

Nota Grondbeleid 2026

Voorwoord

Geachte (aspirant-)bewoner, ondernemer, ontwikkelaar of raadslid,

De gemeente Zaltbommel staat de komende jaren voor grote ruimtelijke en maatschappelijke opgaven. De druk op de woningmarkt is hoog en de behoefte aan betaalbare woningen, waaronder sociale woningbouw, neemt verder toe. Tegelijkertijd vragen ook duurzaamheid, klimaatadaptatie, mobiliteit, infrastructuur, economie, voorzieningen en de kwaliteit van de leefomgeving om gerichte keuzes en investeringen. De beschikbare ruimte is schaars en ontwikkelingen worden steeds complexer. Dat vraagt om een gemeente die tijdig richting geeft, strategisch handelt en waar nodig regie neemt.

Met de Nota Grondbeleid 2026 leggen wij een toekomstgericht en flexibel beleidskader vast voor de wijze waarop de gemeente invulling geeft aan haar rol binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Waar de omgevingsvisie richting geeft aan de vraag wát wij willen bereiken, geeft deze nota richting aan hóe wij dat willen realiseren. Het grondbeleid is daarmee een belangrijk instrument om maatschappelijke doelen daadwerkelijk mogelijk te maken. Denk hierbij aan het realiseren van voldoende en betaalbare woningen, het versterken van duurzame gebiedsontwikkeling, het verbeteren van infrastructuur en openbare ruimte en het behouden van een leefbare en aantrekkelijke gemeente.

De afgelopen jaren is zichtbaar geworden dat de gemeente steeds vaker een actievere rol moet vervullen om ambities daadwerkelijk te kunnen realiseren. Alleen faciliteren is niet altijd voldoende om gewenste ontwikkelingen van de grond te krijgen of om voldoende te kunnen sturen op kwaliteit, betaalbaarheid en tempo. Deze nota biedt daarom ruimte voor een meer strategische en anticiperende werkwijze, waarbij de gemeente per ontwikkeling bewust kiest welke rol het beste past. Dat kan een actieve rol zijn, waarbij de gemeente zelf gronden verwerft en ontwikkelt, maar ook een faciliterende rol waarbij samenwerking met marktpartijen centraal staat.

Uitgangspunt daarbij is een situationeel afgewogen grondbeleid. Per ontwikkeling wordt zorgvuldig gekeken naar de maatschappelijke opgave, de eigendomssituatie, de financiële haalbaarheid, risico's en de gewenste mate van regie. Zo ontstaat ruimte voor maatwerk en kan de gemeente flexibel inspelen op veranderingen en kansen die zich voordoen. Tegelijkertijd zorgt deze nota voor duidelijke kaders, transparante besluitvorming en een verantwoorde omgang met publieke middelen.

Met deze Nota Grondbeleid 2026 beschikt de gemeente over een stevig fundament om ruimtelijke ontwikkelingen doelgericht, financieel beheersbaar en toekomstbestendig vorm te geven. Daarmee werken wij aan een gemeente waarin voldoende ruimte is voor wonen, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefkwaliteit, nu en in de toekomst.

Namens het college van Burgemeester en Wethouders van Zaltbommel,
Wethouder G. van Leeuwen



Samenvatting

De Nota Grondbeleid 2026 biedt een toekomstgericht en flexibel kader waarmee per ruimtelijke ontwikkeling een passende vorm van regie en rolneming kan worden bepaald. Door te kiezen voor situationeel afgewogen grondbeleid en door te werken met een afwegingskader voor onderbouwing van keuzes, beschikt de gemeente Zaltbommel over een nota die zowel strategische sturing als financiële beheersbaarheid ondersteunt. De nota maakt duidelijk hoe het grondbeleid dienstbaar is aan de ruimtelijke ambities van de gemeente, hoe keuzes tot stand komen en hoe instrumenten en financiële kaders bijdragen aan een transparante en doelmatige uitvoering.

De gemeente staat voor grote maatschappelijke en ruimtelijke opgaven. Deze opgaven zijn onder te verdelen in onder andere de thema's: wonen, klimaat, duurzaamheid, landschap, economie, voorzieningen en leefbaarheid. Een omgevingsvisie geeft per thema richting aan 'wat' en 'waar'. De Nota Grondbeleid 2026 geeft richting aan het 'hoe'. In de afgelopen jaren is zowel landelijk als lokaal een accent komen te liggen op ruimte voor wonen. De ambities en concrete doelstellingen gericht op wonen zijn verwoord in bestuursakkoorden, woondeals en (regionale) woonvisies. De druk op de woningmarkt vraagt om meer gemeentelijke rolneming en regie in de ruimtelijke ontwikkeling. Dat vertaalt zich naar een meer strategische en anticiperende organisatie en werkwijze. Het grondbeleid speelt hierin een belangrijke rol. Deze Nota Grondbeleid 2026 vormt de kapstok voor een actiever grondbeleid dan voorheen.

Bij actief grondbeleid verwerft de gemeente gronden, ontwikkelt deze zelf en heeft daarmee regie over tempo en kwaliteit van woningbouw en de fysieke leefomgeving daaromheen. Het biedt kansen om maatschappelijke doelen te realiseren, zoals sociale woningbouw, maar gaat gepaard met financiële risico's en capaciteitsinzet. Bij faciliterend grondbeleid ligt het eigendom en de ontwikkeling bij private partijen en stuurt de gemeente via kaders en overeenkomsten. Deze vorm vermindert de risico's, maar beperkt de directe sturingsmogelijkheden. Daarnaast bestaan er tussenvormen waarin gemeente en markt samenwerken, bijvoorbeeld via bouwclaims, concessiemodellen of joint ventures. Deze modellen komen tot op heden in onze gemeente beperkt voor.

Complexe opgaven, ambities en doelstellingen vragen in een vroeg stadium om een strategische afweging van de rol en positie van de gemeente binnen het proces of de ontwikkeling, en de mate waarin zij regie wil voeren. De keuze voor een type grondbeleid wordt per ontwikkeling bepaald aan de hand van een afwegingskader, waarin onder meer de maatschappelijke opgave, het draagvlak, de eigendomsituatie, de financiële impact en de bijbehorende risico's worden meegewogen. De gemeente hanteert daarbij bewust een 'afgewogen situationeel grondbeleid', waarbij per gebiedsontwikkeling strategisch wordt gekozen voor een actieve dan wel faciliterende rol.

Voor een actievere rol zijn vooral verwerving en uitgifte van grond van belang. Verwerving kan zowel strategisch als planmatig plaatsvinden, altijd op basis van een onafhankelijke taxatie en een onderbouwde strategie. Strategische verwerving is een belangrijk instrument binnen het grondbeleid en stelt de gemeente in staat om vroegtijdig positie te nemen in gebieden waar toekomstige ontwikkelingen worden verwacht. Door gronden in een vroeg stadium te verwerven, kan de gemeente ongewenste situaties zoals speculatie of versnipperd eigendom voorkomen en behoudt zij haar regierol bij het verwezenlijken van ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen. Strategische verwerving wordt uitsluitend toegepast

wanneer er een aantoonbaar ruimtelijk belang is, bijvoorbeeld om de realisatie van woningbouw, maatschappelijke voorzieningen of infrastructuur veilig te stellen. De gemeenteraad stelt met deze nota de kaders vast voor strategische verwerving om nader te kunnen besluiten over de financiële handelingsruimte voor de strategische verwerving. Op basis van de financiële handelingsruimte kan het college slagvaardig handelen wanneer zich kansen voordoen.

Minnelijke verwerving is het uitgangspunt, maar wanneer nodig kan de gemeente ook een voorkeursrecht vestigen of, in laatste instantie en onder strikte voorwaarden, onteigening toepassen. Gronden die nog niet direct worden ontwikkeld, worden tijdelijk beheerd via verhuur of pacht, zodat ze beschikbaar blijven voor toekomstige plannen.

Wanneer de gemeente een faciliterende rol vervult, richt zij zich op het planologisch kader, de inrichting van de openbare ruimte en het kostenverhaal. De Omgevingswet biedt mogelijkheden om zowel reguliere kosten, zoals infrastructuur en plankosten, als gebiedsoverstijgende kosten op initiatiefnemers te verhalen. Daarnaast kan de gemeente financiële bijdragen vragen voor ruimtelijke opgaven die een breder gemeentelijk belang dienen. Hiervoor is de Nota Kostenverhaal en financiële bijdragen 2025 vastgesteld.

Grondbeleid brengt, met name bij een actieve rol van de gemeente, financiële risico's met zich mee. Grondexploitaties worden daarom door de gemeenteraad vastgesteld en jaarlijks geactualiseerd volgens de BBV-regelgeving. Positieve resultaten worden gereserveerd, terwijl verliezen tijdig worden opgevangen binnen de daarvoor beschikbare reserves. Strategisch aangekochte gronden die nog niet in exploitatie zijn, worden op de balans opgenomen en periodiek beoordeeld op waardeontwikkeling. Daarnaast voert de gemeente jaarlijks risicoanalyses uit als basis voor het weerstandsvermogen. Zo blijft er inzicht in financiële risico's en behoudt de gemeente voldoende financiële slagkracht om strategisch te kunnen sturen.

De organisatie van het grondbeleid is gebaseerd op een heldere rolverdeling tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie. De gemeenteraad stelt de kaders vast en houdt toezicht op de uitvoering. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De ambtelijke organisatie ondersteunt de voorbereiding en uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet en betrokkenheid verschillen per ontwikkeling en zijn afhankelijk van de gekozen grondpolitiek.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor deze Nota Grondbeleid 2026 ligt in de maatschappelijke en ruimtelijke opgaven waar de gemeente Zaltbommel de komende jaren voor staat. Thema's als wonen, duurzaamheid, klimaatadaptatie, infrastructuur, leefbaarheid, economie en voorzieningen vragen om een integrale en toekomstgerichte aanpak van de fysieke leefomgeving. Deze opgaven zijn richtinggevend opgenomen in de Omgevingsvisie Bommelerwaard en nader uitgewerkt in diverse beleidsstukken en programma's. Waar deze beleidskaders richting geven aan wat de gemeente wil bereiken en waar ontwikkelingen wenselijk zijn, geeft de Nota Grondbeleid 2026 richting aan de wijze waarop deze ambities gerealiseerd kunnen worden.

De druk op de woningmarkt en de toenemende behoefte aan betaalbare woningen, waaronder sociale woningbouw, hebben de afgelopen jaren geleid tot een grotere noodzaak voor gemeentelijke regie binnen ruimtelijke ontwikkelingen. Daarbij gaat het niet alleen om het realiseren van voldoende woningen, maar ook om het waarborgen van kwaliteit, duurzaamheid, bereikbaarheid en een evenwichtige inrichting van de leefomgeving. Deze ontwikkelingen vragen om een meer strategische en anticiperende werkwijze van de gemeente, waarbij in een vroeg stadium keuzes worden gemaakt over de gewenste rol en mate van sturing binnen gebiedsontwikkelingen.

Het grondbeleid en de daarbij behorende instrumenten spelen hierin een belangrijke rol. Afhankelijk van de opgave en de omstandigheden kan de gemeente kiezen voor een actieve, faciliterende of samenwerkende rol. Daarbij is maatwerk het uitgangspunt. Per ontwikkeling wordt beoordeeld welke vorm van grondbeleid het beste aansluit bij de maatschappelijke doelen, de eigendomssituatie, de financiële haalbaarheid en de gewenste mate van regie.

Daarnaast hebben veranderingen in wet- en regelgeving, waaronder de invoering van de Omgevingswet, geleid tot een wijziging en uitbreiding van het beschikbare instrumentarium voor grondbeleid en kostenverhaal. De gemeente heeft hierop geanticipeerd door aanvullende beleidskaders vast te stellen voor kostenverhaal en financiële bijdragen.

Deze Nota Grondbeleid 2026 vormt daarmee het strategische kader voor het gemeentelijk grondbeleid in de komende jaren. De nota biedt beleidslijnen, afwegingskaders en spelregels om op transparante

en financieel beheersbare wijze invulling te geven aan ruimtelijke ontwikkelingen en maatschappelijke ambities.

1.2 Doel van het beleid

Grondbeleid is instrumenteel van aard en ondersteunt de ruimtelijke, maatschappelijke en financiële doelstellingen van de gemeente. Het grondbeleid staat daarmee niet op zichzelf, maar is een middel om ambities uit de omgevingsvisie, programma's en overige beleidskaders mogelijk te maken en te realiseren.

In deze Nota Grondbeleid 2026 wordt beschreven binnen welke beleidsmatige en financiële kaders de gemeente uitvoering geeft aan haar grondbeleid. De nota biedt inzicht in de wijze waarop de gemeente haar instrumenten inzet en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. De gemeenteraad stelt hiervoor de kaders vast, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grondbeleid. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de rollen en verantwoordelijkheden binnen het grondbeleid.

Bij de uitvoering van het grondbeleid handelt de gemeente binnen de geldende wet- en regelgeving. Gemeenten dienen daarbij rekening te houden met diverse landelijke juridische en financiële kaders die van invloed zijn op grondbeleid en gebiedsontwikkeling. In bijlage 1 is een toelichting opgenomen op de belangrijkste juridische context en relevante regelgeving, waaronder staatssteun, aanbestedingsrecht, het Didam-arrest en de BBV-regelgeving.

1.3 Leeswijzer

In deze nota worden de termen 'grondbeleid' en 'grondpolitiek' onderscheiden. Met grondbeleid wordt het gemeentelijke beleidskader bedoeld, waarin de uitgangspunten, beleidslijnen en spelregels voor het grondbeleid voor meerdere jaren worden vastgelegd. Met grondpolitiek wordt de keuze bedoeld die per ruimtelijke ontwikkeling wordt gemaakt ten aanzien van de rol en mate van regie van de gemeente.

In hoofdstuk 2 worden de verschillende vormen van grondpolitiek toegelicht, waaronder actieve en faciliterende grondpolitiek en diverse samenwerkingsvormen daartussen. Ook wordt het afwegingskader beschreven dat de gemeente gebruikt om per ontwikkeling een passende en onderbouwde keuze te maken.

Hoofdstuk 3 gaat in op het beschikbare instrumentarium dat de gemeente kan inzetten binnen het grondbeleid. Per instrument wordt toegelicht op welke wijze en onder welke uitgangspunten de gemeente deze toepast.

In hoofdstuk 4 wordt aandacht besteed aan de financiële beheersing en verantwoording van het grondbeleid. Hierbij wordt ingegaan op de wijze waarop financiële risico's, reserves en grondexploitaties worden beheerst en verantwoord.

Hoofdstuk 5 beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de ambtelijke organisatie bij de uitvoering van het grondbeleid.

Door de nota heen zijn beleidslijnen opgenomen die richting geven aan de uitvoering van het grondbeleid. Deze beleidslijnen vormen samen het kader voor een transparante, consistente en financieel beheersbare uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid.

2. Vormen van grondbeleid en keuze grondbeleid

Er worden verschillende vormen van grondbeleid onderscheiden. In dit hoofdstuk lichten we de twee uiterste vormen toe, namelijk het actieve- en faciliterende grondbeleid. Ook zijn er enkele hybride (tussen)vormen mogelijk. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een keuze gemaakt voor het in hoofdlijn voeren van het grondbeleid in de gemeente Zaltbommel.

2.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie in een ontwikkeling volledig in handen door zelf gronden tot ontwikkeling te brengen. De gemeente neemt daartoe grondposities in door gronden (of ander vastgoed) te verwerven of door haar bestaande grondvoorraad aan te wenden om ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken. De gemeente neemt zelf de planontwikkeling op zich en investeert in het bouw- en woonrijpmaken van het plangebied. Doordat de gemeente aan de lat staat voor de planontwikkeling op eigen gronden, heeft de gemeente maximale regie en kan het sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en het tempo waarop een ontwikkeling plaatsvindt. De financiële kansen en risico's die met de uitvoering van ontwikkelingen gepaard gaan zijn voor rekening van de gemeente. In tabel 1 worden de voor- en nadelen van actief grondbeleid opgesomd:

TABEL 1: VOOR- EN NADELEN ACTIEF GRONDBELEID

Voordelen	Nadelen
Maximale regie op de ruimtelijke ontwikkelingen.	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente.
Regie op het bepalen, binnen de wettelijke kaders, van de samenwerkingspartners.	Vereist een gezonde financiële huishouding om risico's te kunnen dragen.
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente.	Vergt aanzienlijke ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn doorgaans schaars.
Bestaande grondposities kunnen ingezet worden om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken.	Kans op negatieve financiële ontwikkelingen bij tegenvallende marktontwikkelingen.
Stelt de gemeente in staat om programma te maken die de markt niet of onvoldoende oppakt.	Langdurige of langere looptijden dan verwacht kunnen leiden tot extra en onvoorziene kosten, onzekerheid en noodzaak tot risicobeperking (o.a. aanpassen programma).
Biedt bij financieel positieve ontwikkelingen de kans om tekorten op andere ontwikkelingen te verevenen.	

2.2 Faciliterend grondbeleid

Van faciliterend grondbeleid is sprake als de gemeente het verwerven van grond en vastgoed, en het ontwikkelproces overlaat aan derden. De keuze voor faciliterend grondbeleid kan verschillende redenen hebben, o.a. om bijvoorbeeld financiële risico's te voorkomen. Het faciliteren van een ontwikkeling bestaat uit het nemen van een planologische besluit en het bepalen op welke wijze en met welke kwaliteit de openbare ruimte wordt ingericht of aangepast. Daarnaast gaat het om het borgen van de uitvoering van gemeentelijke beleidsdoelstellingen. De regie op dergelijke ontwikkelingen verloopt via publiekrechtelijke instrumenten en bijna altijd privaatrechtelijke overeenkomsten. Kosten worden verhaald op ontwikkelende partijen op basis van de Nota Kostenverhaal en financiële bijdragen 2025. De gemeente loopt bij faciliterend grondbeleid in de regel minder financiële risico's dan bij actief grondbeleid. In tabel 2 worden de voor- en nadelen van faciliterend grondbeleid opgesomd:

TABEL 2: VOOR- EN NADELEN FACILITEREND GRONDBELEID

Voordelen	Nadelen
De financiële risico's liggen bij derden en niet bij de gemeente.	De invloed op de ontwikkeling is beperkt doordat de gemeente alleen kaders stelt.
Het vereist in de regel minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten komen toe aan de initiatiefnemers van de ontwikkeling.
Het heeft minder impact op de gemeentelijke financiële huishouding.	Beperkte sturing op het tempo van ontwikkeling, ook bij gewenste en urgente ontwikkelingen.
Minder bestuurlijke (politieke) invloed	Weinig zekerheden dat een gewenste ontwikkeling daadwerkelijk plaatsvindt.

2.3 Tussenvormen grondbeleid

Naast actief- en faciliterend grondbeleid worden ook verschillende hybride tussenvormen onderscheiden. Hierbij wordt vaak de samenwerking gezocht tussen gemeente en private partijen: Publiek Private Samenwerking (PPS). Daarbinnen is een aantal vormen te onderscheiden zoals: bouwclaimmodel, joint-venture en concessiemodel. In bijlage 2 wordt een toelichting gegeven op de verschillende samenwerkingsmodellen die op een hybride wijze vormgeven aan de grondpolitiek van een ontwikkeling. In de praktijk komen deze tussenvormen tot op heden in de gemeente nauwelijks voor.

2.4 Situationeel afgewogen grondbeleid

Zoals in de inleiding al is aangegeven vergen complexe opgaven, ambities en doelstellingen in een vroeg stadium meer rolneming en regie van de gemeente in ruimtelijke ontwikkelingen. Onder rolneming wordt hier verstaan dat de gemeente in een vroeg stadium strategisch nadenkt over haar positie in het proces of project zelf. Onder regie wordt hier verstaan sturing en richting geven aan de ontwikkeling als ook het eventueel actief coördineren en bewaken van samenhang en financiën. Bij rol innemen en regie voeren gaat het vaak om de maatschappelijke opgaves die in de markt minder snel of in onvoldoende tempo worden opgepakt. Voorbeelden hiervan zijn maatschappelijke voorzieningen en sociale en betaalbare woningen. Recente voorbeelden hiervan zijn het voormalige Vébéterrein en de Tol. De gemeente programmeert hier sociale huur en middeldure huur en voorziet zo in de maatschappelijk behoefte aan dit type woningen.

Voor de bepaling van de wenselijke en/of benodigde rolneming en de regie in een ruimtelijke ontwikkeling is van het belang hoe de ontwikkeling zich verhoudt tot:

- Omgevingsvisie, ruimtelijke programma's;
- gemeentelijke strategische visies en/of plannen voor flankerend of samenhangend beleid;
- (ruimtelijke en maatschappelijke) beleidsdoelstellingen op diverse thema's;
- publiekrechtelijke sturingsmogelijkheden (ruimtelijke en programmatische voorwaarden);
- te nemen planologische maatregelen;
- betrokkenheid van de markt (haalbare businesscase met/zonder investering overheid)
- mogelijke inzet van grondbeleid (instrumenten);
- wenselijk aandeel in de uitvoering en realisatie;
- politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Het grondbeleid is maatwerk per ontwikkeling daarom kiest de gemeente Zaltbommel bewust als hoofdbeleidslijn een situationeel afgewogen grondbeleid. Deze beleidslijn sluit aan bij de wens om flexibel en doelgericht te kunnen inspelen op de diversiteit en complexiteit aan ruimtelijke opgaven binnen de gemeentegrenzen. Bij situationeel grondbeleid wordt per ruimtelijke ontwikkeling een integrale afweging gemaakt voor de meest passende gemeentelijke rol: actief, faciliterend of een hybride (tussen) vorm. Deze keuze komt tot stand door middel van een afwegingskader met criteria en factoren die hierin een rol spelen, zie daarvoor paragraaf 2.5.

Beleidslijn Grondbeleid

De gemeente Zaltbommel hanteert als hoofdlijn een situationeel afgewogen grondbeleid. Op basis van het afwegingskader kan worden onderbouwd welke grondpolitiek (rolneming en regie) wordt gehanteerd in een specifieke ontwikkeling.

Deze beleidslijn en benadering stelt de gemeente in staat om maatwerk te leveren, (financiële) risico's beheersbaar te houden en publieke middelen doelmatig in te zetten. Door per situatie beleidsmatig te kiezen voor de meest effectieve inzet van grondinstrumenten, wordt bijgedragen aan een transparante, efficiënte en toekomstgerichte manier van ruimtelijke ontwikkeling.

2.5 Afwegingskader per ontwikkeling

Bij het voeren van situationeel afgewogen grondbeleid is het van belang om per gebiedsontwikkeling een weloverwogen keuze voor de grondpolitiek te maken. De te maken keuze is vaak verschillend per situatie en afhankelijk van de geldende afwegingscriteria en factoren. De afwegingscriteria per ontwikkeling zijn:

- de maatschappelijke opgave;
- eigendomssituatie;
- bereidheid van de markt om te ontwikkelen;
- financiële impact en risico's voor de gemeente;
- beschikbare (ambtelijke) capaciteit;
- politiek, bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Hieronder worden de afwegingscriteria nader toegelicht.

De maatschappelijk opgave

De eerste afweging is of een ruimtelijke ontwikkeling bijdraagt aan de maatschappelijke opgaven zoals vastgelegd in het gemeentelijk beleid. Hierbij wordt beoordeeld in hoeverre een ontwikkeling aansluit bij ambities en doelstellingen op het gebied van onder andere wonen, duurzaamheid, klimaatadaptatie, economie, infrastructuur, leefbaarheid en voorzieningen. Dit beleid omvat onder andere de omgevingsvisie, woonvisie en bijbehorende programma's en beleidskaders. Daarnaast wordt gekeken naar de mate waarin een ontwikkeling bijdraagt aan kwalitatieve en toekomstbestendige gebiedsontwikkeling en aan een evenwichtige inrichting van de fysieke leefomgeving. In de toekomst valt hieronder ook het volkshuisvestingsprogramma zoals voorzien in de Wet versterking regie volkshuisvesting, waarin gemeenten nadrukkelijker sturing geven aan woningbouwprogrammering, betaalbaarheid en de realisatie van aandachtsgroepen en sociale woningbouw.

Eigendomssituatie

De eigendomssituatie binnen een plangebied is een belangrijk bij het bepalen van de gemeentelijke rol binnen een ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij wordt gekeken naar de mate van versnippering van

het grondeigendom, het type eigenaren en de bereidheid van eigenaren om mee te werken aan de ontwikkeling. Ook wordt beoordeeld of gronden en opstallen binnen een gewenste termijn op marktconforme wijze kunnen worden verworven. Daarnaast wordt rekening gehouden met factoren zoals milieu en water, omdat deze van invloed kunnen zijn op de planologische mogelijkheden van de ontwikkeling en daarmee de haalbaarheid, voortgang en gewenste mate van gemeentelijke sturing binnen een gebiedsontwikkeling.

Bereidheid van de markt om te ontwikkelen

Bij de afweging van de gemeentelijke rol binnen een ruimtelijke ontwikkeling wordt ook gekeken naar de bereidheid van marktpartijen om tot ontwikkeling over te gaan. Daarbij speelt onder meer de vraag of initiatiefnemers bereid en in staat zijn om de gewenste ontwikkeling binnen een aanvaardbare termijn te realiseren en daarbij invulling te geven aan gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen. Daarnaast wordt beoordeeld in hoeverre marktpartijen bereid zijn te investeren in kwaliteit, duurzaamheid, sociale woningbouw, openbare ruimte en overige gebiedsgerichte opgaven. Wanneer marktpartijen onvoldoende bereidheid tonen of ontwikkelingen niet tijdig van de grond komen, kan dit aanleiding zijn voor een actievere rol of grotere regie vanuit de gemeente.

Financiële impact en risico's voor de gemeente

Wanneer de gemeente kiest voor een actieve rol binnen (delen van) een ruimtelijke ontwikkeling, worden de financiële consequenties zorgvuldig afgewogen. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welke investeringen en middelen benodigd zijn, welke financiële risico's worden gelopen en wat de invloed is op het gemeentelijk weerstandsvermogen. Ook wordt gekeken naar de samenhang met andere gebiedsontwikkelingen waarin de gemeente al een actieve rol vervult of financiële verplichtingen en risico's draagt. Daarnaast wordt beoordeeld of sprake is van een haalbare en realistische businesscase voor zowel de gemeente als eventuele betrokken marktpartijen. Hierbij spelen onder meer de verwachte kosten, opbrengsten, marktomstandigheden, fasering en uitvoerbaarheid een rol. De financiële risico's worden afgewogen in relatie tot de maatschappelijke en ruimtelijke doelen die met de ontwikkeling worden nagestreefd. Een financiële haalbaarheidsanalyse op basis van een ruimtelijke verkenning vormt doorgaans een belangrijke eerste stap bij de keuze voor een passende vorm van grondpolitiek en de gewenste mate van gemeentelijke regie.

Beschikbare (ambtelijke) capaciteit

Een actievere rol van de gemeente binnen gebiedsontwikkelingen vraagt doorgaans om een grotere inzet van ambtelijke capaciteit, expertise en organisatiekracht. Daarbij moet rekening worden gehouden met de beschikbare personele capaciteit, de mogelijkheid tot inhuur en de mate waarin toezicht, coördinatie en projectsturing uitvoerbaar en beheersbaar blijven. Deze afweging kan van invloed zijn op de keuze voor de mate van gemeentelijke regie binnen een ontwikkeling. Wanneer de beschikbare capaciteit of uitvoeringsmogelijkheden beperkt zijn, kan de gemeente ervoor kiezen om haar rol voornamelijk facilitair in te vullen, bijvoorbeeld door te sturen via planologische kaders, programma's en ruimtelijke voorwaarden.

Politiek, bestuurlijke maatschappelijk draagvlak.

Draagvlak heeft invloed op de haalbaarheid, kwaliteit en voortgang van een gebiedsontwikkeling. Maatschappelijk draagvlak werkt door in het politieke en bestuurlijke draagvlak en kan bepalend zijn voor de mate waarin een ontwikkeling uitvoerbaar is. Daarnaast hebben inwoners, ondernemers en andere belanghebbenden via participatie, inspraak en eventuele juridische procedures invloed op het programma, de ruimtelijke inrichting en het tempo van de ontwikkeling. Bij de afweging van de gemeentelijke rol wordt daarom in een vroeg stadium gekeken naar het aanwezige draagvlak, mogelijke belangen en weerstand binnen een gebied. Ook wordt beoordeeld in hoeverre participatie kan bijdragen aan een zorgvuldige en breed gedragen ontwikkeling.

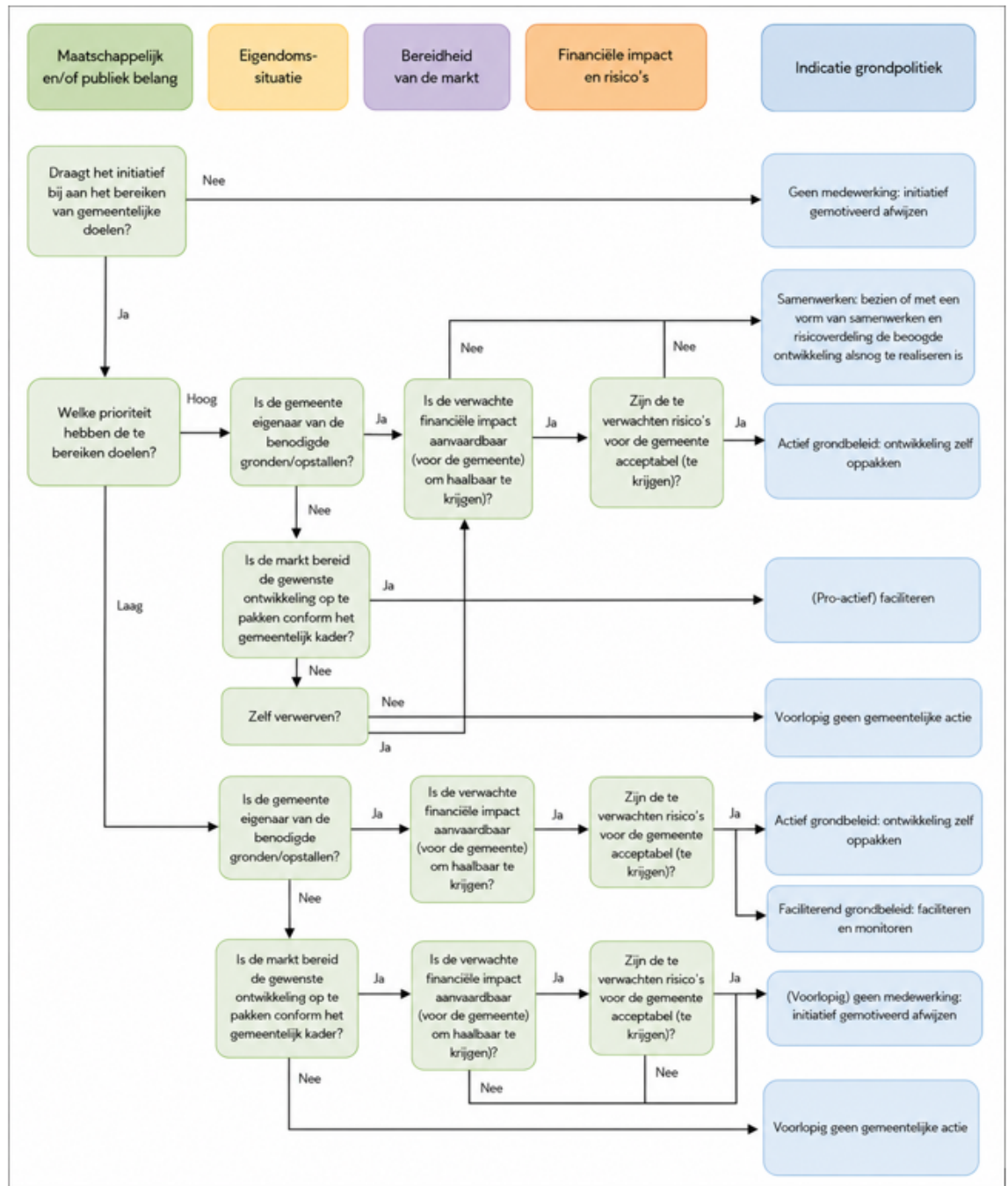
Beleidslijn Grondpolitiek per gebiedsontwikkeling

Voor de te maken afweging op basis van de opgenomen afwegingscriteria is op hoofdlijnen een figuur met een beslisboom opgenomen. De beslisboom is een indicatief hulpmiddel en geldt voor het maken van de vroegtijdige (bestuurlijke) uitvoeringskeuze voor de grondpolitiek en onderbouwing daarvan per gebiedsontwikkeling.

De weergegeven beslisboom (figuur 1) is onderdeel van de afwegingen die gemaakt moeten worden voor een transparante uitvoeringskeuze voor de grondpolitiek en onderbouwing daarvan per gebieds-

ontwikkeling. In de beslisboom leiden de antwoorden op vragen tot een eerste indicatie van de meest wenselijke vorm van grondpolitiek. Doordat dit kader slechts als hulpmiddel dient bij onderbouwing van gemeentelijke grondpolitiek, kunnen door derden hieraan geen rechten worden ontleend.

FIGUUR 1: HOOFDLIJNEN AFWEGINGSKADER GRONDPOSITIEK ZALTBOMMEL



3. Instrumentarium

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft bij de keuze voor een (meer) actieve of een (meer) faciliterende grondpolitiek. Doordat het instrumentarium van het actieve- en faciliterende grondbeleid in meer of mindere mate ook het instrumentarium van de verschillende tussenvormen betreft, wordt enkel ingegaan op deze twee uiterste vormen.

3.1 Instrumenten bij actief grondbeleid

3.1.1 Verwerven van gronden

Voor een actieve rol binnen gebiedsontwikkelingen is grondeigendom vaak bepalend voor de mate van gemeentelijke regie. Dit kan betrekking hebben op gronden die reeds in eigendom zijn van de gemeente of op gronden die nog moeten worden verworven. Bij actief grondbeleid is het van belang dat de gemeente in een vroeg stadium beschikt over strategische grondposities binnen het plangebied. Hiermee wordt voorkomen dat ongewenste versnippering of speculatieve grondposities ontstaan die de gewenste ontwikkeling kunnen belemmeren. Een zorgvuldig en slagvaardig verwervingsbeleid, gebaseerd op transparante kaders en randvoorwaarden, vormt daarom een belangrijk onderdeel van het grondbeleid.

Randvoorwaarden verwerving

Verwerving van gronden en opstallen vindt plaats op basis van een onderliggende grondstrategie of aankoopplan. De marktwaarde van het te verwerven object wordt vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie, zodat marktconformiteit en transparantie worden gewaarborgd. Onderhandelingen vinden plaats onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring en binnen de daarvoor geldende bevoegdheden en mandaten. Bij verwerving wordt rekening gehouden met de bodemkwaliteit en eventuele milieukundige risico's. Indien noodzakelijk wordt een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd, waarvan de uitkomsten van invloed kunnen zijn op de koopprijs of het besluit tot aankoop. Voor planmatige verwervingen is doorgaans een bestuurlijk vastgestelde grondexploitatie met bijbehorend budget beschikbaar. Strategische verwervingen vinden plaats op basis van een afzonderlijk bestuurlijk besluit, ondersteund door een haalbaarheidsanalyse en een afweging van de gewenste grondpolitiek. De gemeente onderscheidt strategische verwervingen en planmatige verwervingen.

Strategische verwervingen

Strategische verwervingen zijn gericht op het verkrijgen van grondposities in gebieden waar toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen worden verwacht. Door in een vroeg stadium gronden te verwerven kan de gemeente haar regierol versterken en ongewenste ontwikkelingen, zoals speculatie of versnipperd eigendom, beperken. Strategische verwerving kan daarnaast worden ingezet om ruilgronden beschikbaar te krijgen, milieuhinder te verminderen of een gewenste gebiedsontwikkeling mogelijk te maken.

Bij de afweging om strategisch te verwerven wordt gekeken naar het ruimtelijk belang van de locatie, de verwachte ontwikkeltermijn, het risico dat ontwikkelingen wijzigen of vertragen en de financiële consequenties van de aankoop. Ook wordt beoordeeld in hoeverre risico bestaat op waardevermindering of noodzakelijke afwaardering van de gronden. De gemeenteraad stelt hiervoor de financiële kaders en handelingsruimte vast.

Financiële handelingsruimte

De gemeenteraad beschikt op basis van het budgetrecht over de financiële kaders voor strategische verwerving. Binnen deze kaders moet het college voldoende handelingsruimte hebben om adequaat en tijdig in te kunnen spelen op kansen binnen de grond- en vastgoedmarkt. Dit is van belang om snel te kunnen handelen bij strategische aankoopmogelijkheden of situaties waarin een voorkeursrecht van toepassing is. De financiële handelingsruimte wordt onderbouwd vanuit de beleidslijnen van deze Nota Grondbeleid 2026. Op basis hiervan kan de gemeenteraad een investeringsbudget of krediet voor strategische verwerving beschikbaar stellen.

Beleidslijn Strategische verwervingen

Strategische verwerving vindt plaats:

1. Na nadere afweging en onderbouwing (belangen en risico's).
2. Als de verwerving voldoet aan de randvoorwaarden en interne spelregels verwoord in paragraaf 3.1.1 van deze nota.
3. Op basis van besluitvorming door de gemeenteraad over financiële handelingsruimte voor strategische verwervingen in de vorm van budget of krediet.

Planmatige verwerving

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen een concreet en bestuurlijk vastgesteld project of grondexploitatie. Hierbij is sprake van een vastgesteld budget of krediet voor de aankoop van gronden en opstallen. In veel gevallen bouwen planmatige verwervingen voort op eerder ingenomen strategische grondposities binnen een gebied.

Beleidslijn Planmatige verwervingen

Planmatige verwervingen vinden plaats binnen een vastgestelde grondexploitatie op basis van geformuleerde randvoorwaarden.

3.1.2 Verwervingsinstrumenten

Voor de verwerving van gronden en opstallen beschikt de gemeente op grond van de Omgevingswet over verschillende instrumenten: minnelijke verwerving, voorkeursrecht en onteigening.

Minnelijke verwerving

Minnelijke verwerving vormt het uitgangspunt bij aankoop van gronden en opstallen. Hierbij bereiken de gemeente en de eigenaar op vrijwillige basis overeenstemming over de overdracht van eigendom en de bijbehorende voorwaarden. Minnelijke verwerving kan zowel plaatsvinden binnen planmatige als strategische ontwikkelingen. Ook overeenkomsten waarbij marktpartijen gronden overdragen aan de gemeente in ruil voor ontwikkelrechten of bouwmogelijkheden kunnen hieronder vallen. Hierbij kan sprake zijn van een bouwclaimconstructie of andere samenwerkingsvormen.

Beleidslijn Minnelijke verwervingen

Het uitgangspunt is om in het geval van verwervingen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en de overige voorwaarden van de overdracht van gronden en opstallen.

Voorkeursrecht

Met het vestigen van een voorkeursrecht verkrijgt de gemeente een eerste recht van koop wanneer een eigenaar besluit zijn grond te verkopen. De eigenaar is in dat geval verplicht de grond eerst aan de gemeente aan te bieden voordat verkoop aan derden mogelijk is. Het voorkeursrecht verplicht de gemeente niet tot aankoop, maar biedt wel de mogelijkheid om ongewenste grondspeculatie of strategische aankopen door derden te beperken. Het instrument wordt met name ingezet bij gebiedsontwikkelingen waarbij een actieve gemeentelijke rol gewenst is of waar strategische verwerving noodzakelijk wordt geacht. Het vestigen van een voorkeursrecht kan parallel lopen aan onderhandelingen over minnelijke verwerving.

Beleidslijn Voorkeursrecht gemeenten

De gemeente kan het instrument 'voorkeursrecht' inzetten voor locaties waar zij ongewenste speculatie wil voorkomen of strategische verwerving wenselijk acht.

Onteigening

Onteigening vormt het meest ingrijpende instrument binnen het grondbeleid en wordt uitsluitend toegepast wanneer andere mogelijkheden onvoldoende resultaat bieden. De Omgevingswet stelt hiervoor een zorgvuldige procedure en strikte voorwaarden. Bij een eventuele onteigening moet sprake zijn van een publiek belang, noodzaak en urgentie. De gemeente beoordeelt daarnaast of sprake is van zelfrealisatie door de eigenaar en of de gewenste ontwikkeling op een adequate wijze door de eigenaar zelf kan worden uitgevoerd binnen de gemeentelijke kaders en voorwaarden.

Beleidslijn Onteigening

De gemeente kan onteigening toepassen wanneer voor een ruimtelijke ontwikkeling een planologische maatregel is vastgesteld en de benodigde gronden noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Daarbij moet sprake zijn van noodzaak en urgentie en moet zijn vastgesteld dat zelfrealisatie door de eigenaar niet mogelijk of niet wenselijk is.

3.1.3 Tijdelijk beheer

Gronden en opstallen worden na verwerving niet altijd direct ontwikkeld. In die gevallen is tijdelijk beheer noodzakelijk. Uitgangspunt daarbij is dat de gronden tijdig beschikbaar blijven voor de beoogde ontwikkeling. Tijdelijk beheer kan plaatsvinden door voortzetting van het bestaande gebruik, bruikleen, verhuur of verpachting. In overeenkomsten voor tijdelijk gebruik worden voorwaarden opgenomen waarmee de gemeente tijdig over de gronden en opstallen kan beschikken zodra de ontwikkeling start. Afhankelijk van het gebruik en de functie wordt hiervoor een passende vergoeding overeengekomen.

Beleidslijn Tijdelijk beheer

Per (exploitatie) gebied wordt de in dat geval beste wijze van tijdelijk beheer bepaald.

3.1.4 Uitgifte van gronden

Een actieve gemeentelijke rol binnen gebiedsontwikkelingen leidt veelal tot uitgifte van gronden. De gemeente kan daarbij kiezen voor uitgifte in eigendom, erfpacht of het vestigen van een opstalrecht. Uitgifte van gronden vindt, waar mogelijk en noodzakelijk, plaats via een openbare en transparante selectieprocedure. Daarbij handelt de gemeente conform het gelijkheidsbeginsel en het Didam-arrest. Indien sprake is van één serieuze gegadigde wordt dit gemotiveerd gepubliceerd.

Beleidslijn Uitgifte in eigendom (verkoop)

Bij het verkopen van grond is overdracht van het eigendom het uitgangspunt. Verkoop van de grond vindt plaats tegen marktconforme prijzen en conform de vigerende wet- en regelgeving. In de koopovereenkomst kunnen verplichtingen opgenomen worden die gelden voor kopers en hun rechtsopvolgers.

Beleidslijn Restgroen

De gemeente verkoopt vanaf 2024 in principe geen groenstroken (restgroen) meer aan eigenaren van aangrenzende woningen. Er is een hoofdgroenstructuur die intact dient te blijven. Het restgroen buiten de hoofdgroenstructuur wordt in hoofdzaak niet meer verkocht in verband met de vele functies (ruimtebeslag) die het openbare gebied moet vervullen. Deze functies zijn veelal te relateren aan de energietransitie (traforuimte en ondergrondse leidinginfrastructuur) en de klimaatadaptatie (hittestress en waterberging).

3.1.5 Grondprijsbeleid

Bij gronduitgifte handelt de gemeente marktconform en in overeenstemming met Europese regelgeving over staatssteun. Dit betekent dat gronden en rechten tegen marktconforme voorwaarden worden verkocht. De waarde van de grond wordt daarbij gerelateerd aan de functie en ontwikkelmogelijkheden van de locatie. Voor specifieke functies, zoals sociale woningbouw of maatschappelijke voorzieningen, kunnen afwijkende uitgangspunten worden gehanteerd. Het college stelt hiervoor jaarlijks een grondprijzenbrief vast waarin de uitgangspunten, methodieken en actuele grondprijzen zijn opgenomen. De grondprijzenbrief is gebaseerd op marktconformiteit, consistentie en transparantie. Daarnaast wordt rekening gehouden met het Didam-arrest en overige relevante wet- en regelgeving.

Beleidslijn Grondprijzen

Bij uitgifte wordt de grondprijs bepaald conform de jaarlijkse Grondprijzenbrief. Dit houdt in dat de grondprijs wordt gehanteerd zoals vermeld in de Grondprijzenbrief of wordt bepaald op basis van een onafhankelijke taxatie door een gecertificeerd taxatiebureau.

3.2 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

Wanneer uit het afwegingskader blijkt dat een actieve rol van de gemeente niet wenselijk of niet noodzakelijk is, kan faciliterend grondbeleid worden toegepast. Ook kunnen zich situaties voordoen waarin de gemeente gehouden is aan een faciliterende rol, bijvoorbeeld wanneer een grondeigenaar succesvol een beroep kan doen op zelfrealisatie. Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente het verwerven, ontwikkelen en verkopen van gronden in hoofdzaak over aan marktpartijen of andere initiatiefnemers. De gemeente stuurt daarbij op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling via haar publiekrechtelijke bevoegdheden en, waar mogelijk, aanvullende privaatrechtelijke afspraken. Binnen een faciliterende rol bepaalt de gemeente het planologisch kader, de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte, de

toepassing van gemeentelijk beleid en de wijze waarop kostenverhaal en financiële bijdragen plaatsvinden.

3.2.1 Kostenverhaal en financiële bijdragen

Bij faciliterend grondbeleid maakt de gemeente kosten voor onder meer ambtelijke inzet en openbare voorzieningen binnen het buiten het plangebied, zonder dat zij zelf bouwrijpe grond uitgeeft. Deze kosten worden verhaald op initiatiefnemers via het wettelijk kostenverhaal en de financiële bijdragen. Onder het reguliere kostenverhaal vallen onder andere kosten voor infrastructuur, riolering, groenvoorzieningen, water, speelvoorzieningen en plankosten. De kostensoorten die mogen worden verhaald zijn vastgelegd in de Kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit. Daarnaast kunnen ontwikkelingen bijdragen aan gebiedsoverstijgende voorzieningen. Hierbij gaat het om voorzieningen waarvan meerdere ontwikkelingen profijt hebben, zoals infrastructuur of groenstructuren. De kosten hiervan worden naar evenredigheid toegerekend aan de betreffende ontwikkelingen. Tot slot kan de gemeente via de financiële bijdragen ook gebiedsoverstijgende ruimtelijke opgaven verhalen. Dit zijn voorzieningen waarvan de hele gemeente profijt kan hebben. Dit gaat onder andere over klompenpaden, parken en eventueel verkeerskundige maatregelen. De gemeenteraad heeft hiervoor de Nota Kostenverhaal en financiële bijdragen 2025 vastgesteld. In deze nota zijn de uitgangspunten, werkwijze en berekeningsmethoden opgenomen voor het verhalen van kosten en het vragen van financiële bijdragen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee wordt een consistente, transparante en uniforme toepassing van kostenverhaal gewaarborgd.

Beleidslijn Kostenverhaal

Uitgangspunt voor het gemeentelijke kostenverhaal is dat dit via de privaatrechtelijke route door middel van een (model) Anterieure Overeenkomst wordt geregeld, tenzij:

- De ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat met elke grondeigenaar onderhandelen over een anterieure overeenkomst te onslachtig is in vergelijking met het opnemen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan;
- Onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren, terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.

3.2.2 Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een instrument waarmee gronden vrijwillig kunnen worden uitgeruild tussen verschillende eigenaren. Door het aanpassen van kavelgrenzen en eigendomssituaties kunnen ruimtelijke ontwikkelingen beter uitvoerbaar worden gemaakt en kan het ruimtegebruik worden geoptimaliseerd. Het instrument kan worden toegepast bij herstructurering, gebiedstransformaties, nieuwe ontsluitingen of situaties waarin de bestaande eigendomsstructuur een gewenste ontwikkeling belemmert. Ook kan stedelijke kavelruil worden ingezet om leegstand tegen te gaan of om functies beter op elkaar af te stemmen.

3.2.3 Nadeelcompensatie

Ruimtelijke ontwikkelingen en wijzigingen van het omgevingsplan kunnen leiden tot financiële schade voor omwonenden of andere belanghebbenden. In bepaalde gevallen bestaat op grond van de Omgevingswet recht op nadeelcompensatie. Bij gebiedsontwikkelingen, met name bij herstructurering en inbreidingslocaties, wordt daarom rekening gehouden met mogelijke schadeclaims en planschaderisico's. Om deze risico's vooraf inzichtelijk te maken kan een schaderisicoanalyse worden opgesteld. Het gemeentelijk beleid rondom nadeelcompensatie is vastgelegd in de Verordening nadeelcompensatie Zaltbommel.

Beleidslijn Nadeelcompensatie

Als private partijen tot ontwikkeling over willen gaan en om planologische medewerking van de gemeente vragen, wordt op verzoek van de gemeente aan de initiatiefnemer gevraagd voor zijn rekening een schaderisicoanalyse te laten maken. De kosten van eventueel optredende schade worden contractueel verhaald op de betreffende private partij. De werkwijze is nader vastgelegd in de Verordening nadeelcompensatie van de gemeente.

4. Financiële beheersing

De keuze voor situationeel afgewogen grondbeleid leidt tot verschillende gemeentelijke rollen binnen gebiedsontwikkelingen. Deze rollen brengen uiteenlopende financiële effecten, verantwoordelijkheden

en risico's met zich mee. Bij een actieve rol van de gemeente is sprake van gemeentelijke grondexploitatie en investeringen in gronden, openbare ruimte en planvorming. Bij een faciliterende rol ligt de nadruk vooral op kostenverhaal en het beheersen van financiële risico's.

4.1 Winstnemingsreserve en Algemene Reserve Grondexploitaties

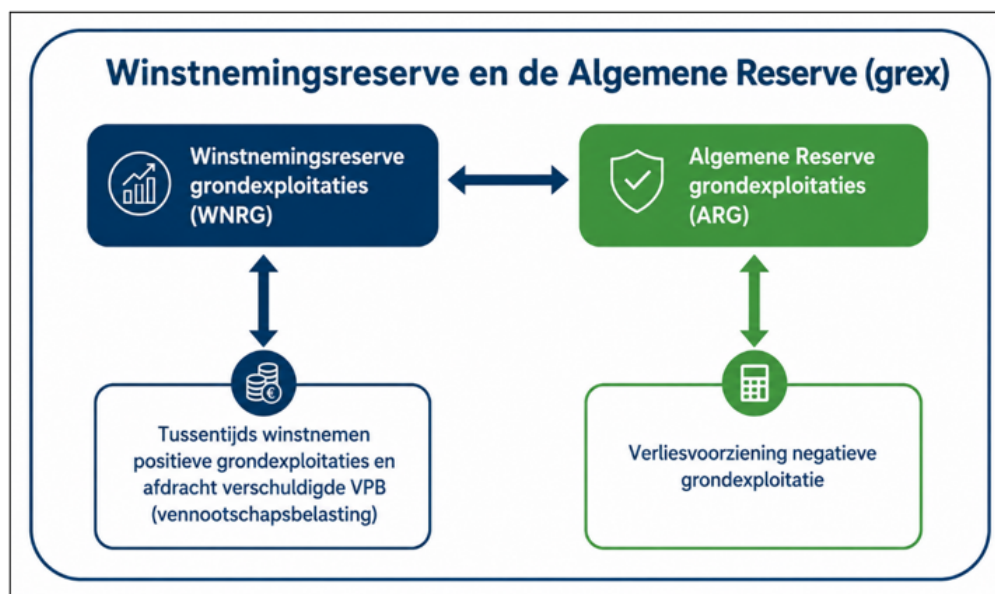
De gemeente beschikt over twee reserves voor het financieel beheer van grondexploitaties:

de Winstnemingsreserve Grondexploitaties (WNRG);

de Algemene Reserve Grondexploitaties (ARG).

Positieve resultaten uit grondexploitaties worden toegevoegd aan de Winstnemingsreserve Grondexploitaties. Verliesvoorzieningen worden gedekt vanuit de Algemene Reserve Grondexploitaties. Indien noodzakelijk wordt de ARG aangevuld vanuit de WNRG. De omvang van de ARG moet voldoende zijn om financiële risico's en eventuele tekorten binnen grondexploitaties te kunnen opvangen. Eventuele verschuldigde vennootschapsbelasting wordt onttrokken aan de WNRG.

FIGUUR 2: RESERVE GRONDEXPLOITATIES GEMEENTE ZALTBOMMEL



4.2 Waardering en verslaglegging

Gemeentelijke gronden worden conform de geldende BBV-regelgeving op de gemeentelijke balans gewaardeerd en verantwoord. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën grondbezit, waarvoor afzonderlijke regels gelden voor waardering en verslaglegging.

Binnen het gemeentelijk grondbezit wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE);
- Warme gronden;
- Materiële vaste activa en voorraad gronden.

4.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Voor gebiedsontwikkelingen waarbij de gemeente actief betrokken is, stelt de gemeenteraad een grondexploitatie met grondexploitatiebegroting vast. In deze begroting worden de verwachte kosten en opbrengsten in tijd uitgezet, inclusief effecten van rente en inflatie. Alleen kosten- en opbrengstsoorten die passen binnen de wettelijke kaders van de Omgevingswet en het BBV mogen hierin worden opgenomen. Met het vaststellen van de grondexploitatie wordt de BIE geopend en kunnen kosten en opbrengsten administratief worden verwerkt. Tegelijkertijd verstrekt de gemeenteraad het benodigde budget en mandaat voor de uitvoering van de werkzaamheden die onderdeel uitmaken van de grondexploitatie. De gemeente actualiseert de grondexploitaties in beginsel jaarlijks bij de jaarrekening. Via de planning- en controlcyclus wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang, financiële stand van zaken, risico's en eventuele afwijkingen. Inhoudelijke wijzigingen met substantiële financiële

of beleidsmatige gevolgen worden ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd. Een grondexploitatie wordt pas afgesloten wanneer voldoende zekerheid bestaat over de afronding van de werkzaamheden en de laatste kosten en opbrengsten.

Winstnemingen

Tussentijdse winstnemingen vinden plaats conform de geldende BBV-regelgeving. Dit betekent dat winsten pas worden genomen wanneer voldoende zekerheid bestaat dat deze daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden.

Verliesvoorzieningen

Wanneer een grondexploitatie een negatief financieel resultaat laat zien, treft de gemeente direct een verliesvoorziening ter hoogte van het verwachte tekort. Deze voorziening wordt verwerkt in de jaarrekening en gedekt vanuit de Algemene Reserve Grondexploitaties. De hoogte van de voorziening wordt jaarlijks herijkt op basis van de meest actuele inzichten binnen de grondexploitatie. Indien het verwachte verlies toeneemt, wordt de voorziening aangevuld. Wanneer het verwachte verlies afneemt, kan een deel van de voorziening vrijvallen.

Risicomanagement

Gebiedsontwikkelingen brengen financiële risico's en onzekerheden met zich mee. Daarom worden de risico's binnen grondexploitaties periodiek geïnventariseerd en beoordeeld op kans van optreden en financiële impact. De risicoanalyses vormen de basis voor beheersmaatregelen, financiële reserveringen en het bepalen van het benodigde weerstandsvermogen. Hiermee houdt de gemeente inzicht in de financiële gevolgen van mogelijke tegenvallers en kan tijdig worden bijgestuurd.

Weerstandsvermogen

De risico's uit grondexploitaties maken onderdeel uit van het gemeentelijk weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen geeft inzicht in de mate waarin de gemeente in staat is financiële tegenvallers op te vangen zonder dat beleidsdoelen of investeringen direct onder druk komen te staan. De benodigde weerstandscapaciteit wordt jaarlijks bepaald op basis van de geïnventariseerde risico's binnen grondexploitaties en andere gemeentelijke activiteiten. Hierbij wordt rekening gehouden met de omvang van de risico's, de kans van optreden en de mogelijkheden om risico's binnen projecten zelf op te vangen. De kaders voor risicobeheersing en weerstandscapaciteit zijn opgenomen in de gemeentelijke Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen.

4.2.2 Warme gronden

De gemeente kan gronden verwerven met het oog op toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, zonder dat direct een grondexploitatie wordt geopend. Deze strategisch verworven gronden worden aangemerkt als 'warme gronden'. Warme gronden worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van: de historische verkrijgingsprijs inclusief bijkomende kosten of de actuele marktwaarde. Onder voorwaarden kan bij de waardering rekening worden gehouden met de toekomstige bestemming van de gronden. Om de waardeontwikkeling te monitoren worden strategisch verworven gronden periodiek getaxeerd. Indien sprake is van een (duurzame) waardedaling, wordt een afwaardering verwerkt in de gemeentelijke administratie. Wanneer een beoogde ontwikkeling uiteindelijk geen doorgang vindt, wordt beoordeeld of aanvullende afwaardering noodzakelijk is.

4.2.3 Voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie maakt de gemeente vaak kosten voor onderzoeken, planvorming, advisering en ambtelijke voorbereiding. Deze kosten worden aangeduid als voorbereidingskosten.

Vorbereidingskosten kunnen, binnen de kaders van het BBV, tijdelijk worden geactiveerd als immateriële vaste activa. Het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De geactiveerde voorbereidingskosten moeten binnen de daarvoor geldende termijn worden verrekend via een geopende grondexploitatie of via kostenverhaal. Indien dit niet mogelijk blijkt, worden de kosten afgeboekt ten laste van het gemeentelijk resultaat.

5. Organisatie en verantwoordelijkheden

Rolverdeling gemeenteraad en college

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

TABEL 3: ROLVERDELING GEMEENTERAAD EN COLLEGE GRONDBELEID

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoering geven aan het grondbeleid
Grondexploitatie	- Beschikbaar stellen budget - Vaststellen nieuwe grondexploitaties - Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties - Afsluiten grondexploitaties	- Aanvragen (voorbereidings-) budget - Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties - Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties - Sluiten overeenkomsten
Kostenverhaal	Vaststellen kostenverhaalsregels	Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur)
Verwervingen	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vestigen Voorkeursrecht - Toepassen onteigeningen - Het vaststellen van een strategisch verwervingsbudget	- Verwervingsplan / -strategie - Vestigen van voorlopig voorkeursrecht - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures - Het uitvoeren van strategische verwervingen - Sluiten van overeenkomsten
Bouw- en woonrijp	- Vaststellen kaders van ontwikkeling - Vaststellen aanbestedingsbeleid	Aanbesteding en uitvoering werken en diensten
Uitgifte en verkoop	Vaststellen van beleidsuitgangspunten voor uitgiftes en voor bepaling grondprijzen	- Vaststellen uitgifteprotocol, grondprijzen (jaarlijkse Grondprijzenbrief) - Uitgifte van gronden en gebouwen - Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven / nemen van onroerende zaken - Publicatie voornemen tot uitgifte
Samenwerking	Schetsen publiekrechtelijk kader	- Sluiten intentieovereenkomsten - Sluiten samenwerkingsovereenkomsten
Sturing en verantwoording	- Controleren voortgang projecten - Vaststellen begroting en jaarrekening	Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

Planning- en control cyclus

Met de voorliggende Nota Grondbeleid stelt de gemeenteraad een beleidskader vast, waarin uitgangspunten, instrumenten en systemen zijn beschreven ten behoeve van de ontwikkeling van gronden binnen de gemeente. De Planning & Control cyclus (P&C) biedt instrumenten waarmee de gemeenteraad inhoudelijk geïnformeerd wordt over de projecten. De belangrijkste instrumenten in de gebruikelijke P&C zijn de begroting en jaarrekening, welke conform de gemeentewet tevens verplicht zijn. Het BBV geeft nadere invulling aan deze verplichting. Bij de begroting wordt verwoord wat de grondpolitiek per ontwikkeling zal zijn tijdens het opvolgende begrotingsjaar en de daarop volgende 3 jaren. Bij het vaststellen van de gemeentelijke begroting stemt de raad in met het beleid dat in de paragraaf Grondbeleid van de gemeente begroting is verwoord. Bij de jaarrekening wordt door het college verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid en wordt inzicht gegeven in hoe de resultaten van het grondbedrijf zich verhouden tot de begroting. Bij de jaarrekening wordt een herijking uitgevoerd van de gemeentelijke grondexploitaties, waarbij bijvoorbeeld de parameters en uitgangspunten worden herzien.

Rapportages en monitoring

De gemeenteraad heeft een controlerende taak, zo ook met betrekking tot de gemeentelijke grondexploitaties. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievere grondpolitiek de financiële stromen en risico's groot kunnen zijn. Grondbeleid vormt daarom een vast en belangrijk onderdeel in de begrotings- en verantwoordingscyclus. Op grond van de Gemeentewet vormt het BBV daarvoor het kader. Zo wordt in het BBV aangegeven dat in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf specifiek over het grondbeleid opgenomen dient te zijn: de zogenaamde Paragraaf Grondbeleid. Deze paragraaf is het primaire en verplichte instrument waarmee de gemeenteraad wordt geïnformeerd over de financiën en risico's van de ruimtelijke projecten.

Bijlage A: Wet- en regelgeving

1. Omgevingswet

Omgevingswet vormt vanaf 2023 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 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 initiatiefnemers 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. Het kostenverhaal onder de Omgevingswet kent twee routes: een minnelijk en een afdwingbaar kostenverhaal. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan van de Wro is komen 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.

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. Dat is de gemeente verplicht op grond van Europese regelgeving. Doet zij dat niet dan zou sprake kunnen zijn van bevoordeling door de gemeente. Als een onderneming op deze wijze wordt bevoordeeld spreken we dus van staatssteun. Met de Mededeling van de Europese Commissie van 19 juli 2016 is er nadere duidelijkheid gegeven over marktconform handelen. Het handelen op voet van gelijkheid met marktpartijen is meer benadrukt vanuit het principe dat de overheid behoort te handelen zoals een marktpartij in vergelijkbare omstandigheden ook zou doen als het gaat om transacties met ondernemingen. Dit is verwerkt in de formulering van het beleid rond het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun in deze nota.

3. Aanbestedingswet

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 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. Als het gaat om (her)inrichting van openbare ruimte, dient de gemeente erop toe te zien dat wordt gehandeld overeenkomstig Europese en nationale wet- en regelgeving voor wat betreft de manieren waarop dit werk wordt aanbesteed, ook als het gaat om private gronden waar private partijen optreden als opdrachtgever voor (her)inrichting. Hierin is verder de beleidslijn dat de gemeente, op grond van het Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie, zich in een aantal situaties beschouwt als opdrachtgever en er daarom sprake is van een overheidsopdracht voor werken bij uitgifte van gemeentegrond. In die situaties moet de gemeente dan handelen conform de aanbestedingsrechtelijke regels als cumulatief aan de volgende drie criteria wordt voldaan:

1. Er moet sprake zijn van een overeenkomst onder bezwarende titel. Daarvan is sprake als de aanbestedende dienst (de gemeente) een prestatie voor een tegenprestatie van de wederpartij ontvangt. Het moet dan gaan om een prestatie 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.

4. Gelijkheidsbeginsel bij uitgifte: Didam-arrest

Het Didam-arrest is een uitspraak van de Hoge Raad van 26 november 2021. In deze uitspraak is vastgesteld dat het gelijkheidsbeginsel – een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur – ook geldt voor gronduitgifte door overheidslichamen. Dit betekent dat gemeenten bij het verkopen van grond niet zomaar één-op-één zaken mogen doen met een partij, maar andere potentiële gegadigden een gelijke kans moeten bieden om de grond te verwerven. Uitzonderingen zijn mogelijk, maar moeten goed gemotiveerd worden.

Kernpunten van het Didam-arrest I

- Gelijkheidsbeginsel: Overheden moeten bij gronduitgifte mededinging mogelijk maken, tenzij objectief en transparant gemotiveerd kan worden dat slechts één partij in aanmerking komt.
- Transparantie: De overheid moet vooraf bekendmaken dat grond wordt uitgegeven en onder welke voorwaarden.
- Uitzonderingen: Alleen als er objectief slechts één serieuze gegadigde is, mag de gemeente zonder openbare procedure verkopen.

Praktische gevolgen

Gemeenten moeten hun uitgifteprocedures aanpassen en transparant maken. Bij verkoop van grond moet een openbare selectieprocedure worden gevolgd, tenzij een uitzondering goed onderbouwd is. Overeenkomsten die in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel zijn niet nietig, maar kunnen wel leiden tot schadevergoeding aan benadeelde partijen.

Didam-arrest II

Het Didam-arrest II verwijst naar latere jurisprudentie en verduidelijkingen van het eerste arrest. Na het oorspronkelijke arrest hebben verschillende rechters uitspraken gedaan over de nadere interpretatie en toepassing van het Didam-arrest. Dit heeft geleid tot verdere aanscherping van de eisen aan transparantie en motivering bij gronduitgifte door gemeenten.

Belangrijkste aanvullingen

- Motiveringsplicht: Gemeenten moeten duidelijk motiveren waarom een bepaalde partij als enige in aanmerking komt voor de uitgifte.
- Procedurele eisen: De wijze van bekendmaking en selectie moet vooraf helder zijn en voor iedereen toegankelijk.
- Schadevergoeding: Als het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden, kunnen benadeelde partijen aanspraak maken op schadevergoeding.

5. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

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” van belang. Hierin zijn richtlijnen in de vorm van ‘stellige uitspraken’ opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond. De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelen wij conform deze richtlijnen. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de financiële waardering en verantwoording van de gemeente.

6. Commissie BADO

Specifiek voor grondexploitaties is de “Notitie Grondexploitaties” van de commissie BADO (d.d. 3 september 2019) geschreven. In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers.

Deze Nota Grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

7. 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 criteria¹ kunnen de geclusterde grondexploitaties van gemeente Zaltbommel als een dergelijke onderneming gelden. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden geven wij jaarlijkse een indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting in de begroting.

1) Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen)

Bijlage B: Tussenvormen grondbeleid

Samenwerkingsvormen (PPS)

Naast de hoofdvormen (actief en faciliterend grondbeleid) zijn er ook tussenvormen mogelijk met telkens bijbehorende voor- en nadelen. De keuze voor een bepaalde rol bevindt zich op een spectrum waarin steeds een meer of mindere mate een actieve dan wel faciliterende rol gekozen kan worden. De samenwerkingsvormen worden ook wel Publiek Private Samenwerking (PPS) genoemd. Hieronder worden de meest voorkomende varianten toegelicht.

1. Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel kan toegepast worden als de gronden volledig of gedeeltelijk in handen zijn van private partijen. Bij een bouwclaim komen de gemeente en de private partij overeen dat de gronden tegen een vooraf vastgestelde prijs (veelal de prijs voor ruwe bouwgrond) overgedragen worden aan de gemeente. In ruil hiervoor ontvangt de private partij 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 van 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.

2. Joint Venture

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 grondexploitatie maatschappij (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.

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 van de openbare ruimte. Zodra het project is afgerond wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De risico's van de grondexploitatie en de woningbouwontwikkeling zijn in dit model voor rekening van de private partij.