

College

Het college is bevoegd bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten en zal binnen het kader van de grondexploitatie dienen te handelen. Afwijkingen dienen te worden verantwoord aan de Raad. Dit geschiedt op vaste momenten in de P&C-cyclus (bij de begroting en bij de beraps). Binnen deze financiële kaders is het college bevoegd om kosten te maken ten behoeve van de grondexploitatie en om overeenkomsten te sluiten.

In onderstaand schema volgt op hoofdlijnen de rolverdeling tussen gemeenteraad en college ten aanzien van het grondbeleid.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen Nota Grondbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering geven aan grondbeleid
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar stellen budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvragen (voorbereidings-) budget

	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen nieuwe grondexploitaties • Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties • Afsluiten grondexploitaties 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties • Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties • Sluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen kostenverhaalsregels in omgevingsplan 	<ul style="list-style-type: none"> • Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur)
Verwerving	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaar stellen budget voor verwerving • Vestigen voorkeursrecht • Toepassen onteigening 	<ul style="list-style-type: none"> • Verwervingsplan / -strategie. • Vestigen van voorlopig voorkeursrecht • Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures • Sluiten van overeenkomsten
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen aanbestedingsbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
Uitgifte en verkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen van beleid voor uitgiftes en bepaling grondprijzen (middels de onderhavige Nota Grondbeleid) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststellen uitgiftecriteria, grondprijzen en uitgiftevoorwaarden (uitgifteprotocol; ter uitwerking van het middels deze Nota Grondbeleid door de Raad vastgestelde beleid) • Verkoop van gronden en gebouwen • Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven / nemen van onroerende zaken • Publicatie voornemen tot uitgifte
Samenwerking		<ul style="list-style-type: none"> • Intentieovereenkomst • Samenwerkingsovereenkomst • Keuze voor PPS-vorm
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Controleren voortgang projecten • Vaststellen begroting en jaarrekening 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

Aldus besloten in zijn openbare vergadering van 10 september 2024.

De raad voornoemd,

de voorzitter,

de griffier,

A. Bijlage wettelijk kader

A.1 Omgevingswet

De Omgevingswet vormt het wettelijke kader voor de fysieke leefomgeving van Rijk, provincies en gemeenten. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de regels uit de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO). Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente richt zich op grond van deze wet op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan (grofweg: de vervanger van het bestemmingsplan). De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met een besluit tot wijziging van het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan (markt)partijen.

In paragraaf 4.1 werd een toelichting gegeven op het kostenverhaal onder de Omgevingswet. Hier worden twee routes benoemd in het kader van minnelijk en afdwingbaar kostenverhaal. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan komt te vervallen, maar wordt vervangen door zogeheten kostenverhaalregels waarmee in voorkomende gevallen hetzelfde wordt bereikt, namelijk het plegen van afdwingbaar kostenverhaal. Een relevante aanvulling in die afdwingbare route is een keuze daarbinnen tussen twee modellen: een model met en zonder tijdvak. Het model met tijdvak is grofweg gelijk aan het model onder de Wro. Het model zonder tijdvak is geïntroduceerd als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

De Omgevingswet biedt tevens de mogelijkheid om naast het kostenverhaal ook financiële bijdragen af te spreken, die bijdragen aan gebiedsontwikkeling of ruimtelijke kwaliteit. De wet kent allereerst een vrijwillige bijdrage (artikel 13.22 Omgevingswet). Daarnaast is er de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage (artikel 13.23 Omgevingswet). Die loopt via regels in het omgevingsplan. Indien de gemeente een anterieure overeenkomst sluit dient de verplichte financiële bijdrage daarin te worden afgesproken.

A.2 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Met name met betrekking tot 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 (2019 en 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 aspecten van verslaglegging handelen wij conform deze richtlijnen. Aanpassingen en actualisering van BBV richtlijnen worden gevolgd en waar nodig geïmplementeerd in het gemeentelijk beleid.

A.3 Commissie BADO

In de "Notitie Grondexploitaties" van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO - d.d. 3 september 2019) wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. De processen en de beleidskeuzes in deze Nota Grondbeleid sluiten aan bij de procesbeschrijving als opgenomen in de notitie van de BADO.

A.4 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. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria gelden de geclusterde grondexploitaties van de gemeente Helmond als een dergelijke onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte.

A.5 Financiële verordeningen

Op basis van artikel 212, eerste lid van de Gemeentewet moeten gemeenten een financiële verordening opstellen. Met deze verordening regelt de Raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces.

B. Bijlage toelichting bij afwegingskader

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de (volgordelijke) afwegingsfactoren behorend bij het afwegingskader van paragraaf 2.3:

- ***(Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?)***
De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die wij als gemeente hebben vastgelegd in bijvoorbeeld de Woonvisie of de Omgevingsvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, de bijdrage aan de realisatie van onze beleidsdoelen is dan in feite evident. Maar wat zijn die doelen dan? Hoe belangrijk zijn ze? En hoe prioriteren we daarin? Dit zijn vragen waar het grondbeleid "niet over gaat". Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid bepalen we op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden en leggen we vast in daarop toegespitste beleidsnota's en/of programma's.
- ***Eigendomssituatie***
Vervolgens is de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren "op groen" dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren "op groen" staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking te zoeken.

De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is de situatie waarbij de eigendom volledig in handen is van een partij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol, omdat die partij zich kan beroepen op het recht van zelfrealisatie.

Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Daaronder kunnen zich ook situaties bevinden waarin zelfrealisatie niet voor de hand ligt. Bijvoorbeeld vanwege versnipperd eigendom of omdat private partijen niet bereid zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professionele ontwikkelpartij met een wens het gebied te ontwikkelen en bereidheid om mee te denken hoe de ontwikkeling zo goed mogelijk kan bijdragen aan het behalen van gemeentelijke beleidsdoelen, tot partijen die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden. Indien er een groot belang is het betreffende eigendom te ontwikkelen voor de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering, kan het een strategische keus zijn op enige manier (en zo nodig in een vroeg stadium) de eigendommen van de locaties proberen te verkrijgen. Daarbij kan het instrument van het voorkeursrecht een belangrijke rol spelen.
- ***Bereidheid markt***
Als private partijen voor een gewenste ontwikkeling bereid en in staat zijn de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering (op tijd) te realiseren dan faciliteren wij waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook "op groen" staan. Hoe actiever de grondpolitiek van de gemeente hoe meer zekerheid dat het beleid van de gemeente gerealiseerd kan worden.
- ***Financiële impact en risico's***
Als de gemeente een actieve grondpolitiek voert, dan draagt de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen. Bij een faciliterende rol vallen die (grotendeels) aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie inventariseren wij welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe stelt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse op, in de vorm van een grond- of gebiedsexploitatie. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

De gemeente laat de keuze voor een te volgen grondpolitiek uitdrukkelijk niet afhangen van aanwezige 'kennis, kunde en (ambtelijke) capaciteit'. Daar waar aan de hand van voorgaande factoren een besluit tot gebiedsontwikkeling is besloten zorgt de gemeente door middel van prioritering en/of inhuur voor voldoende kennis, kunde en capaciteit.

C. Bijlage interne leveringen

In het BBV wordt een interne levering van grond verantwoord tegen de boekwaarde van het betreffende complex of de kavel. Er wordt dan geen positief exploitatieresultaat verantwoord. Dit zou immers een herwaardering van de gronden bij de gemeente betekenen en herwaardering van gronden is binnen het BBV niet toegestaan. Hierna wordt uitgewerkt hoe in Helmond wordt omgegaan met de levering van gronden:

- Interne levering aan het grondbedrijf. Gronden die zijn verworven met het oog op exploitatie in de toekomst (strategisch en anticiperend) worden in 1e instantie geactiveerd onder de Materiële Vaste Activa (MVA). Pas wanneer de Raad het grondexploitatiecomplex inclusief de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld wordt de grond gekwalificeerd als BIE en wordt de grond overgeboekt van MVA naar voorraad onderhanden werk tegen de boekwaarde van het MVA. De boekwaarde van het MVA is de verkrijgingswaarde van het MVA (aankoopprijs incl bijkomende kosten zoals transactiekosten, taxatiekosten en schadeloosstellingen) tenzij de marktwaarde in het verleden lager is vastgesteld. Alsdan is de verkrijgingswaarde verlaagd naar de marktwaarde.
- Interne levering van het grondbedrijf. Uitgangspunt is dat bij een interne levering van grond geen winst wordt genomen. Bij een interne levering van grond die onderdeel is van een BIE is nagenoeg altijd sprake van een slechts beperkt gedeelte van de totale oppervlakte van de betreffende BIE. Het is onmogelijk om te bepalen of op dat specifieke gedeelte van de BIE sprake is van een verwachte winst of verlies. De vraag of er bij BIE sprake is van een verwacht verlies of winst wordt daarom altijd bepaald op het totaal van de betreffende BIE. Dit betekent dat bij een interne levering van grond die onderdeel is van een verliesgevende BIE nooit sprake kan zijn van een winstneming. Bij de bepaling van de hoogte van de waarde van de grond die intern geleverd wordt, geldt in dergelijke gevallen dus geen beperkende voorwaarde. Het is ondoenlijk om uit te rekenen welk gedeelte van de vervaardigingskosten van de betreffende BIE specifiek betrekking heeft op de intern te leveren grond. Voor de bepaling van de hoogte van de waarde wordt daarom aangesloten bij de grondprijzenbrief zoals die jaarlijks door het college wordt vastgesteld. In veruit de meeste gevallen zal daarbij sprake zijn van maatschappelijke voorzieningen zoals OBG (Openbare Bijzondere Gebouwen) en OBt (Openbare Bijzondere Terreinen). Deze werkwijze geldt in principe ook bij de interne levering van grond die onderdeel is van een winstgevende BIE. Omdat bij de interne levering van grond die onderdeel is van een winstgevende BIE wel mogelijk sprake kan zijn van een winstneming, geldt dat bij de bepaling van de hoogte van de waarde van de grond getoetst moet worden of de kostprijs van de te leveren grond hoger ligt dan de waarde volgens de grondprijzenbrief. Alsdan is er geen sprake van winstneming. Ligt de kostprijs van de te leveren grond lager dan de prijs volgens de grondprijzenbrief dan zou het hanteren van de grondprijzenbrief wel een winstneming betekenen. Zoals al eerder gezegd, is het ondoenlijk om uit te rekenen welk gedeelte van de vervaardigingskosten van een BIE specifiek betrekking heeft op de intern te leveren grond. De hoogte van de kostprijs van de intern te leveren grond wordt daarom bepaald aan de hand van de verhouding tussen de oppervlakte van de intern te leveren grond in relatie tot de totale uitgeefbare oppervlakte van de betreffende BIE. Deze verhouding wordt vermenigvuldigd met het totaal van de te verwachten kosten van de betreffende BIE over de gehele looptijd. Ligt de waarde volgens deze berekening hoger dan de waarde volgens de grondprijzenbrief dan wordt de grondprijs van de intern te leveren grond, conform de werkwijze bij verliesgevende BIE's, bepaald volgens de grondprijzenbrief. Ligt de waarde volgens deze berekening lager dan is deze uitkomst de norm voor de waarde van de intern te leveren grond.

Samenvattend:

Is de grond onderdeel van een verliesgevende BIE, dan is de waarde van de interne levering van grond volgens de grondprijzenbrief. Is de grond onderdeel van een winstgevende BIE, dan is de waarde van de interne levering van de grond volgens de grondprijzenbrief behalve als de kostprijs lager is. Dan geldt de kostprijs als norm. Hiermee voldoen we aan de aanbeveling van de commissie BBV:

De commissie BBV adviseert gemeenten een grondprijzenbrief op te stellen met een vastgestelde uitgifteprijs voor zowel maatschappelijke grond als intern door te leveren grond, waar bij interne levering alleen fiscaal gezien eventuele resultaten worden gerealiseerd. Herwaardering van gronden is binnen het BBV niet toegestaan.

De grondprijzenbrief wordt jaarlijks door het college vastgesteld.

D. Bijlage criteria gemeentelijke verantwoordelijkheid bij aanbesteding

De gemeente wordt gezien als verantwoordelijke voor het juist toepassen van aanbestedingsregels en -principes bij opdrachten tot (her)inrichting van openbare ruimte, ook als marktpartijen zorgen voor die (her)inrichting en de openbare ruimte naderhand overdragen aan de gemeente.

Wanneer het gaat om de realisatie van vastgoed kunnen er zich ook situaties voordoen dat de gemeente een verantwoordelijkheid heeft, met name als zij eisen stelt aan dat vastgoed. De volgende 3 criteria hiervoor zijn vastgelegd in het zogenaamde Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie (waaraan cumulatief voldaan moet worden):

1. Er moet sprake zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Daarvan is sprake als de aanbestedende dienst (de gemeente) een tegenprestatie van de wederpartij ontvangt. Het moet dan gaan om een tegenprestatie waarover de aanbestedende dienst wil kunnen beschikken. Praktisch gezien gaat het, bij verkoop van bouwgrond, dan om het afspreken van een bouwplicht.
2. Er moet sprake zijn van een rechtstreeks economisch belang van de gemeente. Dat wil zeggen dat de gemeente eigenaar wordt van het werk, of dat er sprake is van een werk met een openbare bestemming, of dat zij economische voordelen kan halen uit het toekomstig gebruik of uit de overdracht ervan (nu of in de toekomst), of als de gemeente financieel aan de verwezenlijking van het werk heeft deelgenomen of als de gemeente risico's loopt bij economische mislukking van het werk.
3. De gemeente stelt bij de grondverkoop eisen die verder gaan dan de eisen die zij kan stellen in de uitoefening van reguliere publiekrechtelijke bevoegdheden over stedenbouw. Concreet valt dan te denken aan eisen die verder gaan dan wat de gemeente kan reguleren met een omgevingsplan of een vergunning voor het bouwen.

E. Bijlage meest voorkomende methodes voor grondprijsberekening

De drie meest voorkomende methodes voor grondprijsberekening (zie paragraaf 3.2) zijn:

- De comparatieve methode
- De residuele waarde methode
- De grondquote methode

Hieronder volgt per methode van grondwaardebepaling een beknopte toelichting:

- De comparatieve methode
Deze methode is gebaseerd op het vergelijken van grondprijzen bij vergelijkbare objecten in vergelijkbare regio's (doorgaans omliggende gemeenten). De gehanteerde grondprijs wordt afgestemd op vergelijkbare gehanteerde grondprijzen in de omgeving.
- De residuele waarde methode
Bij de residuele methode is de grondwaarde gelijk aan de commerciële waarde (exclusief btw) van het desbetreffende vastgoed minus alle bouw- en bijkomende kosten, algemene kosten en kosten voor winst en risico.
- De grondquote methode
Deze methode stelt de grondprijs op grond van ervaringsregels gelijk aan een percentage van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.