

Nota Grondbeleid

1. Inleiding

De Nota Grondbeleid is aan vernieuwing toe. In dit hoofdstuk leest u waarom dit nodig is en wat het doel is van deze nota.

1.1 Waarom een nieuwe nota grondbeleid?

In de Nota Grondbeleid nemen wij de voorwaarden op voor het grondbeleid van de gemeente Reusel-De Mierden. Op 11 juni 2013 heeft de gemeenteraad de Nota Grondbeleid 2013 vastgesteld. Door veranderde marktomstandigheden en veranderde wet- en regelgeving is het nodig om een nieuwe nota op te stellen.

1.2 Wat is het doel van het grondbeleid?

Met de nota kan de raad goede keuzes maken over het grondbeleid. Zo kan zij binnen de financiële voorwaarden sturen op de gewenste ruimtelijke doelen van de gemeente, welke rol we innemen en welke strategie daarbij past. Grondbeleid heeft geen nieuwe regels voor of over de gewenste ruimtelijke doelen. Het is een instrument, waarmee we de voorwaarden aangeven waarbinnen we de ruimtelijke doelen kunnen uitvoeren. Deze doelen gaan vaak over veel verschillende beleidsdomeinen. Het gaat hierbij vaak om doelen van onze ruimtelijke ordening. Met een duidelijke samenhang met andere gebieden, zoals wonen, economie, maatschappelijke ontwikkeling, natuur, recreatie, verkeer en vervoer. Met grondbeleid stimuleren we gewenste ontwikkelingen en voorkomen we wat we zeker niet willen. Met deze nota leggen we vast:

- onder welke voorwaarden we het gemeentelijk grondbeleid willen uitvoeren;
- welke rol we hierbij innemen;
- welke aanpak of strategie hierbij past.

We willen inspelen op de veranderde marktomstandigheden en wet- en regelgeving. Sinds 2013 is het speelveld van gebiedsontwikkeling flink veranderd. De woningmarkt is steeds in beweging en we hebben te maken met nieuwe wet- en regelgeving. We kennen diepe dalen, waarbij de marktvraag plots stil komt te liggen. En hoogtepunten, met een aanbod dat achterblijft op de vraag. Dit leidt tot stijgende prijzen van huizen. Deze 'beweging' zorgt ervoor dat we met veel aandacht onze aanpak en rol moeten kiezen in een gebiedsontwikkeling.

1.3 De nieuwe Omgevingswet

Het omgevingsrecht in Nederland bestaat uit tal van wetten. De Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het bijbehorende Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is van al deze wetten de belangrijkste wet voor gebiedsontwikkelingen. Om het bestaande omgevingsrecht makkelijker te maken, wordt het omgevingsrecht samengevoegd in één integrale Omgevingswet. Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking.

De nieuwe Omgevingswet vraagt ook van ons een grote inzet. Zo moeten we een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan maken. De Omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in overleg met de samenleving na te denken over de toekomst van onze gemeente. Welke richting we willen varen en welke ontwikkelingen we goed vinden. Met het Omgevingsplan kan de gemeente dan de goede voorwaarden meegeven en (ontwikkel)ruimte geven aan marktpartijen. De Omgevingswet heeft ook gevolgen voor het grondbeleid. We moeten vaker vraaggericht, uitnodigend en flexibel werken met het grondbeleid en meer ruimte bieden voor initiatieven uit de markt. Zo kunnen we het makkelijker maken om ruimtelijke projecten te starten. De Omgevingswet biedt betere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. We volgen de ontwikkelingen op de voet. Dit geldt natuurlijk voor de Omgevingswet, maar ook voor de wettelijke regels over begroting (BBV) en belangrijke thema's zoals aanbesteding en staatsteun. Als daar aanleiding toe is, passen we het grondbeleid in de toekomst aan op basis van de veranderde wet- en regelgeving.

1.4 Vervangende nota's

Deze Nota Grondbeleid is de opvolger van en vervangt de volgende beleidsstukken:

- Nota Grondbeleid 2013 (RB 2013-042)
- Nota Gronden voor Beleid 1998

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding leest u in hoofdstuk 2 van deze nota wat de relatie is tussen het grondbeleid en het sectorale beleid. In hoofdstuk 3 leest u meer over onze rol en strategie bij het uitvoeren van het grondbeleid. Hoofdstuk 4 gaat over de verwerving van gronden en de voorwaarden die we hieraan verbinden. In hoofdstuk 5 lichten we toe hoe we omgaan met het kostenverhaal. In hoofdstuk 6 geven we meer inzicht over de opbouw van de uitgifte- en grondprijzen. Dit gaat vooral over woningbouw en bedrijven(terreinen). In hoofdstuk 7 leggen we uit hoe we omgaan met de andere gronden, zoals maatschappelijke bestemmingen, agrarisch grondgebruik, (erf)pacht en natuurgebieden. In hoofdstuk 8 leggen we de belangrijkste regelgeving over aanbesteden en staatssteun uit. Tot slot geven we in hoofdstuk 9 een toelichting op het financiële aspecten van het grondbeleid. Hoe we controle houden over de risico's bij gebiedsontwikkeling en hoe het grondbeleid past in de planning en control cyclus (P&C cyclus). Achterin vindt u nog een begrippenlijst en nuttige bijlagen bij deze nota.

2. Relatie van het grondbeleid met het ruimtelijk beleid

De Nota Grondbeleid heeft geen nieuwe regels voor of over de gewenste ruimtelijke doelen. In dit hoofdstuk leggen we uit wat de relatie is van het grondbeleid met het ruimtelijk beleid.

2.1 Belangrijke wet- en regelgeving voor het grondbeleid

De wettelijke basis voor het gemeentelijk grondbeleid ligt in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het daarop gebaseerde Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

De Wro bevat de (spel)regels voor het opstellen en wijzigen van ruimtelijke plannen, zoals het bestemmingsplan. De Wro bevat ook de regels voor het kostenverhaal (afdeling 6.4 van de Wro). Dit is een belangrijk onderdeel van het grondbeleid. In deze paragraaf hebben we ook op hoofdlijnen aangeven wat gaat veranderen als de Omgevingswet van kracht is.

Een bestemmingsplan geeft bestemmingen aan gronden. Bijvoorbeeld wonen, groen en verkeer. Het bestemmingsplan heeft een juridisch bindende werking voor iedereen, dat wil zeggen: voor bewoners en initiatiefnemers, maar ook voor de gemeente zelf. Het bestemmingsplan komt in verschillende vormen voor:

- Een globaal bestemmingsplan (eindplan), met directe bouwtitels, zonder vooraf specifiek aan te geven waar welke bestemming moet komen.
- Een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht, waarbij we met een uitwerkingsplan kunnen aangeven welke bestemming waar moet komen.
- Een gedetailleerd bestemmingsplan, waarbij we precies aangeven welke bestemming gronden moeten hebben.
- Een wijzigingsplan, bij gebruik van wijzigingsbevoegdheden om af te wijken van de (huidige) bestemmingen.

In de Omgevingswet kennen we geen bestemmingsplannen meer. Alle bestemmingsplannen worden omgezet in één gemeentedeekkend Omgevingsplan. De wijzigingsbevoegdheid en de uitwerkingsplicht komen ook niet terug in de vorm zoals we die kennen. Het Omgevingsplan biedt als ruimtelijk kader meer flexibiliteit voor nieuwe plannen. De Omgevingswet dwingt ons om verder vooruit te denken over het ruimtelijk beleid. Zo kunnen we goede voorwaarden opnemen om af te wijken van het Omgevingsplan.

Naast de Wro zijn voor het grondbeleid de volgende wetten en beleidstukken belangrijk:

- De Gemeentewet, hierin staat onder meer wat wij als gemeente wel en niet mogen doen bij de uitoefening van privaatrechtelijke rechtshandelingen.
- De Onteigeningswet, met de regels voor onteigening.
- De Wet Voorkeursrecht Gemeenten, deze wet bevat instrumenten waarmee we kunnen voorkomen dat grondprijzen ongewild stijgen als we de bestemming willen wijzigen.
- Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), met de belangrijkste regels voor het opstellen van onze begroting en jaarrekening.
- De (interim) Omgevingsverordening provincie Noord Brabant, met ruimtelijke regels van de provincie waar wij ons aan moeten houden.
- De Aanbestedingswet 2012, met de regels voor aanbesteding van overheidswerken.
- Het Besluit Markt en Overheid, met regels voor overheden over de doorberekening van kosten en de toepassing van het bevoordelingsverbod.

- De Crisis- en herstelwet, met regels gericht op de versnelling van (infrastructurele) projecten en het geven van een economische impuls aan de bouwsector.
- Het Burgerlijk Wetboek, met de belangrijkste regels van het Nederlands burgerlijk recht (privaatrecht).
- De Omgevingswet, deze wet is op het moment van vaststellen van deze nota nog niet van toepassing. De Omgevingswet vervangt een deel van de hiervoor vermelde wetten in één integrale wet.

2.2 Grondbeleid toepassen kan zowel publiek- als privaatrechtelijk

Dit is een belangrijk kenmerk van het grondbeleid. Zo kunnen we vanuit het privaatrecht overeenkomsten sluiten met (ontwikkellende) partijen. Bijvoorbeeld voor de aankoop van gronden, het verhaal van kosten of samenwerkingen met ontwikkelende partijen.

Als we in goed overleg niet tot overeenstemming komen met partijen, hebben we ook publiekrechtelijke instrumenten tot onze beschikking, zoals onteigening en kostenverhaal via het exploitatieplan. Ook met de Omgevingswet kunnen we ons grondbeleid zowel publiek- als privaatrechtelijk (blijven) toepassen.

2.3 Document Beleidsregels Beoordeling woningbouwinitiatieven

De voorgaande jaren bouwden we vaak zelf op locaties die we zelf in bezit hebben. Deze locaties zijn bijna volgebouwd. Dit betekent dat we steeds vaker afhankelijk zijn van initiatieven van inwoners en marktpartijen voor het uitvoeren van onze doelen en ambities.

Dit betekent ook dat we als gemeente vaker vooraf moeten nadenken op wat voor manier een marktpartij onze ambities kan uitvoeren. Zo kunnen wij regie houden op bijvoorbeeld de woningbouwontwikkelingen binnen Reusel-De Mierden. Die regie is nodig om te sturen op woningbouwontwikkelingen, zodat die:

- aansluiten bij de vraag,
- zorgen voor een kwalitatieve invulling, en/of
- bijdragen aan onze sociaal maatschappelijke doelen.

Om dit te borgen hebben we regels voor de beoordeling van markinitiatieven vastgelegd in het document Beleidsregels Beoordeling woningbouwinitiatieven.

De beleidsregels bieden een toetsingskader voor woningbouwinitiatieven die niet passen binnen het geldende bestemmingsplan. In het document hebben we de regels opgenomen voor de inhoudelijke voorwaarden waar wij aan toetsen bij de beoordeling van initiatieven. Dit werkt van twee kanten.

Enerzijds is het onze interne handleiding hoe we nieuwe initiatieven beoordelen en toetsen. Anderzijds biedt het document inzicht voor ontwikkelende partijen in de manier waarop wij als gemeente omgaan met nieuwe initiatieven.

Met behulp van dit document kunnen initiatiefnemers plannen die goed passen binnen onze ambities makkelijk uitvoeren. Bijvoorbeeld als de plannen aansluiten op de woningbehoefte in onze gemeente, of wanneer de plannen bijdragen aan andere belangrijke doelen, zoals zorg, werken en recreëren.

2.4 Omgevingsvisie gemeente Reusel-De Mierden

In 2018 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie voor Reusel-De Mierden vastgesteld. Een omgevingsvisie beschrijft de stip op de horizon, hoe de gemeente er over 15 jaar uit ziet. Het gaat over de 'fysieke leefomgeving'. Zo beschrijven we de inrichting van ons grondgebied (de ruimte), hoe onze inwoners hier veilig en gezond kunnen leven (het sociale) en wat er aan bedrijvigheid is (de economie). Een omgevingsvisie is geen plan op detailniveau, het geeft een richting aan waar we naar toe willen. We verwachten dat de gemeente Reusel-De Mierden in de volgende vijftien jaar minder ingrijpend verandert dan in de afgelopen tientallen jaren. Al in gang gezette ontwikkelingen, zoals bedrijventerrein Kleine Hoeven en de woningbouwlocaties bij de kernen, zetten we onverminderd door.

Gebiedsontwikkelingen en verandering van bestaande locaties bieden nieuwe kansen, zodat het goed past binnen het Kempisch landschap. Daarnaast zien wij dat de toekomst van agrarische bedrijven verandert door marktwerking en maatschappelijke druk (vooral door gewijzigde (aangescherpte) regelgeving vanuit Rijk en provincie. Verduurzaming van deze bedrijven is hierbij een belangrijke opgave.

3. Gemeentelijke strategie bij een gebiedsontwikkeling

Dit hoofdstuk richt zich op de gemeentelijke strategie bij een gebiedsontwikkeling, welke rol we aan nemen als gemeente, welke strategie we toepassen en hoe dit bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities.

Samenvatting Gemeentelijke strategie bij een gebiedsontwikkeling:

- *De gemeente Reusel- de Mierden voert bij locatieontwikkeling altijd een regierol en zal proactief zijn bij de keuze van het voor haar beschikbare instrumentarium. De instrumenten die ingezet worden moeten leiden tot het gewenste ruimtelijke resultaat.*
- *Bij de keuze voor nieuwe locaties zal de voorkeur uitgaan naar locaties waarbij wonen meerwaarde creëert op sociaal-maatschappelijke gebied en daar waar wonen zorgt voor een ruimtelijk-kwalitatieve (transitie)opgave. Hierbij kan gedacht worden aan opgaven waarbij urgentie is geboden en het van belang is het wonen stevig te verbinden met thema's als leegstand, economische structuurversterking, mobiliteit en bereikbaarheid, duurzaamheid en energie, klimaatadaptatie, sociale veerkracht en erfgoed .*
- *Mocht de gemeente vanuit volkshuisvestelijk perspectief aangewezen zijn op actieve grondpolitiek kiest zij daar alleen maar voor indien uit een haalbaarheidsstudie en risicoanalyse blijkt dat het grondexploitatie-risico niet te groot is. Het grondexploitatie-risico is te hoog als:*
 - *de verwervingskosten en overige productiekosten van de locatieontwikkeling dermate hoog zijn dat een sluitende grondexploitatie niet mogelijk is, waarbij wordt uitgegaan van een fasering afgestemd op de volkshuisvestelijke behoefte voortvloeiend uit de woningbouwmatrix of*
 - *de grondexploitatie niet meer sluitend is als gedurende de looptijd van het project de grondprijzen met 10% dalen of*
 - *de grondexploitatie niet meer sluitend is als in de fasering een uitstel plaats vindt van twee jaren of*
 - *een rentestijging van twee procent niet kan worden opgevangen.**Deze politiek geldt voor de ontwikkeling van woon- en werklocaties welke noodzakelijk zijn voor de volkshuisvestelijke behoefte, uitgaande van de voorspelde groei vanuit de bevolkings- en woningbehoefteprognose Noord Brabant en van de in de omgevingsvisie als belangrijke ontwikkelingslocaties aangegeven gebieden/locaties cq ontwikkellocaties die in de verordening ruimte van de provincie Noord Brabant staan aangegeven als zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling .*
- *De gemeente Reusel- de Mierden kiest op strategische wijze voor een samenwerkingsvorm die past bij het project dat aan de orde is.*
- *De keuze van contractpartijen geschiedt met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*
- *Het uitgangspunt bij passieve grondpolitiek is dat de gemeente kostenverhaal moet kunnen toepassen voor de door haar gemaakte kosten in verband met de voorbereiding van het bestemmingsplan, de aanleg van openbare voorzieningen en het houden van toezicht.*

3.1 Inleiding

Onder "grondbeleid" verstaan we het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik, dan wel het realiseren van gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen in het kader van de ruimtelijke ordening. Grondbeleid is het direct en indirect bijdragen aan een evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling met inzet van financiële en juridische instrumenten. Grondbeleid is een middel om bestuurlijke doelen te realiseren. Binnen het grondbeleid beschikken we over instrumenten - voorkeursrecht gemeenten, onteigening, kostenverhaal Wro, enzovoorts. Die kunnen we inzetten om bestuurlijke doelen op het gebied van de ruimtelijke ordening te realiseren. Met het grondbeleid willen we:

- Het door de gemeenteraad geformuleerde ruimtelijke beleid (in visies en plannen) realiseren met inzet van juridische en financiële instrumenten.
- Invloed uitoefenen op de soort en de kwaliteit van het ruimtegebruik.
- De gemeentelijke strategieën voor locatieontwikkelingen bepalen.
- Financiële middelen genereren en kostenverhaal toepassen bij particulieren/ ontwikkelaars ter dekking van de gemeentelijke investeringen in ruimtelijke ontwikkelingen.
- Een rechtmatige verdeling van kosten en baten.
- Transparantie aanbrengen in het gemeentelijk handelen bij grondexploitaties, zowel naar de interne organisatie als naar externen.

De nota geeft verder inzicht in de relatie tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente op het gebied van grondbeleid. Dit is het kader voor het uitvoeren van onze grondexploitaties.

Na vaststelling van de nota grondbeleid kunnen we in de paragraaf grondbeleid in de begroting en de jaarrekening een goede koppeling leggen met de wijze van uitvoering van het grondbeleid door de gemeente aan de hand van de gestelde beleidskaders. In de paragraaf grondbeleid van de programma-begroting geeft het college aan wat het te voeren grondbeleid in het komende jaar zal zijn. In de paragraaf grondbeleid van de (programma) jaarrekening geven we aan wat er van dat beleid is gerealiseerd.

3.2 Varianten grondbeleid

Er zijn verschillende vormen van grondbeleid mogelijk. Over het algemeen maken we onderscheid tussen actief en faciliterend grondbeleid. Tussen deze twee uitersten van grondbeleid bevinden zich mengvormen. Deze mengvormen zijn feitelijk vormen van publiek private samenwerking (PPS), waarbij overheid en marktpartijen samen ontwikkelen. Per productiesoort (bedrijventerreinen, woningbouwlocaties, commerciële voorzieningen enz.) kan het grondbeleid en het toe te passen instrumentarium verschillend zijn.

3.2.1 Welke instrumenten hebben we tot onze beschikking?

Voor gebiedsontwikkelingen is er een divers instrumentarium beschikbaar voor de uitvoering van het grondbeleid. De meest voorkomende instrumenten die wij kunnen toepassen zijn:



Onteigening



Kavelruil



Zelfrealisatie



Kostenverhaal



Voorkeursrecht gemeenten



Erfpacht

Een toelichting van deze instrumenten is opgenomen als bijlage 2 bij deze nota.

In de volgende paragrafen is aangegeven welke instrumenten we ter beschikking hebben bij de verschillende typen grondbeleid.

3.2.2 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid omvat alle fasen van het exploiteren van grond: van de eerste aankoop van gronden, sloop of bouwrijp maken tot en met de uitgifte/verkoop van bouwgrond. Bij actief grondbeleid exploiteert de gemeente voor eigen rekening en risico gronden. Om die reden is er een grondexploitatieopzet aanwezig.

Er zijn tal van financiële risico's bij de eerste aankoop van grond, omdat dan nog niet zeker is of we de bouwvoornemens zullen of kunnen realiseren. De gemeente legt bij actief grondbeleid de publieke voorzieningen aan en kan in beginsel alle productiekosten doorberekenen in de gronduitgifteprijs, mits de marktprijs niet wordt overschreden.

Bij actief grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

Privaatrechtelijk:



Zelfrealisatie - grond aankopen om zelf te ontwikkelen (minnelijke verwerving t.b.v. zelfrealisatie)



Kavelruil - grondruil met inzet van het landbouwareaal

Publiekrechtelijk:



Wet voorkeursrecht gemeenten



Onteigeningswet

Deze instrumenten worden in bijlage 2 nader toegelicht.

3.2.3 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend grondbeleid houdt in dat de gemeente het particulieren mogelijk maakt grond te exploiteren. Wanneer daarbij voor ons kosten verbonden zijn aan de desbetreffende grondexploitatie, kunnen we die op de particuliere exploitant verhalen. De gemeente koopt dus zelf geen grond aan. We beperken ons tot onze wettelijke publieke taak. Deze taak houdt vooral in het voeren van de inspraakprocedure, het vaststellen van het bestemmingsplan en eventueel een exploitatieplan. Bij faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

Privaatrechtelijk:



Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomsten

Publiekrechtelijk:



Kostenverhaal via het exploitatieplan

Deze instrumenten worden in bijlage 2 nader toegelicht.

Daarnaast zijn ook andere instrumenten relevant:

1. Ruimtelijke instrumentarium (bestemmingsplan/omgevingsvergunning)
2. (bouw) regelgeving

Faciliterend grondbeleid kunnen we inzetten bij (her)ontwikkeling van vrijkomende of leegstaande (inbreidings)locaties, buurtschappen en linten en van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing. Op locaties waar we zelf geen grondpositie hebben of wensen.

3.2.4 Mengvormen

Naast actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid zijn verschillende mengvormen van publiek-private samenwerking (PPS) inzetbaar tussen gemeenten en private ontwikkelaars.

3.3 Vijf hoofdstromen kostenverhaal

Als gemeente kunnen we kosten van een grondproductie verhalen op initiatiefnemers of eindgebruikers. Vanuit de Wet ruimtelijke ordening destilleren we 5 hoofdstromen voor het kostenverhaal:

1. Een gemeentelijke grondexploitatie: de gemeente is grondeigenaar en ondernemer. De gemeente draagt alle kosten en risico's en incasseert de opbrengsten.
2. Samenwerking op basis van een bouwclaimmodel/joint venture formule: de gemeente is samen met een of meer andere partner (s) grondeigenaar en ondernemer. Kosten, opbrengsten en risico's, worden in afgesproken verhoudingen gedeeld.
3. Een anterieure overeenkomst (art. 6.24 lid 1 Wro): dit is een overeenkomst die door de gemeente wordt gesloten met een particuliere grondeigenaar, voorafgaand aan het vaststellen van het ruimtelijke besluit en het exploitatieplan. De risico's voor de gemeente zijn zeer beperkt, we hebben contractsvrijheid en kunnen afspraken maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.
4. Een posterieure overeenkomst (art. 6.24 lid 2 Wro): dit is een overeenkomst die wordt gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. De risico's voor de gemeente zijn zeer beperkt, wel moeten we ons houden aan de bepalingen uit het exploitatieplan.
5. Kostenverhaal borgen via de omgevingsvergunning op basis van een vastgesteld exploitatieplan.

Daarnaast zijn er binnen een locatie mengvormen van deze vijf hoofdstromen denkbaar.

Binnen de Grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) is wettelijk vereist dat het kostenverhaal verzekerd is op het moment dat we een nieuw ruimtelijk besluit nemen en we daarmee bouwplannen mogelijk maken.

Bij hoofdstroom 1 en 2 is er sprake van actief grondbeleid. Bijvoorbeeld een gronduitgifteovereenkomst waarin het kostenverhaal verzekerd is. Binnen hoofdstroom 2 nemen we actief deel aan de samenwerking. Bijvoorbeeld een bouwclaimovereenkomst. Bij hoofdstroom 3 is er sprake van privaatrechtelijk handelen van de gemeente waarbij we zowel overeenkomsten kunnen sluiten op basis van actief grondbeleid als van passief. Bij hoofdstroom 4 en 5 is er sprake van publiekrechtelijke overeenkomsten die we alleen sluiten bij faciliterend grondbeleid.

3.4 Strategiekeuze grondbeleid

De verschillende vormen van grondbeleid zullen in de praktijk niet zo zwart-wit voor komen. Vaak loopt de ene vorm in de andere over en kan het zelfs zo zijn dat in de verschillende fases van een locatieontwikkeling meerdere vormen aan bod komen. Per vorm van grondbeleid zijn er voordelen en nadelen. Ook het met PPS gebruik maken van een mix van de verschillende vormen van grondbeleid kent voor- en nadelen.

We nemen altijd een regierol op in de initiatieffase van een ontwikkeling. We maken vooraf een analyse van de wenselijkheid, potentie en urgentie van de ontwikkeling. Zo kunnen we inschatten welke strategie we het beste kunnen toepassen om onze beleidsdoelen te realiseren, actief, faciliterend of een mengvorm. Schematisch weergegeven ziet dat er als volgt uit:

	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	• volledige sturing op doelstellingen en planontwikkeling; • goede markt- en onderhandelingspositie; • mogelijkheid om ongewenste (ruimtelijke) ontwikkelingen tegen te gaan c.q. tijdig te kanaliseren; • kostenverhaal via gronduitgifte / overeenkomsten tot kostenverhaal; • mogelijkheid tot het maken van winst	• risico's zijn groter en dan met name in de pré-ontwikkelingsfase; • veel kennis en kunde vereist; • arbeidsintensief.
Faciliterend grondbeleid	• minder belasting voor het gemeentelijk apparaat dan bij actieve grondpolitiek; • weinig risico, omdat marktpartijen risicodragende partijen zijn; • gemeente stuur actief op de ontwikkeling door het stellen van eisen en randvoorwaarden die publiekrechtelijk mogelijk zijn en met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur; • de Wro biedt de mogelijkheid tot 100% kostenverhaal op basis van de kostensoortenlijst.	• minder mogelijkheden tot sturing/ regie dan bij een actief grondbeleid of PPS; • geen mogelijkheid tot het behalen van een positief bedrijfsresultaat;

PPS

- verdeling risico's;
- voldoende mogelijkheden tot sturing/regie;
- profijt van elkaars expertise.
- positieve grondexploitatie resultaten doorgaans delen met private partijen;
- wellicht dat ambities gemeente niet geheel gerealiseerd kunnen worden. Samenwerken is ook compromissen zoeken en sluiten;
- stroperige, arbeidsintensieve procedures en contractvorming (veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig, terugkoppeling naar beide besturen).

3.4.1 De gemeente voert regie bij locatieontwikkelingen

De keuze van instrumenten is afhankelijk van een aantal factoren. Denk aan grondposities, het programma dat ontwikkelaar en/of gemeente op een ontwikkelingslocatie wensen te realiseren én de middelen (financieel en personeel) die de gemeente tot haar beschikking heeft.

Om tot een afgewogen keuze te komen is het noodzakelijk dat we eerst de strategie en de uitgangspunten voor de ontwikkeling van een gebied bepalen. Vervolgens moeten een gedegen risicoanalyse en grondexploitatieberekeningen gemaakt worden. De grondexploitatieberekening kent meerdere scenario's en parameters, zoals fasering, rente en inflatie. Daarmee bepalen we de financiële risico's. Als laatste bepalen we welke kosten de gemeente moet en kan verhalen als het aankomt op faciliterend grondbeleid. Samenvattend kunnen we zeggen dat we met actief grondbeleid als gemeente optimaler kunnen sturen op de realisatie van publieke doelen onder andere vanwege de beschikkingsmacht over de grond. Als we als gemeente de grond in eigendom hebben zullen de keuzes van de gemeente als het gaat om de ontwikkeling van een locatie ingegeven worden vanuit kwaliteitsdenken en vanuit het bereiken van publieke doelen zoals het realiseren van goedkope woningen. De gemeente kan als ze de gronden in bezit heeft op die manier het beste sturing geven aan fasering, inspraak van burgers, kostenverhaal c.q. winstrealisering en kwaliteit van de planontwikkeling. Daarnaast speelt ook mee dat de inrichting van de openbare ruimte door een marktpartij veel risicovoller is. Een marktpartij zal eerder kiezen voor prijs dan voor kwaliteit. Het belang van de marktpartij en het risico voor de marktpartij is in deze ook veel kleiner dan voor de gemeente, omdat zij de openbare ruimte toch overdragen aan de gemeente. Overigens proberen we deze risico's te beperken door bij aanleg van infrastructuur door derden eisen te stellen via de anterieure overeenkomst (zie ook paragraaf 5). Marktpartijen baseren hun keuzes (als het gaat om de bouw van woningen voor wat betreft de typologie woning) op verdien capaciteit. Zij zijn intrinsiek niet bereid om sociale koop- en of huurwoningen te bouwen.

Grotere uitleglocaties zijn mogelijk nadat er uit onderzoek is gebleken dat de er binnen bestaand stedelijk gebied onvoldoende woningen gerealiseerd kunnen worden om aan de kwantitatieve opgave voor de Gemeente Reusel- de Mierden te kunnen voldoen.

Bij de paragraaf verwerving zal de voorgestelde werkwijze nader worden uitgewerkt. De gemeente Reusel-De Mierden wil bij locatieontwikkeling een regierol blijven vervullen en proactief zijn om zo maximaal te kunnen sturen op kwaliteit en tevens de beoogde doelen te kunnen realiseren.

4. Verwerving

Dit hoofdstuk gaat over grondverwerving. We lichten toe welke instrumenten we hiervoor kunnen gebruiken en hoe we dit aanpakken.

Samenvatting Verwerving:

1. *Burgemeester en wethouders kunnen, als het gaat om reguliere aankopen, zelfstandig tot grondaankopen overgaan met het door de raad beschikbaar gestelde budget.*
2. *Burgemeester en wethouders kunnen, als het gaat om anticiperende aankopen, zelfstandig tot grondaankopen overgaan zonder voorafgaande instemming van de raad.*
3. *Aan deze grondaankopen door burgemeester en wethouders onder de noemer 'anticiperende en strategische verwervingen' worden de volgende voorwaarden gesteld: de grondaankopen moeten gelegen zijn binnen bestaand stedelijk gebied of de locatie moet aangegeven zijn als belangrijke ontwikkelingslocatie in de omgevingsvisie van de gemeente Reusel-De Mierden of als het gaat om de aankoop van compensatiegronden ten behoeve van landbouw, bos natuurontwikkeling, waterberging of ander doelstelling uit de Omgevingsvisie.*
4. *Er wordt jaarlijks een krediet beschikbaar gesteld voor grondaankopen die vallen onder de noemer 'anticiperende verwervingen'. De hoogte van dit bedrag wordt jaarlijks bepaald bi de vaststelling van de begroting (in de paragraaf grondbeleid).*
5. *Omdat voor het boekjaar 2021 de begroting reeds is vastgesteld willen we voor het jaar 2021 het krediet vaststellen op €1.000.000.*
6. *Bij de grondaankopen onder de noemer 'strategische verwervingen' wordt via een afzonderlijk (al dan niet vertrouwelijk) raadsvoorstel een kredietaanvraag voorgelegd.*
7. *Het college is bevoegd om grondaankopen of vastgoed aankopen te doen mits deze onderbouwd zijn met een taxatierapport, waarbij de door het college betaalde verwervingsprijs maximaal 5% mag afwijken van de getaxeerde waarde.*
8. *Het college is bevoegd om grond uit te ruilen ten behoeve van natuurontwikkelingen en/of waterbergingen en watervoorzieningen mits de waardering van de grond onderbouwd is met een door deskundige opgesteld taxatierapport, en de uitruil met vergelijkbare oppervlakten en gesloten beurzen tegen een saldo van € 0,- plaats vindt.*

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we omschreven wanneer we welke rol en strategie kiezen. Grondverwerving is een belangrijk onderdeel actief grondbeleid. Voor grondverwerving hebben we privaats en publiekrechtelijke instrumenten:

Privaatrechtelijk:



Zelfrealisatie - grond aankopen om zelf te ontwikkelen (minnelijke verwerving t.b.v. zelfrealisatie)



Kavelruil - grondruil met inzet van het landbouwareaal

Publiekrechtelijk:



Wet voorkeursrecht gemeenten



Onteigeningswet

In de volgende paragrafen leggen we uit hoe we omgaan met de privaot- en publiekrechtelijke instrumenten.

4.2 Grondverwerving staat op gespannen voet met open(baar)heid en helderheid

Zoals het hoort bij het overheidshandelen, is openheid en transparantie gewenst vanuit democratisch standpunt. Aan de andere kant levert die openheid problemen op voor de onderhandelingspositie van de gemeente. In het bijzonder wanneer we tijdens openbare vergaderingen, commissie- en raadsvergaderingen discussies voeren over de ontwikkellocaties en mogelijke grondaankopen. Ook de eigenaren kunnen deze discussies volgen of nalezen.

Het inperken van de openbaarheid is alleen mogelijk als er zwaarwegende redenen voor zijn. We kunnen een deel van een vergadering dan als 'vertrouwelijk' aanduiden. Dit kan als dit nodig is:

- uit respect voor de persoonlijke levenssfeer van groepen of individuen;
- voor het economisch belang van de gemeente.

Deze vertrouwelijkheid mag niet leiden tot een niet te controleren werkwijze van de gemeente. Het is belangrijk dat we aandacht schenken aan openheid in de besluitvorming en de verantwoordingsstructuur.

4.3 Minnelijke verwerving

Bij een actief grondbeleid, proberen we alle gronden van de gebiedsontwikkeling aan te kopen (minnelijk verwerven). Voor de verwerving is het belangrijk dat we in beeld brengen wat de te verwachten kosten en opbrengsten zijn van de ontwikkeling. Naast de financiële gevolgen, brengen we ook de mogelijke risico's in beeld (ruimtelijk, juridisch en financieel). Ook het risico van 'niet kunnen verwerven' van gronden brengen we in beeld.

Aandachtspunten bij een risicoanalyse zijn onder andere:

- De Inventarisatie van de te aan te kopen eigendommen naar grootte, eigendoms-verhouding, zakelijke en persoonlijke rechten.
- De inventarisatie van de aanwezigheid van bebouwing en exploitatierisico's met bedrijfsverplaatsingen, mogelijke bodemverontreiniging, aanwezigheid hindercirkels enzovoort.
- De inventarisatie van de gronden bedoeld voor de uitvoering van publiekrechtelijke taken. Het gaat dan om de gronden van voorzieningen van openbaar nut (bijvoorbeeld wegen en riolering). Ook kan het gaan om gronden voor openbare of bijzondere gebouwen die we zelf bouwen (of in onze regie worden gebouwd).
- Het verzamelen van informatie over de mogelijkheden van zelfrealisatie door particuliere eigenaren. Dit risico is kleiner als het gaat om beperkt en verspreide grondeigendom. Die bieden minder mogelijkheden voor zelfrealisatie dan grotere, aaneengesloten eigendommen
- De inventarisatie van te verwachten kosten in verband met de verwerving van de benodigde gronden. Hierbij gaat het ook om vergoedingen bij bedrijfsbeëindiging of –verplaatsing en plan-schades.
- De risicoanalyse is van grote waarde voor de verdere planvorming.
- Daarom maken we deze analyse zo vroeg mogelijk in de initiatieffase. In ieder geval in de begin-fase van de voorbereiding van een ruimtelijk besluit. De risicoanalyse heeft namelijk ook gevolgen voor de keuze van de methode van bestemmen.

4.4 Verwervingsstrategie

Grondenaankopen hebben vaak een vertrouwelijk karakter. Daarom is het belangrijk dat we werken met een verwervingsstrategie. Daarmee kunnen we de controle en verantwoording borgen. Voor het bepalen van onze aankoopstrategie schenken we aandacht aan de:

1. risicoanalyse van de aan te kopen gronden;
2. kostenbepalende onderdelen;
3. globale waardebepaling en;
4. manier waarop we de inbrengwaarden bepalen.

We maken onderscheid tussen de volgende soorten verwervingen:

1. reguliere verwervingen;
2. anticiperende en strategische verwervingen.

4.4.1 Reguliere verwervingen

Dit zijn gronden die we aankopen in gebieden of locaties waarvoor de gemeenteraad een (grondexploitatie)begroting heeft vastgesteld. Door het vaststellen van een (grondexploitatie)begroting heeft de raad een budget beschikbaar gesteld. Met dit budget kan het college gronden kopen en de locatie bouwen woonrijp maken.

4.4.2 Anticiperende verwervingen

Bij deze aankopen gaat het om locaties van gebiedsontwikkeling binnen het bestaande stedelijk gebied, bijvoorbeeld uitbreiding, transformatie of herstructurering. Het kan ook gaan om locaties die de gemeenteraad in de Omgevingsvisie als belangrijke (ontwikkel)locaties heeft aangemerkt of om locaties die in de verordening ruimte zijn aangemerkt als stedelijk afweegbaar gebied. Voor de anticiperende verwervingen heeft de gemeenteraad nog geen (grondexploitatie)begroting vastgesteld. Wel maken we voor deze aankoop een prognose van de risico's en kansen, door het opstellen van een haalbaarheidsberekening (zie paragraaf 4.3).

4.4.3 Strategische verwervingen

Soms doet zich een unieke kans voor om een grondpositie te bemachtigen, waarbij we de verwachting hebben dat zich op die locatie op (langere) termijn ontwikkelingsperspectieven aandienen. Deze strategische grondaankopen vinden plaats in kansrijke gebieden waarvoor de raad nog geen uitspraak heeft gedaan. We lopen dan met de grondaankoop vooruit op uitspraken van de gemeenteraad of we wel of geen grondpositie willen innemen. In die gevallen gaat het om grondaankopen die strategisch nuttig zijn voor de realisatie van de beleidsambities van de gemeente, zoals omschreven in de Omgevingsvisie. Voor de strategische verwervingen hebben we nog geen gedetailleerde haalbaarheidsberekening opgesteld. Het gaat om de aankoop van gronden waarbij we de verwachting hebben dat zich op die locatie op (langere) termijn ontwikkelingsperspectieven aandienen. Of wanneer we deze grond direct, of als ruilgrond, kunnen inzetten. Deze gronden kunnen we aankopen onder de ontbindende voorwaarde van instemming door de raad. Voor strategische verwervingen wordt via een afzonderlijk raadsvoorstel een kredietaanvraag voorgelegd aan de raad.

4.5 Spelregels verwervingen

In paragraaf 4.4 hebben we de verschillende soorten verwervingen toegelicht. In deze paragraaf geven we aan onder welke voorwaarden we tot verwerving over gaan. Sinds de Wet dualisering gemeentebestuur zijn burgemeester en wethouders bevoegd tot het aankopen van grond. Het college is verplicht om bij ingrijpende besluiten de raad in de gelegenheid te stellen om wensen en bedenkingen kenbaar te maken alvorens het college over gaat tot besluitvorming. Ook heeft de raad het budgetrecht (beschikbaar stellen van een budget voor grondaankopen). Vanwege de vertrouwelijke behandeling van transacties is het van belang dat burgemeester en wethouders – binnen beleidskaders – zelfstandig tot grondaankopen kunnen overgaan, zonder voorafgaande instemming van de raad.

4.5.1 Spelregels bij reguliere verwervingen

- Bij reguliere verwervingen heeft de raad een budget beschikbaar gesteld. Het college kan binnen dit budget zelfstandig gronden aankopen, zonder voorafgaande instemming van de raad. De raad heeft immers door vaststelling van de grondexploitatie waarin de grondaankopen begroot zijn, ook de bijbehorende middelen beschikbaar gesteld om deze grondaankopen te mogen doen. Het college informeert de raad op basis van tussentijdse rapportages of bij de jaarrekening.
- Het college is bevoegd om grondaankopen of vastgoed aankopen te doen, als de aankoop onderbouwd is met een door een deskundige opgesteld taxatierapport. Het college kan in de onderhandelingen hierbij maximaal 5% afwijken van de getaxeerde waarde.

4.5.2 Spelregels bij anticiperende en strategische verwervingen

- De raad stelt jaarlijks een budget beschikbaar bij de vaststelling van de begroting voor de aankoop van gronden die vallen onder de noemer 'anticiperende verwervingen'. De hoogte van het budget wordt globaal gehouden zodat daaruit door potentiële contractpartijen niet kan worden geconcludeerd wat per transactie de onderhandelingsruimte van de gemeente is. De hoogte van het budget zal jaarlijks geactualiseerd worden bij de begrotingsbehandeling en zal berekend worden op geactualiseerde gegevens. Voor het boekjaar 2021 vragen we om een budget beschikbaar te stellen

van € 1.000.000. Het is de ervaring dat met de hoogte van dit budget gronden aangekocht kunnen worden voor de ontwikkeling van een locatie van tussen de 30 en 50 woningen.

- De bestuurlijke verantwoording vindt vanuit strategisch oogpunt achteraf plaats via een separaat raadsvoorstel of in het kader van de P&C cyclus via de tussentijdse rapportage of jaarrekening. Nadat een uitgave ten laste van het beschikbaar gesteld budget achteraf is verantwoord valt het budget weer vrij voor nieuwe aankopen.
- Het college is bevoegd om binnen het hiervoor genoemde budget grondaankopen of vastgoed-aankopen te doen, onder de voorwaarden dat de aankoop plaatsvindt:
 - binnen bestaand stedelijk gebied, of
 - binnen een zoekgebied voor stedelijke ontwikkeling gebaseerd op de verordening ruimte van de provincie Noord Brabant, of
 - binnen een locatie die door de raad is aangeduid als mogelijke ontwikkelingslocatie in haar omgevingsvisie en
 - er moet sprake zijn van een financieel sluitende grondexploitatieberekening (haalbaarheidsberekening), die uitgaat van een fasering die aansluit op de volkshuisvestelijke behoefte en
 - de aankoop is onderbouwd met een taxatie van de gronden door een onafhankelijk deskundig taxateur.
- De aankopen ten laste van dit budget worden conform de regels van het BBV geactiveerd als 'materieel vaste activa'. Wanneer de raad voor de ontwikkeling van de gronden een grondexploitatiebegroting vaststelt, worden de gronden ingebracht als 'bouwgrond in exploitatie'. De kosten worden gedekt door toekomstige grondverkoop.
- Voor strategische verwervingen wordt via een afzonderlijk raadsvoorstel een kredietaanvraag voorgelegd aan de raad.
- Het college is bevoegd om grondaankopen of vastgoedaankopen te doen voor alle vormen van verwerving als de aankoop onderbouwd is met een door een deskundige opgesteld taxatierapport. Het college kan in de onderhandelingen hierbij maximaal 5% afwijken van de getaxeerde waarde.
- het college is bevoegd om grond uit te ruilen ten behoeve van natuurontwikkelingen en/of waterbergingen en watervoorzieningen. Voor grondruil geldt de voorwaarde dat:
 - de waardering van de grond onderbouwd is met een door een deskundige opgesteld taxatierapport en
 - de uitruil plaatsvindt met vergelijkbare oppervlakten en gesloten beurzen (saldo € 0,-).

5. Kostenverhaal

Samenvatting Kostenverhaal

1. *We geven de voorkeur aan anterieure contractvorming voor het kostenverhaal. Als we niet tot een overeenkomst komen, stellen we een exploitatieplan op.*
2. *Bij particuliere exploitatie verhalen we alle kosten die we moeten maken op de initiatiefnemers. In principe leggen we zelf de infrastructurele voorzieningen aan, mede met het oog op het feit dat de aanleg van infrastructurele voorzieningen aanbestedingsplichtig is. Mocht een private eigenaar een beroep doen op zelfrealisatie dan leggen we de aanbestedingsregels door naar de zelfrealisator. Daarnaast worden er in de anterieure overeenkomst afspraken vastgelegd ten aanzien van gemeentelijk toezicht, oplevering, garantietermijn (evt. met borgstelling) en fasering bouw- en woonrijp maken.*
3. *Bij gebiedsontwikkelingen hanteren we de volgende regels:*
 - *We stellen voor iedere ontwikkeling waarbij kostenverhaal aan de orde is en sprake is van de bouw van meer dan tien woningen en sprake is van meerdere grondeigenaren, eerst een concept-exploitatieopzet op, voordat onderhandelingen worden gevoerd met een particuliere grondeigenaren;*
 - *We laten de inbrengwaarde van de gronden altijd taxeren conform afdeling 6.4 van de Wro, ook wanneer er geen sprake is van een exploitatieplan;*
 - *voor de plankosten die opgenomen kunnen worden in het exploitatieplan is een Ministeriële regeling vastgesteld. De regeling wordt toegepast bij de berekening van de kostensoorten als bedoeld in artikel 6.2.4 onder g. h. i. en j. van het Bro;*
 - *We verhalen alleen de kosten zoals opgenomen in artikel 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro, de zogenaamde kostensoortenlijst.*

Dit hoofdstuk gaat verder in op onze mogelijkheden voor kostenverhaal.

5.1 Inleiding

Ook bij particuliere initiatieven hebben wij in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling een actieve rol. We zijn bij het begin van een initiatief betrokken, zodat we kunnen sturen op de ontwikkeling. Bij alle initiatieven streven wij naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van kosten en baten. We kunnen onder voorwaarden meewerken aan particuliere initiatieven die niet passen binnen de ruimtelijke kaders (bestemmingsplan). Dit kan als het initiatief wel binnen ons overig gemeentelijk beleid (bijvoorbeeld de woonvisie) en het beleid van de provincie (Interim Omgevingsverordening) past. We maken afspraken met de initiatiefnemer onder welke voorwaarden we (willen) meewerken aan het initiatief en bereiden een ruimtelijk besluit voor. Als sprake is van een bouwplan, maken we ook afspraken over het kostenverhaal. Meer informatie over wanneer sprake is van een ruimtelijk besluit of bouwplan leest u in de bijlage 3.

5.1.1 Wettelijk kostenverhaal

Dit staat in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening, kortweg de Grondexploitatiewet. Als een initiatiefnemer een bouwplan wil bouwen, zijn wij verplicht om de kosten die wij hiervoor (moeten) maken te verhalen op de initiatiefnemer. Hiervoor brengen wij een exploitatiebijdrage in rekening. Er gelden wel enkele vrijstellingen als er bijvoorbeeld beperkte kosten te verhalen zijn en er geen eisen gesteld hoeven te worden aan de locatie, fasering of werken en werkzaamheden. In die gevallen worden plankosten verhaald via de legesverordening en planschade via een planschadeverhaalsovereenkomst. Voor het verplichte kostenverhaal kunnen we een overeenkomst sluiten of een exploitatieplan vaststellen (zie paragraaf 5.2 en 5.3).

We kunnen alleen de kosten in rekening brengen als die vermeld zijn op de kostensoortenlijst. Een opsomming van de verhaalbare kosten is opgenomen in bijlage 3. Het kan gaan om direct met het initiatief verbonden kosten en kosten die het initiatief overstijgen (zie paragraaf 5.4).

5.2 Kostenverhaal via een overeenkomst

We hebben de voorkeur om met een initiatiefnemer een contract te sluiten vóórdat we een nieuw ruimtelijk besluit vaststellen. Zo'n contract noemen we ook wel een 'anterieure' overeenkomst. Ook kunnen we een contract sluiten nadat we een ruimtelijk besluit met een exploitatieplan hebben vastgesteld. Dit noemen we dan een 'posterieure' overeenkomst. Het kostenverhaal loopt in beide gevallen via het privaatrechtelijk spoor. Met een anterieure overeenkomst hebben we contractsvrijheid. Dat betekent dat we ruimere mogelijkheden hebben om afspraken te maken over de ontwikkeling en het kostenverhaal. We hoeven ons niet strikt te houden aan de regels van de Grondexploitatiewet. Als we met alle grondeigenaren of initiatiefnemers in het plangebied een overeenkomst hebben gesloten, zijn we niet verplicht om een exploitatieplan vast te stellen.

5.2.1 Posterieure overeenkomst

Op het moment dat we afspraken willen vastleggen met een initiatiefnemer nadat er een exploitatieplan door de gemeenteraad is vastgesteld kan dat alleen nog maar via een posterieure overeenkomst. De afspraken die we maken na de vaststelling van het exploitatieplan moeten passen binnen de regels van het exploitatieplan. We kunnen bijvoorbeeld afspraken maken over de uitvoering van werken en werkzaamheden. Of over het betaalmoment van de exploitatiebijdrage. Dit kan handig zijn voor de verdere uitvoering, zowel voor ons als voor een ontwikkelende partij. Kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor blijft ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet mogelijk.

5.3 Kostenverhaal via het exploitatieplan

Het lukt niet altijd om met een initiatiefnemer een overeenkomst te sluiten voor het kostenverhaal. In dat geval moeten we verplicht een exploitatieplan vast te stellen. Het kostenverhaal loopt dan via het publiekrechtelijk spoor.

Bij kostenverhaal via het exploitatieplan zijn onze mogelijkheden om afspraken te maken over het kostenverhaal kleiner. We moeten ons dan strikt houden aan de spelregels van de Grondexploitatiewet. Een exploitatieplan is gekoppeld aan een ruimtelijk besluit zoals de vaststelling van een bestemmingsplan. Het vaststellen van een exploitatieplan is wel een separaat besluit naast de vaststelling van het ruimtelijke besluit. De vaststelling van beide besluiten moet tegelijk gebeuren. De ontwerpbesluiten zijn niet aan elkaar gekoppeld, maar wij raden aan om die wel zoveel als mogelijk tegelijk in procedure te brengen.

Op het moment dat er een exploitatieplan is vastgesteld verhalen we de kosten via dat exploitatieplan bij de aanvraag van een omgevingsvergunning. Op het moment dat een initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvraagt voor de activiteit bouwen, brengen we een exploitatiebijdrage in rekening. Daarom is het belangrijk dat we alle mogelijke kosten die we verwachten zorgvuldig te ramen. Als we in een exploitatieplan kosten over het hoofd zien, kunnen we die achteraf niet meer extra aanrekenen of naheffen. Het exploitatieplan is meer dan alleen kostenverhaal. Zo kunnen we in het exploitatieplan ook locatie-eisen opnemen, we kunnen:

1. eisen stellen aan de inrichting van de openbare ruimte
2. woningbouwcategorieën aanwijzen (sociale koop, sociale huur, betaalbare huur)
3. koppelingen leggen tussen werken en werkzaamheden
4. een fasering van werken en werkzaamheden opnemen.

Deze onderdelen zijn niet verplicht, maar geven ons wel meer sturingsmogelijkheden voor de ontwikkeling. Ook als we een anterieure overeenkomst hebben gesloten kunnen we een exploitatieplan vaststellen. Dit kan belangrijk zijn wanneer we niet met alle grondeigenaren een overeenkomst hebben gesloten. Of wanneer we twijfels hebben over de uitvoeringskracht van een ontwikkelaar. Zo kunnen we inspelen op moeilijke situaties, bijvoorbeeld na een faillissement van een ontwikkelende partij. In dat geval kunnen we altijd via het publiekrechtelijke spoor onze kosten in rekening brengen. Het exploitatieplan werkt dan als 'achtervang', een dubbele zekerheid.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is, dat we dan het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor tegelijk gebruiken. Afspraken over het kostenverhaal die we hebben vastgelegd in een contract blijven geldig. Voor de locatie-eisen, woningbouwcategorieën, koppelingen en faseringen is het exploitatieplan leidend.

We moeten een exploitatieplan jaarlijks herzien en de ramingen vervangen door de werkelijk gemaakte kosten. Daarom is het belangrijk om alle kosten en opbrengsten goed bij te houden in de projectadministratie (en de financiële administratie). Als we de exploitatie afsluiten, maken we een eindafrekening. De Grondexploitatiewet regelt de eindafrekening. Als we meer kosten hebben geraamd, dan we daad-

werkelijk hebben gemaakt, moeten we het verschil terugbetalen. Andersom geldt dit niet, als de werkelijke kosten hoger zijn dan de raming, mogen we de extra kosten niet aanrekenen.

Als we een (anterieure of posterieure) overeenkomst sluiten met een ontwikkelende partij, kunnen we afspraken maken over het wel of niet toepassen van een eindafrekening.

5.4 Verhaalbare kosten

We kunnen alleen kosten in rekening brengen die vermeld zijn op de kostensoortenlijst (zie bijlage 3). Het kan gaan om direct met het initiatief verbonden kosten en kosten die het initiatief overstijgen.

5.4.1. Direct aan het initiatief verbonden kosten

Dit zijn de gebruikelijke grondexploitatiekosten. Deze kosten brengen wij altijd volledig in rekening bij de initiatiefnemer. We maken onderscheid tussen planeigen kosten en bijkomende kosten. Hierbij is het belangrijk te weten dat we kunnen weigeren om mee te werken aan een initiatief, als de initiatiefnemer niet in staat is deze kosten te dragen.



Planeigen
kosten
alle kosten

Planeigen/fysieke kosten

De kosten die de gemeente maakt om een initiatief te kunnen realiseren. Het gaat om werken en werkzaamheden. Denk bijvoorbeeld aan sloop-/saneringswerken, bouwrijp maken of de inrichting van het openbaar gebied. In beginsel voeren de initiatiefnemers deze werkzaamheden zelf uit. Als wij hiervoor kosten moeten maken, brengen wij de bestede kosten in rekening.

Bij grotere gebiedsontwikkelingen kan het zijn dat de planeigen kosten betrekking hebben op meerdere initiatieven. In dat geval spreken we van een complex: een afgebakend gebied waarbinnen een samenhangende ontwikkeling plaatsvindt. Kosten binnen dit complex die verband houden met het initiatief brengen wij naar verhouding in rekening. Denk bijvoorbeeld aan een noodzakelijke rotonde of waterberging.



Plankosten
Forfaitair /
maatwerk

Bijkomende kosten

Dit zijn de plankosten (de ambtelijke inzet) voor bijvoorbeeld een nieuw bestemmingsplan. Voor de plankosten maken we vooraf een maatwerkraming voor onze benodigde inzet. Dit doen we met behulp van de ministeriële "Regeling plankosten exploitatieplan". Zo komen ontwikkelende partijen later niet voor verrassingen te staan.

We brengen voor de behandeling en begeleiding van een initiatief onze plankosten in rekening. De plankosten zijn forfaitair, dit geeft zekerheid aan initiatiefnemers: wij brengen achteraf geen uren meer in rekening. De bijdrage dekt de ambtelijke inzet voor het toetsen van het initiatief/plan en de begeleiding van de ruimtelijke procedure.

6. Uitgifte en grondprijzen

Samenvatting hoofdstuk 6 Uitgifte en grondprijzen

1. *Het college van burgemeester en wethouders stelt jaarlijks de basisprijzen vast voor de uit te geven gronden middels de nota grondprijzen of via een grondprijnsbrief. Dit doen zij op basis van onderzoek door een externe deskundige taxateur. Het college van burgemeester en wethouders heeft de bevoegdheid om van deze basisprijzen af te wijken. Bij een lagere grondwaarde moet dit onderbouwd zijn middels een taxatie, tender of residuele grondwaardeberekening.*
2. *Bij sociale woningbouw maken we verschil tussen:*
 - *Grondgebonden sociale huurwoningen onder de aftoppingsgrenzen: hiervoor hanteren we een vaste kavelprijs van € 24.000,- voor woningen met een beukmaat tot maximaal 5,4 meter. Bij woningen met een grotere beukmaat kan het college een korting toekennen op de reguliere grondprijs van maximaal 30% mits de onrendabele top kan worden aangetoond.*
 - *Overige sociale woningen: hiervoor hanteren we de grondprijzen voor reguliere bouw waarbij het afdelingshoofd Ontwikkeling en Dienstverlening een korting kan verlenen van maximaal 20% bij sociale koop- en huurwoningen indien een woningbouwcorporatie of andere marktpartij aantoonbaar kan maken dat zij een onrendabele top heeft.*
3. *Bij projectmatige bouw kan ook gekozen worden voor de residuele grondwaardeberekening, marktselectie, inschrijving, prijsvraag of andere vormen van prijsbiedingen om te komen tot een marktconforme uitgifteprijs.*

Dit hoofdstuk gaat over de uitgifte van gronden en de manier waarop we de grondprijs bepalen.

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 hebben we omschreven wanneer we welke rol en strategie kiezen. Uitgifte van gronden past bij actief grondbeleid. De bouwgrond geven we uit met een verkoopovereenkomst. Daarin regelen we tegen welke prijs en onder welke voorwaarden we de grond aan een particulier of marktpartij verkopen. Particuliere kavels voor woningbouw geven we normaal uit via loting, om iedereen een eerlijke kans te bieden. Bij vrije sector woningbouwkavels kunnen we ook kiezen voor een biedprocedure, bijvoorbeeld een veiling of inschrijving.

Bij uitgifte van gronden voor woningbouw aan marktpartijen (ontwikkelaars en -bedrijven) kunnen we de uitgifte ook koppelen aan een tender/uitvraag. Hierbij moeten we rekening houden met de regels over aanbesteden en staatsteun (zie hoofdstuk 8).

Voor de uitgifte van bedrijventerreinen en andere commerciële gronden hebben we specifiek beleid vastgesteld. We hanteren hiervoor normaal gesproken de systematiek van het Definitief Uitgifteproces (2013 of diens opvolger). Een andere methode van uitgifte is ook mogelijk als de situatie daarom vraagt, bijvoorbeeld via een tender.

Bij gronduitgiftes hanteren we de Algemene Verkoopvoorwaarden van onze gemeente.

6.2 Grondprijzen

We zijn als gemeente verplicht om gronden uit te geven op basis van marktconforme tarieven. Dit is vastgelegd in een grondprijzenbrief of nota grondprijzen. De grondprijzen actualiseren we regelmatig, zodat we marktconform blijven. Hiervan stellen we de raad op de hoogte via een raadsinformatiebrief, ook wel grondprijnsbrief genoemd. Hieronder is op hoofdlijnen toegelicht hoe we de grondprijzen bepalen. De grondprijs bepalen we op basis van de marktwaardebenadering of, in sommige gevallen, op basis van de kostprijsbenadering.

6.2.1 Prijsbepaling op basis van de marktwaardebenadering

We kennen drie manieren op de marktwaarde te bepalen:

- Residuele grondwaardeberekening

Deze methode stelt de grondprijs gelijk aan de commerciële waarde (bijvoorbeeld de VON-prijs bij een woning) minus alle te verwachten kosten voor het oprichten van het vastgoed. Met deze methode komen we het dichtste bij de werkelijke economische waarde van de grond. Dit is een algemeen aanvaarde methode voor de bepaling van de grondprijs bij woningbouw.

- Grondquotemethode

Deze methode stelt de grondprijs gelijk aan een percentage van de commerciële waarde. Het percentage is gebaseerd op ervaringscijfers. Deze methode houdt geen rekening met ligging, differentiatie en kwaliteit en gebruiken we vooral voor een eerste inschatting van de opbrengsten bij woningbouwlocaties.

- Vergelijkingswaarde of comparatieve methode

Deze methode stelt de grondprijs gelijk aan die van vergelijkbare objecten in de directe omgeving of regio met eenzelfde bestemming en/of bebouwingsmogelijkheden. Een taxateur beoordeelt de recente transacties. Deze methode is gebruikelijk bij de uitgifte van agrarische gronden, bedrijventerreinen en dergelijke.

6.2.2 Prijsbepaling op basis van de kostprijsbenadering

Deze methode stelt de grondprijs gelijk aan het saldo van de gemaakte kosten voor verwerving, bouwrijp maken van de grond en de bijbehorende indirecte kosten. Ook dit is een vorm van residuele waardebeoordeling, alleen gaan we bij de kostprijsbenadering niet uit van veronderstelde commerciële waarde van de grond.

Dit is een geschikte methode voor bijvoorbeeld natuurontwikkelingen, maatschappelijke functies of (sport)voorzieningen.

6.2.3 Grondprijs voor woningbouw

Het college stelt jaarlijks de basisgrondprijzen vast per m² uitgeefbare grond voor woningbouw per woningbouwkern in de gemeente. Deze vaststelling vindt plaats op basis van een prijsadvies van een externe deskundige onafhankelijke taxateur voortvloeiende uit een door deze deskundige uitgevoerd onderzoek. De basisgrondprijzen kunnen per kern verschillen. Het college heeft de bevoegdheid om van deze basisprijzen af te wijken als uit andere gehanteerde grondprijsystematiek zoals taxatie, tender of residueel blijkt dat een hogere of lagere grondprijs verantwoord is. Uitgangspunt blijft ten alle tijden grondverkoop op basis van marktconforme grondprijzen.

6.2.4 Voor sociale woningbouw hanteren we een vaste kavelprijs of een korting

Bij sociale woningbouw maken we onderscheid in de grondprijs voor sociale huurwoningen onder de aftoppingsgrenzen en overige sociale woningen. Bij sociale huurwoningen onder de aftoppingsgrenzen vragen we een vaste kavelprijs. De vaste kavelprijs voor grondgebonden sociale huurwoningen onder de aftoppingsgrenzen hebben we vastgelegd in de nota grondprijzen en/of de grondprijsbrief. Momenteel bedraagt de vaste prijs €24.000,- per kavel (1-1-2020). Dit geldt voor woningen met een beukmaat tot 5,4 meter. Ongeacht de omvang van de kavel, de exacte kavelomvang heeft bij sociale woningbouw slechts een beperkte invloed. Een sociale kavel mag echter nooit groter zijn dan 150m². Om marktconform te ontwikkelen, hanteren we bij woningen met een grotere beukmaat de reguliere grondprijs voor woningbouw. Het college kan dan een maximale korting van 30% op de grondprijs toekennen, mits de onrendabele top is aangetoond.

Voor sociale huurwoningen boven de aftoppingsgrens en sociale koopwoningen werken we met de reguliere vaste grondprijs per m² voor woningbouw (zie paragraaf 6.2.3). Het college heeft de bevoegdheid om de grondprijs voor sociale koopwoning of sociale huurwoning boven de aftoppingsgrens te verlagen. Dit kan bij projecten met een onrendabele top. Het college kan de grondprijs verlagen tot 80% van de prijs van de reguliere woningbouwkavels, indien de onrendabele top door de initiatiefnemer kan worden aangetoond. Op die manier willen we sociale woningen betaalbaar houden voor de doelgroepen.

6.2.5 De grondprijs bij overige functies hangt af van de invulling, ligging en mogelijkheden

We hebben op dit moment geen vaste methode voor het bepalen van de grondwaarde van overige functies. Wel moeten we marktconforme prijzen vragen. De prijs is afhankelijk van de functie, de invulling, de ligging en de mogelijkheden. Een taxateur bepaalt deze prijs voor uitgifte. Het college stelt deze vervolgens vast.

Bedrijven(terreinen)

Voor de grondprijs van bedrijventerreinen gebruiken we normaal gesproken de vergelijkingswaarde (comparatief) op basis van een taxatierapport.

Overige commerciële voorzieningen

Voor de grondprijs van voorzieningen zoals winkels, horeca, grootschalige of perifere detailhandel gebruiken we normaal gesproken de residuele grondwaarde op basis van een taxatierapport. Dit omdat voor dergelijke functies de grondprijzen sterk afhankelijk zijn van de locatie en de te genereren omzet.

Maatschappelijke voorzieningen

Voor de grondprijs van maatschappelijke voorzieningen gebruiken we normaal gesproken de kostprijs benadering op basis van een taxatierapport. In de grondprijsbrief kunnen we voor bepaalde maatschappelijke voorzieningen ook vaste grondprijzen vaststellen.

Overige gronden

Voor de grondprijs van snippergroen, natuur- en bosgrond, landbouwgrond en overige gronden gebruiken we normaal gesproken de vergelijkingswaarde (comparatief) op basis van een taxatierapport.

7. Overige gronden

In dit hoofdstuk geven we aan hoe we omgaan met overige gronden in ons bezit. Bijvoorbeeld de gronden voor maatschappelijke voorzieningen, natuur- en bosgronden en het landbouwareaal.

Samenvatting Overige gronden

- 1. De pachtvrije gronden verhuren of verpachten we in principe van jaar tot jaar.*
- 2. De regulier verpachte landbouwgronden komen in principe niet in aanmerking voor compensatiedoeleinden of verkoop, tenzij pachters bereid zijn mee te werken aan een grondruil of vrijwillig afstand doen van hun pachtrechten. Indien regulier verpachte landbouwgrond een rol kan vervullen bij de realisatie van 'projecten van algemeen belang' dan geldt het uitgangspunt dat het voor het landbouwareaal kostenneutraal moet zijn, eventuele kosten/tekort dient in het project genomen te worden.*
- 3. De pachtvrije gronden verkopen we in principe niet. De pachtvrije gronden kunnen we wel inzetten ten behoeve van de realisatie van 'projecten van algemeen belang'. Om een gelijkwaardig areaal (incl. bijkomende kosten) terug te kunnen kopen, zal het betreffende project de gronden tegen actuele landbouwkundige marktwaarde plus een eventuele toeslag overnemen. Ruiling op verzoek van een particulier is eventueel mogelijk indien sprake is van een 'win-situatie' voor de gemeente.*
- 4. De gronden waarvoor een recht van erfpacht is gevestigd komen in beginsel niet voor verkoop in aanmerking;*
- 5. Gronden waarop we nieuwe erfpachtrechten vestigen, komen niet voor verkoop in aanmerking. Na het verstrijken van de looptijd voegen we deze gronden definitief toe aan het pachtvrije landbouwareaal.*

7.1 Maatschappelijke functies

We hebben een aantal gronden in bezit en beheer met een maatschappelijke functie. Het gaat om gronden die gebruikt worden voor:

- Onderwijs
- Sport- en evenemententerreinen
- Welzijnsaccommodaties
- Overige maatschappelijke functies

Het bezit en beheer van deze gronden maken deel uit van onze taak als gemeente. De voorzieningen dienen het maatschappelijk nut. In algemene zin streven wij ernaar om de bestaande kracht van de maatschappelijke voorzieningen te behouden.

De gronden met een maatschappelijke functie zijn deel van de zogenaamde 'stille reserve', als deze niet zijn opgenomen op de balans van de gemeente.

7.2 Landbouwareaal / pachtgronden

We hebben als gemeente landbouwareaal in bezit. Het grootste deel hiervan is verpacht. Het in eigendom hebben en beheren van landbouwgronden is geen doel op zich. Wij zien de verkoop van pachtgronden niet als speerpunt. De pachtgronden hebben een strategische waarde voor de realisatie van onze gemeentelijke ambities.

Vanuit bedrijfseconomisch en strategisch oogpunt willen we graag de vaste reguliere pachtcontracten zoveel mogelijk om zetten naar geliberaliseerde pacht.

De gronden van ons landbouwareaal komen niet voor op de balans van de gemeente en vormen dus momenteel een 'stille reserve'.

7.3 Erfpacht

Naast pachtgronden hebben we ook een aantal gronden in erfpacht uitgegeven. Het gebruik van die gronden is divers. Het gaat om sportaccommodaties die in gebruik zijn door lokale verenigingen en één bedrijfskavel.

De erfpachtgronden hebben een maatschappelijke en strategische waarde en komen normaal gesproken niet voor verkoop in aanmerking. Verder is het bij erfpacht zo dat de overeenkomsten tussentijds niet opgezegd kunnen worden. Om die reden kunnen wij niet vrij beschikken over de gronden.

7.4 Groen- en reststroken

De gemeente Reusel-De Mierden is eigenaar van het openbaar gebied. Hieronder verstaan we, gronden die zijn bestemd en ingericht ten behoeve van groenvoorzieningen, wegen en paden. Ook hebben we zogenaamde groen- en reststroken in ons bezit.

Vaak zijn dit kleine stroken groen (kleiner dan 200 m²) die (meestal) grenzen aan particuliere woningen en ons eigendom zijn. Deze gronden hebben geen kabels en leidingen in de grond en maken geen deel uit van ons areaal functioneel groen (hoofd- en wijkgroenstructuur). De gronden hebben vaak geen duidelijke ruimtelijke functie.

Uit een inventarisatie van onze groen- en reststroken blijkt dat een aantal groenstroken onrechtmatig gebruikt wordt door bewoners. In de toekomst kunnen we hiervoor beleid ontwikkelen en handelend optreden. We kunnen deze situaties handhaven of het illegale gebruik legaliseren door de stroken actief of passief te verkopen of te verhuren.

De reststroken staan niet op de gemeentelijke balans en vormen dus momenteel een 'stille reserve'.

Voor verkoop van reststroken gelden thans de volgende toetsingscriteria:

- Geen verkoop bij onderliggende leidingen/kabels.
- Geen verkoop van structureel groen, bepalend voor het straatbeeld en/of omgeving.
- Geen verkoop als de verkeersveiligheid in gevaar komt.
- Rekening houden met bestemmingsplannen, toekomstige ontwikkelingen en andere gemeentelijke plannen.
- Verkoop mag niet leiden tot belemmering van het onderhoud aan het overig gemeentelijk groen.
- Functionele en logische verkaveling handhaven.
- De strook dient aan het eigen perceel te grenzen.
- Verkoop mag niet in strijd zijn met de keurbepalingen van het waterschap en de Landschapsverordening van Noord-Brabant.

Indien groenstroken in aanmerking komen voor verkoop dan dient de verkoopprijs marktconform te zijn. Voor groenstroken die op grond van de toetsingscriteria niet voor verkoop in aanmerking komen, kan men overwegen deze te verhuren. Dit om te voorkomen dat gronden welke illegaal in gebruik zijn genomen door verjaring in eigendom komen van de gebruiker. Om moverende redenen kan het college afwijken van deze toetsingscriteria.

7.5 Bos- en natuurgronden

We zijn als gemeente ook eigenaar van bos- en natuurgronden. Onze beleidsdoelen over bos- en natuurgronden zijn omschreven in de Omgevingsvisie. We hebben de wens om deze bossen in ons bezit te blijven exploiteren. Dit willen we graag combineren met de verdere ontwikkeling van recreatieve mogelijkheden, het waterbeheer en het ontwikkelen van meer kwalitatief waardevolle natuur met biodiversiteit.

In de visie hebben we geen uitgangspunten opgenomen voor eventuele koop, verkoop of ruiling van de bosgronden om de beoogde doelstellingen te bereiken.

De bos- en natuurgronden staan niet op de gemeentelijke balans en vormen dus momenteel een 'stille reserve'.

7.6 Overige beheer gronden

Naast bovenvermelde gronden hebben we nog overige functies en gronden in beheer.

7.6.1 Paardenweitjes

We hebben een aantal weilandjes in eigendom die niet (direct) nodig zijn voor planontwikkeling. Deze gronden zijn vaak strategisch gelegen en komen daarom niet voor verkoop in aanmerking. Deze percelen worden daarom, al dan niet opgedeeld, verhuurd als paardenweitjes.

7.6.2 Volkstuinen

We hebben meerdere volkstuinencomplexen in eigendom. Deze gronden verhuren we tot wederopzegging. De huurprijzen van de volkstuinen zijn door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld.

7.6.3 Verhuur jachtrecht

We verhuren het merendeel van het jachtrecht op onze gronden aan de jagersverenigingen in onze gemeente. De jagersverenigingen mogen het jachtrecht eventueel onderverhuren aan particulieren.

8. Aanbesteden en staatssteun

Dit hoofdstuk gaat over aanbesteden en staatssteun. Dit is voor ons als gemeente een belangrijk aandachtspunt bij gebiedsontwikkelingen.

Samenvatting Aanbesteden en staatssteun

1. *Bij elke ontwikkeling waarbij we grond kopen, verkopen en/of diensten en werken aanbesteden, nemen we de criteria 'voorkoming staatssteun' en de regels met betrekking tot het (Europees) aanbestedingsrecht in acht.*

8.1 Aanbesteden

Aanbesteden is de manier voor overheden om opdrachten in de markt te zetten. Met een aanbesteding krijgt de overheid de beste prijs-kwaliteitverhouding. Overheden moeten zich bij de keuze voor een bedrijf houden aan aanbestedingsprocedures. Dit schrijft de Aanbestedingswet voor. De wet gaat uit van de volgende regels:

- a. Non-discriminatie: overheden mogen geen onderscheid naar nationaliteit maken.
- b. Gelijke behandeling van ondernemers: overheden moeten iedereen op dezelfde manier behandelen en iedereen krijgt dezelfde informatie.
- c. Transparantie: ondernemers krijgen inzicht en informatie over aanbestedingen.
- d. Proportionaliteit: de eisen die overheden stellen bij aanbestedingen, staan in verhouding tot de werkzaamheden van de opdracht. En de omvang ervan.

In het kader van de uitvoering van grondbeleid hebben wij te maken met Europese richtlijnen voor aanbesteden en met nationale wetgeving, de Aanbestedingswet. De Aanbestedingswet bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder. Over aanbestedingsrecht bestaat veel jurisprudentie. Het is belangrijk dat we de regelgeving en jurisprudentie actief blijven volgen. Voor inkoop en aanbesteding van producten en diensten en werken hebben we eigen beleid. Dit is vastgelegd in het gemeentelijk Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Dit beleid voldoet aan de Europese en nationale aanbestedingsregelgeving.

8.2 Staatssteun

Onder staatssteun vallen overheidsmaatregelen die een voordeel geven aan bepaalde ondernemingen of instellingen. Bij gebiedsontwikkelingen is het belangrijk om hier zorgvuldig mee om te springen. De volgende maatregelen kunnen als ongeoorloofde staatssteun worden aangemerkt:

1. de aan- of verkoop van grond en gebouwen zonder dat hier tegenover een marktconform bedrag staat

2. het verstrekken van subsidies, bijvoorbeeld ter afdekking van een onrendabele top
3. het afzien van het volledig verhalen van kosten bij wettelijk verplicht kostenverhaal

Staatssteun is verboden in de Europese Unie, omdat het de concurrentie in de vrije markt verstoort. Als lidstaten toch staatssteun willen geven, moeten ze dit melden bij de Europese Commissie. De Europese Commissie bepaalt of de staatssteun de markt verstoort of niet. In sommige gevallen is er sprake van een vrijstelling van melding bij de Europese Commissie, voor bepaalde categorieën of bedragen.

Soms kan het van groot belang zijn dat we een financiële bijdrage verstrekken aan een ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie. Dit kan belangrijk zijn als sprake is van een tekortlocatie en met de ontwikkeling vooraf gestelde publieke doelen behaald worden. In zo'n geval kunnen we onder normale omstandigheden van een marktpartij niet verwachten dat die een verliesgevende ontwikkeling oppakt. Een financiële bijdrage van de overheid kan dan een prikkel zijn om onze beleidsdoelen toch te realiseren. Als we de regels voor staatssteun volgen en voldoen aan de staatssteuncriteria, is een dergelijke financiële bijdrage geen ongeoorloofde staatssteun.

8.2.1 Marktconforme grondtransacties

Onze beleidsambities hebben invloed op de marktprijzen. Bij transacties gaan we uit van de vrije waarde in het economisch verkeer. Zo is de marktwaarde van sociale huurwoningen doorgaans lager dan vrije sector koopwoningen. Om te voorkomen dat bij een grondtransactie sprake is van staatssteun, moeten we gronden altijd aan- en verkopen tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure.

Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure spreken we niet van staatssteun als de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de objectieve marktwaarde. Een deskundig taxateur kan de marktwaarde vaststellen.

9. Financiën, risico's, planning en control

In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële gevolgen en risico's bij het grondbeleid en wat dit betekent voor de p&c-cyclus.

Samenvatting Financiën, risico's, planning en control

1. *De gemeente voert een actief risicomanagement, door:*
 - *de uitgangspunten van de planexploitatie periodiek te monitoren en zo nodig bij te stellen, zonder dat hiermee de kwaliteit of de kwantiteit van het plan substantieel wordt aangetast. Bij afwijking van voorgenoemde uitgangspunten is nieuw bestuurlijk draagvlak vereist.*
 - *de onderdelen van de planontwikkeling realistisch in te schatten;*
 - *activiteiten in het planontwikkelingsproces te toetsen aan het vastgestelde financiële kader;*
 - *belangrijke afwijkingen en bijstellingen te rapporteren via de jaarrekening, begroting of de bestuursrapportage.*
2. *Het college vindt het belangrijk dat de gemeenteraad op hoofdlijnen op de hoogte is en blijft van planontwikkelingen. Naast de formele verantwoording geregeld binnen de p&c-cyclus over het openbare gedeelte van de grondexploitatie, brengt het college de raad minimaal één keer per jaar op de hoogte van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties en in ontwikkeling zijnde plannen tijdens een besloten raadsvergadering.*
3. *We passen voor het bepalen van het weerstandsvermogen onze eigen methode toe. De normatief benodigde weerstandscapaciteit bepalen we als volgt:*
 - *we schatten de risico's voor elke grondexploitatie op basis van scenario's die we kunnen verwachten en de mogelijk financiële impact.*
 - *We geven een percentage aan voor de kans van optreden.*
4. *We nemen tussentijds winst als we aan de volgende voorwaarden voldoen:*
 - *er is een betrouwbare, actuele kostprijscalculatie aanwezig;*
 - *de nog te maken kosten zijn goed in te schatten en kunnen op een verantwoorde wijze worden toegerekend op het gerealiseerde en niet-gerealiseerde deel van de grondexploitatie;*
 - *De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie gerealiseerd) en*
 - *De reeds gerealiseerde opbrengsten zijn groter dan de reeds gerealiseerde kosten.*
5. *Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waarde correctie op de post Bouwgrond in exploitatie.*

9.1 Inleiding

Grondbeleid en vooral de financiële gevolgen van grondbeleid, heeft altijd gevolgen voor de gemeentelijke begroting en het weerstandsvermogen. Dit levert risico's op die in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling en besluitvorming, transparant en vooral zo volledig mogelijk (in risicoprofielen) onderdeel van de besluitvorming moeten uitmaken. We leggen via de bestuursrapportages en de jaarstukken verantwoording af over het gevoerde grondbeleid.

In de 'planning & control cyclus' (p&c-cyclus) toetsen we het grondbeleid en de financiële gevolgen daarvan bovendien aan:

- a. het strategische beleid van de gemeente
- b. de relatie met de programma's van de begroting
- c. het risicomanagement

- d. de regels van uitgifte van gronden
- e. de gevolgen voor het weerstandsvermogen van de gemeente.

9.2 Paragraaf grondbeleid

In het kader van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn de gemeenten verplicht om bij de begroting een programmaplan op te stellen en bij de jaarrekening verantwoording af te leggen inzake het opgestelde programma.

Een van de paragrafen van het programmaplan betreft het grondbeleid. In deze paragraaf verwoordt het gemeentebestuur hoe zij het grondbeleid willen voeren. Het bestuur geeft in de paragraaf aan wat nodig is om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen ook daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Bij de jaarrekening legt het gemeentebestuur verantwoording af over het gevoerde grondbeleid. Hierbij geeft het bestuur inzicht in de resultaten en hoe deze resultaten zich verhouden tot het programmaplan.

De paragraaf grondbeleid bevat in ieder geval:

- a. Inzicht hoe de visie op het grondbeleid is vertaald tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
- b. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
- c. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie.
- d. De te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten.
- e. Een onderbouwing van de geraamde winstneming.

Transparantie van grondbeleid is belangrijk voor de raad. In de eerste plaats vanwege het financiële belang van de risico's en in de tweede plaats vanwege de relatie met de doelstellingen zoals aangegeven in de programma's. Met het grondbeleid kunnen we een nadere invulling geven aan het uitvoeren van bepaalde beleidsvoornemens. Bijvoorbeeld voor de economische aangelegenheden en volkshuisvesting.

9.3 Risicomanagement

Met de invoering van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV), zijn gemeenten en provincies verplicht om de risico's te benoemen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing en deze kwantificeren ten behoeve van de weerstandscapaciteit. Financiële transparantie van plannen en projecten is belangrijk bij het risicomanagement. Het risicomanagement van de grondexploitatie van een ruimtelijke ontwikkeling bestaat uit het opstellen, bewaken en bijsturen van de grondexploitatie. Wij actualiseren jaarlijks onze grondexploitaties in het kader van de verantwoording via de jaarrekening als onderdeel van de p&c-cyclus. Ook actualiseren we de grondexploitaties in als daar specifiek aanleiding voor is. De grondexploitatie bestaat uit vaste onderdelen:

- 1. het programma (aantal en kwaliteit woningen, winkels, groen, water...)
- 2. de partijen (gemeente, marktpartijen)
- 3. fysieke omgeving (locatie, bodem, milieu)
- 4. financiën (budget, investeringsruimte)
- 5. fasering (planning ontwikkeling)
- 6. parameters zoals rente, kosten- en opbrengststijgingen.

Met deze input wordt een raming opgesteld die in de beginfase van de planvorming globaal is en steeds specifiekere wordt naar mate de planvorming vordert. In de loop van de tijd worden de risico's in een grondexploitatie en de beïnvloedbaarheid van de ontwikkeling steeds kleiner.

In een grondexploitatie leggen we vast wat de:

- a. doelstellingen zijn van de exploitatie
- b. uitgangspunten en randvoorwaarden zijn die we kiezen vanuit een inhoudelijk niveau van ambities (bijvoorbeeld de Omgevingsvisie of programmabegroting)
- c. financiële gevolgen zijn.

Hiermee leggen we een ijkpunt vast als taakstelling, met het besef dat het planontwikkelingsproces kan wijzigen als gevolg van de actuele marktsituatie of onvoorziene omstandigheden. We bewaken de voortgang van de grondexploitatie door de risico's te benoemen die we voorzien. De planexploitatie voorziet in instrumenten, waarmee we de risico's kunnen signaleren zodra ze zich voordoen. Bijvoorbeeld een (verwachte) budgetoverschrijding.

9.4 Weerstandsvermogen voor grondexploitaties

Het weerstandsvermogen bestaat uit de relatie tussen:

- 1. De weerstandscapaciteit: de middelen en mogelijkheden waarover we beschikken of kunnen beschikken om niet begrote kosten te dekken.

2. Alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

We moeten de mogelijke financiële gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen opvangen. Dit doen we door de risico's af te dekken (post onvoorzien) binnen de grondexploitatie. Andere risico's nemen we op in de calculaties. Als de risico's groter zijn dan de te verwachten winst, houden we de weerstandscapaciteit aan. De (financiële) risico's van ruimtelijke ontwikkelingen moeten we in relatie brengen met de beschikbare weerstandscapaciteit van de gemeente. De relatie tussen de weerstandscapaciteit en de risico's is bepalend voor het weerstandsvermogen van de gemeente. We moeten daarom een financieel weerstandsvermogen in stand houden. Daarmee dekken we de risico's van grondexploitatie. Het benodigde weerstandsvermogen is een minimaal noodzakelijke buffer binnen het de bedrijfsvoering van de gemeente. De aanwezigheid van weerstandsvermogen maakt het voor ons mogelijk om in moeilijke tijden de geplande bedrijfsprocessen voort te zetten.

9.5 Risico analyse

Een grondexploitatiecomplex draagt altijd onzekerheden en risico's met zich mee. Dit kan gevolgen hebben voor het begrote financiële eindresultaat. Voor de toekomstige verwachte kosten en opbrengsten gebruiken we aannames. Bijvoorbeeld voor de planning, de verwachte verkoopprijzen, geraamde kosten, verwachte rentelasten en plankosten enzovoorts. Er zijn verschillende onzekerheden en risico's die het begrote financiële eindresultaat van de grondexploitatie bemoeilijken. Hierbij maken we onderscheid tussen risico's van de geraamde kosten en opbrengsten van een specifieke ontwikkeling en risico's die voor de grondexploitatieportefeuille als geheel gelden. Voor de bepaling van het risicoprofiel maken we een scenarioanalyse. We schatten de risico's voor elke grondexploitatie op basis van scenario's die we kunnen verwachten. Daarnaast geven we een percentage aan voor de kans van optreden en de mogelijk financiële impact. Bijvoorbeeld, de kans op inkomstendaling door lagere verkoopprijs of stagneren woningmarkt. Met deze norm leggen we een relatie tussen de benodigde weerstandscapaciteit, de boekwaarden van de complexen en de nog te maken kosten.

9.6 Vertrouwelijkheid van gegevens

Bij grondbeleid en grondexploitaties spelen grote belangen, ook voor andere partijen. Bijvoorbeeld informatie over waar, wanneer en wat er wel of niet kan worden (her)ontwikkeld. Als die informatie op onjuiste momenten bij de verkeerde personen beland, kan dit onze onderhandelingspositie schaden. Daarom behandelen we de grondexploitaties meestal onder geheimhouding in college, raad en commissies. Om de vertrouwelijkheid van gegevens te garanderen hanteren we de volgende spelregels:

- Planeringsgegevens en de overwegingen daarbij moeten tot het moment van definitieve besluitvorming vertrouwelijke informatie blijven.
- Het verstrekken van onderhandse voorinformatie over bouwprogrammering, bouwprojecten, grondprijzen en kosten is in strijd met de wet en dus strafbaar.
- Gedetailleerde grondexploitatiebegrotingen bevatten vertrouwelijke informatie die de onderhandelingspositie aantast als deze bij belanghebbenden terechtkomt.
- Afspraken over het al dan niet handhaven van bedrijven en bedrijfsactiviteiten in een gebied zijn, tot het moment van definitieve besluitvorming, vertrouwelijke informatie voor betrokken partijen. Het hiervan op de hoogte stellen van derden schendt de privacy en maakt de gemeente aansprakelijk voor schade.
- Voorgenomen bedrijfsverplaatsingen en bedrijfsbeëindigingen zijn tot het moment van definitieve besluitvorming vertrouwelijke informatie voor een bedrijf en het hiervan op de hoogte stellen van derden schendt de privacy en maakt de gemeente aansprakelijk voor schade.
- Afspraken over projectontwikkeling zijn voor zowel de gemeente als de betrokken ontwikkelaars tot het moment van definitieve besluitvorming vertrouwelijk.
- De gemeentelijke besluitvorming die mogelijk negatieve gevolgen heeft voor derden, vindt op voorstel van het college van burgemeester en wethouders onder geheimhouding plaats.

Het college vindt het belangrijk dat de gemeenteraad op hoofdlijnen op de hoogte is en blijft van planontwikkelingen. Naast de formele verantwoording geregeld binnen de p&c-cyclus over het openbare gedeelte van de grondexploitatie, brengt het college de raad minimaal één keer per jaar op de hoogte van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van grondexploitaties en in ontwikkeling zijnde plannen tijdens een besloten raadsvergadering.

9.7 Tussentijdse winstneming bouwgrondexploitatie

Het voorzichtigheidsbeginsel leidt ertoe dat we de realisatie van winst moeten uitstellen tot daarover voldoende zekerheid bestaat. Dit betekent echter niet dat pas winst moet worden genomen bij het afsluiten van het grondexploitatiecomplex. Voor winstneming geldt de "Percentage Of Completion" methode (POC). Hiermee werken we volgens de richtlijnen van het BBV. Als gronden zijn verkocht en

opbrengsten zijn gerealiseerd, moeten we onder voorwaarden tussentijds winst opnemen. Tussentijdse winstneming gebeurt naar rato van de voortgang van de grondexploitatie en op basis van de eindwaarde. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. Dit is mogelijk wanneer het waarschijnlijk is dat de economische voordelen die aan het project zijn verbonden naar de gemeente zullen toevloeien.

Naar rato van de voortgang van het project verantwoorden we tussentijds de winst. Qua berekeningsmethodiek en de planinhoudelijke uitgangspunten wijken we niet af van de grondexploitatie (of herziening), zoals deze tot en met het verslagjaar door de raad is vastgesteld.

Dit berekenen we naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Hiermee rekenen we de totale winst over de individuele grondexploitatie toe aan de reeds verkochte kavels. Indien we nog geen gronden hebben verkocht is er dus nog geen sprake van gerealiseerde winst.

Maatgevend is de realisatie tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. In formule: % kostenrealisatie x % opbrengstrealisatie = % POC. (ingeval de kosten voor 50% zijn gerealiseerd en de gronden voor 50% zijn verkocht, is de POC dus 25%).

Als we in het tussentijds te veel winst hebben opgenomen moeten we dat corrigeren. Dit kan gebeuren als we tussentijds winst hebben genomen, maar door bijvoorbeeld veranderende marktomstandigheden blijkt dat we te veel winst hebben genomen. We moeten de (tussentijdse) winst dan corrigeren. Dit kan door een lagere tussentijdse winstneming in de volgende jaren of zelfs door het treffen van een voorziening of een afboeking die als een negatieve opbrengst ten laste van de exploitatie wordt gebracht. De POC-methode is niet van toepassing op faciliterend grondbeleid.

9.8 Verliesvoorziening

Voorziene verliezen worden al in de jaarrekening opgenomen zodra zij bekend zijn. Positieve resultaten, ofwel winsten, worden pas in de jaarrekening verwerkt als zij met voldoende zekerheid vaststaan en dus zijn gerealiseerd. Dit houdt ook in dat huidige voorziene verliezen in de jaarrekening niet kunnen worden gecompenseerd met de verwachte toekomstige winsten. In de praktijk komt het vaak voor dat vanaf het begin af aan al duidelijk is dat de baten de lasten niet of slechts gedeeltelijk zullen dekken. De grondexploitatiebegroting voor het complex vertoont daardoor een begroot verlies. Het resultaat wordt berekend door het saldo van de toekomstige kasstromen. De voorziening wordt gewaardeerd op de nominale waarde van dit verlies of op de contante waarde van dit verlies. Bij het bepalen van de voorziening tegen contante waarde wordt deze door middel van de voorgeschreven disconteringsvoet contant gemaakt. In BBV artikel 16 lid c is opgenomen dat de paragraaf grondbeleid een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie moet bevatten. Wanneer deze prognose is samengesteld uit positieve en negatieve grondexploitaties, dan is het van belang dat de verwachte resultaten voor alle grondexploitaties op een zelfde wijze worden berekend. Ook om de vergelijkbaarheid tussen gemeenten onderling te bevorderen, acht de Commissie BBV het wenselijk dat hier in de praktijk op een eenduidige wijze mee wordt omgegaan en dat dit in de paragraaf grondbeleid wordt toegelicht. De presentatie van de te verwachten resultaten in de paragraaf grondbeleid dient te gebeuren tegen nominale waarde. Wanneer bij de berekening van de voorziening voor de verliesgevendende grondexploitaties een andere waarderingsgrondslag wordt gehanteerd (de contante waarde), dan moet het effect hiervan op de te verwachten resultaten voor zowel de negatieve als de positieve grondexploitaties worden toegelicht in de paragraaf grondbeleid. Mocht een aanvankelijk winstgevendende prognose van een grondexploitatiebegroting omslaan naar een verwacht verlies op einde looptijd dan moet dit verlies gepresenteerd worden in de verslaglegging. Dit verlies kan in de verslaggeving (en boekhouding) op twee manieren worden gepresenteerd, namelijk:

- of via een (niet-herstelbare) afboeking,
- of via het treffen van een voorziening, die wordt afgetrokken van de waarde van het actief.

In feite is de voorziening, naar analogie van de voorziening voor oninbare vorderingen, een waar-de-correctie op de actiefpost Bouwgrond in exploitatie. Om die reden moet deze voorziening dan ook onder deze post worden opgenomen en toegelicht in de toelichting van de balans.

Voordeel van het aanbrengen van de noodzakelijke waarde correctie via het treffen van een voorziening is dat er een automatische correctie naar mogelijk de gehele vervaardigingsprijs plaatsvindt wanneer de marktwaarden weer verbeteren. Op deze wijze kan een eerder geleden boekverlies mogelijk later dus weer als een soort tussentijds voordeel naar voren komen.

9.9 Bouwgrondexploitaties in relatie tot het BBV

Het BBV bevat de boekhoudkundige voorschriften voor onder andere gemeenten. Met betrekking tot de grondexploitatie zijn deze voorschriften toegelicht in de notitie "Grondbeleid in begroting en jaarstukken" van juli 2019. Hierin staan de voorschriften opgenomen voor zowel actief als passief grondbeleid.

9.10 Vennootschapsbelasting voor grondexploitatie

Bij grondexploitatie is voor ons ook de Wet Vennootschapsbelasting (Vpb) belangrijk. Het achterliggende doel van deze wet is, mede onder druk van de Europese Commissie, het scheppen van een gelijk speelveld tussen overheidsondernemingen en private ondernemingen.

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016 belastingplichtig voor de Vpb. Ook wij zijn als gemeente voor het onderdeel grondexploitatie Vpb-plichtig als onze grondexploitatie winstgevend zijn. Op heden is dit (nog) niet van toepassing, omdat onze totale grondexploitatie verliesgevend zijn.

De overeenkomsten die zijn gebaseerd op de Nota Grondbeleid 2013 blijven van kracht.

De nota Gronden voor Beleid 1998 en de Nota Grondbeleid 2013 worden ingetrokken met ingang van de datum waarop deze Nota Grondbeleid in werking treedt.

Deze Nota Grondbeleid treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking.

Deze nota wordt aangehaald als 'Nota Grondbeleid Reusel-De Mierden'.

Aldus vastgesteld door de raad van de gemeente Reusel-De Mierden in de vergadering van 20 april 2021.

De griffier

Mr. M. (Maarten) Olthuis

De voorzitter,

Mw. A.J.M.H. van de Ven