

NOTA GRONDBELEID GEMEENTE BERNHEZE 2019-2025

1. Inleiding

De wereld van het grondbeleid is voortdurend in beweging. Zowel op Europees, als op rijksniveau wordt de gemeente veelvuldig geconfronteerd met wijzigingen van (de interpretatie van) wet en regelgeving. Dit gecombineerd met de toegenomen complexiteit van gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingen op de (vastgoed)markt, vraagt om continue aandacht voor het grondbeleid. Hierbij moet steeds in het oog worden gehouden dat het grondbeleid “slechts” een middel is om de gewenste doelen uit te voeren. De gemeente stelt zich namelijk verschillende doelen op verschillende beleidsterreinen. Deze overkoepelende beleidsvlakken staan in feite aan de basis van wat de gemeente uitdraagt en van wat de gemeente wil bereiken. Voor sommige beleidsvlakken is inzet van grond vereist, denk hierbij bijvoorbeeld aan het woonbeleid. In meer of mindere mate is inzet van grond nodig om de gestelde doelen mogelijk te maken. Het grondbeleid voorziet als het ware in spelregels om de inzet van grond op dusdanige wijze in te richten dat de gemeente de diverse beleidsdoelstellingen kan bewerkstelligen. De diverse beleidsterreinen waarbij het grondbeleid een rol heeft zijn:

- Woonbeleid
- Duurzaamheid
- Groen
- Water
- Recreatie
- Infrastructuur
- Bedrijfshuisvesting

Afgezien van het voorgaande vragen de aanpassingen van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten en de vennootschapsbelasting die met ingang van 1 januari 2016 voor overheidslichamen is gaan gelden, aandacht voor het grondbeleid van gemeenten. Daarnaast is in de Financiële Verordening gemeente Bernheze 2017 een artikel opgenomen over het grondbeleid waarin is opgenomen dat het college tenminste eens in de 6 jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid aanbiedt ter behandeling en vaststelling door de raad.

2. Oud versus nieuw grondbeleid

De nieuwe nota grondbeleid gaat voor een groot deel op dezelfde voet verder als de vorige nota grondbeleid. De actualisatie van het grondbeleid heeft echter ook wijzigingen tot gevolg. Voor een toegankelijke nota grondbeleid wordt op deze plek kort en bondig weergegeven op welke onderdelen de nieuwe nota grondbeleid hetzelfde is gebleven als de vorige nota grondbeleid of waar de nieuwe nota afwijkt van de oude. Tevens wordt daarbij verwezen naar de diverse hoofdstukken voor een nadere, inhoudelijke uitleg.

Wat blijft hetzelfde?

1. Het uitgangspunt ‘maatwerk’ wordt voortgezet (hoofdstuk 3).
2. De gemeente draagt verantwoording voor de economische uitvoerbaarheid van de ruimtelijke ontwikkelingen, ook bij particuliere initiatieven (hoofdstuk 6).
3. Minimaal budgettair neutrale bestemmingsplannen waarbij de voorkeur blijft om de kosten te verhalen via anterieure overeenkomsten (hoofdstuk 6).
4. De gemeente ontwikkelt niet alleen zelf maar werkt samen met diverse partijen om de diverse ontwikkelingen mogelijk te maken (hoofdstuk 7)
5. De gemeente maakt gebruik van de beschikbare instrumenten die onder andere door de grondexploitatiewet worden aangeboden (hoofdstuk 4 en 6).
6. De gemeente blijft marktconforme prijzen hanteren (hoofdstuk 5).
7. Gronden zullen niet door de gemeente in erfpacht worden uitgegeven (hoofdstuk 4).

Reeds doorgevoerde wijzigingen

Diverse wijzigingen die sinds de vaststelling van de vorige nota grondbeleid zijn doorgevoerd zijn nu in de nieuwe nota meegenomen.

1. De checklist anterieure overeenkomsten (hoofdstuk 6).
2. Het proces grondverwerving is aangepast en als zodanig in deze nota vastgelegd (hoofdstuk 4).

Wat is nieuw?

1. De grondposities die we de komende 10 jaar niet benutten gaan we afbouwen. (hoofdstuk 4).
2. Als stimuleringsmaatregel wordt de starterslening in het leven geroepen (hoofdstuk 4).
3. De algemene verkoopvoorwaarden worden aangepast. De zelfbewoningsplicht en het anti-speculatiebeding worden daar in opgenomen (hoofdstuk 4).
4. Taxaties ten behoeve van een verzoek tot verkoop van grond vinden voortaan kostendekkend plaats zonder terugbetaling bij verkoop (hoofdstuk 5).
5. De keuze wordt losgelaten voor wat betreft de periode waarvoor een bouwer een woning als sociale huurwoning moet inzetten. Waar eerst een keuze bestond tussen 10 of 15 jaar (met iedere huurperiode een eigen grondprijs), zal in de nota een minimale periode van 15 jaar worden opgenomen (hoofdstuk 5).

3. Hoofdlijn grondbeleid

3.1 Maatwerk

Het nieuwe grondbeleid zet de essentie van het huidige grondbeleid voort. Maatwerk is nodig omdat niet elke locatie hetzelfde is. Elke gebiedsontwikkeling kent zijn eigen kansen en risico's. Per ontwikkeling zal daarom worden gekeken welke strategie het meest effectief is. De gemeente stelt zich niet per definitie passief of actief op. Daarmee ontstaat er noodgedwongen flexibiliteit bij zowel de gemeente als de projectontwikkelaar. Maatwerk kenmerkt zich door een wisselwerking van actief en passief handelen door de gemeente, of een combinatie daarvan. Afhankelijk van welke ontwikkeling/inzet van grond/te dienen doel sprake is, zal de gemeente zich actief of passief in de kwestie mengen. De omstandigheden van het geval bepalen dan ook of actief of passief handelen gewenst is. Het principe van 'maatwerk' met de wisselwerking van actief en passief grondbeleid, naar gelang de situatie daarom vraagt.

Concreet houdt maatwerk in dat de woningbouwtaakstelling in beginsel wordt ingevuld op inbreidingslocaties (inclusief vrijkomend maatschappelijk vastgoed). De gemeente conformeert zich daarbij aan de Brabantse agenda wonen en de ruimtelijke opgave die hier uit voortvloeit. Dit is ook in het bestuursprogramma opgenomen. De gemeente zal daar dan ook indien mogelijk eigen gronden voor inzetten. Het mogelijk maken van woningbouw op eigen gronden laat zich dan ook typeren als actief grondbeleid. Is er geen of niet genoeg eigen grond voorhanden dan zal worden gekeken of de woningbouw op inbreidingslocaties op grond van derden kan worden gerealiseerd. De gemeente treedt in dat geval passief en dus faciliterend op. Kan de gewenste ontwikkeling dan nog steeds niet op een inbreidingslocatie plaatsvinden, dan zal de gemeente gronden verwerven om de ontwikkeling alsnog mogelijk te maken. De gemeente treedt dan actief op. De ontwikkeling op inbreidingslocaties zijn met name kwalitatief van aard. Deze ontwikkelgebieden worden vooral ingezet voor de bouw van CPO senioren woningen of gestapelde bouw etc.

Kan de taakstelling niet op inbreidingslocaties worden ingevuld dan wordt gekeken naar uitbreidingslocaties waar de gemeente zelf grondpositie heeft. Ook in dat geval voert de gemeente actief grondbeleid om de ontwikkeling mogelijk te maken. Is er geen of niet genoeg eigen grond dan zal worden uitgeweken naar gronden van derden. Opnieuw zal de gemeente in dat geval passief optreden. Kan ook dan niet aan de woningbouwtaakstelling worden voldaan dan zal de gemeente een actief grondbeleid voeren en zelf een uitbreidingslocatie verwerven. Het ontwikkelen van uitbreidingslocaties leent zich goed voor kwantitatieve woningbouw zoals de bouw van rij- en hoekwoningen, tweekappers en vrijstaande woningen.

Bij de wisselwerking van actief en passief grondbeleid en bij de overgang van inbreidings- naar uitbreidingslocaties worden steeds de gemeentelijke uitgangspunten en kaders (zoals bijvoorbeeld de woningbouwbehoefte, financiële kaders, doelgroepen) afgewogen en wordt waar nodig bestuurlijke afstemming gezocht.

Wanneer er sprake is van een gemengd eigendom op een ontwikkellocatie, dan wordt er gestreefd naar 1 eigenaar. Afhankelijk van onder andere het type ontwikkeling, risico profiel, ambities van de gemeente, rendement, wel of geen marktinitiatief zal een keuze worden gemaakt uit:

- De gemeente koopt de grond van de overige eigena(a)r(en).
- De gemeente verkoopt haar grond aan de overige eigena(a)r(en).

3.2 Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet treedt naar verwachting in 2021 in werking. De uitgangspunten van het nieuwe grondbeleid zullen te zijner tijd worden meegenomen bij het tot stand brengen van de omgevingsvisie.

4. Actief grondbeleid

4.1 Inleiding

Van actief grondbeleid is sprake indien de gemeente grond aankoopt, of reeds in eigendom zijnde grond, inzet ten behoeve van een ontwikkeling. Daar waar initiatieven uitblijven en/of voor locaties waar de gemeente zelf sturing wil geven aan (de kwaliteit van) ruimtelijke ontwikkelingen zal onderzocht worden of (aanvullend) actief grondbeleid een optie is. Hier zal behoudend en weloverwogen mee worden omgegaan en dit zal per locatie en per situatie beoordeeld moeten worden.

Actief grondbeleid biedt voor de gemeente 3 belangrijke voordelen.

1. De gemeente heeft twee instrumenten om maximaal regie te voeren: het bestemmingsplan en de eigendom van de grond.
2. De gemeente kan haar kosten van de planontwikkeling en planrealisatie verwerken in de uitgifteprijs van de gronden.
3. De gemeente kan een positief rendement maken in het geval de opbrengsten hoger zijn dan de kosten.

Een belangrijk nadeel van actief grondbeleid is dat de financiële tegenvallers ook voor de gemeente komen. Deze tegenvallers kunnen aan de orde zijn als:

- De kosten en kostenstijging hoger zijn dan voorzien.
- De marktconforme opbrengst en opbrengststijging lager uitvallen dan voorzien.
- Door stagnatie in het verkooptempo extra rentekosten ontstaan.

Actief grondbeleid wordt in deze beleidsnota in 3 onderwerpen onderverdeeld:

1. Aankoop

- Grondverwerving
- Voorkeursrecht en onteigening
- Aankoopprocedure

2. Beheer

- Strategische grondvoorraad
- (duurzaam) agrarisch grondbeheer
- Groenstroken
- Openbaar gebied

3. Verkoop

- Verkoop van bouwgrond
- Uitgifte bouwkavels
- Erfpacht
- Stimuleringsmaatregelen
- Grondprijsbeleid
- Toewijzingsstelsel bouwkavels en koopwoningen
- Algemene verkoopvoorwaarden
- Samenwerking met derden

4.2 Grondverwerving

Door grond aan te kopen voert de gemeente actief grondbeleid. Per ontwikkeling zal worden bekeken of het voeren van actief grondbeleid het meest wenselijk is. Enkel als de door de gemeente gestelde doelen worden gediend waar inzet van gemeentelijke grond voor nodig is, koopt de gemeente grond aan. Er zal in ieder geval terughoudend en weloverwogen worden omgegaan met het aankopen van grond. Daar waar de gemeente al gronden in eigendom heeft, zal de gemeente op basis van het vorige

grondbeleid het ingezette actieve beleid voortzetten. Het kan in een dergelijke situatie nodig zijn om de resterende grond in een plangebied ook nog te verwerven om zo het plan vlot te trekken.

Uitgangspunt bij het voeren van actief grondbeleid is dat de financiële middelen beschikbaar zijn. Dat kan een vastgestelde grondexploitatie zijn of een budget dat door de gemeenteraad is vrijgemaakt.

De gemeente heeft het hebben van grond niet als doel op zich. Sterker nog, als het grondeigendom geen doel dient, dan zal de gemeente de grond verkopen. Dit is ook zo verwoord in het bestuursprogramma 2018-2022.

De bevoegdheid tot aankoop van gronden berust bij het college van burgemeester en wethouders. Het college kan en dient in het geval hiertoe aanleiding is, snel en adequaat te handelen. Deze bevoegdheid is in de Gemeentewet vastgelegd in artikel 160 lid 1 onder e. Enkel wanneer de aankoop ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, zal het college op grond van artikel 169 lid 4 van de Gemeentewet de gemeenteraad van te voren moeten inlichten over de aankoop.

Wanneer een voorgenomen aankoop niet past binnen het beschikbare budget of niet past binnen een budget neutrale exploitatieopzet, neemt het college geen besluit over de aankoop dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen dan wel zal aan de raad worden gevraagd om budget vrij te maken.

Het college legt periodiek verantwoording af over de wijze waarop zij invulling geeft aan het aankoopbeleid. In ieder geval vindt deze verantwoording plaats in de jaarrekening die de gemeenteraad jaarlijks vast stelt.

4.2.1 Voorkeursrecht en onteigening

Ter ondersteuning van het aankoopbeleid heeft de gemeente ook wettelijke instrumenten ter beschikking die haar mogelijkheden bieden om aan de doelstellingen invulling te geven. Deze instrumenten zijn de Wet voorkeursrecht gemeente (Wvg) en de Onteigeningswet.

De Wvg biedt de gemeente de mogelijkheid om gronden aan te wijzen waarvoor geldt dat de eigenaar verplicht is in het geval van verkoop, deze eerst aan te bieden aan de gemeente. Dit instrument geeft de gemeente de mogelijkheid om meer grip te krijgen in de grondmarkt indien dat nodig is. Indien nodig om doelstelling te bereiken zal de gemeente Wvg inzetten om haar doelen te bereiken.

Ook het instrument van onteigening kan ondersteunend zijn in het gewenste grondbeleid van de gemeente. De gemeente kan met onteigening grond in bezit krijgen ook al is de eigenaar niet bereid deze aan de gemeente te verkopen. Dat onteigening een grote inbreuk maakt op het eigendomsrecht en dat dus de positie van de eigenaar met veel waarborgen is omgeven, spreekt voor zich. Desondanks zal de gemeente het instrument van onteigening inzetten indien de situatie daarom vraagt.

4.2.2 Aankoopprocedure

Bij verwerving van grond wordt eerst een partijdeskundig waarde-advies opgesteld door een externe partij. Dit dient als financieel kader voor de gesprekken. Vervolgens starten de onderhandelingen.

Na de onderhandelingen brengt een tweede externe partij een taxatierapport uit. Hieruit blijkt of de overeengekomen koopprijs aansluit bij de feitelijke marktwaarde. De resultaten uit het taxatierapport dienen (mede) als motivatie voor een aankoopbesluit door het college en/of de raad.

Deze werkwijze is er op gericht om op een transparante manier op basis van een onafhankelijk advies tot een marktconforme waarde te komen. Dit proces voldoet ook aan de regelgeving van het NRV. In 2015 is het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) opgericht. Door de oprichting van het NRVT is een duidelijke scheiding ontstaan tussen makelaars en taxateurs. Het is aan een taxateur niet toegestaan om een taxatierapport op te stellen in een transactie waarbij hij ook als makelaar / adviseur betrokken is. De onafhankelijkheid van de taxateur komt daarmee namelijk in het geding. Het is aan een taxateur wel toegestaan om een "partijdeskundig waarde-advies" uit te brengen. In een dergelijk advies doet de taxateur uitspraak over de waarde van onroerend goed, in zijn hoedanigheid als "partijdig" adviseur voor één van de partijen. Omdat hij niet optreedt als onafhankelijk taxateur, is het hem ook toegestaan om de onderhandelingen uit te voeren. Na afloop van de onderhandelingen laten we door een onafhankelijk taxateur toetsen of het onderhandelingsresultaat een marktconforme prijs betreft.

Het NRVV bewaakt, waarborgt en bevordert de onafhankelijkheid, integriteit en kwaliteit, en fungeert als centraal register van vastgoedtaxateurs.

Indien naar het oordeel van het college blijkt dat de taxatiekosten niet opwegen tegen de aankoopkosten, dan blijft de taxatie achterwege.

4.3 Beheer

4.3.1 Tijdelijke grondvoorraad

Het actieve grondbeleid van de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat er voldoende grond op voorraad is op strategische locaties om, met name woningbouwplannen te ontwikkelen nu de markt weer aantrekt. De financiering van deze gronden die nog niet positief bestemd zijn (voor de realisatie van ruimtelijke plannen), maar waarvan de verwachting is dat deze op termijn wel positief bestemd zullen worden verliep in het verleden via de "Reserve strategische voorraad gronden". De provincie heeft bij de begroting 2019 bepaald dat financiering van de strategische gronden via een reserve niet langer geoorloofd is. Om die reden is de reserve strategische gronden per 1-1-2019 komen te vervallen en verloopt de financiering via de reguliere begroting. Daarmee hebben deze gronden feitelijk dezelfde status als andere gemeentelijke eigendommen. De gronden zijn gewaardeerd op basis van de actuele bestemming of, indien lager, op de historische verwervingsprijs.

Grond waarvan in alle redelijkheid niet kan worden volgehouden dat deze binnen 10 jaar nodig is voor de realisatie van ruimtelijke ambities of bijvoorbeeld duurzaamheidsambities, wordt verkocht. Voor zo ver de gronden niet vrij beschikbaar zijn, zal de gemeente de grond vrij beschikbaar maken.

4.3.2 Agrarisch grondbeheer

De gemeente Bernheze heeft een flinke voorraad grond in eigendom. De voorraad gronden wordt door de gemeente beheerd. In de meeste gevallen gebeurt dit door deze grond in eenmalige pacht uit te geven. Primaair uitgangspunt bij dit beheer is dat het is afgestemd op de voorgenomen ontwikkeling en realisatie van plannen. Daarnaast spelen aspecten als duurzame landbouw en biodiversiteit een rol. Bij de verpachting van de gronden zoekt de gemeente naar de optimale balans tussen opbrengstenmaximalisatie en de gemeentelijke duurzaamheidsambities.

Van de verpachte grond is circa 220 hectare in gebruik als agrarische grond en deze wordt op eenmalige basis (120 hectare) of op langdurige basis (100 hectare) verpacht. De andere gronden zijn op dit moment in gebruik als overhoek, paardenwei, volkstuin, sportcomplex, zweefvliegveld, golfbaan of recreatieoord. Veel van deze gronden zijn historisch bezit. De gemeente kan niet zomaar beschikken over een groot deel van deze gronden vanwege de langlopende contracten en bijbehorende wettelijke regelingen zoals die gelden voor langdurige pachtovereenkomsten, erfpacht en opstalovereenkomsten.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat van de 120 hectare die op eenmalige basis wordt verpacht, maar liefst 69 hectare in beheer is ten behoeve van het toekomstige regionale bedrijventerrein Heesch-West.

Momenteel zijn we ons agrarisch grondbeheer aan het heroverwegen. In de nieuwe nota agrarisch grondbeheer zullen eveneens de resultaten van de pilot 'duurzame verpachting landbouwgronden' worden meegenomen.

4.3.3 Overhoeken

In de gemeente is al enige tijd het project 'aanpak onrechtmatig grondgebruik en verkoop reststroken' bezig. Met dit project is in kaart gebracht in welke mate er sprake is van ongeregistreerd grondgebruik van gemeentegrond. Dit project wordt per dorpskern uitgewerkt.

De kernen Loosbroek, Nistelrode en Heeswijk-Dinther zijn inmiddels afgewikkeld, op enkele dossiers na waar vanwege het bijzondere karakter meer tijd voor nodig is. De kern Heesch is nu in behandeling. Ongeveer 1/6e deel van de gehele kern is nu afgehandeld. Na de kern Heesch komt de kern Vorstenbosch aan bod. Naar verwachting is dit project afgerond in de loop van 2021.

4.3.4 Openbare ruimte

In beginsel wordt het openbaar gebied door de gemeente beheerd. Ook bij ontwikkelingen waarbij nieuw openbaar gebied ontstaat, zal deze aan het areaal van de gemeente worden toegevoegd. De

gemeente heeft op die manier de meeste grip op de kwaliteit en onderhoud van het openbaar gebied. In uitzonderlijke gevallen waar de situatie er om vraagt kan van dit uitgangspunt worden afgeweken.

4.4 Uitgifte bouwkvavels

Het gronduitgiftebeleid is een belangrijk onderdeel van het grondbeleid. Er bestaan verschillende vormen van gronduitgifte. Hierbij kan gedacht worden aan: verkoop, verhuur, verpachting, vestigen van een recht van erfpacht en/of een recht van opstal. Deze opsomming is niet uitputtend bedoeld. Het voert te ver om een complete beschouwing van alle vormen van gronduitgifte in deze nota op te nemen. Daarom worden in deze nota slechts de vormen die van belang (kunnen) zijn voor de exploitatie van bouwgrond in Bernheze toegelicht, te weten: verkoop en erfpacht.

4.4.1 Grondverkoop

De ruwe bouwgrond wordt op enig moment door de gemeente bouwrijp gemaakt en wordt vervolgens als bouwkvavels verkocht. Door middel van de verkoop van bouwgrond worden de kosten van het in exploitatie nemen van een plangebied verhaald. Marktconforme prijzen zijn daarbij het uitgangspunt.

4.4.2 Erfpacht

De gemeente Bernheze is terughoudend met de uitgifte van bouwgrond in erfpacht. De gemeente is nog wel gebonden aan enkele erfpachtcontracten (Wildhorst en een woonzorgcomplex in Heeswijk-Dinther). Het beleid in deze blijft er op gericht om de (blote) eigendom aan de desbetreffende erfpachters te verkopen.

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft de grond van de gemeente te houden en gebruiken als ware hij de eigenaar. Hiervoor betaalt de erfpachter een vergoeding (de canon) aan de gemeente. De grond blijft weliswaar in (bloot) eigendom van de gemeente, maar de zeggenschap en de sturingsmogelijkheden die de gemeente erover houdt zijn beperkt.

Wanneer erfpacht wordt ingezet als instrument om de woningmarkt te stimuleren, wordt de financiering van de grond losgekoppeld van de financiering van de woning. De koper heeft dan alleen een hypotheek nodig voor de financiering van de koopsom van de woning. Om de grond (het recht van erfpacht) te kunnen financieren gelden de volgende voorwaarden:

- Uitgifte in erfpacht geschiedt voor onbepaalde tijd.
- De erfpachter heeft geen verplichting tot aankoop van de grond (eventueel wel een recht).
- De erfpachter is periodiek (jaarlijks) canon verschuldigd.
- De canon is marktconform (gelijk aan de grondwaarde vermenigvuldigd met het rentepercentage bij vestiging van het recht van erfpacht).
- De canon wijzigt alleen door indexatie of herziening.

Worden andere voorwaarden gehanteerd dan zal een bank in de regel niet bereid zijn om de grond (het recht van erfpacht) te financieren. Overigens zal de bank de financieringsberekening van de maximaal haalbare hypotheek mede baseren op de te verwachten woonlasten. In deze woonlasten wordt de erfpachtcanon meegenomen.

Voor de gemeente als bloot eigenaar kunnen de voordelen van erfpacht zijn:

- Eventuele waardevermeerdering van de grond op termijn komt ten goede aan de gemeente.
- Een extra middel (naast het ruimtelijke ordeningsrecht) om het gebruik van de grond conform bestemming te handhaven.
- Vergroten/stimuleren van de afzetmarkt voor woningen.

De nadelen zijn voor de gemeente echter groter dan de voordelen:

- De gemeente ontvangt niet direct de volledige koopsom van de grond. De waarde van de blote eigendom blijft in de boeken staan en moet regelmatig tegen het licht worden gehouden.
- Bij de verkoop van bouwgrond, is de gemeente "klaar" zodra de juridische levering heeft plaatsgevonden. Het beheren van erfpachtovereenkomsten (innen van de canon, indexering, juridische procedures etc.) brengt daarentegen langdurige administratieve lasten met zich mee. Dit is geen "core business" van de gemeente.
- Wanneer de erfpachter zijn betalingsverplichtingen niet na kan komen, zou de erfpacht kunnen worden beëindigd. Dit heeft echter als consequentie dat de gemeente de opstallen aan de erfpachter dient te vergoeden. Vanuit het voorzichtigheidsprincipe zou het goed zijn om voor dit soort situaties geld te reserveren en een verplichting op te nemen op de balans.

• Omdat een bank enkel financiert indien er sprake is van erfpacht met onbepaalde tijd, krijgt de gemeente de uitgegeven grond nooit meer terug en blijft zij tot in lengte van dagen gebonden aan de gemaakte afspraken.

Gelet op het voorgaande wordt geconcludeerd dat de uitgifte van bouwgrond in erfpacht door de gemeente geen duurzame oplossing voor de lange termijn is. De gemeente zal daarom geen bouwgrond voor woningbouw in erfpacht gaan uitgeven, maar laat dit aan de markt over.

Ook in andere gevallen dan woningbouw wordt geen grond in erfpacht uitgegeven. Niet alleen gelden dezelfde financieringsperikelen, ook is sprake van dezelfde afweging van voor- en nadelen waaruit geconcludeerd wordt dat het uitgeven in erfpacht geen duurzame oplossing is voor de lange termijn.

4.4.3 Stimuleringsmaatregelen

Het voorliggende grondbeleid komt tot stand in een tijdsgewricht waarbij stimuleringsmaatregelen nodig zijn om met name de starter op de woningmarkt te krijgen. Die doelgroep heeft te maken met het probleem dat zij geen koopwoningen kunnen financieren omdat de maximale leencapaciteit lager is dan de kosten van de goedkoopste koopwoningen. Ook op landelijk niveau wordt onderzocht welke middelen er zijn voor een gemeente om starters meer mogelijkheden te geven. Wij houden dit nauwlettend in de gaten en sluiten aan op eventuele nieuwe mogelijkheden om starters te helpen.

Er zijn reeds voorzieningen voorhanden om de starter tegemoet te komen. Voorbeeld is de KOLAT woningen. Hierbij wordt de woning eerst een periode gehuurd om later aangekocht te worden. Een andere voorziening is de grondbank waarbij met een erfpachtconstructie (die door een derde wordt gefinancierd) een splitsing wordt gemaakt tussen de grond en de woning. De gemeente ziet hierin geen rol voor zichzelf maar laat dit aan de markt over.

Een andere voorziening die in het verleden succesvol is gebleken wordt wel (opnieuw) in het leven geroepen, namelijk de starterslening. Het budget dat in het verleden is ingezet voor het verstrekken van startersleningen is door het terugbetalen door leningsnemers dan ook nog steeds beschikbaar voor een groot deel. De verordening starterslening wordt separaat ter vaststelling aan de gemeenteraad voorgelegd nadat de raad heeft ingestemd met deze nota grondbeleid.

4.4.4 Toewijzingssysteem bouwkavels en koopwoningen

Op 1 januari 2017 is het "toewijzingssysteem voor de uitgifte van bouwkavels in de gemeente Bernheze 2017" in werking getreden. Kortgezegd wordt hierin bepaald dat de verkoop van bouwkavels wordt gepubliceerd, dat geïnteresseerden zich in kunnen schrijven en dat er vervolgens wordt geloot. Op dit moment is er geen aanleiding dit toewijzingssysteem aan te passen.

Projectmatige koopwoningen worden verkocht door ontwikkelaars/bouwers. Wij leggen hen geen voorwaarden op in verband met de toewijzing. Wij zien geen aanleiding hierin verandering aan te brengen.

4.4.5 Algemene verkoopvoorwaarden

Op 1 januari en 1 februari 2012 zijn de algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van bouwgrond voor woningbouw respectievelijk bedrijfsterreinen in werking getreden. De algemene verkoopvoorwaarden voor de verkoop van bouwgrond is destijds ter stimulering van de verkoop aangepast. Er werd toen al besloten om elke verplichting om de grond zelf te gebruiken te schrappen, bovendien is het verbod om te verhuren/door te verkopen geschrapt. Daarnaast wordt kopers een langere termijn (26 weken) gegund om de akte van levering te laten passeren. Dit mede om kopers tegemoet te komen die gebonden zijn aan de steeds strengere eisen die banken stellen in verband met de financiering.

Nu verkeren we in betere tijden. Sterker nog, we merken dat steeds vaker grond wordt gekocht als belegging. Steeds meer geïnteresseerden (waaronder beleggers) schrijven zich in op meerdere kavels. De kans bestaat hierdoor dat niet iedereen even veel kans heeft om ingeloot te worden. We gaan de algemene verkoopvoorwaarden dan ook aanscherpen. De zelfbewoningsplicht in combinatie met het antispesulatie beding zal in het leven worden geroepen. De achterliggende gedachte is dat speculanten er niet met de kavels van daadwerkelijk geïnteresseerden vandoor gaan. De nadere spelregels zullen worden omschreven en vastgelegd en de algemene verkoopvoorwaarden.

Bij de verkoop van bedrijfskavels op het bedrijventerrein Retsel wordt bekeken of de algemene verkoopvoorwaarden bedrijfsterreinen nog actueel zijn of aanpassing behoeven.

5. Grondprijsbeleid

5.1 Inleiding

De notitie grondprijsbeleid werd op 12 december 2013 door de gemeenteraad vastgesteld. Destijds was de notitie grondprijsbeleid als bijlage van de nota grondbeleid opgenomen. In de voorliggende nota grondbeleid is het grondprijsbeleid integraal onderdeel van de nota grondbeleid.

In 2013 al werd besloten om gronden uit te gaan geven op basis van marktconforme grondprijzen. Een belangrijke rol bij de vaststelling van marktconforme prijzen is weggelegd voor de taxatiecommissie. Deze commissie adviseert over de hoogte van de te hanteren prijzen. De vaststelling van de prijzen gebeurt door het college van burgemeester en wethouders. Op dit moment zijn er geen redenen om dit beleid bij te stellen. Wel is het noodzakelijk om de notitie grondprijsbeleid op onderdelen te actualiseren en waar nodig aan te vullen en te verduidelijken.

5.2 Doelstelling en opbouw grondprijsbeleid

Doelstelling van deze notitie is het op transparante wijze vastleggen van de gehanteerde uitgangspunten voor de wijze van grondprijsbepaling voor de verschillende functies. De uitgangspunten dienen als basis voor de vaststelling van de marktconforme grondprijzen ten behoeve van de uitgifte van grond, het opnemen van marktconforme grondprijzen in gemeentelijke grondexploitaties, (exploitatie)overeenkomsten en exploitatieplannen.

5.3 Beleidskader en bevoegdheden 5.3.1 Beleidskader

Marktconformiteit speelt een belangrijke rol in de regelgeving omtrent verboden staatssteun. Om te voorkomen dat grondtransacties tussen overheden en ondernemingen aspecten van staatssteun bevatten, gaat het er kort gezegd om dat er een marktconforme prijs wordt betaald voor de vervreemding (zoals aankoop, verkoop of verhuur) van grond of een gebouw.

Het gemeentelijk grondprijsbeleid heeft met de komst van de Grondexploitatiewet/afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een belangrijke rol gekregen binnen het kostenverhaal. De in een exploitatieplan te hanteren verwachte opbrengsten hebben namelijk niet alleen invloed op het resultaat en daarmee de hoogte van de te verhalen kosten, maar de verdeling van de verhaalbare kosten vindt ook plaats naar rato van de opbrengstcapaciteit van de te bebouwen percelen. Percelen met de meeste opbrengstcapaciteit dragen het meest bij aan de verhaalbare kosten. Deze opbrengstcapaciteit zal daarom op een inzichtelijke wijze opgebouwd moeten zijn. Bij het opstellen van een exploitatieopzet behorende bij een exploitatieplan wordt uitgegaan van de fictie dat de gemeente alle gronden zelf verwerft, bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft. In deze exploitatieopzet wordt dus gerekend met de te verwachten "gemeentelijke" uitgifteprijs. In de toelichting op de Wro is uitdrukkelijk vermeld dat de te verwachten opbrengsten marktconform zullen moeten worden benaderd. Marktconform betekent in dat kader dat de toekomstige functie bepalend is voor de hoogte van de grondprijs.

5.3.2 Bevoegdheden

Het schema hieronder geeft weer welke bevoegdheden de raad en het college in deze hebben. Het is een klassieke verdeling: de raad stelt de kaders vast en controleert terwijl het college de uitvoering verzorgt binnen de gestelde kaders.

Bevoegdheid	Soort activiteit	Bevoegd orgaan
Vaststellen en herzien van het Kaderstelling	grondprijsbeleid (met de nota grondbeleid)	Raad
Vaststellen van grondprijzen	binnen de kaders van het grond(prijs)beleid en wet- en regelgeving	Uitvoering College

Aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten voor grondtransacties binnen de kaders van het grond(prijs)beleid Uitvoering College

5.4 Grondprijsbeleid gemeente Bernheze

De gemeente Bernheze heeft er al in 2001 voor gekozen een taxatiecommissie in het leven te roepen. De opdracht die aan de commissie werd gegeven was: het adviseren over marktgerichte verkoopprijzen voor alle doeleinden. Hierbij moet in ieder geval rekening worden gehouden met:

- de (toekomstige) bestemming van de grond en de daarbij behorende bouw en gebruiksmogelijkheden;
- de omgevingscondities, bijvoorbeeld: ligging, nabijheid voorzieningen, ontsluitings- en parkeermogelijkheden;
- de situatie op de (grond)markt (verhouding vraag en aanbod);
- de invloed van milieutechnische maatregelen;
- de bodemgesteldheid (funderingsgrondslag);
- het te verwachten rendement voor verhuur en belegging;
- lokale en regionale marktomstandigheden;
- externe factoren op macroniveau (economische verwachtingen, rentestand, inflatie, regelgeving).

De huidige werkwijze laat zich als volgt samenvatten:

- De taxatiecommissie bestaat uit 3 leden, die zijn beëdigd en gecertificeerd zijn bij het NRVT als register-taxateur, aangevuld met minimaal 1 ambtenaar van het domein Leefomgeving, cluster grondzaken. Indien nodig wordt een externe deskundige voor een commissievergadering uitgenodigd, zoals bijvoorbeeld een bouwkostendeskundige.
- De grondexploitaties worden twee maal per jaar herzien: bij het opstellen van de begroting en bij het opstellen van de jaarrekening. Op deze momenten wordt de marktconformiteit van de grondprijzen getoetst door taxatiecommissie.
- Indien gewenst wordt de taxatiecommissie vaker dan twee maal per jaar (tussentijds) bijeen geroepen.
- De gegevens die nodig zijn om een taxatie te maken worden op voorhand aan de afzonderlijke leden van de taxatiecommissie toegestuurd.
- Alle relevante documenten worden van te voren aan de leden van de taxatiecommissie toegezonden. Tijdens de vergadering worden de diverse dossiers plenair besproken. De taxatiecommissie komt uiteindelijk tot een unaniem advies. Dit advies wordt verwerkt in een standaard taxatierapport.
- Het grondprijzenadvies wordt zo nodig voorzien van een kritische ambtelijke reactie c.q. een ambtelijk advies en aan het college ter besluitvorming voorgelegd. Het college van burgemeester en wethouders stelt de grondprijzen vast.
- Er wordt met een roulatiesysteem gewerkt waarbij bij toerbeurt (minimaal) een van de taxateurs na een periode van een jaar vervangen wordt door een andere taxateur. Zodoende heeft elke taxateur gedurende maximaal 3 aaneengesloten jaren zitting in de commissie.

Het huidige systeem heeft voor- en nadelen. Het is zaak de werkwijze zodanig aan te passen dat de voordelen behouden blijven en de nadelen worden weggewerkt.

Onafhankelijke taxateur

Er wordt uitsluitend gewerkt met makelaars/taxateurs die minimaal als Register-Taxateur (RT) zijn beëdigd en geregistreerd staan c.q. gecertificeerd zijn via het NRVT dan wel beëdigd lid zijn van een andere beroepsorganisatie op het gebied van taxaties. Iedere taxateur moet een ter zake doend erkend diploma kunnen overleggen en minimaal 3 jaar ervaring hebben.

Enerzijds is het van groot belang te werken met makelaars/taxateurs uit de directe omgeving aangezien zij de plaatselijke markt als geen ander kennen. Anderzijds is het zo dat deze deskundigen om dezelfde reden juist ook door marktpartijen worden ingeschakeld. Dit probleem wordt ondervangen door te werken met een commissie van 3 externen en minimaal 1 ambtenaar. Het is nog niet voorgekomen en het zal naar verwachting ook niet vaak voorkomen, dat er meer dan 1 externe taxateur betrokken is bij een bepaald project. Als een taxateur betrokken is bij een project zal hij/zij dat zelf moeten melden. Er zijn dan 2 mogelijkheden: de betreffende taxateur onthoudt zich van advies of er wordt een andere taxateur ingeschakeld. In de praktijk wordt voor de eerste optie gekozen.

Transparantie

Om de transparantie voor raadsleden te garanderen zal elk half jaar een overzicht van de door het college vastgestelde grondprijzen op raadsnet worden geplaatst en het daaraan ten grondslag liggende taxatierapport zal ter inzage worden gelegd via de griffier. Ook in geval van tussentijdse adviezen en

prijsvaststelling zal hierover informatie op raadsnet worden geplaatst en zal het onderliggende taxatierapport ter inzage worden gelegd.

Het college is bevoegd om de prijzen vast te stellen en kan van het advies van de taxatiecommissie afwijken. Dit kan echter niet zonder goede onderbouwing/motivering. Als het college een afwijkend besluit neemt, zal de daaraan ten grondslag liggende motivering tegelijk met het taxatierapport via de griffie ter inzage worden gelegd. Hierbij wordt opgemerkt dat het vaststellen van een hogere prijs geen problemen oplevert voor wat betreft staatssteun, terwijl het vaststellen van een lagere prijs wel tot staatssteun-problemen kan leiden. Dit laatste, het vaststellen van een lagere prijs, is tot op heden dan ook nog niet voorgekomen.

5.5 Economische ontwikkelingen

Het centrale uitgangspunt van deze notitie is marktconformiteit. Het niveau van de marktconforme grondprijzen wordt in grote mate bepaald door de economische omstandigheden/de markt. Het is daarom van belang om deze continue te blijven monitoren. De onroerend goed markt (vraag en aanbod) wordt mede beïnvloed door de economische omstandigheden en deze zijn daarom ook van invloed op de gronduitgifte en de grondprijzen. Invloedrijke factoren zijn onder andere de loon- en bouwkostenontwikkeling, de inflatie, de economische groei, de koopkrachtontwikkeling, (on)zekerheden rondom werkgelegenheid, financiering, de (hypotheek)rente(aftrek) en de BTW.

Sociale woningbouw

De Woonvisie heeft een duidelijk doel tot het realiseren van meer sociale huurwoningen voor de juiste doelgroep. Iedere partij die een bijdrage levert aan deze opgave is belangrijk en wordt hetzelfde behandeld. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen particuliere en bedrijfsmatige sociale verhuurders. Op basis van de provinciale bevolkings- en woningbehoefteprognose groeit Bernheze in ieder geval nog tot 2030 en is de behoefte aan sociale huurwoningen blijvend. Het is daarom belangrijk de sociale verhuur ook langjarig veilig te stellen. Om dit te stimuleren hanteren we een huurperiode van 15 jaar waarvoor een bouwer de woning moet inzetten als sociale huurwoning. Eerst was een huurperiode van 10 jaar (met een eigen grondprijs) ook mogelijk. Daarmee zijn de sociale huurwoningen langer beschikbaar voor de betreffende doelgroep en blijft de woningvoorraad van de sociale huurwoningen in de gemeente langer in stand.

In de basis geldt ook voor bouwgrond die verkocht wordt voor de bouw van een sociale huurwoning een marktconforme grondprijs. Echter om ook de sociale verhuurder te verleiden en tegemoet te komen in de verhuurtermijn hanteren we de volgende grondprijzen voor sociale woningbouw (peildatum 2017).

doelgroep max. huur 15 jaar verhuur
primair €635,05 €18.788
secundair €710,68 €22.500

De prijzen zijn gebaseerd op advies van de taxatiecommissie.

De grondprijzen worden met dezelfde index aangepast als de index die op de huurgrenzen wordt toegepast.

Bedrijven, kantoren en commerciële voorzieningen

De gemeente Bernheze hecht veel belang aan het behouden en versterken van haar bedrijventerreinen. De focus ligt op het vitaal houden van bestaande terreinen. Pas wanneer de behoefte aan nieuw bedrijventerrein daadwerkelijk is aangetoond, zet de gemeente in op het ontwikkelen van nieuw terrein.

Uitgangspunt is dat er een marktconforme prijs in rekening wordt gebracht.

Niet commerciële voorzieningen/maatschappelijk vastgoed

Onder niet-commerciële voorzieningen worden verstaan die voorzieningen die vanuit een maatschappelijk oogpunt, zonder winstdoelstelling, worden gerealiseerd. Omdat deze voorzieningen vanuit een niet-commerciële doelstelling worden geëxploiteerd is het bepalen van een marktconforme grondprijs niet verplicht c.q. is staatssteun toegestaan. De Europese Commissie heeft een lijst opgenomen met maatschappelijk vastgoed dat voor staatssteun in aanmerking komt, zoals bijvoorbeeld buurthuizen, multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening, wijkspportvoorzieningen en gemeenschapscentra.

Het college stelt de grondprijzen vast. Hierbij is het mogelijk, maar niet noodzakelijk dat het college advies vraagt aan een onafhankelijke taxateur of desgewenst aan de taxatiecommissie.

Voor de duidelijkheid wordt vermeld dat de grondprijzen voor maatschappelijke voorzieningen met een commerciële inslag (bijvoorbeeld huisartsen, fysiotherapie, kinderopvang) uiteraard wel marktconform zullen moeten zijn. Zij vallen onder de categorie die behandeld is in het vorige hoofdstuk (bedrijven, kantoren en commerciële voorzieningen).

Overhoeken (groen en reststroken)

In de Regeling voor de verkoop en ingebruikgeving van overhoeken in de gemeente Bernheze 2012 is het volgende opgenomen:

- Het gebruik van een overhoek van 25 m² of kleiner is gratis. Voor het gebruik van een overhoek groter dan 25 m² is een gebruikersprijs van € 1 per m² per jaar verschuldigd.
- De prijs voor overhoeken gelegen voor de voorgevellijn van de woning bedraagt €75 per m²;
- De prijs voor overhoeken kleiner dan 100 m² en gelegen naast of achter de woning bedraagt €125 per m².

Deze regeling is actueel. Voor de hiervoor genoemde overhoeken geldt dus een vaste prijs. Voor alle overige overhoeken geldt dat het college per geval een marktconforme prijs zal vaststellen op basis van een onafhankelijke taxatie. Ook hiervoor geldt dat zowel de taxateur als het op te stellen taxatierapport aan een aantal kwaliteitseisen dienen te voldoen.

Omdat het laten opstellen van een taxatierapport kosten met zich meebrengt, zal de potentiële koper hiervoor, voorafgaand aan het verstrekken van de taxatieopdracht, een kostendekkende bijdrage aan de gemeente moeten voldoen. Wanneer overeenstemming wordt bereikt over de aan/verkoop van de grond zal deze bijdrage worden terugbetaald door deze (via de notaris) te (laten) verrekenen met de koopsom. De thans geldende regeling zal hierop worden aangepast.

Indien naar het oordeel van het college blijkt dat de taxatiekosten niet opwegen tegen de verkoop opbrengsten, dan blijft de taxatie achterwege.

In het kader van het project 'aanpak onrechtmatig grondgebruik en verkoop reststroken' is een tijdelijke regeling voor de verkoop, verhuur en bruikleen van reststroken in de gemeente Bernheze door het college vastgesteld. Voor het project zijn enkele wijzigingen doorgevoerd zoals een tijdelijk verlaagde grondprijs en een ruimer afwegingskader qua te hanteren oppervlaktes. Na afloop van het project zal de reguliere regeling van kracht zijn. Als dat moment zich aandient zal worden bekeken of de reguliere regeling dient te worden aangepast.

Agrarische grond

De gemeente Bernheze heeft een behoorlijke voorraad agrarische grond in eigendom. Van deze grond wordt circa 120 hectare op eenmalige basis en circa 100 hectare op langdurige basis verpacht. Agrarische grond waarvan in redelijkheid niet kan worden volgehouden dat deze op termijn nodig is voor de realisatie van ruimtelijke plannen, kan in principe worden verkocht. De grond die op eenmalige basis is verpacht kan aan een ieder worden aangeboden, maar voor de grond die op langdurige basis is verpacht geldt dat de betreffende pachter een (wettelijk) voorkeursrecht tot koop heeft.

Wanneer agrarische grond verkocht wordt, zal het college per geval een marktconforme prijs vaststellen op basis van een onafhankelijke taxatie dan wel door middel van een grondprijsbieding (veiling onder toezicht van een notaris). In geval van taxatie geldt weer dat zowel de taxateur als het op te stellen taxatierapport aan een aantal kwaliteitseisen dienen te voldoen. Dit wordt gewaarborgd door als voorwaarde te stellen dat een taxateur minimaal als Register-Taxateur (RT) geregistreerd staat c.q. gecertificeerd is via het NRVV dan wel lid is van een andere beroepsorganisatie op het gebied van taxaties. De taxateur moet een ter zake doend erkend diploma kunnen overleggen en minimaal 3 jaar ervaring hebben. Het taxatierapport dient bij voorkeur te voldoen aan de door het RCIS vastgestelde taxatiestandaarden, maar de door andere brancheorganisaties vastgestelde taxatiestandaarden, zoals bijvoorbeeld NVM of VBO kunnen in principe ook als waarborg dienen. Het rapport moet een duidelijke en onderbouwde motivering van de marktconforme prijs geven. Omdat in feite alleen de comparatieve methode in aanmerking komt, zal het rapport voldoende referenties moeten bevatten.

Omdat het laten opstellen van een taxatierapport kosten met zich meebrengt, zal de potentiële koper hiervoor, voorafgaand aan het verstrekken van de taxatieopdracht, een kostendekkende bijdrage aan de gemeente moeten voldoen. De taxatiekosten zijn voor rekening van de verzoeker en zullen niet worden verrekend met de verkoopprijs.

Indien naar het oordeel van het college blijkt dat de taxatiekosten niet opwegen tegen de verkoop opbrengsten, dan blijft de taxatie achterwege.

Wanneer de markomstandigheden hiertoe aanleiding geven kan gekozen worden voor een veiling onder toezicht van een notaris. Voorafgaand aan de veiling zal aan de hand van een onafhankelijke taxatie door het college de minimale verkoopprijs worden vastgesteld. Het college behoudt zich in het geval van veiling het recht van gunning voor.

Parkeren

Normaal gesproken wordt bij de verkoop van bouwgrond, de grondwaarde van parkeervoorzieningen verdisconteerd/meegenomen in de grondprijs die voor de hoofdfunctie, bijvoorbeeld wonen, moet worden betaald. Anders gezegd: bij de verkoop van bouwgrond aan een ontwikkelaar voor de bouw van bijvoorbeeld een rij van 6 projectmatige woningen wordt geen apart bedrag voor de aanleg van de openbare parkeervoorzieningen in rekening gebracht. Dit zit al verdisconteerd in de marktconforme grondprijs.

Wanneer in verband met het in exploitatie nemen van grond door een marktpartij extra parkeerplaatsen gerealiseerd moeten worden in het openbaar gebied om te kunnen voldoen aan de parkeernorm, worden de kosten hiervan verhaald op basis van het bepaalde in afdeling 6.4. van de Wet ruimtelijke ordening. Wordt niet aan de geldende parkeernorm voldaan, dan zal er geen omgevingsvergunning worden verleend en kan het plan niet worden uitgevoerd.

Tenslotte wordt nog opgemerkt dat het mogelijk is dat de gemeente grond verkoopt uitsluitend ten behoeve van parkeerdoeleinden. Deze grond zal dan (moeten) worden verkocht voor een marktconforme prijs, te bepalen door middel van een onafhankelijke taxatie.

6. Passief grondbeleid

6.1 Inleiding

Onder passief grondbeleid wordt verstaan de situatie dat de gemeente zich beperkt tot haar publiekrechtelijke taak: de gemeente verleent planologische medewerking mits aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan. De realisatie van het plan (inclusief de aankoop en exploitatie van grond) wordt overgelaten aan de markt. De gemeente schept hiervoor de voorwaarden, stimuleert en houdt toezicht. Het voordeel hiervan is dat de risico's voor de gemeente beperkt kunnen blijven. Nadelen zijn dat de gemeente met de markt moet onderhandelen over de wijze van uitvoeren van het bestemmingsplan en over de bijdrage die de markt wil betalen aan de kosten van de gemeente. Deze vorm van grondbeleid heeft dan ook tot gevolg dat de mogelijkheden tot het voeren van regie en het verhalen van kosten minder groot zijn dan bij actief grondbeleid. Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 is echter de regierol van de gemeente in geval van passief grondbeleid wel enigszins versterkt.

Het belangrijkste onderwerp bij passief grondbeleid is de wijze van kostenverhaal. Het kostenverhaal kan op basis van:

- Anterieure overeenkomst
- Exploitatieplan
- Posterieure overeenkomst
- Legesverordening

6.2 Kostenverhaal

Afdeling 6.4 van de Wro (ook wel de Grondexploitatiewet genoemd) regelt de regiefunctie en de mogelijkheden van kostenverhaal voor de gemeente. Het in de Grondexploitatiewet opgenomen instrumentarium is alleen van toepassing indien een planologische procedure nodig is om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken. Hierbij gaat het om de gevallen waarvoor een besluit tot vaststelling of wijziging/uitwerking van een bestemmingsplan moet worden genomen of waarvoor door middel van een omgevingsvergunning van het bestemmingsplan (of de beheersverordening) moet worden afgeweken.

Als inderdaad een planologische procedure zoals hiervoor omschreven moet worden gevoerd, gelden de bepalingen van de Grondexploitatiewet voor de in het Bro aangewezen bouwplannen, dit zijn: nieuwbouwplannen voor woningen (ook voor één woning), bedrijventerreinen, kantoren, uitbreiding van gebouwen met een bepaalde oppervlakte en de omzetting van gebouwen in een andere functie

(woningen of horeca). Door de instrumenten van de Grondexploitatiewet in te zetten heeft de gemeente de mogelijkheid om meer sturend op te treden in het geval er sprake is van de ontwikkeling en realisatie van bestemmingsplannen door private partijen. Tot deze private partijen behoren projectontwikkelaars, burgers, woningbouwcorporaties etc.

De mogelijkheden tot sturing hebben betrekking op de volgende twee punten:

- het verhalen van de kosten van de planrealisatie door de gemeente op de private partijen;
- het voorschrijven van eisen voor de inrichting van het gebied.

De kosten die de gemeente in rekening kan brengen, zijn bijvoorbeeld de kosten van de aankoop van gronden, de kosten van wegen, riolering en groenvoorzieningen, planschade, bovenwijkse voorzieningen, bestemmingsplankosten en ambtelijke kosten. Voor deze toerekening geldt wel een aantal criteria (profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit) die de gemeente in acht moet nemen.

Wat de inrichting van het gebied betreft, kan de gemeente bepalingen opnemen over: het aantal en de situering van sociale woningbouw (zowel koop- als huurwoningen), het aantal en situering van de bouwkvavels voor particulieren (particulier opdrachtgeverschap), de inrichting van de openbare ruimte, het bouw- en woonrijp maken etc.

In de gevallen waarbij medewerking kan worden verleend aan nieuwe ontwikkelingen zal het verhaal van de door de gemeente te maken kosten in verband met de beoogde ontwikkeling anderszins verzekerd moeten zijn. Als onderzoek uitwijst dat in principe medewerking kan worden verleend aan het in exploitatie brengen van een locatie, zal in eerste instantie getracht worden om een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer te sluiten. Dit is overigens helemaal geen vreemd of afwijkend uitgangspunt. De Grondexploitatiewet beoogt immers de werkwijze te continueren waarbij de gemeente en private partijen verreweg de meeste plannen realiseren via het sluiten van een (anterieure) overeenkomst.

Lukt het niet om met deze private partijen (tijdig) overeenstemming te bereiken en een (anterieure) overeenkomst te sluiten, dan kan de gemeente het een en ander afdwingen. Hiervoor moet de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan een exploitatieplan vaststellen. Nadat het exploitatieplan is vastgesteld kan er alsnog een posterieure overeenkomst worden gesloten. Deze moet dan overigens is overeenstemming zijn het exploitatieplan. Het verbinden van een financiële voorwaarde bij het verlenen van een omgevingsvergunning vormt het sluitstuk van het kostenverhaal. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de anterieure overeenkomst, het exploitatieplan en de posterieure overeenkomst. Tot slot wordt de relatie met de legesverordening toegelicht.

6.3 Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is elke overeenkomst over grondexploitatie die wordt gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan. Voor deze overeenkomsten worden in de praktijk verschillende namen gebruikt, zoals samenwerkings- of realisatieovereenkomst. Aangezien een exploitatieplan tegelijk met het bestemmingsplan moet worden vastgesteld, is de planning voor de bestemmingsplanprocedure bepalend voor het moment waarop een anterieure overeenkomst kan worden gesloten. Lukt het niet om tijdig overeenstemming te bereiken over de anterieure overeenkomst en is het niet mogelijk/wenselijk om de vaststelling van het bestemmingsplan uit te stellen, dan heeft de gemeenteraad geen andere keus dan het vaststellen van een exploitatieplan tegelijk met het vaststellen van het bestemmingsplan. Dit vanwege de aan de gemeente opgelegde wettelijke verplichting om kosten te verhalen. Overigens kan de gemeente niet gedwongen worden tot het verlenen van planologische medewerking aan een ontwikkeling waarvan de economische uitvoerbaarheid niet is verzekerd c.q. die leidt tot een negatief financieel resultaat voor de gemeente.

De Grondexploitatiewet legt zoals gezegd allereerst een basis voor privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomsten over grondexploitatie tussen de gemeente en particuliere eigenaren die tot ontwikkeling van hun grondeigendom willen overgaan. Deze privaatrechtelijke overeenkomst biedt de gemeente de mogelijkheid om met een particuliere eigenaar op basis van vrijwilligheid afspraken te maken over het kostenverhaal, fasering, tijdvak en uitvoering van de betreffende bouwlocatie, alsmede ook afspraken te maken over eventuele planschade en over mogelijke bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie.

De gemeente heeft voor deze privaatrechtelijke overeenkomst een volledige contractsvrijheid, mits de overeenkomst niet strijdig is met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid van de overeenkomst worden gerespecteerd en de beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd. Daarbij geldt bovendien, dat de gemeente van deze overeenkomst geen misbruik mag maken door een particuliere eigenaar te dwingen onredelijk hoge bijdragen te laten betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht om binnen twee weken na het sluiten van de overeenkomst kennis van deze overeenkomst te geven in een van

gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad. Verder legt het college eveneens binnen de genoemde twee weken een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage. Het is dus niet noodzakelijk de inhoud van de overeenkomst zelf openbaar te maken.

Voor een anterieure overeenkomst worden in ieder geval de volgende algemene uitgangspunten gehanteerd:

1. De gemeente neemt een inspanningsverplichting op zich om de noodzakelijke planologische procedure te entameren met in achtname van haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. Dit betekent dat er geen garantie kan worden gegeven voor het verloop en de uitkomst van de planologische procedure.
2. Er worden geen afspraken gemaakt die strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving en de beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd.
3. Alle kosten die de gemeente moet maken in verband met de grondexploitatie ten gevolge van de voorgenomen planontwikkeling komen voor rekening en risico van de initiatiefnemer. Om deze kosten te bepalen wordt door de gemeente een kostenraming gemaakt die als bijlage bij de overeenkomst wordt gevoegd.
4. Indien overeengekomen wordt dat (een deel van) de exploitatiebijdrage niet wordt betaald binnen een maand na het sluiten van de overeenkomst, stelt de initiatiefnemer een onvoorwaardelijke en onherroepelijke bankgarantie ter hoogte van de later te betalen exploitatiebijdrage op naam van de gemeente. In bijzondere gevallen kan worden volstaan met een recht van hypotheek of een andere vorm van zekerheidsstelling, waarbij als uitgangspunt geldt dat de gemeente geen of zo min mogelijk risico neemt, zulks uitsluitend ter beoordeling van het college.
5. Eventuele planschade is voor rekening en risico van de initiatiefnemer. Indien uit de planschaderisicoanalyse blijkt dat planschade verwacht wordt en de geraamde schade is hoger dan € 5.000, stelt de initiatiefnemer een onvoorwaardelijke en onherroepelijke bankgarantie ter hoogte van het verwachte planschadebedrag op naam van de gemeente.

Als voordelen van het sluiten van een anterieure overeenkomst kunnen worden genoemd:

- Vroeg in het proces wordt er duidelijkheid en zekerheid gegeven voor zowel de gemeente als de initiatiefnemer over de ontwikkeling van de locatie, de exploitatiebijdrage/de kosten, het bouwprogramma, eventuele grondtransacties etc.
- In een anterieure overeenkomst kan meer worden geregeld dan in een exploitatieplan of anterieure overeenkomst (zie hierna) en kunnen meer inhoudelijke, specifieke afspraken worden gemaakt.
- Een anterieure overeenkomst biedt meer mogelijkheden voor beide partijen door vrijheid in de raming van de kosten van de grondexploitatie en het eventueel opnemen van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.
- Als het kostenverhaal via een (of meer) anterieure overeenkomst(en) is verzekerd, is het vaststellen van een exploitatieplan niet nodig.

Nadeel van een anterieure overeenkomst is dat alle kosten en risico's vooraf moeten worden ingeschat. Een inschattingfout of een tegenvaller komt in principe voor rekening van de gemeente.

Tot slot wordt nog gewezen op de mogelijkheid om een anterieure overeenkomst te sluiten waarbij overeengekomen wordt dat als (aanvullende, extra) zekerheid voor de gemeente ook nog een exploitatieplan vast zal worden gesteld. Deze optie kan uitkomst bieden als de initiatiefnemer geen adequate zekerheid kan bieden terwijl het wel wenselijk wordt geacht dat de ontwikkeling tot stand wordt gebracht. Hierna wordt het exploitatieplan nader toegelicht.

Een anterieure overeenkomst wordt aangegaan door het college en worden ter inzage gelegd voor de gemeenteraad. De anterieure overeenkomst gaat vergezeld van een checklist anterieure overeenkomst. Hiermee is voor de gemeenteraad snel inzichtelijk welke onderwerpen in de overeenkomst zijn opgenomen en of deze passen binnen de beleidsuitgangspunten.

6.4 Exploitatieplan

De Grondexploitatiewet omvat naast het privaatrechtelijke spoor een publiekrechtelijk vangnet voor situaties waarin partijen binnen de privaatrechtelijke sfeer geen onderlinge (anterieure) overeenkomst hebben bereikt. Dit betekent kortweg, dat het kostenverhaal niet door gemeentelijke gronduitgifte of in een overeenkomst met de particuliere eigenaar is verzekerd, maar dat het kostenverhaal publiekrechtelijk, via een exploitatieplan, wordt vormgegeven.

Overigens kent het stelsel van de Grondexploitatiewet geen onderhandelingsplicht voor gemeenten. De gemeente kan in beginsel direct overgaan tot een publiekrechtelijk vormgegeven kostenverhaal. Vanuit het oogpunt van behoorlijk bestuur zal echter altijd een redelijke poging om te komen tot privaatrechtelijke overeenstemming worden ondernomen.

Is het kostenverhaal anderszins verzekerd en is het bepalen van een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden, het bepalen van een fasering of het stellen van locatie-eisen niet noodzakelijk, dan is een exploitatieplan niet verplicht. De gemeenteraad moet overigens bij het besluit tot de vaststelling van het ruimtelijk plan dan wel expliciet een extra besluit nemen dat er geen exploitatieplan wordt vastgesteld. Dit tweede raadsbesluit houdt in, dat het kostenverhaal over de in het ruimtelijk plan begrepen gronden anderszins verzekerd is en dat het stellen van nadere eisen en regels met betrekking tot de eerder genoemde aspecten niet noodzakelijk is. In de toelichting van het bestemmingsplan zal voor een raadsbesluit om geen exploitatieplan vast te stellen een motivering op worden genomen.

Het exploitatieplan vormt de basis voor het publiekrechtelijk afdwingen van het kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie, het is een ruimtelijk plan, vergelijkbaar met een bestemmingsplan. De procedure tot vaststelling van een exploitatieplan lijkt daarom sterk op een bestemmingsplanprocedure en is met net zo veel waarborgen omgeven. Een aantal onderwerpen in een exploitatieplan werkt rechtstreeks, bijvoorbeeld de eisen aan de openbare ruimte en (de fasering van) het bouw- en woonrijp maken. Bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt via de toetsing aan het vigerende ruimtelijke plan en het bijbehorende exploitatieplan de bijdrage van de particuliere ontwikkelaar aan het kostenverhaal vastgesteld en in de voorschriften bij de omgevingsvergunning opgenomen.

De gemeente Bernheze geeft de voorkeur aan het sluiten van een anterieure overeenkomst. Dit omdat de voordelen van de anterieure overeenkomst ten opzichte van het opstellen van een exploitatieplan groot zijn. Het opstellen van een exploitatieplan is niet eenvoudig. De procedure die doorlopen moet worden is vergelijkbaar met die van het bestemmingsplan, bovendien is het inhoudelijk aan nog al wat regels gebonden. Zo is het bijvoorbeeld noodzakelijk om voor alle in het plangebied begrepen gronden onafhankelijke taxaties te laten opstellen om de inbrengwaarden te bepalen. Een exploitatieplan dient bovendien jaarlijks te worden herzien totdat de in het plan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. In geval van een structurele herziening betekent dit dat er opnieuw een openbare voorbereidingsprocedure moet worden gevoerd wat opnieuw tijd, geld en moeite kost. Als daarbij in overweging wordt genomen dat de exploitatiebijdrage pas kan worden geïnd als de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen wordt verleend (dat wil zeggen als er daadwerkelijk gebouwd wordt) is de voorkeur voor het sluiten van anterieure overeenkomsten duidelijk.

6.5 Posterieure overeenkomst

De contractsvrijheid van de gemeente bij het sluiten van een posterieure overeenkomst is behoorlijk beperkt in vergelijking tot de (anterieure) contractering voor het opstellen van het exploitatieplan. Partijen mogen in deze overeenkomst namelijk niet meer afwijken van de inhoud van het exploitatieplan. Bovendien geldt in het bijzonder, dat voor onderwerpen die de gemeente niet in het exploitatieplan heeft geregeld, maar die de gemeente daarin wel had kunnen regelen, de gemeente niet alsnog afspraken mag maken in deze posterieure overeenkomst. Voordeel van een overeenkomst in deze fase van de planvorming kan wel zijn, dat de partijen in de overeenkomst zaken uitwerken die in het exploitatieplan nog globaal van aard zijn, alsook andere zaken met betrekking tot de grondontwikkeling kunnen regelen, zoals bijvoorbeeld de grondoverdracht.

6.6 Legesverordening

Indien de te verhalen kosten zich beperken tot de kosten van de ruimtelijke procedure, een inrit en/of een eenvoudige huisaansluiting kiezen we er voor om geen overeenkomst te sluiten. De kosten van de ruimtelijke procedure verhalen we dan op basis van de legesverordening. De kosten van een inrit komen, op basis van de Beleidsnota Uitwegen 2011, direct voor rekening en risico van de initiatiefnemer. De werkelijke aansluitkosten op de riolering worden aan de initiatiefnemer doorbelast op basis van de gemeentelijke aansluitverordening.

Hierbij is nog van belang om op te merken dat indien geen anterieure overeenkomst wordt gesloten en er wordt geen exploitatieplan vastgesteld, er wel altijd een afzonderlijke planschadeverhaalovereenkomst zal worden gesloten.

7. Algemeen grondbeleid

7.1 Inleiding

De gemeente zet haar gronden in om de gestelde doelen te dienen. Deze doelen bereikt de gemeente niet alleen. Zo werkt de gemeente veelal samen met derden om de gronden te ontwikkelen. Daarnaast vergt dit een financiële afwikkeling die ofwel via de reguliere begroting ofwel via de bouwgrondexploitatie verloopt.

7.2 Samenwerking met derden

Private partijen zijn ook actief op de grondmarkt. Burgers, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties willen vaak vanuit hun grondposities zelf de bestemming realiseren. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente, indien het particuliere initiatief naar het oordeel van de gemeente toelaatbaar is, met deze private partijen samenwerkt om te komen tot de realisatie van een ruimtelijk plan. Deze samenwerking behelst in de meeste gevallen dat er een (anterieure) samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten over de wijze waarop de private partij de door de gemeente gewenste invulling van de bestemming realiseert. In deze overeenkomst worden (afhankelijk van de voorliggende casus) afspraken gemaakt over allerlei onderwerpen die betrekking hebben op de planologische procedure, de inrichting van het plan, het woningbouwprogramma en financiën/kostenverhaal.

Op het terrein van de samenwerking met private partijen maakt de gemeente Bernheze in beginsel geen onderscheid tussen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Voor beide partijen geldt dat zij als volwaardige partij acteren op het gebied van locatieontwikkeling, waardoor een verschil in benadering niet aan de orde is.

7.3 Vormen van samenwerking

In de praktijk doen zich veel vormen van samenwerking tussen de gemeente en private partijen voor. De kunst is om maatwerk te leveren en te zoeken naar een vorm van samenwerking die recht doet aan de posities en de belangen van de gemeente maar ook van de private partijen. Het zal duidelijk zijn dat de posities en belangen van de deelnemende partijen niet altijd parallel lopen en soms zelfs haaks op elkaar staan. In dit traject is het dan ook altijd een kwestie van geven en nemen.

7.4 Grondexploitatie

De ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke plannen vindt plaats door en binnen het taakveld van de grondexploitatie. De financiële afwikkeling van de aankoop van gronden loopt via de Algemene Dienst of via de grondexploitatie als het grondexploitatiecomplex is vastgesteld. In het eerste geval vindt in feite een stukje voorfinanciering plaats door de Algemene Dienst. Het startpunt van bouwgrond in exploitatie is het besluit met vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Na dit besluit neemt het taakveld grondexploitatie de onbewerkte grond tegen boekwaarde over en zorgt voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden en de uitgifte van kavels.

De gemeenteraad wordt twee maal per jaar (bij de begroting en de jaarrekening) uitgebreid geïnformeerd over het taakveld grondexploitatie. Ook tussentijdse wijzigingen worden aan de gemeenteraad gemeld. Verantwoording over aanpassingen/actualisaties van de grondexploitaties verloopt via de reguliere planning & control cyclus (dus via begroting en jaarrekening). In de begroting is een beleidsdeel (programmabegroting) opgenomen en een beheersdeel (taakveldenraming). Het beleidsdeel bevat alle bouwstenen die de raad nodig heeft om op hoofdlijnen te kunnen sturen. Verder wordt bij de vaststelling van ieder bestemmingsplan onder andere aandacht besteed aan de economische uitvoerbaarheid.

7.5 Weerstandsvermogen

Gelet op de hoge investeringen die met de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke plannen gepaard gaan, is het noodzakelijk dat de financiële positie van het taakveld grondexploitatie afdoende is. Zo dient het taakveld over voldoende financiële middelen te beschikken om tegenvallers te kunnen opvangen. Deze buffer is een weerstandsvermogen en maakt onderdeel uit van de Algemene weerstandsreserve.

De hoogte van de risico's van de bouwgrondexploitaties bepalen wij aan de hand van onder andere een risicoscan. De omvang daarvan is onderdeel van het totaal aan benodigde weerstandsvermogen. We dekken dit af door middel van de algemene weerstandsreserve. Bij de scan zijn de grondexploitaties doorgerekend aan de hand van een risicoscenario waarbij twee mogelijke risico's worden doorgerekend: 1. Het verlies aan resultaat uit de grondexploitaties wanneer de verkoopprijzen met 25% dalen en de uitgiften met twee jaar worden vertraagd.

2. Het verlies aan waarde van gronden door mogelijke afboeking wanneer een exploitatie voortijdig wordt beëindigd.

Op basis van de uitkomsten vindt per grondcomplex een weging plaats op basis van de risico inschatting zoals deze ook toegepast is in de risicoparagraaf weerstandsvermogen. Het hoogste bedrag van deze twee benaderingen wordt meegenomen als risicobedrag.

De genoemde reserve wordt op peil gehouden door aanvulling, dan wel afstorting via de algemene reserve vrij besteedbaar. De reserve maakt onderdeel uit van de geblokkeerde algemene reserve van Gemeente Bernheze.

7.6 Fondsen en reserves

7.6.1 Bestaande reserves en voorzieningen

In 2017 is de nota reserves en voorzieningen vastgesteld. Uitgangspunt hierin is om terughoudend om te gaan met de vorming van reserves en voorzieningen. Ook vanuit het BBV is een restrictie opgelegd: vanaf 2016 is het niet meer toegestaan dotaties te doen aan een voorziening voor bovenwijkse voorzieningen. Sparen voor bovenwijkse voorzieningen is nog wel mogelijk via een door de raad in te stellen bestemmingsreserve. Toevoegingen aan deze bestemmingsreserve kunnen alleen plaatsvinden via resultaatbestemming of via een ander specifiek daartoe door de raad genomen besluit.

Op 14 maart 2013 werd de beleidsregel landschappelijke kwaliteitsverbetering door de raad vastgesteld. Hiermee wordt toepassing gegeven aan artikel 2.2 van de provinciale Verordening Ruimte. Daarin wordt gesteld dat elke ruimtelijke ontwikkeling buiten het bestaand stedelijk gebied gepaard moet gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap. Uitgangspunt is dat de bedoelde kwaliteitsverbetering in eerste instantie binnen het plangebied wordt gerealiseerd. Als dit niet mogelijk is wordt een bijdrage in de reserve landschappelijke kwaliteitsverbetering verlangd. De hoogte van deze bijdrage is gekoppeld aan de waardevermeerdering van de grond door de bestemmingswijziging.

De provincie heeft bij de begroting 2019 bepaald dat financiering van de strategische gronden via een reserve niet langer geoorloofd is. Om die reden is de reserve strategische gronden per 1-1-2019 komen te vervallen en verloopt de financiering via de reguliere begroting.

7.6.2 Geen nieuwe fondsen en reserves

De gemeente Bernheze heeft in het verleden ook al eens overwogen om nieuwe fondsen in het leven te roepen, te weten: het fonds grote werken en het vereveningsfonds. Beide fondsen zijn tot op heden nog niet daadwerkelijk ingesteld. Dit past overigens ook niet binnen de kaders van de Nota reserves en voorzieningen en de voorschriften vanuit het BBV.

Kosten die een directe relatie hebben met een woningbouwlocatie zullen direct ten laste gebracht worden van de betreffende bouwgrondexploitatie.

Het verevenen van verliezen en winsten van specifieke bouwgrondexploitaties zal geschieden door aanvulling, dan wel afstorting via respectievelijk het resultaat van de bouwgrondexploitatie en de algemene middelen (ook wel reserve nog nader te bestemmen genoemd).

7.6.3 Schema fondsen en reserves

De gemeente Bernheze beschikt over bestaande fondsen/reserves en het heeft niet het voornemen het huidige beleid aan te passen. Het overzicht van de fondsen/reserves is in onderstaand schema vastgelegd.

8. Markt en overheid

8.1 Inleiding

Op 1 juli 2012 is de Wet Markt en Overheid (Wet M en O) in werking getreden. Doelstelling van de Wet M en O is zo gelijk mogelijk concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden en particulieren ondernemingen, rekening houdend met de publieke taak van de overheid. Bij het verrichten van economische/commerciële activiteiten kunnen overheden namelijk oneigenlijk gebruik maken van publieke middelen en dat leidt tot concurrentievervalsing met bedrijven. Sinds jaar en dag zijn overheden die commerciële activiteiten ontplooiën, waarbij sprake is van een grensoverschrijdend effect, gehouden aan de Europese mededingingsregels. Ontbreekt een grensoverschrijdend effect, dan zijn nu op grond van de Wet M en O nationale gedragsregels van toepassing. Hoewel aangeduid als aparte wet, is de Wet M en O opgenomen in de Mededingingswet.

Voor bestuursorganen die zelf economische activiteiten verrichten geldt de verplichting om de integrale kosten daarvan door te berekenen. Voor zover de activiteiten verricht worden door een overheidsbedrijf, bestaat een verbod voor overheden om dat overheidsbedrijf te bevoordelen. De andere gedragsregels hebben betrekking op het hergebruik van gegevens en het garanderen van een functiescheiding. De wet voorziet in verschillende uitzonderingssituaties, waarin de gedragsregels geen toepassing vinden. Voorbeelden van uitgezonderde activiteiten zijn bijvoorbeeld typische overheidstaken als het handhaven van de openbare orde, het verlenen van omgevingsvergunningen, het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en het opstellen van een bestemmingsplan. Voor nieuwe economische activiteiten geldt de Wet Markt en Overheid onmiddellijk.

8.2 Aanbesteden

Als gemeente zijn we gehouden aan de Aanbestedingswet 2012, herzien per juli 2016. De beginselen die hierin opgenomen zijn, zijn objectiviteit, gelijkheid, transparantie en proportionaliteit. De Aanbestedingswet heeft als doel een duidelijk en eenvormig kader te scheppen voor het plaatsen van overheidsopdrachten en het creëren van lastenverlichting. Daarnaast kennen we lokaal inkoop- en aanbestedingsbeleid. Bij schrijven van deze notitie is dat het Handboek inkoop- en aanbesteding gemeente Bernheze.

Aanbestedingsvraagstukken doen zich regelmatig voor bij ruimtelijke ontwikkelingen/gebiedsontwikkeling. Hierbij spreekt het voor zich dat de gemeente zich houdt aan de geldende wet- en regelgeving, waaronder die met betrekking tot aanbesteden. Dit komt met name tot uiting wanneer de gemeente een (anterieure) overeenkomst over gebiedsontwikkeling met een marktpartij sluit. Vanuit het perspectief van het aanbestedingsrecht moet in een dergelijke overeenkomst steeds duidelijk worden weergegeven dat:

- De gemeentelijke eisen ten aanzien van woningbouw en commercieel vastgoed zich beperken tot het stellen van randvoorwaarden die niet verder gaan dan publiekrechtelijk mogelijk is, zo mogelijk met verwijzing naar de publiekrechtelijke kaders waarmee de regulering plaatsvindt of zal gaan plaatsvinden.
- De gemeente geen verdere feitelijke of financiële bemoeienis heeft met het project. De expliciete vermelding dat grondtransacties tussen partijen niet zonder en overeenkomstig de resultaten van een taxatie door een onafhankelijke deskundige zullen plaatsvinden, biedt een goede waarborg tegen de gedachte dat de gemeente indirect financieel participeert in vastgoed dat voor rekening en risico van marktpartijen wordt ontwikkeld en geëxploiteerd.

8.3 Staatssteun

Regels over staatssteun vloeien voort uit het Europees recht, meer specifiek uit de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Onverenigbaar met de interne markt worden verklaard: steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Het begrip staatssteun moet breed worden opgevat. Financiële transacties van gemeenten met ondernemingen kunnen al gauw staatssteunelementen bevatten.

Van staatssteun is niet alleen sprake bij het verstrekken van directe overheidssubsidies aan ondernemingen, maar ook in geval van:

- verstrekte garanties of middelen tegen niet-marktconforme voorwaarden;
- verlichting van financiële lasten voor specifieke bedrijven;
- door decentrale overheden uitgevoerde werkzaamheden zoals het bouwen van infrastructurele voorzieningen, waarvan het directe openbare belang discutabel is en die een voordeel opleveren voor bepaalde bedrijven.

Bovendien kan als staatssteun worden aangemerkt de verkoop van grond of gebouwen onder de marktwaarde, alsmede het verstrekken van financiële bijdragen aan ontwikkelaars en/of het afzien van financiële bijdragen (of te wel afzien van het verplichte kostenverhaal). Tot slot wordt opgemerkt dat ook financiering van een onrendabele top kan worden aangemerkt als staatssteun.

Verstrekken van financiële bijdragen aan ontwikkelaars als sprake is van een tekortlocatie is wel mogelijk als aan bepaalde staatssteuncriteria wordt voldaan. De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van primair belang; de uitwerking daarvan op de concurrentie is vaak bepalend.

Voor staatssteun geldt een meldingsplicht: van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen moet de Europese Commissie tijdig op de hoogte worden gebracht. In grote lijnen kan het volgende stappenplan worden gevolgd om te beoordelen of er sprake is van staatssteun die aangemeld moet worden:

1. Beoordeel of er inderdaad sprake is van staatssteun (criteria van artikel 107, lid 1 VWEU).
2. Zo ja: kijk of er een beroep kan worden gedaan op een vrijstelling.
3. Zo nee: meld de steunmaatregel aan bij de Europese Commissie, nadat deze zodanig is vormgegeven dat de kans op goedkeuring optimaal is.

Om staatssteun bij gebiedsontwikkeling te voorkomen is het cruciaal dat grondtransacties geschieden onder aantoonbaar marktconforme voorwaarden. Uiteraard geldt dit ook voor de waardering van gronden en/of opstallen die worden ingebracht in een joint venture of een ander samenwerkingsmodel. Ook de vergoedingen voor werkzaamheden moeten marktconform zijn. De marktconformiteit kan worden aangetoond door middel van een openbare biedprocedure of door een voorafgaande onafhankelijke taxatie. Als de marktconformiteit niet kan worden aangetoond, is er sprake van een vermoeden van staatssteun en moet de transactie worden gemeld bij de Europese Commissie.

Er is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun als de steun op grond van een vrijstellingsregeling mogelijk is of indien de drempelwaarde niet wordt overschreden (de minimis-drempel 2011 is vastgesteld op € 200.000,- per onderneming verdeeld over 3 belastingjaren).

In het algemeen kan worden gesteld dat voor zowel staatssteun als aanbesteding dezelfde basisnormen gelden, te weten: transparantie, non-discriminatie en gelijke behandeling.

9. Verantwoording en uitvoering beleid

9.1 Inleiding

Eerder is in deze nota aangegeven dat de voorliggende nota strategisch van aard is en de kaders bevat die de gemeenteraad stelt voor het te voeren grondbeleid. Vervolgens is deze visie voor het college van burgemeester en wethouders de leidraad voor de uitwerking van het grondbeleid. Deze uitwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden, maar zal ertoe leiden dat maatwerk ontstaat voor de ontwikkeling en realisatie van locaties voor woningbouw, bedrijventerreinen etc. Over de wijze waarop het college invulling geeft aan het grondbeleid zal verantwoording worden afgelegd teneinde de gemeenteraad in staat te stellen om te controleren of het college binnen de gestelde kaders is gebleven.

9.2 Actieve informatieplicht college

De actieve informatieplicht van het college richting gemeenteraad, heeft een wettelijke grondslag gekregen in artikel 169 van de Gemeentewet, de tekst luidt:

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. Indien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

In het kader van deze nota is vooral lid 4 van bovenstaand artikel van belang. In dit artikellid wordt de bevoegdheid van het college om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen (waaronder het sluiten van een anterieure overeenkomst of het aangaan van een koopovereenkomst) te besluiten ingeperkt.

Waar het gaat om anterieure overeenkomsten en grondtransacties is het vanuit strategisch/financieel en privacy oogpunt wenselijk dat vertrouwelijk met de informatie wordt omgegaan. Het vergaderen in beslotenheid en het opleggen van geheimhouding is echter vooral bedoeld voor zware kwesties. Er is dan stringente regelgeving aan de orde en de sanctie op het naar buiten brengen van geheime informatie is zwaar. Om niet aan deze strikte regels gebonden te zijn en tevens vanuit praktisch oogpunt is daarom op 5 maart 2008 een "gedragslijn raadpleging grondtransacties" vastgesteld. Deze gedragslijn houdt in dat (strategische) grondtransacties die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente besproken worden in de commissie Bestuur en Strategie (BS). Dit gebeurt dan tijdens een besloten behandeling in een aparte bespreking van de commissie. De onderliggende stukken worden vertrouwelijk bij de griffier ter inzage gelegd. Burgerleden nemen niet deel aan de hiervoor bedoelde bespreking en krijgen geen inzage in de stukken. Deze gedragslijn heeft geen juridische status. Er is geen sanctiemogelijkheid als iemand vertrouwelijke informatie naar buiten brengt. De hiervoor beschreven gedragslijn is nog steeds bruikbaar voor strategische grondtransacties met dien verstande dat bespreking alleen plaats hoeft te vinden als 1 of meer raadsleden daarom vragen.

Tijdens de onderhandelingen die worden gevoerd om te komen tot een anterieure overeenkomst, behoudt het college zich altijd het recht voor om de anterieure overeenkomst aan de raad voor te leggen alvorens een beslissing te nemen over het aangaan van de overeenkomst. Wanneer een overeenkomst kan worden gesloten binnen de door de raad vastgestelde kaders, waarbij voldoende zekerheden ten behoeve van de gemeente zijn opgenomen, is het in de regel niet nodig om gebruik te maken van dit recht. Echter wanneer er sprake is van een plan met een grote impact en/of mogelijke ingrijpende gevolgen (bijvoorbeeld mogelijke negatieve financiële consequenties, onvoldoende zekerheden, een voorgenomen beleidswijziging of een publiciteitsgevoelige zaak) zal het college de overeenkomst aan de raad voorleggen alvorens een besluit te nemen. Hierbij geldt, evenals voor strategische grondtransacties, wel de beperking dat de strategische en/of financiële belangen van de gemeente niet in het gedrang mogen komen. Concreet betekent dit dat de desbetreffende overeenkomst vertrouwelijk bij de griffier ter inzage wordt gelegd en indien nodig (als 1 of meer raadsleden daarom vragen) wordt besproken tijdens een besloten behandeling in een aparte bespreking van de commissie BS conform de "gedragslijn raadpleging grondtransacties".

Anterieure overeenkomsten worden altijd ter informatie aan de raad voorgelegd. Dus ook als er sprake is van particuliere initiatieven. Dergelijke overeenkomsten kunnen altijd achteraf (dat wil zeggen ná het sluiten van de overeenkomst, maar vóór de vaststelling van het bestemmingsplan) via de griffie in worden gezien.

9.3 Planning & Control

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) verplicht het college de gemeenteraad jaarlijks te informeren over het gevoerde grondbeleid. Dit gebeurt door een paragraaf grondbeleid in de jaarrekening en de begroting op te nemen. Hierin legt het college verantwoording af over de grondexploitaties en de totale financiële positie van het taakveld bouwgrondexploitatie met haar reserves en voorzieningen. Aan de orde worden gesteld: de uitvoering van het grondbeleid, het financiële beleid van de bouwgrondexploitaties, de financiële weerbaarheid en risico's, de voorraad gronden en er wordt een toelichting per complex gegeven.

Ook in de (programma)begroting wordt standaard een paragraaf grondbeleid opgenomen.

Uit het voorgaande blijkt dat de Planning & Control (P&C) voor de grondexploitaties wordt meegenomen in de gemeentebrede P & C cyclus. De gemeenteraad wordt zodoende twee maal per jaar (bij de begroting en de jaarrekening) uitgebreid geïnformeerd over het taakveld bouwgrondexploitatie. Ook tussentijdse wijzigingen worden aan de raad gemeld.

Status: vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 12 december 2019

Inhoudsopgave

Blz.

1. Inleiding	4
2. Oud versus nieuw grondbeleid	5
3. Hoofdlijn grondbeleid	7
§3.1 Maatwerk	7
§3.2 Omgevingswet	8
4. Actief grondbeleid	9
§4.1 Inleiding	9
§4.2 Grondvererving	10
§4.2.1 Voorkeursrecht en onteigening	10
§4.2.2 Aankoopprocedure	11
§4.3 Beheer	11
§4.3.1 Tijdelijke grondvoorraad	11
§4.3.2 Agrarisch grondbeheer	12
§4.3.3 Overhoeken	12
§4.3.4 Openbare ruimte	13
§4.4 Uitgifte bouwkavels	13
§4.4.1 Grondverkoop	13
§4.4.2 Erfpacht	13
§4.4.3 Stimuleringsmaatregelen	15
§4.4.4 Toewijzingssysteem bouwkavels en koopwoningen	15
§4.4.5 Algemene verkoopvoorwaarden	15
5. Grondprijnsbeleid	17
§5.1 Inleiding	17
§5.2 Doelstelling en opbouw grondprijnsbeleid	17
§5.3 Beleidskader en bevoegdheden	17
§5.3.1 Beleidskader	17
§5.3.2 Bevoegdheden	18
§5.4 Grondprijnsbeleid gemeente Bernheze	18
§5.5 Economische ontwikkelingen	20
6. Passief grondbeleid	24
§6.1 Inleiding	24
§6.2 Kostenverhaal	24
§6.3 Anterieure overeenkomst	25
§6.4 Exploitatieplan	27
§6.5 Posterieure overeenkomst	28
§6.6 Legesverordening	29
7. Algemeen grondbeleid	30
§7.1 Inleiding	30
§7.2 Samenwerking met derden	30
§7.3 Vormen van samenwerking	30
§7.4 Grondexploitatie	30
§7.5 Weerstandsvermogen	31
§7.6 Fondsen en reserves	31
§7.6.1 Bestaande reserves en voorzieningen	31
§7.6.2 Geen nieuwe fondsen en reserves	32
§7.6.3 Schema fondsen en reserves	32
8. Markt en overheid	34
§8.1 Inleiding	34
§8.2 Aanbesteden	34

§8.3 Staatssteun 35
9. Verantwoording en uitvoering beleid 37
§9.1 Inleiding 37
§9.2 Actieve informatieplicht college 37
§9.3 Planning & Control 38
10. Bijlagen
10.1 Startnotitie grondbeleid 2019-2025
10.2 Motie startersleningen november 2018