



Nota grondbeleid 2025

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Ambities en beleid	5
Rolkeuze grondbeleid	9
Vormen grondbeleid	12
Verwerving	16
Uitgifte	19
Grondexploitatie	22
Bijlage 1 bronnen	25
Bijlage 2 begrippen	26





Inleiding

De Nota grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen die de kaders schetst voor het grondbeleid van de gemeente Buren. De nota is geen wettelijke verplichting en er is binnen de Financiële verordening geen termijn voorgeschreven waarbinnen het grondbeleid herzien moet worden. Er is daarom in deze versie dan ook geen werkingsduur opgenomen. Wel is getracht meer ruimte te geven voor flexibiliteit in de uitvoering van het beleid waardoor er meer situationeel kan worden gehandeld. Hierdoor kan gemakkelijker meebewogen worden met korte termijn belangen en specifieke situaties zonder eerst het beleid te hoeven herzien.

Deze nieuwe Nota grondbeleid is geschreven omdat de vorige versie aan herziening toe was. De belangrijkste redenen zijn de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de behoefte vanuit de raad aan een actievere grondpolitiek. Er is daarbij een sterke behoefte om meer in te kunnen spelen op de actualiteit bij het bepalen van de beleidsvorm en rolkeuze, zowel binnen een gegeven periode als ook per project. De actualiteit wordt door meerdere factoren bepaald. Denk daarbij aan zaken als politiek, economie, ingrijpende gebeurtenissen als oorlogen en corona op bovengemeentelijk niveau, maar denk bijvoorbeeld ook aan aangedragen initiatieven ten aanzien van een specifieke (kleinschalige) locatie in de gemeente.

Zo is er op het moment van schrijven van deze nota behoefte aan het voeren van een actievere grondpolitiek, onder andere om aan de woningbouwopgave te kunnen voldoen. Met actieve grondpolitiek wordt bedoeld dat er (pro-)actiever op de actualiteit bij de ontwikkelingen wordt ingespeeld, ongeacht de daarbij te hanteren rolkeuze en beleidsvorm. De gewenste grondpolitiek kan echter volgend jaar door nieuwe ontwikkelingen en bijbehorende inzichten weer anders zijn.

Bij het opstellen van deze nota is er daarom voor gekozen de verschillende rolkeuzes en beleidsvormen weer te geven, zonder daarbij een specifieke voorkeur van de gemeente Buren aan te geven. In de Nota grondbeleid staat tevens welke instrumenten kunnen worden ingezet om het ruimtelijk beleid tot uitvoering te brengen. Deze nota geeft dus aan hoe we als overheid onze rol kunnen pakken en welke instrumenten daarvoor beschikbaar zijn. In de nota is waar mogelijk doorverwezen naar andere beleidstukken om inhoudelijke overlap tussen de diverse documenten tot een minimum te beperken.

Mocht een tijdelijke beleidsmatige (bij-)sturing gewenst zijn dan kan daarvoor gebruik worden gemaakt van onder andere de begroting en de jaarrekening. Hierin kan als dit echt nodig is een voorkeur voor een bepaalde beleidsvorm en/of rolkeuze voor de korte termijn worden weergegeven, inclusief de beoogde effecten en (financiële) consequenties daarvan. Dit heeft als voordeel dat via die jaarlijkse documenten meer op de actualiteit ingespeeld kan worden zonder dat de Nota grondbeleid daarvoor herzien hoeft te worden.

Het grondbeleid is geen doel op zich maar een essentieel middel om maatschappelijke doelstellingen te realiseren in samenwerking met derden. Het grondbeleid bepaalt niet de ambities en prioriteiten van het tot uitvoering brengen van het ruimtelijk beleid. Er is geen winstdoelstelling maar een maatschappelijke doelstelling. 'Grond' kan daarbij als onderdeel van een lange termijnoplossing worden gezien. Denk daarbij aan het strategisch aankopen van gronden voor toekomstige doeleinden die op het moment van aankoop nog niet uitgewerkt zijn.

Waar de vorige nota meer tot doel had de voorkeur voor een bepaalde rolkeuze en beleidsvorm van de raad weer te geven, heeft deze nota dus meer een algemeen informatief karakter en kan gezien worden als 'de gereedschapskist'. De beoogde doelgroep waarvoor deze nota is geschreven is daarmee dan ook verbreed naar iedereen die er mee te maken heeft (raad, college, ambtenaar, burger, ontwikkelaar, ...).

An aerial photograph of a Dutch town, likely in the Netherlands, featuring a prominent church with a tall spire, a large green park area, and a dense residential area with red-tiled roofs. The town is surrounded by lush greenery and trees, with a body of water visible in the background. The text "Ambities en beleid" is overlaid in white on the image.

Ambities en beleid

De ruimtelijke ambities en het bijbehorende grondbeleid van de gemeente Buren worden mede gevormd door een doorvertaling van landelijke naar provinciale doelstellingen. De provinciale doelstellingen worden vervolgens vertaald naar regiodoelstellingen. De gemeente Buren is onderdeel van regio Rivierenland. Binnen de regio worden afspraken gemaakt over de inpassing van het gemeentelijk beleid binnen de regionale afspraken en provinciale en landelijke doelstellingen. Bijvoorbeeld over de uitgifte van gronden voor bedrijven en het aantal op te leveren woningen. Dat betekent dat de gemeente Buren de ontwikkelingen van bedrijventerreinen en woongebieden niet alleen bepaalt.

Uiteraard gaat de doorvertaling van landelijk beleid naar lokale invulling gepaard met aanvullende specifieke gemeentelijke doelstellingen. Zowel bestuurlijke als maatschappelijke doelstellingen spelen daarbij een rol en kunnen de locatieontwikkelingen sec overstijgen. De Omgevingsvisie van de gemeente Buren is 'de kapstok' voor het ruimtelijk beleid. Daarnaast zijn ook de Woondeal en de gemeentelijke programma's in het kader van de omgevingsvisie van belang.

Een dilemma voor een goed functionerend grondbeleid zijn juist al die regels waar gemeenten, dus ook de gemeente Buren, vanuit het rijk aan moeten voldoen. Gemeenten zijn daardoor in verhouding zeer veel tijd kwijt aan de inrichting van de boekhouding, accountantscontroles en externe adviesbureaus. Dit vraagt om een doordachte en zo efficiënt mogelijke aanpak om de druk op de capaciteit en inzet daarvan zo beperkt mogelijk te houden. Toekomstige vraagontwikkeling en mogelijke over-programmering moeten zo goed mogelijk in de gaten worden gehouden. Daarvoor is het handig om regelmatig inzicht te krijgen in de daadwerkelijk verwachte (toekomstige) behoefte aan woningen, bedrijventerreinen en maatschappelijke voorzieningen, zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht. Op basis daarvan moet worden nagedacht over de kansen, risico's en onzekerheden die het gevoerde grondbeleid bij de (her)ontwikkeling van locaties in de gemeente met zich mee zal brengen. De raad heeft daarin een kader stellende, sturende en controlerende rol.

De kaders en doelstellingen die bijdragen aan het grondbeleid van de gemeente Buren staan beschreven in onder andere de volgende stukken:

- Omgevingswet;
- Omgevingsvisie, -programma's en -plannen;
- Woningprogramma;
- Visie economie, recreatie en toerisme;
- Programma 'Kostenverhaal en financiële bijdragen';
- Begroting en jaarstukken (paragraaf grondbeleid).

Bij het opstellen van een omgevingsvisie dient de gemeente zich af te vragen of het zich actief op de grondmarkt zou moeten begeven. Hiervoor dienen bijvoorbeeld de eigendomssituatie en de risico's van speculatie in beeld te worden gebracht. Het grondbeleid wordt vervolgens als instrument ingezet om aan het wensbeeld op het gebied van wonen, werken, welzijn, infrastructuur, milieu en landschapsontwikkeling invulling te geven.



De gemeente wil het wonen en leven voor haar inwoners nog mooier maken. Het uitgangspunt daarbij is een maatschappelijk verantwoord resultaat binnen de financiële mogelijkheden. Een positief resultaat op die investeringen is het streven. Echter sommige investeringen kennen andere maatschappelijke korte- en/of lange termijnbelangen. Denk daarbij onder andere aan sociale belangen of belangen op het gebied van duurzaamheid en gezondheid. De Omgevingswet geeft die ruimte.

Het is dus van belang om naar het grotere geheel te kijken en een bredere afweging te maken dan op basis van alleen het financiële plaatje van de grond. Daarnaast is het soms mogelijk de haalbaarheid van een project te vergroten als gebruik kan worden gemaakt van bijdragen vanuit het Rijk, de Provincie of vanuit andere gelden vanuit de gemeente. De kans op een eventuele bijdrage kan groter worden als vanuit een integrale afweging naar meerdere aspecten gekeken wordt. Ook kunnen bijvoorbeeld winstgevende projecten helpen verliesgevende projecten mogelijk te maken als gekeken wordt vanuit het algemeen belang in het grotere geheel of op langere termijn.

In de BBV (Besluit begroten en verantwoording provincies en gemeenten) is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening er een afzonderlijke paragraaf over het grondbeleid moet worden opgenomen. De Nota grondbeleid beschrijft het beleid in algemene zin en over de langere termijn bezien. In de begroting en jaarrekening kan waar nodig een toelichting worden gegeven op de invulling op de uitvoering van het beleid op de kortere termijn. In aanvulling op de verplichte onderdelen op grond van het BBV heeft de gemeente Buren in de financiële verordening vastgelegd dat aanvullende informatie wordt opgenomen over:

- de verwerving van gronden;
- de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.

Wettelijk kader

Op het verwerven, in exploitatie nemen, bewerken en uitgeven van gronden en voor het gemeentelijk contractmanagement zijn zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijk wettelijke kaders van toepassing:

- op alle overeenkomsten en gronduitgiftes in eigendom of erfpacht is het Burgerlijk Wetboek van toepassing, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur;
- op overeenkomsten over kostenverhaal is tevens de Omgevingswet van toepassing. De Omgevingswet bevat een regeling voor afdwingbaar kostenverhaal en financiële bijdragen. Het voorkeursrecht en onteigening zijn ook geregeld in de Omgevingswet;
- voor de gemeentelijke grondexploitaties stelt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten regels;
- bij toepassing van deze wettelijke instrumenten dienen ook andere wetten en regels in acht genomen te worden, zoals de Wet Bibob, de Aanbestedingswet en de Europese regels over staatssteun en mededinging. Voor Bibob en aanbesteding gelden ook gemeentelijke regels.

(Bron: Rotterdams grondbeleid, 15 februari 2024)

Kostenverhaal

De omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen te verhalen op de initiatiefnemers. In de omgevingswet staan de spelregels voor het bepalen van de plankosten en de financiële bijdragen voor het kostenverhaal. Voor een verdere toelichting op het kostenverhaal wordt verwezen naar het programma 'Kostenverhaal en financiële bijdragen' van de gemeente Buren.

Verhaal van kosten op basis van baatbelasting

Baatbelasting kan als hulpmiddel worden ingezet om de ontwikkeling van gronden die in het bezit van investeerders zijn te stimuleren. Baatbelasting kan worden geheven om de kosten van investeringen van de gemeente in de openbare ruimte te verhalen bij degenen die baat hebben bij de investering. Die baat is over het algemeen zeer moeilijk aan te tonen, wat maakt dat het middel zeer moeilijk inzetbaar is. Het instrument van baatbelasting wordt landelijk gezien dan ook vrijwel niet toegepast.

An aerial photograph of a village in autumn. A prominent white church with a tall, square brick tower is the central focus. The church is surrounded by residential houses with red-tiled roofs. A winding road runs through the village, lined with trees showing yellow and orange autumn foliage. In the background, there are green fields and distant hills under a hazy sky.

Rolkeuze grondbeleid

De gemeente Buren heeft te maken met een verscheidenheid aan projecten. Samen met de eerder genoemde veranderende (markt-)omstandigheden vraagt dit om maatwerk per project. Welke rol het best past moet bewust per situatie worden afgewogen en hangt onder andere af van de (eigendoms-)situatie, de aard en kenmerken van het te ontwikkelen gebied, de gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen, enzovoort.

Mogelijke situaties en rollen

De gemeente Buren kan verschillende rollen vervullen bij de inzet van het grondbeleid en deze rollen variëren in de tijd. De rol die de gemeente hanteert is afhankelijk van de gewenste mate van sturing door de gemeente en grondpositie van de gemeente op de project- of gebiedsontwikkeling.



Belangrijke factoren die meespelen bij het maken van de rolkeuze van de gemeente zijn:

- of en hoe een project bijdraagt aan gemeentelijke ambities en beleidsdoelstellingen;
- wat de eigendomssituatie is van de betrokken grondposities;
- in hoeverre de markt bereid is het project (actief) op te pakken;
- de (financiële) impact en mogelijke risico's voor de gemeente;
- hoe de bestaande projectenportefeuille is samengesteld;
- in hoeverre de personele capaciteit van de gemeente toereikend is.

Ook is het mogelijk dat door gewijzigde omstandigheden gedurende de projectperiode de rolkeuze moet worden bijgesteld. Het kan zijn dat dan ook de bijbehorende besluitvorming herzien moet worden. Dit kan financiële consequenties hebben.

Onder vermelde overzicht toont een schematische uiteenzetting en korte toelichting van de kenmerken van de gemeentelijke rollen

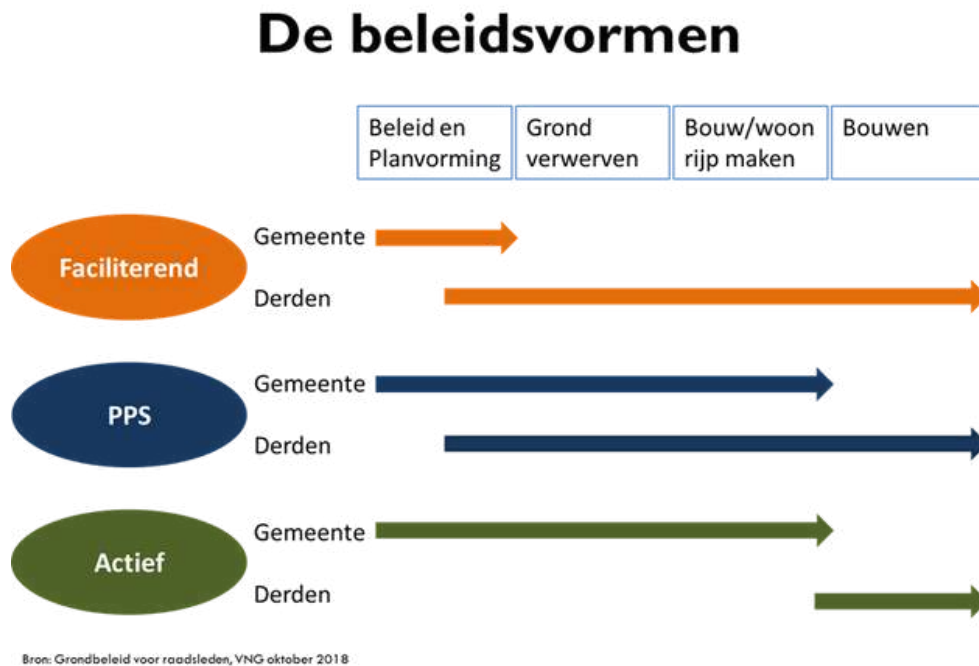
	Sturen zonder grondpositie 'verleiden'	Sturen met grondpositie 'Ontwikkelen'	Faciliteren zonder grondpositie 'Meewerken'	Faciliteren met grondpositie 'Inbrengen'
Grondpositie	Nee of ondergeschikt	Ja en anders verwerven	Nee of ondergeschikt	Ja maar in principe geen nieuwe verwervingen
Rol van de gemeente	Actieve regie, sturend en verleidend	Actieve regie, sturend en grondproductie	Reguliere publieke taak en meewerkend	Reguliere publieke taak en inbreng van grond
Rol van de markt	Markt neemt initiatief en anders markt verleiden	Markt is volgend	Markt neem initiatief	Markt neemt initiatief
Maatschappelijke impact	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen	Belangrijke publieke doelstellingen
Financiële aspecten	Waardeontwikkeling voor gemeente door ontheffingsvergoeding/kostenverhaal/bijdragen	Grondexploitatie (+ of -) volledig door gemeente	Waardeontwikkeling voor gemeente door ontheffingsvergoeding/kostenverhaal/bijdragen	Waardeontwikkeling (+ of -) gedeeltelijk voor gemeente
Risicoprofiel en risicobereidheid	Geen tot beperkte investeringen	Risicodragend investeren (resultaat locatie afhankelijk)	Geen tot beperkte investeringen	Mogelijk beperkte investeringen

Bron: Rotterdams grondbeleid, 15 februari 2024

An aerial photograph of a Dutch village. In the foreground, a paved road with white dashed lines curves through a green field. A row of trees separates the road from a cluster of houses with dark roofs. A church with a tall, pointed steeple stands out among the houses. In the background, a large body of water, possibly a lake or a wide river, stretches across the landscape under a blue sky with scattered white clouds. The overall scene is peaceful and rural.

Vormen grondbeleid

Om de ruimtelijke ambities te realiseren kan een gemeente zich op verschillende manieren opstellen binnen de grondmarkt. Welke rol de gemeente daarbij speelt en welke vorm wordt gehanteerd wordt per ontwikkeling bepaald. In de onderstaande figuur worden de beleidsvormen betrokkenheid van de gemeente en derden is in de verschillende fasen van ontwikkeling.



De gemeente kan ervoor kiezen ontwikkelingen in gang te zetten en de eigen locatie zelf te tot aan de bouwfase te ontwikkelen (actief grondbeleid). Ook kan de gemeente faciliterend zijn en het project laten ontwikkelen door private partijen (faciliterend grondbeleid). Tussen deze twee uitersten bevinden zich een aantal mengvormen. Deze mengvormen zijn vormen van publiek-private samenwerking (PPS) waarbij de gemeente samenwerkt met private en soms ook andere publieke partijen (derden). Elke vorm of tussenvorm kent specifieke voor- en nadelen en bijbehorende financiële risico's.

Overigens is het niet zo dat alleen bij 'actief grondbeleid' de gemeente een actieve rol heeft. Ook het faciliterend grondbeleid en de mengvormen kunnen actief aangejaagd en begeleid worden of de noodzaak daartoe hebben.

De gemeente kan afspraken met derden vastleggen in een overeenkomst. Dat kan in een anterieure overeenkomst of een posterieure overeenkomst. De invulling van een anterieure en een posterieure overeenkomst is gebaseerd op onderhandelingen tussen de gemeente en de derden. Grondbezit verstevigt de onderhandelingspositie.

Actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid heeft de gemeente de benodigde gronden in bezit of verwerft deze. De gemeente beheert de gronden, maakt ze eventueel bouwrijp en geeft ze uit. De gemeente heeft meer sturingsmogelijkheden over de ontwikkeling dan bij faciliterend grondbeleid en bij publiek-private samenwerking.

Het voordeel van het voeren van een zuiver actief grondbeleid is dat de gemeente meer regie heeft op de ontwikkeling. Ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen kunnen eenvoudiger worden behaald. Daarnaast is er de mogelijkheid kosten door te berekenen in de uitgifteprijs. Het nadeel is dat de gemeente alle risico's draagt zoals de kosten voor in bezit zijnde gronden die niet of later geëxploiteerd worden. Andere risico's zijn bijvoorbeeld lagere uitgifteprijzen (tegenvallende inkomsten) en tegenvallende ontwikkelingskosten.

Bij actief grondbeleid wordt een clause in de overeenkomst met de projectontwikkelaar opgenomen dat er een terugleverplicht, zonder schadeloosstelling, geldt als er niet gestart wordt met de realisatie na 2 of 3 jaar. De grond moet dan aan de gemeente worden terug geleverd als de ontwikkelaar niet op tijd start. De gemeente heeft dan de mogelijkheid met een andere partij door te gaan met de beoogde ontwikkeling van de grond.

Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid betekent kortweg dat de gemeente medewerking verleent (o.a. planologisch, kennis, prioriteitstelling, etc.). Bij een zuiver faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich tot het in procedure brengen van het omgevingsplan. Het initiatief voor een ontwikkeling wordt overgelaten aan private partijen. De gemeente koopt geen grond aan.

De gemeente draagt de zorg voor de aanleg van het openbaar gebied en het realiseren van de objecten ten behoeve van maatschappelijke doeleinden (bijvoorbeeld scholen, gemeenschapsvoorzieningen). Dit kan door de gemeente worden uitgevoerd, maar veelal wordt dit door de betrokken private partijen gerealiseerd.

Het voordeel van het voeren van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente geen grondexploitatie voert en alleen investeert in plankosten. Het nadeel is dat de gemeente minder grip heeft op de gewenste maatschappelijke doelstellingen. De instrumenten die de gemeente bij faciliterend grondbeleid inzet zijn het omgevingsplan (maatschappelijke doelstellingen) en de anterieure of posterieure overeenkomst (afspraken omtrent planning en kostenverhaal).

PPS

Bij een PPS constructie kan de gemeente bepalen wat de gemeente gaat oppakken en wat de projectontwikkelaar oppakt en wie waarvoor verantwoordelijk is. Bij een PPS constructie kan de gemeente een deel van de gronden van de projectlocatie inbrengen, maar dit is niet noodzakelijk. Een samenwerking in de vorm van een PPS kan op zeer veel verschillende manieren worden vormgegeven. Een gemeente kan per grondexploitatie bepalen in welke fase zij in een projectontwikkeling betrokken wil zijn of, zo mogelijk, helemaal niet betrokken wil zijn.

Een schets van de verschillen tussen de drie vormen van grondbeleid.

	Faciliterend	PPS	Actief
Ruimtelijke doelen bij het bestemmingsplan en projecten	Afspraken nodig met ontwikkelende partij. Sturen door goede kaderstelling vooraf en met exploitatieplan of anterieure overeenkomst	Deels gelijk aan faciliterend, maar met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerkingsrelatie	Omdat de planvorming bij de gemeente ligt, kan direct op de ruimtelijke doelen worden gestuurd.
Financiële risico's	Ontwikkelende partijen lopen de financiële risico's. Zij kunnen profiteren van een positief saldo grondexploitatie.	De verdeling van de financiële lasten en lusten is een kernpunt van de PPS. Risico's worden gedeeld met een bepaalde verdeelsleutel.	Een groot deel van de risico's en de opbrengsten ligt bij de gemeente. Bij een bouwclaim heeft de gemeente zich bovendien verbonden aan één afnemer.

Bron: Grondbeleid voor raadsleden, VNG oktober 2018

Voor het voeren van een actief grondbeleid is financiële dekking nodig. Dit geldt in mindere mate en afhankelijk van de gekozen inrichting ook bij het aangaan van een PPS. Voor de financiering wordt in beginsel aanspraak gemaakt op de algemene reserve. Daarnaast ligt het risico (deels) bij de gemeente. Zowel een actief grondbeleid als het aangaan van een PPS kan dus niet ongelimiteerd plaats vinden. De raad dient te bepalen welk deel van de Algemene Reserve gebruikt mag worden als er geen andere vorm van (deel)financiering is. Tevens bepaalt zij welk financiële en juridische risico's zij acceptabel vindt binnen de daarvoor geldende wettelijke regels.

Naast voornoemde financieringsimpact per beleidsvorm geldt ook dat een actievere grondpolitiek met zich meebrengt dat er meer ambtelijke capaciteit nodig is en er tevens meer budget nodig is voor de daarbij behorende ondersteunende diensten. Idealiter wordt dit op termijn weer afgedekt door de extra inkomsten uit of als gevolg van de ontwikkelingen maar het vergt op zijn minst veelal een meerjarige voorinvestering.

Naast de risico's van actief grondbeleid zijn er ook kansen. Door goede zakelijke afspraken kan per project winst worden gegenereerd. Hoewel de gemeente geen commerciële instelling is, mag zij wel zakelijke activiteiten uitvoeren en daarmee middelen (winst) genereren. Deze middelen kunnen gebruikt worden om maatschappelijke doelen te bereiken. Denk daarbij aan het uit kunnen voeren van zeer gewenste maar niet renderende andere projecten en het in stand kunnen houden van bijvoorbeeld een openbare bibliotheek, het beschikbaar houden van leerlingen vervoer et cetera.



Verwerving

A photograph of a church with a tall, dark steeple and a white tower, situated behind a row of modern brick houses. Many of the houses have solar panels installed on their roofs. The scene is set against a cloudy sky with soft, pinkish light. In the foreground, there is a green lawn and some bare trees.

Om aan de gewenste ruimtelijk invulling te voldoen en deze te borgen kan de gemeente besluiten gronden aan te kopen. De gemeente kan de gronden verwerven wanneer de planvorming al concreter is. De gemeente kan ook meer strategisch en vooruitlopend op de verwachte planvorming gronden aankopen. Het doel is de regie te verkrijgen op bepaalde ontwikkelingen.

Bij het strategisch aankopen van grond kijkt de gemeente naar de haalbaarheid van haar doelstellingen voor het gebied. Op basis hiervan besluit zij of de gronden worden aangekocht. Het strategisch aankopen van grond kan ook betekenen dat de gemeente een deel van de grond in het plangebied in bezit wil hebben om een onderhandelingspositie te verkrijgen en/of te versterken. Een strategische aankoop van grond kan ook ingezet worden als compensatie- of ruilobject.

Ook kan de grondprijs een aanleiding zijn. De verwervingsprijs is laag zolang de plannen nog niet concreet zijn, daarbij wordt meestal wel een nabetalingsclausule afgesproken als de beoogde ontwikkeling gerealiseerd gaat worden. Als de plannen concreter zijn, neemt ook de concurrentie van andere partijen toe en wordt de verwervingsprijs hoger. In de Omgevingsvisie wordt richting gegeven in de gewenste ontwikkelingen. Nadeel is dat de daaruit herleidbare locaties vaak al onder de aandacht van derden zijn wat een prijsopdrijvend effect heeft.

Het vroegtijdig verwerven van gronden brengt risico's met zich mee. In het stadium van strategische grondverwerving is nog niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming over kan gaan. Pas wanneer er concrete plannen zijn, kunnen de kosten 'goedgemaakt' worden in een grondexploitatie. Als de marktwaarde van de grond tussen het tijdstip van verwerving en planvorming daalt, moet de grond worden afgewaardeerd. Dit kan een aanzienlijke last zijn op de balans van de gemeente.

Bij grote, complexe projecten is het goed een verwervingsplan op te stellen. Een verwervingsplan geeft inzicht in de eigendomsverhoudingen, kansen en mogelijkheden voor verwerving. Ook wordt er gekeken naar de risico's zoals:

- faseringsrisico's (afnemende vraag en stijgende kosten);
- renterisico's;
- beleid van hogere overheden;
- de aansluiting op het gemeentelijk beleid.

In een verwervingsplan kunnen de volgende elementen worden opgenomen:

- tijdstip en tempo van verwerving;
- aankoopprijs;
- gronden met voorkeur voor verwerving;
- relatie private exploitatie;
- tijdelijk beheer en de wijze van verwerving.

Het verwervingsplan geeft informatie over de economische uitvoerbaarheid van het plan. Het plan is de basis voor de strategie voor verwerving. Het heeft daarom een vertrouwelijk karakter. De gemeente kan de gronden verwerven op basis van minnelijke verwerving, het vestigen van een voorkeursrecht of onteigening. Per beoogde verwerving dient de raad expliciet te kiezen voor de gewenste vorm van verwerving.

Minnelijke verwerving

Bij een minnelijke verwerving handelt de verkoper op vrijwillige basis. Via onderhandeling met de eigenaar of adviseurs probeert de gemeente vastgoed (gronden eventueel met opstallen) aan te kopen als:

- toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;
- strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel;
- compensatie- of ruilobjecten.

Vestiging van een voorkeursrecht

De gemeente Buren heeft de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op de daarvoor in aanmerking komende gronden. Dit kan door het toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Met de inzet van een voorkeursrecht kan de verwerving door de gemeente worden ondersteund. Vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat een eigenaar niet tot verkoop mag overgaan voordat hij zijn eigendom aan de gemeente te koop heeft aangeboden. In een gebied waar een voorkeursrecht op rust is het voor particuliere partijen, zoals ontwikkelaars en speculanten, niet meer mogelijk om onroerende zaken te verwerven. Het inzetten van het voorkeursrecht kan daardoor ook helpen tegen grondspeculatie en prijsopdrijving.

Het vestigen van een voorkeursrecht kent een zorgvuldige procedure. Het voorkeursrecht moet gevestigd worden voordat een omgevingsplan in procedure wordt gebracht. Door het College van B&W kan een voorlopig voorkeursrecht van 3 maanden worden gevestigd. Vervolgens is het aan de gemeenteraad om een besluit te nemen over het vestigen van een voorkeursrecht voor 3 jaar. Indien nodig zijn er voor de gemeenteraad verschillende mogelijkheden om daarna een opvolgend voorkeursrecht vast te stellen. Een perceel kan ruim 16 jaar via een planologisch voornemen (3 jaar), vervolgens de omgevingsvisie (3 jaar) en tot slot het omgevingsplan (2x5 jaar) met een voorkeursrecht worden belast. Vanwege de aard van het proces en de gevraagde zorgvuldigheid daarvan is met name het hanteren van opvolgend voorkeursrecht in veel gevallen een duur proces.

Onteigening

De procedure voor onteigening kan worden ingezet als het algemene belang groter is dan het individuele belang van de eigenaar en de eigenaar niet mee wil werken aan het realiseren van de gewenste bestemming. De gemeenteraad neemt het besluit daartoe. De gemeente heeft gepoogd de gronden minnelijke te verwerven, danwel de eigenaar de gelegenheid te bieden de bestemming zelf (mede) te realiseren. Indien dit proces niet tot het gewenste resultaat leidt kan de gemeente overwegen om tot onteigening over te gaan. Betrokkenen dienen hierover ruim van te voren geïnformeerd te worden. Onteigening is voor eigenaren en andere belanghebbenden een zeer ingrijpend instrument. Onteigening heeft dan ook niet de voorkeur.

In de Omgevingswet is het zelfrealisatierecht beperkt. De eigenaar moet binnen drie jaar starten met de verwezenlijking van de beoogde ontwikkeling omdat er anders alsnog een titel is voor onteigening.

Prijsbepaling en vergoedingen

Om te voorkomen dat de gemeente ongeoorloofde staatsteun verstrekt, verwerft de gemeente tegen een marktconforme prijs. Voor het bepalen van een marktconforme prijs wordt veelal een onafhankelijke taxateur ingeschakeld. Indien er sprake is van actieve verwerving kan naast de waarde van de onroerende zaak ook sprake zijn van bijkomende vergoedingen. Deze vergoedingen zijn dan ter compensatie van de bijkomende kosten (denk aan inkomstenderving, deskundigenkosten, etc.).



Uitgifte

De grond die de gemeente Buren in eigendom heeft of verkrijgt is in principe bedoeld om de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente te verwezenlijken. Het uitgeven van die (bouw)grond aan particulieren en andere marktpartijen kan op verschillende manieren. De gemeente kan zelf de grond bouwrijp maken en vervolgens uitgeven maar kan het bouwrijp maken ook aan de marktpartijen overlaten. Uitgangspunt bij de uitgiftevoorwaarden is dat deze te handhaven zijn.

Het verkoopbeleid staat beschreven in 'Spelregels verkoop gemeentelijk vastgoed 1.0'.

Uitgiftevoorwaarden

Bij de gronduitgifte voor zowel levering in eigendom als erfpacht sluit de gemeente Buren in de aktes aan bij het bouwprogramma en de gebruiksmogelijkheden. De algemene voorwaarden kunnen worden ingezet voor het bereiken van andere beleidsdoelstellingen, zoals het tegengaan van ondermijning. Tevens is het contractueel mogelijk op een aantal punten specifiekere eisen te stellen dan publiekrechtelijk. Daarbij geldt wel dat wat publiekrechtelijk geregeld kan worden, dat ook zo moet. De gemeente Buren kan bij de gronduitgifte bijvoorbeeld voorwaarden stellen over (niet-limitatief):

- het bouwprogramma (functie en volume);
- de woningtypes, aantallen en situering;
- de woningbouwcategorieën zoals sociale huur- en koopwoningen, middenhuurwoningen, middenkoopwoningen en vrije kavels, maar ook de nadere onderverdeling daarvan;
- de instandhouding van bepaalde woningbouwcategorieën gedurende een bepaalde termijn;
- het aandeel bedrijfsruimte en toegestane bedrijfsactiviteiten;
- het aandeel overige (commerciële) werkfuncties (kantoren en detailhandel);
- eventuele onderhouds- en vernieuwplichten;
- de branchering;
- inrichtingseisen van het perceel;
- parkeeroplossingen, zoals op eigen terrein of elders in de wijk;
- aspecten van duurzaamheid, zoals energie, circulair, klimaatadaptatie, biodiversiteit en gezondheid;
- het behoud van cultuurhistorisch waardevolle bebouwing of structuren;
- de toetsing aan Bibob.

Eigendomsoverdracht

De gemeente Buren verkoopt ook gronden aan derden (juridische en economische eigendomsoverdracht). Daarbij moet onder andere gedacht worden aan de uitgifte van gronden voor woningbouw en bedrijfsterreinen in ontwikkellocaties aan projectontwikkelaars en particulieren en voor de bouw van maatschappelijk vastgoed. In de uitgiftevoorwaarden van deze gronden worden onder meer de diverse beleidsdoeleinden vertaald. Dit kunnen voorwaarden zijn op het gebied van bouwtermijnen, uitgifte doelgroep, antispeculatie en zelfs terreinafbakeningsvoorwaarden.

Erfpacht

Erfpacht is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft de onroerende zaak van de gemeente te gebruiken. Uitgifte in erfpacht wordt in de gemeente Buren gebruikt bij de uitgifte van gronden met een maatschappelijke bestemming en ook commercieel, eventueel in combinatie met de vestiging van een zakelijk recht van opstal. De gemeente blijft eigenaar van de grond en behoudt daardoor invloed op het gebruik en de bestemming (mits de erfpachttermijn is beperkt). Een ander voordeel, mits als zodanig geregeld bij de uitgiftevoorwaarden, is dat de erfverpachter/gemeente rendement blijft halen uit waardevermeerdering van de grond. Nadeel is dat er een goed administratief beheer dient te worden gevoerd en de gevolgen van een eventueel faillissement van de erfpachter.

Verhuur

In de gemeente worden verschillende gronden en panden verhuurd. Het huurrecht is geregeld in het Burgerlijk wetboek en wordt hier niet verder toegelicht. De gemeente Buren gebruikt bij huurovereenkomsten de (landelijke) modellen van de Raad voor onroerende zaken (ROZ-modellen).

Ingebruikgeving

Ingebruikgeving wordt bijvoorbeeld gedaan ter overbrugging van een periode van invulling van een definitieve bestemming of ontwikkeling. Indien mogelijk wordt gebruik gemaakt van voortgezet gebruik of wordt de grond (met eventuele opstallen) tijdelijk gebruikt voor andere doeleinden. Dit wordt per situatie bepaald en altijd middels een overeenkomst vastgelegd met de gebruiker, zo ook een eventuele vergoeding voor het gebruik. Belangrijk uitgangspunt is echter wel dat de grond tijdig beschikbaar is voor de beoogde gebiedsontwikkeling. De kosten en eventuele opbrengsten kunnen onderdeel zijn van de (toekomstige) grondexploitatie.

Pacht

Pachtcontracten worden onderscheiden in contracten voor pacht van los land korter dan zes jaar (geliberaliseerde pacht) en contracten van zes jaar en langer (vaste pacht). Bij pachtcontracten korter dan zes jaar hebben partijen contractsvrijheid. In de gemeente Buren hebben de geliberaliseerde pachtcontracten 'standaard' een termijn van drie jaar en worden ze daarna steeds opnieuw uitgegeven via een openbare inschrijvingsprocedure.

Andere zakelijke rechten

Andere (beperkte) zakelijke rechten worden veelal gevestigd in combinatie met eigendomsoverdracht of erfpacht van grond waarop de betreffende rechten (of plichten) rusten of waarop ze worden gevestigd. Erfdienstbaarheden kunnen onder bijzondere omstandigheden voortvloeien uit de wet. Andere (beperkte) zakelijke rechten zijn:

- erfdienstbaarheden, worden toegepast als dat gewenst is. Bijvoorbeeld het recht van overpad.
- kwalitatieve verplichtingen, een verplichting alleen toepasbaar op de voorwaarde 'om iets te gedogen of niet te doen', worden toegepast als dat gewenst is. Bijvoorbeeld het hebben van een vluchtweg.
- mandeligheid, (een wettelijke vorm van mede-eigendom) wordt summier toegepast. Het kan bruikbaar zijn als juridische oplossing in bijzondere situaties, vooral omdat de wet het gezamenlijk onderhoud regelt. Bijvoorbeeld mandeligheid van zogenaamde 'achterpaden'

Hoofdregel daarbij is dat er reëel gehandhaafd kan worden.

Restgroen

Restgroen zijn versnipperde onderdelen van openbaar groen die vaak zijn ontstaan bij de bouw van woningen en bij de aanleg van de openbare wegen. Het zijn groenstroken in woonstraten in de directe woonomgeving. Het restgroenbeleid is in een afzonderlijke notitie uitgewerkt.

Grondprijzen

Bij de uitgifte van gemeentelijke grond wordt in principe een grondprijs in lijn met het grondprijsbeleid gehanteerd. De grondprijzen worden daarvoor zo marktconform mogelijk vastgesteld. De uitgifteprijzen van de gemeente staan beschreven in de grondprijzenbrief die in principe jaarlijks door het college wordt geactualiseerd en vastgesteld. Na vaststelling wordt de grondprijzenbrief openbaar gepubliceerd.

An aerial photograph of a wide river flowing through a lush green landscape. The river is the central focus, with its banks lined with vibrant green fields and scattered trees. In the lower-left corner, a small cluster of houses and a road are visible. Further along the river, a small industrial or farm building with a chimney stands near a wooded area. The sky is a clear blue with a few wispy white clouds. The overall scene depicts a peaceful rural environment.

Grondexploitatie

Grondexploitaties algemeen

De gemeentelijke grondexploitatie is een financieel administratieve weergave van kosten en opbrengsten vanaf start van uitvoering tot aan afronding van een ontwikkeling van een specifiek gebied. Om rekening te houden met veranderende kosten en opbrengsten en rente-effecten, wordt de weergave in de tijd gefaseerd. Daarbij worden toekomstige kosten en opbrengsten naar een huidige waarde (contante waarde) teruggerekend.

Kosten- en opbrengstensoorten

In het Omgevingsbesluit staat welke kostensoorten tot de grondexploitatie behoren. Er worden alleen kosten aan de grondexploitatie toegerekend als ze voldoen aan de PTP-criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit). Eventuele kosten voor aan te leggen bovenwijkse voorzieningen kunnen, voor zover ze voldoen aan de PTP-criteria, in de grondexploitatie worden opgenomen. Opbrengsten kunnen naast grondopbrengsten bestaan uit bijdragen van derden en eventuele subsidies.

In de Omgevingswet zijn nadrukkelijk aspecten als gezondheid en duurzaamheid opgenomen. Bij het opstellen van een grondexploitatie verdient het dan ook aanbeveling om waar nodig/mogelijk deze aspecten mee te nemen in de kosten en baten van een gebiedsontwikkeling. Zo ontstaat er meer samenhang in het beeld van de project gerelateerde kosten en opbrengsten en het maatschappelijk belang.

Ter voorbereiding op een project zal de gemeente al de nodige (plan-)kosten maken om te komen tot een grondexploitatie. Conform de BBV is het toegestaan de voorbereidingskosten voor grondexploitatie te activeren als immateriële vaste activa (IVA). Deze kosten kunnen dan bij de feitelijke start worden meegenomen in de grondexploitatie.

Risicomanagement, herziening en afsluiting van grondexploitaties

Aangezien grondexploitaties over het algemeen meerjarig van aard zijn kunnen de omstandigheden gedurende de looptijd wijzigen. Om de financiële risico's voor de gemeente te beperken dient jaarlijks per individuele grondexploitatie een risicoanalyse te worden uitgevoerd. Zo worden project specifieke risico's zo goed mogelijk opgevangen. Indien nodig worden de langjarige parameters rentepercentage, discontovoet en kosten- en opbrengstontwikkeling aangepast.

Naast een eventuele aanpassing van de langjarige parameters vindt er een jaarlijkse herziening van de exploitatie plaats ten aanzien van de voortgang. De herziening wordt verantwoordt bij de jaarrekening. De herziening geldt dan als geactualiseerde grondexploitatie.

Een grondexploitatie wordt afgesloten wanneer deze volledig is uitgevoerd. Indien er sprake is van een klein resterend deel kan de gemeente ervoor kiezen om de grondexploitatie af te sluiten. Het resterende deel wordt dan geadministreerd als een restgebied. Hiervoor gelden speciale regels. De grondexploitatie kan ook afgesloten worden indien onverhoopt een project tussentijds gestopt wordt.

Verantwoording grondexploitaties

Weerstandsvermogen

In de begroting is een paragraaf "Weerstandsvermogen" opgenomen. Deze paragraaf benoemt de risico's waarmee de gemeente te maken krijgt. De risico's van grondexploitatie maken hier onderdeel van uit.

Reserves en voorzieningen

De raad heeft een Nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Deze nota wordt jaarlijks geactualiseerd. Voor de reservepositie verwijzen wij naar deze nota.

Winst- en verliesnemering

Voor winst- en verliesnemering van de grondexploitaties worden de regels zoals het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) ze stelt uitgevoerd. Voor voorziene verliezen wordt een voorziening gevormd op het moment dat het verlies berekend wordt. Winsten worden genomen nadat zij gerealiseerd zijn. In de jaarrekening staat een toelichting op de genomen winsten en verliezen van de grondexploitaties.

Vennootschapsbelasting voor overheidslichamen

Per 1 januari 2016 zijn overheidslichamen verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting (VPB) voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Dit kan ook gelden voor een grondexploitatie. Of op basis van de criteria volgens de wet Modernisering VPB-plicht Overheidsondernemingen sprake is van een dergelijke onderneming moet jaarlijks opnieuw worden beoordeeld.

Overige gronden

Indien de gemeente gronden in het bezit heeft die geen onderdeel uitmaken van een actieve grondexploitatie worden deze verantwoord onder de materiële vaste activa. Bij activering van deze gronden in een grondexploitatie, worden ze tegen de laagste van de boekwaarde of de marktwaarde ingebracht in de exploitatie.

Bijlage 1 Bronnen

Meer achtergrondinformatie over grondbeleid kunt u onder andere vinden in de volgende bij de samenstelling van dit document geraadpleegde bronnen:

- Grondbeleid voor raadsleden. Wat u als raadslid moet weten over grondbeleid; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, oktober 2018.
- Position Paper Grond, t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond; Vereniging van Grondbedrijven met medewerking van VNG, 8 februari 2024
- Rotterdams grondbeleid; Gemeente Rotterdam, 15 februari 2024

Bijlage 2 Begrippen

BEGRIJP	TOELICHTING
Actief grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en dan verkoopt aan een ontwikkelaar. Zij kiest daarbij voor gehele of gedeeltelijke overname van het economisch risico op de grondexploitatie.
Anterieur overeenkomst	Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met marktpartijen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan.
Bibop	Wet bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur.
Bouwrijp maken	Grond geschikt maken voor ontwikkeling door bodemsanering, ophogen en andere grondwerken.
Bovenwijkse voorzieningen	Bovenwijkse voorzieningen zijn voorzieningen van openbaar nut (artikel 6.2.5 Bro) waarvan het nut zich uitstrekt over een groter gebied dan een bepaald bouwplan en waarvan de kosten daardoor niet geheel ten laste van dat complex behoren te komen. Het gaat hierbij voornamelijk om infrastructurele werken en maatregelen.
Contante waarde	Een methode om alle kosten en opbrengsten met rente terug te rekenen tot een basisjaar.
Eindwaarde	De verwachte waarde van kosten en opbrengsten tot aan afronding van het project.
Exploitatieplan	Een plan waarin een overzicht in de tijd van kosten en opbrengsten is opgenomen alsmede een overzicht van hoeveel kosten door de partijen in het plangebied aan de gemeente moeten worden betaald. Deze kosten moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.
Faciliterend grondbeleid	Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente de grond niet zelf verwerft, maar de ontwikkeling aan de eigenaren zelf overlaat binnen door de gemeente te stellen kaders.
Grondbeleid	De manier waarop de gemeente en andere spelers omgaan met grond waarop ontwikkeld wordt (van bestemming verandert).
Grondexploitatie	Raming van de kosten over de tijd voor het leveren van bouw- en woonrijpe grond, afgezet tegen de toekomstige opbrengsten van de verkoop van de grond.
Omgevingswet	De Omgevingswet gaat over de ruimte waarin mensen wonen, werken en ontspannen. Deze nieuwe wet voegt oude wetten samen en bevat regels voor wat er buiten te zien, horen en ruiken is.
Particulier opdrachtgeverschap	Particulieren kopen een kavel en bouwen volgens hun eigen ontwerp en kiezen zelf de bouwende partij.
Plankosten	De kosten van de inzet van medewerkers van gemeenten, provincies of het Rijk voor het voorbereiden en uitvoeren van ruimtelijke plannen.
Woonrijp maken	Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering en parkeervoorzieningen
Wvg	De Wet voorkeursrecht gemeenten, vaak afgekort met Wvg, bepaalt dat grondeigenaren verplicht kunnen worden om bij verkoop van hun grond de gemeente de eerste mogelijkheid te geven om tot koop over te gaan. De gemeente, maar ook provincies en het Rijk, hebben het 'recht van eerste koop'.