KADERNOTA GRONDBELEID

Versie - status	1.23 – definitief
Portefeuillehouder:	Wethouder W. Weerts
Datum collegevergadering:	29-04-2025
Datum commissievergadering:	12-05-2025
Datum raadsvergadering:	26-05-2025
Datum inwerkingtreding	26-05-2025

Inhoudsopgave

1 Samenvatting en beleidsuitgangspunten ... 3
2 Inleiding ... 5
2.1 Aanleiding ... 5
2.2 Leeswijzer ... 5
3 Verantwoording ... 5
4 Grondbeleid ... 7
4.1 Ruimtelijke ordening en regie via grondbeleid ... 7
4.2 Afwegingskader ... 8
4.3 Gemeente en grondmarkt ... 9
4.4 Integrale benadering ... 9
5 Vormen van gemeentelijk grondbeleid ... 9
5.1 Doelstelling ... 9
5.2 Vormen van grondbeleid ... 10
5.3 Situationeel grondbeleid ... 12
5.4 Instrumenten grondbeleid ... 12
5.4.1 (Minnelijke) verwerving ... 12
5.4.2 Voorkeursrecht ... 13
5.4.3 Onteigening ... 14
5.4.4 Stedelijke herverkaveling ... 15
6 Gemeentelijk grond(prijs)beleid ... 15
6.1 Gronduitgifte ... 15
6.2 Bepaling grondwaarde(n) ... 15
6.3 Bepaling grondwaarden in bijzonder gevallen ... 16
7 Financiële randvoorwaarden en grondexploitatie ... 18
7.1 Risicomanagement ... 18
7.2 Financiële sturingsinstrumenten ... 19
7.2.1 Initiatiefbudget ... 19
7.2.2 Voorbereidingskrediet ... 19
7.3 Grondexploitatie en kostenverhaal ... 19
7.4 Jaarlijkse herziening grondexploitaties ... 20
7.5 Strategische grondverwerving ... 21
7.6 Fiscaliteiten ... 21
7.7 Rente ... 22
8 Overige aandachtspunten bij grondbeleid ... 22
8.1 Staatssteun ... 22
8.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid ... 23
8.3 Wet Markt en Overheid ... 23
8.4 Grondbeleid in relatie tot vastgoedbeleid ... 23
8.5 Grondbeleid in relatie tot Wet Bibob ... 24
9 Uitvoering ... 25
9.1 Bevoegdheden ... 25
9.2 Hardheidsclausule ... 26
Bijlagen ... 27
Bijlage I – Glijdende schaal van het grondbeleid ... 27
Bijlage II – Stroomschema vormen van grondbeleid ... 28

1 Samenvatting en beleidsuitgangspunten

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Het gemeentelijk grondbeleid is daarbij niet leidend, maar ondersteunend aan de ruimtelijke doelstellingen. In deze nota wordt het kader geboden om afwegingen een gemotiveerde basis te bieden. Hierbij wordt gestuurd op een effectief en flexibel kader om te sturen en te handelen.

Onderstaand zijn de voorgestane beleidsuitgangspunten samengevat:

Beleidsuitgangspunt grondbeleid
De gemeente kiest bij (locatie)ontwikkelingen voor een integrale benadering, waarbij het rendement van de ontwikkeling vanuit het afwegingskader wordt gewogen.

Beleidsuitgangspunt gebruik grondbeleid
De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid, waarmee flexibel, doch gemotiveerd op basis van de kaders, per ontwikkeling wordt bepaald welke rol en type grondbeleid het meest passend is.

Beleidsuitgangspunt verwerving
De gemeente neemt als uitgangspunt gronden te verkrijgen via minnelijke verwerving. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur omdat er geen marktverstoring plaatsvindt. Voor zover de gemeente niet in staat is om een objectieve waardebepaling uit te voeren, vindt taxatie en waardebepaling plaats door een terzake deskundige en onpartijdige partij (makelaar/taxateur). Strategische verwerving vindt plaats om ontwikkelingen te realiseren die de markt niet oppakt en door de gemeente van groot belang worden geacht binnen haar functie of doelstellingen.

Beleidsuitgangspunt voorkeursrecht
De gemeente kan het voorkeursrecht inzetten ter voorkoming van prijsopdrijving, speculatie of verlies van regie op de ontwikkeling.

Beleidsuitgangspunt onteigening
De gemeente gebruikt het instrument onteigening restrictief:
a. als (minnelijke) verwerving door toepassing van andere instrumenten niet mogelijk is gebleken;
b. enkel wanneer de verwerving strikt noodzakelijk is;
c. de rechten van de eigenaar voldoende worden beschermd.

Beleidsuitgangspunt stedelijke herverkaveling
De gemeente maakt van dit instrument gebruik als betrokken partijen tezamen tot een gewenste ontwikkeling kunnen komen door het uitruilen van gronden.

Beleidsuitgangspunt gemeentelijk grond(prijs)beleid
De gemeente kiest voor maatwerk waar het de vaststelling van de grondprijs betreft. Per concreet geval wordt gekeken wat de meest passende wijze van benadering van de grondprijs is, waarbij de verschillende mogelijkheden in onderhavige kadernota zijn omschreven en waarvan de respectievelijke rekenmethodieken daar waar mogelijk zijn geconcretiseerd in de Nota Grondprijsbeleid. De bevoegdheid voor de vaststelling van het prijsbeleid is gelegen bij het college.

Beleidsuitgangspunt financiele sturingsinstrumenten
De gemeenteraad stelt de spelregels vast voor het ter beschikking stellen van kredieten voor het voeren van grondbeleid (financiering van de initiatieffase en de voorbereidingsfase), met inachtneming van de daarvoor geldende P&C-producten. De financiële verordening wordt hierop aangepast.

Beleidsuitgangspunt kostenverhaal
De gemeente kiest ervoor daar waar mogelijk het kostenverhaal langs de privaatrechtelijke weg te (blijven) organiseren. Dit betekent dat de gemeente bij voorkeur een anterieure overeenkomst sluit met de ontwikkelende partij, daar waar nodig voorafgegaan door een intentieovereenkomst waarin partijen de intentie uitspreken een ontwikkeling te willen realiseren.

Beleidsuitgangspunt herziening grondexploitaties
Elke grondexploitatie kent een eigen proces van besluitvorming en uitvoering. Elke grondexploitatie wordt alsdan voorzien van een procesbeschrijving, waarin het besluitvormings- en verantwoordingsproces wordt beschreven en voor de duur van de exploitatie wordt vastgelegd.

Beleidsuitgangspunt strategische aankopen
Voor strategische aankopen geldt hetzelfde proces als bij reguliere verwervingen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aankoop, terwijl de gemeenteraad de financiële middelen goedkeurt en controleert.

Beleidsuitgangspunt fiscaliteiten
De gemeente is zich bewust van de fiscale aspecten van het voeren van (specialistisch) grondbeleid. Gelet op de verscheidenheid en complexiteit van deze fiscale aspecten wordt tijdig (extern) advies ingewonnen.

Beleidsuitgangspunt staatssteun
De gemeente hanteert het uitgangspunt dat staatssteun enkel in overeenstemming met de regels en richtlijnen kan worden toegepast als ondersteuning bij het realiseren van haar doelstellingen.

Beleidsuitgangspunt inkoop- en aanbestedingsbeleid
De gemeente past het inkoop- en aanbestedingsbeleid toe om ervoor te zorgen dat de gemeente op een eerlijke en transparante manier grond inkoopt en partijen selecteert voor grondontwikkelingsprojecten, met als doel een concurrentiegerichte markt en een goede en duurzame ontwikkeling van de grond.

Beleidsuitgangspunt toepassing Wet Markt en Overheid
De gemeente moet ervoor zorgen dat zij voldoet aan de regels en richtlijnen van de Wet Markt en Overheid bij het uitvoeren van economische activiteiten op het gebied van grondbeleid, om oneerlijke concurrentie en marktverstoring te voorkomen.

Beleidsuitgangspunt gemeentelijk vastgoedbeleid
De gemeente heeft bij de uitvoering van het grondbeleid aandacht voor de toepassing van het vastgoedbeleid van de gemeente en vice versa.

Beleidsuitgangspunt toepassing Wet Bibob
De gemeente heeft de ‘Beleidsregel voor de Wet Bibob gemeente Valkenburg aan de Geul 2025’ vastgesteld als uitvoeringsdocument voor de toepassing van de uit de Wet Bibob voortvloeiende bevoegdheden.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

De gemeente Valkenburg aan de Geul voert tot op heden, bij afwezigheid van een vigerend grondbeleid, een passief of faciliterend grondbeleid. Hierbij wordt de ontwikkeling van gronden grotendeels overgelaten aan marktpartijen. De gemeente speelt een faciliterende rol door randvoorwaarden te scheppen en ruimte te bieden aan deze partijen om gronden in ontwikkeling te brengen. Hoewel deze vorm van grondbeleid gekozen is vanwege de eenvoud, ziet de gemeente het belang van het behouden van de regie en het bewaken en waarborgen van de kwaliteit van de ontwikkelingen.

Tegenwoordig gaat gebiedsontwikkeling of grondbeleid verder dan alleen ruimtelijke opgaves en richt het zich ook op de versterking van de (maatschappelijke) waarden in de gemeente of de respectievelijke kernen.

Door een bepaalde vorm van grondbeleid toe te passen, zorgt de gemeente ervoor dat haar ambities en maatschappelijke belangen worden behartigd. Het nemen van regie bevordert bovendien de betrokkenheid van marktpartijen, wat kan leiden tot efficiëntere en innovatievere ontwikkelingen. De ruimte in de gemeente is kostbaar en de ontwikkelingen moeten daarom goed afgewogen worden om de kwaliteit van onze leefomgeving te bewaken.

De eenvoud – en in het bijzonder het vermijden van financiële risico's – weegt niet langer op tegen de voordelen van een actievere vorm van grondbeleid. De wens voor een actievere rol is zowel bestuurlijk als ambtelijk uitgesproken, maar op dit moment kent de gemeente hiervoor geen kaders of mogelijkheden. Onderhavige Kadernota Grondbeleid voorziet in de noodzakelijke kaders en spelregels voor het voeren van een actueel grondbeleid dat past bij de huidige (maatschappelijke) opgaven en de verschillende rollen die de gemeente vervult. Meer concreet richt de Kadernota Grondbeleid zich op de juridische en financiële instrumenten die de gemeente ter beschikking staan en de voorwaarden waaronder deze worden toegepast. Tot slot gaat de nota in op de organisatorische uitgangspunten.

2.2 Leeswijzer

In deze kadernota zijn de beleidsuitgangspunten van het grondbeleid vastgelegd. In hoofdstuk 3 wordt stilgestaan bij de verantwoording van het nieuwe beleid. In hoofdstuk 4 wordt de integrale benadering bezien. Hoofdstuk 5 ziet op de verschillende vormen van grondbeleid en de keuze van de gemeente toegelicht. Ook worden de instrumenten waarover de gemeente beschikt voor de uitvoering van het grondbeleid in dit hoofdstuk besproken. In hoofdstuk 6 vindt u meer informatie over de uitgifte van gronden en de prijzen. Vervolgens gaat hoofdstuk 7 in op de (financiële) voorwaarden en grondexploitaties. Tot slot worden in hoofdstuk 8 de overige aandachtspunten benoemd.

3 Verantwoording

De gemeenteraad stelt de kaders, doelstellingen en randvoorwaarden vast voor het voeren van enige vorm van grondbeleid. De uitvoering ligt bij het college van burgemeester en wethouders. Deze kaders vormen de basis voor de planning, uitvoering, monitoring en evaluatie van de werkzaamheden. Het college informeert de gemeenteraad actief wanneer de gestelde kaders in de uitvoering worden overschreden en de stilzwijgende voorwaarden niet worden nageleefd. Afwijkingen in inhoud, tijd en geld tussen beleid en de werkelijkheid van projecten worden – op aangeven van de ambtelijke organisatie – door het college geanalyseerd en beoordeeld op de consequenties voor de haalbaarheid en resultaten van het project.
De monitoring door de gemeenteraad als onderdeel van het toezicht vindt in eerste instantie plaats via de planning- en controlcyclus. Bij onvoorziene omstandigheden met een nog niet begroot financieel gevolg legt het college deze ter kennisneming of besluitvorming voor aan de gemeenteraad.

Er zijn verschillende redenen voor een gemeente om een grondbeleid op te stellen. Voor de gemeente Valkenburg aan de Geul wordt de noodzaak voor een dergelijk beleid met name gevoed door:

Besluit begroting en verantwoording (BBV)
De uitvoeringsverantwoordelijkheid voor het grondbeleid binnen de projecten ligt bij het college. Om de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad vorm te geven, is in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) bepaald dat de gemeenteraad jaarlijks de verplichte paragraaf grondbeleid bij de beleidsbegroting en het jaarverslag vaststelt. De voortgang van het grondbeleid wordt in deze paragraaf aan de gemeenteraad gerapporteerd.

Paragraaf grondbeleid
In de paragraaf grondbeleid geeft het college bij de begroting aan welk grondbeleid in de komende jaren wordt gevoerd om de ruimtelijke planning te realiseren. Artikel 16 van het BBV bepaalt dat deze paragraaf ten minste dient te bestaan uit:

1. Een (integrale) visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente haar grondbeleid uitvoert.
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming.
5. De beleidsuitgangspunten over de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van grondzaken.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)
Een belangrijke aanleiding voor het opstellen van een grondbeleid is het sturen van de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Het grondbeleid kan helpen bij het realiseren van de gewenste ruimtelijke structuur, zoals het bevorderen van integrale gebiedsontwikkeling, woningbouw, bedrijventerreinen, vrijetijdseconomie, onderwijslocaties of groene zones. Het grondbeleid kan ook gericht zijn op het behoud van waardevolle landschappen of het beschermen van natuurgebieden.

Maatschappelijke doelstellingen
Met het grondbeleid kan de gemeente beter sturen op het realiseren van specifieke maatschappelijke doelstellingen, zoals het bevorderen van betaalbare huisvesting, het stimuleren van duurzame ontwikkeling, het faciliteren van sociale voorzieningen, het realiseren van onderwijslocaties of het verbeteren van de leefbaarheid in bepaalde gebieden.

Economische doelstellingen
Het gemeentelijk grondbeleid speelt een belangrijke rol bij de economische ontwikkeling van de gemeente. De gemeente kan weloverwogen de beschikbaarheid van gronden en opstallen reguleren, afhankelijk van de rol die de gemeente wilt nemen. Het stimuleren van investeringen en het aantrekken van bedrijven, leidt direct tot economisch voordeel, hetgeen resulteert in het creëren van werkgelegenheid, het bevorderen van groei en het vergroten van de aantrekkelijkheid van de gemeente. Het beleid is gericht op het effectief en efficiënt realiseren van ruimtelijke en economische doelstellingen zonder dat dit leidt tot verstoring van de markt. Voor de gemeente biedt het beleid voldoende ruimte en een duidelijk kader om te blijven voldoen aan de veranderende regelgeving en economische omstandigheden.

Juridische kaders
De noodzaak om een grondbeleid op te stellen komt ook voort uit wettelijke verplichtingen en juridische kaders. De gemeente moet zich houden aan de wet- en regelgeving omtrent grondbeleid, zoals de Omgevingswet; via het aanvullingsspoor grondeigendom zijn de regels voor het gemeentelijk grondbeleid vastgelegd. Het grondbeleid helpt bij het implementeren en handhaven van deze kaders. Niet alleen de wettelijke verplichtingen en juridische kaders spelen een rol, maar ook de jurisprudentie maakt het noodzakelijk om duidelijke regels te stellen. Een goed voorbeeld hiervan is het Didam-arrest: de Hoge Raad verplicht de gemeente bij de verkoop van onroerende zaken om alle potentiële gegadigden een gelijke kans te bieden, zodat gronden niet zomaar aan één partij mogen worden toegewezen als er meerdere serieuze gegadigden zijn. Dankzij deze juridische kaders kan de gemeente haar grondbeleid op een transparante, eerlijke en verantwoorde manier uitvoeren.

Financiële overwegingen
Het grondbeleid wordt ook ingegeven door financiële overwegingen. De gemeente kan grondbeleid inzetten als instrument om inkomsten te genereren, bijvoorbeeld door grond te verkopen of te verhuren aan private partijen. Tegelijkertijd vergt de uitvoering van grondbeleid financiële middelen, die op het juiste moment en in voldoende mate beschikbaar moeten zijn. Het beleid is daarom gericht op het minimaliseren van financiële risico's, bijvoorbeeld door strategisch grondbeheer, het verhalen van kosten of het voorkomen van speculatie.

4 Grondbeleid

4.1 Ruimtelijke ordening en regie via grondbeleid

De ruimtelijke ordening is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van gemeenten, provincie en het Rijk. Met de Omgevingswet, die per 1 januari 2024 in Nederland in werking is getreden, wil men het omgevingsrecht vereenvoudigen en bundelen. Dit wettelijke kader biedt diverse instrumenten voor het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Enkele belangrijke instrumenten zijn:

1. **Omgevingsvisie**: Dit strategische document legt het integrale beleid voor de fysieke leefomgeving vast voor het grondgebied van de gemeente. Het geeft de lange termijnvisie en ambities weer en vormt de basis voor het omgevingsplan. Gemeenten dienen de Omgevingsvisie uiterlijk 1 januari 2027 vast te stellen. Zo heeft de gemeente Valkenburg aan de Geul de visie al op 7 oktober 2024 vastgesteld.
2. **Omgevingsplan**: Dit is een juridisch bindend plan waarin regels worden gesteld voor de fysieke leefomgeving. De gemeente Valkenburg aan de Geul start met het opstellen van het omgevingsplan vanaf 2027. Totdat het nieuwe omgevingsplan is vastgesteld, geldt ons tijdelijke omgevingsplan waaraan initiatieven worden getoetst en waarvan eventueel kan worden afgeweken op basis van een buitenplanse omgevingsplan activiteit (BOPA) of dat kan worden gewijzigd via de Tijdelijke Alternatieve Maatregel – Informatiemodel Ruimtelijke Ordening (TAM-IMRO).
3. **Programma's**: De Omgevingswet maakt het mogelijk om programma's op te stellen om de leefomgeving te beschermen, te beheren, te gebruiken en te ontwikkelen. Dit kan zijn gericht op specifieke onderwerpen, sectoren of gebieden. In de Omgevingsvisie van de gemeente is bijvoorbeeld opgenomen dat de gemeente een Programma Wonen en een Programma Water gaat opstellen.
4. **Vergunningverlening**: Met de omgevingsvergunning kunnen diverse activiteiten worden vergund.
5. **Participatie**: De Omgevingswet stimuleert de betrokkenheid van belanghebbenden bij het opstellen en uitvoeren van ruimtelijk beleid. Er zijn verschillende manieren om mee te denken, zoals het indienen van zienswijzen en het betrekken van belanghebbenden bij de planvorming (zie hiervoor de Participatieverordening).

Het wettelijk kader en de instrumenten van de Omgevingswet zorgen voor meer flexibiliteit en ruimte voor maatwerk bij het uitvoeren van ruimtelijk beleid. Ze zijn gericht op een goede balans tussen verschillende belangen en het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

Naast de komst van de Omgevingswet speelt de ruimtelijke visie van de provincie (zoals POVI en de aanscherpingen daarvan), de regionale en gemeentelijke visies ook een belangrijke rol. Hierbij wordt specifiek gedacht aan:

- Structuurvisie Wonen Zuid-Limburg (regio) – binnen de gemeente geldend conform besluit gemeenteraad d.d. 7 okt 2024: “De hoofdstukken 5 en 6 van de SVWZL, zonder afspraak VI uit H5, en de beleidsregel (Ruim baan) in stand te laten. Voor zover dit niet in strijd is met nieuwe bestuurlijke afspraken en nieuw provinciaal beleid zoals de Limburgse woondeal en in het kader van het project ‘straatje erbij’.”
- De overige hoofdtukken van de SVWZL en afspraak VI van H5 gelden dus niet meer met de inwerkingtreding van onze Omgevingsvisie;
- Beleidsregel “Ruim baan voor goede woningbouwplannen 2021” (regio);
- Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL - regio);
- Woondeal (gemeentelijk);
- Ontwikkelvisies van/voor de respectievelijke kernen (gemeentelijk);

- Woonvisie en Woonzorgvisie (gemeentelijk);
- Visie Vrijetijdseconomie 2035 (gemeentelijk).

In de volgende hoofdstukken worden de vormen van grondbezit, de varianten van het grondbeleid en de instrumenten ervan beschreven. Vervolgens komen de grondverwerving door de gemeente en het aankoop- en prijsbeleid aan bod.

4.2 Afwegingskader

Een afwegingskader bij de keuze voor een vorm van grondbeleid in een concreet geval helpt bij het maken van keuzes, het nemen van beslissingen en het bepalen van de juiste aanpak bij grondzaken. Het biedt structuur en richtlijnen om diverse belangen en factoren tegen elkaar af te wegen, zodat een weloverwogen besluit kan worden genomen. De volgende elementen vormen samen het afwegingskader en motiveren de gemaakte keuzes.

1. Doelstellingen: Wat zijn de doelstellingen van de toepassing van grondbeleid in het concrete geval? Denk hierbij aan het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen, het creëren van betaalbare huisvesting, het stimuleren van economische groei, etc. Het afwegingskader moet duidelijk maken welke doelen prioriteit hebben en hoe deze worden nagestreefd.
2. Juridische en financiële aspecten: De toe te passen vorm van grondbeleid houdt rekening met de juridische en financiële mogelijkheden en beperkingen. Denk hierbij aan wet- en regelgeving, eigendomsrechten, kosten en opbrengsten, etc.
3. Ruimtelijke en maatschappelijke impact: De keuze voor de vorm van grondbeleid moet inzicht geven in de ruimtelijke en maatschappelijke impact van de grondzaken. De gevolgen voor de omgeving, de leefbaarheid, de infrastructuur, etc.
4. Stakeholderbelangen: De belangen van verschillende stakeholders worden bij de keuze voor enige vorm van grondbeleid meegewogen. Denk hierbij aan omwonenden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, etc. Het is belangrijk om te achterhalen welke belangen er spelen en of en op welke manier deze kunnen worden meegenomen in de overwegingen om te komen tot een besluit.
5. Risico's en kansen: De risico's en kansen van de toepassing van het grondbeleid zijn inzichtelijk. Wat zijn mogelijke risico's, zoals vertragingen, financiële tegenvallers, etc.? En welke kansen zijn er, zoals het realiseren van extra waarde, het creëren van nieuwe samenwerkingsverbanden, etc.? In welke verhouding staan de risico's en de kansen? Zijn er mogelijkheden om de geconstateerde risico's te beperken?
6. Duurzaamheid en milieu: Bij het maken van de keuze voor een vorm van grondbeleid is oog voor duurzaamheid en milieuaspecten. Denk hierbij aan het bevorderen van energiezuinige bouw, het beschermen van groene gebieden, het verminderen van CO2-uitstoot, etc;
7. 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 initiatief vraagt om inzet van capaciteit. De gemeente wenst deze kennis structureel te borgen binnen de organisatie en stuurt derhalve op structurele capaciteit hiervoor.

Het afwegingskader is flexibel en biedt ruimte voor maatwerk, omdat iedere grondzaak uniek is. Daarom is het belangrijk om het kader regelmatig te evalueren en, indien nodig, aan te passen aan veranderende omstandigheden en nieuwe inzichten. Op basis van deze redenering kan de keuze voor een situationeel grondbeleid nader worden gemotiveerd. Zo kan het college kiezen voor enkel een faciliterende rol als het initiatief wenselijk is, maar de noodzaak of urgentie voor de gemeente ontbreekt. De faciliterende rol van het college wordt beargumenteerd wanneer het initiatief past binnen het beleid of een bijdrage levert aan bijvoorbeeld de ambitie. In dat geval kunnen met de initiatiefnemer afspraken worden gemaakt over zaken als het kostenverhaal en de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling worden gesteld. Het is de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer om het initiatief op te pakken binnen de vastgestelde kaders en afspraken. Mocht de initiatiefnemer niet voldoen aan de afgesproken kaders of het tijdspad niet halen, dan kan het college besluiten haar medewerking te stoppen.

Daarentegen kan het college er ook voor kiezen om niet mee te werken aan een initiatief als dit in strijd is met het beleid of de ambities van de gemeente. Bovendien zal de gemeente niet meewerken als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal – bijvoorbeeld de exploitatiebijdrage voor plan- en apparaatskosten om de benodigde inzet van capaciteit te dekken – niet kan waarborgen met een anterieure overeenkomst, of als het initiatief economisch niet uitvoerbaar blijkt zonder inzet van gemeentelijke middelen.

4.3 Gemeente en grondmarkt

De gemeente is van oudsher niet alleen actief op de grondmarkt, maar fungeert ook als marktmeester. Dat betekent dat de gemeente niet alleen als grootgrondbezitter optreedt, maar tevens een groot deel van de regels stelt die direct invloed hebben op het grondgebruik. Hierdoor heeft de gemeente de mogelijkheid om de grondmarkt te reguleren en te sturen. Ze kan optreden als eigenaar, als ontwikkelaar, of als facilitator. Handvatten hiervoor zijn onder andere het opstellen van grondbeleid, het vaststellen van grondprijzen, het regelen van kostenverhaalsmogelijkheden, het uitvoeren van grondexploitaties, het opstellen van regels voor gronduitgifte en het maken van afspraken met private partijen. Zo speelt de gemeente een belangrijke rol in het creëren van een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de grondmarkt, waarbij zowel de belangen van de gemeente als die van private partijen en de samenleving als geheel worden meegewogen.

4.4 Integrale benadering

Ruimtelijke ordening houdt dus niet alleen in dat keuzes worden gemaakt op allerlei terreinen – denk aan (volks)huisvestingsdoelen, sociaal-maatschappelijke en culturele huisvestingsdoelen, maar ook aan de huisvesting voor werkgelegenheid, zoals kantoren en bedrijven. Het gaat verder dan dat en omvat ook het creëren en versterken van maatschappelijke waarden in een gebied. Door in het grondbeleid te kiezen voor een integrale benadering, waarbij ontwikkelingen worden beoordeeld op zowel hun maatschappelijke meerwaarde als hun financieel rendement, leg je een belangrijke basis voor de toekomstige gebiedsontwikkeling.

Beleidsuitgangspunt grondbeleid
De gemeente kiest bij (locatie)ontwikkelingen voor een integrale benadering, waarbij het rendement van de ontwikkeling vanuit het afwegingskader wordt gewogen.

5 Vormen van gemeentelijk grondbeleid

5.1 Doelstelling

Grondbeleid is een belangrijk middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren – doelstellingen die ook in de omgevingsvisie van de gemeente terugkomen. Het gemeentelijk grondbeleid fungeert hierbij niet als de hoofdrolspeler, maar als een ondersteunend instrument voor de ruimtelijke doelstellingen (zie paragraaf 5.2).

De Kadernota Grondbeleid stelt de kaders vast voor het toekomstige (ruimtelijke) handelen van de gemeente. Met deze spelregels kan de gemeente, rekening houdend met de verantwoordelijkheden van het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad, op een financieel en economisch verantwoorde manier de in andere beleidsdocumenten vastgelegde ruimtelijke doelstellingen realiseren. Het vastleggen van deze spelregels helpt om te voorkomen dat er strijdig wordt gehandeld met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dat er ad hoc wordt gehandeld, bevoegdheden worden misbruikt of dat er willekeur optreedt. Daarbij heeft de gemeente instrumenten ter beschikking om dit handelen in goede banen te leiden.

In deze nota worden de verschillende vormen en instrumenten beschreven en wordt bepaald wanneer en hoe deze ingezet worden om de (ruimtelijke) doelen van de gemeente te realiseren.

5.2 Vormen van grondbeleid

Het grondbeleid kent in de basis twee hoofdstromingen: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.
De keuze voor een hoofdstroming wordt in beginsel gemaakt op basis van:

1. Welke ruimtelijke doelstelling wil de gemeente door de gebiedsontwikkeling realiseren?
2. Hoe moeten de gronden worden ontwikkeld om deze doelstelling te behalen?
3. Heeft de gemeente in het betreffende gebied een grondpositie?
4. Welke risico's wil de gemeente nemen om haar ruimtelijke doelstelling te behalen?

Faciliterend grondbeleid
Faciliterend grondbeleid binnen de gemeente richt zich op het creëren van de juiste ruimtelijke (rand)voorwaarden en het faciliteren van de ontwikkeling van grond en vastgoed door private partijen. Het doel is om op basis van het gemeentelijke beleid en de ambities de ruimtelijke ontwikkeling en economische groei te stimuleren.

Binnen dit beleid neemt de gemeente een ondersteunende rol in plaats van een sturende. Dat betekent dat de gemeente zorgt voor een helder beleidskader en de nodige randvoorwaarden schept voor de ontwikkeling van grond en vastgoed. Dit omvat onder andere het opstellen van (omgevings)visies, het verstrekken van vergunningen, en het bieden van informatie en advies aan private ontwikkelaars.
Een belangrijk aspect van faciliterend grondbeleid is het actief betrekken van private partijen bij de ontwikkeling van grond en vastgoed. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van marktconsultaties, waarbij de gemeente de wensen en behoeften van private ontwikkelaars in kaart brengt en hierop inspeelt. Ook kan de gemeente samenwerken met private partijen bij de realisatie van projecten, bijvoorbeeld door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten.

Een ander belangrijk principe is het stimuleren van concurrentie en marktwerking. De gemeente streeft ernaar een gelijk speelveld te creëren voor private ontwikkelaars, zodat iedereen dezelfde kansen krijgt om grond en vastgoed te ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld door openbare aanbestedingen te organiseren of door transparante selectiecriteria te hanteren.

Daarnaast kan faciliterend grondbeleid gericht zijn op het stimuleren van duurzame ontwikkeling en het behalen van maatschappelijke doelstellingen. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld eisen stellen aan de duurzaamheid van nieuwe gebouwen of het bevorderen van sociale woningbouw.

Kortom, faciliterend grondbeleid binnen de gemeente houdt in dat de juiste voorwaarden en randvoorwaarden worden geschapen voor private partijen om grond en vastgoed te ontwikkelen, met als doel de ruimtelijke ontwikkeling en economische groei te bevorderen.

Actief grondbeleid
Het actieve grondbeleid houdt in dat de gemeente een actieve rol speelt bij het verwerven, ontwikkelen en uitgeven van gronden binnen haar grondgebied. Hierbij streeft de gemeente naar een sturing op de ruimtelijke ontwikkeling en het bevorderen van maatschappelijke en economische doelen.
Binnen het actieve grondbeleid zijn er verschillende doeleinden die de gemeente kan nastreven, afhankelijk van de specifieke situatie en doelstellingen. Hierbij kan gedacht worden aan:

1. Anticiperende verwerving: Deze vorm verwijst naar het beleid dat wordt geïmplementeerd door overheidsinstanties om de toekomstige behoeften en ontwikkelingen op het gebied van grondgebruik te voorspellen en hierop vooruit te plannen. Het doel is om ervoor te zorgen dat er voldoende beschikbare grond is voor verschillende doeleinden, zoals woningbouw, industrie, landbouw en vrijetijdseconomie. Anticiperend grondbeleid omvat het identificeren van geschikte locaties voor toekomstige ontwikkelingen, het verwerven van grond en het inrichten openbaar gebied.
2. Strategische verwerving: Beleid dat gericht is op het behalen van specifieke doelstellingen op lange termijn met betrekking tot grondgebruik. Het omvat het ontwikkelen van strategieën en richtlijnen om de gewenste ontwikkeling van grond te bevorderen en te sturen. Dit kan onder meer betrekking hebben op het stimuleren van duurzaam

grondgebruik, het bevorderen van gemengd gebruik van grond, het beschermen van groene ruimtes en het bevorderen van economische ontwikkeling. Strategisch grondbeleid speelt een belangrijke rol bij het vormgeven van steden en regio's op een manier die in overeenstemming is met de langetermijnvisie en doelstellingen van de overheid.

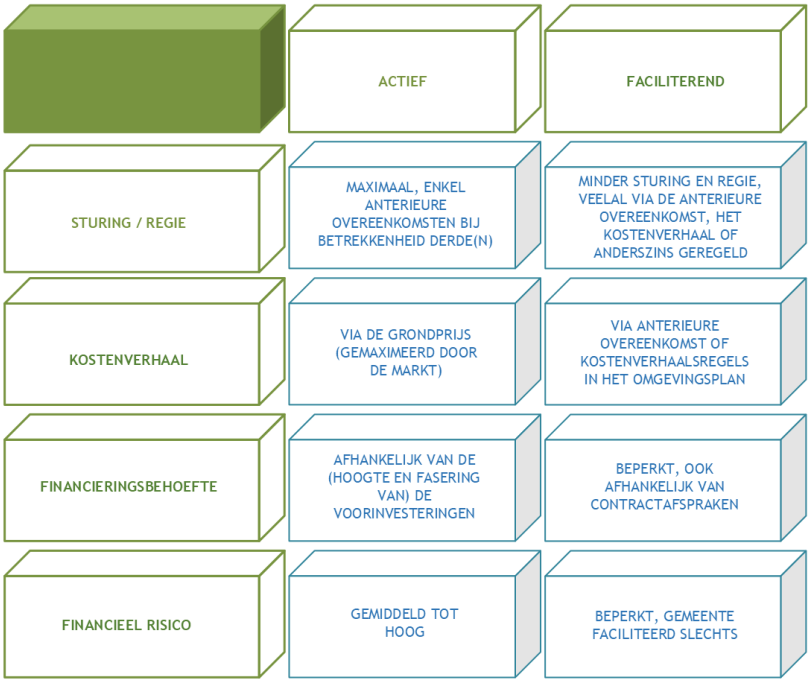
3. Samenwerkingen:

    - Overeenkomsten: De samenwerking tussen een of meerdere ontwikkelende partijen en de gemeente kan op basis van overeenkomsten vorm worden gegeven. Dat is bijvoorbeeld mogelijk als de samenwerkende partijen over grondposities in het plangebied beschikken. Via overeenkomsten worden afspraken gemaakt over de rol- en risicoverdeling. Een concreet voorbeeld van deze vorm van samenwerking is het bouwclaimmodel.
    - Publiek – private samenwerking of publiek – publieke samenwerking: de gemeente werkt samen met private partijen, zoals projectontwikkelaars of investeerders, of andere overheden, om de gronden te ontwikkelen.
    - Concesssie-overeenkomst: In het concessiemodel verleent de gemeente een recht aan een private partij, die de grond bouwrijp maakt, het vastgoed realiseert en het openbaar gebied na afronding overdraagt aan de gemeente.

4. Grondverkoop: De gemeente kan er ook voor kiezen om gronden direct te verkopen aan derden, zonder deze zelf te ontwikkelen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer er al voldoende private partijen zijn die geïnteresseerd zijn in de gronden en de ontwikkeling ervan op zich willen nemen.

Het actieve grondbeleid van de gemeente kan dus verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en doelstellingen. Het uiteindelijke doel is om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de gemeentelijke belangen te behartigen.

Faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid zijn de uiterste vormen van grondbeleid en kunnen als volgt schematisch worden samengevat:



De gemeente Valkenburg aan de Geul kan naast voornoemde hoofdvormen van grondbeleid ook kiezen voor een haar passende tussenvorm, waarbij verschillende mogelijkheden bestaan (bijlage I).

5.3 Situationeel grondbeleid

De gemeente kiest voor een vorm van grondbeleid waarbij per situatie, project, gebied of initiatief bepaalt welke rol zij kan, wil of moet vervullen om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen. Dit gebeurt op een manier die aansluit bij de doelstellingen van de gemeente, waarbij alle (financiële) aandachtspunten worden meegenomen en de belangen van de gemeente, de samenleving en de betrokken marktpartijen worden behartigd.
Situationeel grondbeleid geeft de gemeente meer flexibiliteit en kansen om in te spelen op marktontwikkelingen. De ruimte voor keuzes hangt direct samen met het doel dat de gemeente wil bereiken, de ambitie met een ontwikkeling en de rol die zij voor zichzelf ziet. De gemeente is zich bewust van de grote opgaven waarmee zij te maken heeft en voorbereid wil zijn op complexe vraagstukken, waarbij overheidsregie soms noodzakelijk of wenselijk is.

Ook bij situationeel grondbeleid maakt de gemeente keuzes die nauw met elkaar samenhangen (zie ook bijlage II):

Regierol
De keuze wordt gemaakt op basis van de urgentie om een ontwikkeling gerealiseerd te krijgen. Hoe urgenter de ontwikkeling is voor de gemeente, hoe meer regie zij wil voeren. Als een ontwikkeling minder prioriteit heeft of als een marktpartij de gewenste ontwikkeling op zich neemt, kiest de gemeente voor een meer afwachtende rol.

Grondproductierol
Het proces van grondproductie draait om het ter beschikking krijgen van gronden zodat ruimtelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Afhankelijk van de regierol die de gemeente kiest, wordt bepaald hoe de gronden beschikbaar komen. Dit omvat met name de verwerving van gronden, het toedelen van functies en bestemmingen, het bouw- en woonrijp maken, het in ontwikkeling brengen van gronden en/of de verkoop van uitgeefbare grond. Hoe urgenter een ontwikkeling is voor de gemeente, hoe belangrijker haar regierol wordt en hoe actiever zij zal optreden om de grond in productie te krijgen.

Beleidsuitgangspunt gebruik grondbeleid
De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid, waarmee flexibel, doch gemotiveerd op basis van de kaders, per ontwikkeling wordt bepaald welke rol en type grondbeleid het meest passend is.

Als bijlage I is een schema opgenomen helpt bij het systematisch doorlopen van de verschillende stappen en overwegingen die van invloed (kunnen) zijn op de keuze voor faciliterend, actief of situationeel grondbeleid, met inachtneming van de (eigendoms)positie van de gemeente.

5.4 Instrumenten grondbeleid

De maatschappij verwacht dat de gemeente op een verantwoorde manier omgaat met de beschikbare gemeenschapsgelden en investeringen, en dat de geformuleerde beleidsdoelen daadwerkelijk worden gerealiseerd. Daarom is het verstandig dat de gemeente bij ruimtelijke vraagstukken van gemeentelijk belang een actieve rol speelt en posities op de grondmarkt inneemt, zodat maatschappelijke doelen sneller en beter behaald worden. De gemeente beschikt over diverse instrumenten om haar grondbeleid uit te voeren en de gestelde doelen te bereiken.

5.4.1 (Minnelijke) verwerving

Minnelijke verwerving is de aangewezen manier om gronden te verwerven. In dat geval onderhandelen de gemeente en de grondeigenaar over de prijs. Afhankelijk van de fase waarin het project zich bevindt, kan deze prijs variëren van de economische waarde bij de huidige bestemming tot een volledige schadeloosstelling op onteigeningsbasis. Het is voor de gemeente belangrijk om, voordat elke verwerving plaatsvindt – ongeacht de mogelijke toekomstige bestemming – de marktwaarde van de grond en de (financiële) risico's goed in kaart te brengen. Hierbij wordt rekening gehouden met:

1. Afwaardering gronden – in geval een planologische ambitie uitblijft en daarmee de grond een lagere waarde vertegenwoordigd dan waarvoor deze is aangekocht;
2. Kosten bouw- en woonrijp maken – inschattingen voorafgaand aan de verwerving blijken te laag. De werkelijke kosten vallen hoger uit;
3. Prijsontwikkeling – de markt is grillig, de ontwikkelingen van de kosten of prijzen zijn niet altijd op voorhand goed in te schatten;
4. Wijziging ambities of mogelijkheden – in de loop der tijd wijzigen inzichten, ambities of wensen. Dit kan tot gewijzigde opbrengsten of kosten leiden.

Om deze redenen wordt er bij een procedure om tot verwerving over te gaan, altijd een taxatie uitgevoerd door een onafhankelijk beëdigd taxateur. Dit zorgt ervoor dat de marktwaarde en de (financiële) risico's vooraf goed in kaart worden gebracht, zodat er een weloverwogen beslissing kan worden genomen.

Strategische aankopen
De gemeente kan, in tegenstelling tot concrete ontwikkelingen, een strategische positie innemen op de grondmarkt of in een onzekere toekomstige ontwikkeling. Hierbij handelt ze concurrerend en marktconform. Strategische aankopen vereisen maatwerk, maar er zijn overigens ook algemene principes en beginselen van toepassing:

1. De gemeente heeft een visie of beeld of doel voor ogen, waarbij de grondverwerving noodzakelijk is; en/of,
2. De aankoop wordt noodzakelijk geacht voor de realisatie van toekomstige ontwikkelingen of herontwikkeling van de betreffende locatie, anders dan de huidige functie; en/of,
3. De aankoop kan worden ingezet als ruil- of compensatieobject voor (toekomstige) ontwikkelingen; en/of,
4. De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van de gemeente. De verwerving heeft een toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling;

Planmatige verwerving
Op het moment dat de raad een grondexploitatie vaststelt en de verwerving van gronden daarin is opgenomen, verloopt de verwerving planmatig. Dat betekent dat de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit al bekend is, zodat de grondeigenaar op de hoogte is van de nieuwe bestemming.

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college het mandaat om binnen deze kaders gronden te verwerven, waardoor een apart raadsbesluit niet nodig is.

Beleidsuitgangspunt verwerving
De gemeente neemt als uitgangspunt gronden te verkrijgen via minnelijke verwerving. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur omdat er geen marktverstoring plaatsvindt. Voor zover de gemeente niet in staat is om een objectieve waardebepaling uit te voeren, vindt taxatie en waardebepaling plaats door een terzake deskundige en onpartijdige partij (makelaar/taxateur). Strategische verwerving vindt plaats om ontwikkelingen te realiseren die de markt niet oppakt en door de gemeente van groot belang worden geacht binnen haar functie of doelstellingen.

5.4.2 Voorkeursrecht

Een voorkeursrecht is een instrument binnen het grondbeleid waarmee de overheid gronden en opstallen kan verwerven. Door het vestigen van een voorkeursrecht op grond van de Omgevingswet krijgt de overheid het eerste recht om een onroerende zaak te kopen. Hiermee voorkom je dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven of dat particulieren en organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren.

Het voorkeursrecht versterkt de positie van de overheid op de grondmarkt en helpt om de grondprijzen te beheersen. Als een voorkeursrecht is gevestigd, mag de eigenaar de onroerende zaak niet verkopen voordat de overheid de kans heeft gehad om de grond te kopen. Hierdoor krijgt de gemeente een voorkeurspositie: eigenaren van percelen waarop dit recht rust, moeten de

percelen bij een eventuele verkoop eerst aan de gemeente aanbieden. Dit geeft de overheid het eerste recht van koop, maar betekent niet dat er een koopplicht ontstaat.

Door het inzetten van het voorkeursrecht voorkom je dat in een vroeg stadium van de besluitvorming de grondverwerving wordt gedwarsboomd door snelle aankopen van andere partijen. De gemeente kan het voorkeursrecht inzetten om prijsopdrijving, speculatie of verlies van regie op de ontwikkeling tegen te gaan. Het gebruik van dit instrument is effectief als:

1. De gemeente een duidelijk doel heeft voor de gronden; en
2. De gemeente middelen ter beschikking heeft om de aankoop te financieren; en
3. Er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

De regels voor het voorkeursrecht zijn vervat in de Omgevingswet (hoofdstuk 9).

Beleidsuitgangspunt voorkeursrecht
De gemeente kan het voorkeursrecht inzetten ter voorkoming van prijsopdrijving, speculatie of verlies van regie op de ontwikkeling.

5.4.3 Onteigening

Wanneer de eigenaar en de gemeente het niet eens worden en minnelijke verwerving niet lukt, kan worden overgaan tot onteigening. Dit is een zwaar instrument. De criteria voor onteigening zijn in de Omgevingswet vastgelegd. De belangrijkste criteria waaraan wordt getoetst zijn:

1. Publiek belang: Onteigening kan alleen plaatsvinden als het in het publiek belang is. Dit betekent dat de onteigening noodzakelijk moet zijn voor een project of doel dat een algemeen belang dient, zoals infrastructuur, woningbouw, of natuurontwikkeling;
2. Noodzaak: Er moet aangetoond worden dat de onteigening noodzakelijk is. Dit houdt in dat er geen redelijke alternatieven zijn om het beoogde doel te bereiken zonder onteigening;
3. Evenredigheid: De onteigening moet proportioneel zijn. Dit betekent dat de voordelen van de onteigening opwegen tegen de nadelen voor de eigenaar van het onteigende goed;
4. Rechtsbescherming: De procedure moet voldoen aan de eisen van rechtsbescherming. Dit houdt in dat de eigenaar de mogelijkheid moet hebben om bezwaar te maken en beroep aan te tekenen tegen de onteigeningsbeschikking;
5. Schadeloosstelling: De eigenaar moet een billijke schadeloosstelling ontvangen voor het onteigende goed. Dit omvat niet alleen de waarde van het onteigende goed, maar ook eventuele bijkomende kosten en schade die door de onteigening worden veroorzaakt.

Daarnaast kent onteigening voorwaarden, zoals het ontbreken van het recht op zelfrealisatie en het handelen conform zowel nationaal als internationaal recht.
Als grond wordt onteigend, wordt alles wat erop staat eigendom van de gemeente.

Beleidsuitgangspunt onteigening
De gemeente gebruikt het instrument onteigening restrictief:
a. als (minnelijke) verwerving door toepassing van andere instrumenten niet mogelijk is gebleken;
b. enkel wanneer de verwerving strikt noodzakelijk is;
c. de rechten van de eigenaar voldoende worden beschermd.

5.4.4 Stedelijke herverkaveling

Stedelijke herverkaveling is een grondbeleidinstrument dat onder de Omgevingswet kan worden ingezet. Het richt zich op het herverdelen van gronden binnen een stedelijk gebied, met als doel het optimaliseren van het grondgebruik en het realiseren van ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij staat het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit en de leefbaarheid van stedelijke gebieden centraal, waarbij zowel de belangen van de grondeigenaren als die van de samenleving als geheel worden meegenomen.

De gemeente maakt van dit instrument gebruik wanneer betrokken partijen samen tot een gewenste ontwikkeling kunnen komen door het uitruilen van gronden. Deze instrumenten stellen de gemeente in staat om voorwaarden te stellen en te sturen bij een initiatief. De inzet van de instrumenten is afhankelijk van de gekozen rol in het grondbeleid en de specifieke omstandigheden. Bij het bepalen van de strategie om ontwikkelingen tot stand te brengen, wordt zorgvuldig onderbouwd welke instrumenten ingezet worden.

Beleidsuitgangspunt stedelijke herverkaveling
De gemeente maakt van dit instrument gebruik als betrokken partijen tezamen tot een gewenste ontwikkeling kunnen komen door het uitruilen van gronden.

6 Gemeentelijk grond(prijs)beleid

Grondbeleid betreft zowel het uitgeven van gronden die de gemeente in eigendom heeft als het in eigendom verwerven van gronden om tot ontwikkeling te brengen (zie hoofdstuk 5). In deze kadernota worden de uitgangspunten vastgelegd, terwijl de daadwerkelijke prijsstelling wordt vertaald in het uitvoeringsdocument Nota Grondprijsbeleid en de jaarlijkse grondprijzenbrief.

6.1 Gronduitgifte

De gemeente kan, net als de instrumenten die in hoofdstuk 5 worden benoemd, het instrument van gronduitgifte inzetten om invloed uit te oefenen en regie te voeren op ontwikkelingen. Dit instrument speelt ook een rol bij de verkoop, verpachting, verhuur of het anderszins belasten van gemeentelijk grondeigendom.

Op grond van artikel 160, lid 1, sub e van de Gemeentewet is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om te besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen namens de gemeente. De gemeenteraad heeft, volgens de Gemeentewet, drie taken: volksvertegenwoordiging, het stellen van kaders en het controleren van het college. Deze rolverdeling leidt niet alleen tot juridische verplichtingen tussen de twee organen, maar legt ook een nadrukkelijke politieke verplichting op het college om de raad te informeren en te consulteren bij het sluiten van overeenkomsten die ingrijpende gevolgen kunnen hebben.

Wanneer de gemeente optreedt als rechtspersoon in het kader van gronduitgifte, handelt zij als private partij. In die hoedanigheid worden besluiten op basis van het privaatrecht genomen, maar met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit zowel het privaat- als bestuursrecht (Hoge Raad 26 november 2021, ECLI:NL:HR:2021:1778, ook wel het Didam-arrest genoemd).

6.2 Bepaling grondwaarde(n)

Een belangrijke factor bij de gronduitgifte door de gemeente is het bepalen van de (markt)waarde van de gronden. Dit kan bijvoorbeeld door een taxatie uit te voeren of door vergelijkbare transacties in de omgeving te analyseren. De marktwaarde geeft een indicatie van wat kopers bereid zijn te betalen voor de grond.

Daarnaast kan het doel van de gronduitgifte van invloed zijn op de prijsstelling. Als de gemeente bijvoorbeeld als doel heeft om sociale woningbouw te bevorderen of specifieke bedrijven aan te trekken, kan zij ervoor kiezen de grond tegen een lagere prijs aan te bieden. Dit helpt om de ontwikkeling of het gebruik van de grond in lijn te brengen met de gemeentelijke doelstellingen.

Het grondprijzenbeleid van de gemeente kan ook differentiatie omvatten, waarbij de prijs varieert afhankelijk van het beoogde gebruik. Zo kunnen hogere prijzen worden gehanteerd voor commercieel gebruik, terwijl voor maatschappelijke of culturele doeleinden lagere prijzen gelden.

Voor de bepaling van de grondwaarde maakt de gemeente onderscheid naar de volgende hoofdbenaderingen:

1. Residuele grondwaardeberekening:
   De residuele grondwaarde is de waarde van de grond die overblijft na aftrek van alle kosten oftewel de totale opbrengstwaarde van het te realiseren vastgoed (commerciële opbrengstwaarde), minus de totale kosten voor bouwen (bouw-, advies- en ontwikkelingskosten).
2. Grondquotemethode:
   Bij deze methode wordt gekeken naar het aandeel van de grondwaarde van de kavel als onderdeel van de vrij op naam prijs (V.O.N. – prijs) van een woning, exclusief btw.
3. Vergelijkingswaarde- of comparatieve methode:
   Bij deze methode worden de grondprijzen bepaald door te kijken naar de grondprijzen van bijvoorbeeld omliggende of vergelijkbare gemeenten, waarbij locaties zoveel mogelijk vergelijkbaar worden zijn.
4. Tender:
   Dit is een manier om te komen tot de bepaling van een uitgifteprijs waarbij meerdere (markt)partijen worden uitgenodigd om in concurrentie een bod te doen op een perceel bouwgrond. Als resultaat geldt het bod dat het best voldoet aan de gestelde criteria, bijvoorbeeld de hoogste grondprijs of het bod met de beste prijs/kwaliteit verhouding.
5. Kostprijsmethode:
   Bij de kostprijsmethode wordt de grondprijs vastgesteld op basis van de totale grondkosten, te weten verwerving, bouw- en woonrijp maken en overige plankosten. De grondprijs wordt zo vastgesteld dat door de grondopbrengsten de grondexploitatie sluitend is;
6. Taxatie:
   De waardebepaling vindt bij deze rekenmethode plaats door een onafhankelijke, ter zake kundige partij, bijvoorbeeld een (lokaal of regionaal gevestigde en georiënteerde) makelaar of rentmeester met het noodzakelijke keurmerk of certificering.

6.3 Bepaling grondwaarden in bijzonder gevallen

In voorkomende gevallen betekent dit dat de gemeente maatwerk zal verrichten voor de bepaling van deze waarde. Naast maatwerkvoorschriften kan de gemeente in bepaalde gevallen terugvallen op landelijke of regionale regelingen en richtlijnen.

De gemeente kent de volgende bijzonderheden waarbij het beleidsmatige uitgangspunt maatwerk wordt toegepast:

1. (Her)ontwikkeling locatie:
   De grondwaarde bij een concrete (her)ontwikkeling van gronden of locatie vraagt om een projectmatige benadering, inclusief een passende wijze van vaststelling van de grondwaarden. De opstelling en vaststelling van een grondexploitatie voorziet in het inzichtelijk maken van alle kosten en opbrengsten. Uiteindelijk doel is te komen tot een intentie- en anterieure (exploitatie)overeenkomst, welke door het bevoegd gezag als private partij wordt aangegaan.
2. Grondwaarde (sociale) woningbouw:
   Voor de bepaling van de grondprijs voor sociale woningbouw wordt aangesloten bij de door het Rijk geformuleerde definitie, waarbij koopwoningen betaalbaar worden geacht als de v.o.n. prijs < NHG-grens (koop). Bij de realisatie van sociale huur wordt aansluiting gezocht bij de normbedragen en liberalisatiegrenzen. Hiermee wil de gemeente niet alleen kunnen sturen op betaalbare woningen, maar hier ook voor de gemeente logische prijzen en voorwaarden aan koppelen.
3. Bedrijven, detailhandel en horeca:
   Voor het bepalen van de grondprijs voor kantorenlocaties of bedrijfslocaties kijkt de gemeente naar diverse factoren, bijvoorbeeld de ligging, de bereikbaarheid en parkeermogelijkheden. Gelet op de beperkte ontwikkelmogelijkheden in de gemeente wordt

gekozen voor maatwerk, waarbij per initiatief een rekenmethode wordt bepaald. Gezien de complexiteit van de waardering van dergelijke voorzieningen zal voor de bepaling van de grondprijs veelal een onafhankelijke deskundige/taxateur worden ingeschakeld.

4. Maatschappelijke voorzieningen:
   Maatschappelijke voorzieningen dienen een ideële en/of publieke functie, waarbij bedrijfsvoering zonder winstoogmerk plaatsvindt. Dit betreft uitgifte van grond voor o.a. de functies onderwijs, gezondheid, veiligheid en welzijn. Ook de niet-commercieel geëxploiteerde sportaccommodaties vallen hieronder. Een groeiend aantal maatschappelijke voorzieningen wordt in meer of mindere mate commercieel geëxploiteerd.
   Bij een mix van maatschappelijke en andere functies zal naar rato van het bruto vloeroppervlak van de betreffende functies de grondprijs worden bepaald. Maatschappelijke voorzieningen die zelf kiezen voor een locatie bestemd voor commerciële voorzieningen of woningbouw, betalen een marktconforme grondprijs voor die betreffende locatie. Indien er zich een project aandient dat niet kan vallen binnen de hiervoor beschreven situaties, dan zal er gekozen worden voor een maatwerkoplossing die tegemoet kan komen aan de specifieke projecteisen.
   De gemeente hanteert voor maatschappelijke voorzieningen een vaste grondprijs per vierkante meter BVO. Een uitzondering hierop zijn de niet-commercieel geëxploiteerde sportaccommodaties, vanwege hun specifieke verhouding tussen bebouwde en onbebouwde gronden. Voor deze accommodaties geldt een vaste grondprijs per vierkante meter onbebouwde grond en per vierkante meter te bebouwen grond. Deze wordt jaarlijks in de Grondprijzenbrief geactualiseerd.
   Voor de (semi) maatschappelijke voorzieningen wordt een prijs bepaald op basis van de taxatiewaarde en daaraan gerelateerde marktconforme grondprijzen.
   Voor gemeenschapshuizen geldt dat gekeken wordt naar de voorgestane constructie en eigendomsverhoudingen (volledig eigendom/erfpacht/opstal). De keuze voor een constructie leidt tot een keuze voor een concrete rekenmethodiek, hetgeen maatwerk betekent.
5. Agrarische gronden:
   De gemeente heeft nog een beperkte hoeveelheid agrarische gronden in eigendom. Deze gronden zijn (nog) in bezit vanwege de langjarige en lopende overeenkomsten, dan wel vanuit strategische overwegingen, dan wel als compensatiegronden. Deze gronden zijn veelal in pacht of anderszins gebruik uitgegeven. Daar waar sprake is van agrarisch gebruik vallend onder de regels opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en aanverwante regelingen, wordt voor de prijsbepaling aangesloten bij de regionormen.
   In andere gevallen, denk aan volkstuinen of particuliere weidegronden, wordt maatwerk geleverd, waarbij het uitgangspunt is de kostendekkende prijs.
6. Groenstroken, reststroken, tuin:
   In het verleden heeft de gemeente de ‘richtlijn groen- en reststroken’ vastgesteld. Hierbij werd voor de verkoop van gronden aansluitend gelegen aan particuliere (voor- of achter)tuinen een prijs bepaald, gerelateerd aan de OZB-grondwaarde van het hoofdperceel. Gebleken is dat deze werkwijze te beperkt en te veel variabelen kent. Met de vaststelling van onderhavige Kadernota Grondbeleid wordt geopteerd voor een vaste prijs per vierkante meter, waarbij het feitelijke (toekomstig) gebruik bepalend is voor de bepaling of een perceel(gedeelte) onder de categorie groen-, rest of tuinperceel behoord.
7. Erfpacht:
   Erfpacht is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een onroerende zaak van een ander (de blooteigenaar) te houden en te gebruiken. Hierbij wordt als tegenprestatie een periodieke vergoeding (canon) in rekening gebracht. Het is ook mogelijk de canon voor langere periode af te kopen. Erfpacht biedt in beginsel de mogelijkheid om op een goedkopere en flexibelere manier gronden in te zetten. Erfpacht is in dezen een vorm van grondgebruik waarbij de erfpachter wel het gebruiksrecht van de grond verkrijgt, maar niet het eigendom. Een voordeel van deze constructie is dat het veelal goedkoper is dan het kopen van grond; de erfpachter betaalt voor het gebruik en niet voor het eigendom. In gebieden waar de grondprijs hoog is, kan de erfpachtconstructie uitkomst bieden. Hiermee biedt de constructie ook meer flexibiliteit. Erfpacht kent echter ook een grote(re) mate van financiële onzekerheid. De vergoeding in de vorm van de canon kan periodiek veranderen, waarbij forse verhogingen niet ongebruikelijk zijn. Daarnaast is een erfpachter veelal beperkt in het gebruik van de grond en de eventuele aanpassingen aan een woning. De grondeigenaar kan restricties opleggen.

Erfpachtuitgifte is op dit moment geen instrument dat de gemeente toepast. Voor toekomstige projecten wordt erfpacht als uitgifte-instrument in (her)overweging genomen, waarbij de voor- en nadelen worden gewogen.

8. Overig:
   Grondprijs nutsvoorzieningen – gelet op de vele ontwikkelingen rondom de nutsvoorzieningen, denk aan uitbreiding elektriciteitsnet (netcongestie), aanleg glasvezel, verduurzaming enz. wordt per geval beoordeeld welke grondprijs wordt gehanteerd voor bovengrondse voorzieningen.
   Parkeervoorzieningen anders dan openbare voorzieningen – De visie op parkeren en bijbehorende doelstellingen vindt zijn grondslag in de visie van het mobiliteitsplan, de terugkoppeling vanuit de omgeving en de gemeentelijke parkeerorganisatie. Op basis van deze visie wordt een actueel parkeerbeleid opgesteld. Hierin ligt het actuele beleid vast, inclusief bijzondere aandachtspunten en parkeernormering. Regels uit het parkeerbeleid werken door in grondbeleid. In de grondprijzenbrief dient periodiek te worden beoordeeld welke keuzes gemaakt worden, tegen welke prijs. Als zodanig blijft de regeling dynamisch van aard.
   Snippergroep en reststroken – de gemeente kent een 'richtlijn snippergroen' welke een regeling biedt voor verkoop van groen- en reststroken aan (particuliere) eigenaren van belendende percelen. In alle andere gevallen, niet vallend onder deze richtlijn, wordt per concreet geval een grondprijs bepaald mede met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Beleidsuitgangspunt gemeentelijk grond(prijs)beleid
De gemeente kiest voor maatwerk waar het de vaststelling van de grondprijs betreft. Per concreet geval wordt gekeken wat de meest passende wijze van benadering van de grondprijs is, waarbij de verschillende mogelijkheden in onderhavige kadernota zijn omschreven en waarvan de respectievelijke rekenmethodieken daar waar mogelijk zijn geconcretiseerd in de Nota Grondprijsbeleid. Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd orgaan voor de vaststelling van het grondprijsbeleid.

7 Financiële randvoorwaarden en grondexploitatie

Het gemeentelijk grondbeleid en de grondexploitatie vallen onder wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en de Gemeentewet. Daarnaast kunnen gemeenten eigen beleidskaders opstellen om de grondexploitatie te sturen en vorm te geven. Het maken van keuzes voor een bepaalde vorm van grondbeleid gaat ook samen met een keuze voor een specifiek (financieel) risicoprofiel. Daarom moet er voldoende aandacht zijn voor het beoordelen van de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling, voor risicoanalyse en -beheersing, maar ook voor het onderbouwen van kredietaanvragen en het bepalen van de investeringsbehoefte van het project.

Met situationeel grondbeleid kiest de gemeente voor een actievere benadering dan het huidige passieve beleid, wat gepaard gaat met grotere risico's. Daarom is het belangrijk om de specifieke aspecten, de potentiële voordelen en de bijbehorende risico's van deze aanpak grondig in kaart te brengen.

7.1 Risicomanagement

De risicoanalyse wordt volgens de volgende stappen uitgevoerd:

1. Het vaststellen van het doel van de risicoanalyse: Het doel van een risicoanalyse is om de risico's van gebieds- en locatieontwikkelingen te minimaliseren door het juiste gemeentelijke grondbeleid toe te passen;
2. Het identificeren van risico's: In dit stadium worden de risico's geinventariseerd. Dit betreft zowel juridische en financiële risico's als risico's die verband houden met het niet behalen van politieke of bestuurlijke doelstellingen, kwaliteitsverlies, of risico's met betrekking tot cultuur, procesbegeleiding en bedrijfsvoering;
3. Het waarderen van de zwaarte van risico's en het vaststellen ervan: De volgende stap is het toekennen van een zwaarte aan de risico's en het bepalen of het gaat om significante risico's;

4. Het identificeren van beheersmaatregelen: In deze fase wordt onderzocht hoe de risico's kunnen worden beperkt en welke maatregelen daarvoor genomen moeten worden;
5. Het kiezen van beheersmaatregelen en risicodekking: De laatste stap is het bepalen welke beheersmaatregelen gekozen worden en of er speciale voorzieningen of budgetten moeten worden vrijgemaakt om de risicobeperking uit te voeren.

7.2 Financiële sturingsinstrumenten

Bij een meer actief grondbeleid doorloopt een project verschillende fases, waarbij voor elke fase specifieke middelen beschikbaar dienen te zijn. Deze middelen worden onderverdeeld in een initiatiefbudget, gevolgd door een voorbereidingskrediet en uiteindelijk een grondexploitatie (actief of faciliterend). Zolang een project nog niet officieel is gestart, worden de kosten betaald vanuit het initiatiefbudget. Zodra het project in exploitatie is genomen, worden de kosten gedekt door het voorbereidingskrediet. Voor samenwerkingen tussen publieke en private partijen, waarbij de gemeente meedeelt in de resultaten en risico's, gelden dezelfde regels voor het opstellen en bijstellen van de grondexploitatie, al ligt de besluitvorming in dat geval bij de aandeelhouders.

7.2.1 Initiatiefbudget

In de beginfase van een project is er vaak alleen een idee en nog veel onzekerheid. Daarom wordt eerst onderzocht of het project haalbaar is, zowel inhoudelijk als financieel, en wordt een grondexploitatie in dit stadium nog niet vastgesteld. Als het verantwoordelijke organisatieonderdeel – zoals het college of MT – instemt met verder onderzoek, kunnen de kosten hiervan worden betaald uit het initiatiefbudget.

7.2.2 Voorbereidingskrediet

Als de initiatieffase positief wordt afgerond en het project doorgaat, start de definitiefase. In deze fase worden de kosten uit het initiatiefbudget meegenomen.

Het initiatiefbudget en voorbereidingskrediet worden opgenomen in de gemeentelijke begroting. Deze budgetten/kredieten worden vastgelegd in de financiële rapportages (P&C-producten), waarbij de spelregels voor gebruik worden vastgelegd in de geldende Financiële Verordening.

In de jaarrekening wordt achteraf verantwoord hoe dit budget is besteed. De bedoeling is dat de kosten uiteindelijk worden terugverdiend via de grondexploitatie of verhaald op de initiatiefnemers.

Beleidsuitgangspunt financiele sturingsinstrumenten
De gemeenteraad stelt de spelregels vast voor het ter beschikking stellen van kredieten voor het voeren van grondbeleid (financiering van de initiatieffase en de voorbereidingsfase), met inachtneming van de daarvoor geldende P&C-producten. De financiële verordening wordt hierop aangepast.

7.3 Grondexploitatie en kostenverhaal

Voor de ontwikkeling van gebieden moet de overheid vaak kosten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen en het wijzigen van het omgevingsplan. Vaak vindt de aanleg van deze voorzieningen plaats voor rekening van de gemeente, terwijl de initiatiefnemers van de ontwikkeling er meer van profiteren dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om deze kosten op de initiatiefnemers te verhalen. Naast de kosten voor openbare voorzieningen worden ook de overige kosten over alle eigenaren omgeslagen. Hiervoor zijn specifieke regels over grondexploitatie en kostenverhaal opgesteld.

Grondexploitatie en kostenverhaal zijn belangrijke onderdelen van het gemeentelijk grondbeleid:

1. Grondexploitatie verwijst naar het proces waarbij gronden worden aangekocht, ontwikkeld en verkocht met als doel ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Gemeenten nemen de regie over het ontwikkelingsproces en investeren in het bouwrijp maken van de grond, infrastructuur en voorzieningen. Het doel kan zowel maatschappelijk als financieel zijn, zoals het creëren van betaalbare woningen of het genereren van inkomsten voor de gemeente.

2. Kostenverhaal heeft betrekking op het principe dat de kosten van de ruimtelijke ontwikkeling worden verhaald op de partijen die profiteren van de ontwikkeling, zoals grondeigenaren en ontwikkelaars.

De gemeente is verplicht om de directe kosten die worden gemaakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Daarnaast kan de gemeente gebruikmaken van de wettelijke regeling om gebied overstijgende kosten op de initiatiefnemer te verhalen. In alle gevallen wordt de mogelijkheid tot verhalen beperkt door de toerekenbaarheid aan een private ontwikkeling.

Om de kosten van de grondexploitatie te verhalen, kan de gemeente verschillende instrumenten inzetten, zoals de kostenverhaalsregeling bij een omgevingsplan (publiekrechtelijk kostenverhaal) of via een privaatrechtelijke overeenkomst (anterieure overeenkomst). Het proces van grondexploitatie en kostenverhaal kan complex zijn en is onderhevig aan diverse risico's en onzekerheden. Daarom is het belangrijk dat de gemeente een gedegen financiële planning en risicomanagement uitvoert om de financiële positie en de haalbaarheid van de grondexploitatie te waarborgen.
Het streven is om via privaatrechtelijke overeenkomsten het kostenverhaal voor een ontwikkeling vast te leggen. Een anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal wordt verzekerd, is een privaatrechtelijke overeenkomst en het college is wettelijk bevoegd om deze overeenkomsten aan te gaan. Na een besluit van de raad om een ontwikkeling faciliterend mogelijk te maken, mag het college een anterieure overeenkomst afsluiten. Mocht dit niet lukken, dan kan het kostenverhaal ook publiekrechtelijk worden vastgelegd via de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Het eventueel vaststellen van kostenverhaalsregels, bijvoorbeeld in de vorm van een nota Kostenverhaal, behoort dan tot de bevoegdheid van de gemeenteraad.

Beleidsuitgangspunt kostenverhaal
De gemeente kiest ervoor daar waar mogelijk het kostenverhaal langs de privaatrechtelijke weg te (blijven) organiseren. Dit betekent dat de gemeente bij voorkeur een anterieure overeenkomst sluit met de ontwikkelende partij, daar waar nodig voorafgegaan door een intentieovereenkomst waarin partijen de intentie uitspreken een ontwikkeling te willen realiseren.

7.4 Jaarlijkse herziening grondexploitaties

In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is bepaald dat een aantal financiële kengetallen dienen te worden opgenomen om inzicht te geven in de financiële positie van de gemeente. Een van deze kengetallen betreft de gemeentelijke grondexploitatie(s). Hierin wordt informatie gegeven over de totale waarde van de niet in exploitatie genomen gronden en de bouwgrond.

Jaarlijkse herziening van grondexploitaties is belangrijk om de voortgang en financiële positie van de grondexploitaties te monitoren en bij te sturen waar nodig. Dit is noodzakelijk vanwege:

1. Actualisatie van gegevens:
   Grondexploitaties zijn vaak lange-termijnprojecten en gedurende het proces kunnen er veranderingen optreden in bijvoorbeeld marktomstandigheden, beleidskaders, kosten of opbrengsten. Door jaarlijks de grondexploitaties te herzien, kunnen deze veranderingen worden meegenomen en kunnen de plannen worden aangepast aan de actuele situatie.
2. Risicobeheersing:
   Grondexploitaties brengen vaak financiële risico's met zich mee, zoals vertragingen, kostenoverschrijdingen of lagere opbrengsten dan verwacht. Door jaarlijks de grondexploitaties te herzien, kunnen deze risico's worden geïdentificeerd en kunnen er maatregelen worden genomen om ze te beheersen of te verminderen.
3. Verantwoording en transparantie:
   Jaarlijkse herziening van grondexploitaties zorgt voor een transparante en duidelijke verantwoording naar belanghebbenden, zoals de gemeenteraad, grondeigenaren, ontwikkelaars en omwonenden. Het geeft inzicht in de voortgang en financiële stand van zaken van de grondexploitaties, inclusief eventueel noodzakelijke verlies- en winstnemingen.

4. Besluitvorming:
   Jaarlijkse herziening van grondexploitaties biedt de mogelijkheid om beslissingen te nemen over bijvoorbeeld het voortzetten, aanpassen of stopzetten van bepaalde grondexploitaties. Het stelt de gemeente in staat om te bepalen of de doelstellingen nog steeds haalbaar zijn en of er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn.

Het is belangrijk dat gemeenten regelmatig de grondexploitaties herzien om een goed inzicht te krijgen in de voortgang, risico's en financiële positie van de projecten. Hierdoor kan de gemeente tijdig bijsturen en zorgen voor een succesvolle realisatie van de ruimtelijke ontwikkelingen. Het opstellen en vaststellen van een grondexploitatie is een formeel proces met verschillende beslismomenten door diverse organisatieonderdelen. Per grondexploitatie kan er gestuurd worden op de genoemde onderdelen, zodat er vooraf en tijdens het traject effectief kan worden geanticipeerd op veranderingen.

Beleidsuitgangspunt herziening grondexploitaties
Elke grondexploitatie kent een eigen proces van besluitvorming en uitvoering. Elke grondexploitatie wordt alsdan voorzien van een procesbeschrijving, waarin het besluitvormings- en verantwoordingsproces wordt beschreven en voor de duur van de exploitatie wordt vastgelegd.

7.5 Strategische grondverwerving

In bepaalde gevallen moet de gemeente snel kunnen handelen. Hoewel snelheid van belang is, verandert dit het besluitvormingsproces niet wezenlijk. Ook bij strategische grondverwerving ligt de bevoegdheid voor het nemen van beslissingen (veelal) bij het college van burgemeester en wethouders. Het budgetrecht en daarmee de bevoegdheid tot het ter beschikking stellen van de noodzakelijke middelen, blijft onverminderd bij de gemeenteraad. Het college is zodoende verantwoordelijk voor de uitvoering van de aankoop, terwijl de gemeenteraad de financiële middelen goedkeurt en controleert. Gelet op de noodzakelijke snelheid bij strategische aankopen besluit het college tot uitvoering van een koop, onder het uitdrukkelijke voorbehoud van het ter beschikking stellen van de noodzakelijke middelen de gemeenteraad.

De koopsommen van strategische aankopen worden geactiveerd en opgenomen in de boekwaarde op de balans. Indien de waarde van het strategisch bezit door marktomstandigheden daalt, of wanneer een strategische positie niet langer noodzakelijk blijkt te zijn en wordt verkocht, wordt het financiële resultaat daarvan ten laste of ten gunste van het jaarresultaat van de gemeente verwerkt. Zodra een grondexploitatie wordt vastgesteld door de raad, waarin strategische gronden zijn opgenomen, wordt de boekwaarde van die gronden in de grondexploitatie opgenomen, waardoor de boekwaarde van de strategische voorraad afneemt.

Beleidsuitgangspunt strategische aankopen
Voor strategische aankopen geldt hetzelfde proces als bij reguliere verwervingen. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aankoop, terwijl de gemeenteraad de financiële middelen goedkeurt en controleert.

7.6 Fiscaliteiten

Het grondbeleid van de gemeente houdt ook verband met fiscaliteit, oftewel de belastingen en fiscale maatregelen die van toepassing zijn op de aankoop, verkoop, ontwikkeling en exploitatie van grond. Bij het opstellen van het grondbeleid spelen verschillende fiscale aspecten een rol. Zo is een belangrijk aspect de overdrachtsbelasting, die wordt geheven bij de overdracht van onroerend goed, waaronder grond. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden en geldende regels, kan de gemeente bij de aankoop of verkoop van grond geconfronteerd worden met overdrachtsbelasting.

Daarnaast zijn er fiscale regels en maatregelen die invloed hebben op de ontwikkeling en exploitatie van grond. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de belastingheffing over de opbrengsten uit grondontwikkelingsprojecten, zoals de vennootschapsbelasting. Ook bestaan er specifieke fiscale stimuleringsmaatregelen voor bepaalde vormen van grondontwikkeling, zoals belastingvoordelen voor duurzame ontwikkeling of herontwikkeling van verouderde gebieden.

Het is daarom van belang dat de gemeente zich bewust is van deze fiscale aspecten en hiermee rekening houdt bij het opstellen en uitvoeren van het grondbeleid. Dit kan onder meer betekenen dat er fiscaal advies wordt ingewonnen om te voldoen aan de fiscale regels en om de mogelijkheden te benutten om fiscale voordelen te behalen. Kortom, de fiscale aspecten van het gemeentelijk grondbeleid zijn legio, zoals de overdrachtsbelasting en de belastingheffing op grondontwikkelingsprojecten, en dienen een integraal onderdeel te vormen van het beleid.

Vennootschapsbelasting
Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016 in beginsel belastingplichtig geworden voor de vennootschapsbelasting (Vpb). Dit betekent concreet dat de gemeente Vpb moet betalen voor haar grondtransacties, voor zover zij daarmee een onderneming drijft en zich concurrerend op de markt begeeft. De gemeente onderzoekt jaarlijks of zij met haar grondtransacties redelijkerwijs winst verwacht.

Beleidsuitgangspunt fiscaliteiten
De gemeente is zich bewust van de fiscale aspecten van het voeren van (specialistisch) grondbeleid. Gelet op de verscheidenheid en complexiteit van deze fiscale aspecten wordt tijdig (extern) advies ingewonnen.

7.7 Rente

Bij de financiering en exploitatie van grondprojecten door de gemeente speelt rente een cruciale rol. De gemeenten hanteert een transparante methode voor de berekening van rente over geïnvesteerd kapitaal, zowel voor vreemd vermogen als voor eigen vermogen. De rentevergoeding moet marktconform zijn en gebaseerd op actuele rentetarieven om een realistische weergave van de financieringskosten te bieden. Deze methode vindt de grondslag in de financiele verordening.

Jaarlijks rapporteert de gemeente over de rentelasten en de effecten daarvan op de grondexploitaties moeten worden opgenomen, via de in de financiële verslagen.

8 Overige aandachtspunten bij grondbeleid

Bij de uitgangspunten zoals eerder geformuleerd ten aanzien van het gemeentelijk grondbeleid, is het van belang om ook aandacht te besteden aan een aantal aspecten die, hoewel niet direct gerelateerd, wel relevant kunnen zijn. Deze aspecten worden in dit hoofdstuk behandeld.

8.1 Staatssteun

Staatssteun in relatie tot het grondbeleid van de gemeente verwijst naar de financiële ondersteuning die de overheid biedt bij de uitvoering van het grondbeleid. Dit beleid omvat de maatregelen die de gemeente neemt met betrekking tot de aankoop, verkoop, ontwikkeling en exploitatie van grond. Staatssteun kan in diverse vormen worden verleend, zoals subsidies, leningen, garanties of belastingvoordelen. Deze steun kan worden toegekend aan de gemeente zelf, maar ook aan projectontwikkelaars, woningcorporaties of andere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van grond. Het doel van staatssteun is om de gemeente te ondersteunen bij het realiseren van haar beleidsdoelstellingen op het gebied van grondontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld zijn om de bouw van betaalbare woningen te bevorderen, bedrijventerreinen te ontwikkelen of stedelijke vernieuwing te stimuleren.

Het verlenen van staatssteun in relatie tot het grondbeleid van de gemeente kan echter ook risico's met zich meebrengen. Het kan leiden tot verstoring van de markt, oneerlijke concurrentie of het bevoordelen van bepaalde partijen. Daarom zijn er regels en richtlijnen opgesteld door de Europese Unie om ervoor te zorgen dat staatssteun op een eerlijke en transparante manier wordt verleend. De gemeente moet bij het verlenen van staatssteun voldoen aan deze regels en richtlijnen, zoals de Europese staatssteunregels. Dit houdt onder andere in dat de steun moet worden gemeld bij de Europese Commissie en dat deze niet mag leiden tot een ongerechtvaardigde verstoring van de markt.

Beleidsuitgangspunt staatssteun
De gemeente hanteert het uitgangspunt dat staatssteun enkel in overeenstemming met de regels en richtlijnen kan worden toegepast als ondersteuning bij het realiseren van haar doelstellingen.

8.2 Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente heeft ook een relatie met het grondbeleid. Grondverkoop kan onder omstandigheden aanbestedingsplichtig zijn, namelijk wanneer voldaan wordt aan de drie criteria van het zogenaamde Müllerarrest van het Europese Hof van Justitie. Bij de verkoop van grond zal de gemeente bijvoorbeeld een procedure moeten volgen waarbij verschillende partijen de kans krijgen om een bod uit te brengen. Dit kan via een openbare aanbesteding, een onderhandse aanbesteding of een onderhandeling met voorafgaande bekendmaking gebeuren, afhankelijk van de waarde en complexiteit van de aankoop.

Het inkoop- en aanbestedingsbeleid van de gemeente kan tevens bepalen dat bepaalde criteria worden gehanteerd bij de selectie van partijen voor grondontwikkelingsprojecten. Dit kunnen criteria zijn zoals ervaring, financiële draagkracht, kwaliteit en duurzaamheid, met als doel ervoor te zorgen dat de geselecteerde partijen in staat zijn de grond op een goede en duurzame manier te ontwikkelen. Daarnaast kan het beleid ook regels bevatten met betrekking tot de transparantie van de procedures, de publicatie van aanbestedingsdocumenten en de mogelijkheid voor inspraak en bezwaar over de inkoopprocedures.

Beleidsuitgangspunt inkoop- en aanbestedingsbeleid
De gemeente past het inkoop- en aanbestedingsbeleid toe om ervoor te zorgen dat de gemeente op een eerlijke en transparante manier grond koopt en partijen selecteert voor grondontwikkelingsprojecten, met als doel een concurrentiegerichte markt en een goede en duurzame ontwikkeling van de grond.

8.3 Wet Markt en Overheid

Het grondbeleid van de gemeente houdt ook verband met de Wet Markt en Overheid. De Wet Markt en Overheid heeft als doel om oneerlijke concurrentie tussen de overheid en private ondernemingen te voorkomen. Deze wet is van toepassing op economische activiteiten die door overheidsorganisaties worden uitgevoerd.

De Wet Markt en Overheid schrijft voor dat overheidsorganisaties geen economische activiteiten mogen verrichten die leiden tot marktverstoring of oneerlijke concurrentie. Dit betekent dat de gemeente bij het uitvoeren van economische activiteiten op het gebied van grondbeleid dezelfde regels moet volgen als private ondernemingen. De gemeente moet bijvoorbeeld marktconforme tarieven hanteren en geen gebruik maken van overheidsvoordelen die niet beschikbaar zijn voor private ondernemingen.
Het is dus belangrijk voor de gemeente om zich bewust te zijn van de regels en richtlijnen van de Wet Markt en Overheid bij het uitvoeren van economische activiteiten op het gebied van grondbeleid. Het niet naleven van deze regels kan leiden tot sancties en juridische geschillen.

Beleidsuitgangspunt toepassing Wet Markt en Overheid
De gemeente moet ervoor zorgen dat zij voldoet aan de regels en richtlijnen van de Wet Markt en Overheid bij het uitvoeren van economische activiteiten op het gebied van grondbeleid, om oneerlijke concurrentie en marktverstoring te voorkomen.

8.4 Grondbeleid in relatie tot vastgoedbeleid

De gemeente heeft in 2020 het gemeentelijk vastgoedbeleid vastgesteld, waarbij het grondbeleid nauw verbonden is met het vastgoedbeleid. Het vastgoedbeleid richt zich op het beheer en de ontwikkeling van vastgoed, waaronder grond, gebouwen en andere onroerende goederen. In dit beleid zijn al keuzes gemaakt voor de ontwikkeling van bepaalde locaties, waarmee wordt voorgesorteerd op de toekomstige exploitatie.

Hiermee krijgt een van de doelen van het grondbeleid invulling: het formuleren van beleid en strategieën met betrekking tot de aankoop, verkoop, exploitatie en ontwikkeling van grond. Het grondbeleid ondersteunt de ruimtelijke ordening en maatschappelijke doelstellingen van de gemeente, zoals het bevorderen van betaalbare huisvesting, het stimuleren van economische ontwikkeling of het verbeteren van de leefbaarheid van een gebied.

Het grondbeleid en het vastgoedbeleid zijn nauw met elkaar verbonden, omdat de gemeente over grondbezit beschikt dat voor vastgoeddoeleinden wordt ingezet. Bijvoorbeeld, de gemeente kan grond bezitten voor de bouw van gemeentelijke gebouwen of voor de ontwikkeling van woningen en bedrijventerreinen. Het grondbeleid bepaalt hoe deze gronden worden gebruikt, bijvoorbeeld door het uitgeven van erfpacht of door de grond te verkopen aan private ontwikkelaars.

Beleidsuitgangspunt gemeentelijk vastgoedbeleid
De gemeente heeft bij de uitvoering van het grondbeleid aandacht voor de toepassing van het vastgoedbeleid van de gemeente en vice versa.

8.5 Grondbeleid in relatie tot Wet Bibob

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) biedt de gemeente de mogelijkheid om de integriteit van bedrijven en personen waarmee zij zaken doet te controleren. Het doel is om te voorkomen dat de gemeente strafbare activiteiten faciliteert of dat onrechtmatig verkregen voordelen worden gebruikt. Dit moet voorkomen dat de integriteit van de gemeente wordt aangetast bij het verlenen van beschikkingen, het gunnen van overheidsopdrachten of vastgoedtransacties. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet en bepaalt op welke manier zij dit instrument inzet.

Belangrijke aspecten van de verhouding tussen het gemeentelijk grondbeleid en de Wet Bibob:

1. Integriteitsbeoordeling: De gemeente kan de achtergrond van bedrijven en personen screenen voordat zij gronden verkopen of verpachten. Dit helpt om te voorkomen dat de gemeente onbewust of ongewild criminele activiteiten faciliteert;
2. Risicobeheersing: Door gebruik te maken van de Wet Bibob kan de gemeente risico's beheersen die gepaard gaan met grondtransacties. Dit draagt bij aan een transparant en betrouwbaar grondbeleid;
3. Weigering of intrekking: Op basis van de uitkomsten van een Bibob-onderzoek kan de gemeente besluiten om een transactie te weigeren of een reeds verleende vergunning in te trekken. Dit zorgt ervoor dat alleen bonafide partijen betrokken zijn bij gemeentelijke grondtransacties;

4. Preventieve werking: De toepassing van de Wet Bibob heeft een preventieve werking, omdat het bedrijven en personen ontmoedigt om met criminele intenties zaken te doen met de gemeente. Dit versterkt de integriteit en betrouwbaarheid van het gemeentelijk grondbeleid.

Door de Wet Bibob te integreren in het grondbeleid, kunnen gemeenten hun integriteit waarborg en en bijdragen aan een veilige en betrouwbare omgeving voor grondtransacties.

Beleidsuitgangspunt toepassing Wet Bibob
De gemeente heeft de 'Beleidsregel voor de Wet Bibob gemeente Valkenburg aan de Geul 2025' vastgesteld als uitvoeringsdocument voor de toepassing van de uit de Wet Bibob voortvloeiende bevoegdheden.

9 Uitvoering

9.1 Bevoegdheden

Onderhavige Kadernota Grondbeleid biedt kaders voor de uitvoering voor gemeentelijke rollen binnen het taakveld van de grondzaken. De kaders worden nader uitgewerkt in uitvoeringsdocumenten. In aanvulling op de eerder aangehaalde rollen in het besluitvormingsproces worden de onderdelen in het bijzonder uitgewerkt in de volgende documenten.

	GEMEENTERAAD	COLLEGE VAN B&W
BELEIDSNOTA / KADERNOTA	KADERNOTA GRONDBELEID FINANCIELE VERORDENING(EN)	
FINANCIELE PRODUCTEN	JAARREKENING BEGROTING	
RUIMTELIJKE PRODUCTEN	OMGEVINGSVISIE OMGEVINGSPLANNEN	INRICHTINGSPLANNEN VERKAVELINGSPLANNEN WIJZIGINGSPLANNEN EN UITWERKINGSPLANNEN STEDENBOUWKUNDIGE PLANNEN
GRONDEXPLOITATIE	OPENEN GRONDEXPLOITATIES HERZIENE EN GEACTUALISEERDE GRONDEXPLOITATIES AFSLUITEN GRONDEXPLOITATIE BESCHIKBAARSTELLEN KREDIETEN	UITVOERING GRONDEXPLOITATIES UITVOERING RISICOANALYSE OP GRONDEXPLOITATIE SLUITEN ANTERIEURE OVEREENKOMST
VERWERVING	BESCHIKBAARSTELLEN KREDIETEN BESLUITEN TOT VESTIGEN VOORKEURSRECHTEN ONTEIGENINGSVERZOEKEN	VASTSTELLEN VERWERVINGS- STRATEGIE OF PLAN VESTIGEN VOORKEURSRECHTEN STARTEN ONTEIGENINGSPROCEDURES
SAMENWERKINGEN	BESLUIT TOT OPRICHTING OF DEELNEMING IN PRIVAATRECHTELIJKE ENTITEITEN	SLUITEN VAN OVEREENKOMST DEELNAME IN BESTUUR PRIVAATRECHTELIJKE ENTITEITEN
IN- EN VERKOOP	VASTSTELLEN INKOOP- EN AANBESTEDINGSBELEID	UITVOEREN AANBESTEDINGS- PROCEDURES VASTSTELLEN GRONDPRIJZEN

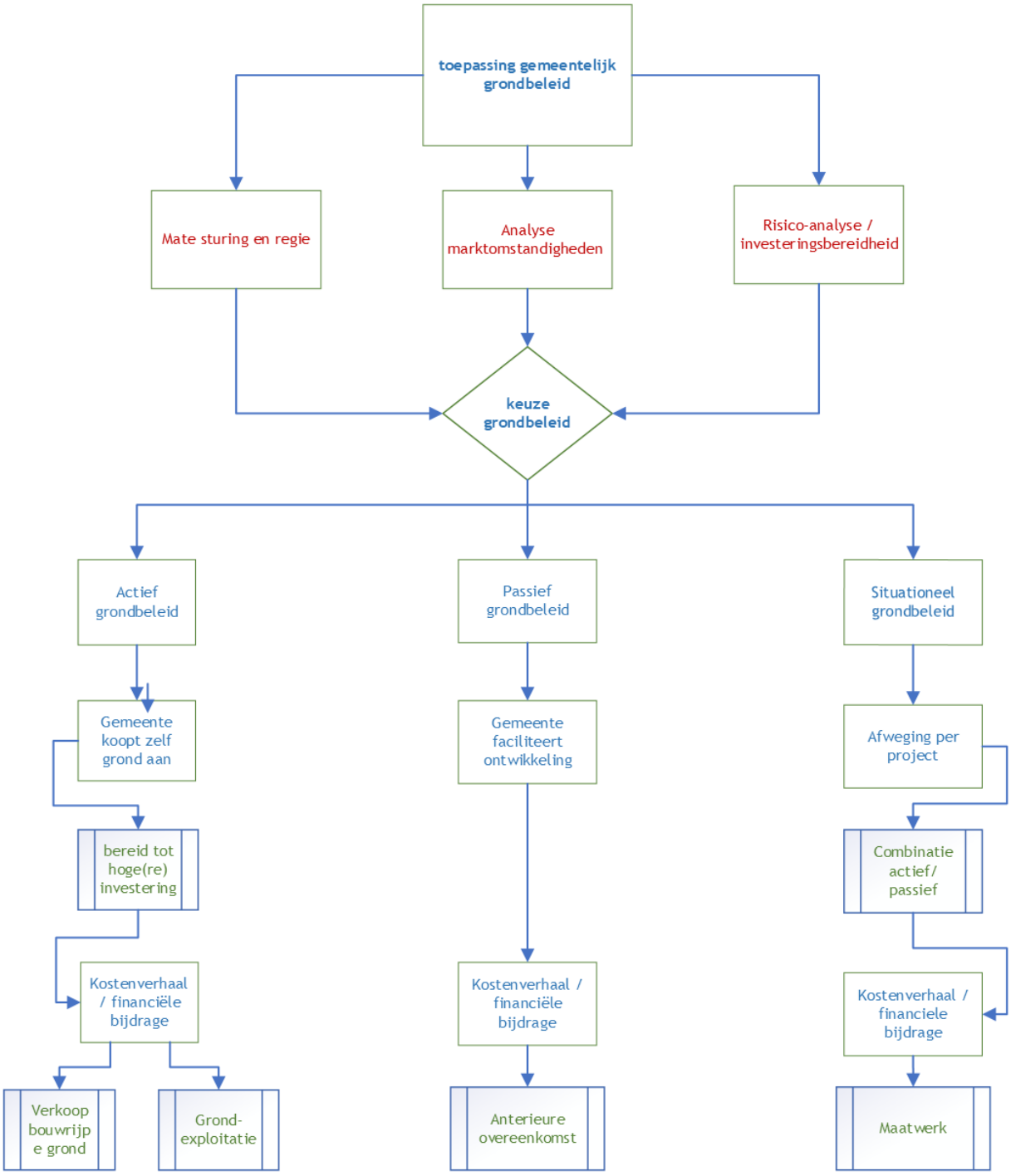
9.2 Hardheidsclausule

In gevallen waarin de strikte toepassing van de bepalingen van deze Kadernota Grondbeleid tot onredelijke of onbillijke situaties zou leiden voor de gemeente of andere belanghebbenden, kan het college van burgemeester en wethouders besluiten hiervan af te wijken.
Dit kan alleen indien:

De gemeente of anderszins belanghebbende een gemotiveerd verzoek indient waarin duidelijk wordt aangetoond dat de toepassing van de kadernota in het specifieke geval leidt tot een onredelijke of onbillijke situatie;
Het college van burgemeester en wethouders na zorgvuldige afweging van de betrokken belangen tot de conclusie komt dat afwijking gerechtvaardigd is;
De afwijking niet in strijd is met de geldende wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het besluit om af te wijken van de kadernota wordt schriftelijk vastgelegd en gemotiveerd. Hierbij wordt aangegeven op welke gronden de afwijking is gebaseerd en welke alternatieve maatregelen worden getroffen om de doelen van de kadernota zoveel mogelijk te waarborgen. Deze clausule biedt ruimte voor maatwerk en flexibiliteit, terwijl de algemene beleidsdoelen en de rechtszekerheid behouden blijven.

Bijlagen

Bijlage I - Glijdende schaal van het grondbeleid

Bijlage II - Stroomschema vormen van grondbeleid