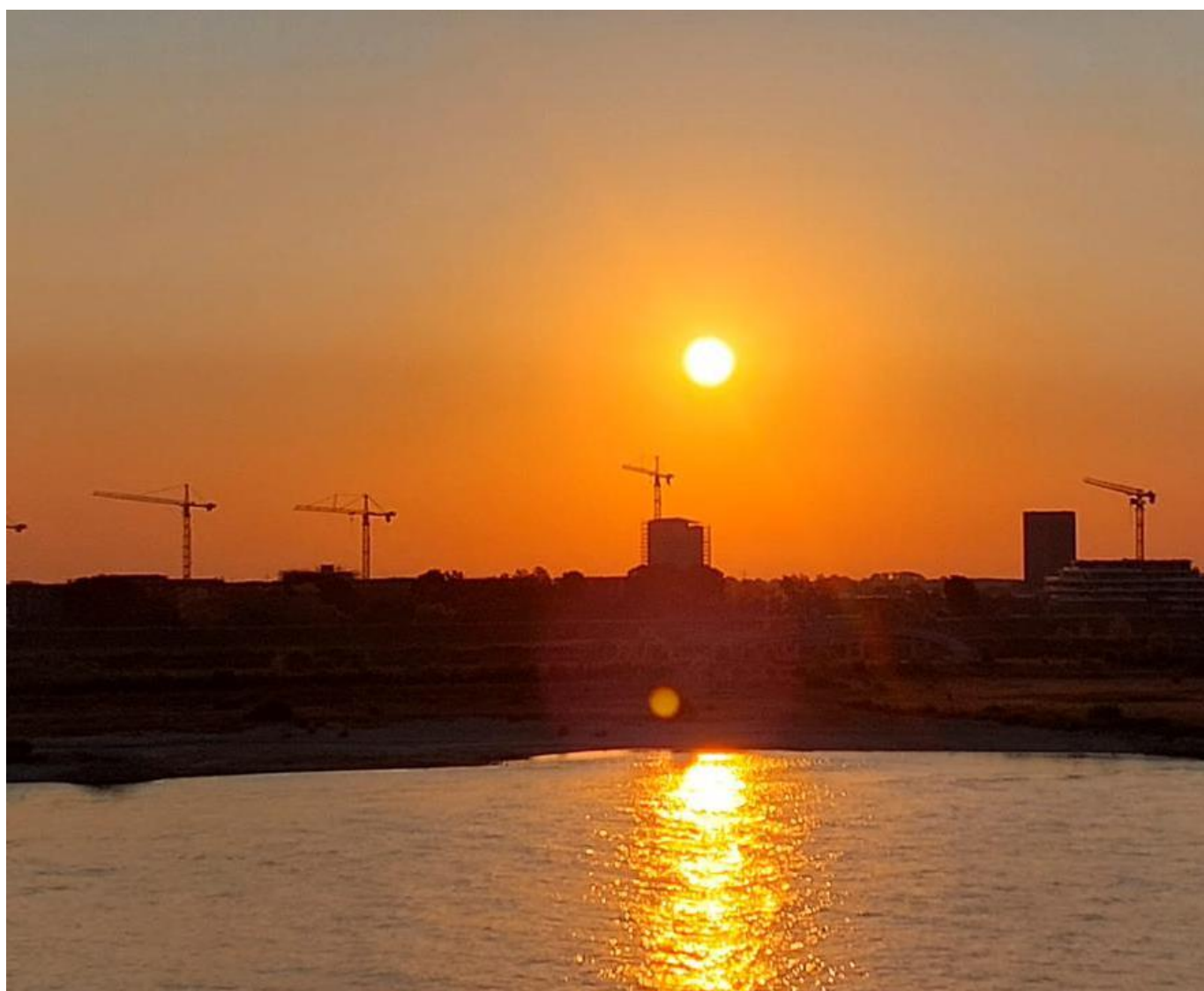




NOTA GRONDBELEID 2024 GEMEENTE NIJMEGEN



Inhoud

Beleidskaders Grondbeleid	2
1. De Stad en haar Grondbeleid.....	5
1.2 Grondbeleid en evaluatie vanaf 2018	6
2. Welke vorm van grondbeleid?	8
2.1 Doel: Uitvoering geven aan Omgevingsvisie	8
2.2 Vormen van grondbeleid	8
2.3 Afwegingskader om te komen tot een keuze	10
3. Inzet van instrumenten.....	13
3.1 Verwerving van grondposities	13
3.2 Gronduitgifte	14
3.3 Kostenverhaal	16
4. Beheersing en verantwoording.....	17
4.1 Producten en de P&C-cyclus	17
4.2 Financiële middelen en kaders	19
Bijlagen	24
Bijlage 1: Bevoegdheden Gemeenteraad en college	25
Bijlage 2: Uitzonderingsmogelijkheden bij gronduitgifte.....	26

Beleidskaders Grondbeleid

Beleidskader 1 | Grondbelevingsvorm

De gemeente kiest voor “opgavegericht grondbeleid”. De gemeente zal per situatie afwegen welke grondbelevingsvorm wenselijk is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per opgave of samenstel van opgaven en per locatie kan verschillen: actief, faciliteren of samenwerken. De uiteindelijke grondbelevingskeuze voor een specifieke locatie is de resultante van een afwegingsproces waarbij de bouwstenen impact, regie en effectiviteit leidend zijn.

Beleidskader 2 | Besluitvorming grondbeleid

Tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase van een project worden de ruimtelijke-, financiële- en beleidsmatige kaders vastgelegd. Het gaat daarbij om zowel faciliterende initiatieven als voor actieve grondexploitatieprojecten. De afweging en motivering om te kiezen voor een bepaalde vorm, worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming richting de raad over de desbetreffende ontwikkeling.

Beleidskader 3 | Grondverwerving

Wanneer de gemeente besluit een actief grondbeleid te voeren, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Mocht het nodig zijn, dan kan de gemeente onteigeningsinstrumentarium en/of voorkeursrecht op gronden vestigen.

Beleidskader 4 | Vestigen voorkeursrecht

De gemeente kan op basis van de Omgevingswet een voorkeursrecht op gronden vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. De meerwaarde moet in een (vertrouwelijk) raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht worden beargumenteerd. Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbelevingskeuze van de gemeente voor de desbetreffende locatie. Het voeren van actief grondbeleid is daarmee niet vanzelfsprekend. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt geacht. Dit moet de resultante zijn van het afwegingsproces waarbij de factoren impact, regie en rendement centraal staan.

Beleidskader 5 | strategische aankopen

Het college kan besluiten om vanwege moverende redenen tot verwerving van grond en/of opstallen over te gaan, wanneer deze niet in een grondexploitatie zijn opgenomen. In deze gevallen dient de raad door middel van een procedure van wensen en bedenkingen in staat te zijn gesteld om binnen 8 weken te reageren. Voor strategische aankopen tot € 500.000 is het college zelfstandig bevoegd om tot aankoop over te gaan.

Beleidskader 6 | Gronduitgifte

Grond wordt openbaar verkocht waarbij de grondprijs door de marktwerking wordt getoetst en bepaald, of in uitzonderlijke gevallen 1-op-1 met taxatie. Het college is bevoegd om grondprijzen te bepalen voor niet-marktgerelateerde grondprijzen, zoals voor sociale huurwoningen en maatschappelijke functies.

Beleidskader 7 | Kostenverhaal

Uitgangspunt is dat kostenverhaal via een anterieure overeenkomst wordt geborgd. In uitzonderlijke gevallen maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om kostenverhaalsregels in het omgevingsplan op te nemen.

Beleidskader 8 | Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG)

Vooruitlopend op de Stadsrekening stelt de gemeenteraad de grondexploitaties in het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG, voorheen VGP) vast (peildatum 31 december). In het MPG staat tevens informatie over:

- de ontwikkeling van het risicoprofiel (potentieel beslag op de saldireserve);
- overzicht van de financiële stand van zaken van de Plannen in ontwikkeling (PIO's);
- Overzicht van de financiële stand van zaken van het faciliterend grondbeleid / kostenverhaal;
- Overzicht van de financiële stand van zaken van de strategische grondaankopen.

Beleidskader 9 | Tussenrapportage

Voor een aantal complexe gebiedsontwikkelingen, Waalsprong, Waalfront, Winkelsteeg Kanaalzone en Stationsgebied, wordt ter informatie een tussenrapportage aan de gemeenteraad aangeboden. Dit gebeurt één keer per jaar, gelijktijdig met de 1e Voortgangsmonitor/Koersdocument.

Beleidskader 10 | Stadsbegroting

In de Stadsbegroting wordt een indicatie van het financieel effect op het resultaat en risicoprofiel van de grondexploitaties en gebiedsexploitaties opgenomen op basis van de grotere (exogene) ontwikkelingen in de projecten en eventuele (planinhoudelijke) wijzigingen die voortkomen uit het Koersdocument.

Beleidskader 11 | Planinhoudelijke wijzigingen

Indien het college planinhoudelijke wijzigingen in grondexploitaties in het MPG en Stadsrekening wil verwerken en deze wijzigingen vallen buiten het collegemandaat, dan zal het college de raad voor 1 januari middels een raadsvoorstel een besluit voorleggen over deze planinhoudelijke en financiële gewenste wijzigingen.

Beleidskader 12 | Grondexploitatie

- Winsten en verliezen van een grondexploitatie worden bij de Stadsrekening verrekend met de saldireserve
- In de ontwikkeling van de saldireserve, wordt met de risico's van de grondexploitaties die een potentieel beslag leggen op de saldireserve, rekening gehouden.
- In het MPG zal jaarlijks, bij grondexploitaties met een resterende looptijd langer dan 10 jaar, een expliciet besispunt worden opgenomen, waardoor de raad deze langere termijn bekrachtigt.

Beleidskader 13 | Gebiedsexploitatie

- Bij gebiedsontwikkelingen met ruimtelijke samenhang die bestaan uit een grondexploitatie en Investerings (en eventueel kostenverhaal) wordt gerapporteerd in de vorm van een gebiedsexploitatie.
- Over wijzigingen in en tussen de financiële stromen van een gebiedsexploitatie wordt altijd in samenhang besloten.

Beleidskader 14 | Plannen in ontwikkeling (PIO)

- In de programmabegroting zijn middelen beschikbaar gesteld om voorbereidingskosten te kunnen maken voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingen, zowel voor actief als voor faciliterend grondbeleid.
- Het college informeert de raad jaarlijks bij het MPG over de voortgang van deze PIO's

Beleidskader 15 | Afwijkingsmandaat grondexploitaties college

In geval van een substantiële inhoudelijke wijziging of een substantiële financiële wijziging dient de raad een besluit te nemen over deze wijziging. In andere gevallen is het college bevoegd om een grondexploitatie te wijzigen.

Onder substantiële **inhoudelijke** wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Wijziging van het oppervlak van het grondexploitatiegebied met meer dan 10% ten opzichte van het laatst vastgestelde oppervlak (met een minimum van 1.000 m²);
- Wijziging van het totaal aantal woningen en/of voorzieningen (bedrijven, maatschappelijk, etc) met meer dan 10% ten opzichte van het laatste vastgestelde aantal (met een minimum van 10 woningen of 1.000 M² BVO voorzieningen);
- Wijziging in de verhouding goedkope woningen (sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop) onderling en/of tussen de goedkope woningen en vrije sectorwoningen met 2% punt (met een minimum van 10 woningen);

Onder substantiële **financiële** wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Een financiële afweegbare tegenvaller op de nog te verwachten kosten en / of opbrengsten, als de betreffende wijziging groter is als 10% van de nog te verwachten kosten en / of te verwachten opbrengsten, met een minimum van € 500.000,-.
- Voor de grondexploitaties Stationsgebied, Waalsprong en Winkelsteeg geldt een minimum van € 2.500.000,-.

1. De Stad en haar Grondbeleid

Voor u ligt de herziene Nota Grondbeleid (hierna ook te noemen: Nota) voor de Stad. Deze Nota schetst een duidelijk beeld van hoe de gemeente opereert op de grondmarkt. Deze Nota is een herziening van de eerdere Nota Grondbeleid uit 2018. Het is belangrijk een dergelijke Nota elke vier jaar te herzien. Niet alleen vanwege de ambities van de gemeente Nijmegen, maar ook vanwege de noodzakelijke wijzigingen als gevolg van veranderde wet- en regelgeving (Omgevingswet, Didam-arrest) en de snelle wijzigingen in de (woning)markt van de afgelopen jaren.

Onze ambities zijn onder andere gericht op de woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen, detailhandel, warmtevoorzieningen en onderwijshuisvesting. Bij deze veranderingen van het grondgebruik moet het toegestane grondgebruik worden veranderd binnen de geldende regels en maatregelen van de gemeente en met grip op de mogelijke risico's bij bijvoorbeeld de grote gebiedsontwikkelingen. Dit beleid is een hulpmiddel om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. In deze Nota geven we aan hoe we grondbeleid inzetten om die ruimtelijke doelstellingen te behalen. Ook gaat de Nota in op de instrumenten die de gemeente hanteert en de voorwaarden waaronder de gemeente deze toepast. Tevens wordt nadrukkelijk stil gestaan bij de P&C-cyclus en de rolverdeling tussen college en raad. Dat maakt het hoofdzakelijk een kader stellend en praktisch document. De ruimtelijke doelstellingen maken geen onderdeel uit van de Nota. Dit zijn bijvoorbeeld de keuzes voor bepaalde woningtypen en segmentprijzen. Deze leggen we vast in volkshuisvestelijke instrumenten zoals de woonvisie en/of de doelgroepenverordening.

Al met al moet de herziene Nota een solide en strategische basis bieden voor de verdere ontwikkeling en groei van Nijmegen. Met een focus op duurzaam ruimtegebruik, een gevarieerd woningaanbod en actieve sturing op gebiedsontwikkelingen binnen de stad, houdt de gemeente koers naar een toekomstbestendige en aantrekkelijke leefomgeving voor haar inwoners en bedrijven. De vier grote gebiedsontwikkelingen: Waalsprong, Waalfront, Winkelsteeg Kanaalzone en het Stationsgebied zijn hier niet alleen goede voorbeelden van, maar laten duidelijk zien dat dergelijke ontwikkelingen grote (financiële) risico's met zich meebrengen. De Nota legt de hoofdlijnen van het gevoerde grondbeleid vast en beschrijft de werking van de instrumenten van het grondbeleid. Daarbij wordt ook de rolverdeling tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie bij de keuze tussen en de inzet van de instrumenten en de monitoring van de tussenrapportage en het Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG, voorheen VGP) toegelicht. Dat verplicht eveneens artikel 13 in onze Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (artikel 212 Gemeentewet):

Het college biedt ter vaststelling aan de raad eens per vier jaar een actualisatie van de Nota Grondbeleid aan waarin onder meer het volgende is opgenomen:

- de strategische visie op grondbeleid;
- de rolverdeling tussen raad en college;
- het te voeren beleid voor de komende 4 jaar met de instrumenten die worden ingezet om dat beleid uit te voeren;
- op welke wijze de raad wordt geïnformeerd over actuele ontwikkelingen, risico's, te maken keuzes en alternatieve scenario's.

Beleidsuitgangspunten en marktsituatie voor onze Stad

Om de verwachte groei van het aantal inwoners, werknemers en bedrijven adequaat op te vangen, wil de stad efficiënt ruimtegebruik benutten binnen de bestaande stadsgrenzen. Deze aanpak zorgt ervoor dat Nijmegen compact blijft en tegelijkertijd haar prachtige omliggende landschap behoudt. De vastgestelde Omgevingsvisie 2020-2040 speelt hierbij een cruciale rol. De visie schetst een heldere toekomst voor de stad en formuleert duidelijke ambities, zoals het zijn en blijven van een aantrekkelijke woonomgeving met goede werklocaties, openbare groene ruimtes en voorzieningen. Ook in het actualisatieproces van de Omgevingsvisie in 2024 blijft dit een uitgangspunt. Daarnaast streeft de gemeente naar een gevarieerd woningaanbod dat aansluit op de vraag van zowel nieuwe als bestaande bewoners. Dit komt tot uiting in de gesloten Woondeal 2.0 en blijkt ook nodig op basis van het Woonbehoefteonderzoek uit 2023. We hebben ons voorgenomen tot 2030 minimaal 10.000 nieuwe woningen te

realiseren en nog eens 5.000 in de tien daarop volgende jaren. Wij hebben de plancapaciteit aanzienlijk vergroot naar minimaal 130%. De focus bij deze uitbreiding ligt op het aanpassen van het woningbouwprogramma om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van prioritaire doelgroepen. Dit betekent onder andere het creëren van meer appartementen, sociale en middel dure huurwoningen, middel dure koopwoningen en woonruimte voor studenten. Bovendien wordt er actief gezocht naar oplossingen voor de vraag naar betaalbare grondgebonden koopwoningen door middel van doorstroming en transformatie in de bestaande stad, zoals optoppen en aanhelen. Aan de hand van het monitoren van het totaal aantal woningen in de stad informeren wij de gemeenteraad in de P&C cyclus over onze woningopgave van 15.000 woningen.

Vanuit de Omgevingsvisie en het werklocatiebeleid worden er geen nieuwe locaties voor bedrijventerreinen gerealiseerd. De opgave is om door middel van intensivering en herstructurering op bestaande bedrijventerreinen ruimte te maken, om de werkgelegenheid te behouden en te creëren. Dit vergt een actieve rol van de gemeente om dit te realiseren.

1.2 Grondbeleid en evaluatie vanaf 2018

In het verleden is gebleken dat gemeenten door het eigenaarschap van grond grote (financiële) risico's kunnen lopen. Dat is bij ons bijvoorbeeld te zien in de (nieuwe) gebiedsexploitaties Winkelsteeg Kanaalzone en Stationsgebied en de langer lopende projecten Waalsprong en Waalfront. Gezien de complexiteit en de hieraan verbonden risico's van de ontwikkeling van deze gebiedsontwikkelingen is echter de ervaring dat de markt dit niet integraal kan en wil oppakken. Daarvoor is de duur van deze projecten te lang, zijn deze te omvangrijk en zijn de noodzakelijke financiële voorinvesteringen te groot. De specifieke ruimtelijke ontwikkelingswensen van de gemeente, het versnipperde bezit van particuliere eigenaren/ontwikkelaars en daarmee de noodzaak om het instrumentarium van onteigening in te kunnen zetten, maakten een actievere rol van de gemeente een logische keuze. Het vervullen van een actieve rol waarbij de noodzakelijke gronden door de gemeente reeds zijn verworven, heeft het mogelijk gemaakt om ruimtelijk en maatschappelijk gewenste projecten te realiseren. Hieraan zijn echter wel risico's verbonden.

We hebben de ervaringen met de Voortgangsrapportages Grote Projecten van de laatste jaren, de tussenrapportages uit 2023 en input van de accountant gebruikt om deze nieuwe Nota Grondbeleid te herzien.

Het gevoerde beleid van 2019 - 2023

Met de Omgevingsvisie 2020-2040 is verder ingezet op een actieve rol. Het aantal grondexploitatieprojecten in de periode 2019-2023 is substantieel toegenomen door de gebieden Winkelsteeg en Stationsgebied. Het aantal grondexploitaties in 2019 bedroeg inclusief deelgebieden Waalsprong 56. In 2023 hebben we 81 grondexploitaties inclusief deelgebieden Waalsprong, Winkelsteeg en Stationsgebied. De afgelopen vijf jaar is twee keer door de gemeenteraad besloten om het onteigeningsinstrument in te zetten voor een locatie in het Waalfront en de Dorpsensingel. Het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is ingezet bij de twee gebiedsexploitaties Winkelsteeg en Stationsgebied. Bij beide gebieden is het gehele plangebied onder de werking van de Wvg gebracht, om zo speculatie te voorkomen en als gemeente de tijd te creëren om concrete plannen te maken. Er zijn geen nieuwe samenwerkingsverbanden gestart. Wel is de samenwerking GR Bijsterhuizen in 2023 opgeheven.

Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG) – Voorheen Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP)

De verantwoording van de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan het grondbeleid vindt de laatste jaren plaats met de jaarlijkse Voortgangsrapportage Grote Projecten (Vanwege consistentie in naamgeving met de BBV wordt vanaf heden gesproken over het Meerjarenperspectief Grondexploitaties). Deze geeft het college en de gemeenteraad de mogelijkheid de ontwikkelingen in de grondexploitaties jaarlijks te volgen en desgewenst bij te sturen binnen de reguliere P&C cyclus. Wij voeren al jaren een actieve rol in het grondbeleid. Wij faciliteren niet alleen andere grondeigenaren maar participeren zelf actief op de grondmarkt door verwerving en uitgifte van gronden. Er zijn bijna geen (bouw)plannen van enige omvang in de stad waarbij de gemeente geen actieve rol heeft vervuld. Een wat minder actieve rol speelt de gemeente Nijmegen bij de wat kleinere projecten. Een veel toegepaste beheersmaatregel teneinde risico's te verkleinen is de omvang van het project te beperken.

Tussenrapportages in 2023

In 2023 spraken we regelmatig over de ontwikkelingen op de grondexploitaties in het kader van het vaststellen van de Voortgangsrapportage Grote Projecten 2023. In aansluiting op de motie van de raad “Houd koers! Voor alle ambities” (van 5 april 2023) hebben we bij het Koersdocument de mogelijke sturingsmogelijkheden gericht op het beperken van financiële tekorten op de grondexploitaties nader uitgewerkt en op haalbaarheid verkend. Onze focus ligt op de vier grote gebiedsontwikkelingen: Winkelsteeg Kanaalzone, Stationsgebied, Waalfront en Waalsprong. In de brief van de auditcommissie van 10 mei 2023 vroeg de auditcommissie om een periodieke informatie-uitwisseling over de vier grote gebiedsontwikkelingen op planning, inhoudelijke resultaten, juridische, financiële en fiscale risico's en verantwoording op de voortgang van de subsidies. Deze informatie reiken wij aan met tussenrapportages van de vier gebieden. Dit doen we aan de hand van het model met de stoplichtaanduiding.

Op 6 juni 2023 ontving gemeenteraad de eerste tussenrapportages van 2023. Dit betrof de tussenrapportages van Winkelsteeg Kanaalzone, Stationsgebied en Waalsprong. In de aandeelhoudersvergadering Waalfront is besloten dat er voor deze ontwikkeling eind 2023 een eerste (gezamenlijke) tussenrapportage wordt opgesteld. De eerste tussenrapportages zijn besproken tijdens de politieke avond van 6 september 2023. De algemene strekking van de raadsleden was dat deze tussenrapportages een beeld geven van de voortgang. De teksten lezen prettig en de details geven voldoende inzicht. We moeten echter wel met elkaar in gesprek blijven om de opzet en inhoud van de rapportages te blijven afstemmen, zodat we continu aan verbeteringen blijven werken en voldoen aan de wensen van inzicht voor de raad. De omvang van de tussenrapportages wordt nog als te omvangrijk beschouwd. Tot slot werd een duidelijke conclusie over de voortgang en de mogelijkheden van sturing en ingrijpen door de raad nog gemist. Dit heeft de accountant eveneens meegegeven als opmerking op de eerste tussenrapportages van 2023 en nemen we eveneens mee in deze nieuwe Nota Grondbeleid.

2. Welke vorm van grondbeleid?

2.1 Doel: Uitvoering geven aan Omgevingsvisie

Grondbeleid is een middel om omgevingsbeleid tot stand te brengen. Hierbij kan gedacht worden aan het verwezenlijken van ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Grondbeleid is daarmee niet leidend, maar volgend op deze ruimtelijke doelstellingen. De ruimtelijke doelstellingen voor Nijmegen zijn opgenomen in de Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie staan uitgangspunten voor het gebruik van de ruimte in Nijmegen. Het geeft daarmee de komende jaren richting aan de ontwikkeling van onze stad. Waar kunnen bijvoorbeeld extra woningen komen die nodig zijn? En hoe bieden we ruimte aan de groei van de werkgelegenheid. De omgevingsvisie stelt dat Nijmegen een compacte en leefbare stad moet blijven, zodat mensen zich gemakkelijk lopend, fietsend of met het OV kunnen verplaatsen. We willen dat Nijmegen een aangename stad blijft en het groene landschap erom heen behouden blijft.

De extra woningen en werkplekken komen vooral in de zogeheten focusgebieden: Waalsprong, Waalfront, Stationsgebied, Kanaalzone/Winkelsteeg, Heyendaal, en in de sectoren Health & High Tech. Door de ruimte in de bestaande stad te benutten voor de verwachte groei in het aantal inwoners, werknemers en bedrijven, kan Nijmegen die compacte stad blijven. Met een duidelijke identiteit en een prachtig omliggend landschap. Door slimme combinaties van woningen, werkplekken en andere functies blijft de stad aantrekkelijk om in te wonen, werken en te verblijven. Dit draagt ook bij aan het toch al gunstige ondernemersklimaat met financieel gezonde en hoogwaardige bedrijven. Nijmegen biedt ook in de toekomst volop ruimte aan voetgangers en fietsers en bewegen wordt aangemoedigd. In combinatie met een sterk openbaarvervoernetwerk blijft de stad leefbaar en bereikbaar.

Het groen van buiten wordt meer de stad in getrokken. Door deze groene verbindingen komt er ruimte voor biodiversiteit (verschillende soorten planten en dieren in een gebied). Ook kan Nijmegen daarmee gevolgen van de klimaatverandering opvangen. De verandering naar een duurzame stad met een circulaire (hergebruik) economie gaat door. Met slim gebruik van energie, die duurzaam is opgewekt. Samen met (regio)partners, inwoners en bedrijven werkt Nijmegen aan de toekomst. Waarbij ruimte wordt geboden aan ideeën die de kwaliteit van de stad ten goede komen. Voor alle ontwikkelingen geldt dat deze in goede afstemming met de omgeving moeten plaatsvinden.

Grondbeleid is ondersteunend aan deze ruimtelijke opgaven, maar grondbeleid gaat verder dan de ruimtelijke opgaven. Grondbeleid is bedoeld om ruimtelijke opgaven mogelijk te maken, maar veel belangrijker nog, om bepaalde (maatschappelijke) doelen in een gebied te verwezenlijken of te versterken.

2.2 Vormen van grondbeleid

Er zijn twee hoofdvormen van grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij **actief grondbeleid** ontwikkelen we als gemeente zelf de gronden die wij in eigendom hebben of willen verkrijgen. Daarmee hebben we veel mogelijkheden van regie. Naast publiekrechtelijke sturing, via het publiekrechtelijk (ruimtelijk) instrumentarium, kunnen we ook privaatrechtelijk sturen. Sturing langs privaatrechtelijke weg geeft juridisch en financieel meer mogelijkheden voor regie dan louter sturing via planologisch-juridische instrumenten.

Doordat we grond aanbieden op de grondmarkt worden wij economisch deelnemer. Eventuele winsten en verliezen komen dan ook aan ons toe. Winsten kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor tekorten op andere locaties. Actief grondbeleid kan grote (financiële) kansen én risico's bieden.

Bij **faciliterend grondbeleid** laten we de ontwikkeling over aan private partijen. Onze rol is dan faciliterend: als een plan van een private partij ruimtelijk in principe aanvaardbaar is, beoordelen wij onder welke voorwaarden het omgevingsplan kan worden gewijzigd of daarvan kan worden afgeweken. Vervolgens verhalen wij de relevante kosten op de private partijen, waarbij we streven naar anterieure overeenkomsten. Slaagt dat niet, dan worden de

kosten verhaald op publiekrechtelijke basis (kostenverhaalsregels in het omgevingsplan). Doordat wij met dit grondbeleid alleen kosten verhalen, kunnen wij in beginsel geen winst maken. Faciliterend grondbeleid leidt tot minder financiële risico's maar ook tot minder (privaatrechtelijke) sturingsmogelijkheden. We sturen daarnaast op de inzet van het publiekrechtelijk (ruimtelijk) instrumentarium door te bepalen welke functies worden toegestaan en in welke omvang. Bovendien kan zowel via het publiekrechtelijk instrumentarium als via de privaatrechtelijke anterieure overeenkomsten gestuurd worden op categorieën als sociale- en middendure huurwoningen en sociale koopwoningen (percentages, plekken, aantallen).

Er bestaan ook vormen waarbij overheid en private partijen ervoor kiezen om **samen** een locatie te gaan ontwikkelen. Dit is een vorm van actief grondbeleid, maar de regie en de risico's worden gedeeld met een private partij. Bij een dergelijke samenwerking kan een gezamenlijke rechtsvorm of onderneming worden gevormd, waarin partijen samen grond inbrengen en deze tot ontwikkeling brengen. Het is ook mogelijk dat er vooraf afspraken worden gemaakt of één van de partijen de (economische) risico's van de ontwikkeling zal dragen. Enkele voordelen zijn het profiteren van elkaars expertise en het delen van de kansen en risico's.

In onderstaande tabel zijn de verschillende vormen met voor- en nadelen opgenomen.

Grondbeleidsvorm	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	- Regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen - Mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkeling tegen te gaan - Kostenverhaal via gronduitgifte - Winstrealisatie	- Financiële ruimte nodig - Financiële risico's - Veel kennis, kunde en capaciteit vereist
Faciliterend grondbeleid	- Minder belasting voor het gemeentelijke apparaat dan actief grondbeleid (uitzonderingen daargelaten) - Weinig risico, de marktpartij draagt het risico	- Beperkte regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen - Geen kostenverhaal via gronduitgifte, alleen via overeenkomst of omgevingsvergunning - Geringe invloed op het starten van locatieontwikkelingen - Geen winstrealisatie
Samenwerkend grondbeleid	- Voldoende regie en sturing op ruimtelijke ambities en doelstellingen - Verdeling van de risico's - Profijt van elkaars expertise	- Positieve grondexploitatie-resultaten moeten doorgaans worden gedeeld - Gemeentelijke ambities kunnen niet geheel worden gerealiseerd, samenwerken is ook het sluiten van compromissen - Veelvuldige en nauwkeurige afstemming nodig

Tabel 1: Voor- en nadelen per grondbeleidsvorm

2.3 Afwegingskader om te komen tot een keuze

De (maatschappelijke) opgaven binnen de gemeente zijn talrijk en concurreren 'buiten' met elkaar om de schaarse ruimte. De aard en diversiteit van deze opgaven en de samenhang tussen de opgaven leidt ertoe dat we steeds meer tot een integrale afweging moeten komen op welke wijze we de ruimte verdelen en inrichten. Met de komst van de Omgevingswet wordt ruimte geboden om vanuit het kader van de Omgevingsvisie, op locatie- en gebiedsniveau tot integrale keuzes en oplossingen te komen, samen met de samenleving. Hiervoor worden aan de voorkant de vele ruimtelijke belangen afgewogen en keuzes op hoofdlijnen gemaakt en vastgelegd in de Omgevingsvisie. Door de opgaven centraal te stellen en de belangen af te wegen kan tot een integrale ruimtelijke ontwikkeling worden gekomen met de meeste toegevoegde maatschappelijke waarde. Grondbeleid is vervolgens een belangrijk middel om een voorgestane ruimtelijke ontwikkeling te verwezenlijken. In deze snel veranderende wereld met veel verschillende, maar samenhangende opgaven staat de uitkomst van de belangenafweging op locatie- en gebiedsniveau op voorhand niet meer altijd vast. Het grondbeleid zal hierop adequaat moeten inspelen. De inzet van grondbeleid vraagt om maatwerk, wendbaarheid en samenwerking. Primair voor één vorm van grondbeleid kiezen doet afbreuk aan de huidige complexe samenleving en daarbij behorende (maatschappelijke) opgaven.

Dit betekent dat de gemeente elke locatie- en gebiedsontwikkeling afzonderlijk weegt voor het te voeren grondbeleid. De maatschappelijke opgaven en de belangenafweging op locatie- en gebiedsniveau geven richting aan het te voeren grondbeleid. Door te werken met een afwegingskader wordt op een uniforme wijze op basis van de opgaven en de locatie specifieke omstandigheden het grondbeleid bepaald. In de nota grondbeleid werd daarbij gesproken over 'situationeel grondbeleid'. In de voorliggende nota wordt de term 'opgavegericht grondbeleid' geïntroduceerd, waarbij nadrukkelijker de relatie met de na te streven doelen en opgaven wordt gelegd.

Afwegingskader grondbeleid

Welke grondbeleidsvorm en daaruit voortvloeiende ontwikkelstrategie voor een specifieke locatie voor de gemeente van toepassing is, moet een resultante zijn van een zorgvuldig afwegingsproces. Om dit proces te faciliteren is een eenduidig afwegingskader nodig. De gemeente hanteert hierbij een afwegingskader dat is opgebouwd uit drie bouwstenen: **impact, regie en effectiviteit**.

Deze bouwstenen bevatten elk een tweetal hoofdvragen die van een (kwalitatief) antwoord dienen te worden voorzien. Onderstaand worden deze hoofdvragen per bouwsteen nader toegelicht.

Impact

- Ambities: In welke mate draagt een ontwikkeling bij aan de ruimtelijke ambities van onze gemeente? Met de beantwoording van deze vraag wordt de link gelegd met de Omgevingsvisie van Nijmegen en eventuele andere visies gekoppeld aan de fysieke leefomgeving, zoals een gebiedsvisie.
- Beleidsdoelstellingen: In welke mate draagt een potentiële ontwikkeling bij aan de beleidsmatige opgaven van onze gemeente? Doel van deze vraag is om de relatie te leggen met (sectorale) beleidsdoelstellingen en – ambities van de gemeente, zoals economisch- en sociaal beleid. Indien initiatieven voor een locatie- of gebiedsontwikkelingen substantieel bijdragen aan ruimtelijke en beleidsmatige doelstellingen, of beter nog meervoudig bijdragen, dan geeft dit een goede indicatie van de impact. Indien beide vragen ontkennend worden beantwoord, dan is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre de gemeente medewerking wil verlenen aan het initiatief.

Regie

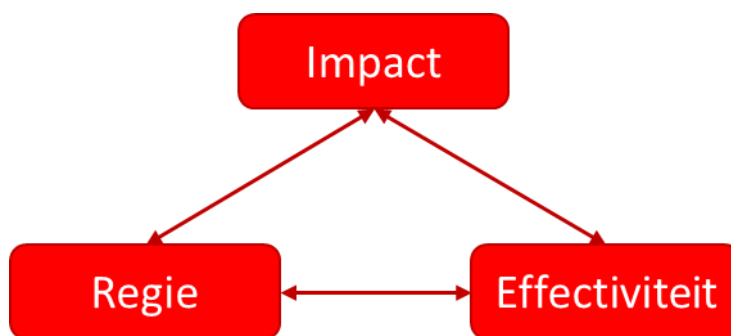
- Eigendomspositie: Kan de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol met bijbehorend beschikbaar instrumentarium voldoende regisseren of is er meer regie gewenst door het innemen van grond- en vastgoedpositie(-s)? Het gaat hier om de vraag of de gemeente voldoende aanknopingspunten heeft/vindt om vanuit het publiekrechtelijk kader te sturen, zoals het omgevingsplan en kostenverhaalsregels. Of dat ambities en doelen beter en sneller bereikt kunnen worden als de gemeente beschikt over grondposities.
- Marktfalen: Bestaat de mogelijkheid dat er onvoldoende initiatieven vanuit de samenleving/markt komen om de gemeentelijke opgaven in te vullen en zo ja, wat is daarvan de oorzaak? De gemeente maakt met deze vraag een inschatting van het risico van marktfalen. Marktfalen treedt op als marktpartijen of andere

initiatiefnemers te weinig kansen zien voor het plegen van een investering. De onzekerheid en daarmee het risicoprofiel is vaak te hoog. Dit kan verschillende, veelal samenhangende, oorzaken hebben, zoals stapeling van ambities, geen sluitende businesscase, innovatieve trajecten, te hoge voorfinanciering in relatie tot de doorlooptijd, geen of te weinig marktpotentie. Indien marktfalen aanwezig is of het risico hierop groot is, kan de gemeente trachten dit marktfalen te reduceren of op te lossen.

Effectiviteit

- Financieel resultaat en risicoprofiel: Staat het verwachte resultaat in verhouding tot de (initiële) investeringen en de risico's? Beantwoording van deze vraag geeft een zakelijke rechtvaardiging of een investering in grond en eventueel vastgoed, ook in verhouding staat tot het risicoprofiel en het uiteindelijke verwachte resultaat.
- Maatschappelijke waarden: Staat een (negatief) resultaat in verhouding tot de maatschappelijke waarden die met een ontwikkeling worden gecreëerd? Waar een zakelijke rechtvaardiging misschien leidt tot een antwoord om niet te investeren, kan juist het maatschappelijk rendement van deze investering van doorslaggevende aard zijn om wel te gaan investeren.

De bouwstenen, de beantwoording van de bijbehorende vragen per bouwsteen en de weging die hieraan wordt gehangen is bij uitstek een onderwerp voor bestuurlijke besluitvorming.



Figuur 1: Bouwstenen in het afwegingskader voor grondbeleid

Het college maakt als uitvoerder van de Omgevingsvisie de afweging welke rol voor de gemeente het meest passend is. In het geval van actief grondbeleid, waar veelal aanzienlijke financiële middelen mee gemoeid zijn, raakt dit het budgetrecht van de raad. Daarom dient de raad een grondexploitatie vast te stellen en maakt zij uiteindelijk de afweging of de gemeente ook daadwerkelijk actief grondbeleid gaat voeren.

In het geval van faciliterend grondbeleid is het college wettelijk bevoegd om anterieure overeenkomsten te sluiten met marktpartijen om daarin het kostenverhaal te verzekeren, maar ook om, voor zover juridisch mogelijk, afspraken te maken over de realisatie van de ontwikkeling. In het MPG zal jaarlijks gerapporteerd worden over de financiële stand van zaken van dit faciliterend grondbeleid maar zal voor nieuwe anterieure overeenkomsten, voor zover openbaar mogelijk, een toelichting worden gegeven op de bijdrage van het project aan de doelstellingen van de Omgevingsvisie en de afweging die het college heeft gemaakt.

Beleidskader 1 | Grondbeleidsvorm

De gemeente kiest voor “opgavegericht grondbeleid”. De gemeente zal per situatie afwegen welke grondbeleidsvorm wenselijk is. Dit betekent dat de rol van de gemeente per opgave of samenstel van opgaven en per locatie kan verschillen: actief, faciliteren of samenwerken. De uiteindelijke grondbeleidskeuze voor een specifieke locatie is de resultante van een afwegingsproces waarbij de bouwstenen impact, regie en effectiviteit leidend zijn.

Besluitvorming grondbeleid

De raad stelt de kaders vast waarbinnen de stad zich ontwikkelt. De raad controleert of het college binnen deze kaders uitvoering geeft aan de ontwikkeling van de stad. Daarnaast heeft de raad een wetgevende rol. De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. De kaders staan in het ruimtelijk domein omschreven in generieke kaderstellende documenten (Omgevingsvisie en Gebiedsvisies) en in de regelgeving (Omgevingsplan).

Het college voert het beleid uit binnen de door de raad vastgestelde kaders (samen met initiatiefnemers en inwoners) en brengt concrete plannen verder binnen de door de raad gestelde kaders. Dit doet het college door (deel)programma's of ambitiedocumenten vast te stellen, overeenkomsten af te sluiten, vergunningen te verlenen en feitelijk te handelen.

Bij actief grondbeleid dient vanwege het budgetrecht een grondexploitatie altijd door de raad te worden vastgesteld. Bij faciliterend grondbeleid speelt dit niet direct en kan de keuze voor faciliterend grondbeleid en het sluiten van een Anterieure overeenkomst met een derde als uitvoering van de omgevingsvisie of gebiedsvisies worden beschouwd en daarmee een bevoegdheid van het college. Om de raad toch in positie te brengen t.a.v. de keuze of faciliterend grondbeleid voor een ontwikkeling op zijn plaats is, geldt dat het college voor zowel faciliterende initiatieven, als voor actieve grondexploitatieprojecten, afstemming zoekt met de raad over het te voeren grondbeleid. Rekening houdend met de kansen en risico's en hoe daarmee om te gaan bij de uitwerking van plannen. De meest geëigende fase hiervoor is het einde van de initiatief- en haalbaarheidsfase van het project (einde van de zogenaamde PIO-fase). In deze fase worden de ruimtelijke en beleidsmatige kaders vastgelegd, evenals de financiële kaders. Het is logisch om hier de uitkomsten van het afwegingskader grondbeleid aan te koppelen en hierover te laten besluiten bij de overgang naar faciliterend (sluiten van een anterieure overeenkomst) of actieve grondexploitatie.

Beleidskader 2 | Besluitvorming grondbeleid

Tijdens de initiatief- en haalbaarheidsfase van een project worden de ruimtelijke-, financiële- en beleidsmatige kaders vastgelegd. Het gaat daarbij om zowel faciliterende initiatieven als voor actieve grondexploitatieprojecten. De afweging en motivering om te kiezen voor een bepaalde vorm, worden expliciet vastgelegd in de besluitvorming richting de raad over de desbetreffende ontwikkeling.

3. Inzet van instrumenten

Een gemeente beschikt over meerdere instrumenten om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken of te sturen. Deels zijn dit publiekrechtelijke instrumenten uit het omgevingsrecht, zoals de omgevingsvisie, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Daarnaast zijn er privaatrechtelijke instrumenten die met name in kunnen worden gezet wanneer de gemeente een meer actieve rol in een ontwikkeling neemt. Wettelijk is het college bevoegd om privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten, mits dit binnen de door de raad vastgestelde kaders te verantwoorden valt. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op deze instrumenten en de bevoegdheden van college en raad.

3.1 Verwerving van grondposities

Minnelijke verwerving

Vertrekpunt voor het verwerven van (grond)posities is om dit op een minnelijke manier te doen. Minnelijke grondverwerving betekent dat de gemeente ernaar streeft om op vrijwillige basis een koopovereenkomst met de eigenaar te sluiten.

Indien het perceel binnen een door de raad vastgestelde grondexploitatie ligt en daarmee het financieel kader door de raad is vastgesteld, is het college bevoegd om een perceel te verwerven binnen dit financieel kader.

Onteigening

Bij onteigening is sprake van gedwongen eigendomsovergang van de eigenaar naar de gemeente om redenen van algemeen belang. Hierbij is een zorgvuldige wettelijke procedure van toepassing. In de Omgevingswet is de procedure aangepast. In grote lijnen ziet de procedure er thans als volgt uit: Nadat een ontwerp-besluit ter inzage heeft gelegen, wijst de gemeenteraad gronden ter onteigening aan in een onteigeningsbeschikking. Na vaststelling wordt de onteigeningsbeschikking bekendgemaakt, ter inzage gelegd en toegezonden aan belanghebbenden en kan de gemeente, vooruitlopend op het onherroepelijk worden van de onteigeningsbeschikking, de schadeloosstellingsprocedure bij de civiele rechter starten. Vervolgens dient de beschikking door de bestuursrechter te worden bekrachtigd (met de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State). Pas nadat de bekrachtigde onteigeningsbeschikking en het bestuursbesluit waarin de grondslag van onteigening (bijvoorbeeld het omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA)) onherroepelijk zijn en de volledige voorlopige schadevergoeding is betaald, kan de onteigeningsakte, door tussenkomst van de notaris, worden ingeschreven in het Kadaster en vindt de eigendomsovergang plaats.

Beleidskader 3 | Grondverwerving

Wanneer de gemeente besluit een actief grondbeleid te voeren, is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Mocht het nodig zijn, dan kan de gemeente onteigeningsinstrumentarium en/of voorkeursrecht op gronden vestigen.

Gemeentelijk voorkeursrecht

Een ander instrument dat de gemeente kan inzetten bij het voeren van een actief grondbeleid, is het vestigen van een voorkeursrecht via een besluit. Dit geeft de gemeente het eerste recht van aankoop wanneer een grondeigenaar de desbetreffende gronden wenst te verkopen. De gemeente is overigens niet verplicht om van deze aanbieding gebruik te maken. Het vestigen van een voorkeursrecht kan alleen op gronden waaraan in het ruimtelijk plan een niet-agrarische bestemming is toegekend én waarvan het gebruik afwijkt van dat plan (toekenning van een niet-agrarische functie, die daar nog niet wordt uitgevoerd). De gemeente kan door het vestigen van een voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om de gronden te verkopen. Hiervoor is het onteigeningsinstrument van toepassing. Door het vestigen van een voorkeursrecht neemt de regie van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin toe. Het voorkeursrecht vormt echter een inbreuk op het recht van grondeigenaren om vrij over hun gronden te beschikken. Daarom wordt het instrument alleen ingezet wanneer de gemeente bij een gewenste ontwikkeling een duidelijke meerwaarde wil krijgen in de regiefunctie. Het voorkeursrecht geeft de gemeente in ieder geval de mogelijkheid eventuele speculatie met gronden voor te zijn.

Uit de Omgevingswet volgt, dat vanwege snelheid, het college bevoegd is om het voorkeursrecht te vestigen, maar de raad het vestigen van het voorkeursrecht dient te bekrachtigen. Daarmee ligt het uiteindelijke mandaat bij de raad. Ook het intrekken van het voorkeursrecht ligt, met het inwerking treden van de nieuwe Omgevingswet bij de raad.

Beleidskader 4 | Vestigen voorkeursrecht

De gemeente kan op basis van de Omgevingswet een voorkeursrecht op gronden vestigen, wanneer daarmee een duidelijke meerwaarde ontstaat voor de gemeentelijke regiefunctie ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen. De meerwaarde moet in een (vertrouwelijk) raadsvoorstel tot het vestigen van het voorkeursrecht worden beargumenteerd. Het vestigen van een voorkeursrecht staat los van de uiteindelijke grondbeleidskeuze van de gemeente voor de desbetreffende locatie. Het voeren van actief grondbeleid is daarmee niet vanzelfsprekend. Het gaat hier uitdrukkelijk om een proactieve rol van de gemeente die op dat moment wenselijk wordt geacht. Dit moet de resultante zijn van het afwegingsproces waarbij de factoren impact, regie en effectiviteit centraal staan.

Strategische aankopen

Het kan wenselijk zijn voor de gemeente om ten behoeve van mogelijk toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen of ter voorkoming van negatieve ontwikkelingen door derden, een grondpositie te verwerven (strategische aankopen), op het moment dat er geen grondexploitatie door de raad is vastgesteld. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan de wens om bepaalde strategische posities in handen te krijgen, een ruilobject te verkrijgen of gebieden op te kopen waar bestaande functies geen toekomst meer hebben.

Handelingssnelheid vanuit de gemeente is veelal cruciaal omdat er mogelijk ook derden zijn die belang hebben bij het eigendom van die gronden en/of objecten. Het college kan besluiten om vanwege moverende redenen tot verwerving van grond en/of opstallen over te gaan, wanneer deze niet in een grondexploitatie zijn opgenomen. In deze gevallen dient de raad door middel van een procedure van wensen en bedenkingen in staat te zijn gesteld om binnen 8 weken te reageren. Voor strategische aankopen tot € 500.000 is het college zelfstandig bevoegd om tot aankoop over te gaan.

Aangekochte gronden en/of opstallen worden verantwoord op de balans. Het risico is aanwezig dat aangekochte gronden en/of opstallen op termijn alsnog niet worden ingezet voor een ruimtelijke ontwikkeling. Afhankelijk van de verwervingsprijs, kan een financiële afwaardering hiervan een gevolg zijn. Dit risico wordt opgevangen in de saldireserve.

Beleidskader 5 | strategische aankopen

Het college kan besluiten om vanwege moverende redenen tot verwerving van grond en/of opstallen over te gaan, wanneer deze niet in een grondexploitatie zijn opgenomen. In deze gevallen dient de raad door middel van een procedure van wensen en bedenkingen in staat te zijn gesteld om binnen 8 weken te reageren. Voor strategische aankopen tot € 500.000 is het college zelfstandig bevoegd om tot aankoop over te gaan.

3.2 Gronduitgifte

Primair uitgifte door verkoop

In geval van een grondexploitatie is er sprake van gronduitgifte van bouwgrond. Gronduitgifte kan bijvoorbeeld plaatsvinden door verkoop, erfpacht en verhuur. Gemeente Nijmegen kiest er voor om bouwgrond primair middels verkoop uit te geven. Verhuur en (erf)pacht leveren namelijk relatief hoge administratieve lasten op, maar zijn niet uitgesloten.

Het college is bevoegd om binnen de financiële kaders van de grondexploitatie tot gronduitgifte over te gaan en de wijze van uitgifte te bepalen. Het college stelt algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken vast, als algemene leidraad bij de verkoop van onroerende zaken.

Proces van verkoop

Als gevolg van het zogenaamde Didam-arrest in 2021 en daaropvolgende jurisprudentie zijn de regels rondom de verkoop van grondposities door gemeenten aangescherpt. Wanneer de gemeente van plan is een onroerende zaak te verkopen en er meerdere geïnteresseerden zijn of redelijkerwijs te verwachten zijn, dient zij gelegenheid te bieden voor mededinging. In overeenstemming met de haar toekomstige beleidsruimte dient de gemeente in dat geval objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria vast te stellen.

Het college is bevoegd om binnen de (financiële) kaders van een grondexploitatie tot gronduitgifte over te gaan en daarmee tevens de afweging op welke wijze een gegadigde wordt geselecteerd.

Gemeente Nijmegen kent primair twee wijzen waarop grondposities worden uitgegeven:

Aanbieden via gemeentelijke website

In geval van los te verkopen bouw kavels ten behoeve van particuliere woningen of bedrijfskavels worden deze locaties openbaar gemaakt via de gemeentelijke website <https://kavelsvastgoed.nijmegen.nl> en eventueel andere marketingkanalen. Via deze weg is iedereen in staat om kennis te nemen van deze kavels en de voorwaarden voor verkoop. Indien naar verwachting de vraag, het aanbod van kavels (ruim) overschrijdt, ontstaat de noodzaak om tot verkoop bij inschrijving over te gaan (zie onder).

Verkoop bij inschrijven al dan niet met voorselectie (tenderprocedure)

In alle andere gevallen zal door een openbare selectieprocedure potentiële gegadigden de mogelijkheid worden geboden om in te schrijven en zal door objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria een partij geselecteerd worden. Afhankelijk van de omvang en complexiteit van de opgave, zal een passende selectieprocedure worden vormgegeven.

Uitzonderingsmogelijkheid

Op basis van jurisprudentie zijn er uitzonderingsmogelijkheden waarbij er kan worden afgezien van een openbare inschrijving of een openbaar bod. In bijlage 2 is een overzicht van deze uitzonderingsmogelijkheden opgenomen. Als het college van mening is dat er sprake is van een uitzonderingssituatie en er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor een specifieke verkoop, zal dit openbaar gepubliceerd worden. Dit zal worden gepubliceerd via de website <https://kavelsvastgoed.nijmegen.nl>.

In de publicatie wordt in elk geval opgenomen:

- het adres en de kadastrale gegevens van de onroerende zaak;
- de motivering (al dan niet onder verwijzing naar één van de uitzonderingscategorieën zoals opgenomen in bijlage 2)
- de termijn waarbinnen een kort geding bij de voorzieningenrechter kan worden aangespannen ingeval men meent ook in aanmerking te komen voor de betreffende onroerende zaak.

In geval gebruik wordt gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid, komt de grondprijs veelal mede tot stand als gevolg van onderhandeling en niet door een openbare procedure waaruit redelijkerwijs automatisch een marktconforme grondprijs volgt. Daarom dient, indien gebruik wordt gemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid de overeengekomen grondprijs en relevante afnamecondities getoetst te worden door een externe taxateur. Daarmee wordt geborgd dat er geen sprake is van staatssteun.

Het college is bevoegd om (vaste) grondprijzen te bepalen voor niet-marktgerelateerde grondprijzen, zoals voor sociale huurwoningen en maatschappelijke functies.

Beleidskader 6 | Gronduitgifte

Grond wordt openbaar verkocht waarbij de grondprijs door de marktwerking wordt getoetst en bepaald, of in uitzonderlijke gevallen 1-op-1 met taxatie. Het college is bevoegd om grondprijzen te bepalen voor niet-marktgerelateerde grondprijzen, zoals voor sociale huurwoningen en maatschappelijke functies.

3.3 Kostenverhaal

Een gemeente is verplicht om (directe) kosten die worden gemaakt t.b.v. een faciliterende ontwikkeling (zoals plankosten of herinrichting openbare ruimte) te verhalen op de initiatiefnemer. Daarnaast zijn er wettelijke mogelijkheden om ook gebiedsoverstijgende kosten te verhalen bij een initiatiefnemer, voor zover die toerekenbaar zijn en redelijkerwijs kunnen worden bekostigd uit de private ontwikkeling.

Het kostenverhaal bij een ontwikkeling kan geborgd worden met kostenverhaalsregels bij een omgevingsplan (publiekrechtelijk kostenverhaal) en met privaatrechtelijke overeenkomsten (anterieure overeenkomsten en posterieure overeenkomsten). Het kostenverhaal in Nederland is zodanig ingericht dat het streven is om via privaatrechtelijke overeenkomsten het kostenverhaal voor een bestemmingswijziging te borgen. Mocht dit niet lukken, dan kan dit ook publiekrechtelijk via kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Het eventueel vaststellen van kostenverhaalsregels is daarmee een bevoegdheid van de raad.

Een anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal wordt verzekerd, is een privaatrechtelijke overeenkomst, waardoor het college wettelijk bevoegd is om deze overeenkomsten aan te gaan. Na besluitvorming door de raad om een ontwikkeling faciliterend mogelijk te maken, is het college bevoegd om een dergelijke overeenkomst aan te gaan.

Jaarlijks wordt bij het MPG een overzicht opgenomen van de financiële stand van zaken van het faciliterend grondbeleid (de anterieure overeenkomsten).

Beleidskader 7 | Kostenverhaal

Uitgangspunt is dat kostenverhaal via een anterieure overeenkomst wordt geborgd. In uitzonderlijke gevallen maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheid om kostenverhaalsregels in het omgevingsplan op te nemen.

4. Beheersing en verantwoording

4.1 Producten en de P&C-cyclus

Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG)

Eenmaal per jaar moeten conform het BBV de gemeentelijke grondexploitaties geactualiseerd worden en opnieuw door de raad worden vastgesteld. Dit vindt plaats met het Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG). Voorheen heette dit de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP). Het MPG is tevens onderbouwing voor de waardering van de grondposities (Bouwgrond in Exploitatie) in de Stadsrekening. Daarom dient het MPG altijd voor de Stadsrekening te worden vastgesteld door de raad.

In afwijking van eerdere jaren, zal, na vaststelling van deze Nota Grondbeleid, de peildatum (boekwaarde) van het MPG op 1-1 van het nieuwe jaar komen te liggen (en niet meer op 1-10). Daarmee is de peildatum van het MPG gelijk aan de peildatum van de Stadsrekening en is er in principe meer consistentie tussen het MPG en de Stadsrekening.

Naast het vaststellen van de geactualiseerde gemeentelijke grondexploitaties, wordt het MPG ook benut als een bredere verantwoordingsrapportage door het college aan de raad. De inhoud van het MPG bestaat uit:

- Toelichting op de stand van zaken van de afzonderlijke gemeentelijke grondexploitaties, inclusief terugblik op het afgelopen jaar en toelichting op verschillen t.o.v. het vorige MPG;
- Toelichtingen op Deelnemingen / samenwerkingen;
- Toelichting op de financiële omvang van de risico's die behoren bij de gemeentelijke grondexploitaties;
- Overzicht van de financiële stand van zaken van de Plannen in Ontwikkeling (PIO);
- Overzicht van de financiële stand van zaken van het faciliterend grondbeleid / kostenverhaal;
- Overzicht van de financiële stand van zaken van de strategische grondportefeuille (MVA).

Daarmee biedt het MPG informatie en inzicht in alle aspecten van het gevoerde grondbeleid en is daarmee, meer dan de paragraaf grondbeleid in de Stadsrekening, het middel om als college verantwoording af te leggen aan de raad.

Beleidskader 8 | Meerjarenperspectief Grondexploitaties (MPG)

Vooruitlopend op de Stadsrekening stelt de gemeenteraad de grondexploitaties in het MPG vast (peildatum 31 december). In het MPG staat tevens informatie over:

- de ontwikkeling van het risicoprofiel (potentieel beslag op de saldireserve);
- overzicht van de financiële stand van zaken van de Plannen in ontwikkeling (PIO's);
- Overzicht van de financiële stand van zaken van het faciliterend grondbeleid / kostenverhaal;
- Overzicht van de financiële stand van zaken van de strategische grondaankopen.

Stadsrekening

In de Stadsrekening volgend op het MPG worden de financiële effecten als gevolg van het door de raad vastgestelde MPG verwerkt. In de paragraaf grondbeleid, de paragraaf Verbonden Partijen en de paragraaf Weerstandsvermogen wordt op hoofdlijnen een toelichting gegeven.

Tussenrapportage en Koersdocument

Voor een aantal complexe gebiedsontwikkelingen, wordt gelijktijdig met de 1^e Voortgangsmonitor/Koersdocument ter informatie een tussenrapportage aan de gemeenteraad aangeboden. Deze tussenrapportage kent een peildatum van 1 april. Op dit moment gaat het om de volgende gebiedsontwikkelingen: Waalsprong, Waalfront, Winkelsteeg en Stationsgebied. In de tussenrapportage wordt ingegaan op inhoudelijke kaders, financiële afwijkingen, risico's, proces/informatie en voortgang/planning. Naar gelang de inhoud van deze tussenrapportage kan het college in het Koersdocument als onderdeel van het begrotingsproces met voorstellen komen om bij te sturen in deze gebiedsontwikkelingen.

Beleidskader 9 | Tussenrapportage

Voor een aantal complexe gebiedsontwikkelingen, Waalsprong, Waalfront, Winkelsteeg Kanaalzone en Stationsgebied, wordt ter informatie een tussenrapportage aan de gemeenteraad aangeboden. Dit gebeurt één keer per jaar, gelijktijdig met de 1e Voortgangsmonitor/Koersdocument.

Stadsbegroting

In de paragraaf grondbeleid van de Stadsbegroting kunnen, volgend op het Koersdocument, door het college voorstellen worden gedaan om te sturen in de gemeentelijke grondexploitaties.

In de paragraaf grondbeleid van de stadsbegroting wordt minimaal het volgende opgenomen:

- Toelichting op eventuele grotere (exogene) ontwikkelingen die tot een financieel effect (kunnen) leiden voor een grondexploitatie of grondexploitaties met een indicatie van het financieel effect;
- Toelichting op eventuele (planinhoudelijke) wijzigingen in grondexploitaties en het financieel effect, volgend uit het Koersdocument;
- Indicatie van de verwachte bijstelling in het risicoprofiel van de grondexploitaties.

Beleidskader 10 | Stadsbegroting

In de Stadsbegroting wordt een indicatie van het financieel effect op het resultaat en risicoprofiel van de grondexploitaties en gebiedsexploitaties opgenomen op basis van de grotere (exogene) ontwikkelingen in de projecten en eventuele (planinhoudelijke) wijzigingen die voortkomen uit het Koersdocument.

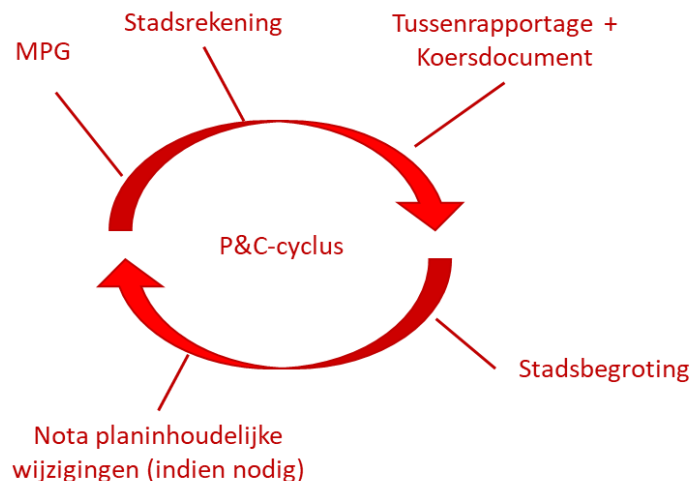
Raadsvoorstel planinhoudelijke wijzigingen grondexploitaties

Indien het college planinhoudelijke wijzigingen in grondexploitaties in het MPG en Stadsrekening wil verwerken en deze wijzigingen vallen buiten het collegemandaat, zoals in paragraaf 4.2 omschreven, dan dient de raad voor 1 januari met een raadsvoorstel een besluit te nemen over deze planinhoudelijke wijzigingen.

Beleidskader 11 | Planinhoudelijke wijzigingen

Indien het college planinhoudelijke wijzigingen in grondexploitaties in het MPG en Stadsrekening wil verwerken en deze wijzigingen vallen buiten het collegemandaat, dan zal het college de raad voor 1 januari middels een raadsvoorstel een besluit voorleggen over deze planinhoudelijke en financiële gewenste wijzigingen.

In onderstaande figuur is de P&C-cyclus van het grondbeleid schematisch weergegeven.



Figuur 2: P&C-cyclus van het grondbeleid

4.2 Financiële middelen en kaders

Bekostiging van het grondbeleid

Gemeente Nijmegen kent geen bestemmingsreserves ten behoeve van het grondbeleid, zoals dit bij andere gemeenten wel gebruikelijk is voor bijvoorbeeld strategische aankopen of de grondexploitaties (grondbedrijf). Daarmee raakt de bekostiging van (nieuwe) projecten en wijzigingen daarin voor Nijmegen direct de saldireserve of begroting.

De middelen uit het Woonfonds kunnen ingezet worden om zowel bij actieve als bij faciliterende ontwikkelingen de financiële haalbaarheid te bevorderen om daarmee de doelen van het Woonfonds te realiseren.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verschillende financiële onderdelen van het grondbeleid en de bekostiging.

Actief Grondbeleid

Vorbereidingskosten actief grondbeleid (PIO)

Om, in het geval van actief grondbeleid te komen tot een grondexploitatie, moeten er voorbereidingskosten worden gemaakt om tot een afweging te komen of actief grondbeleid gewenst is, de eerste plannen op te stellen en tot een concreet voorstel te komen, wat aan de raad kan worden voorgelegd. Dit proces kan enkele maanden tot enkele jaren duren. In de programmabegroting worden middelen opgenomen om voorbereidingskosten te kunnen maken voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingen.

Zolang er redelijkerwijs zicht is op het realiseren van een plan en te komen tot een grondexploitatie, worden deze kosten conform de BBV-regelgeving in de Stadsrekening verantwoord onder de zogenaamde Immateriële Activa (IMVA). Bij het vaststellen van de grondexploitatie, worden deze kosten opgenomen in de grondexploitatie.

Indien blijkt dat er niet langer zicht is op een vast te stellen grondexploitatie, dienen de gemaakte kosten te worden afgeboekt. Hiervoor worden middelen beschikbaar gesteld in de programmabegroting.

Het college is bevoegd om deze zogenaamde Plannen in Ontwikkeling (PIO) te starten. Jaarlijks wordt bij het MPG een overzicht opgenomen van de lopende PIO's met daarbij de financiële omvang van de geactiveerde kosten. Tevens worden daar de eventuele afgesloten PIO's en de benodigde financiële middelen verantwoord.

Grondexploitatie

Aan de financiële verantwoording van een grondexploitatie (formeel: Bouwgrond in Exploitatie) worden door het BBV regels gesteld. Het vaststellen van een grondexploitatie is een bevoegdheid van de raad.

In het raadsvoorstel van een grondexploitatie en tevens in het MPG wordt minimaal de omvang van het grondexploitatie-gebied, het aantal te realiseren woningen en/of voorzieningen (bedrijven, maatschappelijk, etc) en de verdeling naar woningcategorieën (sociale huur, middeldure huur, betaalbare koop en vrije sector) opgenomen.

Ten aanzien van de bekostiging van de grondexploitaties geldt het volgende:

- Winstneming: Naar gelang voortgang, conform de BBV-regels. Winst wordt gestort in de saldireserve
- Verliesvoorziening: De voorziening wordt gevormd ten lasten van de saldireserve. Mutaties in de benodigde verliesvoorziening worden ook verrekend met de saldireserve.

In de kadernota 'Risicomanagement weerstandsvermogen en financiële kengetallen' is vastgelegd op welke wijze de financiële risico's die gepaard gaan met grondexploitaties gewaardeerd moeten worden. De dekking van dit risicoprofiel c.q. het optreden van risico's wordt bekostigd vanuit de saldireserve.

De BBV schrijft voor dat bij grondexploitaties met een looptijd langer dan 10 jaar aanvullende informatie verplicht is. Dit betreft de motivatie voor de langere looptijd en een overzicht met onderbouwing van de risico beperkende maatregelen. Deze moeten in de begroting en jaarstukken worden vermeld. Bij de vaststelling en actualisatie van een grondexploitatie met een looptijd langer dan 10 jaar zal een expliciet beslispunt worden opgenomen waardoor de raad deze langere termijn bekrachtigt. In het MPG zal jaarlijks de motivatie en onderbouwing van de risico beperkende maatregelen worden opgenomen.

Beleidskader 12 | Grondexploitatie

- Winsten en verliezen van een grondexploitatie worden bij de Stadsrekening verrekend met de saldireserve
- In de ontwikkeling van de saldireserve, wordt met de risico's van de grondexploitaties die een potentieel beslag leggen op de saldireserve, rekening gehouden.
- In het MPG zal jaarlijks, bij grondexploitaties met een resterende looptijd langer dan 10 jaar, een expliciet beslispunt worden opgenomen, waardoor de raad deze langere termijn bekrachtigt.

Gebiedsexploitatie

Met de gebiedsontwikkelingen Winkelsteeg en Stationsgebied kent Nijmegen ook projecten waarbij er sprake is van meerdere financiële elementen die gezamenlijk het project mogelijk maken. Deze zogenaamde gebiedsexploitaties bestaan uit:

- Een grondexploitatie met veelal een negatief saldo, dat bekostigd wordt uit de saldireserve;
- Investerings die geactiveerd worden op de balans en waar op wordt afgeschreven. Wordt bekostigd uit de programmabegroting;
- Kostenverhaal (faciliterend grondbeleid): Waarbij er sprake is van een bijdrage van een derde ter dekking van gemeentelijke kosten en eventuele gebiedsoverstijgende kosten.

Conform het vigerende Kader 'Investeren, Waarderen, Activeren en Afschrijven activa' worden investeringen, waarbij het algemeen nut hoger is dan het nut enkel voor de grondexploitatie, geactiveerd en worden de met deze investering samenhangende kapitaalslasten in de programmabegroting opgenomen.

In het MPG wordt in samenhang gerapporteerd over de voortgang van de ontwikkeling en deze drie financiële stromen afzonderlijk. Gelet op de complexiteit, verwevenheid, maar ook continu veranderende BBV-regelgeving, kan

het zo zijn dat er middelen verschoven worden tussen deze financiële stromen. Dit kan daarmee impact hebben op de verliesvoorziening of te activeren investeringen, terwijl binnen de ontwikkeling zelf dit geen effect heeft. De raad is bevoegd om te besluiten over wijzigingen in deze financiële stromen, waarbij dit altijd in samenhang beschouwd zal worden.

Binnen de huidige kaders met betrekking tot risicomanagement is vastgelegd dat alleen voor grondexploitaties het risicoprofiel inzichtelijk wordt gemaakt en daarmee het potentiële beslag op de saldi-reserve. Voor investeringen (ook als onderdeel van een gebiedsexploitatie) wordt geen rekening gehouden met het risico op kostenoverschrijdingen. In het geval van gebiedsexploitaties is de doorlooptijd, verwevenheid en afhankelijkheid tussen de grondexploitatie en investeringskredieten dermate hoog, dat de risico's op kostenoverschrijdingen van de Investerings hoger liggen, dan bij reguliere Investeringsprojecten.

Beleidskader 13 | Gebiedsexploitatie

- Bij gebiedsontwikkelingen met ruimtelijke samenhang die bestaan uit een grondexploitatie en Investerings (en eventueel kostenverhaal) wordt gerapporteerd in de vorm van een gebiedsexploitatie.
- Over wijzigingen in en tussen de financiële stromen van een gebiedsexploitatie wordt altijd in samenhang besloten.

Faciliterend grondbeleid

Vorbereidingskosten faciliterend grondbeleid (PIO)

In geval van faciliterend grondbeleid is het veelal een ontwikkelaar die medewerking vraagt van de gemeente om een plan te kunnen realiseren. De gemeente dient voorbereidingskosten te maken om een dergelijk plan te kunnen beoordelen, een eventuele visie op te stellen en om te komen tot een Anterieure Overeenkomst (AOK) waarin onder andere het kostenverhaal door de gemeente is vastgelegd.

Om te borgen dat de gemeente haar voorbereidingskosten in het geval van het niet sluiten van een AOK kan verhalen, worden garanties gevraagd van de ontwikkelaar of wordt vooraf met een (voorschot)overeenkomst overeengekomen dat de ontwikkelaar vooraf een bedrag aan de gemeente dient te vergoeden. In principe worden daarmee de voorbereidingskosten van de gemeente vergoed door de initiatiefnemer. Mocht blijken dat er toch sprake is van niet verhaalbare kosten (bijvoorbeeld door kostenoverschrijdingen aan gemeentelijke zijde), zal dit vergelijkbaar als de PIO's bekostigd dienen te worden uit de programmabegroting.

Het college is bevoegd om deze voorbereidingskosten (PIO) te maken/ starten. Jaarlijks wordt bij het MPG een overzicht opgenomen van de lopende PIO's (voor zover hier openbaar over gerapporteerd kan worden) met daarbij de financiële omvang van de geactiveerde kosten. Tevens worden daar eventuele tekorten verantwoord.

Beleidskader 14 | Plannen in ontwikkeling (PIO)

- In de programmabegroting zijn middelen beschikbaar gesteld om voorbereidingskosten te kunnen maken voor potentiële ruimtelijke ontwikkelingen, zowel voor actief als voor faciliterend grondbeleid.
- Het college informeert de raad jaarlijks bij het MPG over de voortgang van deze PIO's

Anterieure overeenkomsten (AOK's)

In paragraaf 3.3 is toegelicht dat het kostenverhaal bij faciliterende ontwikkelingen middels anterieure overeenkomsten wordt geborgd. Daarmee is in de basis de bekostiging van gemeentelijke kosten door de ontwikkelende partij geborgd. In die gevallen waarbij de gemeentelijke kosten niet langer geborgd zijn (bijvoorbeeld bij kostenoverschrijdingen) zal dit ten laste worden gebracht van de saldireserve. Middels het MPG legt het college hier verantwoording over af.

Een eventuele bijdrage uit het Woonfonds om een faciliterende ontwikkeling conform de wensen van de gemeente (financieel) mogelijk te maken, kan onderdeel zijn van de bekostiging van de gemeentelijke kosten.

Afwijkingsmandaat college

Wanneer tijdens de uitvoering van een grondexploitatie substantieel inhoudelijk en/of financieel wordt afgeweken van de kaders zoals opgenomen in de laatste door de raad vastgestelde grondexploitatie, dan dient deze wijziging door de gemeenteraad te worden bekrachtigd. Om deze wijzigingen te mogen verwerken in de Stadsrekening, dient het besluit van de raad voor 1 januari te worden genomen en kan in dat geval niet bij het MPG.

In het raadsvoorstel neemt de raad een besluit over het nominale financiële effect van het besluit (dus prijspeil heden), om te voorkomen dat er een volledige herziening dient plaats te vinden. Bij de volgende integrale herziening (veelal het MPG) zal het effect worden verwerkt. Het college kan er ook voor kiezen de grondexploitatie bij wijzigingen integraal door de raad te laten vaststellen, dit kan noodzakelijk zijn bij complexe en/of besluiten met vooral een tijdseffect.

Onder substantiële inhoudelijke wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Wijziging van het oppervlak van het grondexploitatiegebied met meer dan 10% ten opzichte van het laatst vastgestelde oppervlak (met een minimum van 1.000 m²) ;
- Wijziging van het totaal aantal woningen en/of voorzieningen (bedrijven, maatschappelijk, etc) met meer dan 10% ten opzichte van het laatste vastgestelde aantal (met een minimum van 10 woningen of 1.000 M² BVO voorzieningen);
- Wijziging in de verhouding goedkope woningen (sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop) onderling en/of tussen de goedkope woningen en vrije sectorwoningen met 2% punt (met een minimum van 10 woningen);

Onder substantiële financiële wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Een financiële afweegbare tegenvaller op de nog te verwachten kosten en / of opbrengsten, als de betreffende wijziging groter is als 10% van de nog te verwachten kosten en / of te verwachten opbrengsten, met een minimum van € 500.000,-.
- Voor de grondexploitaties Stationsgebied, Waalsprong en Winkelsteeg geldt een minimum van € 2.500.000,-.

Een substantiële financiële wijziging kan bestaan uit het financiële effect van een inhoudelijke wijziging (daarmee een dubbele toets op inhoudelijke wijzigingen) en andere wijzigingen die een financieel effect hebben (bijvoorbeeld hogere verwervingskosten). Dit betreffen wijzigingen die afweegbaar zijn en waarbij de wijziging een inhoudelijke en/of geografische samenhang kent en een substantieel financieel effect kennen.

Verbonden partijen

Bij verbonden partijen (zoals Waalfront) is wettelijk bepaald dat de verbonden partij zelfstandig wijzigingen kan doorvoeren. De raad wordt wel via de procedure van Wensen en bedenkingen in staat gesteld om te reageren.

Beleidskader 15 | Afwijkingsmandaat grondexploitaties college

In geval van een substantiële inhoudelijke wijziging of een substantiële financiële wijziging dient de raad een besluit te nemen over deze wijziging. In andere gevallen is het college bevoegd om een grondexploitatie te wijzigen.

Onder substantiële **inhoudelijke** wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Wijziging van het oppervlak van het grondexploitatiegebied met meer dan 10% ten opzichte van het laatst vastgestelde oppervlak (met een minimum van 1.000 m2);
- Wijziging van het totaal aantal woningen en/of voorzieningen (bedrijven, maatschappelijk, etc) met meer dan 10% ten opzichte van het laatste vastgestelde aantal (met een minimum van 10 woningen of 1.000M2 BVO voorzieningen);
- Wijziging in de verhouding goedkope woningen (sociale huur, middeldure huur en betaalbare koop) onderling en/of tussen de goedkope woningen en vrije sectorwoningen met 2% punt (met een minimum van 10 woningen);

Onder substantiële **financiële** wijzigingen wordt het volgende verstaan:

- Een financiële afweegbare tegenvaller op de nog te verwachten kosten en / of opbrengsten, als de betreffende wijziging groter is als 10% van de nog te verwachten kosten en / of te verwachten opbrengsten, met een minimum van € 500.000,-.
- Voor de grondexploitaties Stationsgebied, Waalsprong en Winkelsteeg geldt een minimum van € 2.500.000,-.

Bijlagen

1. Overzicht bevoegdheden raad en college
2. Uitzonderingsmogelijkheden bij gronduitgifte

Bijlage 1: Bevoegdheden Gemeenteraad en college

	Producten en instrumenten	Bevoegdheid Gemeenteraad	Bevoegdheid College
Grondbeleid algemeen	Vaststellen nota grondbeleid	X	
	Vaststellen Paragraaf grondbeleid (Stadsbegroting en Stadsrekening)	X	
	Vaststellen Voortgangsrapportage Grote Projecten (MPG)	X	
	Vaststellen Tussenrapportage Grote Gebieden (ter informatie naar de raad)		X
	Vaststellen Omgevingsplannen	X	
	Bepalen van actieve, faciliterende of samenwerkende rol in een gebiedsontwikkeling	X	
Actief grondbeleid	Besluit tot maken van voorbereidingskosten om te komen tot een grondexploitatie (PIO)		X
	Vaststellen en afsluiten van een grondexploitatie	X	
	Bepalen over planinhoudelijke en financiële wijzigingen binnen afwijkingsmandaat college		X
Verwerving- en beheer	Vestigen van gemeentelijke voorkeursrecht	X	
	Het laten vervallen van een gemeentelijke voorkeursrecht	X	
	Besluit tot onteigening(sprocedure)	X	
	Verwerven van (grond)posities binnen de kaders van de door de raad vastgestelde grondexploitatie		X
	Verwerven van overige (grond)posities	X	
Gronduitgifte	Vaststellen Algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken		X
	Keuze voor selectiewijze gegadigden en afweging om gebruik te maken van uitzonderingsmogelijkheden		X
	Grondprijsbepaling vaste grondprijs sociale huurwoningen en maatschappelijke functies		X
	Sluiten van gronduitgifte-overeenkomsten binnen de kaders van de door de raad vastgestelde grondexploitatie		X
Samenwerkingsverband	Besluit t.a.v. financiële consequenties samenwerkingsverband	X	
	Oprichting van samenwerkingsverband		X
Faciliterend grondbeleid	Besluit tot maken van voorbereidingskosten om te komen tot een faciliterende ontwikkeling (PIO)		X
	Vaststellen eventuele nota kostenverhaal en / of nota gebiedsoverstijgende kosten	X	
	Vaststellen kostenverhaalsregels als onderdeel van een omgevingsplan	X	
	Sluiten van een Anterieure overeenkomst (AOK)		X

Bijlage 2: Uitzonderingsmogelijkheden bij gronduitgifte

Met betrekking tot de navolgende gevallen gaat de gemeente ervan uit dat redelijkerwijs slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt of na overleg overblijft:

a. Het nakomen van reeds aangegane verplichtingen, zoals bijvoorbeeld verkoop- en bouwclaimovereenkomsten.

Volgens paragraaf 5.4. van de Handreiking¹ van de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) is een bouwclaim² een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op grond waarvan de gemeente aan marktpartijen onroerende zaken kan verkopen, zonder dat een openbare selectieprocedure behoeft te worden gevolgd.

Dit omdat de door de gemeente te verkopen gronden niet los kunnen worden gezien van de door de marktpartijen ingebrachte gronden. Marktpartijen die bouw kavels willen kopen en een bouwclaim hebben enerzijds en marktpartijen die ook die bouw kavels willen verwerven, maar geen bouwclaim hebben anderzijds, zijn dan ook geen gelijke gevallen die gelijk behandeld zouden moeten worden. Voorts kan worden gesteld dat het sluiten van bouwclaimovereenkomsten in beginsel valt binnen de gemeentelijke beleidsruimte;

b. Uitgifte aan zogenaamde verbonden partijen³;

c. Uitgifte waarbij de onroerende zaak grenst, en wordt toegevoegd, aan bestaand eigendom van de koper

Bedrijven kunnen de wens hebben om hun bedrijfsperven te vergroten om meer ruimte te bieden aan hun bedrijfsvoering en eigenaren/bewoners kunnen de wens hebben om hun tuin uit te breiden⁴. In beide typen gevallen kan het zijn dat de gemeente in de gelegenheid is om aan de betreffende wensen te voldoen door verkoop van aangrenzende onroerende zaken aan deze bedrijven dan wel particulieren.

Juist dit aangrenzende karakter levert een objectief, toetsbaar en redelijk criterium op, op grond waarvan redelijkerwijs slechts één gegadigde in aanmerking komt voor de koop van de gemeentelijke onroerende zaken en derhalve een openbare selectieprocedure in dergelijke gevallen niet behoeft te worden gevolgd. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat evident duidelijk is welk bedrijf of welke particulier aan wiens onroerende zaken de gemeentelijke onroerende zaken grenzen voor de koop in aanmerking komt.

Mocht het in voorkomende gevallen zo zijn dat meerdere bedrijven c.q. particulieren eigendommen hebben die grenzen aan het gemeentelijke eigendom dat de gemeente wil vervreemden en meerdere van deze eigenaren aangeven interesse te hebben in de aankoop van de gemeentelijke onroerende zaken, dan is de gemeente

uiteraard wel gehouden om deze eigenaren allen gelijke kansen te bieden op verwerving. Denkbaar is dat de gemeente in een dergelijke situatie kiest voor een zekere verdeling van de gemeentelijke onroerende zaken over de diverse geïnteresseerde eigenaren met aangrenzende onroerende zaken. Indien dit, gelet op de verkaveling die daarvan het resultaat zou zijn, geen redelijke oplossing biedt, dan zou de gemeente over kunnen gaan tot loting. Het verdient aanbeveling om in situaties waarin mogelijk sprake is van meerdere percelen waarvan de

¹ Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte) beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling.

² Bij een bouwclaim (eventueel met realisatietermijn) verkopen private partijen hun grond aan de gemeente. In ruil hiervoor krijgen zij bouwrijpe grond terug van de gemeente. De gemeente kan hierbij de private partijen verplichten de ontwikkeling van die gronden te realiseren.

³ Een Verbonden Partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft. Zie voor een overzicht van voornoemde partijen: <https://verbondenpartijen-nijmegen.pcportal.nl>.

⁴ Bijvoorbeeld middels het toevoegen van snippergroen of reststroken.

eigenaren wellicht allemaal als potentiële gegadigden zijn aan te merken, de kenmerken van het betreffende geval goed in kaart te brengen voordat een werkwijze wordt gekozen

d. Uitgifte aan een partij die reeds een huur-, gebruiks-, pacht-, opstal- of erfpachtrecht ten aanzien van de onroerende zaak heeft;

e. Uitgifte aan woningcorporaties die binnen de gemeentegrens op grond van de Woningwet als toegelaten instelling zijn erkend én waarmee de gemeente prestatieafspraken maakt.

De gemeente stelt zich op het standpunt dat zij, wanneer zij gronden wenst uit te geven dan wel te verkopen aan een toegelaten instelling, géén mededingingsruimte hoeft te bieden. Daar legt de gemeente aan ten grondslag dat voor een woningcorporatie objectieve, toetsbare en redelijke criteria bestaan waardoor bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat alleen de woningcorporatie als serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte/aankoop.

Hierbij speelt mee dat op een corporatie, op basis van de Woningwet, door de gemeente toezicht gehouden kan worden en dat het gewenste langdurige karakter van de sociale woningbouw in de weg staat aan de mogelijkheid van zelfrealisatie door derde(n). Verder neemt de gemeente in overweging het maatschappelijk belang van sociale huisvesting, de woningnood, alsmede het specifieke, gemeenschappelijk doel van woningcorporaties en gemeente in relatie tot de borging van afdoende, structurele, en kwalitatief hoogwaardige sociale huisvesting voor lage inkomens.

Bovendien gelden tussen de gemeente en verschillende woningcorporaties prestatieafspraken, waarbij de gemeente de nakoming ervan door corporaties dient te faciliteren⁵.

f. Uitgifte ter uitvoering van een wettelijke taak en/of plicht, waarbij de gemeente voor huisvesting dient te zorgen (bijv. onderwijs, veiligheid), dan wel op last van een hogere overheid aan een daartoe aangewezen afnemer (bijv. COA);

g. Een bijzondere bestemming die alleen met uitgifte aan een bepaalde partij kan worden gerealiseerd.

Bij deze uitzondering kan bijvoorbeeld aan de navolgende gevallen worden gedacht:

- onroerende zaken ten behoeve van nutsvoorzieningen aan een aangewezen netbeheerder; of
- onroerende zaken met een specifieke maatschappelijke bestemming zoals een ziekenhuis;
- vernieuwende en bijzondere concepten waarvan het college het wenselijk vindt deze door middel van gronduitgifte te faciliteren en waarvan is vastgesteld dat er geen andere partijen zijn die hetzelfde kunnen realiseren.

h. Het nastreven van een bepaald maatschappelijk doel dat alleen met uitgifte aan een bepaalde niet commerciële partij kan worden gerealiseerd;

i. Compensatie met vervangende grond/grondruil.

In het kader van verwerving van onroerende zaken door gemeenten is het een gebruikelijke praktijk om – met name bij de aankoop van onroerende zaken van bedrijven – te proberen om in plaats van een aankoopbedrag (of een schadeloosstelling bij onteigening) vervangende grond elders aan te bieden. De verkoop van de gronden op de vervangende locatie vindt dan plaats in het kader van een – beleidsmatig wenselijke – verplaatsing (van een bedrijf).

⁵ Aangezien er op basis van genoemde prestatieafspraken ieder jaar duidelijk per corporatie wordt afgesproken welke precieze gronden worden uitgegeven, kan een situatie waarin meerdere toegelaten instellingen zich als gegadigden opwerpen zich niet voordoen. Hierdoor kan een uitwerking over de wijze waarop met meerdere toegelaten instellingen ten aanzien van dezelfde situatie dient te worden omgegaan, achterwege blijven.

Het niet via een openbare selectieprocedure maar direct aan het te verplaatsen bedrijf aanbieden van de grond vindt dan plaats op basis van een objectief, toetsbaar en redelijk criterium. Net zoals bij bouwclaims is er feitelijk sprake van ongelijke gevallen: het ene bedrijf verkoopt gronden aan de gemeente en wil daarom een vervangende kavel kopen en andere gegadigden voor die kavel kunnen de gemeente geen gewenste grond (voor bijvoorbeeld woningbouw) bieden.

Meer in het algemeen kan grondruil ook plaatsvinden ingeval van een vastgoed- of gebiedsontwikkeling waarbij een vergelijking tussen de verdeling van de eigendom binnen de te ontwikkelen locatie en de beoogde eigendomsverdeling na realisatie van het project betekent dat partijen over en weer een of meer onroerende zaken aan elkaar verkopen. Ook hier geldt: de betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, die de gemeente beleidsmatig wenselijk acht, kunnen uitsluitend plaatsvinden indien de gemeente en de marktpartij(en) onroerende zaken ruilen.

Zoals in paragraaf 5.3. van de handreiking van de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) reeds aangegeven, eerbiedigt de Hoge Raad de gemeentelijke beleidsruimte en betekent dit dat de grondruil die noodzakelijk is voor een beleidsmatig wenselijke ruimtelijke ontwikkeling een objectief, toetsbaar en redelijk criterium oplevert om de gemeentelijke onroerende zaken die daarin zijn betrokken niet via een openbare selectieprocedure maar via een enkelvoudige aanbidding aan de betreffende marktpartij(en) aan te bieden.

Slotopmerkingen met betrekking tot de uitzonderingen:

Voorgaande lijst met uitzonderingen is niet limitatief. Dit betekent dat zich naast deze concrete uitzonderingen wellicht ook andere uitzonderingen kunnen voordoen, die als dan gemotiveerd dienen te worden.

Hierbij kan gedacht worden aan ingenomen grondposities, ligging van de onroerende zaak, aanspraken of historie op basis waarvan de gegadigde de enige is die redelijkerwijs in aanmerking komt.