

DIJK EN
WAARD

NOTA GRONDBELEID DIJK EN WAARD

COLOFON

Opdrachtgever

DIJK EN
WAARD

Opdrachtnemer



Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Dijk en Waard, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Dijk en Waard.



INHOUDSOPGAVE



1	Inleiding	5
2	Principes van het grondbeleid	7
3	Doelstelling van het grondbeleid	9
4	De koers van het grondbeleid	11
5	Het afwegingskader grondbeleid	13
	Routekaart	14
6	Inzet van grondbeleidsinstrumenten	19
7	Samenwerken	28
8	Financieel kader	31
9	Verantwoording en governance	34



1 INLEIDING



Een nieuw grondbeleid helpt de gemeente bij de ambities en opgaven in een ruimtelijk domein dat voortdurend in beweging is, met (markt-)omstandigheden die steeds aan verandering onderhevig zijn. Dijk en Waard blijft op deze veranderingen anticiperen. Een duidelijke koers moet zorgen dat de ambitie van de gemeente op een gezonde groei en de ruimtelijke opgaven die daarbij horen worden verwezenlijkt. Dijk en Waard is een groeigemeente met een bestuurlijke ambitie om 10.000 woningen te realiseren. Net als in andere gemeenten in Nederland vraagt verduurzaming, de energietransitie en de klimaatverandering ook voor Dijk en Waard om grote ruimtelijke ingrepen. De investering in een kwalitatieve en duurzame fysieke leefomgeving is nodig om de groeiopgave op een verantwoorde wijze te stimuleren.

Dijk en Waard vindt het belangrijk om een gemeente te zijn waar het fijn wonen, werken en (be)leven is. De gemeente biedt ruimte voor nieuwe en bestaande bedrijven om de sterke economische positie vast te houden. Daarnaast vindt zij het belangrijk om een leefbare gemeente te zijn waarin elke inwoner recht heeft op een passende woning. De focus ligt hierbij op de realisatie van betaalbare woningen. De gezonde groei houdt ook in dat binnen de gemeente voldoende mogelijkheden zijn en ontwikkeld worden om het groen te beleven en te recreëren. Een gezonde leefomgeving met de daarbij behorende voorzieningen is daarom noodzakelijk.

De invulling van de ambitie en ruimtevraag die dat vraagt, gebeurt niet vanzelf en kan de markt ook niet alleen oppakken. Dat mag de gemeente ook niet van de markt verwachten. Van de gemeente wordt steeds meer verlangd om in deze ontwikkelingen regie te pakken. Dit vraagt een actieve aanpak van de gemeente. Een aanpak waarbij zij op een integrale en gebiedsgerichte benadering telkens een afweging maakt welke houding en rol Dijk en Waard in de ontwikkeling wil innemen. Dit vraagt om een grondbeleid dat de kaders voor een goede afweging geeft.

Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moet de gemeente hierop zijn voorbereid. Het grondbeleid moet dus bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Het dynamisch grondbeleid helpt de gemeente om haar gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief te bepalen door de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd. Het grondbeleid is weer terug waar het ooit startte: een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities. De gemeente staat aan de lat voor een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat.



2 PRINCIPES VAN HET GRONDBELEID



I GRONDBELEID ALS MIDDEL OM GEMEENTELIJKE AMBITIES WAAR TE MAKEN

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het is een middel om de ambities van het bestuurlijk akkoord, de thema's uit de omgevingsvisie en sectoraal beleid zoals volkshuisvesting waar te maken. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de gemeente en haar kernen te vergroten en een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

II DYNAMISCH GRONDBELEID

De gemeente Dijk en Waard kan de verschillende rollen van het grondbeleid inzetten. Met het dynamische karakter bepaalt de gemeente per ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke houding, rol en inzet van instrumenten het beste past. De gemeente Dijk en Waard maakt op basis van onder andere ambitie, prioriteit, risico en de gewenste regie de afweging tussen actief grondbeleid, actief faciliterend en faciliterend grondbeleid.

III (STRATEGISCHE) VERWERVING

Grondverwerving gebeurt onder marktconforme condities. Bij grondverwerving maakt de gemeente onderscheid tussen strategische verwerving en planmatige verwerving.

De strategische verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing van de:

- duiding van het ruimtelijk initiatief;
- noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling;
- prioriteit;
- financiële risico's en dekking.

Bij verwerving is de insteek van de gemeente een minnelijke oplossing met marktconforme en redelijke uitgangspunten. De inzet van onteigening is alleen aan de orde als dit de (financiële en maatschappelijke) belangen en positie van Dijk en Waard waarborgt en een minnelijke uitblijft. Het minnelijke overleg gebeurt dan op basis van volledige schadeloosstelling. Dit om onteigening te voorkomen (is namelijk een wettelijke vereiste).

IV GRONDUITGIFTE

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaats vindt met een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria. Een-op-een uitgifte is een uitzondering die de gemeente onderbouwt en publiceert op basis van de uitgangspunten van het Didam-arrest en opvolgende jurisprudentie hierover. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme condities.

V GROND- EN UITGIFTEPRIJZEN

De gemeente hanteert een grondprijzennotitie met daarin het grondprijnsbeleid van de gemeente. De grondprijzennotitie bevat basisprijzen en een methodiek per vastgoedfunctie met een differentiatie van type, project, gebied en grootte. De grondprijzen worden onafhankelijk vastgesteld.

VI KOSTENVERHAAL

Het kostenverhaal verzekert Dijk en Waard bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als zij wil overgaan tot een planologische wijziging.

VII FINANCIEEL

Bij de grondexploitaties beperkt Dijk en Waard de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. Dijk en Waard past de BBV-regels (Besluit Begroting en Verantwoording) toe bij de grondexploitaties. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

VIII GOVERNANCE

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



3 DOELSTELLING VAN HET GRONDBELEID

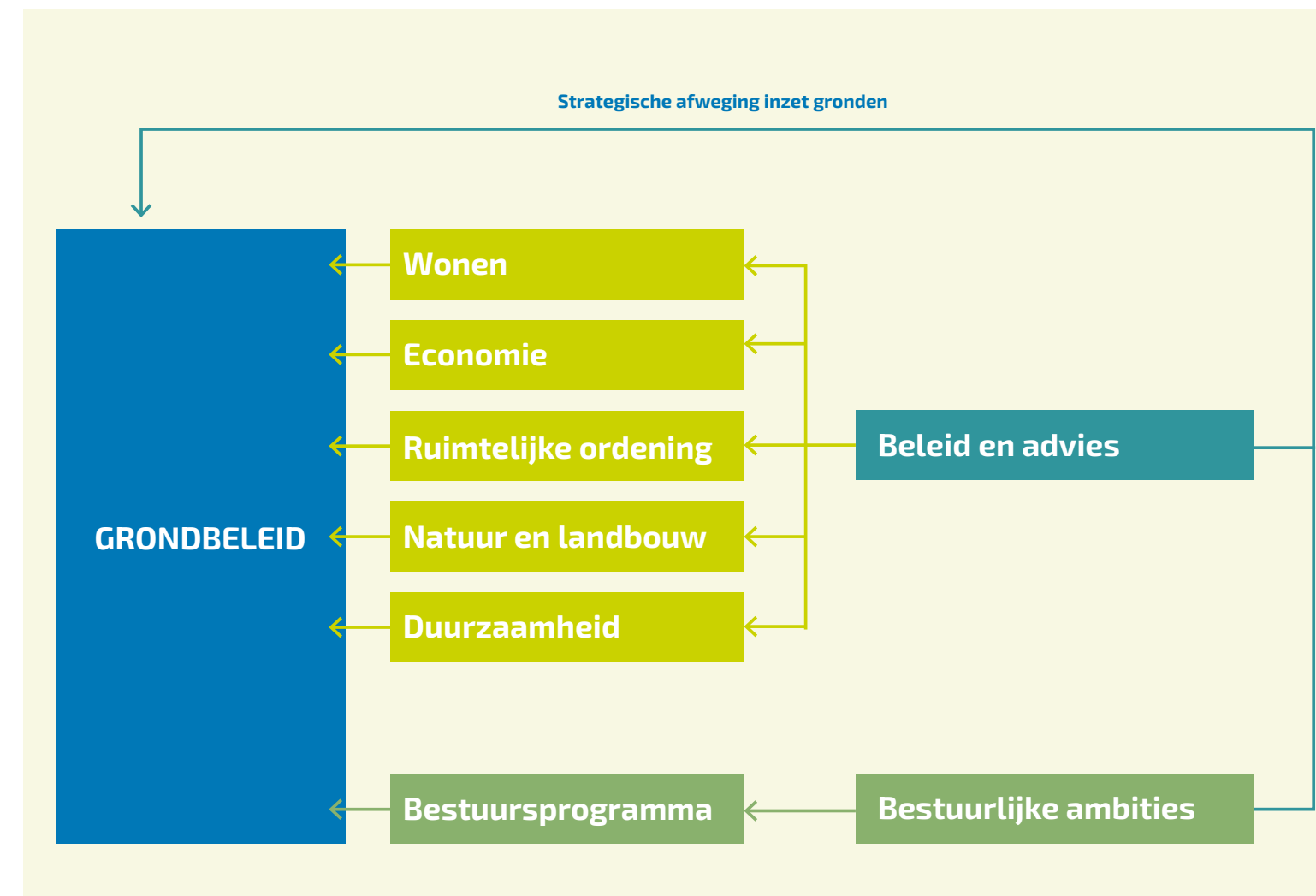


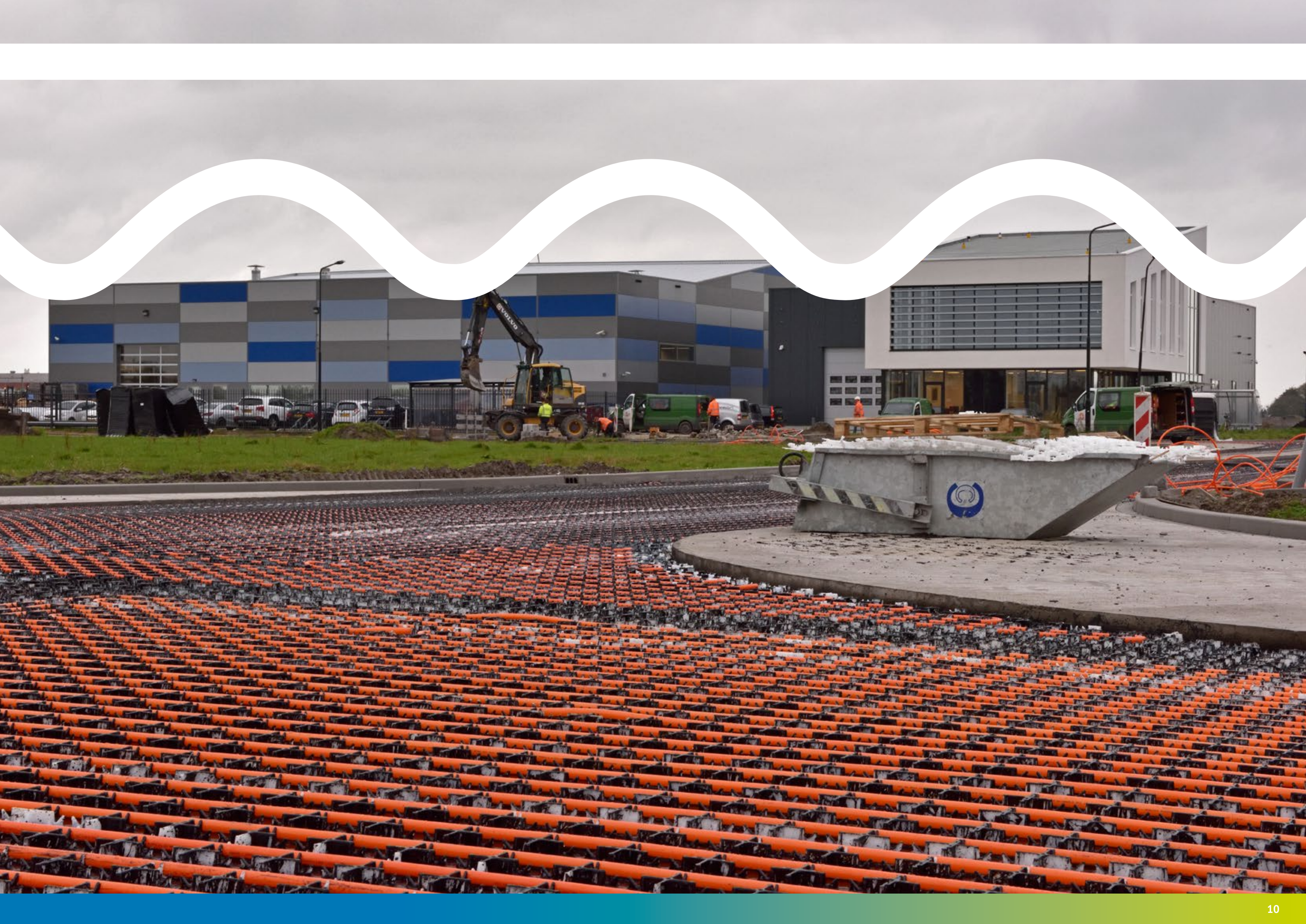
Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt Dijk en Waard om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde te creëren.

De ambities van Dijk en Waard liggen vast in de omgevingsvisie en het bestuursprogramma. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij over de ambities en doelen op het gebied van onder andere wonen, economie, bereikbaarheid, leefbaarheid, energietransitie en duurzaamheid.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging over de manier waarop de gemeente schaarse ruimte (de grond) wil inzetten om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. De gemeente hoeft hierbij zelf niet altijd de eigenaar van de grond te zijn of te worden.

RELATIE GRONDBELEID MET GEMEENTELIJK(E) BELEID, VISIE EN AMBITIES





4 DE KOERS VAN HET GRONDBELEID



Dijk en Waard voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding zij aanneemt en welke rol zij hierin vervolgens wil nemen. Het dynamische karakter van het grondbeleid past bij de ambitie van Dijk en Waard om meer regie te voeren en daar waar het nodig is actief te handelen.

Voor elke rol beschikt de gemeente over instrumenten die ze kan inzetten om te zorgen dat de ambities in een ruimtelijk initiatief worden gerealiseerd. Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen in de tijd.

De keuze van de houding en rol die de gemeente inneemt bij een nieuw initiatief zal ook worden beïnvloed in de afweging die binnen het ruimtelijke proces wordt gemaakt. De gemeente hanteert hiervoor een slagbomenmodel waarbij in het ruimtelijk proces ook de prioriteit, noodzaak en inzet van capaciteit wordt afgewogen. De uitkomst van het slagboomgesprek bepaalt daarom de koers van het grondbeleid.

KOERS

Het college voert dynamisch grondbeleid en past per ruimtelijk initiatief maatwerk toe.

Stap 1 Houding

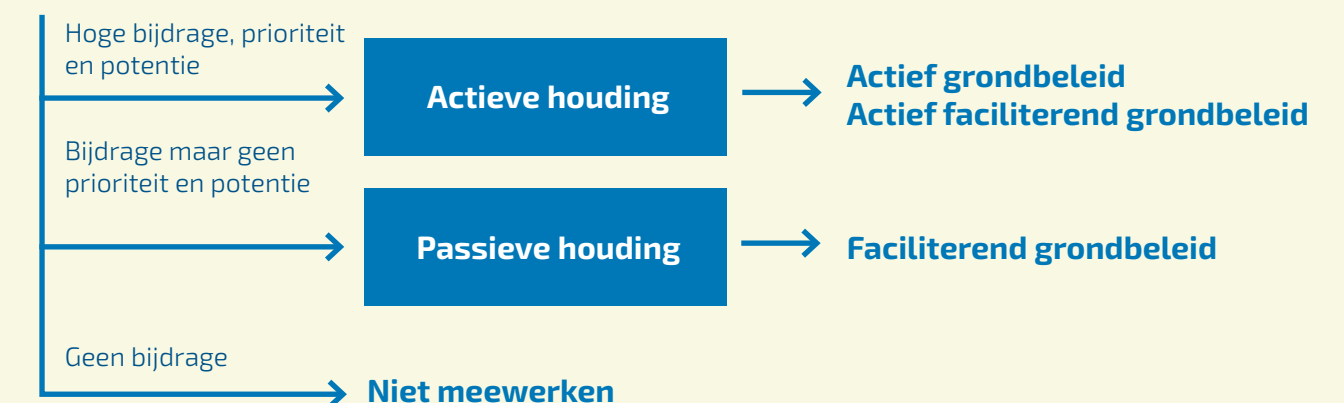
De gemeente bepaalt haar houding door het ruimtelijk initiatief te beoordelen op: de bijdrage aan bestuurlijke ambities en sectoraal beleid en de prioriteit

Stap 2 Rol

Met argumenten maakt de gemeente een afweging over haar rol in de ontwikkeling

Stap 3 Instrumentarium

De gemeente bepaalt de instrumenten om haar doel te bereiken binnen de gekozen rol





5 HET AFWEGINGSKADER GRONDBELEID



Dijk en Waard voert een **dynamisch grondbeleid**. Voor elke situatie maakt de gemeente een afweging tussen de mogelijke houdingen en rollen die zij kan aannemen. Dat doet Dijk en Waard in drie stappen.

Stap 1	Bepaling houding	Stap 2	Keuze rol Met behulp van de afwegingskader grondbeleid	Stap 3	Inzet grondbeleids-instrumenten Afhankelijke rol en omstandigheden
---------------	-------------------------	---------------	--	---------------	--

Dijk en Waard gebruikt een routekaart bij de keuze van de houding en de rol. De gemeente kijkt vanuit meerdere invalshoeken naar haar opties, bij de afweging van het type grondbeleid dat zij wil voeren. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld de ambitie om bedrijven meer ruimte te bieden, regie te voeren op de groei van een evenwichtige betaalbaar woningbouw-programma, het versterken van het landschap en recreatie of om de leefbaarheid van de stad te vergroten. Ook kan een private partij een ruimtelijk initiatief voorleggen, die al dan niet aan de ambities en opgaven van Dijk en Waard voldoet. De routekaart helpt de gemeente per stap bij het innemen van een houding, het bepalen van de rol en het inzetten van grondbeleidsinstrumenten bij de uitvoering van een ruimtelijk initiatief.

ROUTEKAART GRONDBELEID

De gemeente overweegt een initiatief om(dat):

- 1 Er doet zich een kans voor (aankoop)
- 2 Uitgesproken bestuurlijke wens
- 3 Om beleid, visie of bestuurlijke ambities waar te maken

Private partij heeft een initiatief

Welke houding wil de gemeente aannemen bij het initiatief?

- 1 Past het in het beleid/ toekomst van de gemeente?
- 2 Draagt het bij aan de ambities?
- 3 Heeft het prioriteit voor de gemeente?
- 4 Is het interessant voor de gemeente en heeft het potentie?
- 5 Is er een positief besluit van het eerste slagbomenoverleg?

Toetsing aan omgevingsvisie, sectoraal beleid en bestuurlijke ambities

Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie



Beleid/visie
Ambities
Prioriteit
Potentie



Beleid/visie
Ambities



Actieve houding
Afweging rol: actief grondbeleid of actief faciliterend grondbeleid

Passieve houding
Faciliterend grondbeleid

Geen medewerking verlenen of geen vervolg geven

Argumenten om rol te bepalen:

Ambities

Prioritering van de ambities en opgaven uit het bestuursakkoord en omgevingsvisie en opgaven sectoraal beleid

- Gemeente wil de ambities en opgaven zelf initiëren en het vliegvel te zijn om te zorgen dat de ambities prioriteit krijgen
- Gemeente stelt geen compromis



- Het initiatief voldoet aan de prioriteit en ambities van de gemeente
- Gemeente maakt wel overwogen compromis om het initiatief haalbaar te krijgen. Realisatie door de marktpartij

Sturing en regie

Afhankelijk van de ambities en het maatschappelijke meerwaarde

- Gemeente wil regie en sturing op het ruimtelijk initiatief niet uit handen geven, of er is sprake van marktfalen



- Gemeente kan (deels) loslaten en is bereid tot concessies
- Gemeente laat initiatief over aan de initiatiefnemer

Financiële haalbaarheid

Verwachte resultaat van de grondexploitatie en impact op de meerjarenbegroting

- Winst op de grondexploitatie is nodig voor maatschappelijke ontwikkelingen, of gemeente neemt verlies op grondexploitatie als investering in de kernen



- Kostenverhaal is uitgangspunt of bij maatschappelijke meerwaarde is gemeente bereid om een bijdrage te leveren aan onrendabele top

Risicoprofiel

Inschatting financiële, bestuurlijke en maatschappelijke risico's

- Het risicoprofiel is aanvaardbaar en beheersbaar



- Het risicoprofiel is te hoog en niet voldoende beheersbaar

Noodzaak en urgentie

Afhankelijk in hoeverre een initiatief binnen een bepaalde periode waargemaakt moet worden

- Realisatie binnen een bepaalde periode
- Controle op voortgang en uitkomst door gemeente



- Realisatie binnen bepaalde periode is niet leidend
- Gemeente kan dit (deels) loslaten

Grondpositie en marktinitiatief

Afhankelijk van de grondpositie of bereidheid tot aankopen

- Gemeente is grondeigenaar of bereid aan te kopen
- De markt is niet bereid de grondexploitatie te voeren



- Initiatiefnemer is grondeigenaar, bereid en capabel om het initiatief te realiseren binnen de uitgangspunten van de gemeente

Samenwerking

Afweging of met samenwerking het gewenste resultaat waargemaakt kan worden

- Gemeente voert zelf grondexploitatie of werkt samen vanuit haar grondexploitatie (o.a. bouwclaim, concessie)



- Initiatiefnemer voert grondexploitatie of gemeente gaat samenwerking aan zonder gemeentelijke grondexploitatie

Inzet capaciteit

In hoeverre is er voldoende capaciteit en kennis beschikbaar

- De gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit of breidt deze uit voor het voeren van een grondexploitatie



- De gemeente stelt prioriteit aan het plan en maakt capaciteit vrij binnen beschikbare capaciteit voor actief faciliteren van het initiatief

Argumenten voor een faciliterend grondbeleid:

Borging kwalitatieve kaders en kostenverhaal

Private initiatiefnemer is bereid om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente over het volledige kostenverhaal en kwalitatieve kaders

Economische, zelfstandige uitvoerbaarheid

Het initiatief is economisch uitvoerbaar zonder inzet van gemeentelijke middelen

Nee

Nee

Actief grondbeleid

Initiatief gemeente, hoge prioriteit/urgentie om maatschappelijke meerwaarde/ambities te realiseren, volledige regie, grondproducent, hoger risicoprofiel is aanvaardbaar.

Actief faciliterend grondbeleid

Marktinitiatief, hoge prioriteit, gemeente is bereid om deels los te laten, gemeente jaagt aan, maakt werkafspraken, met initiatiefnemer over samenwerking en ziet toe op naleving, maakt capaciteit vrij.

Faciliterend grondbeleid

Uitsluitend marktinitiatief, geen actieve rol voor gemeente, geen urgentie /prioriteit voor gemeente, gemeente stuurt zuiver op haar publiekrechtelijke taken.



	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten	Samenwerkingsverbanden	
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidsbesluit	

STAP 1: HOUDING

De gemeente bepaalt eerst haar houding voor een ruimtelijk initiatief. De gemeente kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding de gemeente inneemt, hangt af van de mate waarin een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de uitvoering van de toekomst- en omgevingsvisie, beleid, bestuurlijke ambities, de prioriteit en de potentie. Draagt het initiatief in grote mate bij aan de verwezenlijking van de ambities of de beleidsopgave van de gemeente, dan zal de gemeente eerder kiezen voor een actieve houding. Het ruimtelijk initiatief heeft potentie en de gemeente wil er prioriteit aan geven. Met een actieve houding heeft de gemeente de mogelijkheid om op het initiatief regie te voeren en sturing te geven zodat het ruimtelijk initiatief het gewenste resultaat oplevert. Als een initiatief nauwelijks bijdraagt aan de beleidsopgave of de ambities, dan kan de gemeente een passieve houding aannemen en vanuit haar publiekrechtelijk kaders sturen. Daarnaast kan de gemeente besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.

STAP 2: ROL

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol bepaald. Bij een actieve houding maakt de gemeente een afweging op basis van verschillende factoren. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities en (strategische) aankoop, marktinitiatief en capaciteit. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de factoren anders zijn. Bij een passieve houding past de gemeente faciliterend grondbeleid toe. Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders of het kostenverhaal te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief objectief aantoonbaar niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan zal de gemeente alsnog geen medewerking verlenen aan het ruimtelijk initiatief.

Rollen in grondbeleid

	Actieve houding	Passieve houding	Niet meewerken
Rol	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	Regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel	Gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voor- namelijk bij de markt	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente

WELKE ROLLEN KAN DE GEMEENTE KIEZEN?

Dynamisch grondbeleid is een mix van drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. De rol van de gemeente kan gedurende het proces van het ruimtelijk initiatief veranderen. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent de gemeente geen medewerking aan het initiatief.

ACTIEF GRONDBELEID

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Dit kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt dan ook op het tijdspad waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als het ruimtelijk initiatief voor Dijk en Waard maatschappelijk zeer wenselijk is, de realisatie een hoge prioriteit en urgentie heeft en Dijk en Waard door middel van de grondpositie zelf het initiatief wil houden. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. De gemeente kan vanuit deze actieve rol de samenwerking opzoeken.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste bestemming te verkrijgen, zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp) en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

ACTIEF FACILITEREND GRONDBELEID

Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Dijk en Waard niet als private partij en risicodragend op de markt wil treden en daarbij niet de grondexploitatie wil of kan voeren. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Dan voert de private partij de grondexploitatie en de gemeente faciliteert. Niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdspad en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in het ruimtelijk initiatief en zoekt bewust de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om het ruimtelijk initiatief ten uitvoer te brengen.



FACILITEREND GRONDBELEID

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of urgentie. De gemeente neemt in dat geval een meer passieve houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente werkt aan het ruimtelijk initiatief mee en stuurt op basis van de bestemming en beleidskaders. Als de gemeente principemedewerking verleent, wordt er een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken.

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

HOE MAAKT DE GEMEENTE DE AFWEGING TUSSEN DE ROLLEN, PER RUIMTELIJK INITIATIEF?

De keuze voor de rol hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbeleid helpt de gemeente beargumenteerd om een juiste afweging te maken van haar rolneming in het ruimtelijk initiatief. Deze keuze van een rol is niet in beton gegoten. Als in de loop van de tijd de gemeente een nieuwe kijk heeft op het ruimtelijk initiatief of als de omstandigheden veranderen, dan kan de afweging en daarmee de keuze voor de rol veranderen.

KEUZE VAN DE ROL BIJ EEN ACTIEVE HOUDING

Een actieve rol wordt gekozen aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's zijn als afwegingskader meegenomen in de routekaart. De weging van argumenten op de verschillende thema's is niet voor ieder ruimtelijk initiatief hetzelfde. Soms is de ambitie zo groot dat een hoger risicoprofiel acceptabel is. Een andere keer weegt het financiële rendement zwaarder dan de ambities. Echter, de afweging van het risicoprofiel van het initiatief ten opzichte van de andere thema's van het afwegingskader maakt de gemeente altijd en vormt een belangrijk onderdeel van de besluitvorming om te kiezen voor een actieve houding in het grondbeleid.

De thema's bij een actieve houding zijn:

- **Ambitie**
Welke ambities zijn belangrijk om te worden uitgevoerd en hoeveel ruimte geeft de gemeente hierbij om met marktpartijen hierover een compromis te sluiten? De verwezenlijking van de ambities staan in balans met het risico, de capaciteit, noodzaak en de inspanning die nodig is om het eindresultaat te behalen.
- **Sturing en regie in relatie tot de maatschappelijke meerwaarde**
Hoeveel sturing en regie Dijk en Waard bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook af van de markt. Er kan sprake zijn van marktinitiatief, het ontbreken ervan of geen bereidheid van de markt om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en afspraken goed zijn vast te leggen in een samenwerkingsverband of anterieure overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

- **Noodzaak en urgentie**

De noodzaak van een ruimtelijk initiatief en de urgentie van de realisatie bepaalt de mate waarin Dijk en Waard het voortouw wil nemen. Hierbij speelt een belangrijke afweging of Dijk en Waard vertrouwen heeft dat de markt het ruimtelijk initiatief kan realiseren binnen de afgesproken tijd, ambities en voorwaarden. Het is denkbaar dat de gemeente volledige regie wil voeren vanwege de noodzaak die zij ziet. Denk hierbij bijvoorbeeld aan project de Klamp aan de Krusemanlaan in Heerhugowaard en Lourens Bogtmanstraat in Oudkarspel, waar betaalbare woningen zijn gerealiseerd.

- **Financiële haalbaarheid**

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie is. Als het geschatte resultaat positief is, betekent dit dat de grondexploitatie zijn risico's kan dragen of dat zij haar kosten volledig kan verhalen.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan hiervoor kiezen als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de stad of het buitengebied.

- **Risicoprofiel**

Om het risicoprofiel te bepalen kijkt de gemeente naar de risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak. Deze weegt zij af tegen de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband.

- **Grondpositie en marktinitiatief**

Heeft de gemeente de benodigde gronden voor de ontwikkeling in eigendom? Of is ze bereid deze aan te kopen? Of heeft een private partij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen?

- **Inzet capaciteit**

Een onderdeel van de afweging is de beschikbare capaciteit. Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook het actief faciliteren van een ruimtelijk initiatief vraagt om capaciteit. Is de gemeente bereid om capaciteit vrij te maken of kan zij extra capaciteit aantrekken?

KEUZE VAN DE ROL BIJ EEN PASSIEVE HOUDING

De gemeente kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreken. De faciliterende rol beargumenteert de gemeente als het ruimtelijk initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de initiatiefnemer zijn goede afspraken te maken over de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld en het kostenverhaal. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en afspraken. Als de initiatiefnemer niet voldoet aan de kaders of zich niet aan het afgesproken tijdspad houdt, dan stopt de medewerking van de gemeente.

De gemeente werkt niet mee aan een initiatief als dit in strijd is met het beleid of de ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet (direct) mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.



6 INZET VAN GRONDBELEIDSINSTRUMENTEN



Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen ervoor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid en de specifieke omstandigheden. In een ontwikkelstrategie wordt de inzet van instrumenten onderbouwd. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijke instrumenten	(Strategische) verwerving	Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst
	Samenwerkingsverbanden en sluiten van overeenkomsten	Samenwerkingsverbanden	
	Voeren grondexploitatie		
	Gronduitgifte (tender, vestigen zakelijke rechten)		
Publiekrechtelijke instrumenten	Voorkeursrecht, onteigening	Voorkeursrecht, onteigening, stedelijke kavelruil	Sturen via bestemming
	Kostenverhaalsregels, sturen via de bestemming, voorbereidingsbesluit	Kostenverhaalsregels, sturen via bestemming, voorbereidsbesluit	

TOELICHTING INSTRUMENTEN

Grondverwerving¹

Met grondverwerving neemt de gemeente bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven kan een weloverwogen keuze zijn die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren. Hierbij geldt dat grondbeleid geen doel op zich is.

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

Strategische verwerving

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

¹ Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.



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

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

- **Afwaardering gronden**

Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de actuele waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling.

- **Grondexploitatie**

Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.

- **Gemeentelijke ambities, provinciaal en rijksbeleid**

Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hogere aandeel betaalbare woningen).

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

- 1 Duiding van het ruimtelijk initiatief**

De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.

- 2 Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied**

Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving.

- 3 Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling**

De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat prijsstijging in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.

- 4 Prioriteit en urgentie**

De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.

- 5 Financiële dekking**

Het risico op de afwaardering van de strategische gronden wordt gedekt uit de reserve bouwgrondexploitatie. De kapitaalslasten van deze aankopen worden gedekt uit de opbrengsten van het tijdelijk beheer dan wel het exploitatiebudget dat de raad ter beschikking stelt. Bij planmatige aankopen wordt de dekking gevonden uit de grondexploitatie of een ander het budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.

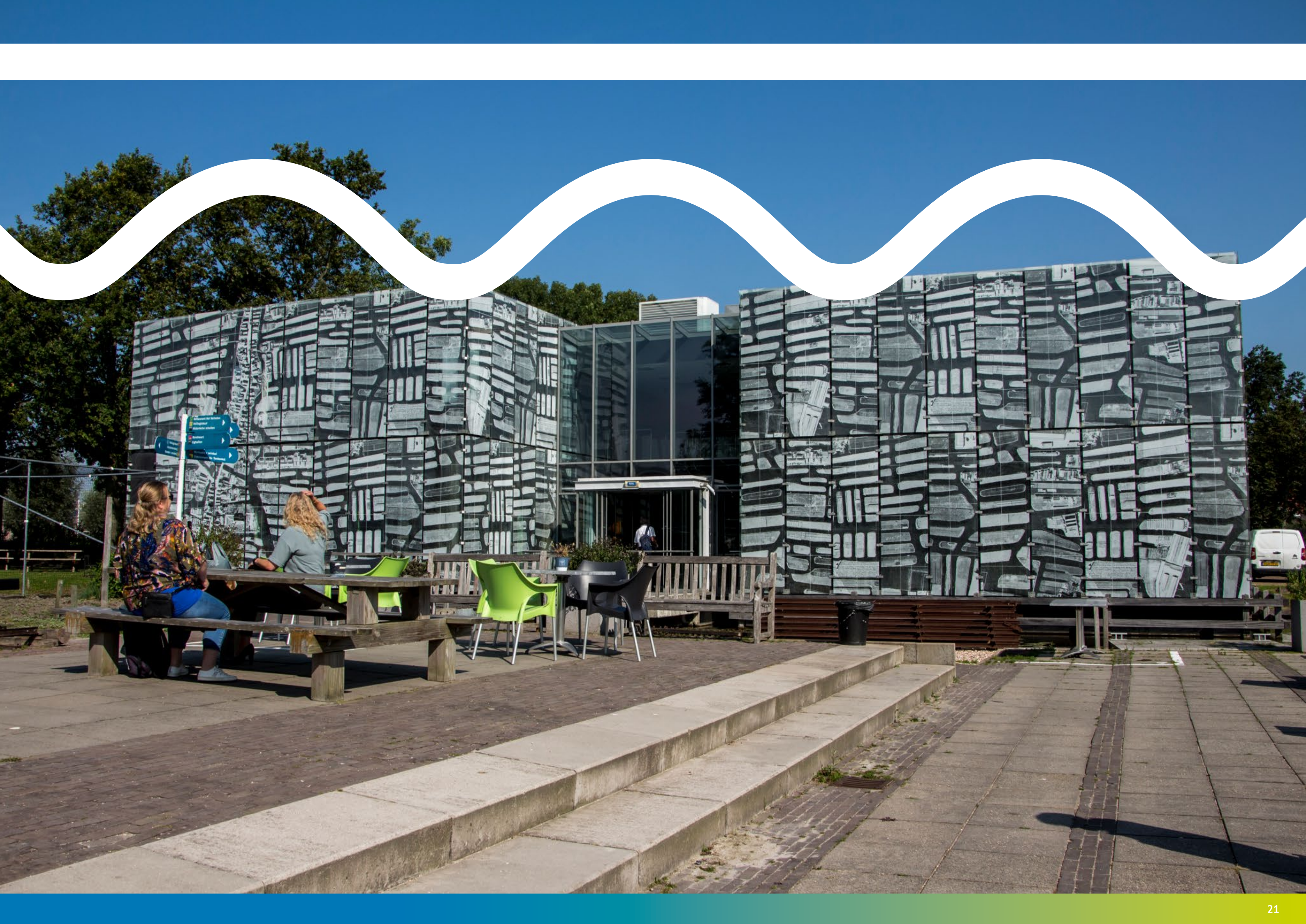
- 6 Marktconformiteit**

De aankoopprijs voor grond is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 1 jaar oud. De courantheid van het taxatierapport binnen deze periode van 1 jaar hangt af van de verandering van de marktomstandigheid. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid is een nieuwe taxatie nodig. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

- 7 Het risicoprofiel**

De gemeente maakt vooraf een risico-inschatting van de grondverwerving. Hierbij overweegt de gemeente welke risico's zij loopt als de toebedachte bestemmingswijziging niet plaatsvindt en zij de gronden moet afwaarderen en de voorziening niet vrijvalt. Conjuncturele invloeden kunnen zorgen dat de gronden onnodig lang op de balans blijven staan en de gemeente deze gronden niet ten gelde kan maken.

Om de strategische verwerving slagvaardig en met daadkracht te kunnen verrichten, heeft het college onder voorwaarden mandaat gekregen van de raad. Op basis van dit mandaat kan het college grond strategisch verwerven zonder dat zij de raad om toestemming moet vragen. Het college verantwoordt de verwerving in de P&C-cyclus.





VOORWAARDEN MANDAAT STRATEGISCHE VERWERVING

Het college is bevoegd en heeft het mandaat van de gemeenteraad om tot en met een bedrag van € 2,5 miljoen strategisch grond of vastgoed te verwerven. Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- 1 Er is voldoende weerstandscapaciteit om een eventueel risico op waardedaling af te dekken.
- 2 De jaarlijkse rente- en exploitatielasten kunnen worden gedekt in de gemeentelijke exploitatie
- 3 Het college informeert de raad actief over de strategische aankopen en weegt afhankelijk van de aard en/of omvang van de aankoop af of een wensen en bedenkingenprocedure moet worden gevolgd.
- 4 Als het aankoopbedrag hoger is dan € 2,5 miljoen dan moet de aankoop worden voorgelegd aan de gemeenteraad.
- 5 Achteraf vindt verantwoording plaats in de reguliere P&C-producten of door middel van een apart raadsvoorstel. Op dat moment wordt de raad ook gevraagd het mandaat weer vrij te geven tot € 2,5 miljoen.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe bestemming. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld en is er in de grondexploitatie verwerving van gronden voorzien. Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe bestemming en (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

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

VOORKEURSRECHT

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

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

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

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

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

- 1 de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
- 2 een aankoopbudget beschikbaar gesteld wordt;
- 3 er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.



Vestigen van voorkeursrecht²

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere bestemming beoogt. Er dient een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Denk hierbij aan de publicatie van het voorkeursrecht, het informeren van de grondeigenaren met een aangetekende brief, het inschrijven in de basisregistratie Kadaster Publiek-rechtelijke beperkingen (BRK-PB) etc. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

Duur voorkeursrecht onder Ow	
Actie	Termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels³ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken⁴ met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellings-procedure⁵ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde⁶ vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden.

De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellings-procedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht⁷.

Gemeente koopt niet aan

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

ONTEIGENING

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden toegepast als is voldaan aan de criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Om aan het onteigeningsbelang te voldoen, moet het ruimtelijk initiatief mogelijk zijn in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit (hierna: BOPA). De toekomstige vorm van ontwikkeling moet hierbij afwijken en is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

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

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

De gemeente streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Dijk en Waard heeft daarom niet zonder meer de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

³ Artikel 9.12 Ow

⁴ Artikel 9.13 Ow

⁵ Artikel 9.16 Ow

⁶ Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow

⁷ Artikel 9.18 Ow



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

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Dijk en Waard ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. De gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar instrumenten in om te helpen.

Het tweesporenbeleid wil zeggen dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Blijft deze overeenstemming uit, dat kan Dijk en Waard het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de raad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies.

Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren zijn het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaren weten daarmee wat zij kunnen verwachten en waar ze wettelijk gezien recht op hebben. Die kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verlopen. Het wordt hierdoor snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk is of niet. De keuze om over te gaan op onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.

Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand, wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maakt een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt Dijk en Waard de onteigeningsleer en blijft zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

VOORBEELDEN VAN EEN-OP-EEN UITGIFTE

Er is een aantal situaties denkbaar waarbij gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken kan plaatsvinden zonder dat daaraan voorafgaand een openbare selectieprocedure wordt gehouden. Deze een-op-een uitgifte zullen wel voorafgaand gepubliceerd moeten worden waarin het college met objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria beargumenteert dat voor deze uitgifte slechts één gegadigde is.

Het betreft de volgende gevallen:

Woningcorporaties

De gemeente wenst sociale huurwoningen te realiseren en duurzaam betaalbaar te houden voor de doelgroep. De gemeente maakt hiervoor concrete prestatie-afspraken met woningbouwcorporaties.

Cultureel, sociaal, maatschappelijk vastgoed

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

Particuliere bouwkavels of bedrijfskavels

Nieuwe particuliere bouwkavels en nieuwe bedrijfskavels brengt de gemeente volgens de criteria van het Didam-arrest in de verkoop. Als na deze procedure kavels overblijven, dan plaatst de gemeente deze op haar website. Voor de bouwkavels die op de gemeentelijke website staan, is transparant en voor iedereen kenbaar dat ze te koop zijn en onder welke voorwaarden. Daarmee zijn er gelijke kansen voor iedereen en is sprake van mededing.

Bouwclaim

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

Groen- en reststroken

De gemeente verkoopt de groen- en reststroken alleen aan de eigenaar of eigenaren van een aangrenzende onroerende zaak. Hierdoor is er slechts één of een beperkt aantal geschikte partijen.



HET VOEREN VAN EEN GRONDEXPLOITATIE

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

GRONDUITGIFTE

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Dijk en Waard volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een openbare selectieprocedure. Ook wel een tender-procedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen –onder de gestelde objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria-vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: een-op-een uitgifte

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

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in erfpacht is alleen mogelijk op een aantal specifieke locaties. Uitgifte in volle eigendom blijft het uitgangspunt van de gemeente.

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

Pacht

Agrarische gronden kan de gemeente verpachten. Een pachtovereenkomst lijkt op een huur-overeenkomst, maar kent specifieke regels⁸. De gemeente geeft de pachter het gebruik van de agrarische grond voor de uitoefening van bedrijfsmatige landbouw en de pachter betaalt hiervoor een tegenprestatie, de pachtvergoeding. De gemeente streeft ernaar om zoveel mogelijk te werken met geliberaliseerde en teelpacht. Dit betekent dat de gemeente de vrijheid heeft om over de grond te kunnen beschikken nadat de overeenkomst is geëindigd. Met geliberaliseerde pacht beschikt de gemeente over enige contractsvrijheid en geldt niet de volledige pachtbescherming.

Huur en bruikleen

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

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er voor dat het instrument zijn doel voorbij schiet.

GROND- EN UITGIFTEPRIJZEN

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Dit heeft zij vastgelegd in de grondprijzennotitie. Hiermee borgt de gemeente dat bij gronduitgifte geen sprake is van staatssteun. Hoe de gemeente de marktconforme grond- en uitgifteprijsen bepaald is uitgewerkt in de grondprijzennotitie.

GRONDPRIJZENNOTITIE

Het college stelt jaarlijks een grondprijzennotitie vast. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en laat deze onafhankelijk vaststellen. De grondprijzennotitie bevat de basisprijzen voor de kernen van Dijk en Waard en de diverse categorieën. Binnen de categorieën kan de gemeente differentiëren op projectniveau en naar typologie of prijssegment. In het kader van het stimuleren van betaalbare woningen hanteert de gemeente een zogenaamde af-roomregeling. Dit geldt voor woningen in categorie 3: wanneer prijzen bij verkoop hoger liggen, romen we af. Dit werken we in de te actualiseren grondprijzennotitie verder uit.

STURING MET PLANOLOGISCHE INSTRUMENTEN

Bestemming van grond

De kern van het faciliterende grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: Dijk en Waard stuurt met de bestemming. De gemeente heeft de bevoegdheid om de bestemming van grond te veranderen en vast te leggen. Als Dijk en Waard planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

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

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit⁹ kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of omgevings-verordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden.

⁸ Artikel 7:311 ev BW



De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit helpt Dijk en Waard met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit inzetten bij actief en actief faciliterend grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

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

KOSTENVERHAAL EN KWALITATIEVE KADERS

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit⁹ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten¹⁰ en daarnaast eventueel de financiële bijdragen¹². Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. Het beleidsmatige kader ligt vast in een omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdrage.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een initiatiefnemer afspraken over het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de initiatiefnemer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waar- aan de ontwikkeling moet voldoen. Een gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van een initiatiefnemer mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door een initiatiefnemer te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening niet weigeren, omdat de initiatiefnemer niet bereid is een overeen-

komst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaals- mogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage en het aantal termijnen is dus maatwerk. Hiervoor kan het zijn dat de gemeente voorafgaand aan het sluiten van de anterieure overeenkomst een intentieovereenkomst sluit om ook verzekerd te zijn van plankosten in de haalbaarheidsfase van het ruimtelijk initiatief. De initiatiefnemer overlegt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst een bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling.

Uitblijven van overeenstemming

Indien Dijk en Waard en de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming bereiken, heeft de gemeente de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de BOPA. De gemeente kan ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan het ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de initiatiefnemer niet wil voldoen aan het kostenverhaal, dient de gemeente te motiveren en te onderbouwen dat zij niet aan betaalplanologie doet.

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grond- exploitatie¹³ en financiële bijdragen¹⁴ op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. Dijk en Waard kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Daarnaast kan de schaduwberekening van het publiekrechtelijk kostenverhaal helpen om het kostenverhaal via het anterieure spoor vorm te geven. Hiermee toetst de gemeente of de exploitatie- bijdrage c.q. financiële bijdrage redelijk en billijk is.

STEDELIJKE KAVELRUIL

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

9 Artikel 4.14 Ow

10 Artikel 8.13 Ob

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

12 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

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

14 Artikel 13.22 en 13.23 Ow



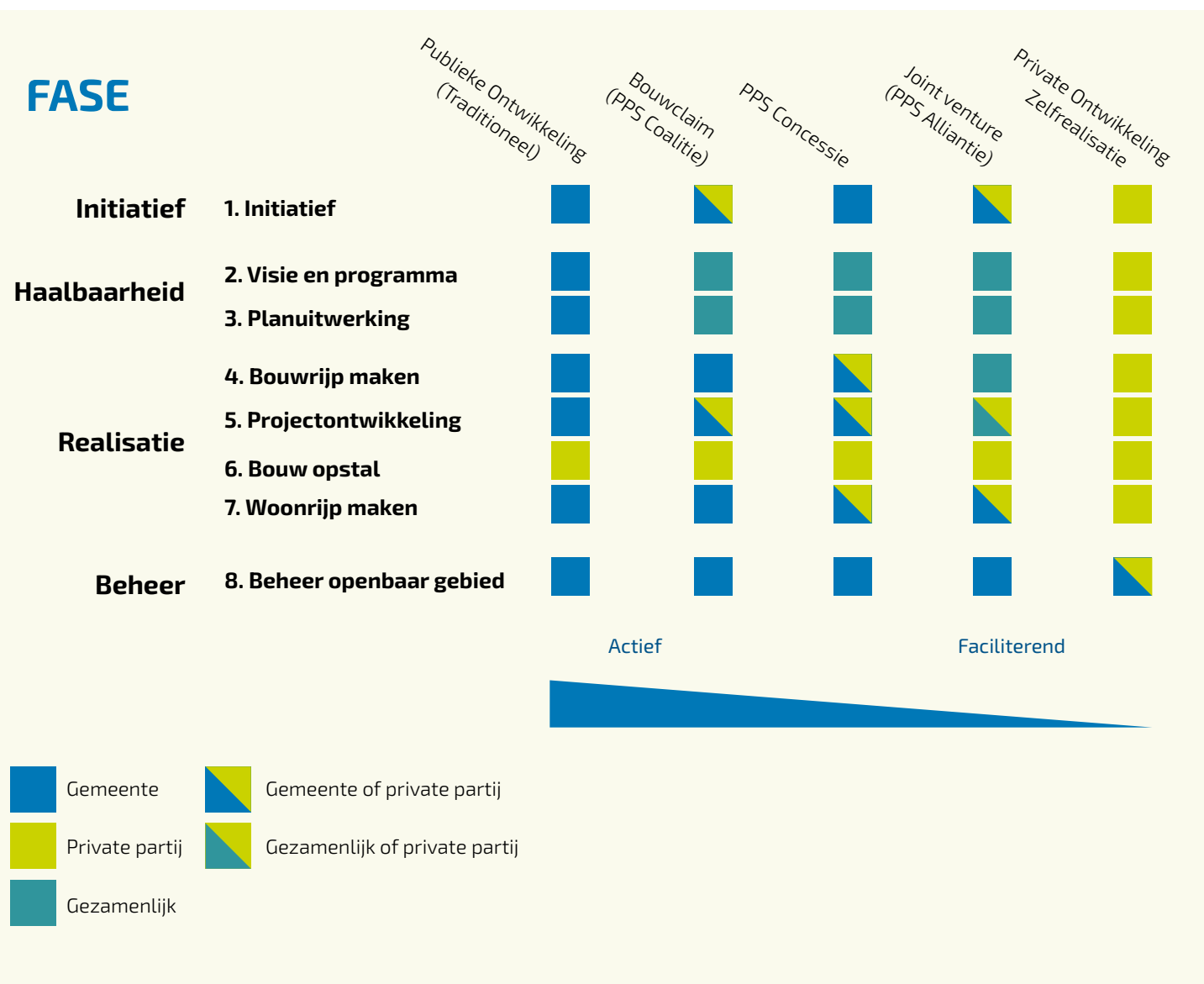
7 SAMENWERKEN



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

Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

Bron: Deloitte, bewerking Grondgidsen



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

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

Het kan ook voorkomen dat een private partij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. De gemeente werkt hieraan mee indien de private partij kan aantonen dat hij met zijn gronden wil aansluiten op de ambities en het kwaliteitsniveau van het totale plangebied zoals door de gemeente is bedacht. Vanzelfsprekend zal de private partij voor zijn gronden moeten voldoen aan het kostenverhaal. De private partij zal daarom bereid moeten zijn om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente. Ook kan de gemeente terugvallen op de publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal, mocht zij geen overeenstemming bereiken met de marktpartij in een anterieure overeenkomst.



SAMENWERKINGSVORMEN

Bouwclaimmodel

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

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

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

Concessiemodel

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

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

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

Joint-venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.



8 FINANCIËEL KADER



Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de P&C cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft¹⁵. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

ACTIEF GRONDBELEID

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

De gemeente actualiseert de grondexploitaties en de risicoanalyse één keer per jaar.

BBV RICHTLIJNEN

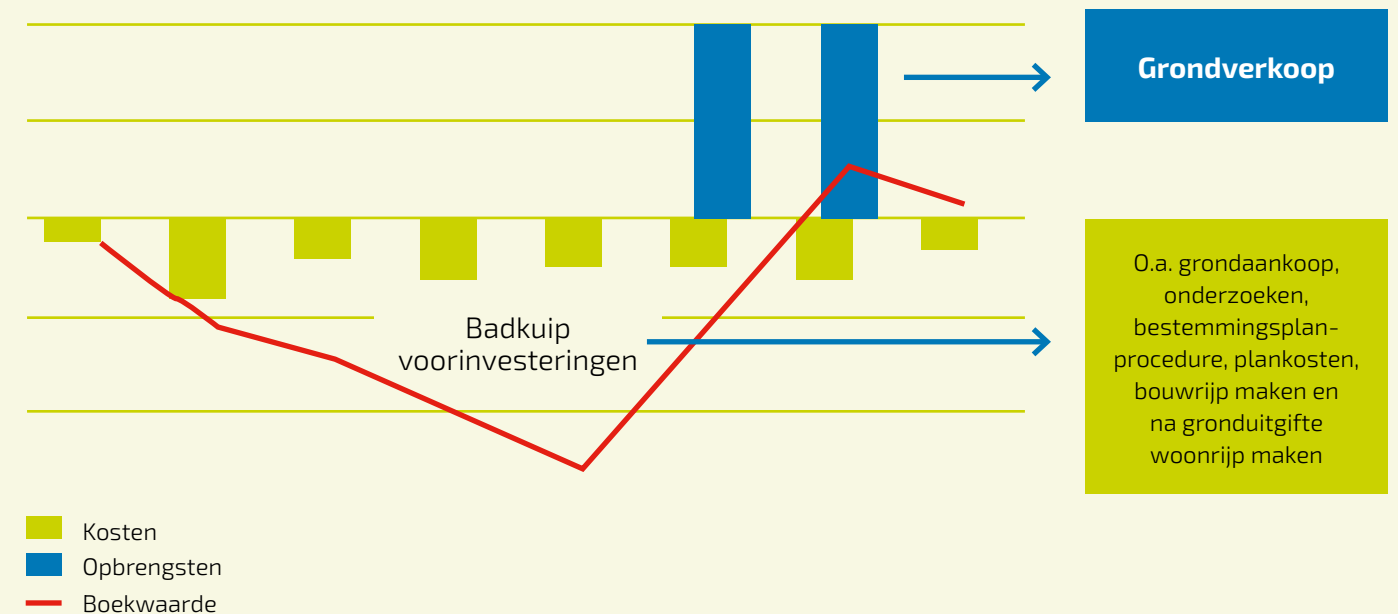
Bij grondexploitaties geeft de commissie BBV richtlijnen onder andere voor:

- Het afdekken van verliezen
De gemeente Dijk en Waard dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op netto contante waarde wordt afgedekt met deze verliesvoorziening.
- De (tussentijdse) winstneming
- De kostensoorten
- De rentetoerekening
- De disconteringsvoet
- De looptijd

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

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

Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie



ACTIVEREN VAN VOORBEREIDINGSKOSTEN

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

Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

- 1 De kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst; en
- 2 De kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE. Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat; en
- 3 de raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

¹⁵ De meest actuele notities betreffen 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2019) en 'Voorwaarden warme gronden in Notitie grondbeleid aangepast' (2022).

RISICOMANAGEMENT

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

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

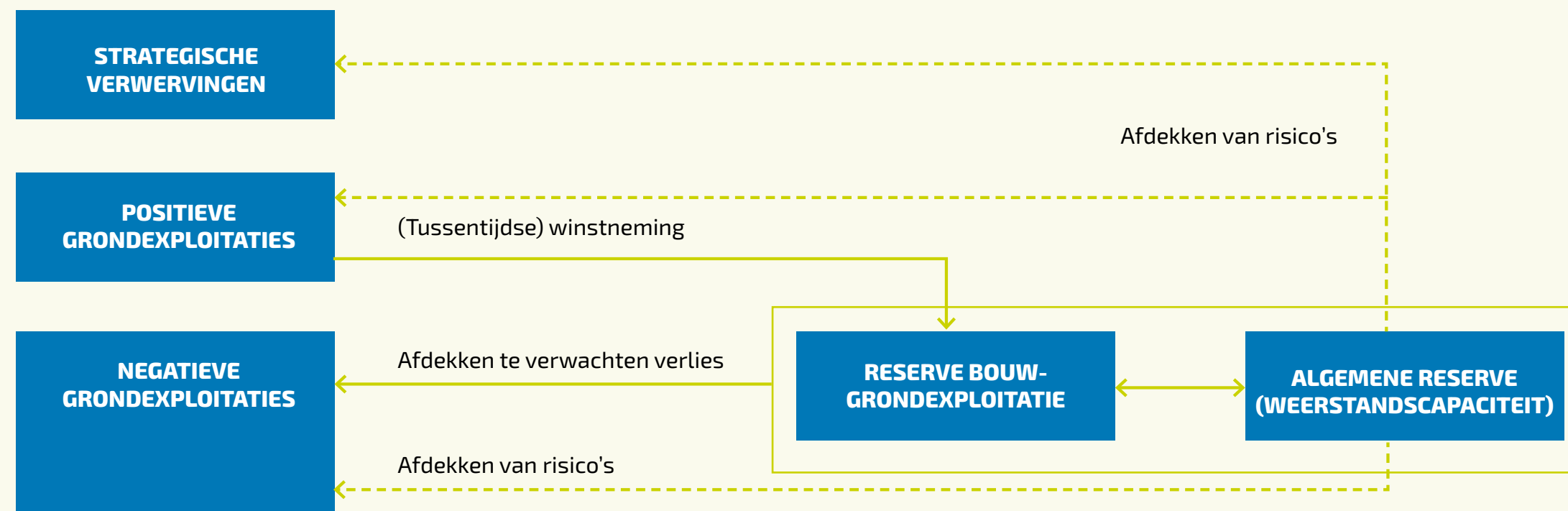
- Projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische ontwikkelingen;
- Projectspectifieke risico's.

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen.

Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan dekt de gemeente dit af met haar beschikbare weerstandscapaciteit, vanuit reserve bouwgrondexploitaties en de algemene weerstandsreserve. Wanneer veranderingen in het uitvoeringsbeleid financieel effect hebben op de grondexploitaties, dekken we dit af vanuit reserve bouwgrondexploitaties¹⁶.

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risico's zitten dan voornamelijk in de overschrijding van de kosten voor inzet van capaciteit. De risicoanalyse omvat dan ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert. Het afdekken van tekorten die ontstaan vanuit passief grondbeleid gebeurt vanuit de reserve bouwgrondexploitatie.

Financiële stromen grondexploitaties



¹⁶ Voor volledige toelichting van de inzet reserve bouwgrondexploitaties zie Prognose reserves 2023 - 2027



9 VERANTWOORDING EN GOVERNANCE



De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform de BBV-regels.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskosten	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Budgetrecht grondaankopen met uitzondering van mandaat strategische verwerving	Aankoop (sluiten koopovereenkomst) mandaat budgetrecht tot en met een bedrag van € 1,0 miljoen per transactie. Tot € 2,5 mln overleg seniorenconvent
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijsnotitie, grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma, kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevings-programma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking	Beschikbaar stellen van kapitaal	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon



DIJKENWAARD.NL