

Nota Grondbeleid 2023-2026

Behorende bij raadsvoorstel met nummer: Raad-00805

De raad van de gemeente Bronckhorst;

gelezen het voorstel van het college van b en w van 20 december 2023;

gelet op artikel 19 Financiële Verordening gemeente Bronckhorst;

Besluit:

1. De Nota Grondbeleid 2023-2026 vast te stellen;
2. voor de komende vier jaren te kiezen voor Sturend grondbeleid;
3. mandaat te geven aan het college van b en w tot het doen van strategische grondaankopen tot een maximum van € 2 miljoen per transactie;
4. alle beschikbare middelen van grondbeleid zo nodig in te zetten, om sturing te kunnen geven aan het realiseren van beleidsdoelen.

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Nota Grondbeleid 2023-2026 (hierna Nota Grondbeleid) is een document dat richtinggevend is voor de manier waarop de gemeente Bronckhorst de komende periode van vier jaar haar ruimtelijke doelstellingen wil realiseren door middel van het toepassen van gemeentelijk grondbeleid.

1.1. Aanleiding

Bronckhorst staat, zoals alle Nederlandse gemeenten, voor grote opgaven waarvoor in de fysieke leefomgeving oplossingen moeten worden gevonden. Hierbij valt te denken aan de energietransitie, economie, klimaatadaptatie, voldoende woningen maar ook betaalbaar wonen, water vasthouden, behoud monumenten, stikstofdepositie en landschappelijke inpassing. Deze actuele vraagstukken hebben invloed op de uitvoering van gemeentelijke ambities. Deze gemeentelijke ambities blijken uit beleidsstukken, zoals de Omgevingsvisie, Woonvisie, groenbeleidsplannen e.d. Deze beleidsnota's komen hier verder niet (allemaal) terug. Essentieel voor deze Nota Grondbeleid is dat grondbeleid één van de middelen is om de beleidsdoelen van de gemeente te realiseren. Grondbeleid is nooit een doel op zich. Dit betekent ook dat grondbeleid niet iets lastigs is, maar kansen biedt om beleid te realiseren. Enkele van de bovengenoemde beleidsdoelen zullen in deze nota wat explicieter aan de orde komen. Dat geldt vooral als met inzet van grondbeleidsinstrumenten direct invloed kan worden uitgeoefend op het beleidsdoel. Denk bijvoorbeeld aan aangepaste grondprijzen voor sociale woningbouw. Wat op dit moment ook speelt, zijn dat de economische omstandigheden, die voor de komende jaren erg onzeker zijn. De historisch hoge inflatie met hoge energieprijzen, oplopende rente, onzekerheid over de woningmarkt en dreigende recessie zorgen voor onzekerheid. Ondanks al deze onzekerheden in de economie blijft de woningbehoefte bestaan.

De laatste Nota Grondbeleid van Bronckhorst is opgesteld in 2009 en is geactualiseerd vastgesteld in november 2013. Vanaf 2013 is de vigerende Nota Grondbeleid zonder wijzigingen een aantal keren verlengd. Hiermee is voldaan aan de opdracht uit de Financiële Verordening om eens in de 4 jaren een nota grondbeleid vast te stellen. Maar door het ongewijzigd vaststellen (verlengen) is er geen discussie gevoerd hoe met grondbeleid om te gaan. Daar is nu door gewijzigde marktomstandigheden en veranderde wet- en regelgeving wel behoefte aan. Vooral door de inmiddels sterk gewijzigde omgevingsfactoren en de roep om regie op de invulling van de fysieke leefomgeving is er in Bronckhorst behoefte aan een nieuwe Nota Grondbeleid.

In deze Nota Grondbeleid is zoveel mogelijk voorgesorteerd op de invoering van de Omgevingswet. Deze wet vormt straks (naar verwachting) een belangrijk kader voor het gemeentelijk grondbeleid. De invoering van de Omgevingswet is vooralsnog gepland op 1 juli 2023. Ondanks dat in deze Nota Grondbeleid wordt verwezen naar de instrumenten van grondbeleid uit de Omgevingswet, geldt dat in ieder geval tot 1 juli 2023 nog de huidige wetgeving van kracht is, waarbij het overgangsrecht in sommige gevallen de huidige wetgeving nog kan laten doorlopen. Over het algemeen is de reikwijdte van de grondbeleidsinstrumenten uit de Wro in de Omgevingswet niet of nauwelijks veranderd. Relevante verschillen tussen de grondbeleidsinstrumenten uit het oude en nieuwe stelsel worden in deze Nota Grondbeleid, uiteraard voor zover nu bekend, benoemd.

1.2. Doelstellingen van de Nota Grondbeleid

Met het vaststellen van deze Nota wil de gemeente Bronckhorst op praktische wijze duidelijk maken (zowel in- als extern) hoe de beleidskeuzes worden afgewogen en het beleid wordt uitgevoerd. Deze Nota Grondbeleid is voor grondbeleid een kaderdocument.

De doelstellingen van de Nota Grondbeleid zijn:

- het door de gemeente naar buiten toe kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid;
- het vaststellen van kaders op het terrein van grondbeleid waar ambtelijk en bestuurlijk aan kan worden getoetst;
- het beantwoorden van de vraag hoe een specifieke ruimtelijke ontwikkeling met behulp van grondbeleid kan worden gerealiseerd;
- het geven van een interne instructie aan alle betrokken medewerkers, hoe grondbeleid toe te passen;
- het vormgeven van de interne organisatie van de gemeente zodat optimaal invulling kan worden gegeven aan dit grondbeleid.

1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven met daaraan gekoppeld de beleidsuitgangspunten van deze Nota Grondbeleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de verschillende vormen van grondbeleid en welke keuze de gemeente Bronckhorst maakt. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de beschikbare instrumenten om grondbeleid en hoe die effectief toe te passen. Hoofdstuk 5 gaat in op de verschillende vormen van gronduitgifte en hoofdstuk 6 op het grondprijzenbeleid van Bronckhorst dat wordt gehanteerd bij gronduitgifte. De grond die de gemeente in eigendom heeft, moet worden beheerd. Welke vormen van beheer er zijn, komt in hoofdstuk 7 aan bod. In hoofdstuk 8 wordt vervolgens ingegaan op de relevante juridische omgeving. Daarbij komen regels uit Europa en van het Rijk, maar ook van de gemeente zelf, aan bod. In de hoofdstukken 9 en 10 wordt verder respectievelijk ingegaan op grondexploitaties en het beheersen van risico's. In hoofdstuk 11 wordt ingegaan op de rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W bij de diverse stukken die betrokken zijn bij het grondbeleid.

Hoofdstuk 2 Samenvatting

De gemeente Bronckhorst heeft veel ambities. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de Omgevingsvisie, Woonvisie en diverse andere beleidsdocumenten. Om de doelen van het gemeentelijk beleid te realiseren is (pro)actief handelen van de gemeente nodig. De gemeente wenst hiervoor de regie te nemen, zowel om veranderingen voor elkaar te krijgen, maar ook om ze in de gewenste richting te sturen. De gemeente zoekt nadrukkelijk de rol als regisseur van de leefomgeving zowel qua beleid als realisatie. Invulling geven aan deze rol als regisseur moet maatschappelijk rendement opleveren.

Grondbeleid kan gebruikt worden om deze beleidsdoelen te realiseren. De gemeente Bronckhorst kiest daarbij voor sturend grondbeleid. Dat betekent dat als het nodig is actief grondbeleid wordt gevoerd, maar als de markt de gewenste ontwikkeling oppakt, kan die gefaciliteerd worden. In alle gevallen gebruikt de gemeente de instrumenten om de regie op de uitkomst te houden. In alle gevallen wordt een actieve sturende rol van de gemeente verwacht.

Instrumenten van grondbeleid zijn:

1. Grondverwerving door minnelijke aankoop of door onteigening waarbij ook een voorkeursrecht gevestigd kan worden.
2. Gronduitgifte en alles wat daarbij hoort, zoals bewoningsplicht, differentiëren in grondprijzen etc.
3. Gebruik maken van publiekrechtelijke juridische instrumenten zoals bestemmingsplan, exploitatieplan en omgevingsplan.
4. Gebruik maken van privaatrechtelijke instrumenten zoals een anterieure overeenkomst of andere vormen van overeenkomsten zoals een samenwerkingsovereenkomst.

De gemeente Bronckhorst kiest ervoor om op voorhand geen van de instrumenten uit te sluiten.

Om sturend grondbeleid goed te kunnen laten functioneren en om alle betrokkenen zoals college van B&W, gemeenteraad en ambtelijk apparaat de eigen rol goed te kunnen laten vervullen, worden voorwaarden gesteld. Denk daarbij aan:

1. Control. In dit kader van beheersing van risico's worden diverse voorwaarden gesteld zoals jaarlijks verantwoording afleggen, jaarlijks exploitaties en risicoparagraaf actualiseren.
2. Kansen benutten. Sturend grondbeleid vraagt om daadkrachtig te kunnen werken. Dat betekent dat daadkrachtige contractonderhandelingen moeten kunnen worden gevoerd, maar ook dat snel moet kunnen worden gehandeld bijvoorbeeld bij grondaankoop.
3. Een passende professionele organisatie. Sturend grondbeleid vergt in brede zin veel kennis, ervaring en vermogen om belangen te verbinden. Het vergt ook een goede samenwerking tussen

alle disciplines binnen de gemeente maar ook tussen ambtelijk apparaat en bestuur. Maar het vergt ook het overzicht van en grip op alle betrokken processen en een projectmatige aanpak van projecten.

In deze Nota Grondbeleid wordt op alle aspecten van het grondbeleid voor de gemeente Bronckhorst ingegaan en zo nodig worden kaders en/of voorwaarden gesteld. Deze Nota Grondbeleid geldt als kaderdocument voor de komende vier jaar.

Hoofdstuk 3 Grondbeleid

3.1 Vormen van grondbeleid

Er zijn diverse vormen van grondbeleid. In het (verre) verleden is gebruik gemaakt van passief grondbeleid. 'Passief' betekent in dit kader dat er geen sprake is van eigen gemeentelijke grondexploitaties, maar dat dit aan de markt wordt overgelaten. De term 'passief' lijkt er echter op te duiden dat achterovergeleund kan worden en al het werk aan de markt kan worden overgelaten. Dit is niet het geval. Het is aan de gemeente om bestemmingen te wijzigen. Bovendien is het de gemeente die grondbeleidsinstrumenten kan toepassen, zoals onteigening. Daarmee zal de gemeente de gewenste ontwikkelingen in alle gevallen moeten faciliteren. Daarom is de term 'passief' al snel veranderd in 'faciliterend'.

Vooraf in de jaren negentig van de vorige eeuw was er ontevredenheid over faciliterend grondbeleid. In grote lijnen kwam dit vooral doordat de overheid plannen voor uitbreiding algemeen bekend maakte (denk aan VINEX) waardoor de overheid speculatie met grond zelf in de hand werkte. De marktwaarde van grond werd in grote mate bepaald door verwachtingen (kans op een toekomstige ontwikkeling) en steeds minder door het huidige gebruik. Daar komt bij dat in die tijd kostenverhaal door de gemeente niet optimaal functioneerde, waardoor gemeente met kosten bleven zitten terwijl speculanten en ontwikkelaars enorme winsten maakten. In die tijd stonden bovendien begrotingen van gemeenten al enorm onder druk. Veel gemeenten trokken in die tijd de conclusie dat dekking van plankosten het best kan worden gegarandeerd door de grondexploitatie zelf te gaan doen. Bovendien was de mening dat winsten op grondexploitaties die geboekt worden omdat de overheid bouwlocaties aanwijst ten goede zouden moeten komen aan de gemeenschap (algemeen belang) en niet aan een speculant.

Bij actief grondbeleid gaat de gemeente de grondexploitatie zelf doen. Dat betekent dat de gemeente zelf grond inkoopt, bouwrijp maakt, verkavelt en de kavels verkoopt. Daarmee worden winsten in dit proces door de gemeente gerealiseerd en komen de winsten ten goede aan de gemeenschap. Het betekent ook dat de gemeente maximale invloed heeft op de vormgeving van de plannen en aan wie de kavels verkocht worden. Bovendien kan de gemeente door winstgevende en verlieslatende exploitaties te verevenen, op een vrij gemakkelijke wijze ook ontwikkelingen oppakken die de markt laat liggen. Tot 2008 functioneerde actief grondbeleid prima. In 2008 veranderde de wereld ingrijpend door de financiële crisis en vervolgens de economische crisis. De woningmarkt stortte in. Daardoor bleek pijnlijk dat een eigen grondexploitatie ook het nemen van (soms enorme) financiële risico's impliceert. De risico's zijn vooral:

- Als een bouwplan helemaal niet doorgaat moet de waarde van grond in eigendom op de balans afgewaardeerd worden van bouwgrond naar gebruikswaarde. Die waardedaling kan wel een factor 10 of nog meer zijn. Deze afwaardering is verlies dat onmiddellijk genomen moet worden. Veel gemeenten moesten hiervoor hun reserves aanboren.
- Doordat uitgifte van bouw kavels stagneert, zullen plannen langer duren. Daardoor stijgen de rentelasten in de grondexploitatie.
- Meestal dalen uitgifteprijs in een stagnerende woningmarkt. Om in een dergelijke markt (met dalende woningprijzen) toch in de woningbehoefte te voorzien, zal er druk ontstaan om prijzen van bouw kavels te verlagen.

In de jaren na 2008 is de mening over actief grondbeleid 180 graden gedraaid. De stemming sloeg om van 'kansen' naar 'bedreigingen'. Er werden vragen gesteld als: Is het voeren van eigen grondexploitaties wel een kerntaak van de gemeente? Hoe is het mogelijk dat de gemeente dergelijke risico's neemt? Kan de markt dit niet veel beter? Daar komt bij dat in die tijd de gemeente nauwelijks de tijd kreeg om rustig op de gewijzigde omstandigheden te reageren. De stemming sloeg in 2008 onmiddellijk om van zorgen dat er voldoende plannen in de pijplijn zitten naar zo snel mogelijk plannen elimineren. En daarnaast wilden veel gemeenten ook nog zo snel mogelijk de grond verkopen. Hierbij werden gemeenten door provincies flink onder druk gezet. Gronden werden zo snel mogelijk tegen afgewaardeerde waarde verkocht. Daarbij werd nauwelijks rekening gehouden met het economisch principe van anticyclisch investeren. Bovendien gaan goede jaren altijd gepaard met slechte jaren; en omgekeerd. Dan was er mogelijk niet zoveel reden geweest om paniekerig te reageren als het economisch slecht gaat. De kans bestaat dan immers dat je "het kind met het badwater weggooit". Door te stoppen met actief grondbeleid worden ook de positieve effecten ervan weggegooid. Dat besef kwam vanaf ongeveer 2015.

Vooral na 2015 is de woningmarkt (maar ook kantorenmarkt en vraag naar bedrijventerreinen) volledig hersteld. Toen werden ook de imperfecties van vooral de woningmarkt wederom duidelijk. Door de enorme prijsstijgingen van woningen is er een tekort aan betaalbare woningen ontstaan. Met het rigoureuze stoppen met actief grondbeleid is ook de (maximale) regie op de ontwikkelingen door de overheid voor een belangrijk deel uit handen gegeven. Daarom wordt er nu ook weer nagedacht over manieren om deze regie door gemeenten weer meer (terug) te pakken. Er is daardoor ook een zekere revival van actief grondbeleid aan de gang; er wordt in ieder geval weer positiever over gedacht.

Een belangrijke omstandigheid die de afgelopen decennia is veranderd, is de uitbreiding van de juridische mogelijkheden om kosten van de gemeente te verhalen. Denk hierbij aan het exploitatieplan en de mogelijkheid van verhalen kosten bovenwijks. Als de gemeente effectief en efficiënt functioneert, hoeven er geen plankosten meer te blijven "hangen" bij de gemeente. Sterker nog: de gemeente is vanuit overwegingen van staatssteun verplicht om kosten maximaal te verhalen. Gevolg hiervan is dat het instrumentarium van de gemeente voor het voeren van grondbeleid is verstrekt. Actief grondbeleid is daarom zeker niet het enige beschikbare middel van een gemeente om regie te voeren op een gebiedsontwikkeling.

3.2 Bronckhorst kiest voor sturend grondbeleid

Met deze Nota Grondbeleid wordt de beleidskeuze gemaakt voor het toepassen van sturend grondbeleid de komende vier jaren. Deze vorm van grondbeleid gaat uit van een manier van werken die door de tijdige en optimale inzet van beschikbare grondbeleidsinstrumenten, toegespitst op de specifieke locatie en situatie, leidt tot de tijdige bestuurlijk gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. De gemeente heeft de regie over de gewenste ontwikkeling (de gemeente stuurt). Daarbij wordt actief (en ook proactief) gebruik gemaakt van die beschikbare instrumenten die op de meest efficiënte en effectieve wijze de ontwikkeling tot stand kan brengen. Sturend grondbeleid betekent niet dat primair actief grondbeleid wordt toegepast, maar het sluit het ook zeker niet uit. Gevolg hiervan is dat de verhouding en wijze van samenwerken met marktpartijen per locatie wezenlijk kan verschillen. Maar in alle gevallen houdt de gemeente de regie over het gewenste resultaat van de ontwikkeling.

Sturend grondbeleid kan worden toegepast op elke willekeurige locatie en kan worden aangepast aan iedere specifieke situatie. Hierbij wordt de gemeente beschouwd als actor in het maatschappelijke krachtenveld, die een initiërende en regisserende rol opeist en bereid is om met initiatiefnemers, bouwers en corporaties te onderhandelen en samen te werken. Het door de gemeente proactief aanwijzen van voorkeurs (woning)bouwlocaties past in dit beleid. Ook omdat vervolgens de gemeente de regie houdt door de kaders voor de uitwerking van een gebied aan de eigenaren van de grond mee te geven. Als er niet, niet tijdig of niet onder voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming met de grondeigenaar/ontwikkelaar kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe bestemming afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke instrumenten, de grondbeleidsinstrumenten. Als de gemeente deze instrumenten inzet zowel in de minnelijke sfeer als actief om zaken af te dwingen en in onderlinge samenhang, spreken we van 'sturend grondbeleid'. Maar de gemeente kan uiteindelijk ook de focus verleggen naar een andere locatie als de initiatiefnemer niet meegaat in de wensen van de gemeente.

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit (zie ook hoofdstuk 4):

- Grondverwerving;
- Vestiging voorkeursrecht;
- Onteigening;
- Het vaststellen van een bestemmingsplan (omgevingsplan) of een andere planologische maatregel en een exploitatieplan;
- In de plaats van het exploitatieplan kan een anterieure overeenkomst worden gesloten;
- Ook kunnen kan gebruik gemaakt worden van andere overeenkomsten, zoals samenwerkings- of exploitatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal.

3.3 Voorwaarden voor sturend grondbeleid

Relevant hierbij is de vraag wat de keuze voor sturend grondbeleid voor de gemeente betekent en welke voorwaarden daaraan gesteld worden. Onder welke omstandigheden kan sturend grondbeleid effectief zijn? Een les uit het verleden is dat marktomstandigheden snel kunnen veranderen. Dat betekent dat het belangrijk is om daar vooraf goed over na te denken en daarop te anticiperen. De volgende voorwaarden moeten worden ingevuld om sturend grondbeleid optimaal te laten functioneren:

1. Een passende professionele organisatie.
2. Een goede beheersing van risico's
3. Ruimte voor flexibiliteit en snel proactief handelen
4. Een zakelijke omgeving en handel niet uit emotie
5. Een beschermde omgeving voor risicoafweging, kostenraming en onderhandeling

Ad 1: Sturend grondbeleid vergt passende professionaliteit. Dat geldt op vele vlakken. Van goede plan economische kennis en adviesvaardigheden tot onderhandelingsvaardigheden en het vermogen om beleidsdoelen te vertalen in uitgangspunten voor een gebiedsontwikkeling. Die kennis moet voor een belangrijk deel in huis zijn. Heel belangrijk is ook dat interne processen worden aangepast. Denk daarbij vooral aan projectmatig werken. Dit betekent een heldere taakverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (projectleider), maar vooral ook een systematische stapsgewijze aanpak van een project. Het vormgeven van een professionele organisatie is een verantwoordelijkheid van het ambtelijk management en het college van B&W.

Ad 2: Zeker als grondexploitaties onderdeel uitmaken van sturend grondbeleid is een goede beheersing van risico's van groot belang. Dat betekent enerzijds dat zaken die je als gemeente zelf in de hand hebt, actief moeten worden opgepakt. Denk aan efficiënt werken of tijdelijk beheer van eigendom. Maar ga ook uit van voorzichtig ramen ('reken je niet rijk'). Anderzijds zijn er veel invloeden van buiten die voor de gemeente niet te beïnvloeden zijn, zoals hoogte van de rente, prijsstijgingen en marktwaardes. Van groot belang is dat hierop adequaat gereageerd wordt. Dit alles betekent dat kennis in huis moet zijn om deze factoren goed in te schatten en te voorspellen. Maar het betekent ook dat periodiek exploitaties geactualiseerd moeten worden en opnieuw moeten worden doorgerekend. Wat ook belangrijk is, is dat een grondexploitatie altijd gepaard gaat met een risicoparagraaf in een poging om de risico's te kwantificeren. Het college van B&W legt jaarlijks bij de begrotingsbehandeling verantwoording af over lopende grondexploitaties. Verder wordt een grondexploitatie pas gestart na een Raadsbesluit daartoe. Zie hierover ook hoofdstukken 10 en 11.

Ad 3: Sturend grondbeleid betekent dat er snel op veranderende omstandigheden ingespeeld moet kunnen worden. Een voorbeeld is het tegen gunstige voorwaarden kunnen aankopen van grond (ook als er nog geen concreet bouwplan is) zonder dat een raadsbesluit nodig is. Om van ambtelijke overeenstemming te komen tot een raadsbesluit kost minimaal twee maanden. Dan is de grond al aan een ander verkocht. Zie over strategisch verwerven ook paragraaf 4.1.

Ad 4: Sturend grondbeleid betekent dat de gemeente in het algemeen belang bepaalde voorwaarden stelt die niet altijd ook in het belang zijn van een individu. Een voorbeeld hiervan is het aanwijzen van een locatie voor woningbouw of bedrijventerrein. Vaak betekent dit dat er weerstand en emotie ontstaat. Van belang is dan om deze weerstand niet te negeren en er goed naar te luisteren omdat er ook terechte opmerkingen (argumenten) kunnen worden gemaakt. De afweging zal echter altijd op basis van inhoudelijke argumenten en niet op basis van emotie moeten worden gemaakt. Afgewogen moet worden of participatie kan helpen weerstand te verminderen en draagvlak te vergroten, maar vooral of het tot betere plannen en besluitvorming kan leiden. Hiervoor heeft de gemeente participatiebeleid wat moet worden toegepast zowel door de gemeente zelf als door andere initiatiefnemers.

Ad 5: Grondzaken wordt vaak gezien als een "black box". Die geslotenheid en vertrouwelijkheid is echter niet zo vreemd. Er zijn grote financiële belangen. Als bijvoorbeeld een aannemer weet welk bedrag de gemeente voor een opdracht geraamd heeft, zal dat een inschrijving (ten nadele van de gemeente) beïnvloeden. Onderhandeling zal dan moeilijk zijn. Maar ook bijvoorbeeld een initiatief voor het vestigen van een "voorkeursrecht gemeenten" moet geheim zijn om speculatie op de valreep, dus voor de vestiging, te voorkomen. Voor een effectief functionerend sturend grondbeleid moet geaccepteerd worden dat niet alles in de openbaarheid besproken kan worden. Effectieve onderhandelingen zijn onmogelijk als de partij aan de overkant van de tafel informatie heeft over de gemeentelijke onderhandlungsstrategie. Ook de Wet openheid overheid (Woo) biedt hiervoor bescherming (zie hierna). Kernpunt is dat de samenwerking tussen het ambtelijk apparaat, het college van B&W en de gemeenteraad goed is en dat ieder de eigen rol goed invult. Sturend grondbeleid betekent dat niet alle details en achtergronden van onderhandelingen (direct) gedeeld kunnen worden. Dit staat los van de verantwoordelijkheid of lokaal beleid om achteraf verantwoording af te leggen over de handelwijze.

Hoofdstuk 4 Grondbeleidsinstrumenten

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit een aantal privaats- en publiekrechtelijke instrumenten. Hierna worden de afzonderlijke instrumenten kort toegelicht.

4.1 Grondverwerving

In het geval dat de gemeente Bronckhorst een grondpositie (in het kader van actief grondbeleid) wil innemen, beschikt zij primair over het instrument grondverwerving. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen het verrichten van strategische grondaankopen enerzijds en planmatig verwerven anderzijds.

Wat bij grondverwerving van groot belang is dat op grond niet afgeschreven mag worden (voor zover de waardering marktconform is). Als je een grondaankoop als investering ziet, dienen de jaarlijkse kapitaallasten in de begroting (of exploitatie) te worden afgedekt. Voor grond zijn dit dus alleen de rentelasten.

4.1.1 Strategische verwerving

Er is sprake van strategische verwerving van onroerend goed wanneer gronden en/of opstallen worden verworven met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar waarvoor nog geen bestemmingsplan (omgevingsplan) en grondexploitatie is opgesteld. Er wordt geanticipeerd op een mogelijk toekomstig ander gebruik van de grond. Door vroegtijdige te verwerven kan de verwerving voordelig zijn, maar kunnen ook andere gegadigden (met mogelijk andere plannen) buiten de deur worden gehouden.

Redenen voor een strategische aankoop kunnen zijn:

- in een vroeg stadium een grondpositie te verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen (zogenaamde sleutelpercelen);
- ongewenste activiteiten op te lossen en waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- ruilgrond of compensatiegrond beschikbaar te hebben met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen uit andere projecten;
- ongewenste effecten op toekomstige planontwikkelingen te voorkomen;
- toekomstige ontwikkelingen (die soms moeilijk zijn tegen te houden, maar wel ongewenst zijn) te voorkomen en
- de mogelijkheid te hebben om ontwikkelingen op te kunnen pakken die door de markt niet worden opgepakt.

Om slagvaardig te werk te kunnen gaan, is het belangrijk dat het besluitvormingsproces van een strategische grondaankoop niet te lang duurt. Een kans doet zich soms onverwacht voor en vraagt om snelle daadkrachtige reactie. Om die reden heeft de gemeenteraad in het verleden een mandaat gegeven aan het college ten behoeve van strategische aankopen. Dit mandaat wordt verlengd onder voorwaarde dat achteraf verantwoording wordt afgelegd en de gemeenteraad over de aankoop wordt geïnformeerd.

Beleidsuitgangspunten strategische verwerving

- De gemeenteraad mandateert het college om voor een bedrag van maximaal € 2 miljoen per transactie in een vroeg stadium aankopen met een strategisch karakter te kunnen doen.
- De aankopen zullen alleen kunnen plaatsvinden als er een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde is en die expliciet mee wordt afgewogen.
- De rentelasten en beheerkosten als gevolg van de aankoop zullen in het collegebesluit moeten worden afgedekt.
- Nadat het college een strategische aankoop heeft gedaan, wordt de raad zo snel mogelijk geïnformeerd over de aankoop met een argumentatie gebaseerd op de onderlinge samenhang tussen realiseringstermijn, risico en kosten.

Daarnaast kan het ook belangrijk zijn om slagvaardig te kunnen handelen indien zich een kans voordoet voor een aankoop in het kader van een concreet plan (al dan niet met een gewijzigde bestemming). Ook dat kan een strategische aankoop zijn.

4.1.2 Planmatige verwerving

Planmatige verwerving vindt plaats in het kader van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (realisatie van een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan), waarbij uitgangspunt is dit via de minnelijke weg te doen. De gemeente treedt op eigen initiatief in onderhandeling met de grondeigenaar om de grond en/of de opstallen aan te kopen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar en wilsovereenstemming is vereist. Om staatsteun te voorkomen moet de grondtransactie in principe op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde plaatsvinden. Er kunnen uiteraard redenen en/of omstandigheden zijn om hiervan af te wijken. Die zullen dan expliciet mee afgewogen moeten worden.

Parallel aan het spoor van zowel minnelijke- als strategische verwerving kunnen de instrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening worden ingezet. Het inzetten van instrumenten kan ook het proces van minnelijke verwerving bespoedigen.

4.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) biedt gemeenten de bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden een voorkeursrecht te vestigen op percelen grond en/of opstallen. Het voorkeursrecht houdt in dat wanneer de eigenaar zijn eigendom wil verkopen, hij verplicht is die eerst aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze wordt speculatie en prijsopdrijving tegengegaan en kan de druk van marktpartijen op de grondmarkt worden verminderd.

Daarnaast kan het voorkeursrecht ook door de gemeente worden ingezet als faciliterend instrument voor een ontwikkelende marktpartij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten of gaat sluiten, dit uiteraard met inachtneming van de uitkomsten van het Didam-arrest van de Hoge Raad d.d. 26 november 2021, waarover later in deze Nota meer.

Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad (en eerst van het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het toekomstige gebruik afwijkt van het bestaande bestemmingsplan of in overeenstemming moet worden gebracht met het nieuwe bestemmingsplan (omgevingsplan). Het vestigen van een voorkeursrecht betekent wel dat binnen drie jaar daarna een planologische maatregel moet worden getroffen om het voorkeursrecht te kunnen verlengen. Dat betekent dat het vestigen van Wvg het begin moet zijn van een planologische traject.

Beleidsuitgangspunt vestigen voorkeursrecht

Als de gemeente een plan actief op wil pakken dan kan Wvg gevestigd worden op gronden in het gebied onder voorwaarde dat binnen drie jaar een planologische maatregel getroffen wordt.

4.3 Onteigening

Onteigening is een forse inbreuk op het eigendomsrecht, wat in Nederland een sterk recht is. Het is daarom met veel (rechts)waarborgen omkleed en dient te worden gezien als een uiterste redmiddel om het ruimtelijke beleid (tijdig) te kunnen realiseren. Uitgangspunt is altijd om minnelijk met grondeigenaar tot overeenstemming te komen over de aankoop van een benodigde locatie. Mocht dit niet (tijdig) lukken, dan staat het publiekrechtelijke grondbeleidsinstrument onteigening ter beschikking.

Van het starten van een administratieve onteigeningsprocedure kan een stimulans ('stok achter de deur') uitgaan om alsnog aan minnelijke verwerving medewerking te verlenen, zeker als de onderhandeling wordt gebaseerd op een volledige schadeloosstelling uit de Onteigeningswet. Het voeren van een 'tweesporenbeleid' verdient daarbij de voorkeur, dat wil zeggen naast het voeren van minnelijke onderhandelingen ter voorkoming van een onteigening tevens de administratieve onteigeningsprocedure starten en waar nodig ook door te zetten. Wie A zegt moet ook B zeggen. Overigens is een voorwaarde voor onteigenen dat een serieuze poging moet zijn ondernomen om er minnelijk uit te komen.

Beleidsuitgangspunt Onteigening

Onteigening is een uiterst middel. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur. In het kader van tijdigheid en het stimuleren van het minnelijk proces, zal een tweesporenbeleid worden gevoerd.

4.4 Bestemmingsplan en exploitatieplan

In een bestemmingsplan legt de gemeente de bestemmingen voor een bepaalde locatie vast. In de regels bij een bestemmingsplan stelt zij voorwaarden aan de realisering van de bestemming, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen. Daarmee heeft de gemeente de regie over wat er op de betreffende locatie gebouwd kan worden (en wat niet). De aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ook aan het bestemmingsplan getoetst.

Onder de Omgevingswet gaat dat iets veranderen en stelt de gemeente één omgevingsplan vast voor haar hele grondgebied. Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte en kan regels bevatten die over de hele fysieke leefomgeving gaan. Concreet regelt het omgevingsplan de balans in de toedeling van functies aan locaties.

De gemeenteraad heeft met het wel of voorlopig nog niet vaststellen van het bestemmingsplan een belangrijk instrument in handen. De gemeente legt met een bestemmingsplan de vorm van planuitvoering vast, die haar in het publiek belang voor ogen staat.

Verder heeft de gemeente de mogelijkheid om in een exploitatieplan aanvullende zaken vast te leggen. Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën.

Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor:

- de inrichting van de openbare ruimte,
- de nutsvoorzieningen en
- het bouwrijp maken.

Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen staan over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen.

In een exploitatieplan mogen ook regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen staan. Daarmee wil de wetgever mogelijk maken dat een exploitatieplan bepalingen kan bevatten over drie woningbouwcategorieën. Het gaat hier om categorieën die onvoldoende tot stand komen als men het aan de markt overlaat. Dat zijn sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en vrije kavels waarbij particuliere eigenaren zelf opdrachtgever zijn voor de bouw.

In het exploitatieplan kan de gemeenteraad exact aangeven hoeveel van dit type woningen er moeten komen en waar die moeten komen. Eisen aan de woningbouwcategorieën in het exploitatieplan zijn alleen toegestaan als het bestemmingsplan al een regeling over de categorie bevat.

4.5 Kostenverhaal

Bij projecten waarin de gemeente zelf geen grondpositie heeft, is de gemeente verplicht de kosten die de gemeente maakt voor de ontwikkeling maximaal te verhalen op de initiatiefnemer(s). Dit kostenverhaal omvat enerzijds de kosten die de gemeente maakt voor de inzet van het ambtelijk apparaat en externe adviseurs (de plankosten) en anderzijds toerekenbare kosten voor de aanleg of aanpassing van de openbare ruimte.

Kostenverhaal kan plaatsvinden via het privaatrechtelijke spoor (de anterieure ontwikkelovereenkomst) of het publiekrechtelijke spoor (via het exploitatieplan onder de Wro, of de kostenverhaalsregeling onder de nieuwe Omgevingswet).

Het uitgangspunt van contractsvrijheid voor de anterieure overeenkomst blijft onder de Omgevingswet gelden. In een anterieure overeenkomst kunnen verdergaande afspraken worden gemaakt dan via publiekrechtelijk kostenverhaal, maar de contractsvrijheid is niet onbegrensd. De gemeente dient bij het aangaan van overeenkomsten de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen en is gebonden aan de regels uit het Burgerlijk Wetboek. De kostensoortenlijst en de wettelijke regeling van het kostenverhaal (waaronder de 'ppt'-criteria¹) zijn niet direct van toepassing op de anterieure overeenkomst. De wetgever beoogt met deze regels het referentiekader te vormen en zo (net als onder de werking van de Wro) een schaduwwerking zullen hebben op de onderhandelingen over de totstandkoming van een anterieure overeenkomst.

Beleidsuitgangspunten kostenverhaal

- De gemeente verhaalt haar verhaalbare kosten. Dit gebeurt bij voorkeur door middel van een anterieure overeenkomst.
- Indien het niet lukt om met een initiatiefnemer een dergelijke overeenkomst te sluiten, moet een exploitatieplan worden opgesteld.

4.5.1 Bovenwijkse voorzieningen

Een bijzondere vorm van kostenverhaal is die voor kosten voor voorzieningen met een bovenwijkse karakter. Dat zijn voorzieningen waarvan meerdere gebieden of projecten profijt hebben. Deze kosten zijn niet via ppt-criteria direct toe te rekenen aan een project. Om rechtsgeldig een bijdrage voor kosten voor bovenwijkse voorzieningen in rekening te kunnen brengen dient een beleidsnota hierover te worden vastgesteld door de gemeenteraad.

In de Nota Bovenwijkse dient een onderbouwing te worden gegeven van de investeringen waarvoor een bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen in rekening wordt gebracht. Daarbij dient een relatie te worden gelegd met bovenwijkse beleid (zoals in de omgevingsvisie). Verder wordt er uiteraard het tarief per m² toegevoegd uitgeefbaar terrein of BVO (Bruto Vloer Oppervlak) berekend.

De gemeente beschikt bij het schrijven van deze Nota Grondbeleid over een Nota Bovenwijkse voorzieningen uit 2013. Deze nota wordt herzien en zal tegelijk met deze Nota Grondbeleid worden vastgesteld.

Beleidsuitgangspunt kostenverhaal

De gemeente stelt een Nota Bovenwijkse voorzieningen op.

4.5.2 Planschade en nadeelcompensatie

Door planologische wijzigingen kunnen eigenaren en omwonenden (plan)schade lijden. Dat heeft vaak betrekking op de waardedaling van een opstal, maar kan ook bijvoorbeeld betrekking hebben op omzetschade. Kosten voor planschade is een aspect dat dient te worden meegewogen bij de haalbaarheid van met name herontwikkelings- en inbreidingsprojecten. De planschade dient op voorhand inzichtelijk te worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse en de verplichting tot betalen als het zich voordoet. Dit dient via een anterieure overeenkomst of planschadeovereenkomst te worden

1) De te verhalen kosten op de kostensoortenlijst moeten voldoen aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (= ppt):

- Profijt: het kostenverhaalsgebied moet nut hebben van de voorzieningen en maatregelen waarvoor kosten worden gemaakt.
- Proportionaliteit: de kosten worden verdeeld naar rato van het profijt. Als een locatie meer profijt heeft van een voorziening of maatregel dan draagt deze locatie meer bij.
- Toerekenbaarheid: er moet causaal verband zijn tussen de kosten en hetgeen in het kostenverhaalsgebied wordt ontwikkeld.

doorgelegd naar de initiatiefnemer. Onder de Omgevingswet zal deze schade onder de algemene noemer nadeelcompensatie gaan vallen.

Een planschaderisicoanalyse kan op schriftelijk verzoek van de aanvrager achterwege worden gelaten:

- als de aanvrager schriftelijk heeft verklaard zich bewust te zijn van een zeker planschaderisico en
- als de aanvrager zich door middel van een overeenkomst verbindt om eventuele planschade te vergoeden en
- als het aannemelijk is dat geen of weinig planschade zal optreden en/of
- als dat dit geen invloed heeft op de haalbaarheid van het plan.

De gemeente Bronckhorst heeft een planschadeverordening waarin de regels zijn vastgelegd voor de afwikkeling van een verzoek tot planschade. En vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de Verordening Nadeelcompensatie gemeente Bronckhorst van toepassing zijn.

Beleidsuitgangspunten planschade en nadeelcompensatie

- Bij de voorbereiding van een planologische wijziging moet in principe een planschaderisicoanalyse worden opgesteld door een door de initiatiefnemer aan te wijzen bureau, op kosten van de initiatiefnemer.
- Voor een gemeentelijk initiatief moet een planschaderisicoanalyse worden opgesteld als een hoog risico wordt verwacht.
- Het resultaat en (eventuele) aanpassing kunnen worden doorgevoerd in het plan ter voorkoming/vermindering van planschade.

4.6 Stedelijke kavelruil en kavelruil landelijk gebied

4.6.1 Stedelijke kavelruil

Met de komst van de Omgevingswet wordt een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen. Dit instrument wordt stedelijke kavelruil genoemd en kan uitkomst bieden in gevallen waarin stedelijke gebiedsontwikkeling niet van de grond komt door bijvoorbeeld versnippering van eigendomsposities. Uitgangspunt van de wet is dat er sprake moet zijn van minimaal drie partijen die op vrijwillige basis bereid zijn hun onroerende zaken onderling te ruilen. Hiertoe dienen de partijen een kavelruilovereenkomst te sluiten. In de kavelruilovereenkomst kunnen partijen een groot aantal koop- of ruilovereenkomsten en transacties worden opgenomen. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt ingeschreven in de openbare registers. Er wordt in tegenstelling tot agrarische kavelruil geen vrijstelling overdrachtsbelasting verleend.

4.6.2 Kavelruil landelijk gebied

In het buitengebied kan vrijwillige kavelruil voor agrarische ondernemers uitkomst bieden bij het optimaliseren van hun bedrijfsomstandigheden door een betere verkaveling. Ook gemeenten, waterschappen en bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties kunnen meedoen aan een kavelruilproject. Zo kunnen beleidsdoelen voor natuur, landschap, recreatie en waterbeheer worden gerealiseerd.

Ruilen tussen stedelijk en landelijk gebied is ook mogelijk. Hiermee draagt de gemeente bij aan het voorkomen van leegstand in boerderijen en maatschappelijk vastgoed. De gemeente Bronckhorst biedt inwoners, passend bij wensen en behoeften, de volgende mogelijkheden aan:

- Rood voor rood: de oppervlakte die overblijft bij het slopen van agrarische bebouwing wordt ingewisseld voor bouwrechten voor woningen op dezelfde locatie.
- Wandelend rood voor rood: bouwoppervlaktes worden ingezet voor bouwrechten op een andere locatie, bijvoorbeeld aan de randen van kernen.
- Rood voor groen: bouwoppervlaktes worden ingezet voor landschap.

4.7 Overige instrumenten

In het grondbeleid zijn ook nog andere instrumenten toe te passen. Deze zouden per geval afgewogen moeten worden. Deze instrumenten kunnen ook dienen om ongewenste effecten van andere maatregelen op te heffen (als flankerend beleid).

1. (Zelf)bewoningsplicht. Stel er wordt besloten om korting op de grondprijs te geven. Als deze korting niet marktconform is, zal deze snel wegebben en in de portemonnee van de vastgoedeigenaar terecht komen door de overwaarde van de woning te cashen. Dan kan bewoningsplicht een oplossing bieden, Dat betekent dat de koper van woning (incl. grond) in de woning moet blijven wonen. Overigens kan erfpacht een goed alternatief zijn. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Een reden voor bewoningsplicht kan ook zijn dat daarmee voorkomen wordt dat woningen door beleggers worden opgekocht.

2. Anti-speculatiebeding. Dit betekent dat vanwege het feit dat een kavel is verkocht voor een prijs onder de marktwaarde een beding in de koopovereenkomst wordt opgenomen dat een bepaalde periode de woning niet mag worden verkocht of alleen met toestemming van de gemeente mag worden verkocht.
3. Huurkoop. Hierbij wordt de woning eerst gehuurd en kan deze op termijn worden gekocht. Hierbij kunnen verschillende voorwaarden worden gesteld.
4. Premie kopen. In dit geval wordt er een korting gegeven op de grondprijs, die later terug betaald moet worden. Dat kan jaarlijks, maar moet zeker uit de opbrengst als de woning wordt verkocht. Hierbij zijn verschillende varianten mogelijk.
5. Flexibiliteit in het bestemmingsplan. Door bestemmingsplannen globaler op te stellen en van bijvoorbeeld van de Crisis- en Herstelwet of coördinatie-regeling gebruik te maken, kunnen processen sneller verlopen. Dat is goedkoper, maar biedt ook de mogelijkheid om sneller te kunnen gaan bouwen en in te spelen op gewijzigde omstandigheden.

Hoofdstuk 5 Gronduitgifte

Het uitgeven van grond is een belangrijk sturingsinstrument van de gemeente. Met de uitgifte heeft de gemeente regie over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. De gemeente kan zelf bepalen aan wie verkocht wordt, maar kan ook privaatrechtelijke voorwaarden stellen aan de verkoop. Ook kunnen de door de gemeente gemaakte kosten van bouwgrondproductie via de opbrengsten uit gronduitgifte worden verhaald.

Gronduitgifte is maatwerk: de manier waarop grond wordt uitgegeven, wordt per locatie en per functie bepaald. De gemeente heeft in het kader van gronduitgifte in 2022 nieuwe Algemene Verkoopvoorwaarden Onroerende Zaken vastgesteld.

In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan het Didam-arrest van 26 november 2021 en de gevolgen daarvan voor gemeentelijke gronduitgifte. Vervolgens worden de verschillende vormen van gronduitgifte kort toegelicht.

5.1 De gewijzigde praktijk van gronduitgifte (Didam-arrest)

Tot voor kort ging met ervan uit dat gemeenten vrij waren om gronden en opstallen één-op-één te verkopen, te verhuren of te verpachten aan een partij naar keuze. In dat kader handelt de gemeente immers als een private partij. In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheidslichamen op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe mededingingsruimte moeten bieden aan potentiële gegadigden ook bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals gronduitgifte. Met het arrest worden aan het één-op-één uitgeven van grond voorwaarden gesteld, maar niet uitgesloten.

Op basis van deze uitspraak kunnen overheden niet langer onroerende zaken exclusief aan één partij aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en zonder andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid te bieden mee te dingen. Deze hoofdregel houdt in dat overheden de koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Zo worden op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke kansen geboden. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat de overheid een passende mate van openbaarheid moet geven met de betrekking tot zaken als:

- de beschikbaarheid van de onroerende zaak,
- de selectieprocedure,
- het tijdschema en
- de toe te passen selectiecriteria.

De gemeente moet hierover tijdig en voorafgaand aan de selectieprocedure, informatie verschaffen op een zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

In het Didam-arrest werd een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De gemeente mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt.

Recente uitspraken van lagere rechters laten zien dat deze uitzondering vaak aan de orde is en, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, meestal ook in stand blijft of kan blijven. Inmiddels zijn er onder voorwaarden ook andere uitzonderingen mogelijk, zoals gronduitgifte in het kader van prestatieafspraken met corporaties.

Gelet op de formulering van het arrest moet er rekening mee worden gehouden dat dit ook relevant is voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere

vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven.

De precieze reikwijdte van het arrest zal zich de komende tijd verder uitkristalliseren in de jurisprudentie. De gemeente zal zich bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond moeten afvragen of er meerdere gegadigden kunnen zijn. Overigens moet ook afgewogen worden of het gelijkheidsbeginsel ook geldt bij het aanwijzen van een potentiële woningbouwlocatie.

Beleidsuitgangspunten gronduitgifte

- Gronduitgifte vindt plaats met inachtneming van de richtlijnen die voortvloeien uit relevante wetgeving en jurisprudentie (zoals het Didam-arrest).
- Gronduitgifte vindt plaats conform de 'Algemene Verkoopvoorwaarden Onroerende Zaken gemeente Bronckhorst 2022' en bijbehorende koopovereenkomst met modelbepalingen.

5.2 Kavelverkoop

De bekendste en meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen. Het volledige eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. In de gemeente Bronckhorst vindt in de praktijk vrijwel alle uitgifte in eigendom plaats. Per project kan gekozen worden voor één van onderstaande uitgiftedvormen:

- Individuele kaveluitgifte d.m.v. loting
Een loting zal geschieden in overeenstemming met het 'Lotingsreglement particuliere bouwkavels woningbouw Gemeente Bronckhorst'. In volgorde van loting kan een keuze worden gemaakt uit de bouwkavels.
- Individuele kaveluitgifte d.m.v. inschrijving
Gegadigden maken hun interesse kenbaar door middel van een inschrijfformulier met o.a. het bedrag waarvoor de gegadigde de kavel wenst te kopen. De minimale prijs is vastgesteld op basis van een onafhankelijke taxatie.
- Individuele kaveluitgifte o.b.v. vergelijkende toets
Bij de vergelijkende toets hanteert de gemeente niet alleen selectiecriteria, maar ook gunningscriteria op basis van het toekennen van punten. De gemeente kan bij deze procedure een keuze maken tussen en vaste getaxeerde prijs of een bieden vanaf prijs. Gegadigden dienen hun interesse wederom door middel van een inschrijfformulier kenbaar te maken.
- Individuele kaveluitgifte op basis van binnenkomst
Deze procedure kan pas wordt toepast wanneer er zich in één van bovenstaande selectieprocedures geen gegadigden hebben gemeld (die voldoen aan de criteria). De grond kan dan uit voorraad worden verkocht via een makelaar of de gemeentelijke website
- Marktvraag door middel van een prijsvraag of aanbesteding
Wanneer de gemeente de locatie niet zelf wil ontwikkelen dan is het verkopen van de locatie (geheel of gedeeltelijk) aan de hoogste bidder, het beste ruimtelijke plan of een mix hiervan ook mogelijk.

5.3 Erfpacht

Een alternatief voor het verkopen een bouwkavel is het in erfpacht uitgeven van een kavel. In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde of langdurende periode. De erfpachter krijgt nagenoeg dezelfde rechten als de eigenaar, op het blooteigendom van de grond na dat bij de gemeente blijft.

Het voordeel van erfpacht is voor de gemeente dat in de erfpachtovereenkomst voorwaarden kunnen worden opgenomen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan) is opgenomen. Hiermee heeft de gemeente een instrument om grip te houden op het gebruik of de bestemming van de grond. Bovendien kan de gemeente door middel van een erfpachtcanon met een periodieke herziening de waardestijging van de grond aan de gemeenschap laten terugvloeien.

Een nadeel van erfpacht is dat, met name wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast, de administratieve lasten zwaar wegen ten opzichte van de voordelen. Gevolg van erfpacht kan ook zijn dat het moeilijker wordt om een hypotheek te krijgen.

Wanneer gronden in erfpacht worden uitgegeven dient de grond getaxeed te worden door een daartoe gecertificeerde taxateur die plaatselijk bekend is. Op basis van deze waarde wordt een marktconforme erfpachtcanon vastgesteld op basis van de volgende formule:

Erfpachtcanon = vastgestelde grondwaarde x rentepercentage

Het gehanteerde rentepercentage wordt vastgesteld door het college en wordt berekend aan de hand van het voortschrijdend gemiddelde rentepercentage over drie jaar dat de gemeente verschuldigd is

voor bij de Bank Nederlandse Gemeenten op te nemen geldleningen met een looptijd van tenminste tien jaar, vermeerderd met een opslag van 3%-punten. Deze opslag is ter dekking van kosten en risico's van de gemeente. De erfpachtcanon zal jaarlijks worden geïndexeerd en kan vijfjaarlijks algeheel worden herzien. Bij verkoop van het blote eigendom van de grond wordt de grondwaarde nader vastgesteld door een taxateur.

Het inzetten van erfpacht kan ook gebruikt worden als financieringsinstrument bij moeizame locatieontwikkelingen of om bepaalde doelgroepen zoals starters financieel op weg te helpen. Door gronden in erfpacht uit te geven aan starters wordt de financieringsbehoefte gedrukt. De grondkosten hoeven immers niet meegefinancierd te worden. Per project kan worden beoordeeld of en op welke wijze erfpacht vorm kan worden gegeven.

Ook voor bedrijventerreinen kan erfpacht een goed instrument zijn om nieuwbouw op bedrijventerreinen te stimuleren. Bedrijven hoeven de grondkosten dan immers niet vooraf mee te financieren. Voor de gemeente kan het belangrijk zijn om via erfpacht grip te houden op de aard van bedrijven die zicht in de toekomst vestigen op het terrein.

Binnen de gemeente Bronckhorst wordt erfpacht tot nu toe beperkt toegepast.

Beleidsuitgangspunten erfpacht

- Het inzetten van erfpacht kan gebruikt worden als financieringsinstrument bij moeizame locatieontwikkelingen of om bepaalde doelgroepen zoals starters op weg te helpen.
- Erfpacht is een bespreekbare vorm van gronduitgifte.

5.4 Openbaar groen

Een bijzondere vorm van gronduitgifte betreft de uitgifte van openbaar groen (ook wel 'overhoeken' of 'snippergroen' genoemd). Particulieren en bedrijven kunnen bij de gemeente een aanvraag indienen voor het kopen van deze gronden. Bij beoordeling van de aanvragen worden de richtlijnen zoals vastgelegd in de 'Beleidsregels uitgifte openbaar groen' gehanteerd. Daarnaast kan de gemeente ook zelf het initiatief tot verkoop nemen bijvoorbeeld als onderhoud erg moeilijk is of als de grond geen bijdrage levert aan beleidsdoelen van de gemeente.

Vanwege gewijzigde beleidsuitgangspunten zoals water vasthouden en klimaatgerichte beleidsdoelen is het beleid van de gemeente voor verkoop van groenstroken van "ja, tenzij" gewijzigd in "in principe nee, tenzij". Door de grond in eigendom te houden, heeft de gemeente immers maximale invloed op de (groene) invulling van de grond. Dit gewijzigde uitgangspunt voor verkoop van groenstroken past in de regierol die de gemeente wil houden bij grondbeleid en daarmee ook het bereiken van beleidsdoelen.

Vanwege deze wijziging dienen de beleidsregels voor verkoop van groen te worden herzien.

De gemeente kan overigens als alternatief voor verkoop van de grond met bewoners afspraken maken over onderhoud en gebruik van de grond. Door de eigendom te behouden blijft maximale regie over de inrichting bij de gemeente.

Naast algemene terughoudendheid in het verkopen van gemeentelijk groen, kan openbaar groen sowieso alleen worden verkocht als de volgende omstandigheden zich niet voordoen:

- zich kabels en leidingen in het perceel bevinden (tenzij deze op kosten van de koper worden verlegd of dat in overleg met netbeheerder een opstalrecht mogelijk is),
- toekomstige ontwikkelingen worden voorzien,
- verkoop vanuit beleidsmatig oogpunt (onder meer waterinfiltratie, klimaat en biodiversiteit) niet akkoord is,
- verkoop vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet akkoord is,
- gevaarlijke verkeerssituaties ontstaan,
- de sociale veiligheid in het geding is,
- het overblijvende groen niet meer voldoet aan de minimale maatvoering voor doelmatig onderhoud,
- ongewenste versnippering ontstaat,
- het overblijvende groen onbereikbaar wordt voor onderhoud,
- het groen niet direct aan een perceel grenst,
- een strook die grenst aan twee of meer woningen, niet geheel kan worden verkocht,
- de verkoop het belang van anderen nadelig beïnvloedt of
- het groen onderdeel uitmaakt van een groene bestemming (hoofdgroenstructuur of dat er bijzondere of beschermingswaardige bomen aanwezig zijn).

De gemeente maakt bij de verkoop van openbaar groen onderscheid tussen snippergroen en regulier groen.

- Snippergroen is grond van een geringe afmeting (<50m²) dat geen deel uitmaakt van de gemeentelijke infrastructuur of van de door de gemeente gedefinieerde hoofdgroenstructuur en geen of minimale betekenis heeft voor de openbare ruimte.
- Regulier groen is al het groen groter dan 50 m² dat geen deel uitmaakt van de gemeentelijke infrastructuur of van de door de gemeente gedefinieerde hoofdgroenstructuur.

De gemeente Bronckhorst heeft in de 'Beleidsregels uitgifte openbaar groen' opgenomen dat verkoop in beginsel alleen mogelijk is als de strook gemeentegrond direct grenst aan het eigendom van de verzoeker. Een strook die grenst aan twee of meer woningen, wordt slechts verkocht aan de aanvrager als de andere bewoners ook overgaan tot aankoop of door middel van een verklaring aangeven geen bezwaar te hebben.

Deze bepaling lijkt in beginsel voldoende te zijn voor de afweging die overheidsorganen naar aanleiding van het Didam-arrest bij soortgelijke verkopen moeten maken. Bij iedere verkoop zal opnieuw moeten worden afgewogen of dit bovenstaande geldt en toegepast mag worden.

Als vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat er maar één potentiële geïnteresseerde is die in aanmerking komt voor de aankoop, is één-op-één verkoop mogelijk. Wel moet worden gemotiveerd waarom er maar één (potentiële) koper is. Vooralsnog wordt ervan uitgegaan dat publicatie van het voornemen tot koop in dergelijke gevallen nodig is. Uit verdere jurisprudentie over dit onderwerp moet nog blijken of publicatie bij snippergroen inderdaad vereist is.

Beleidsuitgangspunt snippergroen

De gemeente Bronckhorst verkoopt in principe snippergroen niet. Verkoop is mogelijk als de grond geen bijdrage levert aan gemeentelijk beleidsdoelen en als voldaan is aan de voorwaarden zoals vastgelegd in 'Beleidsregels uitgifte openbaar groen'

5.5 Ongeregistreerd grondgebruik

Wanneer gemeentegrond zonder schriftelijke toestemming van de gemeente in gebruik is genomen, is er sprake van ongeregistreerd grondgebruik. Om rechtsongelijkheid te voorkomen is het essentieel dat de gemeente handhaaft bij ongeregistreerd gebruik van gemeentegrond.

Indien het vermoeden bestaat dat gemeentelijke grond ongeregistreerd wordt gebruikt, start de gemeente een onderzoek om te bepalen of het grondgebruik illegaal is. Daarna wordt bekeken of tot legalisering kan worden overgegaan alvorens handhavend wordt opgetreden. Als verkoop niet mogelijk of wenselijk is, dan wordt het perceel door de gemeente terug in bezit genomen. Mogelijk wordt de grond vervolgens in bruikleen uitgegeven.

Er zijn twee vormen van verjaring mogelijk: de verkrijgende en bevrijdende verjaring. Beide vormen van verjaring leiden tot eigendomsovergang, tot verkrijging onder bijzondere titel.

Verkrijgende verjaring. Voor verkrijgende verjaring bepaalt artikel 3:99 Burgerlijk Wetboek (BW), dat een bezitter te goeder trouw het recht op een onroerende zaak verkrijgt door een onafgebroken bezit van tien jaren. Een bezitter is te goeder trouw wanneer hij zich redelijkerwijze als rechthebbende mocht beschouwen (art. 3:118 BW).

Bevrijdende verjaring. Over bevrijdende verjaring wordt in artikel 3:105 BW geregeld dat hij die een goed bezit op het tijdstip waarop de rechtsvordering strekkende tot beëindiging van het bezit wordt voltooid, dat goed verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. Bij deze vorm van verjaring gaat het om de verjaring van de rechtsvordering tot beëindiging van het bezit. Hiermee wordt bedoeld de vordering die de gemeente kan instellen om haar recht op de onroerende zaak te handhaven, zoals de vordering tot revindicatie of verklaring voor recht. Op het moment dat de verjaringstermijn is voltooid, verkrijgt degene die de onroerende zaak op dat moment bezit het eigendom hiervan. Het maakt hierbij niet uit of iemand te goeder of te kwader trouw is. De verjaringstermijn is in dit geval twintig jaar. Degene die zich op verjaring beroept, moet aantonen dat hij bezitter is. Artikel 3:107 BW omschrijft bezit als het houden van de onroerende zaak voor zichzelf. Verjaring wordt gestuit door te handhaven op illegaal in gebruik genomen grond, door bijvoorbeeld het perceel te laten ontruimen.

Overigens is de definitie van bezit de laatste jaren aangescherpt. Het onderhouden van een stuk grond betekent bijvoorbeeld niet dat de grond in bezit is genomen. Eigendom gaat niet zomaar over. Daar zijn in de jurisprudentie de laatste jaren strenge eisen aan gesteld. De gemeente zal een claim van verjaring kritisch moeten beoordelen.

Hoofdstuk 6 Grondprijzenbeleid

Eén van de aspecten die van belang is bij het grondbeleid is de hoogte van de grondprijzen. De gemeente Bronckhorst stelt jaarlijks een grondprijzenbrief vast.

Uitgangspunt voor het grondprijzenbeleid is dat de gemeente Bronckhorst marktconforme grondprijzen voor de toekomstige bestemming hanteert. Onder marktconform wordt verstaan: "De waarde die de markt maximaal bereid is te betalen en die door vraag en aanbod tot stand komt." Marktconform houdt een prijs in die passend is bij de toekomstige functie. Dit betekent dat voor functies met een lagere commerciële waarde (zoals bijvoorbeeld sociale woningbouw en de starterswoningen) een lagere prijs kan worden gehanteerd dan functies met een hoge commerciële waarde. Deze korting zal wel goed en zo objectief mogelijk onderbouwd moeten zijn en daar kunnen voorwaarden aan verbonden worden.

6.1 Methoden berekenen grondprijzen

Grondprijzen kunnen op verschillende manieren worden bepaald of getaxeerd. Meestal worden de volgende methoden toegepast:

1. **De residuele methode.** In deze methode worden alle toerekenbare kosten van de opbrengst afgetrokken. Het saldo is vervolgens het bedrag dat de koper voor de grond overheeft. Deze methode is zeker een indicatie van de waarde van de grond maar heeft enkele belangrijke nadelen. In de eerste plaats is deze methode niet objectief maar subjectief. Meerdere geïnteresseerden kunnen op basis van eigen kosten en verwachtingen verschillende bedragen voor de grond overhebben. In dat geval is het niet mogelijk op basis van residueel rekenen een marktwaarde vast te stellen. Het zal altijd tot veel discussie leiden. Een tweede groot nadeel is dat alle tegenvallers in de grondprijzen terecht komen. Immers, doordat kosten stijgen is er minder over (het saldo daalt) voor de grond. Daardoor verdwijnt iedere stimulans om een andere oplossing te zoeken voor een tegenvaller, zoals bezuinigen, efficiënter werken of inzetten van reserves. De gestegen kosten worden immers gecompenseerd door lagere grondkosten. In onteigeningszaken wordt de residuele methode door rechters zeer terughoudend toegepast omdat het subjectieve karakter ruimte laat voor taxatiefouten.
2. **Comparatieve methode.** In deze methode worden vergelijkbare transacties verzameld en vergeleken met de beoogde transactie. Dit is een objectieve methode waarbij wordt beoordeeld wat in de markt in de praktijk voor grond wordt betaald. Uiteraard moeten de transacties wel vergelijkbaar zijn of moeten de verschillen geëlimineerd worden. Deze methode zal over het algemeen minder discussie opleveren. Door taxateurs wordt deze methode veelal toegepast.
3. **Grondquotemethode.** De grondquote is een percentage van de VON-prijs van het vastgoed en geeft het waarde aandeel van de grond in de totale waarde aan. Hierbij wordt de grondprijs bepaald op basis van een percentage van de VON-prijs van het vastgoed. Dit wordt vaak toegepast bij het toerekenen van een grondprijs aan een appartement.

Beleidsuitgangspunt bepaling grondprijzen

In principe hanteert de gemeente Bronckhorst de comparatieve methode, zo nodig gecombineerd met de residuele methode en de grondquotemethode. In de jaarlijks op te stellen grondprijzenbrief wordt het gebruik van deze methoden (wanneer wordt welke methode toegepast) verder uitgewerkt, waarbij een consistente manier van werken wordt aangehouden.

Zoals gezien, hangen grondprijzen af van de (verwachte) toekomstige functie van de locatie. Per functie wordt in de onderstaande paragrafen omschreven hoe de grondprijzen worden bepaald.

6.2 Grondprijzen voor woningbouw

Woningbouw kavels (gronduitgifte aan particulieren)

De grondprijzen voor de uit te geven kavels worden per locatie vastgesteld op basis van de getaxeerde waarde(n). Hierbij wordt primair de comparatieve methode toegepast. De vierkante meter prijs kan daarbij binnen een plan per kavel worden gedifferentieerd. Factoren die de kavelprijs beïnvloeden zijn onder meer: dorpskern, ligging, vrij uitzicht, stedenbouwkundige kwaliteit, bezonning, kavelgrootte, bouwhoogte, bouwoppervlak, relatie met andere bebouwing en ander waarde verhogende of – beperkende elementen.

Voor het bepalen van de gemeentelijke grondprijzen wordt ook de residuele methode gebruikt, maar niet om de (subjectieve) waarde van een specifieke kavel te bepalen, maar wel om in algemene termen de gemiddelde (objectieve) grondprijzen te bepalen.

Woningbouw projectmatig (seriebouw)

De grondprijzen voor projectmatige woningbouw worden bepaald aan de hand van de grondquotemethode of de comparatieve methode waarbij de residuele methode als referentie of controle wordt gebruikt. Voor de grondquotemethode zijn de grondquotes in de actuele grondprijzenbrief vastgelegd.

Sociale woningbouw en woningbouw voor doelgroepen

Er is een duidelijk verschil tussen reguliere ontwikkelaars en corporaties. Corporaties bouwen in principe alleen in de categorie sociale huur. Dat betekent dat corporaties niet kunnen verevenen met winstgevendende woningbouw categorieën en niet met andere lucratieve plannen. Dit is aanleiding om de kavelprijs voor sociale huur voor corporaties te verlagen en daarvoor een vaste kavelprijs te hanteren. In de jaarlijkse grondprijzenbrief wordt deze specifieke grondprijs (kavelprijs) voor sociale huur vastgesteld.

Daar worden wel voorwaarden aan gesteld:

1. De kavel is maximaal 125 m² groot.
2. De kavel blijft minimaal 25 jaar beschikbaar voor sociale huur.
3. Na realisatie van de woning wordt door de corporatie verantwoording afgelegd dat de kavel ook werkelijk voor sociale huur is ingezet. Kan dit niet worden aangetoond dan krijgt de corporatie in ieder geval een naheffing ter hoogte van de korting op de grondprijs.

Verder is er op dit moment een tekort aan woningen voor ouderen (nul-treden woningen) en voor starters. Voor ouderen kunnen specifieke eisen aan de aard van de woning worden gesteld maar ook dat deze alleen verkocht kunnen worden aan bijvoorbeeld 55-plussers. Betaalbaarheid is voor ouderen minder vaak een probleem dan bijvoorbeeld bij starters. Het gaat vaak meer om specifieke eisen aan de woning zelf. Daarvoor is grondprijzenbeleid dus minder relevant.

De groep starters is een doelgroep die moeilijk in een categorie is in te delen. Een starter is iemand die voor het eerst een eigen woning koopt of verkrijgt. De ene starter kan alleen huren en de andere starter kan een huis van €400.000 kopen. Wat wel duidelijk is, is dat er in Bronckhorst behoefte is aan betaalbaar wonen. Dat zijn koopwoningen tot ca €300.000 à €350.000. Bij de actualisatie van de Woonvisie in 2023 zal de categorie starters beter worden gedefinieerd.

De volgende maatregelen kunnen worden genomen om betaalbaar wonen te stimuleren:

1. Er kan een korting worden gegeven op de grondprijs. Probleem bij het subsidiëren van koopwoningen zonder aanvullende maatregelen (flankerend beleid) is dat het geld weg is na eerste doorverkoop. Bovendien is de woning dan vaak niet meer beschikbaar voor de categorie waarvoor de korting gegeven is. In de praktijk wordt een verlaging van de grondprijs gebruikt voor het vergroten van de woning. Dan is het effect weg. Bij een verlaging van de grondprijs zal er dus altijd flankerend beleid moeten zijn om het effect te garanderen. Dat flankerend beleid kan bijvoorbeeld zijn het terugbetalen van de premie op de grondprijs bij doorverkoop of het opleggen van bewoningsplicht.
2. Gebruik maken van het uitgeven van grond in erfpacht. In de erfpachtovereenkomst kunnen voorwaarden gesteld worden voor doorverkoop van de opstal. Hierdoor heeft de gemeente als eigenaar van de grond er grip op dat de grond bijvoorbeeld beschikbaar kan blijven voor starters.
3. Gemeente Bronckhorst hanteert het instrument van de starterslening. Dat betekent dat een deel van stichtingskosten van een woning via de gemeente (onder voorwaarden) kan worden gefinancierd door het onder gunstige voorwaarden verstrekken van een (starters)lening. De lening komt dan ten laste van een zogenaamd 'revolving fund' waarbij aflossingen van bestaande leningen opnieuw als starterslening ingezet kunnen worden. Dit instrument lijkt (zeker op lange termijn) effectiever dan korting op de grondprijs.

Bij woningbouwplannen waarbij initiatief genomen wordt door anderen dan de gemeente, zal in een exploitatieplan of anterieure overeenkomst in alle gevallen specifieke afspraken worden gemaakt over bouwen voor doelgroepen en welke categorieën woningen worden gebouwd. Denk daarbij aan prijscategorieën en omvang van de woningen maar ook grondgebonden of appartementen. Sturing op gericht bouwen voor behoefte vindt plaats via contractuele afspraken of via gerichte gronduitgifte. In beide gevallen zullen keuzes gebaseerd zijn op een behoefteonderzoek en eventuele andere afspraken (regionaal of corporaties) of voorschriften (provincie of landelijk).

6.3 Grondprijzen voor bedrijventerreinen en commerciële voorzieningen

Voor bedrijventerreinen worden in de grondprijzenbrief richtprijzen opgenomen, afhankelijk van de locatie en de milieucategorie. Ook deze grondprijzen komen tot stand via de comparatieve methode. Deze grondprijzen worden tevens als minimum gehanteerd voor overige commerciële voorzieningen zoals kantoren, winkels, horeca en maatschappelijke voorzieningen die commercieel worden geëxploiteerd. Ook de grondprijzen van de overige commerciële voorzieningen worden zo veel mogelijk vastgesteld door middel van de comparatieve methode. Als er geen (goede) vergelijking mogelijk is kan teruggevallen worden op residuele grondwaarbepaling of grondquotemethode.

Op verzoek van bedrijven of op initiatief van de gemeente is het uitgeven van grond in erfpacht bespreekbaar.

6.4 Grondprijzen voor maatschappelijke-, nutsvoorzieningen en groen

Het bepalen van een 'marktconforme' grondprijs voor maatschappelijke- en nutsvoorzieningen is lastig. Veelal geldt voor dergelijke voorzieningen een lagere grondprijs in relatie tot overige voorzieningen, maar deze dient wel van een passend niveau te zijn, zodanig dat de grondprijs een dusdanig niveau heeft dat dergelijke voorzieningen te realiseren zijn. De richtprijs voor maatschappelijke- en nutsvoorzieningen is opgenomen in de actuele grondprijzenbrief.

Er zijn ook gevallen, waarbij gemeentegrond wordt gebruikt voor zeer lucratieve nutsvoorzieningen. Dat zijn nutsvoorzieningen die een commercieel karakter hebben. Denk hierbij aan zendmasten of zonnepanelen. Hiervoor zal een marktconforme grondprijs (of retributie of erfpachtcanon) moeten worden bepaald. Deze zal vaak aan de specifieke omstandigheden zijn aangepast.

Snippergroen is grond van een geringe afmeting (<50m²) die geen deel uitmaakt van de gemeentelijke infrastructuur of van de door de gemeente gedefinieerde hoofdgroenstructuur en geen of minimale betekenis heeft voor de openbare ruimte. Ook de grondprijzen voor snippergroen zijn vastgelegd in de actuele grondprijzenbrief. Deze grondprijs is uiteraard lager dan de reguliere grondprijzen.

Regulier groen is al het groen groter dan 50 m² dat geen deel uitmaakt van de gemeentelijke infrastructuur of van de door de gemeente gedefinieerde hoofdgroenstructuur. Voor regulier groen gelden vaste prijzen per vierkante meter zoals vastgelegd in de actuele grondprijzenbrief. In voorkomende gevallen kan de gemeente besluiten hiervan af te wijken en een taxateur in te schakelen om de waarde te bepalen.

Beleidsuitgangspunten grondprijzen

- Om een marktconforme grondprijs te bepalen hanteert de gemeente primair de comparatieve methode. Daarnaast worden ook de residuele methode en grondquotemethode toegepast om tot een goed afgewogen grondprijs te komen.
- De grondprijzen voor de verschillende functies worden vastgelegd in de actuele grondprijzenbrief. Deze wordt jaarlijks door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden.

Hoofdstuk 7 Beheer van gemeentegrond

Voor alle gemeentegronden of opstallen wordt nagegaan of en op welke wijze de gemeente deze eigendommen optimaal kan beheren, dan wel bij derden in gebruik kan geven. Onder beheer wordt verstaan het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische handelingen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de (tijdelijke) instandhouding daarvan. In het kader van deze Nota Grondbeleid wordt ingegaan op het juridische en economisch beheer en niet zozeer op technisch beheer. De meest geëigende rechtsfiguren om grond in gebruik te geven aan derden zijn beschreven in de volgende paragrafen.

De gemeente kiest, afhankelijk van haar beheerdoelstelling voor één van onderstaande beheervormen. Soms zal de gemeente flexibel willen zijn ten aanzien van de inrichting of het beheer van de gronden, zonder dat zij blijvende verplichtingen met derden aangaat. In andere gevallen streeft de gemeente naar het op lange termijn in gebruik geven van gronden (met langlopende verplichtingen). Continuïteit in het gebruik wordt dan belangrijk geacht.

7.1 Verhuur

Verhuur van gemeentegrond komt in Bronckhorst niet of nauwelijks voor. In incidentele gevallen gaat het bijvoorbeeld om de huur van grond bij een supermarkt ten behoeve van het stallen van winkelwagens of het verhuren van paardenweitjes. De huurprijs wordt dan gerelateerd aan de getaxeerde grondprijs, het gewenste rendement en de aard van het grondgebruik.

De opbrengsten uit verhuur wegen niet op tegen de nadelen (omvangrijke administratie met navenante kosten, continuïteit van huur is niet gegarandeerd).

7.2 Pacht

De gemeente Bronckhorst verpacht in sommige gevallen gronden en/of opstallen. Er is sprake van pacht bij een overeenkomst waarbij de ene partij (de verpachter) zich verbindt aan de andere partij (de pachter), een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te geven ter uitoefening van de landbouw en de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie. Onder uitoefening van de landbouw wordt verstaan elke tak van bodemcultuur mits bedrijfsmatig uitgevoerd. Als er geen bedrijfsmatige activiteit is, is er sprake van een gewone huurovereenkomst van grond of een gebouw en geldt er daardoor ook een minder vergaande bescherming voor degene die huurt.

De gemeente Bronckhorst geeft agrarische gronden niet uit in reguliere pacht, maar slechts als geliberaliseerde pacht. Geliberaliseerde pacht is een flexibele pachtvorm, waarbij in tegenstelling tot reguliere pacht, geen maximum prijs geldt voor de pacht met een kortere pachtperiode dan zes jaar. Ook vindt er geen automatische verlenging plaats. Door te kiezen voor deze pachtvorm bestaat er geen risico om

voor langere tijd aan dezelfde pachter vast te zitten en kan het rendement geoptimaliseerd worden doordat er geen sprake is van een maximale pachtprijs. Ook bij geliberaliseerde pacht dient met het geven van gelijke kansen voor gegadigden in overeenstemming met het Didam-arrest rekening worden gehouden.

Beleidsuitgangspunten pacht

Agrarische gronden worden alleen uitgegeven middels geliberaliseerde pachtovereenkomsten.

7.3 In gebruik geven (bruikleen)

De gemeente heeft naast verhuur en verpachting ook de mogelijkheid haar grond om niet in gebruik te geven of bij grondaankoop overeen te komen dat de verkoper het gebruik mag voortzetten tot de gemeente de grond nodig heeft. Als men spreekt over het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, spreekt men over 'bruikleen'.

Deze beheervorm kan met name aan de orde komen wanneer de gemeente Bronckhorst ten behoeve van een locatie-ontwikkeling gronden verwerft die niet direct nodig zijn. Soms krijgt de verkoper het voortgezet gebruik, zolang de bestemming nog niet is gewijzigd. In koopovereenkomsten wordt dan een einddatum voor het voortgezet gebruik vastgelegd. Een aparte bruikleenovereenkomst kan dan achterwege blijven.

7.4 Zakelijke rechten

Een zakelijk recht is het recht dat iemand op een zaak heeft en dat iemand anders niet kan aantasten. Het recht van erfpacht en het recht van opstal zijn zakelijke rechten welke binnen de gemeente Bronckhorst worden gevestigd.

Recht van erfpacht. De gemeente Bronckhorst staat ervoor open om grond in erfpacht uit te geven. Erfpacht is na eigendom het meest omvattende genotsrecht met betrekking tot een onroerende zaak.

Recht van opstal. De gemeente Bronckhorst is eigenaar van een (beperkt) aantal percelen grond/onroerende zaken waarop een recht van opstal rust. Het recht van opstal is het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Doorgaans wordt een opstalrecht gevestigd wanneer de huurder van grond daarop een gebouw plaatst. Zonder recht van opstal zou de gemeente door natrekking eigenaar worden van de opstal. Het heeft ook gevolg voor het in rekening kunnen brengen van belastingen aan de eigenaar. Zonder opstalrecht wordt de OZB bij de grondeigenaar in rekening gebracht. Het recht van opstal bewerkstelligt een horizontale splitsing van eigendom. Het is mogelijk om in de akte van vestiging van het recht van opstal een verplichting op te leggen aan de opstaller om op al dan niet terugkerende tijdstippen een retributie te betalen. Als een recht van opstal wordt gevestigd ten behoeve van nutsvoorzieningen of ten behoeve van commerciële doeleinden, zal de verplichting tot het betalen van retributie (commercieel tarief) aan de opstaller worden opgelegd. Bij een recht van opstal ten behoeve van maatschappelijke doelen zonder commercieel karakter wordt een gereduceerd tarief gehanteerd.

7.5 Volkstuinen

Binnen de gemeente Bronckhorst is een zevental volkstuincomplexen aanwezig, waarvan alleen het complex in Vorden in eigendom is van de gemeente. Volkstuintjes komen niet voor verkoop in aanmerking, maar worden verhuurd.

Hoofdstuk 8 Wettelijke kader

Het gemeentelijk grondbeleid wordt vormgegeven binnen een wettelijk kader op Europees-, op Rijk- en provinciaal niveau. Maar ook moet voldoen zijn aan de gemeentelijke verordeningen. Over de invoering van de Omgevingswet is nog veel onduidelijkheid. Op dit moment is invoering gepland op 1 juli 2023. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

8.1 Grondbeleid en Europese regels

Een eventuele samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkelingen valt onder de Europese regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het aangaan van een Publiek Private Samenwerking (PPS) of bij het verlenen van financiële bijdragen aan projecten.

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 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

belang dat door marktpartijen een marktconforme grondprijs wordt betaald en dat de ontwikkeling van het vastgoed voor rekening en risico van de marktpartijen plaatsvindt. Binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van gronden door de gemeente.

Aanbestedingswet. Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op publiekrechtelijke instellingen die daarbij voorgeschreven procedures in acht moeten 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 PPS (Publiek-Private-Samenwerking) zijn waarin de gemeente een meerderheidsaandeel heeft of een deel financiert c.q. subsidieert, ook wel Grondexploitatie Maatschappij genoemd.

Belangrijk hierbij is dat als een marktpartij namens of in opdracht van de gemeente werk uitvoert de marktpartij zich aan de aanbestedingsregels moet houden. De regels worden doorgelegd. De regels met betrekking tot aanbestedingsbeleid zijn verwerkt in het inkoop- en aanbestedingsbeleid Bronckhorst uit 2017.

8.2 Grondbeleid en landelijke regels

Ook Rijksbeleid (het juridisch kader) is voor het gemeentelijk grondbeleid van groot belang. In deze paragraaf worden de meest relevante wetten en regels op het terrein van grondbeleid en de doorgevoerde of voorgenomen wijzigingen weergegeven. Naast deze directe invloed die het Rijk heeft op het instrumentarium van grondbeleid heeft het Rijk (en ook Europa) grote invloed op de doelen van grondbeleid. Denk aan voorschriften voor percentages huurwoningen, maar ook rekenmethoden voor stikstofdepositie. In deze paragraaf wordt ingegaan op de directe wettelijke invloed op het grondbeleid.

8.2.1 De Omgevingswet

De invoering van Omgevingswet is één van de grootste geplande wettelijke veranderingen in Nederland. Alle wetten, regels en afspraken voor de fysieke leefomgeving worden geïntegreerd in één nieuw stelsel. De Omgevingswet treedt vermoedelijk op 1 juli 2023 in werking met als doel het omgevingsrecht en de dienstverlening voor de fysieke leefomgeving beter te laten aansluiten op de wensen vanuit de samenleving: sneller, eenvoudiger en beter. Binnen de gedachte van de wet wordt meer in vertrouwen gewerkt en ruimte geboden. De Omgevingswet biedt een basis voor meer participatie en maatwerk; ruimte om meer gebiedsgericht te werken wat tevens aansluit op de ingezette organisatieontwikkeling 'van goed naar beter'. Onderdeel van de Omgevingswet zijn de volgende relevante nieuwe producten:

Omgevingsvisie. De omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie waarin door de gemeente de strategische hoofdkeuzes van beleid voor de fysieke leefomgeving zijn beschreven. De omgevingsvisie heeft betrekking op alle onderdelen van de fysieke leefomgeving en vervangt de bestaande (sectorale) plannen/visies, zoals de structuurvisie, het milieubeleidsplan, het waterplan en het verkeers- en vervoerplan.

De omgevingsvisie bevat een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. De gemeenteraad is bevoegd om de omgevingsvisie vast te stellen en te actualiseren. In Bronckhorst is er al een Omgevingsvisie vastgesteld.

Omgevingsplan. Het omgevingsplan vervangt het geldende bestemmingsplan en de beheersverordening uit de Wet ruimtelijke ordening. Nu hebben gemeenten meerdere bestemmingsplannen voor hun grondgebied. Onder de Omgevingswet moet iedere gemeente één omgevingsplan voor haar hele grondgebied vaststellen. In bestemmingsplannen staan alleen ruimtelijke regels, terwijl het omgevingsplan alle regels over de fysieke leefomgeving, waaronder ook milieu en erfgoed, bevat. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze regels kunnen dus onder andere worden gesteld voor activiteiten.

Investeringsprogramma omgevingsvisie. In een investeringsprogramma kan het beleid uit de omgevingsvisie nader worden uitgewerkt. De gemeente kan het grondbeleid en het beleid ten aanzien van het kostenverhaal op hoofdlijnen vastleggen in een omgevingsvisie en dat verder uitwerken in een programma. Het blijft mogelijk het kostenverhaal als onderdeel van de omgevingsvisie of een programma (koppeling tussen voedingen en onttrekkingen) vast te stellen.

Omgevingsvergunning. De juridische grondslag voor vergunningverlening verandert met de komst van de Omgevingswet. Vergunningverlening wordt vanaf de inwerkingtreding van de wet meer gecombineerd met algemene regels van rijk, provincie, waterschap en gemeente. Nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving is dat bij Bouwvergunningen onder de Omgevingswet twee vergunningen nodig

kunnen zijn op grond van de zogenoemde knip. Een vergunning voor een bouwwerk is dan opgesplitst in een omgevingsvergunning voor de (technische) bouwactiviteit en een omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit.

Deze wijzigingen als gevolg van de (mogelijke) introductie van de Omgevingswet zullen voor een belangrijk deel wijzigingen in het proces betekenen. Het grondbeleid zelf zal er slechts beperkt door wijzigingen. Het instrumentarium blijft beschikbaar maar het zal op een aantal vlakken op een iets andere wijze gaan functioneren. Bijvoorbeeld een besluit tot onteigening zal in de toekomst door de gemeenteraad kunnen worden genomen. Daartegen is dan wel beroep mogelijk.

Een aandachtspunt is wel dat het de bedoeling van de Omgevingswet is om belanghebbenden beter te betrekken in het hele ontwikkelproces. Dat betekent dat hogere eisen gesteld worden aan participatie. Hier heeft de gemeente al op geanticipeerd door het eigen beleid aan te passen.

8.2.2 Wet open overheid (Woo)

Op 1 mei 2022 is de Wet open overheid (Woo) in werking getreden. De wet vervangt de Wet openbaarheid bestuur (Wob) en regelt het recht van burgers op informatie van de overheid. Het doel van de wet is om overheden transparanter te maken en dat overheidsinformatie beter vindbaar, uitwisselbaar, eenvoudig te ontsluiten en goed te archiveren is. Een belangrijk verschil met Wob is dat de Woo naast informatieverstrekking op verzoek (passieve openbaarmaking) overheden ook verplicht zelf informatie gefaseerd openbaar te maken (actieve openbaarmaking). Daarnaast veranderen er ook zaken rond informatieverzoeken. Wob-verzoeken heten voortaan Woo-verzoeken. De termijn voor afhandeling van een Woo-verzoek blijft vier weken, maar kan bij een omvangrijk of complex verzoek met maximaal twee weken worden verlengd (in plaats van vier weken onder de Wob). Alle overheidsorganisaties dienen een contactpersoon Woo aan te wijzen. Deze helpt bij de beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie door burgers en journalisten.

Voor sturend grondbeleid zijn financiële afwegingen overwegingen en zijn onderhandelingen voor de gemeente van groot belang. Zeker met eigen grondexploitaties zijn de financiële risico's en belangen enorm. Ook zonder eigen grondexploitatie zal vaak onderhandeld moeten worden (bijvoorbeeld bij een anterieure overeenkomst). Om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te ondermijnen zijn bijvoorbeeld ramingen en interne besprekingen en besluiten hierover vertrouwelijk en hoeven die via een Woo-verzoek niet openbaar gemaakt te worden.

8.2.3 Wet op de vennootschapsbelasting

Met ingang van 1 januari 2016 is de Wet op de vennootschapsbelasting van toepassing op overheids-ondernemingen. Dit betekent dat op het moment dat de overheid optreedt als ondernemer en bij de uitvoering van deze taken structureel fiscale winst maakt, zij belastingplichtig kan zijn. Het gaat in de gemeente Bronckhorst met name om activiteiten die worden verricht binnen grondexploitaties.

8.2.4 BTW en overdrachtsbelasting

Grond die door gemeente gekocht wordt zonder dat er een bouwplan aan ten grondslag ligt, valt in principe onder de overdrachtsbelasting. De gemeente is daarvan vrijgesteld. Bouwgrond is belast met BTW. Dat is grond die 'kennelijk bestemd is om te worden bebouwd'. Daarbij is het onvoldoende dat alleen de bestemming is gewijzigd. Het gaat er daarbij ook om dat de koper (objectief aantoonbaar) van plan is de bestemming te realiseren bijvoorbeeld doordat samen met de grond een bouwplan wordt gekocht. Over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat grond in de BTW valt als er werkelijk voorbereidende werkzaamheden aan de grond hebben plaatsgevonden. Verkoop van gemeentelijke bouwkavels vallen vanwege het bouwrijp maken van het gebied in de BTW. Voor iedere grondtransactie en grondexploitatie zullen de gevolgen voor de BTW of overdrachtsbelasting zorgvuldig moeten worden afgewogen. De verantwoordelijkheid om dit goed te doen, ligt zowel bij de gemeente als de andere bij een transactie betrokken partijen.

8.3 Grondbeleid en de provincie Gelderland

Het gemeentelijk grondbeleid wordt ingekaderd door het provinciale beleid, vastgelegd in de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening.

Omgevingsvisie. In de Omgevingsvisie Gaaf Gelderland (vastgesteld in 2018) staat een gezond, veilig, schoon en welvend Gelderland centraal. Daarnaast worden de volgende, voor het grondbeleid relevante uitgangspunten benoemd:

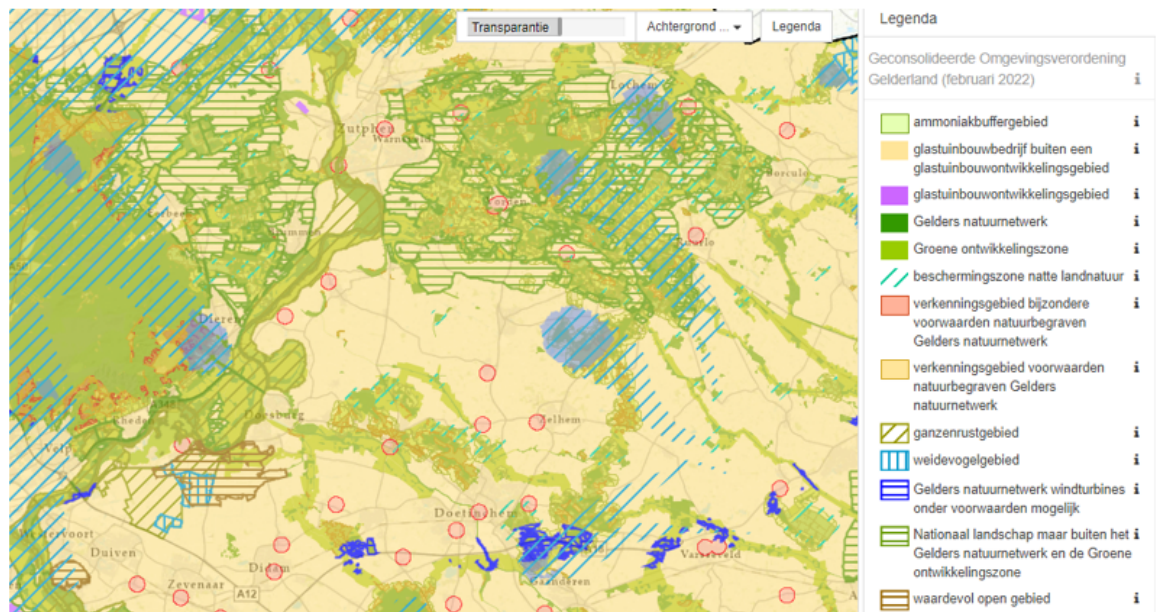
- Om het landschap open en groen te houden, het voorzieningenniveau op peil te houden en leegstand te voorkomen is bouwen binnen bestaand verstedelijkt gebied het vertrekpunt.
- Het concentreren van economische activiteiten heeft de voorkeur boven versnippering en het omvormen van bestaande en leegstaande bedrijvenlocaties en dit gaat boven de aanleg van nieuwe terreinen.

- De provincie zet in op een versnelling van de energietransitie, zonder de Gelderse kwaliteiten uit het oog te verliezen.

De Omgevingsvisie Gaaf Gelderland dient te worden meegewogen in nieuwe plannen en visie van de gemeente.

Omgevingsverordening. Onder de Omgevingswet moet de provincie naast de omgevingsvisie ook een omgevingsverordening vaststellen voor haar grondgebied. In de omgevingsverordening worden beleid en maatregelen verder uitgewerkt in regels over hoe met de fysieke leefomgeving wordt omgegaan. De Omgevingsverordening uit 2014 is in 2022 vervangen door de geconsolideerde Omgevingsverordening februari 2022 inclusief 'actualisatieplan 8'. Hierin staan nieuwe regels op het gebied van natuur, water, zonnevelden, provinciale wegen en glastuinbouw. Het andere deel van de verordening gaat pas gelden als de Omgevingswet in werking treedt.

Als uitwerking van actualisatieplan 8 werden op 31 mei 2022 regels vastgesteld voor 'De Groene Ontwikkelingszone'. Wanneer een initiatiefnemer wil bouwen in deze zone, is hij verplicht de kernkwaliteiten te versterken door natuur- en landschapselementen aan te leggen.



Bron: Omgevingsverordening Gelderland

8.4 Grondbeleid en de gemeente

De gemeente heeft in artikel 19 van haar Financiële verordening d.d. 29 april 2017 opgenomen dat het college aan de raad tenminste eens in de vier jaar een Nota Grondbeleid aanbiedt. De gemeenteraad stelt de Nota Grondbeleid vast. In deze Nota Grondbeleid wordt de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente Bronckhorst beschreven. Daarbij wordt ingegaan op alle aspecten die een rol spelen bij grondbeleid, zoals grondprijzenbeleid, beheer van de voorraad grond en gebruik van beschikbare instrumenten. Deze Nota Grondbeleid geeft invulling aan deze opgave uit de Financiële verordening.

Hoofdstuk 9 Financiële aspecten

9.1 Grondexploitaties

Voor een ruimtelijke ontwikkeling waarvoor de gemeente zelf (deels) eigenaar is van de ondergrond wordt een grondexploitatie opgesteld. Een grondexploitatie (afgekort: grex) is een beschouwing van de kosten, de opbrengsten, de risico's en de factor tijd behorende bij een ruimtelijke ontwikkeling. Deze is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid van een project/plan en voor risico- en budgetbeheersing.

Voor grond in eigendom van de gemeente wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- Bouwgrond in exploitatie (BIE).
- Niet in exploitatie genomen grond.

Grond kan pas als BIE worden geclassificeerd als er concrete plannen aan ten grondslag liggen, vaak in de vorm van een bestemmingsplan. Voor deze plannen maakt de gemeente kosten en worden opbrengsten gerealiseerd. Voor de niet in exploitatie genomen grond heeft de gemeenteraad geen

grondexploitatie vastgesteld. Het gaat hierbij enerzijds om gronden waarop wel plannen zijn voorzien maar die zijn nog niet concreet of anderzijds om agrarisch blijvende gronden.

9.1.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De kosten en opbrengsten van de grondexploitaties worden opgenomen in een exploitatieopzet. Deze opzet houdt rekening met de ontwikkeling van kosten en opbrengsten en de fasering van de kosten en opbrengsten in de tijd. De grondexploitaties worden (ten minste) jaarlijks herzien. Indien nodig past de gemeente jaarlijks ook de parameters rente en inflatie aan, om zo exploitaties te actualiseren. Ramingen worden vergeleken met werkelijke kosten en opbrengsten uit het voorgaande jaar en waar nodig op basis hiervan geactualiseerd.

Het startpunt van een BIE is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatieberekening. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans. De benodigde grond wordt uit de voorraad niet in exploitatie genomen gronden gehaald en tegen boekwaarde overgeboekt naar de BIE. De BIE's worden gewaardeerd per grondexploitatie en tegen de vervaardigingsprijs. Alle grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd.

9.1.2 Niet in exploitatie genomen grond

Gronden die (nog) niet in exploitatie zijn genomen worden als Materiële Vaste Activa (MVA) opgenomen op de balans. Binnen deze gronden is er vervolgens nog een onderscheid in blijvend agrarische grond en overige. Voor de agrarisch blijvende grond zijn geen plannen voor exploitatie. Deze gronden worden dan tegen maximaal de (agrarische) marktwaarde gewaardeerd. Voor strategisch aangekochte gronden geldt dat deze tegen de aankoopprijs als MVA op de balans worden opgenomen.

Vanwege gewijzigde richtlijnen van de Commissie Besluit Begroting en Verantwoording worden sinds 2016 geen kosten meer geactiveerd met betrekking tot de gronden die niet in exploitatie zijn. Dit heeft als effect dat de boekwaardes niet meer oplopen, waardoor de risico's op de voorraden gronden worden beperkt. Dit betekent wel dat dergelijke kosten sindsdien ten laste moeten worden gebracht van een budget (in de begroting).

Beleidsuitgangspunt grondexploitaties

Grondexploitaties worden jaarlijks geactualiseerd en conform de paragraaf grondbeleid aan de raad ter informatie aangeboden en vastgesteld. Ten aanzien van de besluitvorming over grondexploitaties van nieuwe plannen wordt aangesloten bij de besluitvormingsprocedure met betrekking tot ruimtelijke plannen.

9.2 Besluit Begroting en Verantwoording

Bij het uitvoeren van grondbeleid zijn gemeenten gebonden aan de regels van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In het kader van het BBV is de gemeente verplicht om bij zowel de begroting als bij de jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te stellen. De paragraaf geeft de visie op het grondbeleid weer in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente Bronckhorst te realiseren. Doel van deze paragraaf is de gemeenteraad inzicht te bieden en te ondersteunen in haar kaderstellende en controlerende rol.

De paragraaf Grondbeleid in de begroting bevat tenminste (artikel 16 BBV):

- a. Een visie op het grondbeleid in relatie tot 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 (indien van toepassing);
- d. Een onderbouwing van de winstneming (indien van toepassing);
- e. Dekking bij tekorten (indien van toepassing);
- f. Beleidsuitgangspunten in relatie tot de risico's van grondzaken.

9.2.1 Winstneming

In de notitie Grondexploitatie, opgesteld door de commissie BBV, is vastgelegd dat gemeenten tussentijds winst moeten nemen uit hun grondexploitaties. Winstneming vindt plaats op basis van het voorzichtigheidsbeginsel, waarbij de Percentage Of Completion (POC) regel wordt toegepast. Hierbij geldt dat winst pas wordt genomen als er genoeg zekerheid over de grondexploitatie bestaat. Dat is het geval als wordt voldaan aan de onderstaande punten.

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).

Bij de herziening van de grondexploitaties actualiseert de gemeente ook de (tussentijdse) winstnemingen en past deze eventueel aan. De gemeente stort tussentijdse winstnemingen in de algemene reserve.

9.2.2 Verlies en disconteringsvoet

Wanneer het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, treft de gemeente hiervoor direct een voorziening ter hoogte van de contante waarde van het verwachte verlies. Dit betekent dus dat verlies op het moment dat die verwacht wordt, ook moet worden afgedekt. De reden hiervoor is het voorzichtigheidsprincipe en het voorkomen van onbeheersbare risico's. De dekking van de verliesvoorziening komt ten laste van de reguliere exploitatiebegroting van het betreffende jaar of ten laste van reserves waarbij getoetst dient te worden of die reserves niet beneden het vereiste minimum terecht komen.

Bronckhorst hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft.

9.2.3 Looptijd exploitaties

De maximale looptijd van grondexploitaties is volgens het BBV tien jaar. Deze termijn dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden bekeken en waar alleen gemotiveerd van kan worden afgeweken na autorisatie door de raad en deze verantwoord is in de begroting en de jaarstukken.

9.3 Indexen

In grondexploitaties wordt de ontwikkeling van kosten, opbrengsten en rentes meegenomen. De prijs-indexen hebben (groot) effect op de resultaten van de individuele grondexploitaties. Daarbij is het uitgangspunt dat indexen gekoppeld moeten kunnen worden aan statistieken en/of indexen die goed aansluiten op de onderdelen die in grondexploitaties worden toegepast. Anderzijds dienen de cijfers en of indexen ook gemakkelijk toepasbaar te zijn.

Rente. De in de grondexploitaties toegepaste rente wordt ieder jaar opnieuw vastgesteld op basis van de voorgeschreven methode in de BBV-notitie grondexploitaties.

Kostenstijging. De in de grondexploitaties toegepaste kostenstijging bestaat uit drie te onderscheiden percentages: Bouw- en Woonrijp maken, marketing en verkoopkosten en onderzoekskosten (gebaseerd op diensten-prijzen statistieken en GWW-statistieken van het CBS). De gehanteerde kostenstijging wordt ieder jaar via de paragraaf grondbeleid gerapporteerd.

Opbrengstenstijging. De gemeente Bronckhorst is terughoudend met het toepassen van opbrengstenstijging binnen de grondexploitaties. De eventuele opbrengstenstijging wordt alleen toegepast bij significante marktontwikkeling, waarbij de prijsstijging moet blijken uit een geactualiseerd taxatierapport.

Het werken met indexen wordt bij iedere paragraaf grondbeleid toegelicht. Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen aanleiding zijn om uitgangspunten hiervoor in de toekomst te wijzigen.

Hoofdstuk 10 Risicomanagement (control)

Bij het voeren van project- en grondexploitaties lopen gemeenten risico's. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de gemeente ervoor zorgt dat zij risico's in beeld krijgt, monitort, beheerst en verantwoordt. Nu de gemeente Bronckhorst inzet op sturend grondbeleid bij het realiseren van haar opgaven zullen ook de risico's toenemen ten opzichte van faciliterend grondbeleid. Om ervoor te zorgen dat deze risico's de realisatie van de ambities niet in de weg staan, is actief risicomanagement van belang. Dit is geen eenmalige exercitie maar een dynamisch en continue proces.

10.1 Integraal risicomanagement

Het doel van integraal risicomanagement is om in staat te zijn risico's te herkennen en op basis van juiste en volledige informatie een keuze te maken over hoe met deze risico's om dient te worden gegaan. Daarbij wordt nadrukkelijk verder gekeken dan alleen de financiële risico's. Het hele spectrum van risico's, zoals juridische, maatschappelijke en politieke risico's, wordt daarbij meegenomen.

Bij integraal risicomanagement gaat het niet alleen om het voorkomen of verminderen van risico's. Inzicht in risico's is van belang voor het benutten van kansen om een exploitatie te verbeteren. Hierbij is het bepalen van de risicobereidheid een essentieel onderdeel. Door deze vorm van risicomanagement toe te passen is de gemeentelijke organisatie in staat zodanig bewust met risico's om te gaan, dat de te realiseren doelstellingen en het benutten van kansen hierdoor niet of nauwelijks worden gehinderd.

Jaarlijks vindt een inhoudelijke toelichting plaats op de voortgang van projecten waarvoor een grondexploitatie wordt gevoerd. Dit vindt plaats bij de programmabegroting. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de gerealiseerde voortgang.

Risico's worden gekwantificeerd door het bedrag van een gebeurtenis in te schatten en die te vermenigvuldigen met de kans dat de gebeurtenis zich voordoet.

10.2 Reserves en voorzieningen

De gemeente Bronckhorst beschikt over een verliesvoorziening (reserve) voor grondexploitaties.

10.3 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van de gemeente Bronckhorst is de mate waarin de gemeente in staat is niet begrote, substantiële financiële tegenvallers op te vangen en geeft daarmee de robuustheid van de financiële huishouding weer. De mogelijke tegenvallers binnen grondexploitaties moeten ook uit dit weerstandsvermogen gedekt kunnen worden. De te verwachten winsten op projecten mogen niet op voorhand in het weerstandsvermogen worden meegenomen.

In de jaarrekening wordt in de paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen verantwoording afgelegd over de risico-inventarisatie en aan de hand hiervan wordt door de raad een weerstandsratio bepaald. De ratio is de factor hoeveel keer de risico's financieel worden afgedekt in het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is onderdeel van de algemene reserve. De grootte van het weerstandsvermogen wordt jaarlijks vastgesteld door de raad bij de begroting en de jaarrekening.

Hoofdstuk 11 Besluitvorming en vervolg

11.1 Rolverdeling college van B&W en gemeenteraad

De rolverdeling tussen gemeenteraad en college van B&W wordt in de Gemeentewet geregeld. De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering van het grondbeleid en doet dit binnen de kaders die de gemeenteraad heeft gesteld. Het door het college jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid is onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de gemeenteraad, in overeenstemming met de verslagleggingsregels van het BBV, op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening.

Voor de opzet en uitvoering van het grondbeleid is de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders als volgt.

ONDERWERP	GEMEENTERAAD	COLLEGE
Nota Grondbeleid	– Vaststellen Nota Grondbeleid	– Aanbieden Nota Grondbeleid ter behandeling en vaststelling gemeenteraad – Toepassen grondbeleid
Verwerving	– Vaststellen beleid strategische verwervingen	– Aankopen van onroerende zaken binnen beleid strategische verwervingen – Bepalen verwervingsstrategie – Uitvoeren verwerving – Verantwoording afleggen over strategische verwervingen
Wet voorkeursrecht gemeenten	– Bestendigen van voorkeursrecht	– Vestigen van voorkeursrecht
Onteigening	– Nemen verzoekbesluit tot onteigening (onteigeningsbeschikking onder de Omgevingswet)	– Uitvoeren onteigeningsprocedure
Grondexploitaties	– Vaststellen projectkrediet – Jaarlijks vaststellen exploitaties	– Opstellen grondexploitaties
Gronduitgifte	– Vaststellen uitgiftebeleid in Nota Grondbeleid	– Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte

		<ul style="list-style-type: none">– Uitgiftecontracten– Keuze selectiemethode
Grondprijzen	<ul style="list-style-type: none">– Vaststellen grondprijzenbeleid	<ul style="list-style-type: none">– Vaststellen grondprijzenbrief
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none">– Opstellen exploitatieplan, tenzij kostenverhaal anderszins is verzekerd	<ul style="list-style-type: none">– Sluiten van anterieure overeenkomsten
Samenwerking met derden	<ul style="list-style-type: none">– Toetst ontwerpbesluit college tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon	<ul style="list-style-type: none">– Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon
Planning en control	<ul style="list-style-type: none">– Vaststellen actualisatie grondexploitaties– Mutaties reserves– Vaststellen begroting	<ul style="list-style-type: none">– Uitvoeren planning- en control cyclus
Risicomanagement	<ul style="list-style-type: none">– Vaststellen risicovoorziening– Vaststellen weerstandsvermogen	<ul style="list-style-type: none">– Opstellen en uitvoeren paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen– Actualiseren risico-inventarisaties en benodigd weerstandsvermogen

11.2 Actueel houden Nota Grondbeleid

Er vinden steeds ontwikkelingen plaats op het gebied van grondbeleid. De regelgeving verandert voortdurend. Daarnaast worden er in de jurisprudentie regelmatig ingrijpende uitspraken gedaan en ook politiek en maatschappelijk gezien vinden er veranderingen plaats. Ten gevolge van al deze veranderingen zou periodiek moeten worden bezien of de Nota Grondbeleid dient te worden geactualiseerd. In dat kader moet worden onderzocht of beleidsdoelstellingen en de daarmee verband houdende inzet van grondbeleidsinstrumenten voor ontwikkelingen aanpassing behoeven.

Volgens de Financiële verordening van de gemeente Bronckhorst dient de Nota in ieder geval elke vier jaar te worden vastgesteld en zo nodig te worden herzien. Dit zou betekenen dat in 2027 een nieuwe Nota Grondbeleid zou moeten worden opgesteld en vastgesteld zodat deze met ingang van 2028 weer voor de daaropvolgende vier jaar zou kunnen gelden.

Aldus besloten door de raad van de gemeente Bronckhorst in zijn openbare vergadering van 23 Februari 2023,

*de griffier,
M. Veenbergen*

*de voorzitter,
M. Besselink*