
Onderwerp Nota Grondbeleid 2023

Zaaknummer		Steller	Jolande de Vries
		Team	Ruimtelijke Ontwikkeling
Raad datum	31 oktober 2023	Teammanager	Veronique Nabben
		Portefeuillehouder	Wim de Schryver

Openbaarheid

Ja, Per direct.

Ter advisering/kennisneming/bespreking

Ter advisering

Voorstel

De raad voor te stellen om:

1. Onder intrekking van de Structuurvisie nota Grondbeleid 2016 de Nota Grondbeleid 2023 vast te stellen, inhoudende:
 - Bij ruimtelijke ontwikkelingen een situationeel grondbeleid te voeren;
 - De mogelijkheid van een grondexploitatie met een negatief saldo niet meer uit te sluiten;
 - Het college van Burgemeester en wethouders toestemming te geven strategische verwervingen te doen tot € 1.000.000,-- per aankoop;
 - De toestemming tot het doen van strategische verwervingen niet beperken tot verwerven ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen, maar ook ten behoeve van andere functies zoals natuur, landschap en klimaat.
2. De nota "wijziging regels courtage" en de onderliggende nota "Courtageregeling" in te trekken."

Inleiding

De opgaven voor ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid en economie in Venray zijn groot: van klimaatopgave en vergroening tot woningbouw om het woningtekort op te lossen en de grote sociale woningbouwopgave. In de Omgevingsvisie heeft de gemeente een aantal ambities verwoord:

- Groen wonen voor iedereen;
- Een gezond Venray heeft de toekomst;
- Venray bloeit, bruist en boeit;
- Natuurlijk Venray!
- Ambities in regionaal perspectief.

De omvang en complexiteit van de ambities vraagt om een gemeente die duidelijk is over haar regierol bij deze ontwikkelingen. Regie kan genomen worden door zelf de ontwikkeling tot stand te brengen of door anderen in de gelegenheid te stellen de ontwikkeling te realiseren met hulp van onze gemeente. Om deze regierol goed uit te voeren is een herijking van het grondbeleid uit 2016 nodig.

Daarnaast heeft uw raad verzocht, op basis van het rekenkameronderzoek en de daaropvolgende besluitvorming, een geactualiseerde nota grondbeleid voor te bereiden. Deze nota ligt nu voor.

Beoogd resultaat

Vaststellen van de Nota Grondbeleid, waardoor de gemeente de nodige gereedschappen beschikbaar heeft die kunnen ondersteunen bij het realiseren van de gemeentelijke doelen op het gebied van wonen, economie, natuur, landschap en dergelijke.

Argumenten

1.1 De Nota Grondbeleid 2023 geeft kaders voor het uitvoeren van het grondbeleid van de gemeente Venray

De gemeente Venray heeft grote ambities voor de toekomst. Er is een forse woningbouwopgave, er wordt gewerkt aan het realiseren van een bedrijventerrein en daarnaast zien we opgaves op het gebied van landschappelijke ontwikkeling in het buitengebied, natuurontwikkeling en klimaatadaptatie. Om veel van deze ambities te kunnen verwezenlijken is grond nodig, maar ook partijen die de ontwikkeling tot stand willen brengen.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het is zeker geen doel op zich en ook geen wondermiddel. Het grondbeleid staat in dienst van de verschillende gemeentelijke beleidsdoelen en moet vooral helpen om deze beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft gereedschappen om de beleidsdoelen te behalen.

In deze nieuwe Nota Grondbeleid leggen wij de kaders van dit nieuwe grondbeleid vast en vullen onze gereedschapskist. We gaan in op de instrumenten die de gemeente kan inzetten, maar ook op de afstemming tussen college en raad, de financiële gevolgen en de algemene rol die de gemeente wil hebben bij het verwezenlijken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking treedt, hebben we in deze Nota de nieuwe wetgeving als uitgangspunt genomen.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid is onze gereedschapskist weer up to date en gevuld en kunnen we verder werken aan het bereiken van onze ambities voor onze mooie gemeente.

Deze Nota Grondbeleid 2023 komt in de plaats van de eerder, als structuurvisie, vastgestelde Nota Grondbeleid uit 2016.

1.2 Met de voorliggende Nota Grondbeleid is uitvoering gegeven aan de uitkomsten van het rekenkameronderzoek

De Nota Grondbeleid is voor het laatst door de gemeenteraad vastgesteld in 2016. Op 22 december 2021 heeft de rekenkamer van de raad een onderzoek aangekondigd over het grondbeleid. Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer opgeleverd door Twynstra Gudde op 8 september 2022. De raad heeft in haar vergadering van 1 november 2022 besloten de conclusies en aanbevelingen als verwoord in het rekenkameronderzoek te onderschrijven en de griffie en het college opdracht te geven om in samenspraak met het presidium uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Eén van deze aanbevelingen was te komen tot een geactualiseerde nota grondbeleid. Deze nota ligt nu voor.

In het rekenkameronderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Stelt de huidige vormgeving van het grondbeleid van de gemeente Venray de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende taken te vervullen?

Deze hoofdvraag wordt in het rapport als volgt beantwoord:

"De uitvoering van het grondbeleid stelt de raad niet optimaal in staat om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Dit is vooral het gevolg van de beperkte rol van de raad bij de strategische rolbepaling en het beperkte inzicht in de bijdrage van het grondbeleid aan de gemeentelijke doelstellingen. De opzet van het huidige grondbeleid is voor de rest toereikend. Wel is het beleid toe aan een actualisatie zodat bijvoorbeeld de grondprijs(methodiek) beter aansluit op de actuele marktomstandigheden en beter wordt aangesloten op de nu geldende ruimtelijke kaders. Deze ruimtelijke kaders, zoals de omgevingsvisie, zijn de afgelopen jaren ontwikkeld en bevatten actuele opgaven en ambities waaraan het grondbeleid kan bijdragen."

Het onderzoeksbureau doet een aantal aanbevelingen. In onderstaande tabel worden deze aanbevelingen weergegeven met in de tweede kolom de wijze waarop dit in de nieuwe Nota Grondbeleid is verwerkt.

Aanbeveling rekenkameronderzoek	Wijze van verwerking in dit voorstel en de nota
Stel als raad een geactualiseerd grondbeleid vast	Een nieuwe Nota Grondbeleid 2023 ligt voor
Laat daarbij het grondbeleid aansluiten op de nieuwe Omgevingswet en neem hierbij de thema's op waaraan het grondbeleid een bijdrage zou moeten leveren	We stellen voor om te kiezen voor situationeel grondbeleid. Dit past goed bij de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. De keuze voor situationeel grondbeleid is gemotiveerd in paragraaf 3.2 van de Nota Grondbeleid. In het hoofdstuk 4 worden de instrumenten van het grondbeleid genoemd en is aangegeven welke wijzigingen er bij de inzet van deze instrumenten zijn in verband met de

Aanbeveling rekenkameronderzoek	Wijze van verwerking in dit voorstel en de nota
	beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet.
Laat daarbij het grondbeleid aansluiten op de nieuwe Omgevingswet en neem hierbij de thema's op waaraan het grondbeleid een bijdrage zou moeten leveren	De gemeentelijke beleidskaders (ambities) zijn opgenomen in afzonderlijke nota's. Denk aan de Toekomstvisie, de Omgevingsvisie, het beleid Wonen en sectorale beleidsdocumenten. Een korte weergave van deze thema's zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van de Nota Grondbeleid.
Voer daarbij het gesprek over de gewenste rolbepaling (actief, passief, situationeel) per opgave in de fysieke leefomgeving en de bijdrage die het grondbeleid kan leveren aan opgaven als klimaatadaptatie of de energietransitie	In februari en maart 2023 is met de raad gesproken over de gewenste rolbepaling. De input van deze, overigens vrijblijvende, gesprekken zijn in de Nota verwerkt.
Weeg in dat kader af of wordt vastgehouden aan het uitgangspunt 'terughoudendheid'. Indien daaraan wordt vastgehouden, maak in het beleid expliciet wat je daaronder verstaat en hoe je om wilt gaan met eventuele uitzonderingen.	In de nieuwe Nota Grondbeleid laten we het uitgangspunt "terughoudendheid" los. Er kan, als de situatie zich voordoet, actievere grondbeleid worden gevoerd. De keuze is niet vrij. Op basis van een beslisboom zoals opgenomen in paragraaf 3.3 wordt deze keuze gemaakt bij iedere majeure ontwikkeling.
Weeg in het kader van het nieuwe grondbeleid af of vastgehouden blijft worden aan het structureel niet aanpassen van de grondprijzen	Bij het bepalen van de uitgifteprijs wordt, behoudens voor sociale woningbouw, uitgegaan van de marktwaarde, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende dorpen. Dit is verwoord in de kaders van uitgifte zoals opgenomen in paragraaf 5.4.
Vraag als raad aan het college inzichtelijk te maken of voor alle relevante beleidsvelden actuele beleidskaders zijn vastgesteld of wanneer deze beleidskaders vastgesteld gaan worden.	Dit is niet een punt dat in de Nota Grondbeleid moet terugkomen, maar op de raadsagenda.
Betrek als college de raad actief en vroegtijdig bij de strategische afweging welke rol de gemeente gaat innemen bij een initiatief of project	Door vaststelling van situationeel grondbeleid is een goede afstemming tussen raad en college nodig. Daarom wordt voorgesteld dat de raad een beslisboom vaststelt en het college deze doorloopt bij de keuze van het grondbeleid per ontwikkeling. Terugkoppeling vindt of via een startnotitie plaats of achteraf (bij kleinere projecten) via de P&C-cyclus. De kaders hiervoor zijn gegeven in paragraaf 3.3 (Beslisboom) en hoofdstuk 6 (verantwoording en governance).
Informeert de raad expliciet en periodiek over de bijdrage van het grondbeleid aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen en opgaven in de fysieke leefomgeving	Dat vindt plaats door de startnotities, de raadsinformatiebrieven over de verschillende ontwikkelingen en de P&C-cyclus.

1.3 De ruimtelijke doelstellingen van de gemeente vergen in sommige gevallen een actievere rol van de gemeente. Daarom wordt gekozen voor situationeel grondbeleid

Met de Nota Grondbeleid 2016 besloot de gemeente om vooral faciliterend grondbeleid toe te passen. De risico's in de markt waren fors en het ruimtelijke instrumentarium gaf de gemeente voldoende armslag om deze faciliterende rol uit te oefenen. De laatste jaren wordt er anders gekeken naar de rol van de gemeente in het fysieke domein. Sindsdien komen een aantal

beleidsdoelen van de gemeente prominenter naar voren. Denk aan de grote (sociale) woningbouwopgave, klimaat, economische ontwikkelingen en ontwikkelingen ter verbetering van natuur en milieu. De omvang en complexiteit van de opgaven op het vlak van woningbouw, groen, duurzaamheid en klimaatadaptatie vragen een actievere gemeentelijke rol, of in ieder geval de mogelijkheid deze rol aan te nemen. Op de meest urgente locaties en daar waar prioritaire opgaven of beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, moet de gemeente de mogelijkheid hebben om actiever te sturen dan voorheen. Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheid te creëren en voor die specifieke locaties een actievere rol van de gemeente mogelijk te maken. Deze actieve rol hoeft de gemeente echter niet voor alle ontwikkelingen op zich te nemen. Daar waar de initiatiefnemer of de markt deze rol naar tevredenheid van de gemeente oppakt, kan de gemeente nog steeds faciliterend optreden.

Er wordt daarom voorgesteld om te kiezen voor een **situationeel grondbeleid**. Regisserend of situationeel grondbeleid houdt in dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste past bij de ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden behaald door facilitair mee te werken aan een plan van derden. In andere gevallen zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zo belangrijk dat de gemeente zelf meer de regie in handen wenst te hebben bij de ontwikkeling. In dat geval kan de gemeente tot een actief grondbeleid komen.

1.4 In sommige gevallen is het noodzakelijk de ruimtelijke ontwikkeling op te pakken, maar zal wellicht geen sluitende grondexploitatie mogelijk zijn.

Bij een situationeel grondbeleid en de doelstellingen waar de gemeente de komende jaren voor staat kan het zijn dat een grondexploitatie bij aanvang geen positief resultaat laat zien. Als de te bereiken doelstellingen dusdanig van belang worden geacht, moet het mogelijk zijn om deze ontwikkeling wel door te zetten. Het kan daarom zijn dat er sprake is van een negatieve grondexploitatie en dat het project toch doorgang moet vinden. In dit geval wordt dit besluit aan de raad vooraf ter kennisneming voorgelegd. In de eerdere Nota Grondbeleid uit 2016 werd een project met een negatieve grondexploitatie bij aanvang uitgesloten. In deze Nota Grondbeleid 2023 wordt deze mogelijkheid wel open gehouden, maar zal altijd in afstemming met de raad moeten worden besloten om het project te laten doorgaan.

1.5 In gevallen waar de gemeente actiever de regie bij de ruimtelijke ontwikkeling wil houden en in wil spelen op kansen in de markt is het nodig dat het college kan beschikken over financiële middelen.

Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van gronden en panden. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. In de eerder Nota Grondbeleid 2016 werd een strategisch verwervingsbudget beschikbaar gesteld van € 300.000,-- per jaar.

Het voorstel is om te kiezen voor een situationeel grondbeleid. Om dat adequaat te kunnen uitvoeren is het nodig om in te kunnen spelen op kansen in de markt. Het college moet de gereedschappen hebben om deze kansen te pakken. Daarom stellen wij voor om aan ons college toestemming te verlenen om strategische verwervingen te doen tot een bedrag van € 1.000.000,--

per aankoop. Bij bedragen van € 1.000.000,- of hoger moet vooraf overleg worden gepleegd met het seniorenconvent.

1.6 De gemeente heeft ook buiten woningbouw en bedrijventerreinen ambities waar gronden voor nodig zijn. Ook daar wil de gemeente kunnen inspelen op de kansen in de markt.

Het eerdere strategisch aankoopbudget was specifiek bedoeld voor aankopen in het kader van woningbouw en bedrijventerreinen. De gemeente heeft echter ook op andere vlakken ambities, denk daarbij aan klimaatadaptatie, landschapsverbetering en natuurontwikkeling. Als er kansen voorbij komen om significant uitvoering te geven aan deze ambities en daar is grond voor nodig, en deze grond komt te koop, dan moet het college ook hier kunnen acteren. We stellen daarom voor om de toestemming om te verwerven tot € 1.000.000,- ook te laten gelden voor verwervingen ten behoeve van deze ambities.

2.1 De courtagereregeling is achterhaald, deze kan worden ingetrokken.

Ten tijde van de woningbouwcrisis is een courtage-regeling ingevoerd voor ontwikkelaars/makelaars als stimulans om gemeentelijke kavels te verkopen. Deze regeling vervalt door het vaststellen van de onderhavige nota. De marktsituatie is immers ten opzichte van toen gewijzigd, waardoor een dergelijke regeling niet meer nodig wordt geacht. Bijna alle kavels zijn verkocht of gereserveerd.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Situationeel grondbeleid kan zorgen voor extra risico bij de begroting

Met situationeel grondbeleid wordt de deur geopend voor een actief grondbeleid bij locaties die niet door de markt worden opgepakt en waar wel grote behoefte bestaat om tot ontwikkeling te komen.

Eventuele risico's van een actieve ontwikkeling van een locatie moeten gedekt worden uit de risicoreserve grondbedrijf. Als de risico's groter worden, dan zal deze risicoreserve ook moeten worden bijgesteld. Dit kan betekenen dat eventuele winstnemingen niet of later worden overgeheveld naar de algemene reserve of dat er een dotatie uit de algemene reserve moet worden gedaan aan de risicoreserve grondbedrijf.

Bij elke keuze voor actief grondbeleid worden de risico's in beeld gebracht met een grondexploitatie. Deze grondexploitatie wordt aan uw raad voorgelegd ter vaststelling, waarbij ook meteen wordt beoordeeld of de risicoreserve grondbedrijf voldoende is om het risico van deze actieve grondexploitatie te dekken.

Communicatie

De Nota Grondbeleid 2023 is een beleidsdocument. Dit document wordt bekend gemaakt via het Gemeenteblad in officiële bekendmakingen.nl. Er vindt, in verband met de status als beleidsdocument, geen inspraak etc. plaats.

Financiële gevolgen

De Nota Grondbeleid is een beleidsstuk die de gemeente gereedschappen geeft voor de realisering van de ruimtelijke beleidsdoelen en ambities. Op zich kent de Nota geen financiële gevolgen. Als er echter binnen het situationele grondbeleid op een locatie wordt gekozen voor actief grondbeleid,

dan kan er sprake zijn van financiële gevolgen. Deze financiële gevolgen zullen in kaart worden gebracht bij de vaststelling van de startnotitie en de grondexploitatie.

Vervolgtraject besluitvorming

Na uw besluit over de Nota Grondbeleid 2023 zullen wij uitvoering gaan geven aan de kaders die in deze nota staan vermeld. Ook volgen er nog een aantal uitvoeringsgerichte nota's, zoals de Nota financiële bijdragen en sociale woningbouw (regelt de bijdragen van initiatiefnemers voor de verbetering van de woon- en leefomgeving in zijn geheel en een bijdrage als niet wordt voldaan aan de normen voor sociale woningbouw in een specifiek plan). Ons college zal daarnaast de Algemene verkoopvoorwaarden (bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed en ontwikkelingslocaties) en de grondprijzenkaart 2024 (waarin de grondprijzen/uitgifteprijzen voor 2024 worden vermeld) vaststellen.

Evaluatie

In de eerstvolgende P&C-cyclus wordt in de paragraaf grondbeleid een overzicht gegeven van de projecten en de keuzes voor het grondbeleid.

Bijlagen

1. Nota Grondbeleid 2023

Naslagwerk

1. Nota Grondbeleid 2016, algemeen deel en Venrays deel.

Onderwerp

Nota Grondbeleid 2023

Datum 31 oktober 2023

Pagina 1 van 1

De raad van Venray,

gelezen het advies van B en W, d.d. 19 september 2023

gelezen het advies van de commissie Werken en Besturen d.d. 11 oktober 2023;

besluit:

De raad voor te stellen om:

1. Onder intrekking van de Structuurvisie nota Grondbeleid 2016 de Nota Grondbeleid 2023 vast te stellen, inhoudende:
 - Bij ruimtelijke ontwikkelingen een situationeel grondbeleid te voeren;
 - De mogelijkheid van een grondexploitatie met een negatief saldo niet meer uit te sluiten;
 - Het college van Burgemeester en wethouders toestemming te geven strategische verwervingen te doen tot € 1.000.000,-- per aankoop;
 - De toestemming tot het doen van strategische verwervingen niet beperken tot verwerven ten behoeve van woningbouw en bedrijventerreinen, maar ook ten behoeve van andere functies zoals natuur, landschap en klimaat.
2. De nota "wijziging regels courtage" en de onderliggende nota "Courtageregeling" in te trekken."

Aldus besloten in de openbare vergadering van 31 oktober 2023

De voorzitter,

De griffier,

M.C. Uitdehaag

S.A. Boere

Nota Grondbeleid **2023**



Gemeente Venray 

Datum: 21 september 2023

Colofon

Onderwerp: Nota grondbeleid 2023

Datum: 21 september 2023

Raadsbesluit: 31 oktober 2023



Postbus 500, 5800 AM Venray | Raadhuisstraat 1, 5801 MB Venray

Inhoud

Voorwoord

1	Inleiding	9
1.1	Het rekenkameronderzoek	9
1.2	Totstandkoming	10
1.3	Leeswijzer	10
2	De kaders van het grondbeleid 2030	12
2.1	Algemeen	12
2.2	Nota Grondbeleid als kapstok	12
2.3	Toekomstvisie	13
2.4	Omgevingsvisie	14
2.5	Economisch beleid	14
2.6	Beleid Wonen	14
2.7	Overig beleid	15
2.8	Rol Grondbeleid bij de diverse beleidsvelden	16
3	De koers van het grondbeleid	17
3.1	Typen grondbeleid	17
3.2	Keuze grondbeleid: situationeel	19
3.3	Afwegingskader: Beslisboom	22
4	Instrumenten van grondbeleid	25
4.1	Verwerving	25
4.2	Voorkeursrecht	26
4.3	Onteigening	27
4.4	Beheer	28
4.5	Uitgifte	31
4.6	Kostenverhaal	36
4.7	Samenwerking met andere partijen	39
4.8	Stedelijke kavelruil	41
5	Financiële kaders	42
5.1	Algemeen	42
5.2	Grondbedrijf	42
5.3	Algemene dienst	46
5.4	Kaders grondprijzen	48
6	Verantwoording en governance	51
6.1	Taakverdeling	51
6.2	Governance en financiën	52
6.3	Keuze grondbeleid	52
6.4	Informatie uitwisseling	54
6.5	Geheimhouding	54

Bijlagen

1. Beslisboom
2. Wet- en regelgeving
3. Grondprijvergelijking

Voorwoord

De opgaven voor ruimtelijke ontwikkeling, leefbaarheid en economie in Venray zijn groot: van klimaatopgave en vergroening tot woningbouw om het woningtekort op te lossen. In de Omgevingsvisie heeft de gemeente een aantal ambities verwoord:

- Groen wonen voor iedereen;
- Een gezond Venray heeft de toekomst;
- Venray bloeit, bruist en boeit;
- Natuurlijk Venray!
- Ambities in regionaal perspectief.

De omvang en complexiteit van de ambities vraagt om een gemeente die duidelijk is over haar regierol bij deze ontwikkelingen. Regie kan genomen worden door zelf de ontwikkeling tot stand te brengen of door anderen in de gelegenheid te stellen de ontwikkeling te realiseren met hulp van onze gemeente. Om deze regierol goed uit te voeren is het goed om de kaders van het grondbeleid daarbij af te stemmen. Dit vraagt om een actualisatie van de uitvoeringskaders van het grondbeleid, een en ander ook in de lijn met het advies van de rekenkamer uit 2022.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het is zeker geen doel op zich en ook geen wondermiddel. Het grondbeleid staat in dienst van de verschillende gemeentelijke beleidsdoelen en moet vooral helpen om deze beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft gereedschappen om de beleidsdoelen te behalen.

In deze nieuwe Nota Grondbeleid leggen wij de kaders van dit nieuwe grondbeleid vast en vullen onze gereedschapskist. We gaan in op de instrumenten die de gemeente kan inzetten, maar ook op de afstemming tussen college en raad, de financiële gevolgen en de algemene rol die de gemeente wil hebben bij het verwezenlijken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking treedt, hebben we in deze Nota de nieuwe wetgeving als uitgangspunt genomen.

Met deze nieuwe Nota Grondbeleid is onze gereedschapskist weer up-to-date en gevuld en kunnen we verder werken aan het bereiken van onze ambities voor onze mooie gemeente.

Samenvatting

De gemeente Venray heeft grote ambities voor de toekomst. Er is een forse woningbouwopgave, er wordt gewerkt aan het realiseren van een bedrijventerrein en daarnaast zien we opgaves op het gebied van landschappelijke ontwikkeling in het buitengebied, natuurontwikkeling en klimaatadaptatie. Om veel van deze ambities te kunnen verwezenlijken is grond nodig, maar ook partijen die de ontwikkeling tot stand willen brengen.

Grondbeleid is een middel om als gemeente de ruimtelijke opgaven te realiseren. Het is zeker geen doel op zich en ook geen wondermiddel. Het grondbeleid staat in dienst van de verschillende gemeentelijke beleidsdoelen en moet vooral helpen om deze beleidsdoelen te realiseren. Het grondbeleid geeft gereedschappen om de beleidsdoelen te behalen.

In deze nieuwe Nota Grondbeleid leggen wij de kaders van dit nieuwe grondbeleid vast en vullen onze gereedschapskist. We gaan in op de instrumenten die de gemeente kan inzetten, maar ook op de afstemming tussen college en raad, de financiële gevolgen en de algemene rol die de gemeente wil hebben bij het verwezenlijken van de gemeentelijke beleidsdoelen. Nu de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking treedt, hebben we in deze Nota de nieuwe wetgeving als uitgangspunt genomen.

We kiezen voor situationeel grondbeleid: soms kiezen voor faciliterend grondbeleid en soms kiezen voor actief grondbeleid, afhankelijk van het realiseren van de gemeentelijke ambities.

De omvang en complexiteit van de opgaven vragen een actievere gemeentelijke rol, of in ieder geval de mogelijkheid deze rol aan te nemen. Op de meest urgente locaties en daar waar prioritaire opgaven of beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, moet de gemeente de mogelijkheid hebben om actiever te sturen dan voorheen. Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheid te creëren en voor die specifieke locaties een actievere rol van de gemeente mogelijk te maken. Deze actieve rol hoeft de gemeente echter niet voor alle ontwikkelingen op zich te nemen. Daar waar de initiatiefnemer of de markt deze rol naar tevredenheid van de gemeente oppakt, kan de gemeente nog steeds faciliterend optreden.

Er wordt gekozen voor een situationeel grondbeleid. Dit houdt in dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste past bij de ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden behaald door facilitair mee te werken aan een plan van derden. In andere gevallen zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zo belangrijk dat de gemeente zelf meer de regie in handen wenst te hebben bij de ontwikkeling. In dat geval kan de gemeente tot een actief grondbeleid komen.

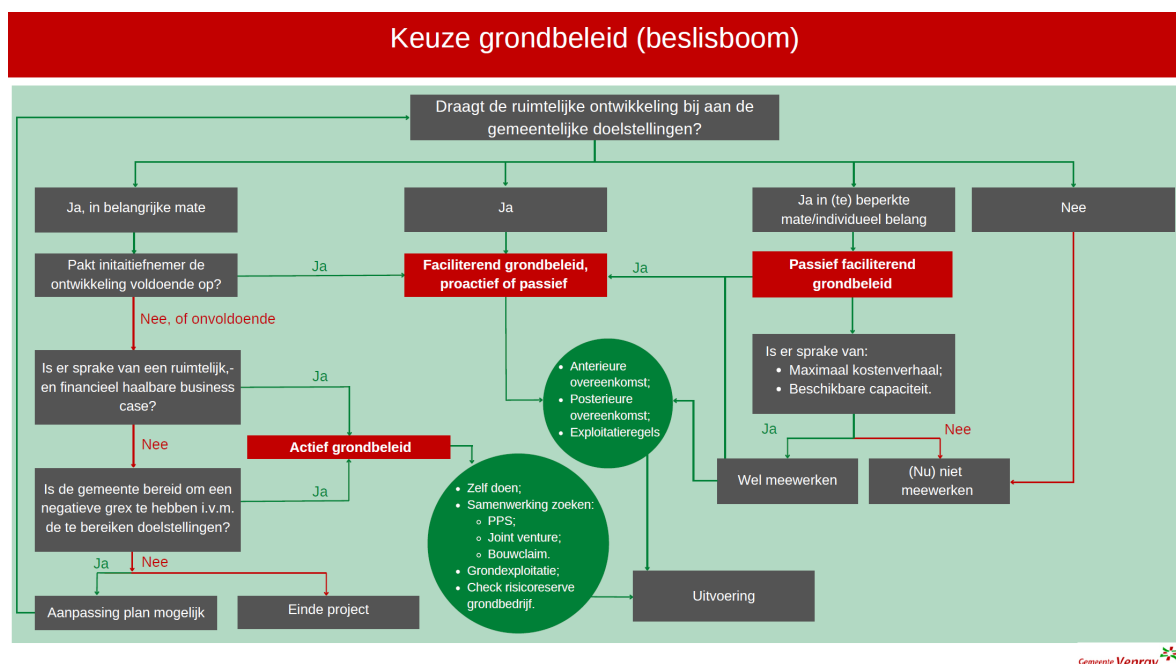
Situationeel:

De gemeente past maatwerk toe door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke doelstellingen tot stand te (laten) brengen.

Instrumenten en activiteiten:

- Afwegingskader situationeel grondbeleid
 - (Actieve) grondverwerving
 - Strategische verwerving
 - Wet voorkeursrecht gemeenten
 - Onteigening
 - Ruimtelijk instrumentarium
 - Anterieure of posterieure overeenkomst
 - Bouw- en woonrijp maken
 - Gronduitgifte
- Kostenverhaal: vooraf bepaald aan de hand van maatwerk

De keuze wanneer er een actievere rol wordt gepakt of de rol van de gemeente faciliterend is, maken we aan de hand van een beslisboom.



Bij grotere ontwikkelingen of ontwikkelingen waar veel gemeentelijke ambities samenkomen legt het college een startnotitie voor aan de raad, alvorens uitvoering te geven aan het type grondbeleid. Om geen kansen te missen, kan het college bij de keuze actief grondbeleid, vooruitlopend op de vaststelling van de startnotitie, wel overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht of een strategische aankoop.

Extra gereedschappen bij situationeel grondbeleid

Naast de reeds bestaande gereedschappen bij het grondbeleid zoals bijvoorbeeld voorkeursrecht, onteigening, kostenverhaal worden een aantal extra gereedschappen toegevoegd of uitgebreid.

Mogelijkheid tot niet-dekkende grondexploitatie

Bij een situationeel grondbeleid en de doelstellingen waar de gemeente de komende jaren voor staat kan het zijn dat een grondexploitatie bij aanvang geen positief resultaat laat zien. Als de te bereiken doelstellingen dusdanig van belang worden geacht, moet het mogelijk zijn om deze ontwikkeling wel door te zetten. Het kan daarom zijn dat er sprake is van een negatieve grondexploitatie en dat het project toch doorgang moet vinden. In dit geval wordt dit besluit aan de raad vooraf ter kennisneming voorgelegd. In de eerdere Nota Grondbeleid uit 2016 werd een project met een negatieve grondexploitatie bij aanvang uitgesloten. In deze Nota Grondbeleid 2023 wordt deze mogelijkheid wel open gehouden, maar zal altijd in afstemming met de raad moeten worden besloten om het project te laten doorgaan.

Strategische aankopen

Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van gronden en panden. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. In de eerdere Nota Grondbeleid 2016 werd een strategisch verwervingsbudget beschikbaar gesteld van € 300.000,-- per jaar.

Het voorstel is om te kiezen voor een situationeel grondbeleid. Om dat adequaat te kunnen uitvoeren is het nodig om in te kunnen spelen op kansen in de markt. Het college moet de gereedschappen hebben om deze kansen te pakken. De raad geeft toestemming aan het college om strategische verwervingen te doen tot een bedrag van € 1.000.000,-- per aankoop. Achteraf zoekt het college de afstemming met de raad over de aankoop. Dat kan afzonderlijk of via de P&C-cyclus. Dit wordt in overleg tussen college en raad per situatie bepaald.

Bij bedragen van € 1.000.000,-- of hoger wordt vooraf afstemming met de raad gezocht. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te laten plaatsvinden.

Het eerdere strategisch aankoopbudget uit 2016 was specifiek bedoeld voor aankopen in het kader van woningbouw en bedrijventerreinen. De gemeente heeft echter ook op andere vlakken ambities, denk daarbij aan klimaatadaptatie, landschapsverbetering en natuurontwikkeling. Als er kansen voorbij komen om significant uitvoering te geven aan deze ambities en daar is grond voor nodig, en deze grond komt te koop, dan moet het college ook hier kunnen acteren. De toestemming voor strategische aankopen geldt ook voor verwervingen ten behoeve van deze ambities.

Grondprijzen

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om jaarlijks de grondprijzen vast te stellen. De gemeenteraad stelt de kaders vast waaraan deze prijzen moeten voldoen.

Taakverdeling raad-college

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast zoeken raad en college elkaar op bij strategische keuzes en de keuze voor het type grondbeleid bij grotere projecten of projecten waar de gemeentelijke ambities kunnen worden gerealiseerd.

Openbaarheid versus geheimhouding

De gemeente is een openbaar lichaam. Als uitgangspunt geldt dat alle besluiten in beginsel in de openbaarheid tot stand moeten komen, na een behoorlijk politiek debat. Bij grondbeleid en grondexploitaties spelen grote belangen een rol, zowel voor de gemeente als voor de andere betrokken partijen. Informatie over waar, wanneer en wat er kan worden ontwikkeld is zeer waardevol. Als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen belandt, kan dat de mogelijkheden van de gemeente voor de realisering van haar gemeentelijke doelstellingen schaden. Zeker in een vroegtijdig stadium moet het daarom voor de gemeente mogelijk zijn om ontwikkelingen niet in de openbaarheid te bespreken en af te wijken van de algemene regel van openbaarheid.

1 Inleiding

De Nota Grondbeleid is voor het laatst door de gemeenteraad vastgesteld in 2016. In de financiële verordening 212 Gemeentewet van Venray is in artikel 21 opgenomen dat het grondbeleid moet worden uitgewerkt in een afzonderlijke nota en er tenminste eenmaal per vier jaar beoordeeld moet worden of deze nota nog actueel is.

Op 22 december 2021 heeft de rekenkamer van de raad een onderzoek aangekondigd over het grondbeleid. Dit onderzoek is in opdracht van de rekenkamer opgeleverd door Twynstra Gudde op 8 september 2022. De raad heeft in haar vergadering van 1 november 2022 besloten de conclusies en aanbevelingen als verwoord in het rekenkameronderzoek te onderschrijven en de griffie en het college opdracht te geven om in samenspraak met het presidium uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Eén van deze aanbevelingen was te komen tot een geactualiseerde Nota Grondbeleid.

1.1 Het rekenkameronderzoek

In het rekenkameronderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Stelt de huidige vormgeving van het grondbeleid van de gemeente Venray de raad in staat om haar kaderstellende en controlerende taken te vervullen?

Deze hoofdvraag wordt in het rapport als volgt beantwoord:

De uitvoering van het grondbeleid stelt de raad niet optimaal in staat om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Dit is vooral het gevolg van de beperkte rol van de raad bij de strategische rolbepaling en het beperkte inzicht in de bijdrage van het grondbeleid aan de gemeentelijke doelstellingen. De opzet van het huidige grondbeleid is voor de rest toereikend. Wel is het beleid toe aan een actualisatie zodat bijvoorbeeld de grondprijzen (methodiek) beter aansluit op de actuele marktomstandigheden en beter wordt aangesloten op de nu geldende ruimtelijke kaders. Deze ruimtelijke kaders, zoals de omgevingsvisie, zijn de afgelopen jaren ontwikkeld en bevatten actuele opgaven en ambities waaraan het grondbeleid kan bijdragen.

Het onderzoeksbureau doet de volgende aanbevelingen:

- Stel als raad een geactualiseerd grondbeleid vast.
- Laat daarbij het grondbeleid aansluiten op de nieuwe Omgevingswet en neem hierbij de thema's op waaraan het grondbeleid een bijdrage zou moeten leveren.
- Voer daarbij het gesprek over de gewenste rolbepaling (actief, passief, situationeel) per opgave in de fysieke leefomgeving en de bijdrage die het grondbeleid kan leveren aan opgaven als klimaatadaptatie of de energietransitie.
- Weeg in dat kader af of wordt vastgehouden aan het uitgangspunt 'terughoudendheid'. Indien daaraan wordt vastgehouden, maak in het beleid expliciet wat je daaronder verstaat en hoe je om wilt gaan met eventuele uitzonderingen.
- Weeg in het kader van het nieuwe grondbeleid af of vastgehouden blijft worden aan het structureel niet aanpassen van de grondprijzen.

- Vraag als raad aan het college inzichtelijk te maken of voor alle relevante beleidsvelden actuele beleidskaders zijn vastgesteld of wanneer deze beleidskaders vastgesteld gaan worden.
- Betrek als college de raad actief en vroegtijdig bij de strategische afweging welke rol de gemeente gaat innemen bij een initiatief of project.
- Informeer de raad expliciet en periodiek over de bijdrage van het grondbeleid aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen en opgaven in de fysieke leefomgeving.

Met deze aanbevelingen in de hand is de gemeente aan de slag gegaan met het opstellen van een nieuwe en geactualiseerde Nota Grondbeleid. Het resultaat is in deze nota opgenomen.

1.2 Totstandkoming

Input vanuit de raad is van groot belang voor de opzet voor het nieuwe grondbeleid. Daarom heeft de raad in een aantal themasessies de hoofdlijnen van het grondbeleid besproken. De discussie heeft de input gegeven voor de voorgestelde keuze voor het grondbeleid die in deze nota is opgenomen.

De nota is daarna ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. De besluitvormingsprocedure heeft als volgt plaatsgevonden:

- Voorstel van college aan raad;
- Bespreking van Nota Grondbeleid in raadscommissie Werken en Besturen d.d. 11 oktober 2023;
- Vaststelling door gemeenteraad d.d. 31 oktober 2023.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beeld van onze ambities en de beleidskaders tot 2030. Ook geven we een beeld van de rol van het grondbeleid bij deze diverse beleidsterreinen.

Hoofdstuk 3 geeft een beeld van de verschillende typen grondbeleid en wordt de keuze voor een situationeel grondbeleid nader onderbouwd. Daarbij hoort ook een afwegingskader in welke gevallen de gemeente een actieve(re) rol neemt en in welke gevallen de gemeente meer op de achtergrond regisseert.

Hoofdstuk 4 geeft een omschrijving van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar beleidsdoelen te realiseren. We gaan met ingang van 1 januari 2024 werken met de Omgevingswet. Bij elk instrument worden de grote wijzigingen genoemd die deze nieuwe Omgevingswet met zich meebrengt.

Grondbeleid is niet alleen ruimtelijk, maar ook financieel. Hoofdstuk 5 gaat in op de financiële kaders van het grondbeleid en hoe het grondbedrijf werkt. Ook geeft dit hoofdstuk de kaders van het vaststellen van de grondprijzen, welke worden gebruikt voor de grondprijzenbrief die jaarlijks door het college wordt vastgesteld.

Hoofdstuk 6 gaat in op de rolverdeling tussen de raad en het college en hoe beiden deze rollen goed kunnen oppakken, zodat samen kan worden gewerkt aan een optimale realisatie van de beleidsdoelen.

2 De kaders van het grondbeleid 2030

2.1 Algemeen

Het grondbeleid vormt een belangrijk kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een transparante wijze vorm kan krijgen. Grondbeleid is een gereedschapskist met instrumenten en geen doel op zichzelf.

Het gaat daarbij om het verantwoord omgaan met de ruimte, het bouwen en ontwikkelen voor de toekomst en het helpen realiseren van de gestelde beleidskaders op terreinen als wonen, economie en leefbaarheid. Financiën, winst of verlies, vormen een onderdeel van het grondbeleid en spelen naast kwaliteit en verantwoord ruimtegebruik een belangrijke rol.

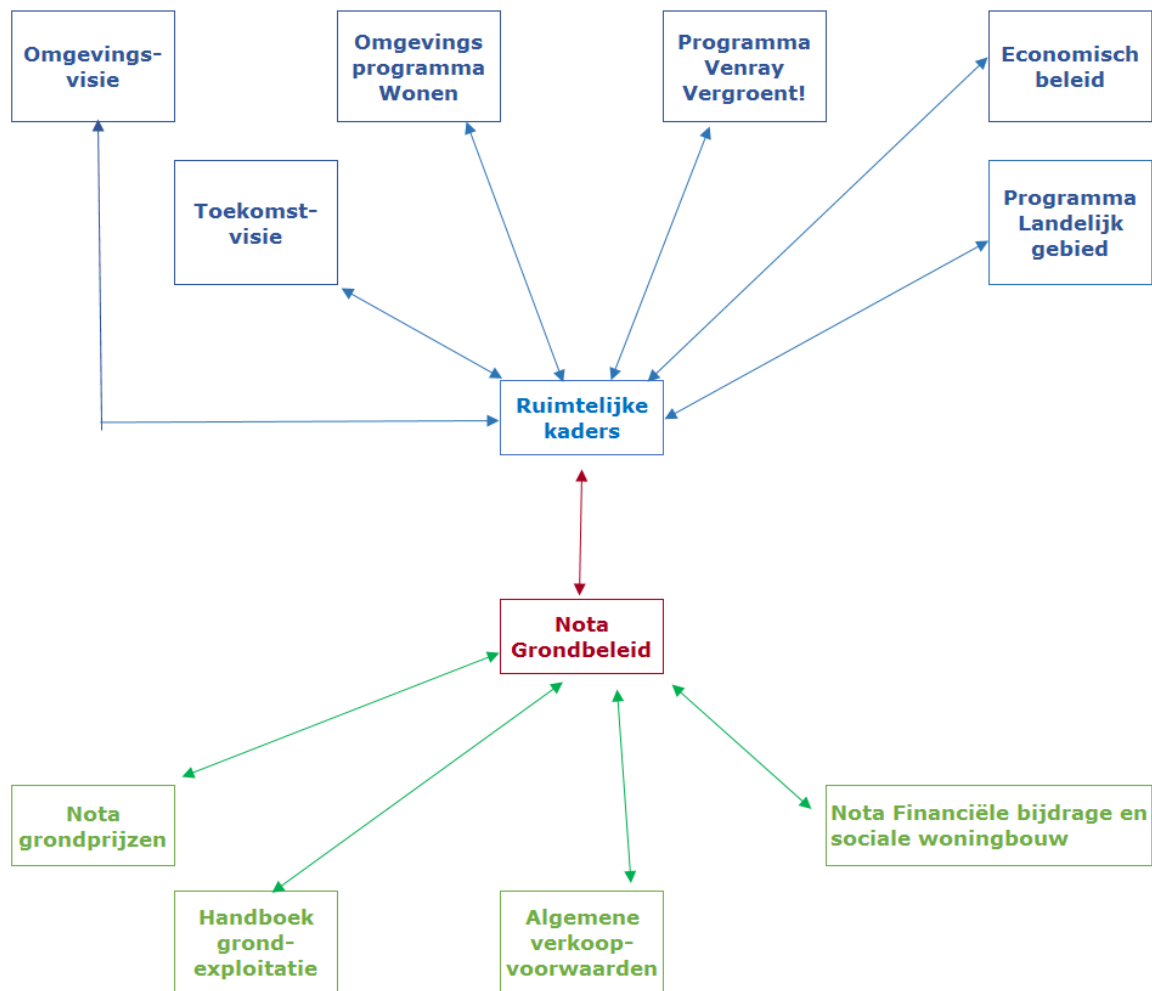
Naast het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is het gemeentelijk grondbeleid ook bedoeld om projecten die vanuit de markt niet of niet spontaan tot stand komen, te kunnen initiëren of stimuleren.

Algemeen doel van het grondbeleid:

Het op zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik, dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit in overeenstemming is met de door de gemeente gewenste bestuurlijke doelen.

2.2 Nota Grondbeleid als kapstok

Het grondbeleid en de Nota Grondbeleid schetst de strategische kaders op welke wijze de gemeente haar regierol wil uitoefenen bij de ruimtelijke ontwikkelingen. De Nota Grondbeleid vormt de kapstok, waarna vervolgens uitvoeringskaders worden gegeven in een aantal uitvoerende nota's. Grondbeleid staat ten dienste van de ruimtelijke doelstellingen die de gemeente stelt. In onderstaand schema is de relatie tussen ruimtelijke kaders/nota's en de Nota Grondbeleid met daarnaast de operationele nota's weergegeven.



Parallel en na het opstellen van de Nota Grondbeleid worden de meer uitvoeringsgerichte nota's geactualiseerd of opgesteld, zoals in het schema hierboven is aangegeven.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de Venrayse beleidskaders waarvoor ons grondbeleid gereedschappen kan leveren. In de laatste paragraaf wordt kort omschreven wat de rol van het grondbeleid of -bedrijf kan zijn ter realisatie van de diverse beleidsdoelstellingen.

2.3 Toekomstvisie

De Toekomstvisie 2030: 'Venray loopt voorop', is op 27 juni 2019 door de gemeenteraad vastgesteld.

In de toekomstvisie wordt belicht wat we de komende tien jaar op ons af zien komen en hoe we daarmee om willen gaan. Dat wordt gevolgd door onze concrete vijf ambities voor de komende jaren, en het antwoord op de vraag hoe we ze gaan realiseren:

In het Venray van 2030:

1. zijn inwoners, hun netwerken, culturen en voorzieningen met elkaar verbonden.
2. woon je groen en sociaal.
3. zorgt ondernemerschap met aandacht voor mens, dier en milieu voor nieuwe economische kansen.

4. stroomt kennis, creativiteit en vernieuwing.
5. is iedereen mobiel.

2.4 Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie, vastgesteld op 2 november 2021, vormt de ruimtelijke vertaling van de strategische visie: onze Toekomstvisie 2030 'Venray loopt voorop'.

De omgevingsvisie noemt vier integrale hoofdambities voor de komende 10 à 20 jaar:

1. Groen wonen voor iedereen: Venray heeft een goed woon- en leefklimaat.
2. Een gezond Venray heeft de toekomst: we zetten in op schonere lucht, duurzame energiebronnen, kringlooplandbouw en het stimuleren van innovatie in de agrarische sector.
3. Venray bloeit, bruist en boeit: deze ambitie richt zich op een aantrekkelijk werk- en verblijfsklimaat.
4. Natuurlijk Venray: deze ambitie richt zich op behoudt en versterking van de ruimtelijke kwaliteiten in onze gemeente: de grote verscheidenheid aan landschappen, ons erfgoed en cultuurhistorie en onze natuurwaarden.

2.5 Economisch beleid

Onze werkgebieden hebben een belangrijk aandeel in de werkgelegenheid en welvaart van Venray. We kennen een gevarieerd aanbod aan werklocaties. In de toekomst willen we ervoor zorgen dat er ruimte is en blijft voor Venrayse bedrijven om door te kunnen ontwikkelen. De marktbehoefte is in beeld gebracht. Deze is voor de komende 5 à 10 jaar afgerond op 22 hectare. Smakterheide-Noord is aangewezen als locatie. De ontwikkeling van 22 hectare bedrijventerrein op deze locatie wordt gecombineerd met de realisatie van 20 hectare natuur.

In ons agrarisch gebied geven we de bedrijvigheid ruimte om te ontwikkelen tot duurzame bedrijven. We staan alleen grote agrarische bedrijven toe waar dit passend is. In leegstaande / vrijkomende agrarische gebouwen is ruimte voor kleinschalige niet-agrarische bedrijven of andere functies die passen in het landelijk gebied zoals recreatie of maatschappelijke functies. Grote niet-agrarische bedrijven passen niet in het buitengebied, deze horen thuis op een bedrijventerrein.

Ten aanzien van het Venrayse centrum staan de leidende principes uit de Centrumvisie (2016) nog steeds overeind: compact, compleet en comfortabel.

2.6 Beleid Wonen

Het beleid voor wonen is opgenomen in het "Omgevingsprogramma Wonen: Verder bouwen aan de toekomst van Venray", vastgesteld op 15 februari 2022.

We staan voor grote opgaven op het gebied van wonen. De druk op de woningmarkt is groot, wachttijden voor sociale huurwoningen lopen op. En door prijsstijgingen in de koopsector is een koopwoning voor mensen met een lager en middeninkomen steeds minder bereikbaar.

Volgens recente prognoses (2021) zal de bevolking en het aantal huishoudens in Venray in de komende jaren blijven toenemen. De veronderstelde krimp van de bevolking verschuift naar later.

Daarnaast verandert de samenstelling van de bevolking: ook in onze gemeente is sprake van vergrijzing.

Maar de opgave is diverser. We zitten middenin een ingrijpende transitie op het gebied van verduurzaming, energie en warmte, met de nodige consequenties voor het bouwen en verbouwen van woningen. En veranderingen in het zorglandschap zorgen eveneens voor een opgave voor andere woonvormen voor mensen die zorg en begeleiding nodig hebben, zoveel mogelijk in de eigen thuissituatie. Vitaliteit en leefbaarheid van onze wijken en kernen staat soms onder druk en vraagt dan ook aandacht.

De opgave waar we voor staan, is dan ook bijzonder complex en veelzijdig. We vatten het samen aan de hand van vijf inhoudelijke thema's, die in het omgevingsprogramma verder zijn uitgewerkt in een zo concreet mogelijke aanpak, acties en maatregelen. Het werken aan die thema's wordt ondersteund door meer regie van ons als gemeente met inzet van de juiste instrumenten.

1. *Snel voldoende woningen bouwen*
2. *Gevarieerd aanbod*
3. *Duurzame woningvoorraad*
4. *Wonen en zorg*
5. *Vitale wijken en kernen*

We voeren meer en duidelijke regie op de gewenste ontwikkelingen op het gebied van wonen, door invoering van diverse instrumenten en het sturen op de gewenste differentiatie van de nieuwbouw. Daarbij leggen we sterker focus op betaalbare woningen in huur en koop. De instrumenten die we daarvoor hebben zijn de doelgroepenverordening (vastgesteld op 13 december 2022) en de (regionale) huisvestingsverordening.

2.7 Overig beleid

Naast het beleid op gebied van economie en wonen zijn er diverse andere beleidsdocumenten waarbij het grondbeleid kan faciliteren.

Te denken valt bijvoorbeeld aan:

- Regionaal: Regionaal Actieprogramma Vrijetijdseconomie Noord-Limburg 2018-2025 (2017) en Uitvoeringsprogramma De gezondste Regio 2020-2023 (2020);
- Visie en actieprogramma Recreatie en toerisme 2026 (2020);
- Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie (2021; onderdeel programma Venray Vergroent);
- Uitvoeringsprogramma Klimaatadaptatie (2021; onderdeel programma Venray Vergroent);
- Programma Landelijk gebied (waaronder drie deelprogramma's).

2.8 Rol Grondbeleid bij de diverse beleidsvelden

En wat is dan die rol die het grondbeleid kan spelen in de realisatie van de ambities binnen de diverse beleidsdoelstellingen?

Dat kan door het inzetten van de instrumenten zoals verwerving, grondruil, kostenverhaal, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening (deze instrumenten zijn beschreven in hoofdstuk 4).

Dit kan door een actieve rol aan te nemen via het grondbedrijf: aankopen, ontwikkelen en verkopen, of door een faciliterende rol: kostenverhaal. Tussenvarianten zijn ook mogelijk zoals een samenwerking met een private partij of het inzetten van de instrumenten ten behoeve van een wenselijke ontwikkeling van een derde partij.

Deze rollen worden beschreven in hoofdstuk 3.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad heeft gesteld.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels).

3 De koers van het grondbeleid

3.1 Typen grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te realiseren op gebied van volkshuisvesting, economie, natuur en groen, duurzaamheid, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen.

Deze doelstellingen zijn vastgelegd in het collegeprogramma, in beleid over deze onderwerpen en in bestemmingsplannen (vanaf 1 januari 2024 in het omgevingsplan) van de gemeente. Grondbeleid geeft aan hoe deze ruimtelijke plannen worden gerealiseerd.

In hoofdzaak zijn er twee soorten grondbeleid, te weten actief en faciliterend grondbeleid. Faciliterend grondbeleid kan nog worden onderverdeeld in proactief en passief faciliterend grondbeleid. Naast deze twee soorten grondbeleid zijn er ook tussenvormen; deze worden situationeel grondbeleid of regisserend grondbeleid genoemd. Het grondbeleid kan ook inhouden dat er niet wordt meegewerkt met initiatieven van derden, omdat dit bijvoorbeeld niet past binnen de beleidskaders van de gemeente.

3.1.1 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de regie over een ontwikkeling. De gemeente voert de grondexploitatie uit. Actief grondbeleid wordt doorgaans omschreven als het aankopen van (vaak agrarische) grond, het wijzigen van de bestemming, het bouwrijp maken van de grond en het vervolgens uitgeven voor andere functies die passen bij de doelstellingen van de gemeente. De gemeente heeft in dat geval een actieve rol op de grond- en vastgoedmarkt en voert voor eigen rekening en risico de grondexploitatie. Dat geeft meer grip op de snelheid en de kwaliteit van de betreffende ontwikkeling. Dit betekent echter ook dat de gemeente het risico voor de kosten en de kans op de baten naar zich toetrekt.

Actief: De gemeente verwerft, maakt bouw- en woonrijp en geeft de grond zelf uit aan derden (verkoop van grond door de gemeente)
Instrumenten en activiteiten: <ul style="list-style-type: none">- (Actieve) grondverwerving- Strategische verwerving- Wet voorkeursrecht gemeenten- Onteigening- Tijdelijk beheer- Bouw- en woonrijp maken- Gronduitgifte
- Kostenverhaal: verdisconteerd in grondprijs

Schematisch overzicht van actief grondbeleid

3.1.2 Proactief faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. De gemeente stuurt met planologische instrumenten en neemt een proactieve houding aan door de verbinding te zoeken met private ontwikkelaars en met hen mee te denken. Daarnaast kan de gemeente overwegen om haar instrumentarium zoals het voorkeursrecht of onteigening in te zetten.

Faciliterend: De gemeente beperkt zich tot haar reguliere taak en geeft kaders aan de private partij. De aankoop, exploitatie en verkoop van gronden wordt overgelaten aan de private partij(en)
<u>Instrumenten en activiteiten:</u> - Ruimtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, exploitatieplan, omgevingsvergunning) - Anterieure overeenkomst - (Bouw-)regelgeving - Posterieure overeenkomst - Legesverordening - Kostenverhaal: anterieure/posterieure overeenkomst, exploitatieplan

Schematisch overzicht van facilitair grondbeleid

3.1.3 Passief faciliterend grondbeleid

Als de ruimtelijke ontwikkeling wel bijdraagt aan de gemeentelijke doelen, maar in beperkte mate, dan past de gemeente passief faciliterend grondbeleid toe. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door private initiatiefnemer. De gemeente stuurt uitsluitend op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Op deze manier is de ontwikkeling volledig voor rekening en risico van de private ontwikkelaars. De gemeente toetst vanuit haar publiekrechtelijke rol en verantwoordelijkheden en faciliteert de ontwikkeling.

3.1.4 Regisserend of situationeel grondbeleid

Regisserend of situationeel grondbeleid houdt in dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste past bij de ontwikkeling. In sommige gevallen kunnen de gemeentelijke beleidsdoelstellingen worden behaald door facilitair mee te werken aan een plan van derden. In andere gevallen zijn de gemeentelijke beleidsdoelstellingen zo belangrijk dat de gemeente zelf meer de regie in handen wenst te hebben bij de ontwikkeling. In dat geval kan de gemeente tot een actief grondbeleid komen.

Situationeel:
De gemeente past maatwerk toe door per afzonderlijke situatie een afweging te maken welke gemeentelijke rol en inzet van instrumenten het beste past om de ruimtelijke doelstellingen tot stand te (laten) brengen.
- Afwegingskader situationeel grondbeleid (Actieve) grondverwerving - Strategische verwerving - Wet voorkeursrecht gemeenten - Onteigening - Ruimtelijk instrumentarium - Anterieure of posterieure overeenkomst
- Bouw- en woonrijp maken - Gronduitgifte
- Kostenverhaal: vooraf bepaald aan de hand van maatwerk

Schematisch overzicht van situationeel grondbeleid

Indien wordt gekozen voor regisserend of situationeel grondbeleid is wel van belang dat de afwegingen voor de gemeentelijke positie per ontwikkeling helder en duidelijk worden gemaakt. Daar kan een beslisboom bij helpen.

3.1.5 Niet meewerken

De gemeente werkt niet mee aan een voorgestelde ruimtelijke ontwikkeling als deze in zeer beperkte mate bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen, of als het kostenverhaal niet verzekerd kan worden, of het plan economisch niet uitvoerbaar blijkt te zijn.

3.2 Keuze grondbeleid: situationeel

Met de Nota Grondbeleid 2016 besloot de gemeente om vooral faciliterend grondbeleid toe te passen. De risico's in de markt waren fors en het ruimtelijke instrumentarium gaf de gemeente voldoende armslag om deze faciliterende rol uit te oefenen. De laatste jaren wordt er anders gekeken naar de rol van de gemeente in het fysieke domein. Sindsdien komen een aantal beleidsdoelen van de gemeente prominenter naar voren. Denk aan de grote (sociale) woningbouwopgave, klimaat, economische ontwikkelingen en ontwikkelingen ter verbetering van natuur en milieu. De omvang en complexiteit van de opgaven op het vlak van woningbouw, groen, duurzaamheid en klimaatadaptatie vragen een actievere gemeentelijke rol, of in ieder geval de mogelijkheid deze rol aan te nemen. Op de meest urgente locaties en daar waar

prioritaire opgaven of beleidsdoelstellingen moeten worden gerealiseerd, moet de gemeente de mogelijkheid hebben om actiever te sturen dan voorheen. De voor- en nadelen van de verschillende typen grondbeleid zijn daarom afgewogen. In onderstaande tabel zijn de voor- en nadelen van de drie typen grondbeleid naast elkaar gezet.

Type grondbeleid	Voordelen	Nadelen
Actief	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Uitvoeren van "bovenwettelijke beleidseisen"; • Voldoende sturing op gemeentelijke doelstellingen. Mogelijkheid ongewenste ontwikkelingen tegengaan; • Kostenverhaal via uitgifte; • Veel grip op planning en fasering; • Veel grip op woningbouwprogramma; • Het eventueel realiseren van winst op de grondexploitatie; • Flexibiliteit bij inspelen op nieuwe ontwikkelingen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële ruimte nodig, dekking van financiële risico's; • Veel kennis, kunde en capaciteit van diverse afdelingen nodig; • Risico's van voorfinanciering; • Het eventueel lijden van verlies op de grondexploitatie.
Faciliterend	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Gemeente beperkt zich tot voorwaardenscheppende rol; • Minder belastend voor gemeentelijk apparaat; • Weinig risico, marktpartij draagt deze. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenverhaal alleen via overeenkomst of exploitatieplan; • Minder grip op planning en fasering; • Minder grip op woningbouwprogramma; • Geen mogelijkheid tot winst, alleen kostenverhaal; • Minder mogelijkheden om bovenwettelijke gemeentelijke beleidsdoelen vast te leggen; • Afstemming met derde altijd nodig.
Situationeel	<ul style="list-style-type: none"> • Realiseren ruimtelijke ordening; • Weloverwogen keuze gemeentelijke inzet; 	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze gemeentelijke inzet vergt tijd, waken voor vertraging; • Kostenverhaal afhankelijk van risicoprofiel;

Type grondbeleid	Voordelen	Nadelen
	<ul style="list-style-type: none"> • Keuze risicoprofiel naar aanleiding van realiseren beleidsdoelen; • Meer inzet bij belangrijke beleidsdoelen; • Verdeling van risico's; • Goede verstandhouding raad en college en afstemming over rollen; • Voldoende mogelijkheid tot sturing in planning en fasering; • Kennis, kunde en capaciteit gericht in te zetten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Waken voor duidelijke lijn en goede afstemming van doelstellingen met in te zetten grondbeleid door een vast te stellen beslisboom.

Keuze grondbeleid:

Op basis van de uitdagingen waarvoor de gemeente Venray de komende jaren komt te staan bij het verwezenlijken van haar beleidsdoelen kiest de gemeente Venray voor situationeel grondbeleid. Dit betekent dat per ontwikkeling wordt onderzocht welke vorm van grondbeleid het beste bij de betreffende ontwikkeling past.

Elke vorm van grondbeleid heeft voordelen en nadelen. Per afzonderlijke ontwikkeling maakt de gemeente daarom de afweging wat de meest geëigende vorm van grondbeleid is. Op basis van de inhoudelijke en financiële aspecten van een ontwikkeling maakt de gemeente met behulp van het hierna vermelde afwegingskader en de beslisboom een keuze ten aanzien van haar rol en positie.

Voordelen situationeel grondbeleid:

- Afhankelijk van het belang van het behalen van een gemeentelijke beleidsdoel kan de gemeentelijke inzet worden bepaald. Gaat de gemeente de gronden aankopen en een actief beleid voeren of kan het ook worden opgepakt door de markt?
- Is er een groot gemeentelijk belang en is het daarvoor nodig om meer regie te hebben bij de uitvoering (denk aan planning, financiën, ruimtelijk niet afdwingbare beleidsdoelstellingen); dan kan de gemeente een actief grondbeleid voeren. Is er wel een gemeentelijk belang, maar kan dit ook goed door de markt worden opgepakt, dan kan de gemeente een meer faciliterende rol aannemen.
- De gemeente maakt per ontwikkeling een bewuste keuze welke positie zijn inneemt bij de ontwikkeling en gebruikt daarbij haar wettelijke instrumenten.

Nadelen situationeel grondbeleid:

- De keuze voor het type grondbeleid kan telkens anders zijn. Om willekeur te voorkomen is het nodig om de keuze elke keer op dezelfde wijze te maken. Daarbij helpt een beslisboom.
- De ambtelijke en bestuurlijke organisatie zal kennis moeten hebben van zowel actief als faciliterend grondbeleid en bereidt zijn tot de inzet van de daarbij behorende instrumenten.

3.3 Afwegingskader: Beslisboom

Bij een situationeel grondbeleid kan het grondbeleid per beleidsterrein of ontwikkellocatie anders zijn. In het kader van de rechtszekerheid en ter borging van een goede samenwerking en afstemming tussen college en raad is het van belang bij een aantal projecten iedere keer de afweging op dezelfde wijze te maken. De afweging voor het type grondbeleid wordt gemaakt met behulp van een beslisboom.

Er zal niet bij iedere ontwikkeling een keuze worden gemaakt op basis van de beslisboom. Dat doen we alleen bij ontwikkelingen waar:

- Het aantal wooneenheden groter is dan 30 of er meer dan 3 ha bedrijventerrein wordt toegevoegd;
- Sprake is van een projectmatige ontwikkeling van andere functies zoals klimaatadaptatie, natuur of recreatie;
- Er geen sprake is van een particulier initiatief, dat voorziet in minder dan 30 woningen en dat beperkt bijdraagt aan de verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen. Denk daarbij aan het toevoegen van een woning op een voormalig erf of herontwikkeling met een beperkt aantal woningen in bestaande gebouwen.
- Er sprake is van een samenloop van een aantal andere beleidsdoelstellingen.

Op basis van de hierna vermelde beslisboom maakt de gemeente voor de belangrijkste (beoogde) ruimtelijke ontwikkeling een keuze voor het te voeren grondbeleid en de inzet van instrumenten. De gemeenteraad heeft deze Nota Grondbeleid vastgesteld en het college heeft vervolgens de bevoegdheid om per ruimtelijke ontwikkeling een initiële keuze te maken voor het te voeren grondbeleid. Het college stelt de raad voor de belangrijkste projecten (die in grotere mate bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen) telkens op de hoogte van deze keuze door middel van een (geheime) raadsinformatiebrief. Het kan zijn dat de informatieverstrekking niet in de openbaarheid plaatsvindt omdat dit de onderhandelingspositie van de gemeente zou belemmeren. Als er sprake is van de keuze voor een actief grondbeleid wordt aan de raad een startnotitie met een grondexploitatie voorgelegd.

De eerste vraag die bij de keuze voor het type grondbeleid moet worden gesteld is ook meteen de belangrijkste:

Draagt de ruimtelijke ontwikkeling bij aan de gemeentelijke doelstellingen?

Grondbeleid is een instrument om uitvoering te geven aan de gemeentelijke doelstellingen. Welk type grondbeleid wordt toegepast hangt dus direct samen met welke gemeentelijke doelstellingen de gemeente nastreeft.

Er zijn vier antwoorden op deze eerste vraag:

- Ja, de ontwikkeling draagt in belangrijke mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen;
- Ja, de ontwikkeling draagt bij aan de gemeentelijke doelstellingen;
- Ja, de ontwikkeling draagt in (te) beperkte mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen/individueel belang;
- Nee, de ontwikkeling draagt niet bij aan de gemeentelijke doelstellingen.

De ontwikkeling draagt in belangrijke mate bij als er sprake is van het realiseren van meer dan één ambitie van de gemeente. Dat kan bijvoorbeeld zijn het realiseren van meer dan 50 woningen waarbij het woningbouwprogramma wordt gevolgd en sprake is van integratie van klimaatdoelstellingen. Bij de vraag of deze ontwikkeling bijdraagt aan de gemeentelijke doelstellingen gaat het niet alleen om de aantallen, maar ook of dat gebeurt binnen de door de gemeente te bepalen planning, fasering en met het kwaliteitsniveau dat de gemeente voor deze ontwikkeling wil bereiken. Draagt de ontwikkeling in belangrijke mate bij aan de gemeentelijke doelstellingen, dan moet de gemeente beoordelen of een initiatiefnemer een dergelijke ontwikkeling oppakt en bereidt is de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Is dat voldoende zeker, dan kan de gemeente toepassing geven aan het proactief faciliterend grondbeleid. Is dat niet zeker, dan kan de gemeente beoordelen of zij een actieve rol wil spelen.

Wordt de ontwikkeling niet of niet in voldoende mate opgepakt door een initiatiefnemer, dan moet de gemeente beoordelen of zij zelf hierin een actieve rol wil spelen. Dat doet zij aan de hand van de volgende vier vragen:

- Is er sprake van een ruimtelijke- en financieel haalbare businesscase?
- Bij een niet haalbare financiële businesscase, is de gemeente bereidt, ter realisering van haar gemeentelijke doelen om de ontwikkeling op te pakken met een grondexploitatie met een negatief resultaat?
- Bij een niet haalbare financiële businesscase, ziet de gemeente mogelijkheden tot aanpassingen van het plan waardoor wel een haalbare financiële businesscase ontstaat of het negatieve resultaat acceptabel is?
- Kan het negatieve resultaat worden gedekt uit de risicoreserve grondbedrijf of de algemene reserve?

Wordt één van deze vier vragen met een "ja" beantwoord, dan is een actief grondbeleid mogelijk. Is dat niet het geval, dan is de tijd niet rijp voor een dergelijke ontwikkeling en worden de inspanningen van de gemeente gestaakt.

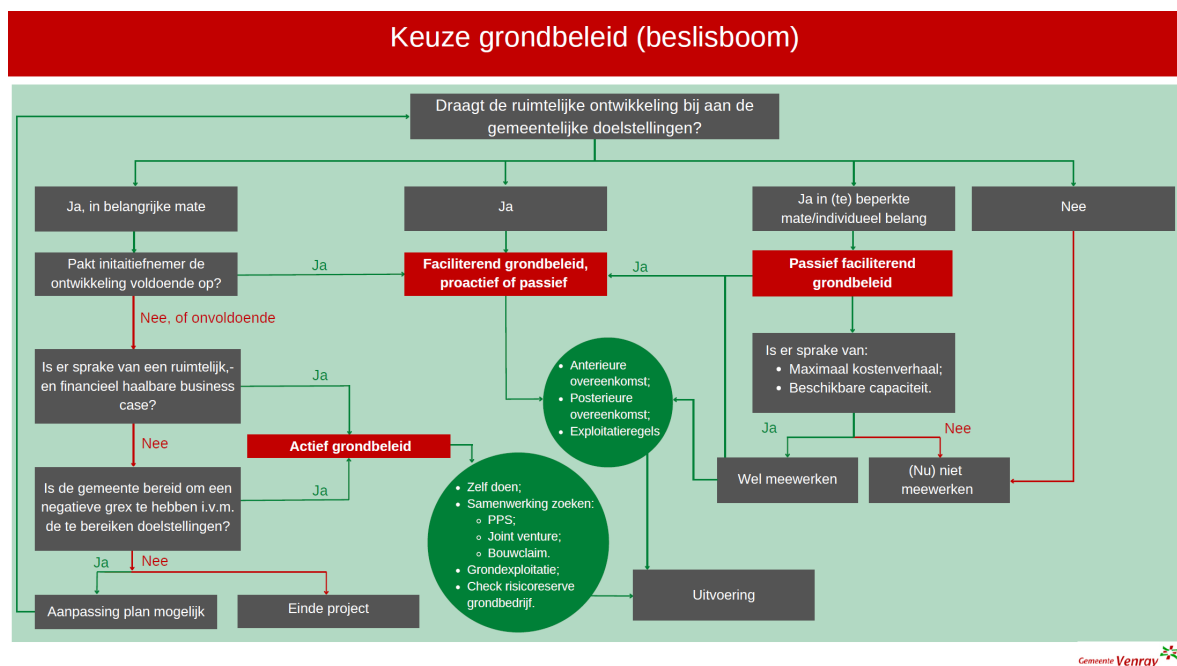
Draagt de ontwikkeling bij aan de gemeentelijke doelstellingen, maar niet in belangrijke mate, dan past een meer faciliterend grondbeleid. Dit kan zowel proactief zijn of passief, wederom afhankelijk van de kansen om de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. In dat geval wordt

samenwerking gezocht met een initiatiefnemer en zal de gemeente haar gemeentelijke kaders en het kostenverhaal vastleggen in een (anterieure of posterieure) overeenkomst.

Er zijn ook verzoeken van initiatiefnemers die in veel mindere mate bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Voor deze verzoeken kiest de gemeente voor een terughoudend grondbeleid. In dat geval past een passief faciliterend grondbeleid of kiest de gemeente ervoor om niet mee te werken. De ambtelijke capaciteit en de financiële middelen van de gemeente zijn niet oneindig. Daarom moet ook goed worden nagedacht wanneer wel en niet wordt meegewerkt aan dit soort verzoeken. Pas als er beschikbare capaciteit is en sprake is van maximaal kostenverhaal kan de gemeente overwegen om medewerking te verlenen aan een dergelijk verzoek.

Draagt het initiatief niet bij aan de gemeentelijke doelstellingen dan wordt er niet meegewerkt aan de ontwikkeling en realisatie van dit initiatief.

De keuze die de gemeente maakt voor het grondbeleid kan worden vertaald in onderstaande beslissboom.



4 Instrumenten van grondbeleid

Afhankelijk van de keuze die is gemaakt voor het soort grondbeleid bij een ruimtelijke ontwikkeling, beslist de gemeente welke instrumenten zij inzet. Bij actief grondbeleid passen andere instrumenten dan bij faciliterend grondbeleid. De Omgevingswet zal naar verwachting 1 januari 2024 in werking treden. Dat heeft ook gevolgen voor de in te zetten instrumenten. In de kaders wordt kort weergegeven wat de wijzigingen zijn voor de inzet van de instrumenten door de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.1 Verwerving

Als de gemeente heeft gekozen voor actief grondbeleid is het doel om percelen grond in eigendom te verkrijgen. Verwerving wil zeggen dat de gemeente op eigen initiatief vastgoed aankoopt. Overtuigingskracht en onderhandelingsstechniek spelen hierbij een rol. Via de minnelijke weg kan de gemeente vastgoed aankopen voor:

- Toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;
- Strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel;
- Compensatie of ruilobjecten.

In de navolgende subparagrafen wordt hierbij onderscheidt gemaakt in strategische aankopen en reguliere aankopen.

Kader wijzigingen Omgevingswet:

Op minnelijke grondverwerving door de gemeente heeft de Omgevingswet geen gevolgen. Het proces van verwerving of de prijsbepaling wordt niet anders.

4.1.1 Strategische aankoop

De gemeente kan ervoor kiezen om een strategische positie in te nemen op de grondmarkt of grond aan te kopen met het oog op een beoogde ontwikkeling waarvoor nog geen planologische maatregel is vastgesteld. Op deze manier kan de gemeente een concurrerende positie innemen, waardoor de onderhandelingspositie van de gemeente wordt verbeterd.

De bevoegdheid voor het doen van strategische aankopen ligt bij het college (artikel 160 Gemeentewet). Het budgetrecht ligt echter bij de gemeenteraad (artikel 189 Gemeentewet). Voor elke strategische aankoop is maatwerk nodig, waarbij het budgetrecht bij de gemeenteraad ligt. Dit betekent dus dat als de gemeente een strategische aankoop wenst te doen, er altijd separate besluitvorming door de gemeenteraad nodig is, tenzij er een strategisch verwervingsbudget beschikbaar is.

De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid. Om dat adequaat te kunnen uitvoeren is het nodig om in te kunnen spelen op kansen in de markt. Het college moet de gereedschappen hebben om deze kansen te pakken. Daarom wordt toestemming verleend om strategische aankopen te doen tot € 1.000.000,-- per aankoop. De raad geeft toestemming aan het college om strategische verwervingen te doen tot een bedrag van € 1.000.000,-- per aankoop. Achteraf

zoekt het college de afstemming met de raad over de aankoop. Dat kan afzonderlijk of via de P&C-cyclus. Dit wordt in overleg tussen college en raad per situatie bepaald.

Bij bedragen van € 1.000.000,-- of hoger wordt vooraf afstemming met de raad gezocht. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te laten plaatsvinden.

4.1.2 Reguliere aankoop

Reguliere aankopen zijn aankopen ten behoeve van lopende grondexploitaties of ten behoeve van bijvoorbeeld de reconstructie van een weg of de compensatie van natuurwaarden. De kosten die samenhangen met deze verwervingen komen ten laste van het krediet wat is verkregen voor het doel waarvoor verworven wordt. Voorafgaand aan een verwerving wordt een marktconforme taxatie door een onafhankelijke taxateur opgesteld.

4.2 Voorkeursrecht

Met een voorkeursrecht voorkomt de gemeente dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven of dat gronden aan partijen worden verkocht die andere plannen hebben. Daarnaast wordt voorkomen dat particulieren of organisaties grondposities innemen die de ontwikkeling van gebieden belemmeren. Het voorkeursrecht is een licht actief instrument en verstevigt de positie van de gemeente op de grondmarkt. De gemeente krijgt door het voorkeursrecht een eerste recht van koop op de eigendommen en mag de eigenaar niet meer zonder toestemming van de gemeente (behoudens enkele uitzonderingen) aan derden verkopen. Het instrument kan worden ingezet bij zowel actief grondbeleid als faciliterend grondbeleid.

Voorwaarde voor de vestiging van een voorkeursrecht is dat de beoogde bestemming van de gronden anders wordt dan agrarisch. Daarnaast moet ook het huidige gebruik afwijken van de toekomstige functie.

Het voorkeursrecht kan in een vroegtijdig stadium van de planontwikkeling worden gevestigd. Er hoeft nog geen omgevingsvisie of omgevingsplan te zijn, een voornemen voor een andere bestemming/functie is voldoende. Dit voornemen moet wel in het raadsvoorstel worden onderbouwd. Binnen drie jaar na dit eerste raadsbesluit moet een omgevingsvisie of een omgevingsplan volgen. Wordt er eerst een omgevingsvisie vastgesteld, dan heeft de gemeente drie jaar de tijd om een omgevingsplan vast te stellen. Nadat het omgevingsplan is vastgesteld geldt het voorkeursrecht gedurende 10 jaar. Het eerste raadsbesluit kan worden voorafgegaan door een voorbescherming door het college van burgemeester en wethouders. In totaal kan een voorkeursrecht derhalve maximaal voor 16 jaar en 3 maanden gelden. De inzet van het voorkeursrecht is echter gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Als een eigenaar of rechthebbende zijn gronden of opstallen wil verkopen, dan moet hij de onroerende zaak of het beperkte recht daarop eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Het

voorkeursrecht helpt de gemeente dus bij de verwerving van onroerende zaken. De grondeigenaar kan dus niet direct de grond- of huizenmarkt op. De gemeente beslist dan of zij het goed al dan niet wil verkrijgen.

De regels over het voorkeursrecht uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) gaan over naar de Omgevingswet. De Wvg vervalt per 1 januari 2024. Als een voorkeursrechtprocedure vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gestart, blijft daarop het oude recht uit de Wvg van toepassing.

Kader wijzigingen Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet zullen enkele onderdelen van het voorkeursrecht wijzigen. Zo zal de grondslag van een vestiging worden aangepast aan de nieuwe ruimtelijke planvormen (structuurvisie wordt omgevingsvisie of programma, bestemmingsplan wordt omgevingsplan). Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de nieuwe planvormen over het algemeen globaler zijn dan de oude planvormen, maar dat nog steeds uit deze nieuwe plannen moet blijken dat sprake is van een niet-agrarische bestemming en een afwijkend gebruik. Intrekking van een voorkeursrecht vindt onder de Omgevingswet plaats door het orgaan dat het voorkeursrecht ook heeft gevestigd. De termijnen en de opbouw van een voorkeursrecht (eerst op basis van een planvoornemen, dan op basis van een omgevingsvisie en als laatste op basis van een omgevingsplan) blijven hetzelfde. Bij de laatste wordt de termijn aangepast van 10 jaar na vaststelling van het bestemmingsplan naar twee keer 5 jaar.

4.3 Onteigening

Kan het vastgoed niet via minnelijke weg (lees: verwerving) worden verkregen of kan er met de eigenaar geen anterieure overeenkomst worden gesloten, dan kan onteigening worden ingezet als laatste redmiddel. Door onteigening kan afdwongen worden dat het eigendom wordt overgedragen aan de gemeente. Dat kan overigens alleen als er sprake is van een afdoende schadeloosstelling en als er is getracht om de gronden minnelijk te verwerven. Onteigening is alleen mogelijk als er een onteigeningsbelang is, onteigening noodzakelijk en urgent is. Het onteigeningsbelang is gelegen in het algemeen belang van ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Dit belang vindt zijn basis in de toedeling van functies aan locaties. Dit belang moet voldoende concreet zijn uitgewerkt in een omgevingsplan, projectbesluit, of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dit instrument past bij actief grondbeleid.

De regels over onteigening gaan over naar de Omgevingswet. Het oude recht uit de onteigeningswet blijft van toepassing op onteigeningsverzoeken die vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend bij de Kroon. Het oude recht wordt gevolgd totdat de onteigening volledig is afgerond en de definitieve schadeloosstelling is betaald. Het oude recht geldt ook voor rechtsgedingen over een voltooide onteigening die al vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanhangig zijn.

Bij invoering van de Omgevingswet verandert het onteigeningsinstrument voor de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt zelf verantwoordelijk voor het nemen van een onteigeningsbeschikking. Daarnaast komt er een scherpere scheiding tussen de onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure.

Kaders wijziging Omgevingswet:

Onder de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure vooral procedureel gewijzigd, maar zullen dezelfde waarborgen blijven gelden als voorafgaand aan de Omgevingswet. Er moet nog steeds sprake zijn van nut, noodzaak, algemeen belang en urgentie. Ook de wijze waarop de schadeloosstelling wordt bepaald blijft gelijk. De procedure is echter wel anders. In het kort wordt deze hieronder weergegeven:

- De raad neemt een onteigeningsbesluit (formeel onteigeningsbeschikking). Op deze onteigeningsbeschikking is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing;
- De onteigeningsbeschikking wordt niet meer getoetst door de Kroon, maar door de bestuursrechter en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
- De procedure voor de schadeloosstelling (bij de civiele rechter) wordt een verzoekschriftprocedure, die kan starten zodra de onteigeningsbeschikking door de raad is bekend gemaakt.

4.4 Beheer

Inleiding

Als gronden en/of panden zijn verworven maar niet direct ontwikkeld worden, dienen deze te worden beheerd tot het moment waarop de ontwikkeling van de gronden start. Tijdelijk beheer kan door de gemeente worden uitgevoerd in het kader van een grondexploitatie. De gemeente kan er ook voor kiezen om het tijdelijk beheer door derden uit te laten voeren. Het doel van tijdelijk beheer is om risico's van verloedering en oneigenlijk gebruik te voorkomen. Daarbij worden gronden en opstallen zoveel mogelijk kostendekkend beheerd. Bovendien wordt ervoor gezorgd dat de gronden tijdig beschikbaar zijn met het oog op de start van het bouwrijp maken van de gronden. Planmatig verworven gronden of opstallen die zijn opgenomen in een grondexploitatie vallen onder de verantwoordelijkheid van het project. Strategisch verworven gronden vallen onder de verantwoordelijkheid van het grondbedrijf. Er zijn verschillende beheersvormen zoals verhuur, bruikleen en pacht. Aan de hand van de specifieke situatie maakt de gemeente een keuze voor de wijze van beheer die het beste past bij die situatie. Hiervoor worden marktconforme prijzen in rekening gebracht. In hoofdstuk 5 van deze nota wordt bepaald hoe deze grondprijzen tot stand komen, zowel voor verkoop, als verhuur, zakelijke rechten en pacht.

Deze paragraaf heeft betrekking op het beheer van gemeentegronden en –gebouwen, met uitzondering van openbare ruimte en maatschappelijke accommodaties.

4.4.1 Keuze beheerinstrument

De gemeente kiest afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van de beschikbare beheerinstrumenten. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op langere termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). In dat geval is het belangrijk dat de gemeente voorziet dat het terrein voor langere tijd hetzelfde gebruik zal kennen. Om te kunnen beoordelen welke beheervorm het beste ingezet kan worden in welke situatie is hieronder een tabel opgenomen met de voor- en nadelen van de verschillende beheervormen. Zij geeft aan welke vormen financieel interessant zijn, of welke de meeste flexibiliteit kennen. Deze tabel helpt bij het kiezen van de meest passende beheervorm per situatie.

	Continuïteit	Flexibele beëindiging	Tegenprestatie	Vrijheid voorwaarden	Bijzondere bepalingen	Uitvoerbaarheid
Huur	0	0	++	+	++	+
Bruikleen	0	0	-	+	++	+
Recht van erfpacht / opstal	++	--	++	+	++	-
Reguliere pacht	++	--	++	--	--	-
Geliberaliseerde pacht	0	0	++	+	+	0

4.4.2 Pachtbeleid

Verpachting van gronden

De gemeentelijke landbouwgronden zijn voor een groot deel verpacht aan diverse agrariërs. Volgens Venrays beleid worden geen nieuwe langlopende, reguliere pachtovereenkomsten meer afgesloten. De gronden worden alleen actief pachtvrij gemaakt indien deze nodig zijn voor de realisatie van een gemeentelijk plan.

Verpachting geschiedt door middel van vaste langlopende overeenkomsten en kortlopende pachtovereenkomsten (geliberaliseerde pacht). Deze kortlopende pachten, geliberaliseerde pachten, moeten nog wel worden geregistreerd door de Grondkamer. Maar er vindt geen prijstoetsing plaats en er is geen continuatierecht, voorkeursrecht of indeplaatsstelling. De pachter kan aan een dergelijke overeenkomst dus geen enkel recht ontlenen na het einde van de looptijd van de overeenkomst. Na afloop van het contract kan weer een nieuwe overeenkomst met deze pachtvorm worden afgesloten.

Voor de pachtovereenkomsten wordt de pachtnorm voor deze regio gehanteerd. De overeenkomsten worden aangegaan voor één of twee jaar en kunnen worden verlengd tot maximaal 4 jaar in totaal. Dit om anderen ook in de gelegenheid te stellen in aanmerking te komen voor pachtgrond.

De toewijzing van deze verpachtingen gebeurt middels openbare inschrijving. De procedure daartoe is als onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de Nota Grondbeleid 2011, uitgewerkt.

Tijdelijk beheer van agrarische gronden in de gemeentelijke boerderij

Door het afsluiten van kortlopende pachtovereenkomsten beheert de gemeente zelf momenteel landbouwgrond (de gemeentelijke 'boerderij'). Het betreft gronden die niet geschikt zijn voor landbouwdoeleinden.

4.4.3 Verhuur en ingebruikgeving

Verhuur van gronden en gebouwen

In beginsel worden er geen nieuwe huurcontracten meer gesloten voor gronden en gebouwen met uitzondering van verhuur van groen- en reststroken bij huurwoningen, verhuur van groen- en reststroken bij koopwoningen waar al een bestaande (huur- of oude ingebruikgevings) overeenkomst voor is en verhuur van volkstuinen. De reden dat er geen nieuwe huurovereenkomsten meer worden afgesloten is gelegen in de huurbescherming die een huurder geniet.

Verhuur van gronden ten behoeve van de jacht

Op een aantal bos- en agrarische percelen die de gemeente in haar bezit heeft, staat zij toe dat gejaagd wordt. De gronden voor de jacht worden verhuurd aan de drie Wildbeheereenheden (Wbe's) die de gemeente Venray kent.

Ingebruikgeving van gronden

In beginsel worden er geen gronden of gebouwen meer in gebruik gegeven; de grond wordt verkocht of zelf beheerd. Een langdurige ingebruikgeving van gronden of gebouwen kan namelijk op enig moment betekenen dat opzegging niet meer zo maar kan.

Een uitzondering wordt gemaakt voor burgerinitiatieven zoals bijvoorbeeld een gezamenlijke moestuin. Het beheer en gebruik wordt vastgelegd in een overeenkomst waarbij door de gebruiker voldoende waarborgen worden gegeven voor een beheer in overeenstemming met onze beheersuitgangspunten.

4.4.4 Recht van erfpacht en recht van opstal

Recht van erfpacht

Erfpacht is gekoppeld aan de grond of het gebouw. Daarom is erfpacht juridisch een zakelijk recht. Het is niet gekoppeld aan een persoon (zoals dat bij huur het geval is). Het recht van erfpacht dient bij de notaris te worden gevestigd. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de bloot eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon genoemd.

Recht van opstal

Het recht van opstal is ook een zakelijk recht. Het geeft aan de opstalhouder het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Het recht van opstal dient bij de notaris te worden gevestigd. Voor het recht van opstal betaalt de opstalhouder aan de bloot eigenaar jaarlijks een tegenprestatie, de retributie genoemd.

4.5 Uitgifte

Uitgifte van gronden laat zich globaal onderverdelen in uitgifte ten behoeve van:

- woningbouw;
- vestiging bedrijven;
- openbaar groen;
- verkoop landbouwgrond;
- verkoop woningen.

Kader wijzigingen Omgevingswet:

Op de uitgifte door de gemeente heeft de Omgevingswet geen gevolgen. Het proces van prijsbepaling wordt niet anders. Er zijn wel andere kaders waar rekening mee moet worden gehouden, denk daarbij aan staatssteunregels en de kaders die het Didam-arrest en bijbehorende jurisprudentie stellen.

4.5.1 Kaders uitgiftebeleid

Bij de uitgifte van gronden zijn de grondprijzen vanzelfsprekend van belang. Elke uitgifte gebeurt tegen marktconforme voorwaarden en prijzen. De grondprijzen zijn afhankelijk van de functies die de gronden hebben. In hoofdstuk 5 van deze nota worden grondprijzen en vergoedingen voor zakelijke rechten, verhuur en pacht nader uiteengezet.

Didam-arrest

Het arrest van de Hoge Raad in het kader van Didam (Didam-arrest) heeft gevolgen voor de wijze waarop en de voorwaarden waaronder de gemeente (maar ook andere overheden) vastgoed kan verkopen. Een overheid kan niet langer onroerende zaken (gebouwd of ongebouwd) exclusief aan één partij te koop aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en daaraan voorwaarden te stellen als ook andere partijen wellicht geïnteresseerd zijn om te kopen. Ook moet rekening worden gehouden dat dit arrest ook van belang is bij andere vormen van grondgebruik zoals erfpacht, huur, pacht en gebruik. Als er in anterieure overeenkomsten of publiek-private samenwerkingsovereenkomsten ook overdracht is opgenomen, is ook deze overdracht onderhevig aan de regels die de Hoge Raad (en daarna andere gerechtelijke instanties) heeft gesteld.

Een dergelijke procedure hoeft niet georganiseerd te worden als op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria één serieuze gegadigde is aan te wijzen. Als er slechts één gegadigde is aan te wijzen, zal dit wel moeten worden onderbouwd, voordat tot verkoop kan worden overgegaan.

Bibob/ondermijning

Om te voorkomen dat de gemeente onbedoeld en ongewild strafbare activiteiten faciliteert, kan de gemeente onderzoek laten doen naar betrokkenen. Dat gebeurt op basis van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur of kort gezegd Wet Bibob. In de Wet Bibob zijn een aantal activiteiten aangegeven waarbij de gemeente de Wet Bibob kan toepassen en dus onderzoek kan doen naar de betrokkenen:

- Bij het verlenen van omgevingsvergunningen;
- Bij subsidies;
- Bij overheidsopdrachten (aanbestedingen) en;
- Bij vastgoed- en grondtransacties (in 2013 opgenomen in de Wet Bibob).

In 2005 stelde de gemeente de beleidslijn Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) vast. In 2017 werd deze beleidslijn aangevuld.

De beleidslijn vermeldt dat onder het bereik van de Wet Bibob vallen onderzoek naar vergunningen, subsidies en aan te besteden overheidsopdrachten. In 2013 zijn ook diverse vastgoedtransacties onder de Wet Bibob komen te vallen. In 2022 is de reikwijdte bij vastgoedtransacties verder uitgebreid. Onder de reikwijdte van de wet vallen inmiddels:

- Verwerven of vervreemden van recht op eigendom;
- Vestigen, vervreemding of wijzigen van een zakelijk recht;
- Huur of verhuur;
- Toestemmingen om erfpachtrechten of opstalrechten te vervreemden;
- Verkopen aan toekomstige verkrijgers (als de gemeente reeds aan de eerste verkrijger heeft verkocht) als dit via een kettingbeding in de overeenkomst is opgenomen.

De gemeente doet zaken met betrouwbare partijen. Bij grote transacties of als daar aanleiding voor is, kan de gemeente een zogenaamd Bibob-onderzoek laten uitvoeren naar de potentiële koper.

De Wet Bibob kent (nog) niet de mogelijkheid van het toetsen van een betrokkene als de gemeente een anterieure of posterieure overeenkomst met een initiatiefnemer sluit als er geen sprake is van een grondtransactie. Vaak is het echter wel dat als uitvloeisel van een anterieure overeenkomst ook een vergunning wordt aangevraagd. In dat geval, en alleen als er aanleiding toe is, kan de gemeente in overleg met de initiatiefnemer vooruitlopend op het sluiten van de overeenkomst een Bibob-toets uitvoeren.

Het bereik van de wet Bibob

De Wet Bibob is van toepassing op een groot aantal ondernemingen en activiteiten.

Recreatie en amusement	Bouw en vastgoed	Vervoer en transport	Milieu en omgeving	Divers
<ul style="list-style-type: none">• Horeca• Seksbranche• Coffeeshops• Slijterijen	<ul style="list-style-type: none">• Vastgoedtransacties overheid• Vastgoedtransacties• woningcorporaties	<ul style="list-style-type: none">• Besloten busvervoer• Openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none">• Afvalopslag en afvalverwerking• Chemische industrie• Raffinaderijen• Benzinstations• Autosloperijen	<ul style="list-style-type: none">• Overige bedrijven en inrichtingen
<ul style="list-style-type: none">• Evenementen• Vechtsportgala's• Stadions en racebanen• Attractieparken	<ul style="list-style-type: none">• Bouwvergunningen	<ul style="list-style-type: none">• Taxi-ondernemingen• Toegelaten taxi-organisaties	<ul style="list-style-type: none">• Opslag en vervoer meststoffen• Veehouderijen• Slachthuizen	<ul style="list-style-type: none">• Zorgaanbieders
<ul style="list-style-type: none">• Speelautomaten• Gokhallen (APV)• Online gokken	<ul style="list-style-type: none">• Huisvestingswet-vergunningen	<ul style="list-style-type: none">• Onderhoud (en bouw) schepen, treinen en vliegtuigen	<ul style="list-style-type: none">• Opslag vuurwerk en explosieven	<ul style="list-style-type: none">• Ontheffingen Opiumwet• Wietexperiment
		<ul style="list-style-type: none">• Wegtransport	<ul style="list-style-type: none">• Overige milieu-inrichtingen	<ul style="list-style-type: none">• Subsidies• Overheidsopdrachten

■ Voor toepassing van de Wet Bibob moet een gemeentelijke vergunningsplicht bestaan (APV).

■ Momenteel geen Bibob-advies mogelijk.

■ Bij vergunningen op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) of Wet milieubeheer (Wm) is vaak nader onderzoek nodig om te bepalen of een Bibob-advies kan worden aangevraagd.

Vermoedt u dat een vergunning hiervoor wordt misbruikt voor criminaliteit? Vraag het Landelijk Bureau Bibob van Justis om advies. Dat kan via 088-998 22 50 of bibob@justis.nl

4.5.2 Verkoop

Uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap

De gemeente Venray hanteert als uitgiftesysteem voor particuliere woningbouwkavels een lotingsysteem. Voordat deze loting plaatsvindt wordt hierover in de openbaarheid gepubliceerd. De kavels die na de loting resteren worden via de gemeentelijke website aangeboden. Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs in de grondprijzenkaart en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde 'Algemene grondverkoopvoorwaarden Venray 2011'. Deze laatste worden geactualiseerd.

Uitgifte aan en samenwerking met ontwikkelaars/(bouw)bedrijven

Daar waar sprake is van serie(complex)bouw vindt uitgifte plaats aan ontwikkelaars/(bouw)bedrijven. Allereerst worden bedrijven die al op een of andere manier een bouwclaim van de gemeente hebben verkregen (bijvoorbeeld door inbreng van grond) ingeschakeld. Op basis van de jurisprudentie naar aanleiding van het Didam-arrest zijn hiertoe mogelijkheden. Is er geen sprake van een bouwclaim dan worden de gronden in beginsel via een openbare verkoop/tender verkocht tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie die benoemd is in het Didam-arrest en de daaruit volgende rechterlijke uitspraken. Daar waar sprake is van sociale woningbouw is (hoewel het private partijen ook is toegestaan) meestal een woningbouwcorporatie de aangewezen instantie. Maar ook hier moeten we rekening houden met de jurisprudentie naar aanleiding van het Didam-arrest.

Spelregels uitgifte van kavels ten behoeve van ontwikkelaars

Tot januari 2015 was het niet mogelijk dat aannemers/ontwikkelaars bouwkavels die bedoeld waren voor de particuliere bouw konden reserveren c.q. kopen. Op sommige locaties was en is 'projectmatige' bouw op 'particuliere' bouwkavels echter wel stedenbouwkundig verantwoord. Het reserveren van kavels voor particuliere bouw door aannemers/ontwikkelaars is niet vrijblijvend. Het is niet de bedoeling dat er zomaar 'beslag' wordt gelegd op kavels die dan niet meer beschikbaar zijn voor de particuliere koper.

Voor de verkoop van gemeentekavels aan ontwikkelaars gelden, de hieronder genoemde spelregels.

De reservering wordt in beginsel gegeven voor 1 jaar. In dat jaar moet de aannemer/ontwikkelaar aan een aantal vereisten voldoen:

- Binnen 6 weken moet er een principeverzoek worden ingediend;
- 3 maanden na de goedkeuring van het principeverzoek moet de aannemer/ontwikkelaar de kavels plus de daarop te bouwen woningen in verkoop nemen (verkoopbrochure, bouwboard, website);
- Zodra 50% van de woningen is verkocht, wordt de omgevingsvergunning aangevraagd;
- Zodra de ontwikkelaar 70% van de woningen heeft verkocht wordt de reservering omgezet in een koopovereenkomst met de gemeente.

En ook hier wordt rekening gehouden met de uitspraken naar aanleiding van het Didam-arrest.

Courtage/fee voor makelaars/ontwikkelaars

Ten tijde van de woningbouwcrisis is een courtage-regeling ingevoerd voor ontwikkelaars/makelaars als stimulans om gemeentelijke kavels te verkopen. Deze regeling vervalt door het vaststellen van de onderhavige nota. De marktsituatie is immers ten opzichte van toen gewijzigd, waardoor een dergelijke regeling niet meer nodig wordt geacht. Bijna alle kavels zijn verkocht of gereserveerd.

Uitgifte t.b.v. bedrijven

Vestiging en verplaatsing van bedrijven vindt plaats op basis van verkoop. Indien gewenst wordt gewerkt met tijdelijke reserveringen. Deze zijn gratis voor een termijn van 3 maanden; wil het bedrijf een verlenging dan wordt in beginsel de (wettelijke) rente over deze grond bij hem in rekening gebracht over de duur van de verlenging.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde algemene verkoopvoorwaarden.

Uitgifte van openbaar groen en reststroken

Een groenstrook met de bestemming "groenvoorzieningen" betreft zogenaamd structureel groen dat in beginsel niet wordt verkocht. Overige stroken kunnen worden verkocht/verhuurd voor diverse gebruiksdoeleinden. Uitgifte van openbaar groen en reststroken is mogelijk:

- aan eigenaren van belendende woningen/kavels in de vorm van verkoop;
- aan huurders van woningen in de vorm van verhuur;
- afhankelijk van elkaar/als één aaneengesloten stuk, met een logische achtergrens;
- nadat een beperkt bodemonderzoek geen zodanige verontreiniging heeft aangetoond, dat schade voor de volksgezondheid of het milieu te duchten is. Hiervan kan worden afgezien ingeval de grond al langer feitelijk in gebruik is bij de koper.

Verkoop en/of verhuur is in beginsel mogelijk indien zich in de desbetreffende grond kabels of leidingen bevinden. Wel moet de rechthebbende daarmee instemmen en dient er een zakelijk recht gevestigd te worden. De kosten voor het vestigen van een recht van opstal zijn voor rekening van de koper. Aan het recht van opstal worden voorwaarden verbonden. Deze voorwaarden kunnen het gebruik van de aan te kopen grond beperken.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs. Deze prijs is in Venray al enkele jaren vastgesteld op 50% van de prijs van vrije sector bouw kavels. Afwijking van deze prijs mag alleen nadat het college daartoe besloten heeft.

Wanneer niet adequaat wordt opgetreden tegen onrechtmatig gebruik van gemeentegrond, kan de gebruiker middels verjaring na 10 of 20 jaar eigenaar van de grond worden.

Indien onrechtmatig gebruik van gemeentegrond wordt geconstateerd, wordt verkocht, verhuurd of actief gehandhaafd c.q. ontruimd, afhankelijk van het al dan niet benodigd zijn van de grond door de gemeente. Ook kan op basis van jurisprudentie een vergoeding voor het onrechtmatige gebruik gevraagd worden op basis van ongerechtvaardigde verrijking.

Verkoop van landbouwgrond

Zoals hiervoor al vermeld zijn de in het bezit van de gemeente zijnde landbouwgronden van oudsher voor het overgrote deel verpacht aan diverse agrariërs. Op verzoek van de zittende pachter wordt aan hem verkocht indien hij het verzoek om aankoop doet binnen een redelijke tijd vóór het verstrijken van de reguliere pachtduur en indien de grond niet nodig is voor een ontwikkeling van de gemeente. Als het strategische gronden voor de toekomst zijn, wordt ook niet verkocht.

Verkoop aan de zittende pachter wordt van geval tot geval bekeken en de waarde van de grond vastgesteld bij taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de waarde van het pachtrecht en waarbij tevens factoren een rol spelen als ligging, bestemming, oppervlakte, waterhuishouding, kwaliteit etc. Indien de pachter een productierecht op de gepachte grond heeft, moet hij hiervoor een vergoeding betalen.

Vrijkomende gronden worden niet meteen verkocht, maar blijven voorlopig in eigen beheer, met de bedoeling die gronden in reserve te houden en deze óf voor gemeentelijke plannen (waaronder herplantplicht) aan te wenden óf op enig moment te gebruiken als compensatieobject. Is de grond niet geschikt als compensatiegrond of is de grond echt niet meer nodig, dan wordt deze via een openbare verkoop bij inschrijving verkocht.

Verkoop woningen/ bestaande panden

Verkoop van woningen/panden vindt sporadisch plaats indien de gemeente deze niet meer nodig heeft ten behoeve van de uitvoering van haar beleid. Voor het bepalen van de waarde van dit vastgoed wordt een taxatie verricht. De panden worden verkocht middels een openbare verkoop bij inschrijving. Indien uit de procedure een koopsom komt die lager ligt dan de taxatiewaarde, waarbij deze taxatie niet ouder mag zijn dan 1 jaar, moet de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen ten aanzien van de betreffende verkoop. Dit voorbehoud moet bekend zijn bij de potentiële kopers voordat de procedure van de openbare verkoop begint.

4.5.3 Zakelijke rechten

Als de gemeente de regie wil houden kan ervoor gekozen worden om in plaats van grond te verkopen deze bijvoorbeeld in erfpacht uit te geven.

4.6 Kostenverhaal

Kostenverhaal binnen gebiedsontwikkeling biedt de mogelijkheid tot het verrekenen van grondexploitatiekosten binnen een bepaald ruimtelijk plan. Gemeenten zijn en blijven wettelijk verplicht deze kosten op de grondeigenaren en initiatiefnemers van ontwikkelingen te verhalen. Kostenverhaal is verplicht als het gaat om de volgende bouwactiviteiten:

- Bouw van een of meer woningen of andere hoofdgebouwen;
- Uitbreiding van een gebouw met meer dan 1.000 m²;
- Bouw van een ander gebouw dan een hoofdgebouw van meer dan 1.000 m²;
- Verbouwing van andere gebouwen tot woningen, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- Verbouwing van gebouwen voor kantoor, winkels of horeca, mits het totaal voor deze functies ten minste 1.500 m² is.

Is er geen sprake van één van de hierboven genoemde bouwactiviteiten, dan zal kostenverhaal (van vooral ambtelijke kosten) moeten plaatsvinden via de legesverordening.

Voor de Venrayse praktijk is gebleken dat het belangrijk is om een tweetal begrippen te verduidelijken en vast te leggen. Het betreft de volgende begrippen:

- Wat verstaan wij onder een woning?

Een woning is een gebouw dat voor bewoning wordt gebruikt of daartoe is bestemd met eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. Indien het gebouw uit meerdere wooneenheden

bestaat met ieder eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. wordt iedere wooneenheid gekwalificeerd als één woning.

- Wat verstaan wij onder een hoofdgebouw ?

Een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie en afmetingen dan wel bestemming als belangrijk gebouw valt aan te merken en zowel functioneel als qua vorm bepalend is voor de inhoud van de bestemming. Op een perceel kan zich meer dan een hoofdgebouw bevinden.

Het kostenverhaal kan plaatsvinden via een anterieure overeenkomst of via exploitatieregels in het omgevingsplan. Er kan sprake zijn van kostenverhaal met of zonder tijdvak. Dit wordt in paragraaf 4.6.1 verder uitgelegd.

Kostenverhaal met tijdvak	Kostenverhaal zonder tijdvak
Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) <u>met</u> tijdvak (vaste looptijd) (artikel 13.14 Omgevingswet).	Kostenverhaal in een omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) <u>zonder</u> tijdvak (artikel 13.15 Omgevingswet).
Past bij <u>faciliteir</u> grondbeleid.	Past goed bij <u>actief</u> grondbeleid.
Uitgangspunt is dat het gehele gebied wordt ontwikkeld binnen een bepaald tijdvak.	Onzeker eindbeeld, onzeker tijdsverloop.
Wijze van rekenen: In het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) is een raming opgenomen van de kosten én de opbrengsten voor het gebied. Inbrengwaarde is waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen (artikel 8.17 Omgevingsbesluit).	Wijze van rekenen: Het omgevingsplan (omgevingsvergunning of projectbesluit) vermeldt alleen het maximale kostenverhaal (kostenplafond) en de activiteiten voor het gebied. Inbrengwaarde is alleen een kostenpost voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen. De inbrengwaarde van percelen waarop bijvoorbeeld particuliere woningbouw plaatsvindt, is geen kostenpost.
De kosten die verhaald kunnen worden: <ul style="list-style-type: none"> • De kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van het gehele gebied (dus zowel op de uitgeefbare als de niet-uitgeefbare gronden). • Ook kostenverhaal voor de verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan (inbrengwaarden). 	De kosten die verhaald kunnen worden: <ul style="list-style-type: none"> • Alleen de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor de ontwikkeling van de niet-uitgeefbare gronden (als er niets gebeurt, legt de gemeente dus ook geen voorzieningen aan). • Geen kostenverhaal voor verwerving van de grond van particuliere eigenaren waarop de aangewezen activiteiten zijn toegestaan.
De begrenzing van het kostenverhaal: <u>'Macroaftopping'</u> : <ul style="list-style-type: none"> • Vergelijking totale kosten met totale opbrengsten. • Er mogen niet meer kosten verhaald worden dan er opbrengsten zijn (bezien op niveau van het gehele gebied). 	De begrenzing van het kostenverhaal: <u>'Microaftopping'</u> : <ul style="list-style-type: none"> • Toetsing van de waardevermeerdering van de activiteit van de aanvrager. • Er wordt niet meer verhaald dan die waardevermeerdering na aftrek van de kosten (inclusief de inbrengwaarde) op het eigen perceel. • Aanvrager hoeft dus nooit meer te betalen dan zijn eigen grond in waarde is gestegen.

Bij het kostenverhaal wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden in eigendom heeft. Hierbij moet worden gerekend met een inbrengwaarde van de grond. Om de kosten van (onder andere) bovenwijkse voorzieningen te mogen verhalen moet worden voldaan aan drie criteria:

1. Profijt: het plangebied moet profijt ondervinden van de te treffen voorzieningen;

2. Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het plan gemaakt;
3. Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dan moeten de kosten op basis van evenredigheid worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen in de verschillende plangebieden. Daarbij moet ook rekening worden gehouden met het profijt van de bestaande bebouwing.

De kern van het publiekrechtelijke kostenverhaal is de exploitatieopzet. In deze opzet worden de totale kosten verdeeld over alle exploitanten in het plangebied, naar rato van opbrengsten. Kosten zijn slechts verhaalbaar als ze zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit, in de zogenaamde kostensoortenlijst (bijlage IV Omgevingsbesluit).

Ook onder de Omgevingswet kunnen anterieure overeenkomsten worden gesloten. Als er geen (anterieure) overeenkomst tot stand komt moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Het verhalen van kosten gaat in dat geval via een kostenverhaalsbeschikking die is gebaseerd op de regels van kostenverhaal in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. De figuur van het exploitatieplan verdwijnt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor kostenverhaal zijn onder de werking van de Omgevingswet twee varianten: organisch en normaal kostenverhaal. Deze twee varianten worden hierna nader toegelicht. De anterieure overeenkomst komt aan de orde in paragraaf 4.7.2 van deze nota.

Kader wijziging Omgevingswet:

De reeds bekende integrale gebiedsontwikkeling wordt aangevuld met de mogelijkheid van een organische gebiedsontwikkeling. Het kostenverhaal vindt nog steeds bij voorkeur via anterieure overeenkomst plaats. Het aparte exploitatieplan komt te vervallen en daar komt de exploitatieregels in het omgevingsplan voor in de plaats. De techniek van kostenverhaal via de exploitatieregels blijft grotendeels gelijk. De bijdrage ruimtelijke ontwikkeling komt te vervallen. Daarvoor in de plaats komt een minder vrijblijvende financiële bijdrage. De mogelijkheid voor een fonds voor compensatie sociale woningbouw blijft. De toerekening van (bovenwijkse) kosten blijft ook bestaan.

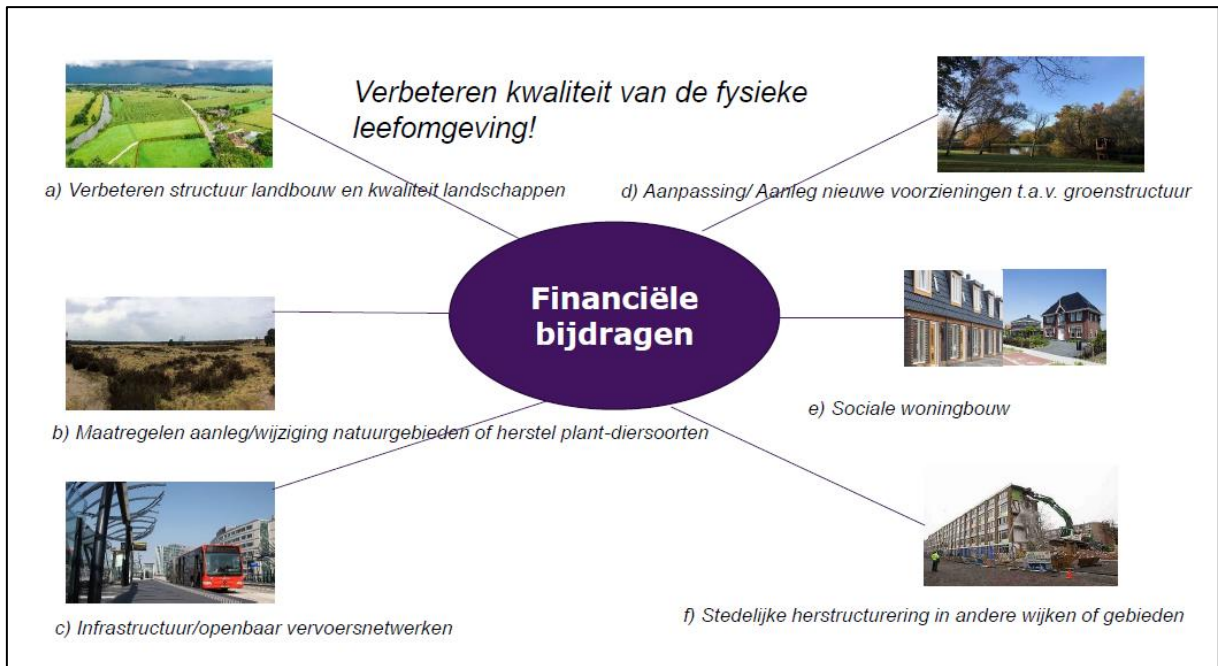
4.6.1 Organische en normaal kostenverhaal

Voor publiekrechtelijk kostenverhaal zijn er binnen de Omgevingswet twee systemen: kostenverhaal met en zonder tijdvak. Het systeem van kostenverhaal met tijdvak is het systeem van kostenverhaal uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De plannen hebben dan een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen.

Daarnaast is aan de Omgevingswet een nieuw systeem voor kostenverhaal toegevoegd, te weten kostenverhaal zonder tijdvak ofwel organisch kostenverhaal. Dit systeem is bestemd voor organische gebiedsontwikkeling, waarbij het gaat om plannen zonder een duidelijk eindbeeld, zonder fasering en zonder einddatum. Deze plannen hebben globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt.

4.6.2 Nota financiële bijdragen

Naast het kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen bij een initiatiefnemer. Dat mag alleen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. In onderstaande afbeelding worden de mogelijke activiteiten waarvoor een financiële bijdrage kan worden gevraagd opgenomen.






De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig woningen van een bepaalde categorie in het gebied, zoals te weinig sociale huurwoningen. Er geldt een aantal voorwaarden voor deze afdwingbare financiële bijdrage. Over deze bijdrage mogen ook in een overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Kader wijziging Omgevingswet:

De mogelijkheid van een vrijwillige bijdrage blijft bestaan, maar we zetten bij het sluiten van anterieure overeenkomsten in op de afdwingbare financiële bijdrage. De extra financiële bijdrage wordt een afdwingbare bijdrage, dus niet meer vrijwillig en zal worden onderbouwd in de Nota Financiële bijdrage en sociale woningbouw. Deze nota is ten tijde van de vaststelling van de Nota Grondbeleid in voorbereiding.

4.7 Samenwerking met andere partijen

Als de ruimtelijke ontwikkeling in grote mate bijdraagt aan de bestuurlijke ambities of beleidsdoelen kan de gemeente besluiten om de ontwikkeling in samenwerking met private partijen te realiseren. Deze samenwerking kan vormgegeven worden op verschillende manieren. Daarbij horen ook verschillende taken en risico's. In onderstaand schema is de taak- en risicoverdeling aangegeven. Tekstuele uitleg vindt in de volgende paragrafen plaats.

	grex	bouwdclaim	pps	joint venture	private ontwikkeling	
grondeigendom	red	red	red	red	blue	gemeente private partij gezamenlijk
initiatief	red	blue	red	red	blue	
visie en programma	red	grey	grey	grey	blue	
planuitwerking	red	grey	grey	grey	blue	
projectontwikkeling	red	blue	red	blue	blue	
bouwrijp maken	red	red	blue	grey	blue	
bouw opstellen	blue	blue	blue	blue	blue	
woonrijp maken	red	red	blue	red	blue	
beheer openbaar gebied	red	red	red	red	grey	
grondbeleid						
	actief				faciliterend	
regie						
	veel sturing				minder sturing	
financieel						
	veel risico veel kansen				weinig risico weinig kansen	

4.7.1 PPS

De keuze voor de manier waarop hangt af van welke rol de gemeente voor zichzelf ziet in deze samenwerking. Publiek Private Samenwerking (PPS) is een vorm van samenwerking waarin de gemeente zowel actief als faciliterend optreedt. Er zijn veel vormen van samenwerking met private partijen denkbaar.

De gemeente kan kiezen voor deelname in een grondexploitatie­maatschappij. De rol van de gemeente wordt in feite gesplitst in een private rol door deelneming in de exploitatie­maatschappij (actief grondbeleid) en een publieke rol als overheid (facilitair grondbeleid). Bij facilitair grondbeleid faciliteert de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling door middel van uitvoering van haar publieke taken.

4.7.2 Anterieure overeenkomst/privatrechtelijk kostenverhaal

Ook onder de Omgevingswet kunnen anterieure overeenkomsten worden gesloten. Dit is een overeenkomst tussen de gemeente en de initiatiefnemer over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt. Deze overeenkomsten passen zowel bij het proactief als passief facilitair grondbeleid.

De voornoemde afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering, zoals vermeld in paragraaf 4.6.2, kan ook in een anterieure overeenkomst worden opgenomen.

Op dit moment zijn diverse gemeenten volop in onderhandeling over anterieure overeenkomsten voor ontwikkelingen die zullen plaatsvinden na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het overgangsrecht regelt de eerbiedigende werking van anterieure

overeenkomst (als bedoeld in artikel 6.24 Wro) die zijn gesloten vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

4.7.3 Publiekrechtelijk kostenverhaal via omgevingsplan

Als er een omgevingsplan is, kan ook nog na vaststelling van het omgevingsplan (inclusief exploitatie) een posterieure overeenkomst worden gesloten. Daar waar bij een anterieure overeenkomst nog enige ruimte is bij het overeenkomen van de hoogte van het kostenverhaal, is het kostenverhaal bij de posterieure overeenkomst geregeld op basis van de regels uit de exploitatie. Er kunnen wel nadere afspraken worden gemaakt over samenwerking, planning, betalingen en andere onderwerpen die niet terugkomen in de regels over exploitatie.

4.8 Stedelijke kavelruil

Momenteel is een groot aantal koop- en verkooptransacties nodig om de kavelindeling in een gebied te wijzigen. Door de regeling voor stedelijke kavelruil die is opgenomen in de Omgevingswet kunnen al die koop- en verkooptransacties worden samen gebracht in één overeenkomst. Kavelruil is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal drie partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen deze partijen de nieuwe verdeling van onroerende zaken vast. De inschrijving van de kavelruilakte in de openbare registers leidt tot de gewenste eigendomsoverdracht. De kavelruilovereenkomst biedt meer zekerheden dan een gewone koop- of ruilovereenkomst. Zo heeft de kavelruilovereenkomst een zakelijke werking waardoor, ook eventuele nieuwe eigenaren die onroerend goed hebben verkregen door overdracht, verjaring of onteigening daaraan zijn gebonden.

Stedelijke kavelruil is nog niet toegepast in de gemeente Venray. Wij zien deze mogelijkheid als één van de gereedschappen die voor de gemeente beschikbaar is. Als dit stuk gereedschap kan worden ingezet, zal de gemeente dit overwegen.

5 Financiële kaders

5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen beschreven hoe de financiële instrumenten binnen het grondbeleid worden gebruikt/ingezet. Waar wijzigingen c.q. aanscherpingen noodzakelijk zijn wordt dat aangegeven.

De nadere uitwerking van de financiële instrumenten is beschreven in het handboek grondexploitaties. Dit handboek beschrijft de werkwijze met betrekking tot het opstellen, aanpassen en beheren van grondexploitaties en de rolverdeling tussen verschillende disciplines daarbij.

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is een wettelijk kader voor het grondbeleid.

In dit besluit is geregeld aan welke eisen de gemeente moet voldoen ten aanzien van het rapporteren over grondexploitaties. Zo moet het college van burgemeester en wethouders in de begroting en in de jaarrekening de paragraaf grondbeleid opnemen.

Deze paragraaf bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming.

Momenteel werkt de landelijke commissie BBV aan een actualisering van de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019) in het kader van de Omgevingswet. Dat is een commissie die in de BBV is opgenomen en die de taak heeft zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van de BBV.

5.2 Grondbedrijf

Het grondbedrijf bestaat uit een aantal onderdelen:

- bouwgrond in exploitatie (grondexploitatie);
- niet in exploitatie genomen bouwgrond (toekomstige grondexploitatie);
- voorbereidingskosten van de niet in exploitatie genomen bouwgrond;
- de gevormde reserve ter dekking van te lopen risico's (risicoreserve Grondbedrijf).

5.2.1 Bouwgrond in exploitatie: grondexploitatie

Dit zijn gronden die binnen een vastgesteld kader in exploitatie genomen zijn: een grondexploitatie. Vaststelling van een grondexploitatie vindt plaats door de gemeenteraad. Het sluiten van de grondexploitatie gebeurt door B&W met rapportage via de P&C-cyclus tenzij sluiting van de grondexploitatie plaatsvindt, omdat het project niet of slechts beperkt is gerealiseerd en de verwachting bestaat dat dit ook niet meer gaat gebeuren. Dan wordt de sluiting expliciet ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad.

Een grondexploitatie is een balans van (geraamde) kosten en opbrengsten behorend bij de ontwikkeling van een begrensd gebied, in een bepaald tijdsbestek. Deze grondexploitatie is opgenomen in de P&C-cyclus.

Een deel van de kosten en opbrengsten is hierbij bekend doordat deze reeds zijn gerealiseerd en zijn verwerkt in de boekwaarde van de grondexploitatie. Een deel van deze kosten en opbrengsten is echter nog niet gerealiseerd en kan onder invloed van tijd en externe factoren het resultaat van de grondexploitatie beïnvloeden.

De gemeente hanteert voor grondexploitaties een veelgebruikte rekenmethodiek, namelijk die van de dynamische eindwaarde berekening. Kosten en opbrengsten worden tegen het huidige prijspeil begroot en met behulp van ingeschatte rentekosten, kosten- en opbrengstenstijging, naar het einde van de looptijd van het plan berekend.

Exploitaties kunnen door, bijvoorbeeld een langere looptijd, verliesgevend worden. Als dat het geval is moet er een voorziening voor het geraamde tekort worden gevormd ten laste van de risicoreserve van het grondbedrijf. Wanneer exploitaties winstgevend zijn komt de winstneming ten gunste van de risicoreserve grondbedrijf.

Grondexploitaties worden ten minste bij de jaarrekening geactualiseerd en tussentijds bij de berap en/of de begroting als het resultaat op eindwaarde significant wijzigt.

Gronden rendabel in exploitatie brengen is in beginsel de 'core-business' van een actief grondbedrijf. Dit betekent dat de gemeente, al dan niet met één of meer partners, grond actief verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Deze taak wordt lastiger te verwezenlijken indien nieuwe locaties steeds moeilijker en hierdoor duurder in exploitatie te brengen zijn. De nieuwe locaties betreffen meer dan in het verleden inbreiding- of herontwikkelingslocaties, waarbij bestaand vastgoed grotere beperkingen en risico's met zich meebrengt dan bij uitleglocaties het geval is. Daarnaast zijn dit veelal complexere ontwikkelingen door een intensiever (gestapeld) grondgebruik met meerdere bestemmingen gemengd en door het moeten voldoen aan bepaalde gemeentelijke beleidskaders, zoals bijvoorbeeld de 'verdeelsleutel' (verplicht percentage betaalbare woningbouw) in het omgevingsprogramma wonen.

Dit soort ontwikkelingen vergt dan ook maatwerk en een goede afweging van financiële risico's die de gemeente bij een actieve rol vervult.

Bij een situationeel grondbeleid en de doelstellingen waar de gemeente de komende jaren voor staat kan het zijn dat een grondexploitatie bij aanvang geen positief resultaat laat zien. Als de te bereiken doelstellingen dusdanig van belang worden geacht, dan moet het mogelijk zijn om deze ontwikkeling wel door te zetten. Het kan daarom zijn dat er sprake is van een negatieve grondexploitatie en dat het project toch doorgang moet vinden. In dit geval wordt dit besluit aan de raad vooraf ter kennisneming voorgelegd.

5.2.2 Niet in exploitatie genomen bouwgrond

In geval van niet in exploitatie genomen bouwgrond heeft de gemeenteraad nog geen besluit genomen deze in een grondexploitatie op te nemen.

Als de grond uiteindelijk niet in exploitatie wordt genomen moet deze worden afgewaardeerd tot de huidige marktwaarde en eventueel worden afgestoten. Afwaardering is bijvoorbeeld aan de

orde wanneer voor gronden een hogere grondprijs is betaald dan de marktwaarde, dit met het oog op de toekomstige bestemming.

Het is in het kader van risicomanagement van belang continu te bezien of het nog wenselijk is deze gronden in eigendom te houden.

Deze bouwgronden behoren tot de materiele vaste activa. Gevolg daarvan is dat er geen rente of andere kosten meer mogen worden toegerekend en dat deze of tegen de verkrijgingsprijs of tegen een duurzaam lagere marktwaarde gewaardeerd worden.

5.2.3 Voorbereidingskosten

Deze kosten worden gemaakt in de verwachting dat de gronden vroeger of later in exploitatie worden genomen. Dit betekent dat verwervingskosten, voorbereidingskosten, rentelasten, e.d. nog niet binnen een vastgestelde grondexploitatie vallen en er dus (nog) geen zicht is op het resultaat van de toekomstige grondexploitatie.

Deze kosten worden voorgefinancierd en jaarlijks afgeboekt ten laste van de risicoreserve grondbedrijf tot het moment waarop met redelijke verwachting een exploitatie dan wel een andere dekking kan worden gevonden. De verwervingskosten worden niet afgeboekt. Omdat hierbij nog niet duidelijk is of deze gronden in exploitatie genomen gaan worden, is het noodzaak de financiële en juridische verwachtingen en consequenties goed in kaart te brengen en te verwoorden in een financiële paragraaf behorende bij één of meerdere concept grondexploitatie(s). Besluitvorming hierover vindt plaats in de gemeenteraad. Als besluitvorming ertoe leidt dat er geen grondexploitatie wordt geopend, worden deze kosten afgeboekt ten laste van de risicoreserve grondbedrijf.

5.2.4 Risicoreserve grondbedrijf

De risicoreserve grondbedrijf is de belangrijkste gemeentelijke reserve in relatie tot het grondbeleid. Door het instellen van een aparte reserve voor het grondbedrijf worden de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken. De risicoreserve vormt een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. Als een gemeentelijke grondexploitatie positief wordt afgesloten, wordt de winst toegevoegd aan de risicoreserve. Als op een gemeentelijke grondexploitatie een tekort wordt verwacht, wordt hiervoor een voorziening gecreëerd ten laste van de risicoreserve. Hoe de vorming van de risicoreserve tot stand moet komen en hoe hoog de risicoreserve moet zijn is niet voorgeschreven. De reserve bepaalt in hoeverre de financiële risico's binnen het grondbedrijf kunnen worden opgevangen en in hoeverre het grondbedrijf in staat is nieuwe actieve ontwikkelingen te financieren. De nieuwe actieve ontwikkelingen kunnen echter alleen worden opgepakt als er voldoende dekking is in de risicoreserve dan wel de algemene reserve. Is deze dekking er niet, dan zullen keuzes moeten worden gemaakt.

Methode bepaling benodigde reserve

We maken gebruik van de zogenaamde Monte-Carlo simulatie voor het kwantificeren van de risico's van het grondbedrijf.

Het is een simulatietechniek waarbij het programma (waarin de grondbedrijf projecten worden begroot) niet één keer, maar (in ons geval) 10.000 keer de eindwaardenrisico's berekent van de

grondbedrijf projecten waarbij steeds andere startcondities worden gebruikt. Het resultaat van deze simulatie geeft weer tussen welke bandbreedten de resultaten van de grondexploitatie zullen liggen. Het risico dat berekend wordt zegt dus iets over een mogelijk groter tekort (verliesgevende projecten) óf mogelijk lagere winstneming (winstgevende projecten). We houden rekening met de ondergrens van het 84% betrouwbaarheidsinterval, het gebruikelijke percentage volgens de Monte Carlo analyse. Dat wil zeggen dat we rekening houden met 84% van alle risico's die berekend zijn voor enig project. Omdat deze risico's worden berekend t.o.v. het resultaat op eindwaarde, en dus de verwachte winsten/verliezen, hebben we ervoor gekozen de risico's ook als zodanig aan de jaarschijven toe te schrijven (net zoals de realisatie van de winsten en verliezen).

In paragraaf G (paragraaf Grondbeleid) van de begroting en de jaarrekening wordt een nadere uitwerking en toelichting gegeven over de risico's van het grondbedrijf. In paragraaf B (Weerstandsvermogen en risicobeheersing) worden de risico's van het grondbedrijf expliciet genoemd en wordt de risicoreserve van het grondbedrijf inzichtelijk gemaakt.

Winstneming op projecten in exploitatie

De commissie BBV heeft in haar "Notitie grondexploitaties 2016" aangegeven dat bij tussentijdse winstneming de percentage-of-completion-methode (hierna: POC methode) moet worden gevolgd: voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd moet tussentijds naar rato van de voortgang van de grondexploitatie winst worden genomen. Hieraan zijn wel een aantal voorwaarden aan verbonden. Voorbeeld: indien 50% van de kosten is gerealiseerd en 50% van de grond is verkocht, dan is sprake van $50\% * 50\% = 25\%$ winstrealisatie (over het verwachte resultaat). Indien in voorgaande jaren reeds winst is genomen, moet het verschil tussen de te nemen winst en de gerealiseerde winst genomen worden.

5.2.5 Algemene kosten grondbedrijf

De algemene kosten grondbedrijf is een kostenpost waar kosten op geboekt worden ten behoeve van het grondbedrijf die niet rechtstreeks aan een specifiek grondbedrijf project toe te rekenen zijn en dus een algemener karakter hebben. Deze kosten drukken rechtstreeks op de risicoreserve grondbedrijf.

Dekking uren Grondbedrijf

De laatste jaren worden de uren die gedekt zouden moeten worden uit het grondbedrijf en daar ook begroot zijn, niet binnen het grondbedrijf gerealiseerd maar binnen de algemene dienst. Daarom vindt er in de begroting 2024 een verschuiving plaats van 1,42 fte van het grondbedrijf naar de algemene dienst. Na verschuiving wordt er nog 1,41 fte structureel gedekt uit het grondbedrijf.

Deze verschuiving heeft 2 oorzaken:

1. de terugloop van het aantal actieve grondexploitaties en
2. de verschuiving van werkzaamheden van het grondbedrijf naar de algemene dienst.

Ad. 1 In 2024 hebben we nog 2 grondexploitaties die per 31 december 2024 sluiten (Castenray en Smakt) en zijn er 2 in voorbereiding (Vredepeel en Wanssum Oost).

Ad 2. We zien al een langere tijd een toenemende vraag op het gebied van grondzaken ten behoeve van de algemene dienst bijv.:

- Overeenkomsten kostenverhaal (anterieure overeenkomsten) bij particuliere initiatieven;
- Toename van het leegstaand gemeentelijk vastgoed wat afgestoten/ontwikkeld moet worden;
- Financiële haalbaarheidsonderzoeken en/of ontwikkelovereenkomsten voor woningbouw, zonneparken, supermarkten ed.;
- Grote (facilitaire) ontwikkelingen zoals Viecuri, De Brier, GOW, woningbouw Oostrum e.d.;
- Inzet expertise bij incidentele en structurele problematiek.

Door de jaren heen hebben er al verschuivingen in fte plaatsgevonden van het grondbedrijf naar de algemene dienst. De huidige verschuiving is gebaseerd op een reële inschatting van uren die in 2024 benodigd zijn binnen het grondbedrijf. Daarbij is ook al rekening gehouden met de onderhavige Nota Grondbeleid 2023 waarin we naar een situationeel grondbeleid gaan.

Vennootschapsbelasting

Door de Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen krijgen overheden te maken met het feit dat ze voor een deel van hun activiteiten onder de vennootschapsbelasting (hierna te noemen: vpb) (kunnen) gaan vallen. De activiteiten waarmee een overheidslichaam, zoals een gemeente, onder de wet valt, wordt een overheidsonderneming genoemd.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Met een aantal activiteiten die een overheid uitvoert wordt in concurrentie getreden met een private onderneming die diezelfde activiteit uitoefent. Een overheid was daarvoor niet belastingplichtig in het kader van de vpb en de private onderneming wel. Dat werd beschouwd als oneerlijke concurrentie en daarmee in strijd met het EU-verdrag.

5.3 Algemene dienst

5.3.1 Financiering ontwikkelingen/verwervingen

Wanneer worden ontwikkelingen of aankopen nu gefinancierd door de algemene dienst en wanneer door het grondbedrijf?

Heel simpel gezegd: het grondbedrijf financiert (lees: leent geld van de Algemene middelen) indien het een lopende grondexploitatie betreft of indien het om een toekomstige grondexploitatie gaat. Als geen van beide situaties van toepassing is, vindt financiering plaats door de algemene dienst.

Wanneer wordt in beginsel besloten tot het voeren van een grondexploitatie?

- Als op basis van de beleidsdoelen, risico's etc. uit de beslisboom komt dat de gemeente een actief grondbeleid gaat voeren en
- Als de ontwikkeling past binnen het doel dat de gemeente nastreeft en na afweging van de kansen en risico's en
- als de ontwikkeling past binnen de doelen van het grondbeleid en
- als de ontwikkeling past in de strategische keuze van het grondbeleid en

- indien het vanuit ruimtelijk en/of maatschappelijk oogpunt gewenst is om van een ontwikkeling een grondexploitatie te maken.

Een andere niet noodzakelijke voorwaarde is:

- Als het de verwachting is dat de markt de ontwikkeling niet op zal pakken en het een ontwikkeling betreft die gewoon noodzakelijk is.

5.3.2 Strategische verwervingen

Tot op heden is er ten behoeve van strategische verwervingen van gronden/vastgoed voor (toekomstige) grondexploitaties jaarlijks een krediet beschikbaar

Overschrijdingen van dat krediet worden binnen de P&C-cyclus gerapporteerd en verantwoord.

Dit krediet is alleen beschikbaar gesteld voor verwervingen ten behoeve van het grondbedrijf, niet voor verwervingen binnen de algemene dienst. Uiteraard komen deze verwervingen ook voor, bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van een rotonde of een wegverbreding. Dan zijn deze verwervingen voorzien en begroot binnen het budget voor het betreffende werk.

Maar het komt ook voor dat zich kansen op grondverwervingen voordoen die niet benut kunnen worden, omdat er geen beschikbaar budget is. Bijvoorbeeld landbouwgrond die we in het kader van klimaatadaptatie kunnen gebruiken of landbouwgrond die we willen omzetten naar natuur. Voordat krediet gevraagd en gekregen is, kan de aankoopkans al voorbij zijn.

Een oplossing zou kunnen zijn om ook binnen de algemene dienst een jaarlijks krediet beschikbaar te stellen voor dit soort verwervingen. Echter, dit krediet legt beslag op middelen terwijl het misschien niet gebruikt wordt.

Voor zowel strategische verwervingen binnen het grondbedrijf als binnen de algemene dienst wordt nu een ander construct voorgesteld.

Het college van burgemeester en wethouders is op basis van de Gemeentewet bevoegd tot het aan- en verkopen van gronden en panden. Strategische aankopen vinden plaats op basis van de toestemming van de raad tot een maximum van € 1.000.000,-- zonder voorafgaande goedkeuring door de raad. Voor grotere aankopen, of als het college vooruitlopend op de aankoop haar plannen wil delen met de raad, vindt dat plaats op een wijze die per situatie tussen raad en college wordt besproken. Afstemming van de raad kan ook afstemming zijn met een delegatie van de raad. Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen.

Aankopen die ten behoeve van toekomstige of lopende grondexploitaties (dus binnen grondbedrijf) worden gedaan worden geactiveerd binnen het grondbedrijf en rentelasten, afwaarderingen ed. komen ten laste van de risicoreserve grondbedrijf. Het gaat in deze gevallen om aankopen ten behoeve van de realisatie van bestemmingen zoals bedrijventerreinen en woningbouwlocaties.

Aankopen die ten behoeve van de algemene dienst worden gedaan, en waarvoor geen grondexploitatie wordt vastgesteld, worden achteraf verantwoord in het eerstvolgende P&C product waarbij aangegeven wordt hoe de dekking gaat plaatsvinden. Vindt de aankoop plaats na de 2e Berap, dan vindt afzonderlijke verantwoording plaats in het jaar van aankoop.

Het gaat daarbij om aankopen ten behoeve van de volgende thema's:

- Natuur;
- Klimaat/Duurzaamheid;
- Leefbaarheid kleine kernen en buitengebied;
- Beëindiging agrarische bedrijvigheid;
- Veiligheid.

5.3.3 Transparantie

In het kader van uitvoeringsprogramma Nota Grondbeleid 2011 is een zuivere financiële scheiding gemaakt tussen het grondbedrijf en de algemene dienst.

Daarvoor was het financieel overzicht van het grondbedrijf niet transparant: er vielen kosten, budgetten en boekwaarden onder die niet gerelateerd waren aan (toekomstige) grondexploitaties.

Nu is het financieel overzicht van het grondbedrijf wel transparant. Belangrijk is om dit te behouden.

Let wel: ook al vallen budgetten of vastgoed financieel onder de algemene dienst, dan doet dit niks af aan het van toepassing zijn van het bestaande grondbeleid en de functionele uitvoering daarvan.

5.4 Kaders grondprijzen

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om jaarlijks de grondprijzen vast te stellen. De gemeenteraad stelt de kaders vast waaraan deze prijzen moeten voldoen. Afwijking van de grondprijzen is bij hoge uitzondering alleen met instemming van burgemeester en wethouders mogelijk. Een afwijking van de grondprijzen levert namelijk al gauw een precedentwerking op of kan ongeoorloofde staatssteun zijn.

Voor gronden waarvoor het college van burgemeester en wethouders geen grondprijs heeft vastgesteld vindt de bepaling ervan separaat plaats als dan niet op voordracht van een onafhankelijke taxateur met instemming van het college van burgemeester en wethouders.

5.4.1 Methode bepalen grondprijs

Voor de keuze van de methode die gehanteerd wordt bij het bepalen van de grondprijs in de gemeente Venray is het van belang eerst de uitgangspunten/randvoorwaarden vanuit de gemeente te bepalen. Dit zijn:

- de grondprijzen zijn marktconform; de gemeente moet zichzelf niet te kort doen. Tevens ligt er een relatie met het voorkomen van staatssteun;
- de gemeentelijke grondexploitaties zijn minimaal sluitend (tenzij er voor een exploitatie expliciet besloten is dat een verlies geaccepteerd is/wordt);
- het grondprijnsbeleid is duidelijk en helder. Dit is niet alleen voor de gemeente van belang maar zeker ook voor de particulier, de ontwikkelaar en het bedrijf.

De marktconformiteit wordt in beginsel bepaald aan de hand van de vergelijkingsmethodiek in combinatie met een taxatie door een onafhankelijk taxateur. Dit laatste gebeurt om de twee jaar en vaker indien nodig. In bijlage 3 is een grondprijzvergelijking opgenomen.

5.4.2 Grondprijzen woningbouw

De grondprijzen voor woningbouw zijn in alle kernen gelijk. In de Nota Grondbeleid 2016 is de beleidskeuze bevestigd om geen grondprijzdifferentiatie binnen kernen in te voeren. Dat houden we in deze nota Grondbeleid ook als uitgangspunt.

Wel gelden de volgende uitzonderingen:

1. voor sociale huurwoningen geldt een aparte grondprijs c.q. prijs per appartement.
2. voor gestapelde vrije- sectorwoningen geldt dat de getaxeerde marktwaarde wordt bepaald van de bouwkaavel met een minimum van de vastgestelde grondprijs per m².

In het omgevingsprogramma Wonen "Verder bouwen aan de toekomst van Venray" worden 3 categorieën woningen benoemd: betaalbaar, bereikbaar en duur. Dit omgevingsprogramma Wonen is uitgewerkt in de doelgroepenverordening die in 2022 is vastgesteld.

Binnen de categorie 'betaalbaar' vallen naast de onder 1 genoemde sociale huurwoningen ook de sociale koop laag, de middenhuur en de sociale koop hoog (tot NHG-grens).

Voor alle woningen binnen de categorie 'betaalbaar' wordt een afwijkende grondprijs voorgesteld, die op basis van taxatie van de marktwaarde wordt bepaald.

Voor sociale koop laag is de grondprijs gelijk aan de grondprijs voor sociale huurwoningen. De grondprijs voor middenhuur en sociale koop hoog komt hoger te liggen doch lager dan de grondprijs voor de bereikbare en dure woningen. Deze grondprijzen worden voor het eerst per 1 januari 2024 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders.

5.4.3 Niet vastgestelde grondprijzen

De uitgifteprijzen die jaarlijks worden vastgesteld gelden voor:

- exploitatiegebieden (gronden binnen een grondexploitatie);
- groen- en reststroken (buiten exploitatiegebieden).

Overige grondprijzen zoals de verkoop van grond in het centrum niet zijnde een groen- of reststrook, worden niet vastgesteld omdat de berekening van deze uitgifteprijzen maatwerk is.

Bij een dergelijke berekening moet namelijk rekening worden gehouden met:

- het toekomstige programma op die locatie;
- het huidig gebruik van gronden en opstallen en de eigendomsverhoudingen;
- de inbrengwaarden van eventuele gemeentegrond;
- de mate van stapeling van functies/ intensief ruimtegebruik;
- de mate waarin eigenaren wensen al dan niet actief een rol te vervullen in de ontwikkelingen

In het geval er gronden van derden met vastgoed aanwezig zijn in het gebied, zal er een taxatie moeten plaatsvinden om te bepalen wat de panden met bijbehorende gronden met het oog op

herontwikkeling waard zijn. Deze taxatie zal de basis vormen voor verwervingsonderhandelingen dan wel inbrengwaarde in een samenwerkingsverband.

Het bepalen van de grondprijzen voor de gronden waarvoor geen grondprijzen vastgesteld zijn, gebeurt door een taxatie van de marktwaarde, waarbij de taxateur de plicht heeft om de meest geëigende taxatiemethode toe te passen. Dat kan onder andere de vergelijkingsmethode zijn (waarbij de marktwaarde wordt vergeleken met referenties uit de omgeving), de huurwaardekapitalisatiemethode (waarbij er sprake is van een kapitalisatie van de te realiseren inkomsten) of de residuele grondwaardemethode (bij deze methode worden de kosten van de ontwikkeling in mindering gebracht op de opbrengsten, waardoor de grondwaarde als het residu ontstaat). Afhankelijk van de bestemmingen en het kwaliteitsniveau van het vastgoed en bijvoorbeeld voorgeschreven parkeeroplossing kan een lage, soms op onderdelen negatieve grondwaarde ontstaan.

5.4.4 Huurprijzen

Venray heeft al heel lang het beleid geen gronden te verhuren.

Uitzondering wordt gemaakt voor:

- maatschappelijke accommodaties (blijven hier verder buiten beschouwing);
- groen- en reststroken bij huurwoningen;
- volkstuinen.

De huurprijs wordt bepaald aan de hand van historische prijzen die in de grondprijzenkaart elk jaar worden geactualiseerd.

5.4.5 Berekening canon/retributie

Voor de berekening van de vergoedingen bij erfpacht en het recht van opstal wordt aangesloten bij de grondprijs. De canon/retributie wordt als volgt berekend: $m^2 * \text{grondprijs} * \text{geldende interne rente} + 1\% \text{ administratiekosten}$. Mocht het zo zijn (bijvoorbeeld door de geringe oppervlakte) dat de vergoeding per jaar minder bedraagt dan de administratieve kosten, dan wordt voorgesteld om de vergoeding ineens 'af te kopen'. Dit houdt in dat de erfpachter of opstalhouder de vergoeding bij vestiging ineens betaalt.

6 Verantwoording en governance

6.1 Taakverdeling

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad heeft gesteld.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

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

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid)	Verantwoording afleggen uitvoering grondbeleid (paragraaf grondbeleid)
	Nota Financiële bijdragen en sociale woningbouw	
Financieel	Vaststellen winstneming en reservevorming	
Grondexploitatie	Openen, vaststellen, herzien en afsluiten van grondexploitatie	Uitvoering grondexploitatie (waaronder bouw- en woonrijp maken)
Verwervingen	Strategisch verwervingskrediet beschikbaar stellen	Strategische verwervingen tot € 1000.000,-- per aankoop
	Vestigen van een voorkeursrecht	Vestigen van een voorlopig voorkeursrecht
	Besluiten tot onteigening	
Gronduitgifte	Kaders middels nota grondbeleid	Verkoop gronden (inclusief openbare verkoop, tenders)
		Vaststellen algemene grondverkoopvoorwaarden
		Courtageregeling

Verkoop bebouwd vastgoed	Wensen en bedenkingen bij verkoop onder taxatiewaarde	Verkoop bebouwd vastgoed
Grondprijzen	Kaders middels nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzen
Kostenverhaal	Vaststellen publiekrechtelijk kostenverhaal via planologisch besluit	Sluiten overeenkomsten ten behoeve van het verhalen van kosten
		Handboek grondexploitatie
Samenwerking andere partijen	Indienen wensen en bedenkingen	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

6.2 Governance en financiën

Via de reguliere P&C-cyclus en voortgangsrapportages majeure projecten worden over de belangrijkste verschuivingen gerapporteerd met betrekking tot lopende grondexploitaties, strategische verwervingen, grondverkopen buiten de grondexploitaties, enz. Hierbij worden de geactualiseerde budgetten middels vaststelling door de gemeenteraad vast- of bijgesteld.

De gemeenteraad stelt het geheel van grondbeleid gerelateerde financiën jaarlijks vast in de paragraaf "Grondbeleid" in de programmaverantwoording. Hier worden ook verwachte kosten, opbrengsten en geprognosticeerde winst- of verliesnemingen geactualiseerd.

6.3 Keuze grondbeleid

De raad stelt de Nota Grondbeleid en de beslisboom grondbeleid vast. Daarin worden kaders gesteld voor de keuze bij welke ontwikkeling welk grondbeleid wordt toegepast. Het college beoordeelt in eerste instantie de ontwikkeling (financiën, beleidsdoelstellingen, risico's, noodzaak etc.) en op basis van de beslisboom stelt zij een startnotitie op.

Niet voor alle ontwikkelingen wordt de beslisboom toegevoegd en een startnotitie opgesteld. In paragraaf 3.3 werd dit reeds als volgt omschreven:

"Er zal niet bij iedere ontwikkeling een keuze worden gemaakt op basis van de beslisboom. Dat doen we alleen bij ontwikkelingen waar:

- Het aantal wooneenheden groter is dan 30 of er meer dan 5 ha bedrijventerrein wordt toegevoegd;*
- Een projectmatige ontwikkeling van andere functies zoals klimaatadaptatie, natuur of recreatie;*
- Er geen sprake is van een particulier initiatief, die voorziet in minder dan 30 woningen en die beperkt bijdraagt aan de verwezenlijking van de gemeentelijke doelstellingen.*

Denk daarbij aan het toevoegen van een woning op een voormalig erf of herontwikkeling met een beperkt aantal woningen in bestaande gebouwen.

- *Er sprake is van een samenloop van een aantal andere beleidsdoelstellingen.”*

Bij grotere ontwikkelingen of ontwikkelingen waar veel gemeentelijke ambities samenkomen legt het college deze startnotitie voor aan de raad, alvorens uitvoering te geven aan het type grondbeleid. Om geen kansen te missen, kan het college bij de keuze actief grondbeleid, vooruitlopend op de vaststelling van de startnotitie wel overgaan tot het vestigen van een voorkeursrecht of een strategische aankoop.

Het proces over de keuze van het grondbeleid bij majeure ontwikkelingen ziet er dan als volgt uit:

0. De raad stelt de beslisboom vast met het vaststellen van de Nota Grondbeleid;
1. Als zich een grotere ontwikkeling of ontwikkeling waar veel gemeentelijke ambities samenkomen aandient dan vult het college de beslisboom in;
2. Daarna informeert het college door middel van een raadsbrief de raad over de uitkomst van de beslisboom, te weten welke vorm van grondbeleid voor de betreffende ontwikkeling wordt gekozen;
3. Het college stelt een QuickScan vast, waarbij een eerste beoordeling van de financiële haalbaarheid van het plan wordt gemaakt;
4. Als het plan op basis van de QuickScan financieel haalbaar is, dan wordt een intentieovereenkomst met de ontwikkelaar gesloten om de ruimtelijke en financiële haalbaarheid nader te onderzoeken. Als het plan op basis van de QuickScan niet haalbaar is, dan wordt het dossier beëindigd, tenzij er redenen zijn om een dergelijk deficit te dragen;
5. In het kader van de intentieovereenkomst wordt de ruimtelijke en financiële haalbaarheid van het plan onderzocht. De resultaten daarvan worden verwerkt in een Startnotitie;
6. De Startnotitie wordt ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. Hierin zijn de ruimtelijke kaders, de maatschappelijke ambities, de grondexploitatie, het voorbereidingskrediet en de reserve grondbedrijf en een planning voor het vervolgproces opgenomen.

Op deze manier is de definitieve keuze op basis van de door de raad vastgestelde beslisboom geïncorporeerd in het werkproces. De raad wordt actief betrokken bij de afwegingen van het college en neemt uiteindelijk een besluit over de vorm van grondbeleid voor de betreffende ontwikkeling. Daarnaast kunnen de kosten van de gemeente op deze manier per stap worden geborgd.

6.4 Informatie uitwisseling

In het kader van het dualisme heeft het college een informatieplicht naar de raad om te informeren over substantiële afwijkingen. In voorkomende gevallen kan het college van burgemeester en wethouders besluitvorming over grondexploitaties expliciet aan de gemeenteraad voorleggen.

6.5 Geheimhouding

De gemeente is een openbaar lichaam. Als uitgangspunt geldt dat alle besluiten in beginsel in de openbaarheid tot stand moeten komen, na een behoorlijk politiek debat. Bij grondbeleid en grondexploitaties spelen grote belangen een rol, zowel voor de gemeente als voor de andere betrokken partijen. Informatie over waar, wanneer en wat er kan worden ontwikkeld is zeer waardevol. Als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen belandt, kan dat de mogelijkheden van de gemeente voor de realisering van haar gemeentelijke doelstellingen schaden. Zeker in een vroegtijdig stadium moet het daarom voor de gemeente mogelijk zijn om ontwikkelingen niet in de openbaarheid te bespreken en af te wijken van de algemene regel van openbaarheid.

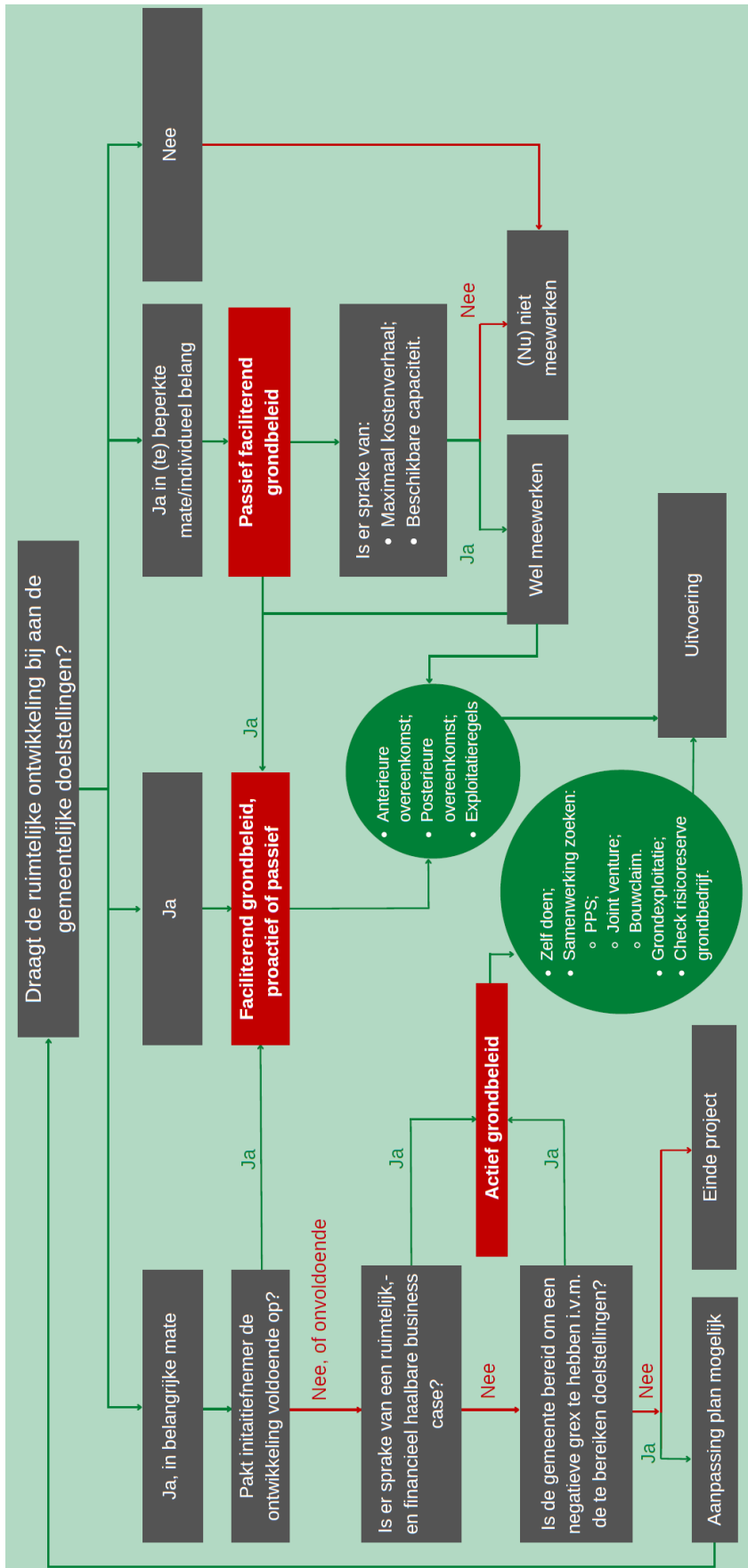
De Wet open overheid (Woo) geeft hiervoor ook een handvat. Het openbaar maken van informatie kan achterwege blijven als de economische en financiële belangen van de gemeente worden geschaad door openbaarmaking (artikel 5.1 lid 2 sub b Woo).

Aan de andere kant is het van belang om de raad goed te informeren. Daarom hanteren we de volgende regels omtrent vertrouwelijkheid en geheimhouding bij ontwikkelingen:

- Grondexploitaties worden openbaar in college, raad en commissie besproken tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de gedetailleerde grondexploitatieberekeningen vertrouwelijke informatie bevatten die de onderhandelingspositie van de gemeente of de aanbestedingspositie van de gemeente kan schaden als dat bij andere terechtkomt of als er aankoopgegevens bekend worden van derden.
- Afspraken over nieuwe ontwikkelingen (voorgenomen bestemmingswijzigingen of het handhaven van bedrijven of bedrijfsactiviteiten) worden gezien als informatie waarbij de omstandigheden kunnen verhinderen hierover in het openbaar van gedachten te wisselen.
- Afspraken over projectontwikkeling zijn voor zowel de gemeente als de betrokken ontwikkelaars tot op het moment van definitieve besluitvorming vertrouwelijk.
- Strategische aankopen vinden plaats op basis van de toestemming van de raad tot een maximum van € 1.000.000,-- zonder voorafgaande goedkeuring door de raad. Voor grotere aankopen, of als het college vooruitlopend op de aankoop haar plannen wil delen met de raad, vindt dat plaats op een wijze die per situatie tussen raad en college wordt besproken. Afstemming van de raad kan ook afstemming zijn met een delegatie van de raad Deze afstemming is openbaar tenzij er omstandigheden zijn die dit verhinderen en het voor de positie van de gemeente of andere belanghebbenden verstandiger is om de afstemming met de raad in beslotenheid te doen.

- Het college en de raad maken gebruik van de geheimhoudingsmogelijkheden die de Gemeentewet en de Wet open overheid biedt.
- Als het niet meer nodig is om onderwerpen geheim te houden of vertrouwelijk te houden, besluiten college en raad om de geheimhouding op te heffen.
- In de P&C-cyclus brengt het college de raad minimaal één keer per jaar op de hoogte van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties en in ontwikkeling zijnde plannen tijdens een besloten raadsvergadering.
- De raad kan raadsvragen stellen aan het college ten aanzien van ontwikkelingen en grondexploitaties en kan worden geïnformeerd via thema-avonden of raadsdebatten.

Keuze grondbeleid (beslisboom)



Bijlage 2 Wet- en regelgeving

Gemeentewet

In 2002 is het dualisme ingevoerd in de gemeentepolitiek. Dit heeft gezorgd voor een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Deze verdeling geldt ook voor het grondbeleid; de raad stelt de kaders vast middels de Nota Grondbeleid en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders en rapporteert daarover middels de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de verantwoording. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Daarnaast is een wettelijke taak van de provincie om toezicht te houden op de gemeentefinanciën. Mede aan de hand hiervan wordt voorkomen dat gemeenten in financiële problemen raken. Verder ziet de provincie erop toe dat wet- en regelgeving, waaronder de Gemeentewet en het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' (BBV), op juiste wijze worden toegepast. Omdat grondbeleid financiële risico's met zich kan meebrengen is dit een van de onderdelen waarop toezicht wordt gehouden door de provincie.

Omgevingswet

De Omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking. Deze wet integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. Door middel van de Aanvullingswet grondeigendom zijn regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op de eigendom van gronden. Dit ziet onder andere op de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). De instrumenten van grondbeleid worden nader toegelicht in hoofdstuk 6 van deze nota. De Crisis- en herstelwet vervalt als de Omgevingswet in werking treedt.

Besluit Begroting en Verantwoording

Grondbeleid is sinds de invoering van het dualisme onderwerp van een, in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte, paragraaf in de begroting en verantwoording. In deze paragraaf wordt concreet inzicht geboden in de exploitaties in relatie tot het ruimtelijk beleid, de nog niet in exploitatie genomen gronden, de risico's in relatie tot het weerstandvermogen en de afweging per locatie tussen actief grondbeleid, proactief en passief faciliterend grondbeleid. Hierdoor kan de transparantie aanzienlijk worden verbeterd.

Europese wet- en regelgeving

Er is diverse Europese wet- en regelgeving die ook van belang is bij grondbeleid en ruimtelijke ontwikkelingen.

Staatssteun

Op 19 mei 2016 trad de mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking. Deze mededeling dient in acht te worden genomen op het gemeentelijke grondbeleid. Bij gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan immers sprake zijn van (ongeoorloofde) staatssteun. Op grond van de mededeling moet de gemeente handelen volgens het 'Market Economy Investors' (MEI) principe. Dit houdt in dat een gemeente zich moet afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden.

Indien sprake is van staatssteun hoeft dit niet altijd te gaan om ongeoorloofde staatssteun. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk waarbij de Europese Commissie staatssteun toestaat. Indien hiervan gebruik wordt gemaakt, dient de gemeente dit melden bij de Europese Commissie. De gemeente Venray probeert vanzelfsprekend te allen tijde ongeoorloofde staatssteun te voorkomen door bijvoorbeeld de grondprijzen jaarlijks te actualiseren en deze marktconform te houden. Marktconforme grondprijzen zijn het uitgangspunt, maar hiervan kan in bijzondere gevallen worden afgeweken.

Aanbestedingsrecht

De regels voor aanbesteding staan in de Aanbestedingswet 2012 die op 1 juli 2016 in werking is getreden. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. Met de wetgeving wordt beoogd dat aanbestedende diensten integere, betrouwbare, zakelijke en professionele opdrachtgevers zijn, die tegen de meest optimale prijs-kwaliteit verhouding inkopen.

De gemeente is een aanbestedende dienst die overheidsopdrachten verstrekt. Bij ruimtelijke ontwikkelingen worden veelal openbare voorzieningen, zoals rioleringen, wegen en plantsoenen aangelegd. De adviesdiensten en werken die daarvoor moeten worden uitgevoerd zijn veelal aanbestedingsplichtig, ook als de werken door een private ontwikkelaar worden gerealiseerd. Bij de aanbesteding van de diensten en werken handelt de gemeente in overeenstemming met de Aanbestedingswet 2012. Bij aanbestedingen neemt de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht. De gemeente bevordert eerlijke mededinging en biedt ondernemers gelijke kansen op het verkrijgen van een opdracht. De gemeente handelt objectief, transparant en non-discriminerend. Bovendien zorgt de gemeente ervoor dat de eisen bij aanbestedingen in verhouding staan tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

Wet Markt en Overheid

De Wet Markt en Overheid, waarmee de Mededingingswet is gewijzigd, bevat vier algemene gedragsregels. Deze regels gelden voor de hele overheid en dus ook voor de gemeente. Als de gemeente goederen of diensten op de markt aanbiedt, moet de gemeente volgens de Mededingingswet:

- alle door de gemeente gemaakte kosten in de verkoopprijs doorberekenen;
- eigen afdelingen niet bevoordelen boven concurrerende ondernemingen;

- de gegevens waarover ze beschikt alleen gebruiken voor andere activiteiten, als deze gegevens ook onder dezelfde voorwaarden aan concurrerende ondernemingen beschikbaar worden gesteld;
- bij bepaalde diensten waarbij de gemeente ook een bestuurlijke rol vervult, niet dezelfde personen belasten met de uitvoering.

Het doel van de Wet Markt en Overheid is om oneerlijke concurrentie door de overheid te voorkomen als zij economische activiteiten uitvoert. Voor het grondbeleid zijn de gedragsregels van de Mededingingswet onverkort van toepassing. Deze regels gelden niet als de gemeente economische activiteiten in het algemeen belang uitvoert en daarvoor een algemeen belang besluit heeft genomen of als de gemeente (geoorloofde) staatssteun verleent.

Bijlage 3 Grondprijvergelijking

De vergelijking levert het volgende schema op (grondprijzen in euro's, per m2 en exclusief BTW). Deze vergelijking is gedaan per peildatum augustus 2023.

Plaats	Woningbouw	Soc. woningbouw	Middensegment huur tot € 1000,-- per maand	Groen-en reststroken	Bedrijventerrein	Maatschappelijke doelen	Kantoren	Winkels
Venray	230,-- Residueel voor gestapeld	115,-- 17.500 per appartement		115,--	115,-- en 150,--	90,--	--	--
Horst aan de Maas	235,--	135,--	235	117,50	100 en 110	Wordt per geval bekeken		
Deurne	taxatie	Soc. huur grondgebonden 205,-- Sociale koop grondgebonden 191,-- Sociale huur en koop gestapeld: taxatie		Gelegen aan de achterkant variërend tussen 116,-- en 136,-- Gelegen aan de voorzijde variërend van 35,-- tot 41,--	Willige Laagt: 140,-- Rest is nader te bepalen	Taxatie	Taxatie	Taxatie
Venlo	Projectmatige woningbouw: residueel, vrije sector kavels tot 600 m2 260,-- Vrije sector kavels vanaf 600 m2: taxatie van de gehele kavel	Sociale huurwoningen 25.000,-- per woning		46,-- of 84,--	Trade port: 109,-- Trade port west, 138,-- of 140,-- 69,-- voor een belemmerde kavel Veegtes 140,-- Overig: 140,--	106,--		

NOTA GRONDBELEID GEMEENTE VENRAY 2016 Venrays deel



1	Grondbeleid 2025	4
1.1	Omgeving en beleidskaders	4
1.1.1	Strategische visie	4
1.1.2	Economisch beleid	5
1.1.3	Beleid Volkshuisvesting	5
1.1.4	Overig beleid	6
1.1.5	Regionale ontwikkelingen	6
1.2	Doelstellingen grondbeleid 2025	7
1.2.1	Rol Grondbedrijf in het grondbeleid	8
1.3	Strategische keuzes	9
1.3.1	Strategische keuze grondbeleid	10
1.3.2	Strategische keuzes grondbedrijf.....	12
1.3.3	Particuliere exploitaties	14
1.3.4	Strategische beleidskeuzes	15
2	Instrumenten verwerving, beheer, uitgifte en kostenverhaal	15
2.1	Verwerving	15
2.1.1	Soorten verwerving	16
2.2	Beheer	19
2.2.1	Pachtbeleid.....	19
2.2.2	Verhuur en ingebruikgeving Verhuur van gronden en gebouwen.....	20
2.2.3	Recht van erfpacht en recht van opstal	21
2.3	Uitgifte	21
2.3.1	Uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap	22
2.3.2	Uitgifte aan en samenwerking met ontwikkelaars/(bouw)bedrijven	22
2.3.3	Courtage/fee voor makelaars/ontwikkelaars	23
2.3.4	Uitgifte t.b.v. bedrijven	24
2.3.5	Uitgifte van openbaar groen en reststroken	24
2.3.6	Verkoop van landbouwgrond.....	25
2.3.7	Verkoop woningen/ bestaande panden	25
2.4	Kostenverhaal	26
2.4.1	Grondexploitatiewet huidig beleid	26
2.4.2	Wetswijziging.....	29
2.5	Beleidskeuzes.....	29
3	Grondprijzen	30
3.1	Methode bepalen grondprijs	30

3.2	Grondprijzen	31
3.2.1	Grondprijzen sinds 2011.....	31
3.2.2	Grondprijzen woningbouw	31
3.3	Niet vastgestelde grondprijzen	31
3.4	Huurprijzen.....	32
3.5	Beleidskeuzes.....	33
4	Financiële instrumenten.....	33
4.1	Financieel management: Kader en visie.....	33
4.1.1	Het landelijk kader	33
4.1.2	Wat is er in Venray al geregeld?	33
4.1.3	Huidige besluitvorming exploitaties.....	34
4.1.4	Afsluiten grondexploitaties.....	34
4.2	Financiële positie Grondbedrijf.....	35
4.2.1	Bouwgrond in exploitatie	36
4.2.2	Niet in exploitatie genomen bouwgrond: Materiele vaste activa	36
4.2.3	Vorbereidingskosten niet in exploitatie genomen bouwgrond	37
4.3	Risicoreserve Grondbedrijf	37
4.3.1	Huidige methode bepaling benodigde reserve	38
4.3.2	Toekomstige methode bepaling benodigde reserve	39
4.3.3	Doorkijk 2023 (stand 2 ^e Berap 2015).....	39
4.4	Winstneming op projecten in exploitatie	39
4.5	Relatie Algemene dienst	40
4.5.1	Financiering ontwikkelingen/verwervingen	40
4.5.2	Jaarlijkse afdracht Grondbedrijf.....	41
4.6	Exploitaties	41
4.6.1	Gemeentelijke grondexploitaties.....	41
4.6.2	Particuliere exploitaties	43
4.7	Vennootschapsbelasting	44
4.7.1	Inleiding.....	44
4.7.2	De overheidsonderneming: het grondbedrijf	44
4.7.3	Gevolgen vpb plicht	46
4.8	Wijziging Besluit Begroting en Verantwoording	46
4.9	Beleidskeuzes.....	47
5	Beleidsamenvatting	47
6	Bijlagen	49

1 Grondbeleid 2025

Inleiding

In hoofdstuk 1 van "Algemeen Grondbeleid" hebben we kunnen zien dat grondbeleid geen doel op zichzelf is maar faciliterend is aan strategische doelen van de gemeente en aan sectorale doelen zoals volkshuisvesting en economie. Ook regionale ontwikkelingen spelen een rol bij het bepalen van het grondbeleid.

In dit hoofdstuk beschrijven wij de doelstellingen van het Venrayse grondbeleid aan de hand van de strategische en de van belang zijnde sectorale beleidsnota's. Hierbij benoemen wij ook de trends en autonome ontwikkelingen die van invloed zijn op de doelstellingen van het grondbeleid.

Het tweede deel van dit hoofdstuk bevat de strategische keuzes van het grondbeleid en het grondbedrijf. In hoofdstuk 1 van "Algemeen Grondbeleid" is in het algemeen het verschil aangegeven tussen grondbeleid en grondbedrijf. Het grondbedrijf speelt een duidelijke rol in het grondbeleid. Dus ook voor het grondbedrijf worden in dit hoofdstuk keuzes gemaakt.

1.1 Omgeving en beleidskaders

1.1.1 Strategische visie

De Strategische visie Venray 2020 is op 3 november 2009 vastgesteld door de gemeenteraad van Venray. Deze is in 2013 aangevuld met: 'Venray, stad in de Peel: een warme jas voor nu en voor de toekomst'.

De Strategische visie bevat het lange termijn perspectief voor Venray, op strategisch niveau. De Strategische visie geeft op hoofdlijnen de koers van de gemeente aan in ruimtelijk, economisch en maatschappelijk opzicht.

De Strategische visie is uitgewerkt in 6 thema's. In de aanvulling wordt antwoord gegeven op de vragen: Wat wordt er gekoesterd van, voor en door Venray van het bestaande? Wat is de droom van, voor en door Venray. 3 perspectieven zijn daarin leidend:

- (regionale) samenwerking;
- kwalitatieve ontwikkeling;
- zelfsturing.

Centrale ambitie is: Venray, 2^e stedelijke kern van Noord-Limburg.

Op basis van de visie en de aanvulling heeft een analyse over de rol van het grondbeleid daarin plaatsgevonden die opgenomen is in [bijlage 1](#).

De conclusies daarvan zijn de inhoudelijke doelstellingen van het grondbeleid geworden (paragraaf 1.2).

Trends en ontwikkelingen

In de strategische visie en de aanvulling zijn trends en ontwikkelingen tot 2025 aangegeven waar we als gemeente mee te maken krijgen. Een aantal trends en ontwikkelingen hebben gevolgen voor het grondbeleid:

- De samenstelling van de Venrayse bevolking gaat de komende jaren veranderen. De vergrijzing neemt toe, de ontgroening neemt toe. Dit heeft gevolgen voor o.a. de

woningbehoefte (aantal en type), de economie en de arbeidsmarkt en de vrije tijdsbesteding. Het belang wordt groter om jongeren te behouden voor de stad en de dorpen. Binden van jeugd en jongeren.

- Door de demografische ontwikkelingen is er minder woningbouwprogramma nodig waarbij gekozen moet worden waar wel en waar niet wordt toegevoegd.
- Ruimte voor ontwikkelingen gaat samen met versterken van de excellente leefomgeving.
- De regionale kaart ziet er anders uit. De regio Venlo bestaat uit zeven gemeenten. De nieuwe verhoudingen leiden tot een nieuwe rol- en taakverdeling en verdere regionale samenwerking.
- Ontwikkelingen op het platteland: Wat te doen met vrijkomende agrarische gebouwen? Hoe moeten deze worden ingevuld? Het grondbeleid kan hierbij een rol spelen.

1.1.2 Economisch beleid

De aanvulling van de Strategische visie (2013) geeft een beeld van de economische koers die de gemeente de komende jaren wil varen. Venray kondigt daarin aan stevig in te zetten op duurzame werkgelegenheid en, zonder andere sectoren daarbij te kort te doen, de focus te leggen op de sterke en innovatieve sectoren agro, zorg en logistiek. Het stimuleren van nieuwe verbindingen tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen is daarbij een belangrijk uitgangspunt. De gemeente wil hierdoor een economische basis creëren voor de leefbaarheid in Venray. In dat licht bezien gaat ruimte voor ontwikkelingen samen met versterking van de excellente leefomgeving (zowel gericht op sociale en economische aspecten als op de kwaliteit van het landelijk gebied en de omgevingskwaliteit). Bij dit alles is regionale samenwerking een leidend principe.

Ten aanzien van de beschikbare werklocaties constateert de gemeente dat voor het faciliteren van de in Venray gevestigde bedrijvigheid het beschikken over een bepaalde mate van ontwikkelruimte noodzakelijk is. Daarnaast zet de gemeente in op herstructurering van de bestaande voorraad. Hierover vindt op regionaal niveau afstemming plaats.

1.1.3 Beleid Volkshuisvesting

Over het geheel gezien is er in de gehele gemeente sprake van een planoverschot. In een beperkt aantal kernen is er nog ruimte voor nieuwe plannen. In kern Venray, waar een fors planoverschot is, staan een aantal projecten al geruime tijd op het woningbouwprogramma. De voortgang hiervan is minimaal. Indien deze projecten niet meegenomen worden in de berekening, wordt het planoverschot fors teruggebracht. In de kerkdorpen zien we een gemengd beeld, er is echter overwegend sprake van een surplus aan plannen.

Kadernotitie Wonen

In de kadernotitie wordt een aantal beleidskaders geformuleerd waarin wordt aangegeven welke richting wij in Venray op willen met de woningmarkt. Deze kaders zijn leidend voor het grondbeleid. In 2013 is een aantal van deze kaders opnieuw vastgesteld en onderschreven.

De voor het grondbeleid van belang zijnde kaders luiden als volgt:

- In kernen waar de woningbehoefte fors wordt overschreden door vastgestelde woningbouwplannen, worden geen nieuwe woningbouwinitiatieven toegestaan voor de reguliere woningmarkt. Dit geldt ook voor individuele woningbouwinitiatieven. In mei 2015 is de "beleidsregel kavel voor kavel" vastgesteld, waarbij voor initiatiefnemers van

individuele woningbouwinitiatieven in rode kernen een mogelijkheid wordt geboden toch te kunnen bouwen. Er dient dan een contingent in een (andere) rode kern te vervallen.

- Uitzondering hierop gelden initiatieven voor bijzondere doelgroepen of met een grote maatschappelijke meerwaarde. Deze initiatieven mogen niet concurreren met de bestaande initiatieven.
- Vraag gestuurd bouwen (bouwen naar behoefte) wordt het credo, indien er geen aantoonbare vraag is naar de geplande woningtypes, zal het initiatief negatief worden beoordeeld.
- Gezien de grote toename van het aantal inwoners van 65 jaar en ouder, dient in de woningbouw ingespeeld te worden op deze groep mensen. Levensloopbestendig bouwen wordt het uitgangspunt voor elk nieuw woningbouwplan.

Voor de volledige kaders verwijzen wij u naar de kadernotitie Wonen, de update woningmarkt Venray en de "beleidsregel kavel voor kavel". In 2016 staat de vaststelling van de Regionale Structuurvisie Wonen Noord-Limburg (Structuurvisie) op de raadsagenda's en verwachten we tevens een nieuwe lokale woonvisie gereed te hebben. In de uitwerking van de Structuurvisie wordt nog een woonbehoefteonderzoek uitgevoerd, dat namens de regiogemeenten is uitgezet. Deze documenten zullen een basis vormen voor nieuwe beleidskaders voor de Venrayse woningmarkt.

1.1.4 Overig beleid

Naast het beleid op gebied van economie en volkshuisvesting kan grondbeleid uiteraard ook een rol spelen bij andere beleidsvelden. Bijvoorbeeld het accommodatiebeleid, het toerismebeleid of natuurbeleid. Maar ook beleid op het gebied van verkeer.

Te denken valt daarbij bijvoorbeeld aan verwerving van gronden ten behoeve van natuurcompensatie of voor de aanleg van een sportpark.

1.1.5 Regionale ontwikkelingen

De regio Noord-Limburg vervult met Venlo als centrale stad een kern rol in de economische hoofdstructuur van Nederland en Noordwest Europa. Om die rol te kunnen blijven vervullen is verdere versterking van de concurrentiepositie noodzakelijk. Mede met dit doel is het samenwerkingsverband 'Regio Venlo' opgericht waarin 7 Noord-Limburgse gemeenten participeren.

In de nota Ruimte is Venlo en omgeving aangemerkt als economisch kerngebied onder de naam "Greenport". Het fysieke hart van Greenport Venlo is de gebiedsontwikkeling "Klavertje 4". In dit gebied liggen 3 gebiedsexploitaties, t.w. DCGV en TPN waarin de grondgebied gemeenten Venlo, Horst aan de Maas en Peel en Maas en de Provincie Limburg participeren en Venlo Greenpark.

De gemeente Venray participeert alleen in de ontwikkeling van bedrijventerrein Venlo Greenpark. Dit bestaat uit het voormalige Floriade-terreinen dat wordt ontwikkeld tot een hoogwaardig bedrijventerrein. Met Venlo GreenPark realiseert de regio Venlo een geavanceerd, groen bedrijvenpark waar hoog opgeleide kenniswerkers, op het snijvlak van agro en food, zorgen voor een vruchtbare transfer met het bedrijfsleven. Uitgangspunt van Venlo Greenpark is een gezamenlijke ontwikkeling door de vijf deelnemende gemeenten Venlo, Venray, Horst aan de Maas, Peel en Maas en Gennep middels een gezamenlijke grondexploitatie.

Ontwikkeling

In de loop van 2016 moet duidelijk worden of de grondexploitaties van Venlo Greenpark, DCGV en Trade Port Noord vervlochten kunnen worden waarbij Venray de keuze moet maken of en zo ja op welke wijze zij kan participeren in deze nieuwe samenwerking. Beoogde ontwikkeling is de doorontwikkeling van Greenport Venlo naar de Brightlandcampus Greenport Venlo welke bestaat uit drie onderdelen:

- kennislandschap, o.a. gericht op valorisatie en innovatie;
- werklandschap o.a. invulling van werkterreinen en acquisitie bedrijvigheid;
- structuurversterkende maatregelen.

Een concreet Venrays project van regionale betekenis is de Gebiedsontwikkeling Ooijen-Wanssum met onder andere de revitalisering en uitbreiding van de haven van Wanssum. Verder gaan we samen met de Provincie aan de slag met de opwaardering van de N270 ('Via Venray').

Op het gebied van wonen vindt regionale samenwerking plaats door middel van het opstellen van een regionale woonvisie. Versterking van de regionale samenwerking op het gebied van wonen wordt nagestreefd en wordt stapsgewijs verder versterkt, waarbij in eerste instantie gericht wordt op de kwalitatieve aspecten van het beleidsveld wonen.

Naast de regionale woonvisie worden regionaal ook de volgende POL-uitwerkingen in samenwerking opgesteld:

- Werklocaties
- detailhandel
- energie
- vrijetijdseconomie
- landelijk gebied.

Voor het grondbeleid is met name de POL-uitwerking Werklocaties relevant. Hierin zullen afspraken worden opgenomen over de regionale programmering (fasering van bestaande en aanleg van nieuwe) bedrijventerreinen. Ook zal de herstructureringsopgave worden uitgewerkt. Naar verwachting zullen de POL-uitwerkingen in het najaar van 2016 ter vaststelling worden aangeboden aan de gemeenteraden.

1.2 Doelstellingen grondbeleid 2025

In het 'algemeen grondbeleid' is te lezen dat het algemene doel van grondbeleid is:

Het op zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik, danwel het realiseren van de gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit in overeenstemming is met de door de gemeente gewenste bestuurlijke doelen.

We hebben ook gezien dat grondbeleid geen doel op zich is maar faciliterend aan ander beleid zoals aan beleid op het gebied van volkshuisvesting en economie en uiteraard het gemeentebrede beleid, de Strategische visie. Al deze beleidsonderdelen bepalen de doelen en de agenda voor het grondbeleid.

In het algemeen luiden de doelstellingen van het Venrays grondbeleid als volgt:

1. Grondbeleid levert een bijdrage aan het realiseren van een bestemming in de vorm van uitvoering zoals door de gemeente, maatschappelijk, wordt gewenst.
2. Middels het grondbeleid kunnen nieuwe ontwikkelingen tijdig en tegen aanvaardbare maatschappelijke offers en kosten worden gerealiseerd.
3. Het grondbeleid oefent invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik uit.
4. Het grondbeleid streeft naar evenwichtiger verdeling van de (financiële) voor- en nadelen van de realisatie van ruimtelijke plannen.

Daarnaast zijn uit de analyse van de strategische visie in relatie tot het grondbeleid de volgende inhoudelijke thema's te destilleren:

1. Wonen en woonomgeving: rekening houden met demografische ontwikkelingen: vergrijzing en ontgroening, andere woningvraag, herstructurering.
2. Economie: verdere regionale samenwerking, herstructurering, plattelandseconomie.
3. Faciliteren overige ontwikkelingen op het gebied van onder andere: toerisme, maatschappelijke voorzieningen/accommodaties, natuur, inrichting openbare ruimte.

1.2.1 Rol Grondbedrijf in het grondbeleid

In hoofdstuk 1 van het Algemene deel is het verschil tussen grondbeleid en grondbedrijf in het algemeen aangegeven.

Wat is nu de rol van het grondbedrijf in het grondbeleid?

Het grondbedrijf Venray is in 1966 opgericht vanwege de aparte administratieve regels en organisatie van het grondbedrijf. Op grond van de toenmalige gemeentewet was het grondbedrijf een apart bedrijf met administratieve en financiële zelfstandigheid met een afzonderlijke begroting en rekening. De huidige gemeentewet schrijft voor dat alle financiële gegevens van de gemeente in één begroting dienen te worden opgenomen. Het grondbedrijf is daarmee geen apart bedrijf meer waardoor de benaming alleen nog maar betrekking heeft op de financiële huishouding van de lopende en toekomstige grondexploitaties van de gemeente.

Indien grondbeleid betrekking heeft op lopende of toekomstige grondexploitaties vindt financiering via het grondbedrijf plaats. Indien financiering niet via het grondbedrijf loopt, vindt deze plaats via de algemene dienst.

Wanneer er sprake is van een grondexploitatie is te lezen in hoofdstuk 4.

Voor het grondbedrijf, ofwel de lopende en toekomstige exploitaties gelden, bijzondere financiële en administratieve, spelregels.

Deze spelregels worden uiteraard in eerste instantie bepaald door de nota grondbeleid en aanverwante bestaande of in voorbereiding zijnde beleidsnota's.

Valt een ontwikkeling onder het grondbedrijf omdat het valt binnen een lopende grondexploitatie of onderdeel gaat worden van een toekomstige grondexploitatie dan gelden de volgende spelregels:

1. Een grondexploitatie wordt door de gemeenteraad expliciet vastgesteld. Een exploitatie is realistisch; planoptimisme wordt voorkomen.

2. Bij een besluit tot het uitvoeren van een verliesgevende exploitatie. wordt bepaald hoe dit verlies gedekt wordt: binnen het grondbedrijf of via een bijdrage algemene dienst.
3. In alle gevallen dient alvorens er kosten geboekt worden binnen een lopende of toekomstige grondexploitatie een projectplan of plan van aanpak (zie onderstaand kader) aanwezig te zijn.
4. Het grondbedrijf moet financieel gezond zijn en blijven. De risicoreserve moet meerjarig voldoen. Ofwel risico's moeten gedekt kunnen worden door de winstnemingen.
5. Zolang de risicoreserve niet voldoet aan de norm wordt zeer terughoudend omgegaan met nieuwe investeringen. Hetgeen hierboven aangegeven staat geldt alsdan onverkort: besluitvorming door de gemeenteraad.
6. Vanuit het grondbedrijf vindt strenge sturing plaats op het vermijden en beheersen van risico's.

Projectplan/plan van aanpak

Om een project in aanmerking te laten komen voor budget van het grondbedrijf dient een door de gemeenteraad vastgesteld projectplan c.q. plan van aanpak voor handen te zijn waarbij besloten is budget van het grondbedrijf ter beschikking te stellen voor (de voorbereiding van) het project.

Waarom de eis van een projectplan?

Door het ontbreken van een projectplan kan er niet op budget gestuurd en gecontroleerd worden. Dit laatste is er immers niet. Zo kan het gebeuren dat uren en of kosten die niet ten behoeve van lopende of toekomstige grondexploitaties worden gemaakt ten laste van het grondbedrijf worden gebracht. Dit is een onwenselijke situatie wat de transparantie van het grondbedrijf ook niet ten goede komt.

Dit projectplan is een planning- en een beslisinstrument.

De belangrijkste vragen die in het projectplan beantwoord moeten worden qua grondbeleid maar ook qua grondbedrijf zijn:

- De visie op het project. Hoe past het project in het beleid van de gemeente? Wat is de strategie? Waarom een grondbedrijf project? Waarom een project van de Algemene dienst? De strategische keuze tussen de actieve dan wel de faciliterende rol van de gemeente moet worden gemaakt.
- Uitgifte- of samenwerkingsprotocol (indien aan de orde); Gaat de gemeente het alleen ontwikkelen en wie mag er dan kopen of wordt er een samenwerking aangegaan? Hoe gaat de selectie daarvoor?
- Beheersing van het project: Hoe sturen we op tijd, capaciteit, geld en kwaliteit? En hoe houden we dit overzicht?

In paragraaf 1.2 hebben we de doelstellingen van het grondbeleid geformuleerd en zijn de inhoudelijke thema's gedestilleerd waar het grondbeleid een rol kan spelen.

Ook zijn de spelregels van het grondbedrijf vastgelegd.

Aan de hand van de doelstellingen en de spelregels formuleren we in deze paragraaf de strategische keuze van het grondbeleid en van het grondbedrijf.

1.3.1 Strategische keuze grondbeleid

Aan de hand van de inhoudelijke thema's en de conclusies uit de sectorale beleidsnota's is het onderstaande van belang voor het grondbeleid:

- Bij elke ruimtelijke ontwikkeling staat de behoefte/vraagzijde centraal: de behoefte moet aantoonbaar gemaakt zijn.
- Bij elke ontwikkeling zal daarom in een vroegtijdig stadium de wenselijkheid en haalbaarheid moeten worden beoordeeld en de rol van de gemeente hierbij (aspecten als leefbaarheid en zelfredzaamheid, al dan niet financieel).
- Meer aandacht voor het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande voorraad (herstructurering, revitalisering) in plaats van uitbreiding.
- Er moeten keuzes gemaakt worden in een aantal grondexploitaties. Keuzes maken in investeringen.
- Optimalisatie van gebruik van de grondbeleid instrumenten
- Faciliteren van grond en of opstalontwikkelingen in het algemeen belang: maatschappelijke voorzieningen, openbare ruimte.
- Regionale afstemming van grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen is noodzakelijk.
- Zorgen voor voldoende en gevarieerd aanbod aan werklocaties.
- Selectief uitgiftebeleid.
- Ontwikkeling van de haven van Wanssum.
- Realiseren van een aangepast woningbouwprogramma.

In de 'Nota Grondbeleid gemeente Venray 2011' is ervoor gekozen om per geval/project, op basis van een uitgebreide analyse te bepalen welk type grondbeleid gevoerd wordt.

Daarbij is opgemerkt dat we zeer terughoudend omgaan met het doen van nieuwe investeringen/nieuwe grondexploitaties.

Na deze nota zijn drie relevante stukken verschenen die dit laatste standpunt onderschrijven:

1. Grond geld en gemeenten notitie juli 2015¹:

De Raad voor de financiële verhoudingen stelt dat private ontwikkeling het uitgangspunt bij grondontwikkeling zou moeten zijn, met het publiekrecht als vangnet, dus faciliterend tenzij.. Faciliterend grondbeleid past ook naar de mening van het kabinet goed bij het streven om meer ruimte te bieden aan initiatieven uit de markt: uitnodigingsplanologie.

Kiezen voor actief grondbeleid houdt in dat je je bewust bent van de risico's en dat je dient te beschikken over de expertise om die risico's adequaat in te schatten en over de nodige buffers om die risico's op te vangen.

2. De essay 'Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl', opgesteld door het Watertorenberaad².

Samenvattend komt deze essay er op neer dat het grondbeleid kader-stellend moet worden ingezet

¹ Rapport "Grond, Geld en Gemeenten" van de Raad voor de financiële verhoudingen, gepubliceerd op 9 juli 2015.

² Het Watertorenberaad is een samenwerkingsverband van private partijen (ontwikkelaars, bouwers, beleggers etc) en publieke partijen (gemeenten, provincies Rijk). Het heeft als doel een bijdrage te bieden aan gebiedsontwikkelingen op basis van denken & doen, het leveren van kennis & kunde en het beïnvloeden van houding & gedrag. De essay 'Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl' is opgesteld met medewerking van o.a. het Rijk, VNG en Vvg.

en dat er ruimte geboden moet worden aan initiatiefnemers. De gemeente, voor zover geen groeigemeente, moet zich richten op het behouden van de bestaande stad: 'Stadsontwikkeling zonder grex'.

3. Brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 25 november 2015

Grondbeleid is maatwerk. Het instrumentarium moet niet alleen zijn gericht op het huidige actieve grondbeleid, maar juist ook op faciliterend grondbeleid en op slimme combinaties daartussen. De Minister stelt tevens, waarbij zijn verwijst naar het rapport onder 1. dat naar de mening van het kabinet faciliterend grondbeleid goed past bij het streven om meer ruimte te bieden aan initiatieven uit de markt. Het gaat uit van de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie, waarbij ruimtelijke plannen niet langer een blauwdruk voor een gebied zijn, maar een uitnodiging om te komen met (innovatieve) oplossingen die leiden tot betere kwaliteit.

Het bovenstaande sterkt ons in het in 2011 ingenomen standpunt: Zeer terughoudend omgaan met het doen van nieuwe investeringen/nieuwe grondexploitaties. Met andere woorden: passief grondbeleid heeft de voorkeur boven actief grondbeleid.

Op basis van een uit te voeren analyse bepaalt de gemeente Venray welke rol zij zelf wil spelen in de realisatie van een specifieke ruimtelijke ontwikkeling, welke vorm van kostenverhaal daarbij het meest wenselijk is en welke instrumenten zij daarbij toepast. Noodzakelijk is wel dat grondbeleid in een vroeg stadium bij ruimtelijke planvorming betrokken wordt.

De voornoemde analyse richt zich op de volgende onderdelen, waarbij onderstreept is aan welke onderdelen de komende jaren vanuit het grondbeleid meer gewicht moet worden toegekend :

1. De wijze waarop het project te realiseren is:

- De eigendomsverhoudingen: heeft de gemeente een positie of is die op redelijke basis te verkrijgen?
- Financieel resultaat: heeft het gebied potentie op een positief exploitatieresultaat?
- Juridisch instrumentarium: kan de gemeente gebruik maken van de Grondexploitatiewet, de Wet voorkeursrecht gemeenten of de onteigeningswet?
- Is er voldoende capaciteit om het project te begeleiden?
- Wat is het belang van het project in relatie tot de ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente wil realiseren?
- Wat is de politiek-bestuurlijke visie op het project?

2. Marktontwikkelingen en mogelijke realisatievormen.

De gemeente maakt per project een afweging, waarbij de volgende aspecten aan de orde komen:

- Welke zijn de marktontwikkelingen; hoe groot is het risico van voorraadvorming?
- Welke realisatievorm biedt het meeste perspectief op het succesvol realiseren van de ontwikkeling? Is daarbij het privaatrechtelijke spoor te volgen of zijn er redenen om voor het publiekrechtelijke spoor te kiezen?
- Bij realisering via het publiekrechtelijk spoor: hoe ziet het exploitatieplan eruit, welke kostensoorten hanteert de gemeente, stelt zij locatie-eisen?

3. Het vroegtijdig verkennen van de mogelijkheden tot bovenplanse verevening³:
 - Zijn er in de planvormingen ontwikkelingen voorzien, die naar verwachting een positieve respectievelijk negatieve grondexploitatie tot gevolg hebben?
 - Wil de gemeente bovenplanse verevening inzetten om een specifieke ruimtelijke ontwikkeling met een verwacht negatief exploitatieresultaat te kunnen realiseren?
4. Het vroegtijdig nagaan welke ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen wenselijk zijn en op welke wijze de kosten van de ontwikkelingen en de aanleg ervan te verhalen zijn. Verdere uitwerking hieraan geeft de gemeente via de structuurvisie "Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkelingen" en hierna in paragraaf 2.4..

Bij alle afwegingen rond de realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen heeft de afweging van het bestuurlijk gewicht van de ontwikkeling een grote rol. Een ontwikkeling kan cruciaal zijn voor het realiseren van doelstellingen uit het collegeprogramma of voor de realisatie van de strategische visie c.q. structuurvisie van de gemeente Venray. In die situatie is de noodzaak groter om actief instrumentarium in te zetten, waarbij de gemeente zelf initiatief neemt en houdt, dan wanneer een ontwikkeling minder essentieel is voor het realiseren van het collegeprogramma of de structuurvisie.

1.3.2 Strategische keuzes grondbedrijf

Ingeval wij bij een bepaalde ontwikkeling kiezen voor het voeren van een actieve grondpolitiek houdt dit ook het voeren van een grondexploitatie in. De spelregels die hiervoor zijn geformuleerd zijn onverkort van toepassing.

De ontwikkelingen op de gebieden waar het grondbedrijf traditioneel de grondexploitaties op uitvoert (wonen en economie) laten een teruglopende vraag zien. Op het gebied van wonen laat de E,til prognose in combinatie met de lopende woningbouwplannen zien dat deze laatste in veel gevallen al ruimschoots in de behoefte tot 2030 voldoen.

Dit heeft niet alleen gevolgen voor de lopende grondexploitaties en voor de toekomstige exploitaties c.q. investeringen maar ook voor het faciliteren van particuliere exploitaties. Voor het formuleren van de strategische keuzes van het grondbedrijf tot 2025 is een onderverdeling gemaakt in:

- lopende grondexploitaties
- toekomstige grondexploitaties (in voorbereiding)
- toekomstige investeringen
- particuliere exploitaties.

Hoofddlijn is: het beheersbaar houden van risico's en sterkere sturing op de grondexploitaties.

1.3.2.1 Lopende grondexploitaties

In [bijlage 2](#) staan alle lopende grondexploitaties opgesomd. Dit betreffen woningbouwexploitaties maar ook exploitaties voor bedrijventerreinen.

³ Bovenplanse verevening: de mogelijkheid om het tekort van een grondexploitatie te verevenen met het overschot van een andere exploitatie. Voorwaarde is dat beide exploitaties binnen dezelfde structuurvisie vallen en dat afspraken over de grondexploitatie op privaatrechtelijke basis gemaakt zijn (bron: VROM-dossier Grondexploitatiewet).

Jaarlijks worden de exploitaties in het kader van de jaarrekening geactualiseerd en zo nodig bijgesteld, bijv. qua looptijd. Tussentijds kan dit ook plaatsvinden bij grote wijzigingen die niet voorzienbaar waren. De financiële gevolgen van de bijstelling van grondexploitaties worden elk half jaar vertaald in de risicoreserve grondbedrijf (hoofdstuk 4), en zoveel vaker als nodig is.

Op basis van de nota Grondbeleid uit 2011 zijn alle grondexploitaties grondig herzien waarbij uit is gegaan van een realistisch richting pessimistisch scenario.

Voor aan drietal grondexploitaties heeft een grondige herziening ervan niet zo veel zin. Het gaat dan om: Veulen, Vredepeel en Blitterswijck (Molenhof). In deze grondexploitaties is tot op heden geen kavel verkocht. De kavels in Veulen en Vredepeel worden zolang de grondexploitatie nog loopt, ingezet voor de kavel voor kavel-regeling (zie paragraaf 1.1.3). In de loop van 2016 wordt een besluit genomen over het al dan niet handhaven van deze exploitaties. De grondexploitatie in Blitterswijck is pas in 2014 vastgesteld. deze loopt derhalve nog relatief kort. We monitoren deze grondexploitatie en zullen ook hierover in de komende vier jaren (looptijd nota grondbeleid) een beslissing over nemen.

De keuzemogelijkheden voor deze exploitaties zijn o.a.:

- deels (voorlopig) niet ontwikkelen, afboeken en duurzaam beheren. Dus (deels) uit de exploitatie halen;
- afstoten van de locatie al dan niet gedeeltelijk;
- inzetten voor de kavel voor kavel regeling waarbij de kavel afgewaardeerd en herbestemd wordt;
- exploitatie afsluiten, gronden afwaarderen.

Deze keuzes worden niet via deze nota ter besluitvorming voorgelegd maar via separate besluitvorming.

1.3.2.2 Toekomstige grondexploitaties/strategisch eigendom

De gemeente Venray maakt gebruik van het instrument strategische verwerving: het vroegtijdig aankopen van grond (incl. evt. opstallen) ten behoeve van mogelijke toekomstige exploitaties (paragraaf 2.1). In [bijlage 3](#) staan de 'strategische eigendommen' opgesomd. Per heden betreft het 2 locaties. Beiden zijn nog niet zo lang in eigendom van de gemeente; een nadere actie is hier (vooralsnog) niet nodig.

1.3.2.3 Toekomstige investeringen

In dit hoofdstuk hebben we tot nu toe de autonome- en beleidsontwikkelingen aangegeven die geleid hebben tot het beschrijven van de doelstellingen van het grondbeleid. Ook is aangegeven wat de gevolgen zijn voor de strategische keuzes van het grondbeleid en grondbedrijf. Maar hoe nu om te gaan met de toekomstige investeringen?

De nadruk komt meer te liggen op kwaliteit in plaats van kwantiteit; inbreiding gaat voor uitbreiding. Ontwikkelen wordt steeds duurder. Dit betekent meer risicovolle, vaak negatieve grondexploitaties. Daarnaast wordt vanuit het Rijk aangegeven dat faciliterend grondbeleid meer past in de huidige tijd. Daar tegenover staat dat winstgevende exploitaties schaarser worden. Per saldo komt de risicoreserve van het grondbedrijf dus onder druk te staan (zie paragraaf 4.3.1).

In paragraaf 1.3.1. is de essay 'Naar een Nota Grondbeleid Nieuwe Stijl', opgesteld door het Watertorenberaad al aangehaald. In deze essay worden een aantal trends en adviezen (weer)gegeven met betrekking tot het grondbedrijf, welke trends ook in Venray merkbaar zijn:

- het grondbedrijf neemt een ander model aan: in toenemende mate worden investeringen niet meer terug verdiend.
- grondexploitaties moeten meer in bandbreedtes worden berekend: bij meer flexibele bestemmingsplannen horen flexibele berekeningen. Zo krijg je grip op langjarige onzekerheden.

De adviezen die daarbij gegeven worden zijn:

- maak kleinere locaties met kortere looptijden; deze zijn in tijd en geld te overzien.
- herijk (langlopende) contracten indien nodig;
- geef vorm aan een actieve faciliterende houding.

Kortom: de financiering van gebiedsontwikkeling kan niet langer enkel en alleen afhankelijk zijn van de inkomsten uit de (actieve) grondexploitatie.

Deze bovenstaande conclusies bevestigen onze strategische beleidskeuzes uit 2011 en worden dus gehandhaafd:

De gemeente gaat zeer terughoudend om met het doen van nieuwe investeringen (inclusief strategische verwervingen). Wanneer zouden we nog wel kunnen investeren?:

- alleen daar waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;
- indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).

In beide gevallen geldt uiteraard dat er een financiële afweging plaats moet vinden en dat een expliciete afweging gemaakt moet worden of er een grondexploitatie gevoerd gaat worden of niet, al dan niet met bijdrage van de Algemene dienst (hangt af van soort ontwikkeling en stand risicoreserve). De overwegingen genoemd in paragraaf 4.5 en de hierboven genoemde spelregels van het grondbedrijf, gelden alsdan onverkort.

1.3.3 Particuliere exploitaties

Op basis van autonome ontwikkelingen zijn cq. moeten keuzes gemaakt (worden) in de lopende grondexploitaties en in aan te gane investeringen. De autonome ontwikkelingen betekenen echter ook wat voor de particuliere exploitaties.

De gemeente ontvangt zeer regelmatig particuliere initiatieven, met name ten behoeve van woningbouw. Belangrijk is en blijft dat het aanbod van woningbouwkavels in evenwicht is met de vraag ernaar. Of dit aanbod nu vanuit de gemeentelijke grondexploitaties komt of vanuit particuliere grondexploitaties doet er dan niet toe. Het toevoegen van woningen/kavels indien bestaande grondexploitaties, zowel gemeentelijke als particuliere, reeds voldoen aan de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte naar woningbouw of anderszins, wordt daardoor afgeraden. Uitzondering hierop gelden initiatieven voor bijzondere doelgroepen of met een grote maatschappelijke meerwaarde.

1.3.4 Strategische beleidskeuzes

- Op grond van een uitgebreide analyse bepaalt Venray per geval welke type grondbeleid wordt gevoerd, maar is terughoudend bij het aangaan van nieuwe grondexploitaties en daarmee dus terughoudend bij het voeren van actief grondbeleid.
- Keuzes maken in lopende grondexploitaties.
- Investeren? Zeer terughoudend en

- alleen daar waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;

- indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).

In beide gevallen geldt dat een expliciete afweging gemaakt moet worden of de ontwikkeling via het grondbedrijf loopt en zo ja of de Algemene dienst een bijdrage moet doen.

- Geen medewerking verlenen aan particuliere initiatieven (die afwijken van de geldende bestemmingsplannen) indien bestaande grondexploitaties, zowel gemeentelijke als particuliere, reeds voldoen aan de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte naar woningbouw of anderszins. Uitzondering hierop gelden initiatieven voor bijzondere doelgroepen of met een grote maatschappelijke meerwaarde. Deze initiatieven mogen niet concurreren met de bestaande initiatieven.

2 Instrumenten verwerving, beheer, uitgifte en kostenverhaal

Inleiding

In hoofdstuk 3 van het Algemeen deel zijn de juridische instrumenten beschreven waarover gemeenten in het kader van het grondbeleid kunnen beschikken.

In dit hoofdstuk worden die juridische instrumenten 'op zijn Venrays' beschreven. Dat wil zeggen hoe wij omgaan met die juridische instrumenten. Het andere instrument, grondprijnsbeleid en de financiële instrumenten zijn beschreven in de hierna volgende hoofdstukken 3 en 4.

De juridische instrumenten zijn onderverdeeld in de vier hoofdvelden van het grondbeleid: verwerving, beheer, uitgifte en kostenverhaal.

2.1 Verwerving

Grond is van grote waarde voor de realisatie van gemeentelijke doelen. Het hebben van eigendom kan als een vliegwiel werken bij de realisatie van gemeentelijke programma's en gewenste kwaliteiten. Daarbij is het niet noodzakelijk te beschikken over het gehele eigendom. Een strategisch gelegen eigendom in een ontwikkelingsgebied kan al voldoende zijn.

Verwerving/verkrijging van onroerende zaken kan plaatsvinden:

- op minnelijke basis;
- gedwongen, via onteigening (hierna beschreven in 2.1.2);
- via de Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna beschreven in 2.1.2);

2.1.1 Soorten verwerving

Er zijn 2 soorten verwervingen:

- Reguliere verwervingen: grondverwerving voor reeds vastgestelde doelen zoals uitvoering bestemmingsplannen, wegreconstructies, cultuurdoelstellingen etc.;
- Strategische verwervingen: voor nog niet duidelijk gecommuniceerde en vastgestelde doelen. Voor toekomstige grondexploitaties geldt een jaarlijks budget van € 500.000,--.

Reguliere verwervingen

Deze zijn onder te verdelen in verwervingen:

1. ten behoeve van een lopende grondexploitatie;
2. andere reguliere verwervingen

Ad 1. Ten behoeve van een lopende grondexploitatie

Bij deze vorm van verwerven koopt de gemeente grond aan in het kader van een grondexploitatie. Vaak zal de gemeente bij dit verwerven 'concurrentie' hebben van projectontwikkelaars. De opstalexploitatie van het plan zal meestal door de koper van de bouwgrond worden gevoerd. Aangezien de gemeente over het algemeen geen opstalexploitatie heeft, zullen eventuele nadelen in de grondverwerving dus altijd binnen de totale grondexploitatie moeten worden opgevangen.

Voordat onderhandelingen over een aankoop kunnen worden gevoerd, zal enerzijds moeten worden bepaald wat een reële prijs is en anderzijds welke strategie wordt gevoerd om de verwerving te doen slagen. Ter bepaling van de marktwaarde werkt de gemeente Venray met taxatierapporten. Er zijn globaal twee soorten taxaties: (1) een taxatie in een normale marktsituatie en (2) een taxatie in een situatie waarbij al een concreet (bestemmings)plan aanwezig is en er dus bij de waardebepaling met aan de Wvg of onteigening gerelateerde zaken rekening moet worden gehouden. Uitgangspunt hierbij is een (al dan niet volledige) schadeloosstelling. De verwervingsprijs bij verwerving in het kader van een concreet plan wordt dus voor een belangrijk deel bepaald door wettelijk kader. De Onteigeningswet bepaalt dat de schadeloosstelling een volledige vergoeding moet zijn voor alle schade die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van de zaak lijdt. Allereerst valt hieronder de commerciële waarde (waarde in het economisch verkeer) van het onteigende. Verder dienen alle bijkomende schades en kosten te worden vergoed. Uitgangspunt is dat betrokkene er niet slechter maar ook niet beter van wordt.

De kosten met betrekking tot deze verwervingen komen ten laste van de betreffende grondexploitatie.

Ad. 2 Andere reguliere verwervingen

De hierboven beschreven verwerving heeft betrekking op een bestaande grondexploitatie. Naast deze verwerving zijn er nog andere reguliere verwervingen. Bijvoorbeeld de verwerving van gronden die nodig zijn voor de reconstructie van een weg. Of de verwerving die nodig is ten behoeve van compensatie van natuurwaarden.

De procedure zoals deze geschetst is bij de verwerving ten behoeve van een grondexploitatie komt grotendeels overeen met deze verwervingen. Taxaties gaan bij deze verwervingen echter uit van de marktwaarde. Onteigeningen zijn bij deze verwervingen weliswaar niet gebruikelijk maar niet onmogelijk. Alsdan moet er uiteraard wel weer voldaan worden aan de onteigeningswet.

De kosten samenhangend met deze verwervingen komen ten laste van het krediet wat voor het doel waarvoor verworven wordt is verkregen.

2.1.1.1 Strategische verwerving

Actief grondbeleid, dat wil zeggen dat de gemeente de grondexploitatie voert, moet zich in eerste instantie richten op het vroegtijdig verkrijgen van strategisch eigendom, wellicht ver voorafgaand aan de openbare besluitvorming over de ruimtelijke planvorming.

Vroegtijdig aankopen van gronden moet gezien worden als een vorm van diepte-investering die de nodige kansen maar uiteraard ook risico's met zich mee brengt.

Redenen voor strategische verwerving van gronden:

Naast ontwikkeling van een nieuwe locatie kunnen ook herstructurering van de bestaande stad, natuurversterking, behoud van cultureel erfgoed, realisatie van voorzieningen of het hebben van ruilmiddelen voor verplaatsing van ongewenste activiteiten redenen zijn voor strategische verwerving van gronden.

Strategische grond is uiteraard minder waard dan grond waar al een concreet plan voor een bestemmingswijziging is. Verder dient bij de prijsbepaling rekening te worden gehouden met het feit dat de onroerende zaak voor een langere periode dient te worden onderhouden en beheerd. Deze risicocomponent en de beheersaspecten moeten in de prijs worden betrokken. Strategische verwerving gebeurt tegen de marktwaarde van de grond op dat moment, rekening houdend met de consequenties voor de financiële positie van het grondbedrijf. Er wordt dus geen rekening gehouden met eventuele verwachtingswaarde van de grond.

Het jaarlijkse, dan geldende, krediet mag gebruikt worden voor strategische verwervingen ten behoeve van toekomstige grondexploitaties.

Strategische verwervingen die niet ten behoeve van een toekomstige grondexploitatie gedaan worden, moeten via een krediet van de gemeenteraad bekostigd worden. Een dergelijke verwerving komt in praktijk echter niet vaak voor.

2.1.1.2 Krediet strategische verwervingen

In de nota grondbeleid 2011 was terughoudendheid met investeringen voor toekomstige exploitaties één van de beleidskeuzes. Deze beleidskeuze, die in deze nota gehandhaafd wordt, heeft ertoe geleid dat er van het jaarlijkse beschikbare krediet van € 500.000,-- niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt.

Voorgesteld wordt het jaarlijkse krediet terug te brengen naar € 300.000,--.

2.1.1.3 Strategisch eigendom

Het vroegtijdig verwerven van gronden voor mogelijke toekomstige exploitaties (strategisch eigendom) brengt voor de gemeente wel risico's mee. Het is immers niet zeker of en wanneer de gemeente tot planvorming kan overgaan en de kosten (aankoop, rente, en beheerskosten) in het kader van een grondexploitatie goedge maakt kunnen worden. De verworven gronden moeten wel op de balans van de gemeente worden opgenomen. Dit kan een behoorlijke financiële last zijn met

name indien gronden langdurig in bezit van de gemeente blijven en de marktprijs zodanig daalt dat de gemeente tot afwaardering van de gronden moet overgaan.

Zo kan het gebeuren dat op enig moment een keuze gemaakt moet worden tussen het afstoten van grond en het in eigendom houden van de grond. Met name indien duidelijk wordt dat: de grondexploitatie ten behoeve waarvan is aangekocht hoogstwaarschijnlijk niet tot stand komt; onduidelijkheid over de grondexploitatie blijft bestaan terwijl de opgelopen rentelasten dusdanig zijn dat deze de waarde van de gronden gaan overtreffen.

In hoofdstuk 1 aangegeven hoe om te gaan met de toekomstige investeringen, namelijk terughoudend. Dus alleen strategisch verwerven ten behoeve van een toekomstige grondexploitatie en alleen daar:

- waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;
- indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).

2.1.1.4 Instrumenten verwerving

In het verleden heeft de gemeente de instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet actief ingezet. Omdat deze nog nauwelijks worden toegepast, houden we de beschrijving van de instrumenten kort.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De gemeente Venray maakt gebruik van de Wvg indien de mogelijkheid bestaat dat eigenaren de grond aan een derde zullen verkopen én indien dat vervreemden ongewenst is voor de gemeente. Bij de afweging al dan niet gemeentelijk voorkeursrecht te vestigen moet worden betrokken dat vestiging een prijsopdrijvend effect kan hebben.

Bovendien zal de gemeente in de planontwikkeling zover moeten zijn dat termijnen voor het in standhouden van het voorkeursrecht haalbaar zijn. Sinds de wijzigingen per 1 juli 2008 en 2010 is deze afstemming echter een stuk eenvoudiger geworden.

Ook heeft het weinig zin om een voorkeursrecht te vestigen als een volgens de Wvg vastgestelde prijs voor de gemeente te hoog is. Tenslotte moet worden afgewogen dat het vestigen van voorkeursrecht tijd en geld kost. Dat kan behoorlijk oplopen indien de vestiging juridische procedures tot gevolg heeft.

Binnen de gemeente Venray zijn de gevestigde voorkeursrechten die niet meer aan de in de Wvg gestelde criteria voldoen in het Kadaster doorgehaald. De nog wel rechtsgeldige (en gewenste) gevestigde voorkeursrechten zijn opgenomen in het gemeentelijk beperkingenregister/ Wkpb-register.

Onteigeningswet

Indien onderhandelingen geen concreet zicht op minnelijke verwerving bieden, is het beleid van de gemeente Venray een onteigeningsprocedure te starten. De onderhandelingen worden tijdens dat proces voortgezet. Voordeel van het samen laten vallen van onderhandelen en onteigenen is dat geen tijd verloren gaat indien minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt. Ook is beter in te schatten wanneer uiterlijk een vastgoed voor de ontwikkeling beschikbaar is. Aan het direct opstarten van

de onteigeningsprocedure dient overigens de voorwaarde te worden gesteld dat het plan niet gewijzigd wordt, voor zover het als juridische basis dient, voor de onteigening.

Gezien de (zo goed als gelijke) looptijd van een bestemmingsplan- en een projectbesluitonteigening, ligt ten behoeve van een onteigening de keuze voor het opstellen van een bestemmingsplan/postzegelplan voor de hand. Gelijktijdig zal dan een exploitatieplan in procedure gebracht moeten worden.

2.2 Beheer

Inleiding

Deze paragraaf heeft betrekking op het beheer van gemeentegronden en –gebouwen, met uitzondering van openbare ruimte en maatschappelijke accommodaties.

Dit beheer kan blijvend zijn, namelijk indien we gronden en/of gebouwen in eigendom willen houden, of tijdelijk, namelijk indien we voornemens zijn de gronden en/of gebouwen af te storen.

Er zijn meerdere beheersinstrumenten:

- Pacht;
- Verhuur;
- Ingebruikgeving;
- Recht van erfpacht;
- Recht van opstal.

Keuze beheersinstrument

De gemeente kiest afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van bovenstaande rechtsfiguren. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op langere termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). In dat geval is het belangrijk dat de gemeente voorziet dat het terrein voor langere tijd hetzelfde gebruik zal kennen. Om te kunnen beoordelen welke beheersvorm het beste ingezet kan worden in welke situatie is hieronder een tabel opgenomen met de voor- en nadelen van de verschillende beheersvormen. Zij geeft aan welke vormen financieel interessant zijn, of welke de meeste flexibiliteit kennen. Deze tabel helpt bij het kiezen van de meest passende beheersvorm per situatie.

	Continuïteit	Flexibele beëindiging	Tegenprestatie	Vrijheid voorwaarden	Bijzondere bepalingen	Uitvoerbaarheid
Huur	0	0	++	+	++	+
Bruikleen	0	0	-	+	++	+
Recht van erfpacht / opstal	++	--	++	+	++	-
Reguliere pacht	++	--	++	--	--	-
Geliberaliseerde pacht	0	0	++	+	+	0

2.2.1 Pachtbeleid

Verpachting van gronden

De gemeentelijke landbouwgronden zijn voor een groot deel verpacht aan diverse agrariërs. Volgens Venrays beleid worden geen nieuwe langlopende, reguliere pachtovereenkomsten meer afgesloten. De gronden worden alleen actief pachtvrij gemaakt indien deze nodig zijn voor de realisatie van een gemeentelijk plan.

Momenteel verpacht de gemeente Venray bijna 137 ha grond.

Verpachting geschiedt middels vaste langlopende overeenkomsten en kortlopende pachtovereenkomsten (geliberaliseerde pacht). Sinds 2007 is de kortlopende pacht mogelijk gemaakt. Deze overeenkomsten moeten nog wel worden goedgekeurd door de Grondkamer. Maar er vindt geen prijstoetsing plaats en er is geen continuatierecht, voorkeursrecht of in de plaats stelling. De pachter kan aan een dergelijke overeenkomst dus geen enkel recht ontlenen. Na afloop van het contract kan weer een nieuwe overeenkomst met deze pachtvorm worden afgesloten.

Voor deze overeenkomsten wordt de pachtnorm voor deze regio, per juli 2015, € 751,- per ha, gehanteerd. De overeenkomsten worden aangegaan voor één of twee jaar en kunnen worden verlengd tot maximaal 4 jaar in totaal. Dit om anderen ook in de gelegenheid te stellen in aanmerking te komen voor pachtgrond.

De toewijzing van deze verpachtingen gebeurt middels openbare inschrijving. De procedure daartoe is als onderdeel van het uitvoeringsprogramma van de nota Grondbeleid 2011, uitgewerkt.

Tijdelijk beheer van agrarische gronden in de gemeentelijke boerderij

Door het afsluiten van kortlopende pachtovereenkomsten beheert de gemeente zelf momenteel nog maar 2 ha landbouwgrond (de gemeentelijke 'boerderij'). Het betreffen gronden die niet geschikt zijn voor landbouwdoeleinden.

2.2.2 Verhuur en ingebruikgeving

Verhuur van gronden en gebouwen

In beginsel worden er geen nieuwe huurcontracten meer gesloten voor gronden en gebouwen met uitzondering van verhuur van groen- en reststroken bij huurwoningen, verhuur van groen- en reststroken bij koopwoningen waar al een bestaande (huur- of oude ingebruikgevings)overeenkomsten voor is en verhuur van volkstuinten. De reden dat er geen nieuwe huurovereenkomsten meer worden afgesloten is gelegen in de huurbescherming die een huurder geniet.

Verhuur van gronden ten behoeve van de jacht

Op een aantal bos- en agrarische percelen die de gemeente in haar bezit heeft, staat zij toe dat gejaagd wordt. De gronden voor de jacht worden verhuurd aan de drie Wildbeheereenheden (Wbe's) die de gemeente Venray kent. De nieuwe jachtverhuurovereenkomsten gaan per 1 april 2016 in. De huurprijs van dergelijke gronden was tot en met maart 2016 nihil. In de onderhandelingen voor de nieuwe huurovereenkomst wordt gestreefd naar een reële prijs mede in relatie tot de beheersmaatregelen c.q. schade-bestrijdende maatregelen die door de Wbe's wordt uitgevoerd..

Ingebruikgeving van gronden

In principe worden er geen gronden of gebouwen meer in gebruik gegeven; de grond wordt verkocht of zelf beheerd. Een langdurige ingebruikgeving van gronden of gebouwen kan namelijk op enig moment betekenen dat opzegging niet meer zo maar kan.

2.2.3 Recht van erfpacht en recht van opstal

Recht van erfpacht

Erfpacht is gekoppeld aan de grond of het gebouw. Daarom is erfpacht juridisch een zakelijk recht. Het is niet gekoppeld aan een persoon (zoals dat bij huur het geval is). Het recht van erfpacht dient bij de notaris te worden gevestigd. De erfpachter heeft in economische zin een positie die nagenoeg gelijk is aan de positie van de eigenaar. Voor de erfpacht betaalt de erfpachter aan de eigenaar (bij erfpacht vaak de bloot eigenaar genoemd) jaarlijks een bedrag, de canon genoemd.

Recht van opstal

Het recht van opstal is ook een zakelijk recht. Het geeft aan de opstalhouder het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere persoon gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Het recht van opstal dient bij de notaris te worden gevestigd. Voor het recht van opstal betaalt de opstalhouder aan de bloot eigenaar jaarlijks een tegenprestatie, de retributie genoemd.

Berekening canon / retributie

Bij de berekening van de vergoedingen bij erfpacht en het recht van opstal wordt aangesloten bij de grondprijs. De canon / retributie wordt als volgt berekend: $m^2 * \text{grondprijs} * \text{geldende interne rente} + 1\% \text{ administratiekosten}$. Mocht het zo zijn (bijvoorbeeld door de geringe oppervlakte) dat de vergoeding per jaar minder bedraagt dan de administratieve kosten, wordt voorgesteld om de vergoeding ineens 'af te kopen'. Dit houdt in dat de erfpachter of opstalhouder de vergoeding bij vestiging ineens betaalt.

2.3 Uitgifte

Inleiding

Uitgifte van gronden laat zich globaal onderverdelen in uitgifte ten behoeve van:

- woningbouw;
- vestiging bedrijven;
- openbaar groen;
- verkoop landbouwgrond;
- verkoop woningen.

De uitgifte van bouwgrond geschiedt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin regelt de gemeente tegen welke prijs, onder welke voorwaarden en met welke bestemming zij de grond aan een particulier of een marktpartij wenst te verkopen. De gemeente verkoopt bouwgrond, grond die technisch en juridisch in bouwrijpe staat verkeert, hetgeen in de algemene grondverkoopvoorwaarden nader is gedefinieerd. Deze voorwaarden zijn begin 2011 geactualiseerd. Het college heeft in september 2012 bovendien besloten dat de bouwplicht, de termijn van start bouw, is verruimd naar 2 jaar in plaats van 1 jaar, na start bouw dient de bouw van de betreffende woning binnen 2 jaar te zijn voltooid

Woontafel Venray

In 2012 is de Woontafel Venray informeel tot stand gekomen. Aan de woontafel nemen naast het gemeentelijke verkoopteam ook aannemers, ontwikkelaars, de woningstichting en makelaars deel. De Woontafel heeft ten doel het onder de aandacht brengen en promoten van de woonkwaliteit en het wonen in de gemeente Venray. In januari 2015 heeft het college van burgemeester en

wethouders de volgende afspraken met de Woontafel gemaakt, welke spelregels in februari 2016 zijn geëvalueerd:

- spelregels bij reservering particuliere bouwkavels aan ontwikkelaars/aannemers;
- invoeren van courtage voor makelaars bij de verkoop van particuliere bouwkavels;
- invoeren van een fee voor ontwikkelaars/aannemers bij de verkoop van particuliere bouwkavels.

2.3.1 Uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap

De gemeente Venray hanteerde lange tijd als uitgiftesysteem voor particuliere woningbouwkavels een lotingsysteem. In 2012 hebben burgemeester en wethouders besloten om af te stappen van het lotingssysteem. De werkwijze is nu als volgt: publicatie van een nieuwe uitgifte vindt plaats, de kavels worden op volgorde van aanmelding uitgegeven. De kavels die na deze ronde resteren worden via de gemeentelijke website aangeboden.

Ten aanzien van de kavels die na publicatie nog niet zijn verkocht wordt gewerkt met tijdelijke reserveringen. Deze zijn gratis voor een termijn van 3 maanden; wil de potentiële koper een verlenging en is er op dat moment geen andere concrete gegadigde, dan wordt de verlenging verleend.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde 'Algemene grondverkoopvoorwaarden Venray 2011'.

2.3.2 Uitgifte aan en samenwerking met ontwikkelaars/(bouw)bedrijven

Daar waar sprake is van serie(complex)bouw vindt uitgifte plaats aan ontwikkelaars/(bouw)bedrijven. Allereerst worden bedrijven die al op een of andere manier een bouwclaim van de gemeente hebben verkregen (bijvoorbeeld door inbreng van grond) ingeschakeld. Verder zijn uiteraard betrokken bouwbedrijven die een bepaald belang in een gebied hebben verkregen (zelf grond hebben en de daarop gelegde bestemming ook zelf willen realiseren). Daar waar sprake is van sociale woningbouw is (hoewel het private partijen ook is toegestaan) meestal een woningbouwcorporatie de aangewezen instantie.

Bij verkoop aan bouwondernemingen worden de kavels via A-B-C-akten rechtstreeks overgedragen aan de kopers van de door de projectontwikkelaar/bouwondernemer te bouwen woningen. Projectontwikkelaar/bouwbedrijven mogen bij doorverkoop geen winst op de grond maken.

In hoofdstuk 4 van het Algemene deel is al beschreven dat de Europese regelgeving betreffende aanbesteding en staatssteun ook in Venray vraagt om een transparante selectie van marktpartijen inzake samenwerking en uitgifte. Selectie van particulieren, ontwikkelaars, woningcorporaties etc. moet in hoofdzaak worden uitgevoerd middels transparante spelregels en criteria die gewogen moeten worden in relatie tot het karakter van de opgave. In Venray worden de in het Algemene deel onder 4.1.3. beschreven modellen toegepast: bouwclaimmodel, (anterieure) exploitatieovereenkomst, concessiemodel, samenwerkingsovereenkomst. Welke vorm van samenwerking wordt gekozen hangt af van een aantal factoren. Belangrijk is wie de grondeigendom heeft en welke insteek de eigenaar kiest. Verder is ook van belang welk financieel saldo van de grondexploitatie wordt verwacht. Elk samenwerkingsmodel heeft haar eigen aanbestedingsrechtelijke consequenties.

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond moet plaatsvinden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

In hoofdstuk 1.2.1 van dit deel is de noodzaak en functie van projectplannen/plannen van aanpak al aangegeven. In ieder projectplan moet dan ook worden aangegeven op welke wijze de selectie van marktpartijen plaatsvindt.

2.3.2.1 Spelregels uitgifte van kavels ten behoeve van ontwikkelaars

Tot januari 2015 was het niet mogelijk dat aannemers/ontwikkelaars bouw kavels die bedoeld waren voor de particuliere bouw deze gronden konden reserveren c.q. kopen. Op sommige locaties was en is 'projectmatige' bouw op 'particuliere' bouw kavels echter wel stedenbouwkundig verantwoord.

Het reserveren van kavels voor particuliere bouw door aannemers/ontwikkelaars is niet vrijblijvend. Het is niet de bedoeling dat er zomaar 'beslag' wordt gelegd op kavels die dan niet meer beschikbaar zijn voor de particuliere koper.

Voor de verkoop van gemeentekavels aan ontwikkelaars gelden, ongeacht of ze lid zijn van de Woontafel, de hieronder genoemde spelregels.

De reservering wordt in beginsel gegeven voor 1 jaar. In dat jaar moet de aannemer/ontwikkelaar aan een aantal vereisten voldoen:

- Binnen 6 weken moet er een principeverzoek worden ingediend;
- 3 Maanden na de goedkeuring van het principeverzoek moet de aannemer/ontwikkelaar de kavels plus de daarop te bouwen woningen in verkoop nemen (verkoopbrochure, bouwboard, website);
- Zodra 50% van de woningen is verkocht, wordt de omgevingsvergunning aangevraagd;
- Zodra de ontwikkelaar 70% van de woningen heeft verkocht wordt de reservering omgezet in een koopovereenkomst met de gemeente.

In nader overleg met de gemeente bestaat de mogelijkheid om de gronden rechtstreeks van de gemeente aan derden kopers te leveren (abc levering).

Indien er een wijziging van het bestemmingsplan dient plaats te vinden als gevolg van bijvoorbeeld een nieuwe verkaveling, worden bovenstaande termijnen in overleg met de gemeente aangepast.

De kosten voor de bestemmingswijziging zijn voor rekening van de aanvrager.

Indien aan één van deze voorwaarden niet wordt voldaan, eindigt de reservering.

2.3.3 Courtage/fee voor makelaars/ontwikkelaars

De courtage is bedoeld als stimulans voor de makelaars om gemeentelijke kavels te verkopen.

Uiteraard moet de makelaar die een beroep doet op courtage op een of andere wijze kunnen aantonen dat hij actief bemiddeld heeft in de verkoop c.q. inspanningen heeft verricht ten behoeve van de verkoop van de kavel. De bedoeling is dat de gemeente zelf minder inspanningen dan normaal hoeft te verrichten indien een kavel via een makelaar wordt verkocht. Uiteraard zullen zich nog altijd potentiële gegadigden rechtstreeks melden bij de gemeente.

De makelaar hoeft de kavel zelf uiteraard niet aan te kopen. Dit is anders voor de fee voor de ontwikkelaars/aannemers. Daar is het wel de bedoeling dat de grond via een a-b-c-levering, dus van de gemeente via de betreffende aannemer/ontwikkelaar aan de uiteindelijke koper, wordt verkocht. De gedachte daarachter is dat ook de ontwikkelaar/aannemer duidelijke inspanningen moet hebben verricht inzake de verkoop van een kavel. Nu gebeurt het namelijk wel eens dat een geïnteresseerde voor een particuliere bouwkaavel zich in eerste instantie meldt voor een bouwplan bij een ontwikkelaar/aannemer en vervolgens een kavel reserveert bij de gemeente. De fee is echt bedoeld voor de extra inspanningen van de aannemer/ontwikkelaar. Het zal daarom in veel gevallen ook niet gaan om 1 afzonderlijke kavel maar om meerdere kavels.

In de staffeling voor de fee is nog een onderscheid gemaakt indien kavels benut worden voor sociale huurwoningen of voor appartementen. In dat laatste geval wordt de grondprijs residueel bepaald. De fee is dan een afgeleide van die grondprijs.

2.3.4 Uitgifte t.b.v. bedrijven

Vestiging en verplaatsing van bedrijven vindt vanaf 1992 nog enkel plaats op basis van verkoop. Indien gewenst wordt gewerkt met tijdelijke reserveringen. Deze zijn gratis voor een termijn van 3 maanden; wil het bedrijf een verlenging dan wordt in beginsel de (wettelijke) rente over deze grond bij hem in rekening gebracht over de duur van de verlenging.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs en onder de eerder in dit hoofdstuk genoemde algemene verkoopvoorwaarden.

Daarnaast heeft de gemeente in haar Economische visie uitgiftecriteria opgesteld voor de bedrijventerreinen De Blakt en de Hulst II. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen 'harde' en 'zachte' criteria (Bijlage 3). Harde criteria zijn criteria waaraan bedrijven in principe altijd aan moeten voldoen (bijvoorbeeld minimaal aantal arbeidsplaatsen, parkeren op eigen terrein). Zachte criteria zijn aanvullende criteria waarmee een bedrijf pluspunten kan scoren. Op die manier kan beter ingeschat worden of een bedrijf een toegevoegde waarde heeft voor Venray.

Voorts wordt onderzocht of de regionale samenwerking met betrekking tot de uitgifte van bedrijventerreinen kan worden geïntensiveerd. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het kader van de POL-uitwerking werklocaties waarin de regiogemeenten streven naar afstemming ten aanzien van planning, ontwikkeling en uitgifte van bedrijventerreinen. Verder stimuleert de regio een gezamenlijke aanpak van promotie en acquisitie van bedrijvigheid. Deze activiteit is neergelegd bij de organisatie Smart Logistics Centre Venlo (SLCV) die ruim een jaar geleden is opgericht. In SLCV werken ondernemers, overheden en onderwijsinstelling samen aan de versterking van de logistieke sector in de Regio Venlo.

2.3.5 Uitgifte van openbaar groen en reststroken

Een groenstrook met de bestemming "groenvoorzieningen" betreft zogenaamd structureel groen dat in beginsel niet wordt verkocht. Overige stroken kunnen worden verkocht/verhuurd voor diverse gebruiksdoeleinden. Hoewel ten aanzien van een aantal dorpen de groenstructuurplannen nog niet vertaald zijn in de geldende bestemmingsplannen, kan ook hier overig groen worden uitgegeven zonder dat hiervoor separaat toestemming van het college voor nodig is. Uitgifte van openbaar groen en reststroken is mogelijk:

- aan eigenaren van belendende woningen/kavels in de vorm van verkoop;

- aan huurders van woningen in de vorm van verhuur;
- afhankelijk van elkaar/als één aaneengesloten stuk, met een logische achtergrens;
- nadat een beperkt bodemonderzoek geen zodanige verontreiniging heeft aangetoond, dat schade voor de volksgezondheid of het milieu te duchten is. Hiervan kan worden afgezien ingeval de grond al langer feitelijk in gebruik is bij de koper.

Verkoop en/of verhuur is in beginsel mogelijk indien zich in de desbetreffende grond kabels of leidingen bevinden. Wel moet de rechthebbende daarmee instemmen en dient er een zakelijk recht gevestigd te worden.

Verkoop vindt plaats tegen de daartoe jaarlijks door het college van burgemeester en wethouders vast te stellen verkoopprijs. Deze prijs is in Venray al enkele jaren vastgesteld op 50% van de prijs van vrije sector bouwkvelds. Afwijking van deze prijs mag alleen nadat het college daartoe besloten heeft.

Wanneer niet adequaat wordt opgetreden tegen onrechtmatig gebruik van gemeentegrond, kan de gebruiker middels verjaring na 10 of 20 jaar eigenaar van de grond worden. Dit onderwerp wordt steeds actueler door de gestegen grondprijzen.

Indien onrechtmatig gebruik van gemeentegrond wordt geconstateerd wordt verkocht, verhuurd of actief gehandhaafd c.q. ontruimd, afhankelijk van het al dan niet benodigd zijn van de grond door de gemeente.

2.3.6 Verkoop van landbouwgrond

Zoals hiervoor al vermeld zijn de in het bezit van de gemeente zijnde landbouwgronden van oudsher voor het overgrote deel verpacht aan diverse agrariërs. Op verzoek van de zittende pachter wordt aan hem verkocht indien hij het verzoek om aankoop doet binnen een redelijke tijd vóór het verstrijken van de reguliere pachtduur en indien de grond niet nodig is voor één of ander plan van de gemeente.

Verkoop aan de zittende pachter wordt van geval tot geval bekeken en de waarde van de grond vastgesteld bij taxatie, waarbij rekening wordt gehouden met de waarde van het pachtrecht en waarbij tevens factoren een rol spelen als ligging, bestemming, oppervlakte, waterhuishouding, kwaliteit etc. Indien de pachter een productierecht op de gepachte grond heeft, moet hij hiervoor een vergoeding betalen.

Vrijkomende gronden worden niet meteen verkocht, maar blijven voorlopig in eigen beheer, met de bedoeling die gronden in reserve te houden en deze óf voor gemeentelijke plannen (waaronder herplantplicht) aan te wenden óf op enig moment te gebruiken als compensatieobject. Is de grond niet geschikt als compensatiegrond of is de grond echt niet meer nodig, dan wordt deze via een openbare verkoop bij inschrijving verkocht.

2.3.7 Verkoop woningen/ bestaande panden

Verkoop van woningen/panden vindt sporadisch plaats indien de gemeente deze niet meer nodig heeft ten behoeve van de uitvoering van haar beleid. Voor het bepalen van de verkoopprijs wordt een taxatie verricht. De panden worden verkocht middels een openbare verkoop bij inschrijving.

2.4 Kostenverhaal

2.4.1 Grondexploitatiewet huidig beleid

In hoofdstuk 3 van het Algemene deel is al uiteengezet dat het kostenverhaal zowel binnen het privaats- als het publiekrechtelijk spoor in de Grondexploitatiewet is afgedekt.

De gemeente Venray kiest voor het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Hierin is het kostenverhaal bij voorkeur te realiseren via zogenaamde anterieure overeenkomsten. Bij anterieure overeenkomsten zijn partijen niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader van de Grondexploitatiewet. Hierdoor bestaat nog de ruimte om afspraken te maken over bovenplanse verevening en bijdragen in de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit laatste is in het publiekrechtelijk spoor niet mogelijk. Venray hanteert ook in de anterieure fase de hierna genoemde lijst van bouwplannen en de kostensoortenlijst conform het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Ten aanzien van de in de anterieure overeenkomst overeen te komen exploitatiebijdrage is het wettelijk verplicht dit kostenverhaal te verzekeren. Dit betekent dat de exploitant een goede zekerheidstelling (lees onvoorwaardelijke bankgarantie) moet afgeven, ten tijde van ondertekening van de overeenkomst. Indien aan de orde kan deze garantie naar rato van de voortgang van het werk op verzoek worden bijgesteld. Behalve dat het een wettelijke verplichting betreft, is het risico bij het achterwege blijven van een onvoorwaardelijke bankgarantie dat bij bijvoorbeeld faillissement of ontbinding van het contract door de rechter, bij een eventueel opvolgende exploitant qua kostenverhaal niet meer kan worden teruggevallen op de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Deze mogelijkheid is door het niet vaststellen van een exploitatieplan immers vervallen. Hierdoor kan de economische haalbaarheid van het plan en de uitvoering van de planologische maatregel in het geding komen. Verder moet de gemeente in dergelijke gevallen middels het lichten van de bankgarantie de mogelijkheid hebben eventuele openbare voorzieningen zelf (verder) aan te leggen.

Formeel moet er een getekende anterieure overeenkomst zijn op het moment van vaststelling van de ruimtelijke maatregel. In Venray hanteren wij de regel dat de exploitant de overeenkomst moet hebben ondertekend én de mogelijk vereiste garantie moet hebben gesteld (of hebben betaald), alvorens de ruimtelijke maatregel in procedure wordt gebracht.

Zowel binnen het privaatrechtelijke als het publiekrechtelijke spoor is verhaal van planschade mogelijk. In het privaatrechtelijke spoor vindt planschadeverhaal plaats door afspraken daarover op te nemen in de af te sluiten overeenkomsten. In het publiekrechtelijk spoor is planschade opgenomen in de bij AMvB vastgestelde kostensoortenlijst. Daarmee is het mogelijk om de volledige planschade om te slaan over alle eigenaren in het exploitatiegebied die gronden gaan ontwikkelen.

2.4.1.1 Bijdrage bovenwijkse voorzieningen

De door de gemeenteraad vastgestelde bijdrage vanuit woningbouwplannen aan bovenwijkse voorzieningen bedraagt € 2.500,-- per kavel/appartement. De bijdrage vanuit plannen ten behoeve van bedrijventerreinen bedraagt € 2,50 per m².

De gemeente Venray geeft via aparte nota's uitwerking aan de realisering van bovenwijkse voorzieningen. Het gaat om: het uitvoeringsprogramma van het Venrays Verkeer en Vervoerplan

het uitvoeringsprogramma van de visie wegenstructuur, het uitvoeringsprogramma van het gemeentelijk rioleringsplan, het uitvoeringsprogramma van het gemeentelijk speelruimteplan en het uitvoeringsprogramma van het kunst en cultuurbeleid.

2.4.1.2 Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

De bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen vanuit woningbouwplannen aan deze ontwikkelingen bedraagt € 2.500,-- per kavel/appartement. De bijdrage vanuit plannen ten behoeve van bedrijventerreinen bedraagt € 2,50 per m2.

Limburg Kwaliteits Menu

Het geldende provinciale beleid, zoals was opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 met betrekking tot de verbale contouren en de daarbij behorende Vorm-bijdrage (ook wel bekend als het contourenbeleid) alsmede het beleid "Bouwblok op maat" is geïntegreerd in het Limburgs kwaliteitsmenu. Per 1 januari 2012 heeft Venray dit kwaliteitsmenu qua uitvoering en verantwoordelijkheid overgenomen en geïntegreerd in de Structuurvisie bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, zoals opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Jaarlijks wordt een monitoring naar de gemeenteraad gestuurd en naar Gedeputeerde Staten van Limburg.

De bijdragen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen gelden niet voor woningen met een maximale koopsom van € 170.000,-- en niet voor sociale woningbouw, voor het jaar 2016 met een aftoppingsgrens (huur per maand) van € 586,68 voor één- en tweepersoonshuishoudens en € 628,76 voor meerpersoonshuishoudens.

Bovengenoemde bijdragen gelden ook voor gemeentelijke exploitaties voor zover deze na 1 oktober 2008 door de gemeenteraad voor het eerst worden vastgesteld.

2.4.1.3 Afwijkend beleid

Sinds de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet hebben burgemeester en wethouders, met mandaat van de gemeenteraad, op een aantal (knel)punten ten aanzien van de bijdragen afwijkend beleid vastgesteld. De (gedifferentieerde) bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen zijn inmiddels opgenomen in de Structuurvisie Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling 2011.

Agrarische bedrijven

Afwijkende bijdragen bovenwijkse voorzieningen zijn vastgesteld voor:

- intensieve bedrijven (varkens, pluimvee, rundvee vanaf 175 stuks, nertsen): € 0,50 per m2;
- extensieve bedrijven (paarden, rundvee tot 175 stuks): € 0,30 per m2;
- tuinbouwkassen: € 0,60 per m2;
- tunnelkassen: € 0,20 per m2.

Verplaatsende bedrijven

Bij bedrijven die verplaatsen in het algemeen belang, zijnde in ieder geval die bedrijven die middels de verplaatsingsregeling voor intensieve veehouderijen verplaatsen, wordt afgezien van het vragen van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. De bijdrage bovenwijkse voorzieningen blijft staan, dat is ook gerechtvaardigd omdat het bedrijf zich vestigt in Venray en daarmee profijt heeft van de (nieuwe) bovenwijkse voorzieningen.

2.4.1.4 Waarvan komen deze bijdragen ten gunste:

Bovenwijkse voorzieningen

De gemeenteraad beslist over de verdeling van de bijdragen over de voorzieningen.

Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

Deze bijdragen komen ten gunste van de volgende ontwikkelingen:

- ontwikkeling Loobeekdal (o.a. natuur/water/landschap);
- ontwikkeling Maasgaard (idem)
- inrichting Stadspark rondom gemeentehuis
- herstructurering Hulst I.

De gemeenteraad beslist over de verdeling van de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen. Ten behoeve van deze bijdragen is de bestemmingsreserve "ruimtelijke ontwikkeling" sinds 2009 in de jaarrekening opgenomen.

2.4.1.5 Verduidelijking enkele begrippen

Omdat de Grondexploitatiewet zich middels jurisprudentie blijft uitkristalliseren, is het voor de Venrayse praktijk belangrijk gebleken een aantal begrippen te verduidelijken en vast te leggen. Het betreft de volgende termen.

- Wat is een bouwplan?

Conform artikel 6.2.1 Bro:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

- Wat verstaan wij onder een woning?

Een woning is een gebouw dat voor bewoning wordt gebruikt of daartoe is bestemd met eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. Indien het gebouw uit meerdere wooneenheden bestaat met ieder eigen voorzieningen zoals een badkamer, keuken etc. wordt iedere wooneenheid gekwalificeerd als één woning.

- Wat verstaan wij onder een hoofdgebouw ?

Een gebouw, dat op een bouwperceel door zijn constructie en afmetingen dan wel bestemming als belangrijk gebouw valt aan te merken en zowel functioneel als qua vorm bepalend is voor de inhoud van de bestemming. Op een perceel kan zich meer dan een hoofdgebouw bevinden.

- Over welke oppervlakte worden de hiervoor beschreven bijdragen berekend?
Uitgegaan wordt van de oppervlakte van het perceel waarvoor de bestemming wordt gewijzigd minus de daadwerkelijke oppervlakte van alle bouwwerken die reeds gerealiseerd zijn op het perceel waarvoor de wijziging geldt en waarvoor in het verleden een bouwvergunning is c.q. had kunnen worden afgegeven. Mutatis mutandis zijn bij (legale) sloop en (legale) gelijke herbouw geen bijdragen verschuldigd.

2.4.2 Wetswijziging

Zoals in het algemeen deel van deze nota onder 1.3 al is gemeld treedt naar verwachting in 2018 de Omgevingswet in werking. De Grondexploitatiewet wordt hier via een 'aanvullingswet grondeigendom' in geïntegreerd. Hoewel het wetsvoorstel beoogt een gereedschapskist te bieden voor allerlei vormen van grondbeleid, blijft de kern van het stelsel intact: de bevoegde overheid is verplicht de kosten van grondexploitatie te verhalen op grondeigenaren, die profijt hebben van nieuwe bouwmogelijkheden. De bouwmogelijkheden waar het om gaat worden net als nu in een algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen. De Omgevingswet werkt door in vier algemene amvb's: het omgevingsbesluit bevat onder meer de regels voor de grondexploitatie. Er wordt niet gedacht aan een belangrijke aanpassing van de lijst van bouwactiviteiten. Net als in de huidige regeling kan de grondexploitatie privaatrechtelijk geregeld worden. De publiekrechtelijke regeling is een stok achter de deur, die gebruikt wordt als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is. Bij projecten van publiek belang, waarbij op voorhand duidelijk is dat sprake is van een verlieslocatie kan onder voorwaarden worden afgezien van kostenverhaal. De publiekrechtelijke weg zal minder vaak noodzakelijk zijn. De kostensoortenlijst wordt in twee delen geknipt. Alleen bij basiskostensoorten, zoals de kosten van aanleg van voorzieningen, is publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht. Bovenplanse verevening verdwijnt, want in de praktijk gaat het toch vrijwel altijd om bovenwijkse kosten. In de Omgevingswet keert het exploitatieplan niet terug als planfiguur. De regeling van de grondexploitatie wordt geïntegreerd in een aantal ruimtelijke besluiten. Exploitatievoorschriften en de bijbehorende exploitatieopzet maken deel uit van een omgevingsvergunning of projectbesluit en volgen dan dezelfde procedure en rechtsbescherming.

2.5 Beleidskeuzes

- Alleen strategisch verwerven ten behoeve van een toekomstige grondexploitatie en alleen daar:
 - waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;
 - indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).
- Het krediet voor strategische verwervingen terug te brengen naar € 300.000,--.
- Venray hanteert verkoop van grond als uitgangspunt boven andere vormen als verhuur, ingebruikgeving en erfpacht.
- Bij elke ontwikkeling, waarbij de gemeente grond verkoopt of contractpartijen kiest, geschiedt dit met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en voorts transparant, openbaar en non-discriminatoir.
- Op welke wijze de selectie van marktpartijen plaats vindt wordt aangegeven in het projectplan.

- Verkoop van opstallen en landbouwgronden vindt plaats via een openbare verkoop bij inschrijving.
- Per vast te stellen bestemmingsplan zal bekeken moeten worden of de mogelijkheid bestaat om af te zien van kostenverhaal c.q. het vaststellen van een exploitatieplan, en of dit opportuun is. Uitgangspunt is kostenverhaal en niet afzien van het vaststellen van een exploitatieplan.
- Venray hanteert bij het aangaan van anterieure overeenkomsten de kostensoortlijst en de lijst met bouwplannen uit het Besluit ruimtelijke ordening als uitgangspunt.
- Venray hanteert bij de uitleg van de begrippen 'woning', 'hoofdgebouw' en 'oppervlakten' de omschrijving uit deze nota.

3 Grondprijzen

Inleiding

Het grondprijnsbeleid is een bevoegdheid van B en W. De grondprijzen worden in beginsel jaarlijks vastgesteld door het college. De taak van de raad is kaderstellend.

Afwijking van de grondprijzen is bij hoge uitzondering met gegronde redenen en alleen met instemming van burgemeester en wethouders mogelijk. Een afwijking van de grondprijzen levert namelijk al gauw een precedentwerking op of kan ongeoorloofde staatssteun zijn.

Waar in dit hoofdstuk grondprijzen genoemd worden, zijn deze alle per m² en exclusief btw, tenzij expliciet anders is aangegeven.

De vastgestelde grondprijzen zijn uitgifteprijzen bij lopende exploitaties.

Voor gronden waarvoor geen grondprijs expliciet is vastgesteld vindt de bepaling ervan op voordracht van een onafhankelijke taxateur plaats en behoeft deze bepaling de instemming van het college van burgemeester en wethouders.

3.1 Methode bepalen grondprijs

In hoofdstuk 3 van 'Algemeen grondbeleid' zijn de algemene methoden van bepalen van de grondprijs aangegeven.

Voor het kiezen van de methode die gehanteerd wordt bij het bepalen van de grondprijs in de gemeente Venray is het van belang eerst de uitgangspunten/randvoorwaarden vanuit de gemeente te bepalen. Dit zijn:

- de grondprijzen zijn marktconform; de gemeente moet zichzelf niet te kort doen. Tevens ligt er een relatie met het voorkomen van staatssteun;
- de gemeentelijke grondexploitaties zijn minimaal sluitend (tenzij er voor een exploitatie expliciet besloten is dat een verlies geaccepteerd is/wordt);
- het grondprijnsbeleid is duidelijk en helder. Dit is niet alleen voor de gemeente van belang maar zeker ook voor de particulier, de ontwikkelaar en het bedrijf.

De marktconformiteit wordt in beginsel bepaald aan de hand van de vergelijkingsmethodiek in combinatie met een taxatie door een onafhankelijk taxateur. Dit laatste gebeurt om de twee jaar en vaker indien nodig. In bijlage 4 is een grondprijzvergelijking opgenomen.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de huidige grondprijzen en de totstandkoming ervan.

3.2 Grondprijzen

3.2.1 Grondprijzen sinds 2011

De grondprijzen in Venray voor woningbouwkavels en bedrijfsgronden zijn niet veranderd sinds de vorige nota Grondbeleid in 2011. Venray heeft gekozen om deze te bevriezen; niet alleen vanwege de economische recessie maar ook vanwege de stagnatie in de woningbouw welke met name te wijten aan de discrepantie tussen vraag en aanbod in de (projectmatige) woningbouw.

Daarnaast heeft er een pilot grondprijzverlaging plaatsgevonden in de dorpen Veulen, Vredepeel, Castenray en Heide. Deze is geëindigd per 1 januari 2016.

Bevriezing van de grondprijs en de grondprijzverlaging ervan heeft er niet voor gezorgd dat de uitgifte is vlot getrokken. De financieringsvoorwaarden die banken stellen zijn veelal ingrijpender.

3.2.2 Grondprijzen woningbouw

De grondprijzen voor woningbouw zijn in alle kernen gelijk. In de nota Grondbeleid 2011 is de beleidskeuze gemaakt om geen grondprijzdifferentiatie in te voeren. Aan deze beleidskeuze wordt ook nu vastgehouden.

Hierop gelden 2 uitzonderingen:

voor sociale huurwoningen geldt een aparte grondprijs c.q. prijs per appartement.

voor gestapelde vrije- sectorwoningen geldt tot op heden dat de grondprijz residueel wordt bepaald.

Voor deze laatste grondprijs stellen we voor om wel de residuele methode te blijven hanteren maar met een minimum van de vastgestelde grondprijs per m².

Het hanteren van de residuele methode zonder minimum leidt namelijk, vanwege de redelijk gelijk c.q. stabiel blijvende von-prijzen en de steeds hoger wordende bouwkosten, tot vrij lage grondwaarden, ver onder de reguliere grondprijz.

Dat betekent dat als er gestapelde koopwoningen gebouwd worden, de grondprijs voor de kavel een stuk lager uitkomt dan wanneer er een grondgebonden woning gebouwd wordt. Het hanteren van een minimum grondprijs betekent dat de bouwkosten er voor de bepaling van de grondprijs er niet toe doen. Dit houdt tevens de evenredigheid met de grondgebonden woningbouw in stand.

3.3 Niet vastgestelde grondprijzen

De uitgifteprijzen die jaarlijks worden vastgesteld gelden voor:

- exploitatiegebieden;
- groen- en reststroken (buiten exploitatiegebieden).

Overige grondprijzen zoals de verkoop van grond in het centrum niet zijnde een groen- of reststrook worden niet vastgesteld omdat de berekening van deze uitgifteprijzen maatwerk is.

Bij een dergelijke berekening moet namelijk rekening worden gehouden met:

- het toekomstige programma op die locatie;
- het huidig gebruik van gronden en opstallen en de eigendomsverhoudingen;
- de inbrengwaarden van eventuele gemeentegrond;

- de mate van stapeling van functies/ intensief ruimtegebruik;
 - de mate waarin eigenaren wensen al dan niet actief een rol te vervullen in de ontwikkelingen
- In het geval er gronden van derden met vastgoed aanwezig zijn in het gebied, zal er een taxatie moeten plaatsvinden om te bepalen wat de panden met bijbehorende gronden met het oog op herontwikkeling waard zijn. Deze taxatie zal de basis vormen voor verwervingsonderhandelingen dan wel inbrengwaarde in een samenwerkingsverband.

Qua grondbeleidstrategie kunnen er op hoofdlijnen twee richtingen worden bepaald;

- De gemeente gaat actief verwerven en ontwikkelen. Risico voor de kosten en baten worden naar zich toe getrokken.
- De gemeente gaat faciliteren en laat het initiatief over aan de markt; er kan worden gekozen om het gemeentelijk eigendom tegen een vooraf getaxeerde waarde van de hand te doen. Aandachtspunt is hoe qua concurrentievergroting de grond aan de markt wordt aangeboden; enkelvoudig of meervoudig/ openbaar.

Het bepalen van de grondprijzen voor de gronden waarvoor geen grondprijzen vastgesteld zijn, gebeurt met behulp van de residuele grondwaarde methodiek. Dit houdt in dat de grondwaarde wordt bepaald aan de hand van de opbrengstpotentie van het vastgoed in mindering gebracht met de kosten voor het ontwikkelen van het vastgoed. Afhankelijk van de bestemmingen en het kwaliteitsniveau van het vastgoed en bijvoorbeeld voorgeschreven parkeeroplossing kan een lage, soms op onderdelen negatieve grondwaarde ontstaan.

De keuze voor de residuele grondwaarde methode is in den lande een veel toegepaste methode. Bij de bepaling van de keuze van een actieve dan wel faciliterende rol moet vooraf redelijkerwijs ingeschat worden of het plan voor de gemeente financieel haalbaar is. Een landelijk expertisecentrum RIGO publiceert hier het volgende over op hun website:

"In het geval van een residuele grondwaardebepaling wordt de prijs van het kavel bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed. Deze benadering wordt door veel betrokkenen geprefereerd, en is ook overeengekomen tussen de NEPROM, de NVB, de VNG en het Ministerie van VROM (Convenant gemeentelijk grond(prijs)beleid bij gronduitgifte aan marktpartijen in relatie tot woningkwaliteit,) Meer informatie voor gemeenten over grondprijzen en methoden is te vinden in de Handreiking voor gemeentelijk grondprijnsbeleid bij woningbouw (Ecorys, april 2006). "

3.4 Huurprijzen

Venray heeft al heel lang het beleid geen gronden te verhuren (zie 2.2.2).

Uitzondering wordt gemaakt voor:

- maatschappelijke accommodaties (blijven hier verder buiten beschouwing);
- groen- en reststroken bij huurwoningen;
- volkstuinen.

De huurprijs van een volkstuin bedraagt € 0,35 per m² per jaar. Gezien het maatschappelijk nut van deze volkstuinen is deze vergoeding laag en is er ook geen reden om die te verhogen.

De huurprijs voor groen- en reststroken bij woningen is in 2011 vastgesteld op € 1,- per m². Deze wordt jaarlijks geïndexeerd. Anno 2016 bedraagt deze € 1,13 per m², met een minimum van € 50,- per huurovereenkomst.

3.5 Beleidskeuzes

- Bij voor gestapelde vrije- sectorwoningen hanteren we de residuele grondprijsberekening maar met een minimum van de voor vrije sector grondgebonden woningbouw vastgestelde grondprijzen per m².
- Het bepalen van de niet vastgestelde grondprijzen is maatwerk.

4 Financiële instrumenten

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de financiële functie binnen het grondbeleid op hoofdlijnen is ingericht. Waar wijzigingen c.q. aanscherpingen noodzakelijk zijn wordt dat aangegeven. De uitwerking van de financiële functie is beschreven in het handboek grondexploitaties; deze is tot stand gekomen na de vorige nota grondbeleid als onderdeel van het uitvoeringsprogramma. Dit handboek beschrijft de werkwijze met betrekking tot het opstellen, aanpassen en beheren van grondexploitaties en de rolverdeling tussen verschillende disciplines daarbij.

4.1 Financieel management: Kader en visie

4.1.1 Het landelijk kader

Zoals in het eerste hoofdstuk van het Algemeen deel is aangegeven, is er geen concrete wetgeving die aangeeft hoe een gemeente grondbeleid moet voeren, maar zijn er wel wetten die van toepassing zijn op het grondbeleid. Eén daarvan is het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In dit besluit is geregeld aan welke eisen de gemeente moet voldoen ten aanzien van het rapporteren over grondexploitaties. Zo moet het college van Burgemeester en wethouders in de begroting en in de jaarrekening de paragraaf Grondbeleid opnemen.

Deze paragraaf bevat ten minste:

- een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

In het BBV en in de notitie grondexploitaties van de commissie BBV worden medio februari wijzigingen doorgevoerd, die met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2016 zullen gelden, welke wijzigingen gevolgen hebben voor de gemeentelijke exploitaties. Deze staan in paragraaf 4.8 opgesomd.

4.1.2 Wat is er in Venray al geregeld?

In Venray wordt op strategisch, tactisch en operationeel niveau beleid gemaakt en regie gevoerd. Hieronder staat een aantal belangrijke beleidstukken opgesomd.

Financiële regie grondbedrijf/grondbeleid	Producten	Status

Strategisch	Nota Grondbeleid	Voorliggend
	Nota grondprijnsbeleid	Onderdeel van de nota grondbeleid
	Nota reserves en voorzieningen	Vastgesteld in 2006 (wordt naar verwachting gewijzigd in 2016)
	Treasury beleid	Vastgesteld in 2014
	Beleid vaste activa 2006	Vastgesteld in 2006 (wordt naar verwachting gewijzigd in 2016)
Operationeel	Handboek grondexploitaties	Vastgesteld
	Grondexploitaties	Zie beraps, begroting en programmaverantwoording

Daarnaast toetst de accountant, in opdracht van de gemeenteraad, jaarlijks de jaarrekening op getrouwheid en rechtmatigheid.

De provincie houdt toezicht op de gemeente.

Geconstateerd moet worden dat er op het gebied van grondbeleid al veel geregeld is in beleid en regievoering.

4.1.3 Huidige besluitvorming exploitaties

Besluitvorming over het voeren van een grondexploitatie voor een bepaalde ontwikkeling is een bevoegdheid van de gemeenteraad. In de nota grondbeleid 2011 is besloten dat nieuwe grondexploitaties expliciet ter besluitvorming aan de gemeenteraad worden voorgelegd en niet meer via de P&C cyclus.

Middels de programmaverantwoording, berap, begroting en voortgangsrapportages majeure projecten worden de belangrijkste verschuivingen gerapporteerd over lopende grondexploitaties, strategische verwervingen, grondverkoop buiten de grondexploitaties, enz. Middels vaststelling door de gemeenteraad worden de budgetten vast- of bijgesteld.

De gemeenteraad stelt het geheel van grondbeleid gerelateerde financiën jaarlijks vast in de paragraaf "Grondbeleid" in de programmaverantwoording. Hier worden ook verwachte kosten, opbrengsten en geprognosticeerde winst- of verliesnemingen geactualiseerd.

In het kader van het dualisme heeft het college een informatieplicht naar de raad om te informeren over substantiële afwijkingen. In voorkomende gevallen kan het college van burgemeester en wethouders besluitvorming over grondexploitaties expliciet aan de gemeenteraad voorleggen.

4.1.4 Afsluiten grondexploitaties

Over de wijze waarop grondexploitaties worden afgesloten bestaat geen eenduidige afspraak. Een grondexploitatie kan om meerdere redenen worden afgesloten:

1. Omdat het project (bijna) volledig is gerealiseerd;

2. Omdat het project niet of slechts beperkt is gerealiseerd en de verwachting bestaat dat dit ook niet meer gaat gebeuren.

ad. 1. Indien het project volledig is gerealiseerd en er geen financiële afwikkelingen meer hoeven plaats te vinden kan de grondexploitatie afgesloten worden.

Indien er nog in beperkte omvang werkzaamheden moeten plaatsvinden kan de grondexploitatie eveneens worden afgesloten waarbij een voorziening wordt getroffen voor de nog te maken kosten na afsluiting.

Aan deze voorziening worden de volgende voorwaarden gesteld:

- instelling van een dergelijke voorziening vindt plaats bij de jaarrekening welke door de gemeenteraad wordt vastgesteld;
- er is geen onzekerheid meer omtrent de nog te realiseren opbrengsten en kosten zodat afsluiting gerechtvaardigd is;
- de nog af te wikkelen kosten zijn beperkt qua omvang (maximaal 10% van de totale exploitatiekosten van het bouw- en woonrijp maken) en te overzien in tijd (binnen 2 jaar).
- rapportage over het verloop van deze voorzieningen vindt plaats via de jaarrekening.

In bovenstaande gevallen vindt afsluiting van de exploitatie plaats door het college van burgemeester en wethouders en wordt hierover gerapporteerd in de P&C cyclus.

ad. 2. Het kan ook voorkomen dat lopende grondexploitaties niet (meer) aan de behoefte voldoen. Voorbeelden daarvan zijn Veulen en Vredepeel. Deze lopen al enige jaren en er is nog geen enkele kavel verkocht. In beide voorbeelden is er ook sprake van een groter aanbod aan, dan de vraag naar bouw kavels. Eén van de mogelijke keuzes in dat geval is genoemd in paragraaf 1.3.2.1: exploitatie afsluiten, gronden afwaarderen.

Voorgesteld wordt om de besluitvorming over een dergelijke afsluiting expliciet aan de gemeenteraad te laten.

4.2 Financiële positie Grondbedrijf

De financiële positie van het grondbedrijf wordt bepaald door een aantal belangrijke factoren;

- bouwgrond in exploitatie;
- niet in exploitatie genomen bouwgrond;
- voorbereidingskosten van de niet in exploitatie genomen bouwgrond;
- de gevormde reserve ter dekking van te lopen risico's (risicoreserve Grondbedrijf) (paragraaf 4.3).

Het geheel van de eerstgenoemde 3 onderdelen vormt het jaarlijkse bedrijfsresultaat Grondbedrijf.

De financiële positie van het grondbedrijf wordt verminderd indien de voorbereidingskosten oplopen zonder dat hier een rechtstreekse dekking, zoals grondverkoop, tegenover staat.

De financiële positie vermindert eveneens doordat exploitaties een langere looptijd krijgen als gevolg van recessie of een bijgestelde behoefte-raming. Zaak is die onderdelen tegen het licht te houden die niet door externe invloeden beïnvloed worden, maar wel heroverwogen kunnen worden in het kader van 'beperken tot kerntaken'.

4.2.1 Bouwgrond in exploitatie

Dit zijn gronden die binnen een vastgesteld kader in exploitatie genomen zijn: een grondexploitatie.

Een grondexploitatie is een balans van (geraamde) kosten en opbrengsten behorend bij de ontwikkeling van een begreemd gebied, in een bepaald tijdsbestek. Deze grondexploitatie is opgenomen in de P&C cyclus.

Een deel van de kosten en opbrengsten is hierbij bekend doordat deze reeds zijn gerealiseerd en zijn verwerkt in de boekwaarde van de grondexploitatie. Een deel van deze kosten en opbrengsten is echter nog niet gerealiseerd en kan onder invloed van tijd en externe factoren het resultaat van de grondexploitatie beïnvloeden.

De gemeente hanteert voor grondexploitaties een veelgebruikte rekenmethodiek, namelijk die van de dynamische eindwaarde berekening. Kosten en opbrengsten worden tegen het huidige prijspeil begroot en met behulp van ingeschatte rentekosten, kosten- en opbrengstenstijging, naar het einde van de looptijd van het plan berekend. Vervolgens wordt het saldo van deze bedragen 'contant' gemaakt naar de huidige jaarschijf.

Uitgangspunt voor alle exploitaties is dat deze sluitend zijn op eind-, en contante waarde.

Exploitaties kunnen door bijvoorbeeld een langere looptijd verliesgevend worden. Alsdan moet er een voorziening voor het geraamde tekort worden gevormd ten laste van de risicoreserve van het grondbedrijf. Wanneer exploitaties winstgevend zijn wordt de winstneming ten gunste van de risicoreserve grondbedrijf.

Grondexploitaties worden tussentijds bijgesteld om de meest reële wijzigingen in ramingen en gerealiseerde kosten en opbrengsten, parameters en fasering door te voeren.

Gronden rendabel in exploitatie brengen is in beginsel de 'core-business' van een actief grondbedrijf. Dit betekent dat de gemeente, al dan niet met één of meer partners, grond actief verwerft, bouw,- en woonrijp maakt en uitgeeft. Deze taak wordt lastiger te verwezenlijken indien nieuwe locaties steeds moeilijker en hierdoor duurder in exploitatie te brengen zijn. De nieuwe locaties betreffen meer dan in het verleden inbreiding- of herontwikkelingslocaties, waarbij bestaand vastgoed grotere beperkingen en risico's met zich meebrengt dan bij uitleglocaties het geval is. Daarnaast zijn dit veelal complexere ontwikkelingen door een intensiever (gestapeld) grondgebruik met meerdere bestemmingen gemengd.

Dit soort ontwikkelingen vergt dan ook maatwerk en een goede afweging van financiële risico's die de gemeente bij een actieve rol vervult. Door de grondexploitatiewet zijn er bij een faciliterend grondbedrijf meer mogelijkheden om kosten te verhalen en kan en zal er eerder voor worden gekozen om niet de actieve rol te pakken.

4.2.2 Niet in exploitatie genomen bouwgrond: Materiele vaste activa

In geval van niet in exploitatie genomen bouwgrond heeft de gemeenteraad nog geen besluit genomen deze in een grondexploitatie op te nemen.

Indien de grond uiteindelijk niet in exploitatie wordt genomen moet deze worden afgewaardeerd tot de huidige marktwaarde en eventueel worden afgestoten. Afwaardering is bijvoorbeeld aan de orde wanneer voor gronden een hogere grondprijs is betaald dan de marktwaarde, dit met het oog op de toekomstige bestemming.

Afwaardering is ook aan de orde wanneer de rentelasten over de aankoopsom de totale boekwaarde dusdanig verhogen dat deze hoger is dan de verwachte marktwaarde.

Het is in het kader van risicomanagement van belang continu te bezien of het nog wenselijk is deze gronden in eigendom te houden. In het kader van de kerntaak van het grondbedrijf en financieel risicomanagement verdient het aanbeveling om gronden die niet rendabel te exploiteren geacht worden, wellicht met een verlies af te stoten of af te boeken en duurzaam te laten beheren (zie hoofdstuk 1, strategische keuzes grondbedrijf).

De bedoeling is dat deze bouwgronden per 1 januari 2016 tot de materiele vaste activa gaan behoren (zie paragraaf 4.8). Gevolg daarvan is dat er geen rente of andere kosten meer mogen worden toegerekend en dat deze of tegen de verkrijgingsprijs of tegen een duurzaam lagere marktwaarde gewaardeerd worden.

4.2.3 Voorbereidingskosten niet in exploitatie genomen bouwgrond

Deze kosten worden gemaakt in de verwachting dat de gronden vroeger of later in exploitatie worden genomen. Dit betekent dat verwervingskosten, voorbereidingskosten, rentelasten, e.d. nog niet binnen een vastgestelde grondexploitatie vallen en er dus (nog) geen zicht is op het resultaat van de toekomstige grondexploitatie.

Deze kosten worden voorgefinancierd tot het moment waarop met redelijke verwachting een exploitatie dan wel een andere dekking kan worden gevonden.

Omdat hierbij nog niet duidelijk is of deze gronden in exploitatie genomen gaan worden, is het noodzaak de financiële en juridische verwachtingen en consequenties goed in kaart te brengen en te verwoorden in een financiële paragraaf behorende bij één of meerdere concept grondexploitatie(s). Besluitvorming hierover vindt plaats in de gemeenteraad. Als besluitvorming ertoe leidt dat er geen grondexploitatie wordt geopend, zullen deze kosten moeten worden afgeboekt ten laste van de risicoreserve grondbedrijf.

4.3 Risicoreserve Grondbedrijf

De risicoreserve Grondbedrijf is de belangrijkste gemeentelijke reserve in relatie tot het grondbeleid. Door het instellen van een aparte reserve voor het grondbedrijf worden de financiële resultaten en risico's van het grondbedrijf gescheiden van de financiële huishouding voor de overige gemeentelijke taken. De risicoreserve vormt een buffer voor de financiële risico's die samenhangen met de grondexploitaties. Als een gemeentelijke grondexploitatie positief wordt afgesloten, wordt de winst toegevoegd aan de risicoreserve. Als op een gemeentelijke grondexploitatie een tekort wordt verwacht, wordt hiervoor een voorziening gecreëerd die van de risicoreserve wordt afgeschreven. Hoe de vorming van de risicoreserve tot stand moet komen en hoe hoog de risicoreserve moet zijn is niet voorgeschreven. De reserve bepaalt in hoeverre de financiële risico's binnen het grondbedrijf kunnen worden opgevangen en in hoeverre het grondbedrijf in staat is nieuwe actieve ontwikkelingen te financieren.

Als een gemeente meer winstgevende dan verliesgevende grondexploitaties heeft, kan het saldo van de risicoreserve sterk stijgen. In dat geval kan het college voorstellen om jaarlijks een bedrag van de risicoreserve af te romen en toe te voegen aan de algemene dienst. Dit kan zowel incidenteel als jaarlijks door middel van een taakstelling plaatsvinden. De markt is de laatste jaren echter sterk veranderd. Het aantal winstgevende exploitaties lopen sterk terug en zullen steeds schaarser worden. De risicoreserve grondbedrijf komt hierdoor steeds meer onder druk te staan.

De tijden van een uitputtende reserve zijn voorbij. In dit kader is door het college besloten dat de jaarlijkse afdracht met ingang van 2012 komen te vervallen.

Per 1 januari 2015 bedraagt de benodigde reserve, ter dekking van de financiële risico's € 4.033.737,--; de risicoreserve per die datum bedraagt € 0,--. De huidige financiële risico's kunnen niet binnen de huidige stand van de risicoreserve van het grondbedrijf worden opgevangen. De verwachting is dat de risicoreserve grondbedrijf nog een paar jaar onder het niveau blijft, maar dat uiteindelijk wel weer aan de dekkingseisen kan worden voldaan.

Zolang de risicoreserve niet voldoet aan de norm wordt zeer terughoudend omgegaan met nieuwe investeringen. Vanuit het grondbedrijf zal strenge sturing plaatsvinden op het terugbrengen en vermijden van risico's. Het verminderen van risico's op bijvoorbeeld niet in exploitatie genomen gronden (NIEG's) kan er toe bijdragen dat het tekort op de risicoreserve wordt verminderd.

4.3.1 Huidige methode bepaling benodigde reserve

Voor de bepaling van de benodigde reserve wordt een risico-inschatting gehanteerd, waarbij de volgende risico's worden onderkend;

- waarderingsrisico's;
- marktrisico's;
- organisatierisico's.

Waarderingsrisico's

Het risico dat "niet in exploitatie genomen grond" niet tegen de boekwaarde/gecalculeerde waarde in exploitatie kan worden genomen, dan wel niet op het veronderstelde tijdstip in exploitatie wordt genomen. Wanneer de grond naar verwachting binnen 10 jaar in exploitatie wordt genomen, moet jaarlijks worden gewaardeerd tot maximaal verwachtingswaarde. Wanneer de grond helemaal niet in exploitatie wordt genomen, moet worden afgewaardeerd tot de waarde bij huidige bestemming. Daarna volgt het afstoten van de balans van het Grondbedrijf. Indien het waarderingsrisico gemiddeld of hoog wordt ingeschat, wordt hiervoor een reserve gevormd die overeenkomt met 2 jaar respectievelijk 3,5 jaar rente over de boekwaarde van de bezittingen aan het begin van het jaar.

Marktrisico's

Het risico dat door externe invloeden de verwachte inkomsten, uitgaven en eindwaarde van "in exploitatie genomen grond" niet wordt gerealiseerd. Door hogere kosten(stijging), lagere opbrengsten(stijging) en lagere afzetsnelheid. Indien het marktrisico gemiddeld of hoog wordt ingeschat, wordt hiervoor een reserve gevormd die overeenkomt met 2 jaar respectievelijk 3,5 jaar rente over de boekwaarde van de bezittingen aan het begin van het boekjaar.

Organisatierisico's

Het risico dat reeds gemaakte voorbereidingskosten (uren) niet worden gedekt doordat de raad niet instemt met een voorgelegd projectplan of voorgelegde grondexploitatie. Dit heeft tot gevolg dat de voorbereidingskosten moeten worden afgeboekt ten laste van de risicoreserve Grondbedrijf.

Bij de nota grondbeleid 2011 is op advies van een extern bureau besloten de huidige methode van risico bepaling te blijven hanteren met als toevoeging dat door een uitgebreider team van deskundigen en betrokken disciplines reële inschattingen worden gemaakt van de risico's.

4.3.2 Toekomstige methode bepaling benodigde reserve

De behoefte aan goed risicomanagement binnen het grondbedrijf wordt steeds groter. De huidige methode voor het bepalen van risicofactoren en de daarbij benodigde reserve gaat te weinig in op project specifieke risico's en is weinig gedetailleerd. Ook ontbreekt een goede verslaglegging. Om risico's binnen de grondexploitatieprojecten nóg beter inzichtelijk te maken en waar nodig beheersmaatregelen te treffen zijn de mogelijkheden naar een risicomanagement programma onderzocht en is eind 2015 een programma aangeschaft. Momenteel wordt gewerkt aan de implementatie hiervan. Bij dit nieuwe risicomodel worden marktrisico's inzichtelijk gemaakt en kunnen project specifieke risico's in beeld worden gebracht. Vervolgens wordt het effect van deze risico's op het resultaat van het betreffende project weergegeven. Tevens geeft het aan waar de grootste risico's zich voor doen, hoe groot deze zijn en welk effect deze hebben op het resultaat. Ook de beheersmaatregelen worden opgenomen. Zo kan nog eerder, beter en gericht op de risico's gestuurd worden en hebben we een nog betere risicobeheersing binnen een project en dus binnen het grondbedrijf. We zijn als grondbedrijf hiermee nog meer in control. De bedoeling is dat de risicoanalyses minimaal 1x p/j, te weten bij de jaarrekening, worden uitgevoerd en indien nodig vaker. Naar verwachting wordt bij de jaarrekening 2016 de benodigde reserve voor het eerst op deze manier berekend. Het effect hiervan ten opzichte van de huidige berekeningsmethode zal dan moeten blijken. Mogelijk moet de nota reserves en voorzieningen hierop aangepast worden.

4.3.3 Doorkijk 2023 (stand 2^e Berap 2015)

risicoreserve Grondbedrijf	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo 1 januari	-	-	-	2.202.549	3.923.082	5.026.953	6.438.715	6.675.805	6.905.236
Winstnemingen (zie beneden 1)	307.357	303.206	2.537.698	2.032.310	1.439.737	1.766.775	610.580	610.492	610.375
Bijdragen (zie beneden 2)	456.363-	317.472-	335.149-	311.776-	335.866-	355.013-	373.490-	381.061-	403.199-
aanvulling tekort GB door de AD bijdrage aan AD frictiegelden	349.006	114.266	-	-	-	-	-	-	-
Saldo 31 december	200.000-	100.000-	-	-	-	-	-	-	-
			2.202.549	3.923.082	5.026.953	6.438.715	6.675.805	6.905.236	7.112.412
Benodigde reserve	4.033.737	3.734.363	3.406.020	3.268.307	3.147.537	2.577.747	1.865.923	1.616.010	1.382.709
Tekort (-) / overschot (+) in reserve	-4.033.737	-3.734.363	-1.203.472	654.775	1.879.416	3.860.968	4.809.882	5.289.226	5.729.703

Deze doorkijk laat zien dat de risicoreserve in de jaren 2015 t/m 2017 niet voldoet ofwel dat de gevormde reserve niet voldoende is om de risico's te dekken. Formeel zou de algemene dienst een bijdrage moeten doen aan de risicoreserve (nota reserves en voorzieningen, 2006). De reserve is bedoeld om risico's op te vangen. Wanneer deze risico's zich in de periode niet voordoen is er geen reden om een beroep te doen op de algemene dienst, tenzij het saldo van de risicoreserve onder 0 komt.

4.4 Winstneming op projecten in exploitatie

De huidige methode van winstneming wordt het beste als volgt beschreven: de winst in een grondexploitatie wordt op dit moment genomen als zeker is dat het saldo van de grondexploitatie aan gemaakte kosten en opbrengsten dusdanig is, dat alle toekomstige kosten kunnen worden gemaakt zonder dat er een tekort ontstaat.

Het risico dat de gemeente winst neemt voor het einde van de looptijd van het plan, waarbij onverwachte kostenposten alsnog een structureel tekort opleveren, is nihil. Dit is uit oogpunt van

risicomanagement een verstandige werkwijze. Nadeel van deze methode is dat het nemen van winst zo lang wordt uitgesteld dat in veel gevallen het einde van de looptijd bijna is bereikt. Bekeken is of eerdere winstneming mogelijk is zodat een eventueel tekort in de risicoreserve aangezuiverd kan worden. Er is daarbij met een scenario gerekend waarbij toekomstige kosten niet volledig gedekt zijn, maar voor 90%. Een lager dekkingspercentage is niet aan te raden vanwege de grote risico's (zie ook hieronder).

Wanneer de winstneming wordt berekend op basis van 90% van de toekomstige kosten, leidt dit tot het volgende:

- de uiteindelijke winsten zijn lager, als gevolg van afgenomen renteopbrengsten;
- er kan niet eerder winst genomen worden;
- er is een groter risico, omdat mogelijk niet alle toekomstige kosten worden meegenomen in de berekening. Het zou hierdoor kunnen voorkomen dat reeds genomen winsten moeten worden teruggeboekt of dat er een aanvullende voorziening moet worden getroffen ten laste van de risicoreserve grondbedrijf.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat gezien de huidige onzekere economische omstandigheden het rendement van een gedurfd scenario van winst nemen onvoldoende voordelen oplevert in de jaren dat het ertoe doet. Omdat het risico op het alsnog ontstaan van een tekort na winstneming wordt vergroot, is dit op dit moment een ongewenste wijziging van het beleid.

Een nog risicovollere wijze van winst nemen is tevens onverstandig met het oog op toekomstige onvoorziene omstandigheden. Eerder winst nemen als beleidslijn voor alle grondexploitatie is dus op dit moment geen optie, dit sluit echter een maatwerk oplossing voor bepaalde exploitaties niet uit. Van belang is dat bij vervroegde winstneming een gedegen risico-afweging plaats vindt. Daarnaast moet er vooraf een heldere afspraak worden gemaakt over een mogelijk verlies dat in de toekomst kan optreden.

4.5 Relatie Algemene dienst

Zoals al aangegeven in hoofdstuk 1 van het Algemeen deel is het Grondbedrijf geen apart bedrijf maar voert het een aparte financiële administratie die deel uitmaakt van de totale begroting en jaarrekening van de gemeente. Het grondbedrijf beschikt wel over een eigen risicoreserve, maar ook deze maakt onderdeel uit van de totale reservepositie van de gemeente.

In deze paragraaf wordt de relatie nader omschreven.

4.5.1 Financiering ontwikkelingen/verwervingen

Wanneer worden ontwikkelingen of aankopen nu gefinancierd door de algemene dienst en wanneer door het grondbedrijf?

Heel simpel gezegd: het Grondbedrijf financiert (lees: leent geld van de Algemene middelen) indien het een lopende grondexploitatie betreft of indien het om een toekomstige grondexploitatie gaat. Als geen van beide situaties van toepassing is, vindt financiering plaats door de algemene dienst.

Wanneer wordt in beginsel besloten tot het voeren van een grondexploitatie?

- Als de ontwikkeling past binnen het doel dat de gemeente nastreeft en na afweging van de kansen en risico's en

- als de ontwikkeling past binnen de doelen van het grondbeleid en
- als de ontwikkeling past in de strategische keuze van het grondbeleid en
- als het de verwachting is dat het om een sluitende of winstgevende exploitatie gaat en
- indien het vanuit ruimtelijk en/of maatschappelijk oogpunt gewenst is om van een ontwikkeling een grondexploitatie te maken.

Een andere niet noodzakelijke voorwaarde is:

- Als het de verwachting is dat de markt de ontwikkeling niet op zal pakken en het een ontwikkeling betreft die gewoon moet.

4.5.1.1 Financiering herstructureringen

Herstructurering vormt een wezenlijk onderdeel van de strategische visie 2020: meer aandacht voor het verbeteren van de kwaliteit van de bestaande voorraad in plaats van uitbreiding.

Herstructurering is er in verschillende vormen, van een grote opknopbeurt tot een totale functiewijziging. De financiering van herstructureringen vindt in beginsel plaats via de algemene dienst tenzij er een grondexploitatie van gemaakt wordt (omdat er dus 'nieuwe' grond wordt uitgegeven). Echter ook in dit laatste geval blijven de kosten samenhangend met de openbare ruimte en maatschappelijke voorzieningen in principe voor rekening van de algemene dienst (en uiteraard ook de opbrengsten). De rest van de kostenverdeling is maatwerk!

4.5.1.2 Transparantie

In het kader van uitvoeringsprogramma nota Grondbeleid 2011 is een zuivere financiële scheiding gemaakt tussen het grondbedrijf en de algemene dienst.

Daarvoor was het financieel overzicht van het grondbedrijf niet transparant: er vielen kosten, budgetten en boekwaarden onder die niet gerelateerd waren aan (toekomstige) grondexploitaties.

Nu is het financieel overzicht van het grondbedrijf wel transparant. Belangrijk is om dit te behouden.

Let wel: ook al vallen budgetten of vastgoed financieel onder de algemene dienst, dan doet dit niets af aan het van toepassing zijn van het bestaande grondbeleid en de functionele uitvoering daarvan.

4.5.2 Jaarlijkse afdracht Grondbedrijf

Sinds 2008 heeft het grondbedrijf jaarlijks €600.000,-- afgedragen aan de Algemene dienst.

In de Nota grondbeleid 2011 is vastgelegd dat deze afdracht wordt afgebouwd. In 2012 is deze afdracht geëindigd. Wel wordt er vanuit de reserve bijgedragen aan de frictiereserve; in totaal voor 1 mio euro verspreid over 4 jaar.

Op termijn is wellicht een afdracht weer mogelijk, maar dat hangt van de stand van de risicoreserve af.

In 2014 is voor het eerst door de Algemene dienst bijgedragen aan de risicoreserve grondbedrijf omdat deze anders onder 0 zou eindigen en dat is niet toegestaan bij een reserve.

4.6 Exploitaties

4.6.1 Gemeentelijke grondexploitaties

In 4.2 is omschreven wat onder een grondexploitatie verstaan wordt en welke rekenmethodiek dat Venray daarbij hanteert. Door hogere kosten en de steeds meer onder druk staande grondprijzen is het voor de gemeente steeds moeilijker om nog rendabele actieve grondexploitaties op te pakken

en uit te voeren. Hieronder een nadere toelichting hierop. Voor twee van deze oorzaken is een wetswijziging aangekondigd (algemene kosten en rekenrente).

4.6.1.1 Omslag algemene kosten grondbedrijf op exploitaties

De algemene kosten grondbedrijf is een kostenpost waar kosten op geboekt worden ten behoeve van het grondbeleid die niet rechtstreeks aan een grondbedrijfproject toe te rekenen zijn en dus een algemener karakter hebben. Jaarlijks bij de jaarrekening worden de algemene kosten grondbedrijf verdeeld over de grondexploitaties (met een enkele uitzondering).

Huidige methode

Voor de verdeling van de algemene kosten grondbedrijf is bij het opstellen van de nota grondbeleid 2011 al een aantal maatregelen opgenomen en uitgevoerd om de kosten te beperken. Zoals het terugdringen van de kosten digitale kaart en het zoveel mogelijk declarabel maken van de uren in de vorm van zoveel mogelijk rechtstreeks schrijven op projecten. Ook is toen voor een reëlere doorbelasting gekozen. Deze vindt nu plaats op basis van werkelijk gemaakte uren per grondexploitatie. Ondanks deze maatregelen lopen deze kosten per grondexploitatie behoorlijk op. Dit komt doordat:

- de werkzaamheden met een algemeen karakter steeds omvangrijker worden. Denk aan bijvoorbeeld grondprijdiscussies, stimuleringsmaatregelen, maatregelen vennootschapsbelasting etc.
- door de economische crisis de grondexploitaties vele langere looptijden kennen waardoor een project door de lange looptijd in totaliteit meer/langer belast wordt;
- de algemene kosten grondbedrijf worden verdeeld over de grondexploitaties. Hoe minder grondexploitaties hoe hoger de kosten per exploitatie zijn.

Toekomstige methode

De huidige opslagmethode kan niet voortgezet worden omdat aangekondigd is dat er met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2016 nieuwe regels gelden voor de grondexploitaties (zie paragraaf 4.8).

Voor de mogelijkheden tot kostentoerekening aan de grondexploitatie, dus de kosten die opgenomen zijn in een grondexploitatie, wordt volledig aangesloten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals genoemd in de Wet ruimtelijke ordening/Besluit ruimtelijke ordening, voor dat onderdeel ook wel genoemd: de grondexploitatie wet.

In het Besluit ruimtelijke ordening is de kostensoortlijst opgenomen. Voor Venray betekent dit dat de algemene kosten grondbedrijf niet meer omgeslagen mogen worden naar de grondexploitaties, maar rechtstreeks ten laste van de risicoreserve grondbedrijf komen. De kosten drukken dus niet meer op de afzonderlijke grondexploitaties maar rechtstreeks op de risicoreserve grondbedrijf.

4.6.1.2 Kosten voorbereiding en toezicht op de uitvoering

De kosten voorbereiding en toezicht op de uitvoering (VTU) betreft de ambtelijke uren maar ook de kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan, adviesbureaus etc. Als richtlijn wordt doorgaans een percentage VTU van 20%-35% over de civiele kosten aangehouden. Uit de praktijk blijkt dat dit percentage in onze gemeentelijke grondexploitaties hoger ligt. Dit is te verklaren door:

- de hoogte van de uurtarieven ten opzichte van marktpartijen. Dit drukt behoorlijk op de grondexploitaties;

- over het algemeen zijn in de dorpen kleinere plannetjes waardoor de kosten civiele werken vrij laag zijn. Aangezien het bedrag VTU gekoppeld is als percentage aan de civiele werken is het logisch dat de raming van de VTU kosten bij deze plannen ook lager is. Dit terwijl er kosten gemaakt moeten worden die ongeacht de grootte van een project hetzelfde zijn. Het is dan ook logisch dat het percentage bij deze plannen hoger ligt;
- Grondexploitaties lopen veel langer door dan jaren geleden het geval was. Waar een aantal jaren terug voor een klein plan nog een looptijd van 5 jaar normaal was, zit dit nu door de vertraagde uitgifte op 10, 20 soms wel 30 jaar! De jaarlijks terugkomende werkzaamheden moeten toch uitgevoerd worden (actualiseren grondexploitatie, werkzaamheden P&C-cyclus, beheer van het gebied etc.) waardoor uren en kosten oplopen;
- de gemeente steeds vraaggerichter gaat werken, wat in deze tijd overigens ook nodig is, maar dit vraagt veel flexibiliteit. In de praktijk moeten plannen doorgaans toch aangepast worden, hoe flexibel het bestemmingsplan ook is, wat weer tijd en dus geld kost. Ook krijgen we steeds meer vragen van buitenaf maar ook binnen de organisatie en vanuit bestuurders die bekeken moeten worden en extra tijd en geld kost.

Al met al is het vrij logisch dat dit percentage oploopt en dat men vandaag de dag niet meer met een percentage VTU van 20%-35% kan volstaan (je kunt je zelfs afvragen of deze richtlijn nog wel reëel is). Echter dit heeft tot gevolg dat in veel gevallen het zelf uitvoeren van een grondexploitatie niet dan wel bijna niet meer rendabel mogelijk is.

4.6.1.3 Overige kosten exploitaties

Naast de algemene kosten grondbedrijf en de kosten voorbereiding en toezicht op de uitvoering zijn er nog enkele overige posten die de druk op de grondexploitaties behoorlijk verhogen. Zo was in het verleden alleen sprake van afdrachten voor bovenwijkse voorzieningen. Vanaf 1 januari 2012 is ook een afdracht aan de reserve ruimtelijke ontwikkeling vereist. Deze kosten kunnen in sommige gevallen behoorlijk oplopen.

Ook worden grondexploitaties tegenwoordig belast met onroerendzaakbelasting en zijn de civiele kosten doorgaans hoger, omdat er steeds meer gefaseerd wordt uitgevoerd.

Dit in samenwerking met gelijkblijvende grondprijzen en de langere looptijden maakt het voor ons als gemeente bijna onmogelijk om nog rendabele grondexploitaties op te pakken en uit te voeren.

4.6.1.4 Rekenrente

In de nota grondbeleid 2011 is de methode van toerekening van rente aan de grondexploitaties herzien. Voorheen werd de rente berekend voor een heel jaar over de boekwaarde per 1-1 van het jaar. Nu wordt feitelijk gerekend met de rekenrente over een maandelijkse actuele boekwaarde. De beoogde herziening van de verslaggevingsregels grondexploitatie (zie paragraaf 4.8) leveren ook een wijziging in de hoogte van de aan de grondexploitaties toe te rekenen rente op. Deze rente mag alleen nog maar gebaseerd zijn op de werkelijke rente over het vreemde vermogen. Voor 1 januari 2016 werd de rente berekend over het vreemde en eigen vermogen. Dit betekent dat het aan de grondexploitaties toe te rekenen rentepercentage daalt. De disconteringsvoet, ter bepaling van de netto contante waarde, is gelijk aan het rentepercentage.

4.6.2 Particuliere exploitaties

Zoals in hoofdstuk 1 is beschreven kan de gemeente door middel van de grondexploitatie wetgeving kosten verhalen op particuliere initiatiefnemers. Dit vanzelfsprekend pas als het college van B&W

besluit medewerking te verlenen aan een aanpassing van het bestemmingsplan. De gemeente tracht in een anterieure overeenkomst kosten te verhalen die de gemeente inschat te gaan maken. Kosten die voor verhaal in aanmerking komen zijn in beginsel gelijk aan de kosten die de gemeente zou maken indien de gemeente het plan zelf zou ontwikkelen. De kosten voor planontwikkeling zijn echter begrensd door de wetgever. Voor de bepaling hiervan heeft de wetgever een plankostenscan ontwikkeld. Deze is niet altijd geschikt gebleken voor kleinere plannen. De gemeente maakt daarom op basis van ervaringscijfers gebruik van een eigen reële inschatting van personele inzet.

In 2014 is bekeken of de geraamde plankosten in het algemeen overeen kwamen met de daadwerkelijk gerealiseerde kosten. Per saldo was dat inderdaad het geval. Uiteraard zijn er altijd uitzonderingen doch die leiden niet tot een benodigde aanpassing van de methodiek.

Voorgesteld wordt om dit beleid te continueren.

4.7 Vennootschapsbelasting

4.7.1 Inleiding

In 2015 is de Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen in werking getreden die voor het eerst toepassing vindt vanaf 1 januari 2016. Door deze wet krijgen overheden te maken met het feit dat ze voor een deel van hun activiteiten onder de vennootschapsbelasting (hierna te noemen: vpb) (kunnen) gaan vallen. De activiteiten waarmee een overheidslichaam, zoals een gemeente, onder de wet valt, wordt een overheidsonderneming genoemd.

Het achterliggende doel van het wetsvoorstel is, mede onder druk van de Europese Commissie, het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen. Met een aantal activiteiten die een overheid uitvoert wordt in concurrentie getreden met een private onderneming die diezelfde activiteit uitoefent. Een overheid was daarvoor niet belastingplichtig in het kader van de vpb en de private onderneming wel. Dat werd beschouwd als oneerlijke concurrentie en daarmee in strijd met het EU-verdrag.

De gemeente moet voor het eerst in 2017 aangifte doen over 2016 voor de vennootschapsbelasting voor de vpb-plichtige activiteiten. Het betreft één aangifte voor alle vpb-plichtige activiteiten.

Eén van de activiteiten waarmee de gemeente onder de vpb-plicht kan vallen betreft het voeren van een actieve grondexploitatie oftewel het grondbedrijf.

4.7.2 De overheidsonderneming: het grondbedrijf

Het gemeentelijk grondbeleid is een middel voor de gemeente om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken. Een belangrijk instrument om het grondbeleid uit te voeren is het grondbedrijf. Een gemeente kan via een actief grondbeleid, passief grondbeleid of samenwerking aan grondexploitatie doen. Vanaf 2016 is het van belang te beoordelen of met de uitoefening van de activiteiten van het grondbedrijf in fiscale zin een onderneming gedreven wordt. Als dat zo is dan wordt gesteld dat deze onderneming 'door de ondernemingspoort komt', zijnde de poort van de vpb-heffing.

Er is sprake van het drijven van een onderneming indien:

1. er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
2. die deelneemt aan het economische verkeer;
3. met het oogmerk daarmee winst te behalen, welke winst ook redelijkerwijze te verwachten is.

De toets of sprake is van het drijven van een onderneming vindt plaats op niveau van elke afzonderlijke activiteit. Als activiteiten binnen een gemeente naar hun aard verschillen, maar wel sterk met elkaar verweven zijn, vindt een gezamenlijke beoordeling van die activiteiten plaats. indicaties van verwevenheid kunnen zijn:

- de ruimtelijke vormgeving;
- de aard van de activiteiten;
- de organisatorische, economische en of financiële verwevenheid.

Indien er sprake is van meerdere grondexploitaties die vanuit één afdeling worden aangestuurd, er jaarlijks een meerjarenperspectief grondexploitaties wordt opgesteld en er een vereveningsfonds is (op basis waarvan resultaten tussen grondexploitaties gesaldeerd kunnen worden) zijn dit allemaal feiten en omstandigheden die kunnen leiden tot een gezamenlijke beoordeling. In Venray is dit het geval dus gesteld kan en mag worden dat het grondbedrijf in zijn totaliteit geclusterd mag worden.

Voor de jaarlijkse beoordeling of het Venrayse grondbedrijf beschouwd wordt als een onderneming in de zin van de vpb, dient getoetst te worden aan de 3 genoemde criteria:

ad 1 Duurzame organisatie van kapitaal en arbeid: bij actieve grondexploitaties is deze vraag snel positief beantwoord. De arbeid is gericht op het transformeren van een stuk grond waardoor deze grond meer waard zal worden.

ad 2. Deelname aan het economische verkeer: in geval van gronduitgifte is er sprake van deelname aan het economische verkeer.

ad. 3 Winstoogmerk. De belastingdienst heeft samen met de Vereniging Nederlandse Gemeenten een quickscan ontworpen op basis waarvan gemeenten zelf kunnen beoordelen of er sprake is van een winstoogmerk. Voor alle duidelijkheid: voor het aanwezig zijn van een winstoogmerk hoeft er niet daadwerkelijk winst gemaakt te worden.

Als met het grondbedrijf aan alle criteria wordt voldaan betekent dit dat er sprake is van een onderneming die 'door de ondernemingspoort van de vennootschapsbelasting' komt.

Deze beoordeling moet wel jaarlijks gebeuren. Het kan namelijk op enig moment zo zijn dat doordat grondexploitaties worden afgesloten en er geen nieuwe grondexploitaties meer worden vastgesteld, het winstoogmerk vervalt. Daarmee is de vpb plicht ook van de baan.

Onder het grondbedrijf vallen niet alleen de lopende grondexploitaties maar ook de restkavels (uit afgesloten grondexploitaties) en de algemene kosten grondbedrijf.

Deze laatste mogen met ingang van 1 januari 2016 niet meer als kostenpost in een grondexploitatie worden opgevoerd (zie hiervoor onder paragraaf 3.6.1.1). Deze kosten mogen wel als kostenpost op de fiscale grondexploitatie opgevoerd worden.

Faciliterend/passief grondbeleid

Zoals hierboven aangegeven kan een gemeente ook via passief grondbeleid aan grondexploitaties doen. In Venray gaat dit via de zogenaamde anterieure overeenkomsten; het kostenverhaal.

Ook hiervoor geldt dat deze gezamenlijk als één onderneming beschouwd kunnen worden, indien er sprake is van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid en een deelname aan het economische verkeer. Van een winstoogmerk is echter geen sprake: de boekwaarden (kosten) is gelijk aan de verwachte opbrengsten. Dit uitgangspunt wordt gestaafd door het wettelijk systeem; deze spreekt namelijk van kostenverhaal en 'verbiedt' baatafoming.

Verkoop overige gronden/opstallen

Voor de verkoop van overige gronden zoals pachtgronden, snippergroen maar ook opstallen is als standpunt ingenomen dit passief vermogensbeheer is en daarmee dus geen ondernemingshandeling.

4.7.3 Gevolgen vpb plicht

De quickscan in 2016 heeft uitgewezen dat het grondbedrijf door de ondernemingspoort gaat. Er moet deswege voor iedere grondexploitatie, ook die van de gezamenlijke grondexploitaties zoals Brabander Aan den Heuvel en de Blakt, een fiscale grondexploitatie worden opgesteld. Deze fiscale grondexploitatie wijkt op een aantal punten af van de reguliere, bedrijfseconomische, grondexploitatie.

In de fiscale grondexploitatie mag geen bijdrage voor reserves zoals bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen worden opgenomen. Wel mogen in de fiscale grondexploitatie de algemene kosten grondbedrijf worden opgenomen; deze mogen niet meer in de reguliere grondexploitatie opgenomen worden.

De door het grondbedrijf verschuldigde vennootschapsbelasting wordt berekend door per grondexploitatie per jaarschijf de opbrengsten te verminderen met de kosten. Over het residu, indien aanwezig, wordt de belasting geheven. Tussen de grondexploitaties onderling kan gecompenseerd worden.

Voor een aantal ingenomen standpunten wordt een grondslagendocument gemaakt wat ter bespreking aan de belastingdienst wordt voorgelegd. Het gaat dan bijv. over het standpunt dat het totale grondbedrijf wordt beschouwd als één onderneming.

4.8 Wijziging Besluit Begroting en Verantwoording

Diverse ontwikkelingen, waaronder de invoering van Wet modernisering VPB-plicht overheidsondernemingen en de Omgevingswet, welke naar verwachting in 2018 in werking zal treden,

vragen om een aanscherping van de definitie van en de verslaggevingsregels rondom bouwgrondexploitaties. De adviescommissie Besluit Begroting en Verantwoording heeft in juli 2015 een rapport uitgebracht: Rapport grondexploitaties, Voornemen tot herziening verslaggevingsregels grondexploitatie in het BBV met ingang van 1 januari 2016.

Wat verandert er voor de gemeentelijke grondexploitaties door deze voorgenomen wijzigingen:

1. Een grondexploitatie mag in beginsel geen langere voortschrijdende termijn dan 10 jaar beslaan. Van deze termijn mag alleen gemotiveerd worden afgeweken welke goedgekeurd moet worden door de gemeenteraad en in de jaarstukken worden verantwoord. Tevens moeten risico beperkende maatregelen genomen worden om de onzekerheden en risico's die gepaard gaan met de langere looptijd te mitigeren. Een van die maatregelen is in ieder geval het niet mogen indexeren van opbrengsten die na het 10^e jaar worden ingerekend.
2. Voor de mogelijkheden tot kostentoerekening aan de grondexploitatie, dus de kosten die opgenomen zijn in een grondexploitatie wordt volledig aangesloten op de kostenverhaalsmogelijkheden zoals genoemd in de Wet ruimtelijke ordening/Besluit ruimtelijke ordening, voor dat onderdeel ook wel genoemd: de grondexploitatiewet. In het Bro is de kostensoortlijst opgenomen. Voor Venray betekent dit dat de algemene

kosten grondbedrijf niet meer omgeslagen mogen worden naar de grondexploitaties, maar rechtstreeks ten laste van de risicoreserve grondbedrijf komen (zie paragraaf 4.6.1.1).

3. De rente die mag worden toegerekend aan een grondexploitatie, mag alleen nog maar gebaseerd zijn op de werkelijke rente over het vreemde vermogen. Voor 1 januari 2016 werd de rente berekend over het vreemde en eigen vermogen. Dit betekent dat het aan de grondexploitaties toe te rekenen rentepercentage daalt. De disconteringsvoet, ter bepaling van de netto contante waarde, is gelijk aan het rentepercentage.
4. De categorie 'Niet in exploitatie genomen gronden' (NIEGG) vervalt. Deze gaan onder de Materiele Vaste Activa-categorie 'strategische gronden' vallen. Gevolg daarvan is dat er geen rente of andere kosten meer mogen worden toegerekend en dat deze of tegen de verkrijgingsprijs of tegen een duurzaam lagere marktwaarde gewaardeerd worden. Voor de huidige NIEGG's, voor Venray percelen in de Hulst I en Smakt, geldt een overgangsregeling van 4 jaar.

Deze wijzigingen zijn aangekondigd maar nog niet geformaliseerd. Zodra dat gebeurt gelden ze met terugwerken de kracht per 1 januari 2016.

Deze wijzigingen worden voor het eerst zichtbaar bij de 1^e berap of via een apart raadsvoorstel.

4.9 Beleidskeuzes

- Afsluiting van grondexploitaties vindt plaats door:
 - het college van burgemeester en wethouders indien de grondexploitatie wordt afgesloten omdat het project gereed of bijna gereed is.
 - de gemeenteraad indien de grondexploitatie om andere redenen dan voornoemd moet worden afgesloten.
- Financiering van herstructureringen is maatwerk doch de kosten gemoeid met de openbare ruimte en maatschappelijke doelen komen in principe voor rekening van de algemene dienst.
- Op basis van een grondslagendocument wordt overleg gevoerd met de belastingdienst over de vennootschapsbelasting.

5 Beleidssamenvatting

Strategische beleidskeuzes:

- Op grond van een uitgebreide analyse bepaalt Venray per geval welke type grondbeleid wordt gevoerd, maar is terughoudend bij het aangaan van nieuwe grondexploitaties en daarmee dus terughoudend bij het voeren van actief grondbeleid.
- Keuzes maken in lopende grondexploitaties.
- Investeren? Zeer terughoudend en
 - alleen daar waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;
 - indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).

In beide gevallen geldt dat een expliciete afweging gemaakt moet worden of de ontwikkeling via het grondbedrijf loopt en zo ja of de Algemene dienst een bijdrage moet doen.

- Geen medewerking verlenen aan particuliere initiatieven (die afwijken van de geldende bestemmingsplannen) indien bestaande grondexploitaties, zowel gemeentelijke als particuliere, reeds voldoen aan de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte naar woningbouw of anderszins. Uitzondering hierop gelden initiatieven voor bijzondere doelgroepen of met een grote maatschappelijke meerwaarde. Deze initiatieven mogen niet concurreren met de bestaande initiatieven.
- strategisch verwerven ten behoeve van een toekomstige grondexploitatie en alleen daar:
 - waar het kwantitatieve aanbod niet voldoet aan de behoefte en de markt het initiatief niet oppakt;
 - indien vanuit kwalitatief oogpunt gekozen wordt voor een actieve gemeentelijke rol (bijv. herstructurering).

Het krediet voor strategische verwervingen terug te brengen naar € 300.000,--.
- Venray hanteert verkoop van grond als uitgangspunt boven andere vormen als verhuur, ingebruikgeving en erfpacht.
- Bij elke ontwikkeling, waarbij de gemeente grond verkoopt of contractpartijen kiest, geschiedt dit met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en voorts transparant, openbaar en non-discriminatoire.
- Op welke wijze de selectie van marktpartijen plaats vindt wordt aangegeven in het projectplan.
- Verkoop van opstallen en landbouwgronden vindt plaats via een openbare verkoop bij inschrijving.
- Per vast te stellen bestemmingsplan zal bekeken moeten worden of de mogelijkheid bestaat om af te zien van kostenverhaal c.q. het vaststellen van een exploitatieplan, en of dit opportuun is. Uitgangspunt is kostenverhaal en niet afzien van het vaststellen van een exploitatieplan.
- Venray hanteert bij het aangaan van anterieure overeenkomsten de kostensoortlijst en de lijst met bouwplannen uit het Besluit ruimtelijke ordening als uitgangspunt.
- **Venray hanteert bij de uitleg van de begrippen 'woning', 'hoofdgebouw' en 'oppervlakten' de omschrijving uit deze nota.**
- **Bij voor gestapelde vrije- sectorwoningen hanteren we de residuele grondprijsberekening maar met een minimum van de voor vrije sector grondgebonden woningbouw vastgestelde grondprijs per m².**
- Het bepalen van de niet vastgestelde grondprijzen is maatwerk.
- **Afsluiting van grondexploitaties vindt plaats door:**
 - **het college van burgemeester en wethouders indien de grondexploitatie wordt afgesloten omdat het project gereed of bijna gereed is.**
 - **de gemeenteraad indien de grondexploitatie om andere redenen dan voornoemd moet worden afgesloten.**
- financiering van herstructureringen is maatwerk doch de kosten gemoeid met de openbare ruimte en maatschappelijke doelen komen in principe voor rekening van de algemene dienst.
- **Op basis van een grondslagendocument wordt overleg gevoerd met de belastingdienst over de vennootschapsbelasting.**

6 Bijlagen

Bijlage 1 Strategische visie, inclusief aanvulling irt het grondbeleid

Bekeken is of het grondbeleid een rol kan spelen in de keuzes die gemaakt zijn in de strategische visie (2009) inclusief aanvulling van 2013.

De strategische visie Venray 2020, vastgesteld in 2009 kent 6 thema's. Elk thema heeft zijn eigen keuzes/strategische doelstellingen/speerpunten.

De aanvulling: Venray, stad in de Peel, een warme jas voor nu en voor de toekomst borduurt niet voor op die 6 thema's maar komt neer op 3 leidende perspectieven die richting geven aan de ontwikkeling van Venray:

- (regionale) samenwerking
- kwalitatieve ontwikkeling;
- zelfsturing.

De keuzes/strategische doelstellingen/speerpunten van de 6 thema's, , zijn hieronder per perspectief in de 1^e kolom samengevat, waarbij in de 2^e kolom is aangegeven of het grondbeleid daarbij een rol kan spelen.

1. (Regionale) samenwerking

	Strategische visie 2009	Grondbeleid
1	Venray zet in op de verdere versterking van de samenwerking binnen de regio Venlo	De eventuele deelname van Venray aan de regionale ontwikkeling DCGV 2.0 is de belangrijkste vraag die beantwoord moet worden. In het verlengde daarvan komt regionaal grondbeleid en een regionaal grondbedrijf of dichterbij of juist verder af. Regionaal fonds herstructurering
2	Venray wil samen met de regio Noord-Limburg kansen benutten in de (provincie) grensoverschrijdende regio tussen Eindhoven, Nijmegen, Venlo en Düsseldorf en de Euregio Rijn Maas Noord. Tevens speelt de gemeente actief in op de mogelijkheden die andere regio's bieden.	Dit is nog te ver weg voor het grondbeleid. Eerst moet Venray bepalen wat ze hier mee wil. Daarna pas beoordelen of er een rol voor het grondbeleid is.

2. Kwalitatieve ontwikkeling

	Strategische visie 2009	Grondbeleid
1	Venray kiest voor kwaliteit in de keuzes die we maken en verbindt zijn identiteit nadrukkelijk met zijn verleden.	= Kostbaar. Huidige grondprijzen verhogen we niet waardoor er meer ruimte is voor kwaliteit Keuzes maken betekent prioriteren zowel in lopende zaken als in nieuwe zaken. Meer aandacht voor herstructurering, revitalisering Behoud van waardevolle elementen (St. Anna) Landelijk (kunnen) wonen
2	Venray, gaat voor kwaliteit van het voorzieningenniveau en zoekt daarbij de juiste schaal om dat te realiseren. Daarbij zet Venray zich maximaal in om voorzieningen zoals basisscholen en gemeenschapshuizen in dorpen en wijken te behouden.	Herstructurering Meer woningen en lagere grondprijzen hebben beperkt effect op de leefbaarheid. Dat is niet de oplossing. Visie op maatschappelijke voorzieningen (scholen, wijkcentra, sportcomplexen) Kennis en kunde van realisatie van voorzieningen grondbeleid/vastgoedbeleid. Samenwerking tussen dorpen.
3	Venray behoudt de kwaliteit van haar landschap.	Natuurontwikkeling: Bijdrage Ruimtelijke Ontwikkeling Bijdrage bouwen binnen de contouren Groen/landschap nadrukkelijk in de grondexploitatie Anna: stadslandschap
4	Venray bouwt haar attractief stadscentrum verder uit.	Ontwikkelen centrum= noordwest hoek, Gouden Leeuw Optimaal gebruiken van de instrumenten die je hebt als grondbeleid Prioriteren van projecten: keuzes maken tussen bestaande en nieuwe projecten
5	Venray versterkt het toerisme.	Faciliterend: Niet zelf ontwikkelen In kader van bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan recreatief fietsen Jachthaven Wanssum
6	Onderscheiden in de regio: De kracht van Venray is diversiteit! Venray onderscheidt zich door een sterk centrum met hoogwaardige voorzieningen, groene woonwijken in de kern en dertien dorpen met ieder hun eigen karakter. Venray koestert de verschillen in	Welke dorpen nog wel investeren en in welke niet? Welke dorpen hebben potentie: Oostrum. Ysselsteyn, Merselo. Of alleen nog maar faciliterend in de dorpen.

	woonmilieus en we zorgen dat er wat te kiezen blijft.	
7	Onderscheiden in woontypen: Venray heeft een grote keuze in woningen, in elke prijsklasse en voor iedere levensfase.	Na onderzoek kwalitatieve behoefte: uitgiftebeleid actualiseren?
8	Bij het maken van keuzes ten aanzien van te stimuleren economische ontwikkelingen is de meerwaarde daarvan voor de gemeente leidend.	Spanningsveld tussen uitgiftebeleid bedrijven en grondbeleid Meerwaarde: stimuleren kwaliteit maar dat kost geld. Prioriteer en herzie evt het uitgiftebeleid Kleinschalig toerisme: faciliterend Naast herstructurering worden ontwikkelmogelijkheden gezocht voor de reeds in Venray gevestigde bedrijvigheid.
9	Venray bevordert de beschikbaarheid van kennis op alle opleidingsniveaus door het ontstaan van kennisclusters te stimuleren, de instroom naar het technisch onderwijs te bevorderen en de samenwerking tussen onderwijs en arbeidsmarkt te stimuleren.	Maatschappelijke voorzieningen: faciliterend Uitgiftebeleid Herstructurering

3. Zelfsturing

1.	Venray investeert in mensen en stimuleert mensen om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van hun eigen leefomgeving. Dorps- en wijkraden hebben daarin een belangrijke rol.	Levensloopbestendig bouwen Faciliterend aan volkshuisvestelijk en maatschappelijk beleid
2.	De Venrayse dorpen ontwikkelen nieuwe, kleinschalige economische functies en nemen initiatieven om de leefbaarheid in de dorpen te behouden en te versterken.	Verkopen leegkomend maatschappelijk vastgoed
3.	Burgers bepalen zelf (mede) de inrichting van hun leefomgeving.	Faciliteren

BIJLAGE 2 Lopende grondexploitaties

	Looptijd
Grondexploitaties	
Woningbouw; winstgevende exploitaties	
Aan den Heuvel deel A	2020
Aan den Heuvel deel B	2025
Ysselsteyn fase II	2024
Veulen	2030
Brukske	2018
Totaal winstgevende expl. woningbouw	
Woningbouw; verliesgevende exploitaties	
Laagheide	2021
Molenhof	2021
Vredepeel	2028
Castenray	2035
Oirlo Zuid-Oost (Kerkhoek)	2029
Heide	2034
Totaal verliesgevende expl. woningbouw	
Bedrijventerrein; winstgevende exploitaties	
De Blakt (1)	2018
De Hulst	2017
Totaal winstgevende expl. bedrijventerreinen	
TOTAAL EXPLOITATIES	

Toekomstige grondexploitaties/strategische eigendommen

Locatie	Soort plan	Beslismoment
Hulst I	Bedrijventerrein	2016
Smakt	Woningbouw	2016

Bijlage 3 Uitgiftecriteria Hulst II en De Blakt

Er wordt onderscheid gemaakt tussen 'harde' en 'zachte' criteria. Harde criteria zijn criteria waaraan bedrijven in principe altijd aan moeten voldoen. Zachte criteria zijn aanvullende criteria waarmee een bedrijf pluspunten kan scoren. Op die manier kan beter ingeschat worden of een bedrijf een toegevoegde waarde heeft voor Venray. De tabel dient als hulpmiddel bij de keuze om een bedrijf wel/niet een kavel aan te bieden.

Harde criteria

<i>Economisch</i>	ja	nee
Passend binnen economisch profiel: De Blakt: grootschalige productie/industrie (productontwikkeling, assemblage van producten en/of machines) en logistiek (value added logistics) De Hulst II: kantoren (sales, marketing, helpdesks, shared services), kennis- en maakindustrie (productontwikkeling, assemblage van technologisch hoogwaardige producten en/of machines), ICT, life sciences		
Minimaal aantal arbeidsplaatsen (vanaf begin en/of groeiverwachting): De Blakt 35 arbeidsplaatsen/ha De Hulst II 45 arbeidsplaatsen/ha		
Bereidheid deelname parkmanagement organisatie		
<i>Ruimtelijk</i>		
Voldoet aan randvoorwaarden bestemmingsplan en evt. beeldkwaliteitplan (zoals minimale/maximale kavelomvang, milieucategorie)		
Parkeren, laden en lossen op eigen terrein		
Ruimtelijke kwaliteit op zichtlocaties: groene inpassing, representatieve uitstraling		

Zachte/Plus criteria

<i>Economisch</i>	-/+	+	++
Lokale binding (qua personeel/klanten/afzetmarkt/toeleveranciers)			
Regionale binding (qua personeel/klanten/afzetmarkt/toeleveranciers)			
Relaties met bestaande bedrijven op het bedrijventerrein (vanuit clustergedachte)			
Specifiek voor Hulst II: minimaal 25% van de arbeidsplaatsen op HBO of hoger niveau minimaal 5% van de bedrijfsinvesteringen gaan naar R&D heeft bedrijf relaties met onderwijs en kennisinstellingen			
<i>Ruimtelijk</i>			
Passend binnen bestemmingsplan (geen extra procedure nodig)			
Goede parkeervoorzieningen: capaciteit, situering, veiligheid, uitstraling			
Uitstraling kantoorruimte: inpandig of op verdieping, situering op terrein			
Duurzaam materiaal- en energiegebruik			
Minimaal bebouwd kaveloppervlak 50% (geen reserveruimte)			
Minimale bouwhoogte 15 m in de middengebieden (logistiek)			
Geen buitenopslag (niet in het zicht)			
In geval van verplaatsing binnen Venray: urgentie verplaatsing (wordt elders een ruimtelijk/functioneel knelpunt opgelost)			
In geval van verplaatsing binnen Venray: geen alternatieve locatie(s) beschikbaar			
In geval van verplaatsing binnen Venray: concreet zicht op invulling oude locatie			

Bijlage 4 Vergelijking grondprijzen per februari 2016

De vergelijking levert het volgende schema op (grondprijzen in euro's, per m² en exclusief BTW)

Plaats	Woningbouw Vrije sector	Soc. woningbouw	Groen-en reststroken	Bedrijventerrein	Maatschappelijke doelen	Kantoren	Winkels
Venray	230,-- Residueel voor gestapeld	115,-- 17.500 per appartement	115,--	115,-- en 150,--	90,--	--	--
Horst aan de Maas	215,--		107,50	100 en 110	Wordt per geval bekeken		
Deurne	Varieert van 230,-- tot 285,--	Soc. huur: 20% van de waarde van de woning maar min. 285,- -	50% van de grondprijswoningbouw indien aan de achterkant, 15% van de grondprijs woningbouw indien grenst aan de voorzijde	142,-- en 182,--	Vanaf 256,--	Kantoren binnenring: 640,- buitenring: 256,-	Winkels binnenring: 640 buitenring: 390
Boxmeer	320,-- en 265,-- voor Boxmeer en Overloon 226,-- voor	25% korting op de grondprijs voor vrije- sector	€ 57,12	Variërend tussen 100,-- en 150,--	--	--	--

	enkele dorpen ⁴ en 205,-- voor de overige dorpen ⁵						
Venlo	Projectmatige woningbouw: residueel, vrije sector kavels tot 600 m2 206,-- Vrije sector kavels vanaf 600 m2: taxatie van de gehele kavel	Sociale huurwoningen 13.045,-- per woning	65,-- <i>1,17 huur per jaar voor een kabel en leidingstrook</i>	Trade port: 109,-- Trade port west, deel 1 100,-- deel 2: tussen € 93,-- en € 109,-- Glas en energiecampus tussen 117,-- en 168,-- Ubroek tussen 56,-- en 120,-- Trade port Oost tussen 106,-- en 124,-- Veegtes 109,--	106,--		

⁴ Sambeek, Vierlingsbeek, Rijckevort, Oeffelt en Beugen

⁵ Vortum Mullem, Groeningen, Maashees en Holthees.