

Nota Grondbeleid 2021-2024 gemeente Zundert

De raad van de gemeente Zundert;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 03-11-2020;

gehoord het advies van de Ronde d.d. 01-12-2020;

gelet op de betreffende bepalingen in de Gemeentewet;

besluit:

1. de Nota Grondbeleid 2021-2024 gemeente Zundert vast te stellen;
2. vast te stellen dat de gemeente Zundert vasthoudt aan het toepassen van faciliterend grondbeleid;
3. de Nota Grondbeleid 2014-2017 in te trekken.

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

1.1. AANLEIDING

1.2. DOELSTELLING NOTA GRONDBELEID 2021-2024

HOOFDSTUK 2 – KADERS

2.1. EUROPA

2.2. NATIONAAL

2.2.1. Grondexploitatiewet

2.2.2. Crisis/ en herstelwet

2.2.3. Besluit Begroting en Verantwoording

2.2.4. Vennootschapsbelasting

2.2.5. Omgevingswet

2.3. PROVINCIAAL- INTERIM OMGEVINGSVERORDENING NOORD-BRABANT

2.4. GEMEENTE ZUNDERT

2.4.1. Structuurvisies

2.4.2. Vaststelling bijdragen Bovenwijkse voorzieningen 2012

2.4.3. Woonvisie

2.4.4. Economisch beleid

2.4.5. Kadern voor inrichting en beheer openbare ruimte

2.4.6. Financiële Verordening 2020

2.4.7. Nota Risicomanagementbeleid 2015

HOOFDSTUK 3 – INSTRUMENTARIUM GRONDBELEID

3.1. ACTIEF OF FACILITEREND GRONDBELEID

3.1.1 Grondbeleid algemeen

3.1.2. Actief grondbeleid

3.1.3. Faciliterend grondbeleid

3.1.4. Bestaand en toekomstig beleid

3.2. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

3.2.1. Anterieure overeenkomst en exploitatieplan

3.2.2. Staatssteun en aanbesteding

3.3. WIJZE VAN GRONDVERWERVING

3.3.1. Strategische verwerving

3.3.2. Minnelijke verwerving versus onteigening

3.3.3. Wet voorkeursrecht gemeenten

3.3.4. Tijdelijk beheer na verwerving

3.3.5. Beheer overige vaste materiële activa

3.4. GRONDUITGIFTE- EN GRONDPRIJZENBELEID

3.4.1. Gronduitgiftebeleid

3.4.2. Grondprijzenbeleid

HOOFDSTUK 4 – VERANTWOORDING EN RISICOMANAGEMENT

- 4.1. INDELING GEMEENTELIJKE GRONDEN
 - 4.1.1. Bouwgrond in exploitatie
 - 4.1.2. Overige materiële vaste activa
- 4.2. BUDGETCYCLUS, PLANNING & CONTROL EN GRONDEXPLOITATIE
 - 4.2.1. Begroting
 - 4.2.2. Jaarrekening
 - 4.2.3. De interne en externe controle
- 4.3. EXPLOITATIERESULTAAT
 - 4.3.1. Winstneming (tussentijds)
- 4.4. RESERVES, WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING
 - 4.4.1. Algemene reserve grondexploitatie
 - 4.4.2. Bestemmingsreserve Centrumvisie
 - 4.4.3. Bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen
 - 4.4.4. Groenfonds Landschapsonwikkelingsplan (LOP)
 - 4.4.5. Weerstandsvermogen en risicobebanding
- HOOFDSTUK 5 – GEMEENTELIJKE ORGANISATIE EN GRONDBELEID
- 5.1. TAKEN, ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN
- 5.2. ROLLEN GEMEENTERAAD EN COLLEGE

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

1.1. AANLEIDING

Met enige regelmaat stelt de gemeenteraad het grondbeleid op hoofdlijnen vast. De vorige nota Grondbeleid was geldig vanaf 2014. Sindsdien hebben er verschillende wijzigingen plaatsgevonden in wetgeving en heeft Nederland te maken gehad met (de nasleep van) een economische crisis en het herstel daarvan. Inmiddels is Nederland in een volgende economische crisis beland waarvan de gevolgen nog niet zijn te overzien.

Sinds 2014 is er onder andere sprake van nieuwe regelgeving vanuit de notities van de commissie BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) met andere richtlijnen voor het inrichten van gemeentelijke grondexploitaties.

Verder treedt per 1 januari 2022 de Omgevingswet in werking.

Op basis van deze nieuwe wet- en regelgeving is de nota grondbeleid geactualiseerd. In deze nota wordt vastgehouden aan de beleidskeuzes uit de nota grondbeleid 2014-2017. De nota is enkel geactualiseerd op grond van aangepaste wet- en regelgeving en sinds 2014 vastgestelde gemeentelijke verordeningen en beleidsnota's. De wijzigingen die de invoering van de Omgevingswet met zich mee zal brengen is slechts zijdelings in deze nota meegenomen en zal in een volgende versie uitgewerkt worden.

1.2. DOELSTELLING NOTA GRONDBELEID 2021-2024

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om andere doelstellingen te bereiken. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken.

De belangrijkste beleidsdoelstellingen van deze nota grondbeleid zijn:

- Kaderstellend: het stellen van eenduidige en toetsbare kaders; het formuleren van beleid en werkwijze voor sturing, beheersing en risicomanagement van het grondbeleid.
- Faciliteren: het aandragen van middelen, instrumenten en strategieën om de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren.
- Informeren: het zorg dragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor zowel het bestuur, de interne organisatie als externe partijen, waaronder inwoners.

HOOFDSTUK 2 – KADERS

De gemeente Zundert is bij het opstellen en het uitvoeren van haar grondbeleid afhankelijk van en gebonden aan de wet- en (beleids)regelgeving van hogere overheden. Ook het financiële en ruimtelijk beleid van de gemeente Zundert, vastgelegd in structuurvisies en beleidsnota's, zijn voor het Zunderts grondbeleid van belang. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste wetten/richtlijnen en kaders opgenomen (het speelveld).

2.1. EUROPA

Europese regelgeving is niet meer weg te denken uit de dagelijkse praktijk van project- en gebiedsontwikkeling. In Brussel worden steeds meer richtlijnen vastgesteld, waaraan door de lidstaten moet worden voldaan. Bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid moet rekening worden gehouden met deze regelgeving. Dit geldt in het bijzonder voor aanbestedingsrecht en staatssteun.

2.2. NATIONAAL

2.2.1. Grondexploitatiewet

Een belangrijk onderdeel van de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de afdeling Grondexploitatie (hierna te noemen: grondexploitatiewet). Deze afdeling biedt gemeenten onder meer instrumenten om kosten van de planontwikkeling bij grondeigenaren te verhalen. Indien sprake is van een aangewezen bouwplan en daarvoor een ruimtelijk besluit (bijv. bestemmingsplan) nodig is, is een gemeente verplicht om haar kosten op de initiatiefnemer te verhalen. Deze kosten zijn limitatief opgenomen in de kostensoortenlijst. Een vrijwillige overeenkomst met een grondeigenaar, via een anterieure overeenkomst, is het uitgangspunt van de Wro. In deze overeenkomst worden afspraken met elkaar gemaakt over onder andere de kosten. Wanneer er geen anterieure overeenkomst is afgesloten dan dient de gemeente een exploitatieplan op te stellen. In het exploitatieplan staat een berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen. Daarnaast kunnen er zaken worden geregeld ten aanzien van bijvoorbeeld woningcategorieën en betalingsvoorwaarden. De kosten die de gemeente mag verhalen, zijn in het Besluit Ruimtelijke Ordening (Bro) vastgesteld. Het exploitatieplan moet door de gemeenteraad gelijktijdig met het ruimtelijk besluit goedgekeurd te worden.

2.2.2. Crisis/ en herstelwet

De Crisis- en herstelwet (Chw, 2010) is bedoeld om bouwprojecten sneller uit te kunnen voeren en daarmee de crisis tegen te gaan. De Eerste Kamer stemde er in 2013 mee in om de wet ook na 2014 te laten gelden. Het besluit zorgt ervoor dat een aantal regelingen voor bouwprojecten in de toekomst in stand blijft, waardoor ze meer zekerheid hebben. In het najaar van 2014 is het laatste deel van de wet in werking getreden. Dit deel maakt onder meer het tijdelijk gebruik van gronden en panden eenvoudiger en verruimt de termijn (van 5 naar 10 jaar). De Crisis- en herstelwet blijft van kracht tot de Omgevingswet in werking treedt. De Crisis- en herstelwet gaat op in de Omgevingswet.

2.2.3. Besluit Begroting en Verantwoording

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is nader uitgewerkt door de Commissie BBV in de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019).

Deze notitie bevat stellige uitspraken over interpretatie van regelgeving op het gebied van grondexploitatieprojecten, besluitvorming door de raad, verslaggeving in begroting en jaarrekening en biedt eenduidigheid in de kostentoe rekening (Wro/Bro en voorschriften voor rente) en eenduidigheid in resultaatbepaling, verliesvoorziening en tussentijdse winstnemering.

2.2.4. Vennootschapsbelasting

Op 1 januari 2016 is de Vennootschapsbelastingplicht (Vpb-plicht) voor overheidslichamen in werking getreden. Overheidslichamen zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting "indien en voor zover een onderneming wordt gedreven." Met de invoering van de Vpb-plicht voor overheidsondernemingen krijgen gemeenten, provincies en waterschappen (lokale overheden) te maken met het feit dat ze mo-

gelijk voor een deel van hun activiteiten belastingplichtig worden voor de vennootschapsbelasting. Deze wet is onder druk van de Europese Commissie tot stand gekomen. Europese regels schrijven namelijk voor dat voor de heffing van vennootschapsbelasting overheidsondernemingen niet anders behandeld mogen worden dan private ondernemingen.

2.2.5. Omgevingswet

De Omgevingswet bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Hierbij gaat het onder meer om wet- en regelgeving over bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening en natuur. De Omgevingswet staat voor een goed evenwicht tussen het benutten en beschermen van de leefomgeving. Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking. Wanneer in 2022 de Omgevingswet in werking treedt, heeft een gemeente in formele zin al een omgevingsplan. Dit noemen we het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het tijdelijke deel bestaat uit oude ruimtelijke plannen, verordeningen en de bruidschat(rijsregels). De gemeente hoeft deze regels niet opnieuw vast te stellen. Elke gemeente moet in 2029 een omgevingsplan voor de hele gemeente hebben. Van 2022 tot 2029 is er een overgangsfase. In deze fase kan een gemeente regels in het tijdelijk deel van het omgevingsplan intrekken. En omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan.

Aanvullend op de Omgevingswet is het aanvullingsspoor grondeigendom. Het aanvullingsspoor grondeigendom bestaat uit de Aanvullingswet grondeigendom, een aanvullingsbesluit en een aanvullingsregeling. Deze wetgevingsproducten zijn nog in ontwikkeling. De Aanvullingswet Grondeigendom vult de Omgevingswet aan met regelingen voor het voorkeursrecht, onteigening, de inrichting van het landelijk gebied, kavelruil, kostenverhaal en financiële bijdragen bij gebiedsontwikkelingen. Het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom is inmiddels zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer aangenomen. Mocht de Omgevingswet en/of andere ontwikkelingen aanleiding geven tot aanpassing van het grondbeleid, dan zal hierover separaat worden geadviseerd of zal tussentijdse herziening van deze nota plaatsvinden.

2.3. PROVINCIAAL- Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant

Provinciale Staten van de provincie Noord-Brabant hebben op 25 oktober 2019 de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant vastgesteld, welke op 5 november 2019 in werking is getreden.

In deze verordening worden eisen gesteld aan de ruimtelijke ontwikkelingen (rode ontwikkelingen) in het landschap. Kort samengevat zijn in onze gemeente diverse regelingen uit de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant van toepassing. Deze regelingen hebben in hoofdzaak tot doel de kwaliteit van het landschap te verbeteren. De voornaamste regelingen zijn hieronder weergegeven:

Kwaliteitsverbetering in het landschap

De provincie stelt in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant eisen aan kwaliteitsverbetering van het landschap die van toepassing is voor alle nieuwe ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied én buiten de ecologische hoofdstructuur. Dit is een rood met groen koppeling waarmee landschapsverbetering wordt beoogd. Concreet betekent dit dat passende functies, mits ruimtelijk geaccepteerd, kunnen worden ontwikkeld als er ook een prestatie voor het landschap tegenover staat. Daardoor wordt aantasting van de basiskwaliteit (bodem, water) en verlies aan ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden voorkomen.

De tegenprestatie voor het landschap kan individueel gerealiseerd worden bij losse ontwikkelingen of door het doen van een afdracht in het gemeentelijk Groenfonds. Dit wordt vastgelegd in een overeenkomst met de initiatiefnemer.

De raad heeft op 13 december 2012 besloten tot het instellen van een landschapsfonds: het Groenfonds Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Dit Groenfonds dient als financieringsinstrument voor de in de thematische structuurvisie Landschap 2025 beschreven projecten.

Compensatie aantasting Natuur Netwerk Brabant

Wanneer een ontwikkeling in Stedelijk Gebied of in Landelijk Gebied de ecologische waarden en kenmerken in het Natuur Netwerk Noord-Brabant (voorheen de ecologische hoofdstructuur) (in)direct aantast, dan dienen de negatieve effecten waar mogelijk te worden beperkt en de overblijvende, negatieve effecten te worden gecompenseerd. Deze compensatie kan zowel fysiek als financieel plaatsvinden.

De uitvoering van de fysieke compensatie dient binnen drie jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan te zijn afgerond.

Deze termijn kan bij een omvangrijke en zware compensatieverplichting worden verlengd tot een termijn van maximaal tien jaar, gerekend vanaf het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan.

Een financiële compensatie wordt uiterlijk zes weken na de vaststelling van het bestemmingsplan gestort in de provinciale compensatievoorziening ter uitvoering van de geformuleerde compensatietaakstelling.

2.4. GEMEENTE ZUNDERT

2.4.1. Structuurvisies

In structuurvisies legt de gemeente haar ruimtelijk beleid vast. De afgelopen jaren heeft de gemeenteraad structuurvisies vastgesteld voor Rijsbergen (2011), Klein Zundert (2012), Wernhout (2013), de kern Zundert (2012), Achtmaal (2014) en het buitengebied (2015). In de structuurvisies zijnde wensen en ambities per kern in beeld gebracht door middel van de aanduiding "te beheren", "versterken" en "transformeren gebieden". Deze gebieden zijn in de visies concreet vertaald in een uitvoeringsprogramma.

Naast de structuurvisies voor de kernen en het buitengebied zijn er ook thematische structuurvisies vastgesteld. In 2011 is de Thematische structuurvisie voor Bedrijventerreinen (TSB) vastgesteld (zie 2.4.5. Economisch beleid). De Thematische structuurvisie Landschap 2025 van 2013 beschrijft de huidige situatie van het landschap en de visie voor de toekomst. Daarnaast bevat deze structuurvisie concrete projecten om deze toekomstvisie te realiseren.

Met het inwerking treden van de Omgevingswet in 2022 is de gemeente verplicht tot het opstellen van een omgevingsvisie. Deze omgevingsvisie vervangt de huidige structuurvisies. De omgevingsvisie is breder dan de structuurvisie en de kansen en opgaven voor de fysieke leefomgeving worden meer in samenhang bekeken. De volgende thema's krijgen een plek in de omgevingsvisie: Energie en klimaat, Groen en natuur, Bodem, Wonen, Water, Erfgoed en cultuurhistorie, Ruimtelijke structuur, Infrastructuur en mobiliteit, Geluid en luchtkwaliteit, Omgevingskwaliteit.

2.4.2. Vaststelling bijdragen Bovenwijkse voorzieningen 2012

Het wettelijk kader voor de bovenwijkse voorzieningen is verankerd in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Een bovenwijkse voorziening is een infrastructurele, groene of recreatieve voorziening, zoals omschreven in artikel 6.2.5 Bro, die van nut is voor een exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden. Indien een particuliere ontwikkeling nut ondervindt van een bovenwijkse voorziening, kan de gemeente de kosten voor de bovenwijkse voorziening verhalen via een anterieure overeenkomst. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst, die wordt gesloten voor vaststelling van de planologische maatregel.

De raad heeft op 26 januari 2012 besloten tot het vaststellen van vaste bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen. In dit raadsbesluit is tevens besloten tot de vorming van een bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen. Deze bestemmingsreserve dient als financieringsinstrument voor de bovenwijkse voorzieningen die benoemd worden in de uitvoeringsprogramma's c.q. projectenlijsten van de diverse structuurvisies en beleidsdocumenten binnen de gemeente. Binnen afzienbare tijd zal het beleid ten aanzien van de bovenwijkse voorzieningen worden geactualiseerd.

2.4.3. Woonvisie

Het grondbeleid is dienstbaar aan diverse gemeentelijke doelstellingen. Het dient te worden ingezet om doelstellingen van andere beleidsaspecten binnen de gemeente mogelijk te maken, waaronder volkshuisvesting. De beleidsaspecten op het gebied van wonen zijn vastgelegd in de woonvisie 2014-2018.

Drie centrale ambities vormen samen de kern van de visie op wonen in Zundert. Dit zijn "Levendige kernen voor oud en jong", "Woningbouw met kwaliteit en passend bij de gemeente Zundert" en "Regie nemen, sturen en faciliteren". Het is als gemeente geen verplichting een woonvisie te hebben. Wel heeft de gemeente de grondwettelijke opdracht goed wonen te bevorderen en is dus verantwoordelijk voor het lokale woonbeleid. De woonvisie wordt op dit moment geactualiseerd naar een Nota van uitgangspunten/woonvisie 2021 - 2025.

2.4.4. Economisch beleid

Programma Economie & Innovatie

Uitgangspunt is 'het juiste bedrijf op de juiste plaats' waarbij ook ruimte wordt geboden aan lokale groter groeiende bedrijven. De wensen van ondernemers worden daarin mee genomen en waar nodig en mogelijk wordt maatwerk geleverd.

Toekomstbestendigheid van de bedrijventerreinen is van belang, daarbij spelen de volgende zaken een rol: de inrichting van openbare ruimte, de voorzieningen op bedrijventerreinen, de ontsluiting en bewegwijzering op en naar het bedrijventerrein. Duurzaamheid en veiligheid zijn belangrijke aandachtspunten op de bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. De bedrijventerreinen leveren ook hun bijdragen aan de maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie en de klimaatadaptatie. Bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen, wordt het beoogde kwaliteitsniveau vooraf bepaald.

Thematische Structuurvisie Bedrijventerreinen (2011) / bestuursopdracht bedrijventerreinen

In de Thematische Structuurvisie Bedrijventerreinen (TSB) uit 2011 wordt verantwoord op welke wijze de gemeente in de toekomst haar lokale ondernemers wil faciliteren in hun ondernemerschap. Naast deze thematische structuurvisie heeft de Raad in het politiek akkoord voor de bestuursperiode 2018-2022 ambities meegegeven aan het college in de vorm van bestuursopdrachten. Een van deze bestuursopdrachten is een visie op de bestaande en nieuwe bedrijventerreinen. In deze visie zal worden weergegeven hoe er om wordt gegaan met de bestaande bedrijventerreinen en welke stappen er moeten worden gezet om de bedrijventerreinen toekomstbestendig te houden. Veiligheid en duurzaamheid zijn daarbij specifieke aandachtspunten.

Project Business Centre Treeport

De boomteeltsector in Noord-Brabant en de Belgische Noorderkempen kent een rijke geschiedenis en is cruciaal voor werkgelegenheid en economische ontwikkeling in de regio. Door de jaren heen is de regio uitgegroeid tot een modern en innovatief boomteeltgebied. Op de grens van Nederland en België in de gemeenten Zundert en de Stad Hoogstraten ontwikkelt zich gefaseerd een 62 hectare groot boomteelt business centre genaamd Business Centre Treeport (BCT). De gebiedsontwikkeling (NL) en de revitalisering van Transportzone Meer (B) zal gefocust worden op grondgebieden binnen de gemeente Zundert en de stad Hoogstraten. Het te realiseren bedrijventerrein ligt langs de A16/E19 en heeft een thematisch filter dat volledig gericht is op de boomteeltsector. Alle bedrijven die een bijdrage leveren aan versterking van de boomteeltsector zijn op het Bedrijventerrein Treeport van harte welkom.

2.4.5. Kaders voor inrichting en beheer openbare ruimte

Op 9 juni 2020 zijn de beheerbeleidskaders voor de inrichting en het beheer van de openbare ruimte door de raad vastgesteld. Het Gemeentelijk Verkeer- en Vervoerplan, het Water en Rioleringsplan en het Integraal Beheerplan Openbare Ruimte zijn in samenhang ontwikkeld en vastgesteld. Vanuit de overkoepelende opgave om duurzaamheid en klimaatadaptatie in toekomstige ontwikkelingen een plaats te geven. Op basis van deze beheerbeleidskaders zijn en worden nadere uitwerkingen opgesteld. Daarbij moet onder ander gedacht worden aan de nota Parkeernormen, het Handboek Inrichting Openbare Ruimte (HIOR). De samenhangende kaders en uitwerkingen dienen ook als richtinggevend kader voor de toekomstige projectontwikkelingen op het gebied van woningbouw, bedrijfsterreinen en landschapsontwikkeling.

2.4.6. Financiële Verordening 2020

De Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet gemeente Zundert 2020 schrijft voor dat het college bij de begroting en de jaarstukken de verplichte onderdelen op grond van artikel van 16 van het BBV opneemt.

Daarnaast dient het college tenminste eens in de vier jaar een nota grondbeleid aan te bieden aan de raad. De raad stelt de nota vast.

2.4.7. Nota Risicomanagementbeleid 2015

De nota Risicomanagementbeleid 2015 geeft het beleid weer wat de gemeente voert om haar risico's te managen en vormt daarmee de basis voor de paragraaf "Weerstandsvermogen en risicobeheersing" in de begroting en jaarrekening.

HOOFDSTUK 3 – INSTRUMENTARIUM GRONDBELEID

3.1. ACTIEF OF FACILITEREND GRONDBELEID

3.1.1 Grondbeleid algemeen

Grondbeleid is geen doel op zichzelf, maar een instrument om doelen op andere beleidsvlakken te behalen. De doelen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld volkshuisvesting, ruimtelijke ordening of economie. Verder heeft grondbeleid financiële consequenties. Gemeenten kunnen met hun grondbeleid winst proberen te halen waar mogelijk, en verlies nemen waar nodig. Het voeren van grondbeleid kan op verschillende manieren. Hierbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

3.1.2. Actief grondbeleid

Met actief grondbeleid wordt het actief optreden op de grondmarkt bedoeld. In dit geval treedt de gemeente tot op zekere hoogte op als een private partij in de grondmarkt. Ze koopt zelf gronden, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt deze door aan bijvoorbeeld particulieren en/of ontwikkelaars. De gemeente ontwikkeld in andere woorden zelf een locatie, heeft de regie voor de realisatie in eigen hand. De gemeente heeft de mogelijkheid om winsten te realiseren, maar loopt hierbij ook grote financiële risico's.

3.1.3. Faciliterend grondbeleid

In tegenstelling tot actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich bij faciliterend grondbeleid uitsluitend als een publieke organisatie. Ze gaat dus niet actief de grondmarkt op. Bij deze vorm van grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke instrumentarium en verleent de gemeente medewerking aan het voor eigen rekening en risico realiseren van ruimtelijke plannen door particulieren en projectontwikkelaars, mits deze passen binnen de kaders van het gemeentelijk grondbeleid en de overige beleidsvelden. De gemeentelijke (on)kosten, zoals voorbereiding en vaststelling van het bestemmingsplan, aanleg voorzieningen van openbaar nut en inrichting openbare ruimte, kunnen op de initiatiefnemers van de ruimtelijke plannen worden verhaald.

Faciliterend grondbeleid heeft de gemeente Zundert toegepast bij bijvoorbeeld De Groene Kamers fase 1 en 2 in Rijsbergen.

3.1.4. Bestaand en toekomstig beleid

Voor het verwezenlijken van eigen doelstellingen, zoals de realisatie van woningbouw (bijvoorbeeld project "De Tuinderij in Zundert") en de aanleg van bedrijventerreinen (bijvoorbeeld Beekzicht en Molenzicht in Zundert) koos de gemeente in het verleden voor een actief grondbeleid.

In de vorige nota grondbeleid is mede door de economische crisis van 2008 en de inwerkingtreding van de regeling grondexploitatie als onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (ook wel genoemd de 'grondexploitatiewet') gekozen om af te stappen van het actieve grondbeleid en te kiezen voor een faciliterend grondbeleid.

Door de komst van de grondexploitatiewet is de positie van gemeenten om bij facilitaire projecten de gemaakte kosten te verhalen en regie te voeren sterk verbeterd. Financiële risico's worden hierdoor beperkt. Ook kan de gemeente locatie-eisen stellen, op het gebied van bouwprogramma, openbare ruimte, beeldkwaliteit en dergelijke. Hierdoor is voor een belangrijk deel de noodzaak voor de gemeente om gronden in eigendom te hebben en daardoor de regie te kunnen voeren weggenomen. De gemeente kan daarbij tevens gebruik maken van uitnodigingsplanologie.

Gelet op de coronacrisis en de daarmee gepaard gaande nieuwe economische crisis heeft het de voorkeur om, buiten de lopende grondexploitaties, ongewijzigd faciliterend grondbeleid te blijven toepassen. In voorkomende gevallen wordt actief grondbeleid niet uitgesloten, maar zal wel vooraf een gedegen afweging door de raad moeten worden gemaakt.

Beleidsregel faciliterend grondbeleid:

Uitgangspunt is om voor de duur van deze beleidsnota (2021-2024) faciliterend grondbeleid toe te passen bij nieuwe ruimtelijke initiatieven. De gemeente verleent medewerking aan de realisatie van plannen van derden voor zover deze passen binnen het ruimtelijk beleid.

3.2. PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

3.2.1. Anterieure overeenkomst en exploitatieplan

Onder de Wro is er in Nederland een gemengd stelsel (publiek en privaatrechtelijk) van grondexploitatie ontstaan. De fase voor de vaststelling van het bestemmingsplan wordt de anterieure fase genoemd. Uitgangspunt van de gemeente Zundert is om met initiatiefnemers op vrijwillige basis (anterieure) afspraken te maken over het kostenverhaal en het ruimtelijk programma. In het ruimtelijk programma worden de gemeentelijke (beheer)beleidskaders (zoals beschreven in paragraaf 2.4.4. hiervoor) opgenomen. Naast het kostenverhaal van plankosten worden ook afspraken gemaakt over bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen. Hierbij wordt uitvoering gegeven aan het raadsbesluit "Vaststelling bijdragen bovenwijkse voorzieningen" van 26 januari 2012. Dit raadsbesluit zal echter binnen afzienbare tijd worden geactualiseerd. Indien de gemeente met de initiatiefnemer een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst heeft gesloten dan is het kostenverhaal gewaarborgd en hoeft geen exploitatieplan opgesteld te worden.

Als publiekrechtelijke stok achter de deur kan de gemeente kosten verhalen op grond van een exploitatieplan. Op basis van een exploitatieplan kan aanvullend een posterieure overeenkomst worden afgesloten binnen de kaders van het exploitatieplan.

In een exploitatieplan zijn het ruimtelijk programma en alle te maken kosten en grondprijzen door de gemeente bepaald en vastgelegd. Als een initiatiefnemer zowel geen anterieure als posterieure overeenkomst wil sluiten, dient hij alsnog bij de indiening van zijn omgevingsvergunning te voldoen aan de verplichtingen uit het exploitatieplan.

Op grond van artikel 6.12 lid 4 Wro dient het vaststellen van een exploitatieplan gelijktijdig te gebeuren met de vaststelling van het bijbehorende ruimtelijk besluit (bestemmingsplan, omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik, wijzigingsplan of het projectuitvoeringsbesluit). Het is niet toegestaan om vooruitlopend op of na de vaststelling van het ruimtelijk besluit een exploitatieplan vast te stellen. In de gemeente Zundert is 2012 een exploitatieplan voor bedrijventerrein Beekzicht vastgesteld. Dit exploitatieplan is in 2014 echter ingetrokken omdat de gemeente alle gronden binnen het plangebied had verworven.

Hoofdpijnen:

- Een bestemmingsplan en een exploitatieplan bevatten regels voor de inrichting van het plangebied en concrete regels over bijvoorbeeld woningbouwcategorieën en de financiële weerslag hiervan;
- Een bestemmingsplan en een exploitatieplan vormen een toetsingsgrondslag voor omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen;
- Op basis van de berekening in een exploitatieplan wordt de bijdrage van iedere eigenaar aan de gemeente bepaald. De per eigenaar berekende bijdrage wordt, in het uiterste geval zonder overeenkomst, geïnd bij de af te geven omgevingsvergunning;
- Een exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien.

Onder de komende Omgevingswet blijft kostenverhaal verplicht voor kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen in verband met (bouw)activiteiten. Onder de nieuwe Omgevingswet wordt de huidige praktijk van kostenverhaal via een anterieure overeenkomst voortgezet.

Beleidsregel kostenverhaal en exploitatieplan:

- Uitgangspunt is een privaatrechtelijke samenwerking (via anterieure overeenkomst).
- Het kostenverhaal omvat verhaal van plankosten en een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen.
- Als niet op anterieure basis kan worden gecontracteerd zal worden afgewogen of een exploitatieplan moet worden opgesteld. Kostenverhaal móet in ieder geval gewaarborgd zijn.

3.2.2. Staatssteun en aanbesteding

Bij het aangaan van een vorm van samenwerking, het verlenen van financiële bijdragen aan projecten of participatie door overheden in ontwikkelingsmaatschappijen, moeten Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging in acht worden genomen.

Staatssteun

Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het gaat om een situatie waarin de staat eenzijdig ("om niet") een voordeel verstrekt. Als de begunstigde onderneming geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen die opweegt tegen de prestatie van de overheid, kan er sprake zijn van een dergelijk voordeel. Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch belang van de overheid is van wezenlijk belang dat door marktpartijen een marktconforme grondprijs wordt betaald en dat de ontwikkeling van het vastgoed werkelijk voor rekening en risico van de marktpartijen plaatsvindt.

Aanbesteding

Europa gaat ervan uit dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op "publiekrechtelijke instellingen" die daarbij voorgeschreven procedures in acht nemen bij opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. Deze drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.europadecentraal.nl. Een "publiekrechtelijke instelling" kan ook een Publiek Private Samenwerking (PPS) zijn waarin de gemeente een meerderheidsaandeel heeft of een deel financiert c.q. subsidieert, ook wel grondexploitatie maatschappij (GEM) genoemd.

Beleidsregel staatssteun en aanbesteding:

De gemeente dient bij de uitoefening van haar taken, in het kader van gronduitgifte en gebiedsontwikkeling, altijd een analyse te maken van de kansen en risico's op het gebied van staatssteun en aanbesteding. Daarbij dient te worden uitgegaan van de laatste stand van zaken op het gebied van Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie.

3.3. WIJZE VAN GRONDVERWERVING

3.3.1. Strategische verwerving

Het instrument strategische verwerving kan in een zeer vroeg stadium worden ingezet, ver voor het moment dat er sprake is van een vastgestelde grondexploitatie. Het omvat de verwerving van onroerende zaken (vaak maar zeker niet uitsluitend agrarische gronden) waarop op langere termijn (doorgaans na minstens tien jaar) een ontwikkeling wordt voorzien. Er zijn verschillende redenen om in een zeer vroeg stadium gronden te verwerven, bijvoorbeeld een aanzienlijk lagere prijs. Ook het kopen van, met name, agrarische percelen die ingezet kunnen worden als ruilobject zijn strategische verwervingen.

Gelet op de beleidsregel dat de gemeente als uitgangspunt heeft om faciliterend grondbeleid toe te passen bij nieuwe ruimtelijke initiatieven, zal dit instrument voor de duur van deze beleidsnota (2021-2024) in principe niet worden ingezet. In uitzonderingsgevallen kan strategische verwerving worden toegepast om een ontwikkeling die bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen mogelijk te maken. Nut en noodzaak hiervan moeten door het college worden afgewogen, waarbij de raad het budgetrecht heeft.

Beleidsregel strategische verwerving:

De gemeente Zundert zal voor de duur van deze beleidsnota in principe geen strategische gronden verwerven.

3.3.2. Minnelijke verwerving versus onteigening

Het doen van aankoop via minnelijke verwerving houdt in dat de gemeente veelal op eigen initiatief met de eigenaar op vrijwillige basis een koopovereenkomst sluit.

Onteigenen is een manier van gedwongen eigendomsontneming door de overheid in het algemeen belang.

Onteigening is pas aan de orde als een uitvoerig minnelijk traject niet slaagt. Hier wordt vaak al in de initiatieffase mee gestart. Het strategische element bij verwerving ten behoeve van een concrete planontwikkeling zit in een juiste en tijdige positionering van het instrument onteigening. Ten behoeve van de post verwerving (of onteigening) is een budget geraamd in de betreffende grondexploitatie.

Primaire insteek blijft om minnelijk tot overeenstemming te komen over de aankoop van een potentiële verwervingslocatie. Pas als dit, om wat voor reden dan ook, niet slaagt, staat

(publiekrechtelijk) als uiterste middel (actieve) onteigening nog open.

Met de komst van de Omgevingswet per 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de wetgeving omtrent onteigening aangepast.

Beleidsregel minnelijke verwerving versus onteigening:

De gemeente probeert in eerste instantie de gronden minnelijk te verwerven (op vrijwillige basis). Mocht de gemeente daar niet in slagen, dan kan besloten worden om over te gaan tot onteigening. Onteigend wordt alleen als dit noodzakelijk is om ruimtelijke ontwikkelingen binnen door de raad gewenste kaders tijdig te realiseren. Door het langdurige en ingrijpende karakter van onteigening zal dit alleen bij uiterste noodzaak gebruikt worden.

3.3.3. Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten verschaft de gemeente de mogelijkheid om als onderdeel van een vroege grondstrategie bij voorrang de betreffende grond te (kunnen) verwerven. Wanneer een eventuele derde partij gronden in het beoogde plangebied zou verwerven kan dit de ontwikkeling ernstig vertragen en/of duurder maken. Om dit te voorkomen staat de gemeente het wettelijke instrument van de Wet voorkeursrecht gemeenten ter beschikking. Gronden welke op basis van deze wet worden aangewezen kunnen pas aan derden worden verkocht nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld tot aankoop over te gaan.

Ook wanneer de gemeente niet voornemens is om zelf de gronden te ontwikkelen kan dit instrument ingezet worden. Het is dan wel een vereiste dat er een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met de initiatiefnemer. In deze overeenkomst dient te worden opgenomen dat de gemeente in overleg met de initiatiefnemer de gronden verwerft en, ter realisatie van het met de aanwijzing beoogde doel, direct doorlevert aan de initiatiefnemer. Ook worden er afspraken over het kostenverhaal van plankosten gemaakt. Door de directe doorlevering is inzet van gemeentelijke middelen niet nodig. De vestiging van de Wt voorkeursrecht gemeenten op de gronden van het bedrijventerrein Business Centre Treepoort is hier een voorbeeld van.

Toetsingskader voor de vestiging van het gemeentelijk voorkeursrecht:

1. Is de gemeente bereid en in staat de locatie zelf of ten behoeve van een samenwerkingspartner te verwerven en eventueel te beheren;
2. Bestaat de verwachting dat private partijen een positie innemen;
3. Is het aannemelijk dat deze inname van posities door private partijen de uitvoerbaarheid van het project in gevaar brengen (plan/prijsopdrijving etc.);
4. Zijn de zaakspecifieke risico's van de betreffende locatie op hoofdlijnen in beeld (verontreiniging/bedingen etc.);
5. Is er sprake van (disproportionele) relatieschade als gevolg van vestiging van het voorkeursrecht;
6. Is het noodzakelijk de gehele locatie te verwerven;
7. Is er voldoende krediet/budget bij de gemeente of bij een samenwerkingspartner om ingeval van aanbiedingen de locatie (en de bijbehorende kosten) in zijn totaliteit te verwerven en het (rente)risico van vertraging te dragen.

Met de komst van de Omgevingswet per 2022 wordt via de Aanvullingswet Grondeigendom de Wet voorkeursrecht gemeenten op onderdelen aangepast.

Beleidsregel Wet voorkeursrecht gemeenten:

De gemeente Zundert zal indien tactische aankoop van onroerend goed wenselijk of noodzakelijk is, bij aanvang van een (beoogde) gebiedsontwikkeling en /of bestemmingsplanwijziging besluiten het voorkeursrecht gemeenten te vestigen.

3.3.4. Tijdelijk beheer na verwerving

Bij of na verwerving maar ook anderszins ingeval van gemeentelijke eigendommen begint een periode van beheer van het onroerend goed binnen het project. Deze periode kan variëren in looptijd afhankelijk van de duur (fasering) van de gebiedsontwikkeling. Het beheer van het onroerend goed kan bestaan uit het tijdelijk

beschikbaar stellen, via verhuur, pacht- of bruikleenovereenkomsten. Daarnaast zijn er ook vaste kosten zoals verzekeringen, belastingen, onderhoud, vastgoedbescherming en energielasten. De kosten en opbrengsten van het beheer komen in principe ten laste/ten gunste van de grondexploitatie.

Beleidsregel tijdelijk beheer:

Bij de verwerving wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze bepaalde beheer(s)maatregelen zullen worden ingezet om het beheer zo concreet mogelijk vorm te geven. Hierbij rekening houdend met zaken zoals: flexibiliteit, tegenprestaties, het voorkomen van juridische binding en uitvoerbaarheid.

3.3.5. Beheer overige vaste materiële activa

Gemeentelijke eigendommen die niet voor de openbare dienst zijn bestemd, niet nodig zijn voor de realisatie van plannen en ook géén strategische functie meer hebben moeten gewaardeerd worden tegen boekwaarde of de marktwaarde van dat moment.

Bij voorkeur dienen deze gemeentelijke eigendommen verkocht te worden. Op basis van een taxatie door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur kan de mogelijke verkoopwaarde in beeld worden gebracht. Het eigendom wordt op basis van inschrijving of door het hanteren van een vraagprijs verkocht, waarbij uitgangspunt is dat de opbrengst minimaal gelijk is aan de taxatiewaarde.

Wanneer een overheid een stuk grond of een gebouw niet verkocht krijgt, wordt een marge van 5% afwijking van de taxatie aanvaardbaar geacht.

Beleidsregel beheer overige vaste materiële activa:

- Gemeentelijke eigendommen die niet meer benodigd zijn worden intern gewaardeerd tegen boekwaarde of tegen marktwaarde als die lager is.
- Eigendom wordt verkocht met taxatie vooraf van de mogelijke verkoopopbrengst. Uitgangspunt hierbij is verkoop tegen minimaal de taxatiewaarde.
- Als bij verkoop de getaxeerde marktwaarde lager blijkt te zijn dan de boekwaarde, wordt een verliesvoorziening getroffen c.q. afgewaardeerd.

3.4. GRONDUITGIFTE- EN GRONDPRIJZENBELEID

3.4.1. Gronduitgiftebeleid

Woningbouw

De uitgifte van grond voor woningbouw vindt plaats met inachtneming van het lokale woonbeleid. Dit betekent dat de uitgifte van gemeentegrond moet worden afgestemd op de gewenste programmering (aantallen, planning in de tijd, welke doelgroepen, soort woningen) gebaseerd op de vraag vanuit de markt, zoals opgenomen in de woonvisie. De juiste keuzes maken is hierbij voor de haalbaarheid van de projecten van belang.

De uitgifte van bouwgrond gebeurt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen.

Uitgiftemethodiek

Woningen en kavels zullen (bij meer gegadigden) door middel van loting door of onder toezicht van de notaris worden toegewezen.

Bedrijven

De uitgifte van bouwgrond gebeurt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen.

Uitgiftemethodiek

Het meest recent uitgiftebeleid voor bedrijven is opgenomen in het Uitgifteplan Bedrijventerrein Beekzicht van mei 2013. Hierin zijn vestigingscriteria opgenomen. Deze hebben betrekking op de toelaatbaarheid van bedrijfsvestiging op het bedrijventerrein. Als een bedrijf in aanmerking komt voor vestiging vindt vervolgens een toetsing plaats aan het bestemmingsplan en aan de uitgiftecriteria. Het opgenomen puntensysteem bleek niet werkbaar en wordt niet langer toegepast.

Voor de uitgifte van bedrijfskavels op het bedrijventerrein Molenzicht wordt enkel getoetst aan het bestemmingsplan.

Bijzondere uitgifte: erfpacht

Een bijzondere vorm van uitgifte betreft uitgifte in erfpacht. In crisistijd kan het instrument (gemeente)erfpacht kansen bieden, zoals het drukken van de financieringsbehoefte. Bij moeizame locatieontwik-

kelingen en indien gewenst kan het instrument erfpacht worden overwogen. Gebleken is dat de animo in Zundert niet erg hoog is.

Bij de uitgifte van bedrijfsgrond is de uitgifte in erfpacht niet interessant zolang de uitgifte voorspoedig verloopt. Indien de uitgifte van bedrijfsgrond ernstig vertraagd wordt, kan (kortlopende) erfpacht kansen bieden, omdat dit de financiering voor bedrijven gemakkelijker maakt. Het bedrijf hoeft dan de bouwgrond niet te kopen, deze blijft in eigendom van de gemeente, die daarvoor jaarlijks een canon, oftewel een vergoeding vraagt. De waarde van de canon dient marktconform te zijn.

Het bedrijf kan de grond na een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar kopen, maar hoeft dat niet te doen. Omdat de grond eigendom van de gemeente blijft, is er ook meer risico voor de gemeente ingeval van bijvoorbeeld een faillissement van de ondernemer. Daarom wordt in principe niet gekozen voor erfpacht.

Opstalrecht

Een recht van opstal wordt gevestigd als de gemeente haar grondpositie niet wenst te verkopen maar ook geen eigenaar wil worden van het opstal. De opstalhouder sticht dan een opstal op gemeentegrond. Of als de gemeente het eigendom van het opstal (en daarmee de onderhoudsplicht) wenst over te dragen en anders dan via het bestemmingsplan invloed wil houden op het gebruik van het opstal. Door de juridische scheiding van het eigendom van de grond en de opstal is de opstaller verantwoordelijk voor het gehele onderhoud van het opstal. Voorts kan de gemeente in de opstalovereenkomst voorwaarden opnemen die verband houden met gebruik van de opstal en verkoopregulerende bepalingen opleggen.

Bruikleen

Slechts in uitzonderlijke situaties geeft de gemeente gronden in bruikleen. Bruikleen is een overeenkomst zonder financiële tegenprestatie. Er wordt niet betaald. Bruikleen is nuttig bij overbrugging van een periode tot een gebied wordt ingevuld. Het voordeel is dat het gebruik snel kan worden beëindigd en het perceel wordt onderhouden door de gebruiker.

Huur

De gemeente geeft de voorkeur aan verkoop van gronden die voor de gemeente geen functie hebben. Indien de (toekomstige) gebruiker niet wil of kan kopen dan kan de gemeente in uitzonderlijke gevallen de grond ook verhuren. Het betreft hier enkel onbebouwde grond, zonder bouwtitel. Voor verhuur geldt een marktconform tarief.

Verhuur van snippergroen wordt op basis van het snippergroenbeleid gewaardeerd op 10% (op jaarbasis) van de koopsom van snippergroen.

Pacht

Pacht is een overeenkomst waarbij de eigenaar (verpachter) een perceel grond in gebruik geeft voor bedrijfsmatig agrarisch gebruik. De andere partij (pachter) betaalt hiervoor een vergoeding. Pachtvormen zijn reguliere pacht, geliberaliseerde pacht en teelpacht. Ieder pachtregime kent haar eigen regels. De gemeente verpacht diverse gronden.

Erfdienstbaarheid

Voor een erfdienstbaarheid kan een eigenaar van het heersende erf de verplichting worden opgelegd aan de eigenaar van het dienende erf een vergoeding, retributie, te betalen.

Beleidsregels gronduitgiftebeleid

- De uitgifte van bouwgrond en bedrijfskavels gebeurt door middel van een verkoopovereenkomst. Daarin leggen de gemeente en de koper vast tegen welke prijs, onder welke voorwaarden, op welk tijdstip en met welke bestemming de grond wordt overgedragen;
- De uitgifte van woningbouwgrond vindt plaats met inachtneming van het lokale woonbeleid;
- Woningen en kavels zullen (bij meer gegadigden) door middel van loting door of onder toezicht van de notaris worden toegewezen;
- Bij de uitgifte van bedrijfskavels zijn de vestigings- en uitgiftecriteria van toepassing zoals opgenomen in het Uitgifteplan Bedrijventerrein Beekzicht van mei 2013.
- Voor de uitgifte van bedrijfskavels op het bedrijventerrein Molenzicht wordt enkel getoetst aan het bestemmingsplan;
- Het (uitgifte)instrument erfpacht wordt in principe niet toegepast. Bij hoge uitzondering kan dit instrument betrokken worden bij moeizame ontwikkelingen, met inachtneming van aspecten zoals staatssteun, fiscaliteit en risicomanagement.

3.4.2. Grondprijzenbeleid

Woningbouw- en bedrijfsgrond

De waarde van grond wordt hoofdzakelijk bepaald door de ligging (kern/straat), de wet van vraag en aanbod en de bouw- en/of gebruiksrechten van de betreffende grond. Daarbij kan er sprake zijn van omstandigheden die kunnen bijdragen aan vermeerdering of vermindering van deze waarde (bijvoorbeeld de switch van koop naar huur). De dynamiek van de vrije markt (vraag en aanbod), in de breedste zin van het woord, is hierin uiteindelijk bepalend.

De gemeentelijke (grond)prijzen zijn marktconform. In de praktijk zijn er diverse manieren voor het berekenen van grondprijzen. De residuele grondwaardeberekening heeft de voorkeur, maar andere methoden zijn afhankelijk van de situatie ook mogelijk, bijvoorbeeld de comparatieve methode.

Hieronder worden de verschillende berekeningsmethodieken genoemd. Bij de bepaling van definitieve grondprijzen wordt de taxatie uitgevoerd door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur.

RESIDUEEL

De residuele grondwaardemethode is een top-down benadering, waarbij de gronduitgifteprijs het residu is dat overblijft nadat van de bruto opbrengsten (VON prijs) van de onroerende zaken de totale stichtingskosten zijn afgetrokken.

Deze methode wordt vooral gehanteerd bij woningbouw- en bedrijfsontwikkelingsprojecten.

COMPARATIEF

Bij de comparatieve berekenings-methode wordt de grondprijs vastgelegd aan de hand van de waarde van vergelijkbare objecten. Deze methode wordt veelal als aanvulling op andere methodieken of als toets gebruikt. Belangrijke referenties zijn vaak gepasseerde transacties.

Deze methode wordt vooral aanvullend toegepast bij courant onroerend goed, waarin veel transacties plaatsvinden.

KOSTPRIJS

Hierbij speelt de vervangings-waarde een belangrijke rol. Deze waarde heeft de functie van minimale uitgifteprijs. Alle (historische) productiekosten en lasten (ook kostenverhaal) worden als het ware omgeslagen over het aantal uit te geven m² grond. Hierdoor ontstaat een (gemiddelde) kostprijs voor de grond.

Deze methode wordt gehanteerd bij incourant onroerend goed, waarbij een waarde in het economisch verkeer moeilijk is vast te stellen.

Snippergroen/reststroken

De raad heeft op 12 oktober 2006 de beleidsnota "Snippergroen gemeente Zundert 2006" vastgesteld. Hierin is de prijs voor snippergroen vastgesteld op € 80 per m², met een automatische jaarlijkse indexering. Indexering vindt plaats op basis van de Consumenten Prijs Index (CPI alle huishoudens) van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De prijs voor snippergroen met prijspeil 2020 bedraagt inmiddels € 101,21 per m², kosten koper.

Beleidsregel grondprijzen:

- De gemeente Zundert hanteert marktconforme grondprijzen.
- Er worden afhankelijk van de omstandigheden drie verschillende methodieken gebruikt om de grondprijs te bepalen: de comparatieve, residuele en kostprijsmethode. Telkens zal per project onderbouwd tot een grondprijs worden gekomen waarbij principes als marktconformiteit en haalbaarheid leidend zijn.
- De eerste grondexploitatie van een project wordt inclusief richtprijzen vastgesteld door de raad. De richtprijzen worden indien nodig jaarlijks geactualiseerd en vastgesteld door de raad via de Planning & Control cyclus van begroting en jaarrekening.
- De definitieve vaststelling van grondprijzen vindt plaats door het college op het moment van verkoop/uitgifte en vervolgens ter kennis van de raad gebracht. Onderbouwing van de grondprijs vindt mede plaats door een onafhankelijke taxatie.
- Voor snippergroen/reststroken wordt een vaste prijs van € 101,21 per m² (prijspeil 2020) kosten koper overdrachtsbelasting gehanteerd, welke ieder jaar automatisch wordt geïndexeerd (CPI).

HOOFDSTUK 4 – VERANTWOORDING EN RISICOMANAGEMENT

4.1. INDELING GEMEENTELIJKE GRONDEN

Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), nader uitgewerkt door de Commissie BBV in de notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), fungeert als leidraad voor de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening. Hierin wordt het gemeentelijk bezit van grond ingedeeld in verschillende categorieën, namelijk:

1. Onderhanden werk, waaronder bouwgrond in exploitatie
2. Voorraad gronden;

3. Overige materiele vaste activa.

4.1.1. Bouwgrond in exploitatie

bij een locatie-ontwikkeling wordt een grondexploitatie opgesteld (de actieve projecten). De bevoegdheid voor het openen en vaststellen van de grondexploitatie ligt bij de gemeenteraad. Het betreft hier een bevoegdheid die voortvloeit uit het budgetrecht van de gemeenteraad om de begroting vast te stellen. Uitgangspunt van de systematiek van grondexploitaties is, dat kennis van de getallen tot op detailniveau aanwezig is. Echter de verantwoording aan de gemeenteraad vindt plaats op globaal (hoofdposten) niveau. Uit de grondexploitaties worden door de gemeenteraad kredieten beschikbaar gesteld ter uitvoering (financiering en dekking) van deze grondexploitaties. Op basis van deze kredieten worden aan uitvoerende programma's budgetten toegekend ten behoeve van te verrichten werkzaamheden in de betreffende projecten.

De grondexploitaties worden minimaal éénmaal per jaar geactualiseerd. Op basis van de actuele uitgangspunten worden de kosten en opbrengsten herzien en boekwaarden en lopende verplichtingen opgenomen. De raming van nog uit te voeren werken wordt geïndexeerd naar het geldende prijspeil en er wordt getoetst of de planning dient te worden aangepast en of de aangenomen parameters (rente, kosten- en opbrengstenstijging) nog in de pas lopen met de werkelijkheid. Dit resulteert in een bijgestelde verwachte opbrengst c.q. verlies van de ontwikkeling.

Beleidsregel grondexploitatie:

- Bij actieve projecten wordt een grondexploitatie opgesteld, waarbij de gemeenteraad kredieten beschikbaar stelt;
- De gemeenteraad stelt de grondexploitatie op hoofdlijnen vast;
- Minimaal éénmaal per jaar worden de grondexploitaties geactualiseerd;
- Informatie en verantwoording aan de raad vindt plaats via de paragraaf grondbeleid in de begroting, beraps en de jaarrekening;
- Bij forse tussentijdse wijzigingen wordt een aangepaste grondexploitatie aangeboden.

4.1.2. Overige materiële vaste activa

De categorie Overige vaste materiële activa is al besproken in 3.3.5. Gemeentelijke eigendommen die niet nodig zijn voor de realisatie van plannen en ook géén strategische functie meer hebben, worden niet verantwoord in de paragraaf grondbeleid van de begroting en jaarrekening (zie 4.2.1./4.2.2.), maar in het programma Omgeving & Maatschappij binnen het taakveld 0.3 beheer overige gebouwen en gronden.

4.2. BUDGETCYCLUS, PLANNING & CONTROL EN GRONDEXPLOITATIE

De gemeenteraad wordt bij de actieve projecten betrokken en kan per individuele exploitatie een afgewogen keuze maken. Bij de begroting en jaarrekening wordt het totaal aan in exploitatie genomen complexen in beeld gebracht.

4.2.1. Begroting

Bij de begroting wordt door het gemeentebestuur verwoord wat het te voeren grondbeleid zal zijn om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. In het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording is de gemeente verplicht om bij de begroting en jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te stellen. Deze paragraaf grondbeleid moet de gemeenteraad ondersteunen in haar kaderstellende rol. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen. Daarnaast dient ook de controlerende functie van de gemeenteraad te worden versterkt.

4.2.2. Jaarrekening

Bij de jaarrekening wordt vervolgens door de gemeentebestuur in de paragraaf grondbeleid verantwoording afgelegd over het gevoerde grondbeleid, waarbij inzicht gegeven dient te worden in de resultaten en hoe deze resultaten zich verhouden tot het begrote resultaat.

Volgens artikel 16 BBV bevat de paragraaf grondbeleid in ieder geval:

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

4.2.3. De interne en externe controle

De Financiële verordening ex artikel 212 gemeentewet schrijft voor dat vanuit het oogpunt van planning & control het grondbeleid en de financiële gevolgen daarvan onder meer getoetst worden aan begrippen zoals getrouwheid en rechtmatigheid. Jaarlijks geeft de raad door middel van het controleprotocol een nadere invulling aan de wijze waarop de interne controle vorm moet worden gegeven en waar de speerpunten liggen.

Uiteraard vindt er ook jaarlijks een externe controle plaats van de jaarrekening, waaronder de paragraaf grondbeleid, door de accountant. Deze controle wordt vooraf gegaan door een interimcontrole. Met ingang van 2021 treedt de Rechtmatigheidsverantwoording in werking. Het college van B&W gaat dan, in plaats van de accountant, zelf een rechtmatigheidsverklaring afgeven bij de jaarrekening.

4.3. EXPLOITATIERESULTAAT

4.3.1. Winstneming (tussentijds)

Winstneming is het voortijdig onttrekken van gerealiseerde opbrengsten uit een nog lopend project. Door het nemen van winsten, blijven middelen niet langer dan noodzakelijk vastzitten in een project. Voor het winstnemingsbeleid zal worden aangesloten bij de aanbevelingen (voorzichtigheids- en realisatiebeginsel) van de commissie BBV.

Beleidsregel winstneming:

- De mogelijkheid tot winstneming wordt per exploitatie door de projectleider beoordeeld in overleg met de planeconoom, financieel consultant en medewerker interne controle, met inachtneming van het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel.
- Winstneming dient plaats te vinden zodra is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
 2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
 3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).
- Formele besluitvorming vindt plaats bij vaststelling van de eerstvolgende jaarrekening door de raad.

4.3.2. Verliesneming

Wanneer op basis van de meest recente berekeningen ten behoeve van een grondexploitatie blijkt dat de exploitatie niet kostendekkend kan worden gemaakt, dient zodra dit bekend is een voorziening te worden getroffen voor het verwachte nadelige resultaat. De voorziening is direct gerelateerd aan het project en zal ten laste worden gebracht van de algemene reserve grondbedrijf.

Beleidsregel verliesneming:

- De voorzienbare risico's worden per grondexploitatie bepaald. Voor voorzienbare verliezen wordt een voorziening gevormd ten laste van de algemene reserve grondexploitaties;
- Het verlies wordt genomen zodra die zich laat voorzien.

4.4. RESERVES, WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING

4.4.1. Algemene reserve grondexploitatie

De algemene reserve van het grondbedrijf wordt gevormd door de resultaten van afgewikkelde complexen in deze reserve te storten dan wel aan de reserve te onttrekken. Ze wordt binnen het grondbedrijf ingezet als:

- Buffer om onvoorzienbare risico's met betrekking tot de grondexploitaties op te kunnen vangen (bijvoorbeeld risico's die samenhangen met conjuncturele ontwikkelingen, ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt, prijs- en renteontwikkelingen, etc.);
- Dekking voor de voorziening verliesgevende complexen;

- Bijdrage in de eventuele kosten van zogenaamde 'bovenwijkse' voorzieningen;
- Eventuele bijdrage in de toekomstige grote projecten binnen de gemeente Zundert.

Om de algemene reserve grondexploitatie als buffer te laten dienen is het aan te bevelen om een bandbreedte voor het bedrag aan te houden.

Beleidsregel algemene reserve grondexploitatie:

- De algemene reserve grondexploitatie kent een bandbreedte van minimaal € 250.000 en maximaal € 1.500.000. Indien de stand van deze reserve bij de jaarrekening buiten deze marges komt, wordt dit verrekend met de exploitatiereserve.

4.4.2. Bestemmingsreserve Centrumvisie

Deze bestemmingsreserve is in 2005 gevormd vanuit het transactieresultaat van de verkoop van het Annaklooster en is ingesteld in het kader van het voorstel ontwikkelingsvisie Annaklooster en het ontwikkelingsplan Annaklooster, evenals het besluit tot verkoop van het klooster. Deze reserve is ingezet voor het maken van een kwaliteitsverbetering in het openbare gebied in het centrum van de kern Zundert.

4.4.3. Bestemmingsreserve bovenwijkse voorzieningen

Op 26 januari 2012 heeft de raad vaste bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen vastgesteld. Betaalde bijdragen die na dit raadsbesluit zijn ontvangen, worden gestort in de reserve bovenwijkse voorzieningen. Ontwikkelaars hebben deze bijdragen betaald onder voorwaarde dat deze in de toekomst worden aangewend voor investeringen in bovenwijkse voorzieningen (ofwel inrichting van de openbare ruimte). Om het risico op onverschuldigde betaling uit te sluiten is het van groot belang dat deze bestemmingsreserve alleen wordt aangewend als financieringsinstrument voor de in de diverse structuurvisies en beleidsdocumenten beschreven bovenwijkse voorzieningen.

4.4.4. Groenfonds Landschapsontwikkelingsplan (LOP)

De raad heeft op 13 december 2012 besloten tot het instellen van een landschapsfonds, het Groenfonds LOP. De provincie stelt in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant eisen aan kwaliteitsverbetering van het landschap. Nieuwe ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied én buiten de ecologische hoofdstructuur kunnen, mits ruimtelijk geaccepteerd, worden ontwikkeld als er een prestatie voor het landschap tegenover staat. Daarnaast dient bij aantasting van het Natuur Netwerk Brabant compensatie plaats te vinden. Indien deze tegenprestaties niet individueel gerealiseerd worden moet er een afdracht in het gemeentelijk landschapsfonds worden gedaan. Dit landschapsfonds is geen reserve, maar een door de gemeente Zundert beheerd fonds, wat dient als financieringsinstrument voor de in de thematische structuurvisie Landschap 2025 beschreven projecten.

4.4.5. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

De weerstandscapaciteit van het grondbedrijf bestaat uit de algemene reserve grondexploitatie (4.4.1.), de voorziening verliesgevende complexen (4.3.2.) en de verwachte toekomstige winsten op de actieve projecten (grondexploitaties). Het weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen de weerstandscapaciteit (beschikbare middelen) en de mogelijke financiële gevolgen van een aantal door de gemeente onderkende risico's (benodigde middelen).

Met bouwgrondexploitaties zijn vaak grote risico's gemoeid. Zeker in deze onzekere tijd zijn de risico's moeilijk in te schatten, maar is het belang daarvan des te groter. Het is moeilijk in te schatten hoe toekomstige verkopen van gronden voor woningbouw en bedrijventerreinen zich zullen ontwikkelen. Een belangrijke onzekere factor van de bouwgrondexploitatie is dat de exploitaties vaak een lange looptijd hebben (meerdere jaren) en het vaak om relatief grote investeringen gaat. Bij het opstellen van de grondexploitaties wordt zoveel mogelijk geprobeerd de risico's te kwantificeren en in de berekeningen mee te nemen. De risico's hebben betrekking op onder andere politieke besluitvorming, capaciteit (doorberekening van ambtelijke kosten), conjunctuur, renterisico's, grondverwerving, planschade en fiscale risico's.

Voor alle reeds bekende en/of te verwachten verliezen wordt een verliesvoorziening gevormd (4.3.2.). Voor de overige (onvoorzien) risico's vormt de algemene reserve grondexploitatie (4.4.1.) een buffer. Om te beoordelen of de buffer toereikend is dienen de risico's zo goed mogelijk in beeld te worden gebracht door middel van een risico-analyse per grondexploitatie. Deze risico-analyses worden in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarrekening gepresenteerd.

Beleidsregel weerstandsvermogen en risicobeheersing bij grondexploitaties:

- De risico's worden per grondexploitatie bepaald. Ieder jaar wordt in de paragraaf grondbeleid van de begroting en de jaarrekening een risico-analyse gemaakt.
- Eén keer per jaar (bij opmaak van de jaarrekening) wordt het saldo van het weerstandsvermogen ten behoeve van de exploitaties opnieuw bepaald aan de hand van de op dat moment lopende projecten. Onttrekkingen aan de algemene reserve vinden plaats door middel van een raadsbesluit, direct nadat het risico zich laat voorzien en uitsluitend om tegenvallers van benoemde projecten met de beschikbare weerstandscapaciteit te dekken.

HOOFDSTUK 5 – GEMEENTELIJKE ORGANISATIE EN GRONDBELEID

In de Gemeentewet worden de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en het college op hoofdlijnen omschreven. Daarnaast fungeert het Besluit Begroting en Verantwoording als leidraad voor paragraaf grondbeleid in de begroting en jaarrekening. In het kader van de vaststelling en uitvoering van het grondbeleid zijn deze hoofdlijnen nader geconcretiseerd en is aangegeven welk orgaan waarvoor verantwoordelijk is.

5.1. TAKEN, ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

In het duale stelsel stelt de gemeenteraad de kaders vast, voert het college uit en controleert de gemeenteraad vervolgens de uitvoering door het college. Daarnaast heeft de raad het budgetrecht, dat wil zeggen dat de raad eerst een budget moet toekennen voordat er daadwerkelijk uitgaven kunnen worden gedaan.

Om de gemeenteraad in staat te stellen effectief controle uit te oefenen op het college, heeft de gemeenteraad instrumenten nodig. Met het gemeentelijk grondbeleid geeft de gemeenteraad een kaderstellend en controle instrument op de uitvoering van het grondbeleid door het college. De gemeenteraad controleert vervolgens 'of en hoe' de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. Voor een goede uitvoering van het grondbeleid is een duidelijk en werkbaar kader, waarbinnen ambtelijk en bestuurlijk kan worden gehandeld en waarover achteraf verantwoording kan worden afgelegd, onmisbaar.

Uitgangspunten hierbij zijn:

- De gemeente treedt slagvaardig op;
- De gemeenteraad geeft op hoofdlijnen sturing aan grondzaken en de ruimtelijke plannen, vanwege haar kaderstellende en controlerende taak;
- De besluitvormingsprocedures zijn helder;
- De uitvoering van het grondbeleid is eenduidig, overzichtelijk en transparant;
- Verantwoording vindt correct, volledig en tijdig plaats.

5.2. ROLLEN GEMEENTERAAD EN COLLEGE

In onderstaande tabel worden de rollen en verantwoordelijkheden van de gemeenteraad ten opzichte van het college weergegeven. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeenteraad de kaders vastlegt waarbinnen het college zaken verder kan uitwerken.

ACTIVITEITEN	GEMEENTERAAD	COLLEGE
GRONDEXPLOITATIE	Vaststellen eerste grondexploitatie op hoofdlijnen Beschikbaar stellen budgetten Actualisaties lopen mee in planning en controlcyclus	Opstellen en uitvoeren grondexploitatie
PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSHANDELINGEN BINNEN DE VASTGESTELDE GRONDEXPLOITATIE: WET VOORKEURSRECHT GEMEENTEN ONTEIGENING	Bestending wettelijk voorkeursrecht Nemen van een verzoekbesluit tot onteigening	(Voorlopig) Vestigen van het wettelijk voorkeursrecht

GRONDVERWERVING		Starten en uitvoeren van de onteigeningsprocedure
EXPLOITATIEPLAN	Vaststellen exploitatieplan	Grondvererving binnen door de raad vastgesteld budget in grondexploitatie
GRONDPRIJZEN		Opstellen exploitatieplan Uitvoering van het exploitatieplan Vaststellen definitieve uitgifteprijsen
PRIVAATRECHTELIJKE RECHTSHANDELINGEN BUITEN VASTGESTELD BELEID: GRONDVERWERVING		
GRONDVERKOOP	Beschikbaar stellen verwervingskrediet	Grondvererving binnen door de raad vastgesteld budget Uitvoering o.b.v. onafhankelijke taxatie met eventueel raadsmededeling achteraf
KOSTENVERHAAL	Vaststellen bijdragen bovenwijkse voorzieningen	Aangaan anterieure overeenkomsten Uitvoering van het kostenverhaal
PLANNING EN CONTROL	Vaststellen kadernota Vaststellen begroting Vaststellen jaarrekening Mutaties reserves en voorzieningen	Uitvoeren planning en controlcyclus
RISICOMANAGEMENT	Kaderstellend Controlerend	Uitvoeren conform kader Nota Grondbeleid

*Aldus besloten in zijn openbare vergadering van 15-12-2020,
de raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,
drs. J.J. Rochat J.G.P. Vermue*