

Nota Grondbeleid 2025-2028

De raad van de gemeente Borsele;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 17 december 2024;

gelet op de behandeling in de besluitvormende raadsvergadering van 9 januari 2025;

gelet op het bepaalde in de Gemeentewet, meer in het bijzonder artikel 108, artikel 160 en artikel 169, artikel 1.3 van de Omgevingswet, artikel 1:3 lid 4, artikel 3:40 en Titel 4.3 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 9 en artikel 16 van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, artikel 27 van de Financiële verordening gemeente Borsele 2023 en de Omgevingsvisie Borsele vastgesteld op 5 oktober 2023;

overwegende dat artikel 27 van de Financiële verordening gemeente Borsele 2023 het college gebiedt om minimaal eens per vier jaar een nota grondbeleid aan de gemeenteraad aan te bieden;

overwegende dat met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024 grondbeleidsinstrumenten zijn gewijzigd c.q. opgenomen, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten sinds 2015 is gewijzigd en er met betrekking tot grondbeleid nieuwe jurisprudentie is geweest door de Hoge Raad;

besluit

vast te stellen het volgende beleidsdocument;

Nota Grondbeleid 2025-2028

Hoofdstuk 1 Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid van de gemeente Borsele voor de periode 2025 tot en met 2028. In deze nota beschrijft de gemeente Borsele op welke manier zij voor de komende vier jaar haar beleid voor de fysieke leefomgeving wil realiseren via haar grondbeleid. De gemeente maakt plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, recreatie, het verbeteren van de leefkwaliteit en de energietransitie. Het grondbeleid is een middel om deze plannen uit te voeren. Het beleid voor de fysieke leefomgeving heeft de gemeente beschreven in de Omgevingsvisie Borsele, de Regionale Woonvisie en andere ruimtelijke beleidsdocumenten of programma's onder de Omgevingswet. In de volgende paragraaf beschrijven wij op hoofdlijnen het beleid voor de fysieke leefomgeving van Borsele dat kan leiden tot gebiedsontwikkeling waarbij inzet van grondbeleid nodig is.

1.1 Koers van Borsele

De gemeenteraad van Borsele heeft op 5 oktober 2023 de Omgevingsvisie vastgesteld. Hierin staan de lange-termijn-ambities voor de fysieke leefomgeving beschreven. Daarnaast benoemt de Omgevingsvisie de aspecten van de omgeving waar de gemeente trots op is en welke zij wil verbeteren en beschermen. De visie geeft ook een antwoord op nieuwe opgaven die op ons afkomen, zoals op het gebied van wonen, klimaat, energie, landbouw, vergrijzing, zorg en mobiliteit. De gemeente heeft in de Omgevingsvisie haar koers bepaald door antwoord te geven op de volgende vier vragen:

- Hoe houden we Borsele een fijne gemeente om te wonen?
- Hoe maken we samen Borsele klimaatbestendig en duurzaam?
- Hoe zetten we Borsele economisch en recreatief op de kaart?
- Hoe houden we Borsele mooi?

De koers in de Omgevingsvisie sluit aan bij de koers die de gemeenteraad van Borsele heeft geformuleerd in haar bestuursprogramma "Schakelen met Raad en Daad 2022-2026". Zo wil de gemeente Borsele het woningtekort terugdringen door in te zetten op de bouw van meer woningen voor een keur aan doelgroepen. Ook onderzoekt de gemeente de mogelijkheden van clustering van maatschappelijke voorzieningen. In elk dorp wil de gemeente één centrale voorziening behouden. Uit de Kerkenvisie Borsele blijkt dat de religieuze functie van een groot aantal kerkgebouwen de komende jaren vervalst. De gemeente hecht veel waarde aan de instandhouding van deze beeldbepalende, en vaak monumentale, gebouwen, die het aanzicht van de dorpen bepalen. De gemeente wil ervoor zorgen dat er voldoende zoet water beschikbaar is en dat er compensatie komt voor het feit dat Borsele meer en meer fungeert

als het “stopcontact voor Nederland”. Deze compensatie wil de gemeente inzetten om de leefbaarheid in Borsele te versterken. Dit alles betekent voor het grondbeleid dat er meer sturing van de gemeente wordt verwacht bij locatieontwikkelingen.

Woningbouwopgave

Sinds de vaststelling van de vorige Nota Grondbeleid in 2015 is er veel veranderd. Zo is er een grote druk op de woningmarkt ontstaan. Dit leidde tot schaarste aan vooral betaalbare woningen. Het Rijk heeft inmiddels de regie op de woningmarkt naar zich toe getrokken. In de Zeeuwse Woondeal 2023 zijn de doelen voor de provincie Zeeland vastgelegd. De gemeenteraad van Borsele heeft vervolgens de Woonzorgvisie 2024-2028 vastgesteld. Dat beleidsdocument is zowel een woonvisie als zorgvisie. De woonzorgvisie geeft aandacht aan de huisvesting van ouderen (met zorgbehoefte) en de woonbehoeftes van andere aandachtsgroepen. Ook thema's zoals duurzaamheid, betaalbaarheid, nieuwbouw, huisvesting van vluchtelingen en arbeidsmigranten komen aan de orde. Zeker wanneer het Rijk besluit tot de ontwikkeling en realisatie van kerncentrales (zie alinea *Energietransitie*) zal de huisvesting van werknemers tijdens en na de bouw van deze centrales aandacht vragen. Via het grondbeleid kan de gemeente hierop sturen door bijvoorbeeld zelf grond te kopen en actief woningbouwlocaties te ontwikkelen.

Maatschappelijke voorzieningen

De gemeente beschikt over relatief veel maatschappelijk vastgoed (dorpshuizen, scholen, gymzalen, sportcomplexen). De gemeente staat voor de opgave haar maatschappelijk vastgoed te vernieuwen en/of te verduurzamen. Het Klimaatakkoord zegt dat we al het vastgoed (particulier, bedrijfsmatig en overheid) in Nederland in 2050 gasloos moeten verwarmen. Dat heeft een grote impact op ons maatschappelijk vastgoed aangaande isolatiewaarden en het vervangen van installaties.

Dit betekent dat de gemeente strategische keuzes moet maken. Besluiten om in maatschappelijke voorzieningen te investeren moeten met de nodige zorgvuldigheid worden genomen, zodat geen (aanzienlijk bedrag aan) gemeenschapsgeld wordt gestoken in een voorziening waarvan de toekomstbestendigheid onder druk staat. Waar mogelijk worden maatschappelijke voorzieningen geclusterd, maar het streven is om in ieder dorp één maatschappelijke voorziening te behouden. Dit betekent dat de gemeente de komende jaren moet prioriteren op het gebied van renovatie en nieuwbouw van maatschappelijke voorzieningen. Hierbij kijkt de gemeente niet enkel naar het bouwjaar/de staat van onderhoud en het functionele gebruik. Andere aspecten worden meegenomen, zoals bijvoorbeeld het vrijkomen van kerkgebouwen voor een nieuwe functie en koppelkansen met (ruimtelijke) ontwikkelingen in een dorp. Voor het grondbeleid betekent dit dat bij locatieontwikkelingen hiermee rekening moet worden gehouden om win-win situaties te creëren, bijvoorbeeld de aankoop van een kerkgebouw voor invulling met een openbare functie of de aankoop van grond voor de nieuwbouw van een school of sportcomplex.

Energietransitie

Er zijn een aantal (grootschalige) ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie geprojecteerd binnen de gemeentegrens. Die concentreren zich in of nabij het Sloegebied. Het gaat om de mogelijke levensduurverlenging van de huidige kerncentrale en de mogelijke realisatie van één of twee nieuwe kerncentrales, maar ook om hoogspanningsstations, converterstation(s), batterijen en waterstoffabrieken en nieuwe locaties voor aanlanding van windenergie op zee. Deze mogelijke ontwikkelingen vragen (ook) ruimte. De projecten zijn van nationaal belang. Het Rijk maakt gebruik van een projectplanprocedure in de Omgevingswet om deze ontwikkelingen ruimtelijk mogelijk te maken en is voor deze procedures dan ook het bevoegd gezag. De gemeente inventariseert samen met de omgeving de wensen om zo goed mogelijk sturing te kunnen geven aan dit ruimtegebruik.

Sloerandzone

Aan het industriële Sloegebied grenst de Sloerandzone. Een gedeelte van deze zone is als groenproject ingericht en functioneert als bufferzone. Er zijn plannen om deze bufferzone uit te breiden en te upgraden en zo te komen tot - grensoverschrijdende – koppelingsgebieden. Koppelingsgebieden zijn groene zones met fiets- en wandelpaden, picknickplaatsen en waterpartijen. Deze koppelingsgebieden worden gepland langs het havengebied van North Sea Port, dat zich van Vlissingen in het noorden tot Gent in het zuiden uitstrekt. Voor het grondbeleid is van belang dat de gemeente vanuit Europa subsidie ontvangt om deze koppelingsgebieden aan te leggen.

Groenstructuurplan, klimaat en duurzaamheid

Met betrekking tot de ambities op het gebied van duurzaamheid en groen heeft de gemeenteraad het Groenstructuurplan vastgesteld. In dat plan -dat per kern is uitgewerkt- staat wat de gemeente wil bereiken met het openbaar groen. Het gaat om onder andere het versterken van de groenstructuur, het opvangen van effecten van klimaatverandering en het vergroten van de biodiversiteit. Daarnaast stelt de gemeenteraad het “beleidsplan circulaire economie Zeeuwse gemeenten” naar verwachting begin 2025 vast. Hierin zijn doelstellingen opgenomen over bouw en de gebouwde omgeving, waaronder gebiedsontwikkeling. Verder heeft de gemeente op het gebied van klimaatadaptatie en de energietran-

sitie regionaal beleid: de Klimaatadaptiestrategie Zeeland (KasZ) (2021-2026) en de Regionale Energie Strategie Zeeland 1.0 (RES). Naar verwachting wordt in 2024 de RES 2.0 vastgesteld. Ook wil de gemeente samen met de ondernemers bestaande bedrijventerreinen revitaliseren en verduurzamen. Voor het grondbeleid betekent dit dat de gemeente enerzijds zelf actief gronden aankoopt om de groenstructuren te versterken en klimaatdoelen te halen en anderzijds private partijen hiertoe stimuleert via de uitgifte van grond, via kostenverhaal of het stellen van publiekrechtelijke regels.

Economie en recreatie

Bedrijven vragen ook ruimte. Toerisme en recreatie in Borsele zit in de lift en draagt bij aan de lokale economie. De gemeenteraad heeft in december 2023 het beleidsplan toerisme en recreatie 'Op zoek naar balans' vastgesteld. Dit beleidsplan is een coproductie tussen de gemeente en Stichting Landschapspark Borsele. Het heeft op onderdelen betrekking op de fysieke leefomgeving en sluit aan op de Omgevingsvisie. Een van de actiepunten is het stimuleren van lokale ondernemers om 'Bijzondere Overnachtingsplaatsen Borsele (BOB's) te creëren.

Bedrijventerreinprogrammering vindt plaats in regionaal verband. Gelet op deze programmering bieden we in beginsel geen ruimte voor een nieuw bedrijventerrein. Mocht de vraag van bedrijven voor uitbreiding zich voordoen dan onderzoeken we de inpasbaarheid en wenselijkheid van die ontwikkeling binnen de kaders van de op dat moment geldende wet- en regelgeving.

Voor wat betreft economie en recreatie is de sturende rol van de gemeente met name facilitair van aard, bijvoorbeeld aanpassing van het omgevingsplan en aanleg van openbare werken waarvan de kosten worden verhaald op de private partijen.

1.2 Aanleiding voor een nieuwe Nota Grondbeleid

Zoals in de paragraaf hiervoor te lezen is, zijn de opgaven voor de gemeente groot en ook op onderdelen sterk gewijzigd. Daardoor is het huidige grondbeleid niet meer actueel. In de Omgevingsvisie is daarom opgenomen dat we de Nota Grondbeleid actualiseren en een programma kostenverhaal en financiële bijdragen opstellen.

Andere redenen voor het opstellen van een nieuw grondbeleid zijn:

- *Voldoen aan de financiële verordening van de gemeente*
De financiële verordening van de gemeente schrijft voor dat het college één keer per vier jaar een nieuwe Nota Grondbeleid aanbiedt aan de gemeenteraad. De gemeente had altijd al de bedoeling een nieuwe Nota Grondbeleid vast te stellen op basis van de Omgevingswet. Omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aantal malen is uitgesteld, is de werkingsduur van de nota uit 2015 in 2019 verlengd. De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden.
- *Verwerken gewijzigde wet- en regelgeving*
Inmiddels is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Omgevingsbesluit zijn onder andere het kostenverhaal en financiële bijdragen geregeld. Ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening is de regelgeving op enkele onderdelen gewijzigd. Ook zijn in de Omgevingswet grondbeleidsinstrumenten opgenomen die voorheen in afzonderlijke wetten opgenomen waren, zoals het voorkeursrecht en onteigening. Met name op het gebied van onteigening is de regelgeving gewijzigd. Gelijktijdig met het inwerkingtreden van de Omgevingswet zijn de Wet voorkeursrecht gemeenten geheel en de Onteigeningswet gedeeltelijk vervallen.
- *De regelgeving voor begroting en verantwoording, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (het BBV), is sinds 2015 aangepast*
De Commissie BBV heeft nieuwe en/ of aangepaste stellige uitspraken en aanbevelingen uitgebracht over de financiële verantwoording van het grondbeleid. Zo heeft de commissie BBV in 2023 de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' uitgebracht. Ook deze aanpassingen worden verwerkt in de voorliggende Nota Grondbeleid.
- *Ontwikkelingen in de rechtspraak*
Een belangrijke uitspraak gaat over één van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur waaraan de gemeente zich bij haar privaatrechtelijk handelen moet houden. Het betreft het zogenoemde Didam-arrest. Ook heeft de Europese Commissie een nieuwe mededeling uitgebracht over het begrip 'Staatssteun'.

1.3 Doelstellingen

De doelstellingen van deze Nota Grondbeleid zijn:

- *Kaderstellend*
De raad geeft met het vaststellen van deze nota uitvoering aan haar kaderstellende rol. Door voor alle onderwerpen in de nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Afwijken van het beleid kan, maar alleen goed gemotiveerd.
- *Integrale benadering*

Grondbeleid is instrumenteel van aard. De gemeente heeft financiële en juridische instrumenten tot haar beschikking om de beleidsdoelen te bereiken. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes hoe wij de instrumenten inzetten. De instrumenten zijn vaak complex en specialistisch van aard. Wij lichten ze daarom waar nodig toe. Op deze manier ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium dat de gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan het grondbeleid.

- *Transparantie en eenduidige en consistente handelswijze.*
De gemeente publiceert deze Nota Grondbeleid. Hierdoor is het voor zowel internen als externen bekend hoe de gemeente invulling geeft aan haar grondbeleid. Wij handelen eenduidig en consistent bij het toepassen van het grondbeleidsinstrumentarium.

1.4 Evaluatie en actualisering

In de Nota Grondbeleid uit 2015 was ook een 'nota kostenverhaal' opgenomen. Wij kiezen er nu voor om aan te sluiten bij het instrumentarium van de Omgevingswet en naast de Nota Grondbeleid een afzonderlijk Programma Kostenverhaal en financiële bijdragen op te stellen.

Met de vaststelling van de Nota Grondbeleid 2025-2028 komt de huidige Nota Grondbeleid 2015-2019 te vervallen. In de 'Financiële verordening gemeente Borsele 2023' is opgenomen dat het college eens per vier jaar een Nota Grondbeleid aan de gemeenteraad aanbiedt. Dat betekent dat in 2028 een nieuwe Nota Grondbeleid wordt opgesteld en vervolgens aan de raad ter vaststelling wordt aangeboden.

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 geven we de omkaderde beleidslijnen weer uit de hoofdstukken van de Nota Grondbeleid. Hoofdstuk 3 geeft uitleg over de verschillende soorten grondbeleid en aan welk beleid de gemeente Borsele de voorkeur geeft. In hoofdstuk 4 en 5 lichten we de instrumenten toe die (kunnen) worden toegepast bij achtereenvolgens actief en faciliterend grondbeleid. Ook geven we aan hoe de gemeente Borsele deze instrumenten inzet. Hoofdstuk 6 gaat over de financiële aspecten van het grondbeleid, beheersing en verantwoording. In hoofdstuk 7 gaan we tot slot in op de organisatie en samenwerking.

Hoofdstuk 2 Samenvatting

In dit hoofdstuk geven we de beleidslijnen weer van deze Nota Grondbeleid van de gemeente Borsele voor de periode 2025-2028.

Regisserend grondbeleid
• De gemeente kiest voor een regisserend grondbeleid en heeft daarbij een sterke voorkeur voor actief grondbeleid.
• Per ontwikkeling bepalen we aan de hand van het afwegingskader of het voeren van actief grondbeleid haalbaar en wenselijk is.

Verwerving
• Planmatige verwervingen vinden plaats voor zover deze passen binnen een grondexploitatie die de gemeenteraad heeft vastgesteld.
• Als een kans zich voordoet die vraagt om snelle daadkrachtige actie en de verwerving voldoet aan de in paragraaf 4.1.1 genoemde criteria (redenen voor strategische verwerving), maakt het college gebruik van het strategisch verwervingsbudget van maximaal € 2.000.000,- per jaar.
• Wanneer bij strategische verwervingen handelingssnelheid niet direct cruciaal is of wanneer sprake is van een hoog risicoprofiel, legt het college de raad een voorstel voor, voorzien van gedegen argumentatie waarbij de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de verwerving beschikbaar wordt gesteld.

Minnelijke verwerving
Uitgangspunt is om minnelijk tot verwerving over te gaan. De gemeente laat zich over de marktconforme prijs altijd adviseren door een onafhankelijke en erkende (gecertificeerde) taxateur of makelaar.

Kavelruil

De gemeente werkt samen met Kavelruilbureau Zeeland om via kavelruil win-win situaties te creëren die leiden tot zowel een structuurverbetering van de landbouw als het realiseren van maatschappelijke doelen. Ook transacties met particulieren kunnen daarin betrokken worden.

Voorkeursrecht

De gemeente kan besluiten het voorkeursrecht als instrument in te zetten. De gemeente zal dit besluit goed motiveren en toelichten aan belanghebbenden.

Beheer

De gemeente stemt haar wijze van tijdelijk beheer af op het gewenste moment van beschikbaar komen van gronden of gebouwen en op het maatschappelijk nut van de gronden of gebouwen.

Openbaar groen/ snippergroen

Wanneer Openbaar groen niet behoort tot de hoofdgroenstructuur en de gemeente deze gronden niet nodig heeft voor andere doeleinden (kabels en leidingen, ruimtelijke kwaliteit), komen ze in aanmerking voor verkoop aan particulieren. Bij onterechte inbezittingen door derden onderzoeken we een mogelijkheid tot legalisering of terugvordering.

Beheer landbouwgrond

Landbouwgronden van de gemeente komen in afwachting van toekomstige ontwikkelingen in aanmerking voor liberale verpachting.

Uitgifteprotocol

De criteria voor uitgifte van grond en gebouwen via verhuur, bruikleen, pacht, verkoop en zakelijk recht leggen wij vast in een uitgifteprotocol.

Uitgifte bouw kavels

De gemeente heeft een voorkeur voor uitgifte in volle eigendom. Wanneer daar strategische en/of maatschappelijke redenen voor zijn is uitgifte in erfpacht of recht van opstal ook mogelijk.

Erfpacht

De gemeente onderzoekt de effectiviteit van de huidige erfpachtregeling en zet deze voort totdat de uitkomst van het onderzoek bekend is.

Uitgiftepercentage

De gemeente houdt in nieuwbouwplannen een uitgiftepercentage van rond de 60% om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat de gemeente marktconforme grondprijzen hanteert bij de uitgifte van gronden.
- Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de meest actuele grondprijzenbrief.

Kostenverhaal

- De gemeente streeft ernaar over kostenverhaal en financiële bijdragen met private partijen op basis van vrijwilligheid afspraken te maken over locatieontwikkelingen en een anterieure overeen-

komst te sluiten. De gemeente maakt hierbij zoveel mogelijk gebruik van een modelovereenkomst met modelbepalingen.
Als de gemeente niet tot overeenstemming komt met een private partij neemt de gemeente kostenverhaalsregels op in het omgevingsplan of neemt zij kostenverhaalsvoorschriften op in een omgevingsvergunning voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (BOPA).
In het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen 2024 werken we het (bovenwijkse) kostenverhaal en de financiële bijdragen verder uit.

Regels in omgevingsplan of BOPA

De gemeente wil de omgeving waarin wij wonen, werken en leven en het landschap mooi houden. Als de gemeente de regie van de locatieontwikkeling niet via een grondpositie in handen heeft, geeft de gemeente sturing via regels in het omgevingsplan of voorschriften in een BOPA.
Aanvullend op het publiekrechtelijke spoor neemt de gemeente wanneer een anterieure overeenkomst gesloten is verplichtingen op in deze overeenkomst. Dit om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen.

Nadeelcompensatie

Als er bij locatieontwikkelingen kosten van nadeelcompensatie te verwachten zijn, die voor vergoeding in aanmerking komen, wordt in principe een risicoanalyse opgesteld.
Het opstellen van een risicoanalyse en de verplichting tot betalen van een nadeelcompensatie legt de gemeente voor aan de private partij via een schadevergoedingsovereenkomst of een anterieure overeenkomst over kostenverhaal.

De begroting- en verantwoordingscyclus

De begroting- en verantwoordingscyclus biedt instrumenten waarmee we de gemeenteraad informeren over de kosten en opbrengsten van haar beleid. Verplichte onderdelen in de cyclus zijn de begroting en de jaarrekening. Daarbij stellen we een paragraaf grondbeleid op die de gemeenteraad helpt bij het uitoefenen van haar kaderstellende rol.
--

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

De vaststelling van grondexploitaties en de actualisatie daarvan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Met het vaststellen ervan verleent de raad een investeringsbudget voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn.
Na vaststelling van de grondexploitaties worden de directe kosten die samenhangen met de BIE als onderdeel daarvan geactiveerd. De gemeente activeert de verkrijgingsprijs van de gronden en de overige kosten per grondexploitatie op de post 'voorraad onderhanden werk' tezamen als vervaardigingsprijs.
Kosten van bovenwijkse voorzieningen rekenen we naar rato toe aan de BIE. Het toe te rekenen deel activeren we als onder handen werk.
Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie BBV.

Vorbereidingskosten

Vorbereidingskosten activeren we volgens de voorwaarden van de Notitie BBV. Het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

- De voorfinanciering van voorbereidingskosten vallen onder het strategisch verwervingsbudget zoals vermeld in het kader 'strategische gronden'.

Winst- en verliesneming

We handelen op het gebied van tussentijdse winst en verliesneming volgens de Notitie BBV. De te nemen tussentijdse winst berekenen we conform de Percentage of completion methode POC-methode. Indien sprake is van tussentijdse winst- en verliesneming komen deze ten bate of ten laste van de Reserve Grondbedrijf.

Strategische gronden

- Strategische gronden waarderen we af naar de waarde in huidige bestemming of waarderen we tegen de aankoopwaarde als 'warme grond'.
- De gemeenteraad verleent financieel mandaat aan het college van B&W voor strategische grondverwerving ter hoogte van € 2.000.000,00 per jaar.
- Het college informeert de gemeenteraad vertrouwelijk direct na iedere aankoop en legt één keer per jaar achteraf over de aankopen verantwoording af aan de gemeenteraad in een openbare raadsvergadering.

Risicomanagement

Bij de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties voeren we per plan een risicoanalyse uit. Indien noodzakelijk treffen we beheersmaatregelen voor de risico's.

Reserve Grondbedrijf

- Binnen het Grondbedrijf bestaat de Reserve Grondbedrijf. De reserve is onderdeel van de Algemene Reserve, maar wel apart gelabeld.
- De Reserve Grondbedrijf geeft inzicht in de geldstromen die met grondexploitaties gemoeid zijn, vangt tegenvallende resultaten op uit lopende grondexploitaties en fungeert als financiële buffer.

Minimumbedrag reserve

De minimale hoogte van de Reserve Grondbedrijf is € 3.000.000,00. Bij de vaststelling van deze nota volstaat de hoogte voor de nabije toekomst. Jaarlijks evalueren we de hoogte van de reserve bij de vaststelling van de jaarrekening. Bij een overschrijding van dit bedrag roomt Financiën dit meerdere af bij de jaarrekeningcyclus naar de Algemene Reserve.

Reserve KOR

De reserve KOR is in het verleden gevormd om niet toe te rekenen voorzieningen te betalen. De reserve KOR zal worden afgebouwd.

Hoofdstuk 3 Grondbeleid

3.1 Soorten Grondbeleid

Zoals we in hoofdstuk 1 hebben aangegeven is het grondbeleid een middel om het gemeentelijke beleid voor de fysieke leefomgeving te realiseren. Er zijn verschillende soorten grondbeleid. Daarbij zijn twee hoofdstromingen te onderscheiden: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Actief grondbeleid betekent dat de gemeente zelf gronden verworft en via haar eigendom stuurt op de ontwikkeling van nieuwbouwplannen. De gemeente voert bij actief grondbeleid zelf voor eigen rekening en risico de grondexploitatie. De gemeente kan met actief grondbeleid ook grondspeculatie tegengaan en prijsopdrijving voorkomen: de grond is immers in bezit van de gemeente zelf.

Soms lukt het de gemeente niet te verwerven, omdat zij het recht op zelfrealisatie van een private partij moet accepteren. Of zijn er andere redenen waarom actief grondbeleid niet wenselijk of mogelijk is. Dan valt ze terug op faciliterend grondbeleid. Hierbij beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taak. De gemeente is hierbij wel verplicht de kosten die worden gemaakt in het kader van de private ontwikkeling (fysieke inrichtingskosten en plankosten) te verhalen op de initiatiefnemer van het nieuwbouwplan, de private partij.

Binnen de bandbreedte van deze twee uitersten (actief en faciliterend) zijn verschillende tussenvarianten mogelijk.

Bij vormen van privaatsamenwerking (PPS) gaat de gemeente een samenwerkingsverband aan met een private partij. Er zijn verschillende vormen van samenwerking, waarbij de risicoverdeling ook varieert. Bij een grondexploitatie-maatschappij in de vorm van een CV/BV (GEM) wordt het risico verdeeld tussen de gemeente en de private partij. Een andere mogelijkheid is het sluiten van een bouwclaimovereenkomst. Hierbij verkoopt een private partij (agrarische) gronden die hij zelf verworven heeft in een bepaald gebied aan de gemeente in ruil voor een aantal te bouwen woningen (ervan uitgaande dat het woningbouw betreft). De gemeente is opdrachtgever voor het plan, voert de grondexploitatie en de gemaakte kosten worden opgenomen in de verkoopprijs van de grond.

Beide vormen van grondbeleid hebben voor- en nadelen. Hieronder geven wij de voor- en nadelen van actief en faciliterend grondbeleid voor de gemeente in een tabel weer.

Voordelen actief grondbeleid	Nadelen actief grondbeleid
De gemeente kan maximaal sturen op de maatschappelijke beleidsdoelen en op de kwaliteit en fasering van de ontwikkeling.	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente.
De gemeente behoudt het initiatief en de mogelijkheid om -binnen de wettelijke kaders- de samenwerkingspartners te kiezen.	De gemeente moet beschikken over voldoende financiële ruimte om grond te kunnen verwerven (de lasten gaan voor de baten uit).
De onderhandelingspositie van de gemeente is sterker.	Vraagt een behoorlijke ambtelijke capaciteit van – tegenwoordig schaarse – specialisten.
Het bij uitgifte zelf kunnen bepalen van de uitgifteprijs en -voorwaarden.	
De financiële baten komen ten goede aan de gemeente.	

Voordelen faciliterend grondbeleid	Nadelen faciliterend grondbeleid
	Beperkte invloed op het project. Gemeente is beperkt tot het stellen van kaders via de publiekrechtelijke route.
De financiële risico's liggen bij private partijen (particulieren en ontwikkelaars) en niet bij de gemeente.	Financiële baten liggen ook bij private partijen.
Vereist over het algemeen minder ambtelijke capaciteit.	Beperkte sturing op het tempo waarop ontwikkelingen opgepakt worden, ook als deze urgent zijn. Deze beperking kan worden verminderd door het opnemen van faserings- en koppelingsregels in het omgevingsplan.

Wanneer de gemeente per ontwikkeling de afweging maakt tussen een actief of (meer) faciliterend grondbeleid en met toepassing van de instrumenten van het grondbeleid wil sturen op de ontwikkeling, spreken we ook wel van regisserend grondbeleid. De gemeente weegt in dat geval per ontwikkeling af welke rol zij wil innemen. Vaak wordt voor de afweging gebruik gemaakt van een afwegingskader waarin afwegingsfactoren zijn opgenomen (zie paragraaf 3.2). Een afwegingskader is een vereenvoudiging van de werkelijkheid, maar is ondersteunend aan het kiezen van de meest geschikte grondbeleidsvorm.

3.2 Gemeente Borsele kiest voor een regisserend grondbeleid

In de Nota Grondbeleid uit 2015 is aangegeven dat de rol van de gemeente iets meer opschuift richting faciliterend grondbeleid. In de praktijk werd en wordt vaak gekozen voor actief grondbeleid. Gezien de opgaven waar de gemeente voor staat zoals in de inleiding van hoofdstuk 1 beschreven heeft de gemeente een sterke voorkeur voor actief grondbeleid. Actief grondbeleid zal echter niet in alle gevallen mogelijk zijn. De gemeente past daarom regisserend grondbeleid toe en gebruikt voor de afweging het in **bijlage 1** opgenomen afwegingskader. Per ontwikkeling bepalen we in een vroeg stadium of het voeren van actief grondbeleid haalbaar en wenselijk is. Voor een geslaagde gebiedsontwikkeling vinden

wij het namelijk van belang dat de gemeente zoveel mogelijk zelf de regie houdt. De gemeente is niet gericht op het behalen van winst maar op het nastreven van haar maatschappelijke doelen. Actief grondbeleid geeft hiervoor de grootste kans van slagen, maar ook bij faciliterend grondbeleid maakt de gemeente zo effectief mogelijk gebruik van de wettelijke instrumenten om de regie te behouden. Als de markt het beter kan, kiest de gemeente voor proactief faciliteren. Dit betekent dat de gemeente stimuleert, verbindt, bemiddelt en het klimaat schept om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen met (beperkt) financieel risico.

De gemeente Borsele heeft in de afgelopen jaren gronden verworven die grenzen aan de bestaande kernen en die tussen nu en 10 jaar in aanmerking komen voor woninguitbreiding. Ook maakte de gemeente Borsele de afgelopen jaren regelmatig gebruik van het bouwclaimmodel dat in paragraaf 3.1 beschreven staat. Op die manier voeren we, ook wanneer we in eerste instantie niet over de eigendom beschikken, een zo actief mogelijk grondbeleid.

Tot nu toe maakt de gemeente geen gebruik van andere vormen van publiek private samenwerking (PPS) zoals deelname in een grondexploitatie maatschappij of het concessiemodel. Wanneer er in de toekomst goede redenen zijn om te participeren in een publiek private samenwerking sluiten we dat niet op voorhand uit.

Regisserend grondbeleid	
•	De gemeente kiest voor een regisserend grondbeleid en heeft daarbij een sterke voorkeur voor actief grondbeleid.
•	Per ontwikkeling bepalen we aan de hand van het afwegingskader of het voeren van actief grondbeleid haalbaar en wenselijk is.

Hoofdstuk 4 Instrumenten voor een actief grondbeleid

In de vorige hoofdstukken hebben we vermeld dat het grondbeleid een middel is het beleid voor de fysieke leefomgeving te realiseren en dat de gemeente dit tracht te doen door het voeren van een actief grondbeleid in de situaties waar dit mogelijk is. Afhankelijk van het beleidsdoel en de soort ontwikkeling die daarbij hoort, is een andere rol van de gemeente nodig. De rol die de gemeente inneemt, bepaalt welke instrumenten nodig en/of wenselijk zijn.

In dit hoofdstuk gaan we in op de instrumenten voor een actief grondbeleid die de gemeente kan inzetten. Hoe gaat de gemeente om met verwerving, beheer en uitgifte van gronden en welke prijzen hanteert de gemeente bij gronduitgifte? De gemeente heeft bij de toepassing van de instrumenten voor actief grondbeleid te maken met wet- en regelgeving. In **bijlage 2** gaan we in op het juridisch kader bij de uitvoering van het grondbeleid.

4.1 Verwerving

Als uit het afwegingskader uit paragraaf § 3.2 volgt dat we een actieve rol willen vervullen, is zelf actief grond verwerven vaak de beste manier om maximaal te sturen op gemeentelijke doelstellingen, de kwaliteit en de fasering van de ontwikkeling. Met het oog op gewenste en concrete locatieontwikkelingen is het van groot belang dat de gemeente de eigendomssituatie in kaart brengt. Als het essentieel is dat de gemeente over de benodigde grond beschikt, is het wenselijk dat de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium de te ontwikkelen grond in bezit krijgt.

4.1.1 Verwerving binnen een vastgestelde grondexploitatie en strategische verwerving

Bij verwerving maken we onderscheid in twee typen van verwerving. Deze typen zijn afhankelijk van de mate van de concreetheid van een ontwikkeling in de fysieke leefomgeving.

Verwerving binnen een door de raad vastgestelde grondexploitatie

Bij planmatige verwerving gaat het om verwerving voor een concrete locatieontwikkeling. De gemeente koopt gronden (eventueel inclusief opstellen) specifiek aan voor een initiatief in de fysieke leefomgeving waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Bij planmatige verwerving zijn de kaders van de beoogde ontwikkeling grotendeels bekend. Grond- en vastgoedeigenaren kunnen bij dit type verwerving bekend zijn met de nieuwe functie van de grond, omdat de gemeenteraad de exploitatie in de gemeenteraadsvergadering heeft vastgesteld.

Strategische verwerving

Anders dan bij verwerving binnen een door de raad vastgestelde grondexploitatie, vindt strategische verwerving plaats op locaties waar nog geen grondexploitatie met investeringsbudget aan ten grondslag

ligt. Strategische verwerving kan eveneens plaatsvinden als er voor een locatie zelfs nog geen tastbare visie of programma voorhanden is, maar waarvoor de gemeente voorziet dat een toekomstige locatieontwikkeling gewenst is. Dat kan ook als de gelegenheid zich voordoet gronden te verwerven die als ruilgronden kunnen worden ingezet.

De gemeente kan om de volgende redenen besluiten in een vroegtijdig stadium tot aankoop over te gaan:

- De gemeente wil initiator zijn van een toekomstig gewenste ontwikkeling.
- De gemeente wil nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken als het huidige gebruik van gronden en opstallen geen toekomst meer heeft.
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject dat strategisch kan worden ingezet voor verplaatsing van grond- en vastgoedeigenaren om een locatieontwikkeling mogelijk te kunnen maken.
- De gemeente wil toekomstige ontwikkelingen die maatschappelijk niet gewenst zijn voorkomen.

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 onverwachts voor en vraagt soms om snelle daadkrachtige actie. Om die reden heeft de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van deze nota grondbeleid een strategisch verwervingsbudget beschikbaar gesteld van € 2.000.000,- per jaar waarvan het college gebruik kan maken. Het college informeert de gemeenteraad vertrouwelijk direct na iedere verwerving. Daarnaast legt het college over deze verwervingen één keer per jaar verantwoording af aan de gemeenteraad in een openbare raadsvergadering. Daarbij gaat het college in op de onderlinge samenhang tussen realiseringstermijn, risico en kosten. De wijze van financiële verantwoording van strategische aankopen is toegelicht in hoofdstuk 6, paragraaf 6.2.2.

In gevallen dat bij strategische aankopen handelingsnelheid niet direct cruciaal is of sprake is van een hoog risicoprofiel, dan legt het college de raad een voorstel voor voorzien van gedegen argumentatie, waarin de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de desbetreffende aankoop beschikbaar wordt gesteld.

Verwerving
• Planmatige verwervingen vinden plaats voor zover deze passen binnen een grondexploitatie die de gemeenteraad heeft vastgesteld.
• Als een kans zich voordoet die vraagt om snelle daadkrachtige actie en de verwerving voldoet aan de in paragraaf 4.1.1 genoemde criteria (redenen voor strategische verwerving), maakt het college gebruik van het strategisch verwervingsbudget van maximaal € 2.000.000, - per jaar.
• Wanneer bij strategische verwervingen handelingsnelheid niet direct cruciaal is of wanneer sprake is van een hoog risicoprofiel, legt het college de raad een voorstel voor, voorzien van gedegen argumentatie waarbij de raad beslist of een afzonderlijk budget voor de verwerving beschikbaar wordt gesteld.

4.1.2 Minnelijke verwerving

Wanneer de gemeente heeft besloten tot verwerving over te gaan, kan zij daarvoor verschillende instrumenten inzetten, namelijk minnelijke verwerving, voorkeursrecht of onteigening. De gemeente Borsele geeft de voorkeur aan minnelijke verwerving. Minnelijke verwerving zal dan ook het startpunt zijn voor een gewenste locatieontwikkeling. Echter, de gemeente sluit inzet van overige instrumenten – al dan niet parallel aan minnelijke verwerving – niet op voorhand uit.

De gemeente maakt haar plannen kenbaar aan de eigenaar wiens eigendom binnen het verwervingsgebied ligt. De gemeente probeert op basis van vrijwilligheid over te gaan tot aankoop. Onderhandelingen zijn altijd onder voorbehoud van goedkeuring door het college van burgemeester en wethouders. De gemeente probeert overeenstemming met de eigenaar te bereiken over prijs en overige voorwaarden voor de eigendomsoverdracht. De gemeente betaalt een marktconforme prijs en laat zich hierover altijd adviseren door een onafhankelijke en erkende (gecertificeerde) taxateur of makelaar. Een verkennend bodemonderzoek maakt, als de gemeente dat nodig acht, deel uit van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om over te gaan tot aankoop.

Minnelijke verwerving

Uitgangspunt is om minnelijk tot verwerving over te gaan. De gemeente laat zich over de marktconforme prijs altijd adviseren door een onafhankelijke en erkende (gecertificeerde) taxateur of makelaar.

4.1.3 Kavelruil landelijk gebied

Afdeling 12.6 van de Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om in het landelijk gebied op vrijwillige basis onroerende zaken te ruilen bij privaatrechtelijke overeenkomst. De gemeente trekt met andere overheden op met inzet van het Kavelruilbureau Zeeland. Ook in het kader van grondtransacties met particulieren trekt de gemeente in sommige gevallen op met het kavelruilbureau. De provincie Zeeland heeft het Kavelruilbureau opgericht om vrijwillige kavelruilprocessen te faciliteren. Kavelruil-coördinatoren bemiddelen in dat kader tussen minimaal drie partijen die op basis van vrijwilligheid onroerende zaken ruilen met verschillende doelen. Het ruilen van onroerende zaken draagt bij aan een structuurverbetering van de landbouw en het realiseren van maatschappelijke doelen, zoals waterberging, natuur, verkeersveiligheid en cultuur. Mocht er sprake zijn van een samenloop van projecten met andere overheden, dan zal de gemeente ernaar streven met die andere overheden gezamenlijk op te trekken met het kavelruilbureau. Van de transactie wordt een kavelruilovereenkomst opgesteld. Deze kavelruilovereenkomst is een geldige titel voor het overdragen van eigendom.

Kavelruil

De gemeente werkt samen met Kavelruilbureau Zeeland om via kavelruil win-win situaties te creëren die leiden tot zowel een structuurverbetering van de landbouw als het realiseren van maatschappelijke doelen. Ook transacties met particulieren kunnen daarin betrokken worden.

4.1.4 Voorkeursrecht

Hoofdstuk 9 van de Omgevingswet biedt gemeenten het recht een publiekrechtelijk voorkeursrecht te vestigen op een onroerende zaak. De gemeente kan dit instrument inzetten om grip, regie en sturing te behouden en/of te hebben. Hoewel de gemeente dit instrument in het verleden niet heeft ingezet kunnen in de toekomst situaties ontstaan waarin de gemeente het toch noodzakelijk vindt om het voorkeursrecht toe te passen. De gemeente zal het besluit goed motiveren en volgens wettelijke eisen bekend maken. De gemeente zal dit besluit ook toelichten aan belanghebbenden.

Het voorkeursrecht heeft tot gevolg dat wanneer een eigenaar zijn onroerende zaak wil vervreemden, hij de gemeente eerst in de gelegenheid moet stellen deze onroerende zaak te verkrijgen. De eigenaar heeft nog steeds de keuze óf hij zijn onroerende zaak wil vervreemden en bepaalt het moment waarop hij wil vervreemden.

Wanneer het voorkeursrecht wordt ingezet, kan dat grondspeculatie en ongewenste verkavelingen teweegbrengen. Speculatie kan leiden tot ongewenste grondprijsstijgingen. Daarnaast kunnen grondverkoop leiden tot ongunstige verkaveling of versnippering. Ongunstige verkaveling kan het lastig maken maatschappelijke doelen te verwezenlijken. Het vestigen van een voorkeursrecht kan het voor de gemeente mogelijk maken om de regie van de gemeente bij bepaalde locatieontwikkelingen te behouden of te versterken. De regeling onder de Omgevingswet heeft dezelfde inhoudelijke doelstelling als de voormalige Wet voorkeursrecht gemeenten. Dat betekent dat het voorkeursrecht nog steeds een instrument is voor het voeren van actief grondbeleid. Echter, het voorkeursrecht kan ook ingezet worden bij faciliterend grondbeleid. Ook wanneer de gemeente ervoor kiest faciliterend grondbeleid te voeren, is het van belang het meermaals doorverkoop van gronden en grondspeculatie zoveel mogelijk te voorkomen.

Voorkeursrecht

De gemeente kan besluiten het voorkeursrecht als instrument in te zetten. De gemeente zal dit besluit goed motiveren en toelichten aan belanghebbenden.

4.1.5 Onteigening

Hoofdstuk 11 van de Omgevingswet biedt de gemeenteraad de mogelijkheid bij beschikking te besluiten het onteigeningsinstrument in te zetten bij gebiedsontwikkelingen. Dit instrument houdt in dat een eigenaar gedwongen kan worden zijn eigendom af te staan. Het belang van het behoud van het eigendom van de grondeigenaar is in zo'n geval ondergeschikt aan het breder maatschappelijk belang dat we kunnen behalen als er een ontwikkeling plaatsvindt op deze locatie. Een besluit tot onteigening kan alleen worden genomen, nadat duidelijk is geworden dat minnelijke overeenstemming over de verwerving van een onroerende zaak niet of niet tijdig zal worden bereikt. Daarnaast kan de gemeenteraad onteigening alleen inzetten als daartoe noodzaak en urgentie is en de eigenaar geen beroep op zelfrealisatie doet. Als de bestuursrechter de onteigening heeft uitgesproken en de burgerlijke rechter op verzoek

van de gemeente de schadeloosstelling zelfstandig heeft vastgesteld, vergoedt de gemeente de volledige schade van de grondeigenaar. Dat betekent dat de gemeente bijvoorbeeld ook inkomensschade of verplaatsingskosten vergoedt.

De gemeente Borsele heeft het onteigeningsinstrument in het verleden niet ingezet. In de toekomst kan een bepaalde locatieontwikkeling toch noodzakelijk en urgent zijn. In dat geval zet de gemeente het instrument van onteigening in als minnelijke verwerving niet slaagt.

Onteigening

De gemeente houdt onteigening achter de hand voor uitzonderingssituaties als minnelijke verwerving niet slaagt.

4.1.6 Stedelijke kavelruil

Kavelruil op basis van Afdeling 12.6 van de Omgevingswet beperkt zich niet alleen tot kavelruil in het landelijk gebied. Afdeling 12.6 van de Omgevingswet maakt het namelijk ook mogelijk om kavels in het stedelijk gebied te ruilen. Met "stedelijk gebied" wordt bedoeld het samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur.

Stedelijke kavelruil kan een verbetering van gebieden bewerkstelligen in situaties waarin nieuwe ontwikkelingen moeilijk van de grond komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties waarbij grondeigenaren hun plannen niet kunnen verwezenlijken, omdat eigendomsverhoudingen daaraan in de weg staan of in die situaties waar de kavelindeling een belemmering vormt om gewenste bebouwing te verwezenlijken. Stedelijke kavelruil biedt daarnaast de mogelijkheid ruilingen te bewerkstelligen om verouderde gebieden of gebieden met leegstand een nieuwe toekomst te geven. Stedelijke kavelruil kan met andere woorden een rol spelen bij zowel nieuwbouw op uitleglocaties als bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden.

De aard en de schaal van de gemeente Borsele maakt dat toepassing van dit instrument voor de gemeente Borsele minder doelmatig is. Als dit instrument in een situatie wel doelmatig kan worden ingezet, weegt de gemeente af of zij hiervan alsnog gebruik wenst te maken.

4.2 Tijdelijk en structureel Beheer

De gemeente houdt gronden en gebouwen die zij voor locatieontwikkelingen nodig heeft in beheer. De gronden bestemd voor locatieontwikkeling bevinden zich in verschillende stadia van vervaardiging. Dit varieert van gronden die wachten tot een ontwikkeling kan worden gestart tot grond die bouwrijp wordt gemaakt. Onder bouwrijpe grond verstaat de gemeente grond die geschikt is om op te gaan bouwen, vrij van obstakels, uit milieuoogpunt geschikt voor het beoogde doel, eventueel opgehoogd en met de nodige voorzieningen.

Gronden en gebouwen die na een locatieontwikkeling een maatschappelijke of openbare functie hebben blijven veelal in permanent beheer bij de gemeente. Het gaat bijvoorbeeld om wegen binnen de bebouwde kom en openbaar groen.

Het is wenselijk dat de gemeente de gronden en gebouwen die zij in beheer heeft zo gunstig mogelijk exploiteert. Dit betekent dat exploitatie zal gebeuren tegen minimale (onderhouds-)kosten en optimale (maatschappelijke) opbrengsten. Voor zover deze gronden of gebouwen niet aan derden in beheer zijn gegeven zal de gemeente onderhoudswerken (laten) uitvoeren. Gebouwen houdt de gemeente voldoende in verzekering.

Onder beheren verstaat de gemeente het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische handelingen ten aanzien van verworven onroerende zaken, met het oog op de (tijdelijke) instandhouding daarvan. De gemeente hanteert een aantal beheervormen die zij afhankelijk van haar beheerdoelstelling kiest. Zo kan de gemeente flexibel willen zijn en geen blijvende verplichtingen met derden aangaan als de gemeente de grond of opstallen snel nodig heeft voor locatieontwikkelingen. In andere gevallen streeft de gemeente naar het voor een langere duur in gebruik geven van gronden of gebouwen om continuïteit in het gebruik te bewerkstelligen. Voorwaarde is dat het beheer door derden in juridisch opzicht geen belemmering vormt voor de uitvoering van het maatschappelijk gewenste doel. Gronden en gebouwen kunnen in aanmerking komen voor verhuur of bruikleen; sommige stroken openbaar groen kunnen in aanmerking komen voor verhuur of koop en landbouwgronden komen in aanmerking voor pacht.

Beheer

De gemeente stemt haar wijze van tijdelijk beheer af op het gewenste moment van beschikbaar komen van gronden of gebouwen en op het maatschappelijk nut van de gronden of gebouwen.

4.2.1 Verhuur of bruikleen van gronden en gebouwen

Gronden en gebouwen die een maatschappelijke functie hebben geeft de gemeente veelal uit aan derden via verhuur of bruikleen. Het verschil met verhuur is dat er voor bruikleen geen tegenprestatie (meestal een vergoeding) tegenover staat. Gronden en gebouwen die op korte termijn nodig zijn voor locatieontwikkelingen houdt de gemeente in eigen beheer of geeft ze uit in bruikleen. De gemeente kan bijvoorbeeld overeenkomen dat een verkoper het gebruik van de grond kan voortzetten tot de gemeente de grond in ontwikkeling neemt.

4.2.2 Volkstuinen

De gemeente verhuurt volkstuinen in verschillende kernen. De gemeente verhuurt volkstuinen zowel aan verenigingen als aan individuen.

4.2.3 Openbaar groen/ snippergroen

Het overgrote deel van plantsoengrond heeft een duidelijke beeldbepalende functie. Binnen de bebouwde kom beheert de gemeente de plantsoenen. Op 7 juli 2022 heeft de gemeenteraad voor alle dorpen groenstructuurplannen vastgesteld, waarin de hoofdgroenstructuur is gedefinieerd.

Plantsoen dat niet behoort tot de hoofdstructuur kan in aanmerking komen voor verkoop aan aanwonenden. Daarnaast moet het plantsoen dat niet tot de hoofdstructuur behoort, niet van wezenlijk belang zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. Verdere uitgangspunten en randvoorwaarden voor de verkoop van plantsoengronden zijn vastgelegd in de nota "Richtlijnen uitgifte plantsoengronden" uit 1999. De gemeente biedt nauwelijks zelf actief plantsoengrond aan bewoners te koop of te huur aan. Vrijwel alleen op verzoek van bewoners onderzoekt de gemeente of plantsoengrond voor uitgifte in aanmerking komt.

Wanneer plantsoengrond aan de bovenstaande criteria voldoet, maar de gemeente denkt de grond in de toekomst toch zelf nodig te hebben, dan kan deze grond alleen in aanmerking komen voor verhuur.

Kabels en leidingen

De gemeente verleent aan de nutsbedrijven (water, elektra) het recht om zonder kosten kabels, leidingen met toebehoren, evenals kleine voorzieningen zoals kasten, point-of-presencestations, ministations, toestellen, brandkranen, afsluiters en dergelijke en alles wat verder nodig is voor de distributie van energie en/of water in openbare gronden te hebben. De gemeente moet een ongestoorde ligging van kabels en leidingen waarborgen. Verder kunnen er ook telecommunicatieleidingen, riool- en persleidingen van gemeente en waterschap en/of gasleidingen in plantsoengrond liggen.

Als plantsoengrond in aanmerkingen komt voor verhuur of verkoop doet de gemeente een KLIC-melding (Kabels en Leidingen Informatie Centrum) om inzicht te krijgen in de aanwezigheid van kabels en leidingen. De gemeente maakt een belangenafweging. Als er in of binnen 1,5 meter van de (plantsoen)grond bijvoorbeeld veel verschillende leidingen, zware en/of gevaarlijke leidingen in de grond liggen, verkoopt de gemeente de grond in principe niet. In andere gevallen overlegt de gemeente met de nutsbedrijven of een ongestoorde ligging van de kabels en leidingen kan worden gewaarborgd met het vestigen van een zakelijk recht. Deze afspraken zijn ook vastgelegd in de Zeeuwse Overeenkomst tussen Netbeheerders en Gemeenten (ZONG).

Onterechte inbezitting gronden

Het openbaar groen ligt verspreid in de gemeente. Vanwege het uitgestrekte grondareaal is het voor de gemeente niet mogelijk volledig zicht te hebben op de eigendomsgrenzen. Dit kan leiden tot het in gebruik nemen van deze gronden door derden zonder toestemming van de gemeente. Dit zijn vaak particulieren van wie het perceel grenst aan het openbaar groen. Het zonder schriftelijke toestemming van de gemeente in gebruik nemen noemen we ongeregistreerd grondgebruik.

We onderzoeken bij een (vermoeden van) ongeregistreerd grondgebruik eerst of tot legalisering kan worden overgegaan. Legalisering kan hetzij door verkoop, hetzij door verhuur of bruikleen. Wanneer legalisatie niet mogelijk of gewenst is, starten we een procedure om de eigendom terug te vorderen. Hierbij vragen we de gebruiker eerst het perceel te ontruimen. Daarnaast sluiten we niet op voorhand uit dat de gemeente van degene die zonder schriftelijke toestemming gemeentegrond in bezit heeft genomen, een schadevergoeding eist op grond van een onrechtmatige daad.

Wanneer verjaring heeft plaatsgevonden kan de gemeente de eigendom van de in gebruik genomen grond niet meer terugvorderen. Er zijn twee vormen van verjaring: verkrijgende en bevrijdende verjaring.

De gemeente zal een claim tot verjaring kritisch beoordelen. In de juridische bijlage 2 gaan we uitgebreider in op beide soorten van verjaring.

Openbaar groen/ snippergroen

Wanneer Openbaar groen niet behoort tot de hoofdgroenstructuur en de gemeente deze gronden niet nodig heeft voor andere doeleinden (kabels en leidingen, ruimtelijke kwaliteit), komen ze in aanmerking voor verkoop aan particulieren. Bij onterechte inbezitneming door derden onderzoeken we een mogelijkheid tot legalisering of terugvordering.

4.2.4 Verpachting van landbouwgronden

Landbouwgronden die de gemeente in eigendom heeft en die wachten op een toekomstige ontwikkeling kunnen voor verpachting in aanmerking komen. De gemeente gaat uit van geliberaliseerde pacht. Geliberaliseerde pacht heeft een beperkte looptijd. Op deze manier ontstaan geen rechten op verlenging en kan de gemeente op het gewenste moment over de grond beschikken.

In het verleden heeft de gemeente ook een aantal percelen in reguliere pacht (6 jaar en langer) uitgegeven. Pachtwetgeving stelt dat een pachter in dergelijke gevallen een recht van eerste koop heeft als de gemeente deze gronden te koop aanbiedt. Verkoop vindt niet plaats als de gemeente de betreffende percelen in de toekomst zelf nodig denkt te hebben voor locatieontwikkelingen of als percelen als compensatie- of ruilgrond ingezet kunnen worden om locatieontwikkelingen elders mogelijk te maken. Evenmin vindt verkoop plaats als de grond kan worden ingezet – al dan niet als compensatie – voor een project van maatschappelijk nut van een medeoverheid. Het gaat om locatieontwikkelingen zoals wegenbouw, de aanleg van fietspaden, het realiseren van waterbergingscapaciteit etc.

Beheer landbouwgrond

Landbouwgronden van de gemeente komen in afwachting van toekomstige ontwikkelingen in aanmerking voor liberale verpachting.

4.3 Uitgifte

Via de uitgifte van gronden heeft de gemeente regie over de gewenste ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van haar beleidsdoelstellingen. Een primair instrument van actief grondbeleid is de uitgifte van bouwrijpe grond (bouwkavels), maar de instrumenten die we in paragraaf 4.2 hebben behandeld zoals verhuur, bruikleen, pacht zijn ook vormen van uitgifte. Uitgifte is maatwerk: de manier waarop de gemeente gronden uitgeeft, wordt per locatie en per functie bepaald.

Uitgifteprotocol

We stellen een uitgifteprotocol op waarin we vastleggen wat voor de gemeente de vereiste objectieve, toetsbare en redelijke criteria zijn voor de uitgifte van gemeentegrond en gebouwen. Dit uitgifteprotocol verwachten wij begin 2025 vast te kunnen stellen.

Uitgifteprotocol

De criteria voor uitgifte van grond en gebouwen via verhuur, bruikleen, pacht, verkoop en zakelijk recht leggen wij vast in een uitgifteprotocol.

Uitgifte bouwkavels

Voor de manier van uitgifte van bouwkavels onderscheidt de gemeente twee hoofdvormen. Dat zijn enerzijds de uitgifte in volledig eigendom (verkoop). Anderzijds gaat het om uitgifte door middel van het vestigen van een beperkt zakelijk recht, zoals erfpacht of een recht van opstal. In beginsel zal de gemeente alleen kiezen voor uitgifte in erfpacht of recht van opstal indien daar strategische en/of maatschappelijke redenen aan ten grondslag liggen.

Op dit moment beschikt de gemeente niet of nauwelijks over uit te geven gronden voor bedrijfsvestiging. Op de uitgifte van woningbouwkwavels gaan we hieronder in.

Uitgifte bouwkavels

De gemeente heeft een voorkeur voor uitgifte in volle eigendom. Wanneer daar strategische en/of maatschappelijke redenen voor zijn is uitgifte in erfpacht of recht van opstal ook mogelijk.

4.3.1 Verkoop

De opgaven vanuit de huidige Zeeuwse Woondeal 2023 en de Woonzorgvisie 2024-2028 leiden tot een groter aandeel projectmatige bouw -en daarmee gepaard gaande gronduitgifte- dan in de afgelopen jaren gebruikelijk was in de gemeente Borsele.

4.3.2 Erfpacht

Per 6 juni 2019 besloot de gemeenteraad de pilot van 1 juli 2014 voor het uitgeven van woningbouw- en bedrijfsgronden in erfpacht te verlengen voor onbepaalde tijd. Bij het recht van erfpacht geeft de gemeente een zakelijk recht van gebruik van de grond en eventuele opstallen. Het blooteigendom van de grond blijft in handen van de gemeente. De erfpachter daarentegen heeft wel volledige genotsrecht over de onroerende zaak. De erfpachter betaalt hiervoor een vergoeding voor de duur van het erfpachtcontract. Die vergoeding noemen we "canon". De erfpachtconstructie wordt voor alle categorieën woningbouw toegepast.

Het doel van het invoeren van de erfpachtconstructie was tweeledig: enerzijds het aanzwengelen van de markt in crisistijd (2014) en anderzijds het verlagen van de woonlasten. Ter uitvoering van de woonzorgvisie doet de gemeente een onderzoek naar woningmarktinstrumenten die kunnen worden ingezet om de betaalbaarheid van woningen te vergroten. De gemeente zal de instrumenten in samenhang bezien en een beslissing nemen over de inzet van die instrumenten. Ook erfpacht maakt hier onderdeel van uit. De huidige regeling zetten wij in ieder geval tot die tijd voort.

Erfpacht
De gemeente onderzoekt de effectiviteit van de huidige erfpachtregeling en zet deze voort totdat de uitkomst van het onderzoek bekend is.

4.3.3 Erfpacht van oudsher

De gemeente heeft in het verleden percelen in erfpacht uitgegeven. Deze percelen zijn veelal gebruikt voor het bouwen van een woning. De erfpachtcontracten gelden voor een bepaalde periode, meestal voor 100 jaar. Bij deze erfpachtcontracten is de terugkerende vergoeding laag. Deze percelen komen in aanmerking voor verkoop aan de erfpachter als deze dit wenst.

4.3.4 Verhouding uitgeefbare grond ten opzichte van de openbare ruimte

Niet alleen treedt de gemeente sturend op bij de manier van uitgifte. Ook kan de gemeente sturend optreden met de verhouding die zij hanteert tussen uitgeefbare grond (bouwkavels) en de openbare ruimte (wegen, groen, water). Hoe meer grond kan worden uitgegeven, des te beter kunnen de kosten worden terugverdiend. Daarnaast is er minder oppervlakte te onderhouden als het plan klaar is.

Daarentegen hecht de gemeente Borsele veel waarde aan een hoge ruimtelijke kwaliteit. Er moet binnen de te ontwikkelen locatie voldoende ruimte zijn voor water(berging) met natuurvriendelijke oevers, speelruimte, voldoende en ruime parkeergelegenheid en functioneel groen. Dit levert een spanningsveld op. Exploitaties moeten immers wel financieel haalbaar blijven. De gemeente verwacht dat met een uitgiftepercentage van rond de 60% van de ontwikkelingslocatie een evenwicht gevonden kan worden tussen de verschillende belangen in de grondexploitatie.

Uitgiftepercentage
De gemeente houdt in nieuwbouwplannen een uitgiftepercentage van rond de 60% om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen.

4.4 Grondprijzenbeleid

Uitgangspunt voor het grondprijzenbeleid is dat de gemeente marktconforme grondprijzen hanteert bij de uitgifte van gronden. 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 in een prijs die passend is bij de verwachte toekomstige functie van de grond.

4.4.1 Grondprijzenbrief

De gemeente is van plan zich over haar grondprijzenbeleid te laten adviseren door een externe deskundige. Het grondprijzenbeleid wordt opgenomen in een grondprijzenbrief. Hierin staan de grondprijzen (koop, erfpacht, huur, pacht) per categorie, onder andere bouwkavels, snippergroen, landbouwgrond, maatschappelijke voorzieningen. Het college stelt deze grondprijzenbrief jaarlijks vast. Indien marktconformiteit dit vereist, kan het college afwijken van de genoemde grondprijzen. Denk hierbij aan de situatie dat sprake is van bijzondere marktomstandigheden. In de grondprijzenbrief legt de gemeente daarnaast vast welke grondwaardemethode per bestemming zij hanteert.

4.4.2 Vaakst voorkomende grondwaardemethoden

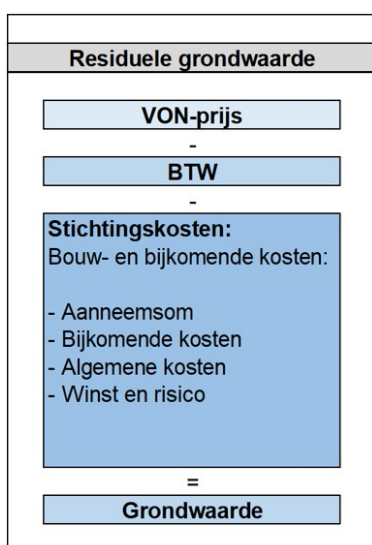
Voor het bepalen van de waarde van bouwgronden zijn de twee meest voorkomende methoden de comparatieve methode en de residuele methode.

De comparatieve methode

De comparatieve methode is gebaseerd op het vergelijken van grondprijzen bij vergelijkbare objecten in vergelijkbare regio's.

De residuele methode

Bij de residuele methode -die in de basis wordt toegepast- is de grondwaarde gelijk aan de commerciële waarde (exclusief btw) van het desbetreffende vastgoed verminderd met alle bouwkosten en bijkomende kosten, algemene kosten en kosten voor winst en risico. De waarde die overblijft is de waarde van de grond, met andere woorden het residu. Deze methode gaat uit van het principe dat de waarde van grond direct afhankelijk is van de functie die de gemeente of een ontwikkelaar erop realiseert. Met de waarde en het opbrengstvolume van de functie gaan bouwkosten en bijkomende kosten gepaard. De afbeelding hieronder geeft de berekeningswijze weer.



Grondprijzen
• Uitgangspunt is dat de gemeente marktconforme grondprijzen hanteert bij de uitgifte van gronden. • Voor het berekenen van de grondprijzen wordt aangesloten bij de methodieken als omschreven in de meest actuele grondprijzenbrief.

Hoofdstuk 5 Instrumenten bij faciliterend grondbeleid

5.1 Faciliterend grondbeleid (private grondexploitaties)

In hoofdstuk 3 is beschreven dat de gemeente een voorkeur heeft voor actief grondbeleid maar dat er redenen kunnen zijn waarom de gemeente facilitair grondbeleid toepast. Als de gemeente een faciliterende rol vervult bij nieuwbouwplannen, wil zij ten minste sturend kunnen optreden. De gemeente streeft naar het bevorderen van een gewenst ruimtegebruik, een goede omgevingskwaliteit en een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Daarbij hoort naast het wettelijk verplichte kostenverhaal ook dat een private partij van een nieuwbouwplan financieel bijdraagt aan voorzieningen die de gemeente treft in de openbare ruimte en fysieke leefomgeving. De wetgever vindt het redelijk dat, als nieuwbouwplannen profiteren van deze voorzieningen, de private partij van deze nieuwbouwplannen ook (een deel van) de kosten betaalt en niet alleen de gemeente.

De instrumenten die de gemeente ten dienste staan bij faciliterend grondbeleid hebben betrekking op:

1. Kostenverhaal en financiële bijdragen
2. Omgevingsplan of een BOPA (een omgevingsvergunning voor een Buitenplanse Omgevingsplan-activiteit)

3. Nadeelcompensatie

5.2 Kostenverhaal en Financiële bijdragen

Als de gemeente bij de realisering van een nieuwbouwplan alle gronden in bezit heeft, worden de kosten die noodzakelijk zijn om bouw kavels te realiseren gedekt uit de verkoop van bouwrijpe grond. Als een gemeente geen of niet alle gronden bezit, kan dat niet. In dat geval is de gemeente verplicht kosten te verhalen die zij maakt bij het mogelijk maken van een nieuwe ontwikkeling.

5.2.1 Kostenverhaal

De gemeente is op grond van Afdeling 13.6 van de Omgevingswet verplicht de kosten die zij maakt in het kader van een nieuwbouwplan van een private partij te verhalen op die private partij. De kostensoorten waarvoor de gemeente de kosten moet verhalen staan vermeld op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit. Als de voorzieningen aan meerdere nieuwbouwplannen of aan de bestaande bebouwing in de gemeente ten goede komen dan moeten de kosten van die voorzieningen naar rato van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit worden verhaald op de nieuwbouwplannen.

5.2.2 Financiële bijdragen

Naast het wettelijk verplicht kostenverhaal kan de gemeente op basis van Afdeling 13.7 van de Omgevingswet bijdragen vragen voor voorzieningen die een gunstig effect hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Bij deze voorzieningen is er geen causaal verband met nieuwbouwplannen, maar de nieuwbouwplannen hebben er wel profijt van. Er is sprake van een (functionele) samenhang tussen de voorzieningen en de nieuwbouwplannen. De Omgevingswet spreekt hierbij van het vragen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

5.2.3 Werkwijze bij Kostenverhaal en Financiële bijdragen

Artikel 13.13 van de Omgevingswet biedt de wettelijke basis voor een anterieure overeenkomst onder andere over kostenverhaal. Artikel 13.22 van de Omgevingswet biedt de basis voor het sluiten van een overeenkomst over vrijwillige financiële bijdragen. Artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet bieden voor een aantal specifiek aangeduide ontwikkelingen de basis om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen af te dwingen via het omgevingsplan.

De gemeente Borsele streeft er daarom naar op basis van vrijwilligheid privaatrechtelijk afspraken te maken met private partijen over kostenverhaal, financiële bijdragen en locatie-eisen. Dat is namelijk het uitgangspunt van de wetgever. Hierdoor worden de inzet en de mogelijkheden van partijen benut en verhoogd. Daarnaast zorgt vrijwillige samenwerking voor meer slagkracht en een betere kwaliteit van de gebiedsontwikkeling.

Partijen maken op basis van de gemeentelijke randvoorwaarden afspraken over de ontwikkeling, de aanleg van de benodigde infrastructurele werken, de uitvoering van de bouw en de aan de gemeente te vergoeden kosten en te verlenen bijdragen. De gemeente neemt de inspanningsverplichting op zich om de gewenste locatieontwikkeling mogelijk te maken. Daarbij opereren we binnen de omgevingsrechtelijke kaders. Daarnaast treedt de gemeente sturend op om de doelstellingen van haar beleid te waarborgen.

De gemeente en een private partij sluiten de overeenkomst voorafgaand aan het opstellen van het omgevingsplan of voorafgaand aan het verlenen van een BOPA die de ontwikkeling mogelijk maakt. Als het sluiten van een overeenkomst niet lukt neemt de gemeente in het publiekrechtelijke traject kostenverhaalsregels op in het omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij een BOPA. De geldsom die de private partij verschuldigd is stelt het college van burgemeester en wethouders vast via een beschikking.

Een private partij is op grond van een overeenkomst of een kostenverhaalsregel of -voorschrift verplicht om de kosten die gepaard gaan met zijn nieuwbouwplan te voldoen. De Omgevingswet verbiedt dat private partijen starten met de realisatie van de nieuwbouw, voordat de kosten zijn betaald en door de gemeente zijn ontvangen. De gemeente is bevoegd van dit zogenoemde bouwverbod af te wijken als betaling van de kosten verzekerd zijn. De gemeente kan hiervoor bijvoorbeeld een bankgarantie van een private partij verlangen. Betaling van de kosten bij ondertekening van de overeenkomst is daarnaast ook een manier waarop de voldoening van de kosten verzekerd zijn.

Los van een vast raamwerk en een aantal vaste afspraken is het sluiten van een overeenkomst maatwerk. De gemeente maakt zoveel mogelijk gebruik van een model anterieure overeenkomst met modelbepalingen. Zodra de gemeente een overeenkomst heeft gesloten, maakt zij hiervan melding via een publi-

catie in het digitale Gemeenteblad (www.officiëlebekeendmakingen.nl) en stelt de gemeente de zakelijke inhoud van de overeenkomst in ieder geval digitaal ter beschikking.

Zoals in de inleiding van deze nota is aangegeven is ervoor gekozen naast deze Nota Grondbeleid een afzonderlijk Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen op te stellen. In het Programma werken we het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen en de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen verder uit.

Kostenverhaal	
•	De gemeente streeft ernaar over kostenverhaal en financiële bijdragen met private partijen op basis van vrijwilligheid afspraken te maken over locatieontwikkelingen en een anterieure overeenkomst te sluiten. De gemeente maakt hierbij zoveel mogelijk gebruik van een modelovereenkomst met modelbepalingen.
•	Als de gemeente niet tot overeenstemming komt met een private partij neemt de gemeente kostenverhaalsregels op in het omgevingsplan of neemt zij kostenverhaalsvoorschriften op in een BOPA.
•	In het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen 2024 werken we het (bovenwijkse) kostenverhaal en de financiële bijdragen verder uit.

5.3 Regels in omgevingsplan of een BOPA

Het belangrijkste publiekrechtelijke instrument waarmee de gemeente sturing geeft aan gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving is het omgevingsplan. In het omgevingsplan kan de gemeente voor haar grondgebied bepalen welke functies en activiteiten zij wel of niet toestaat. Een functie is bijvoorbeeld 'wonen' en een activiteit is 'de bouw van een woning'. De gemeente moet zorgen dat de regels in het omgevingsplan voldoen aan het criterium 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (ETFAL). De gemeente kan een ETFAL bereiken door regels aan activiteiten te stellen en door functie-aanduidingen met de toegelaten activiteiten te koppelen aan locaties. Kortom, de gemeente moet zorgen dat er balans is tussen het in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het gebruik daarvan.

Wijzigen van regels bij gebiedsontwikkeling

Als een private partij een nieuwbouwplan wenst te realiseren, is dit in de meeste gevallen niet mogelijk zonder dat de gemeente het omgevingsplan wijzigt of een BOPA verleent. Voordat de gemeente hiertoe besluit, toetst zij of de gewenste ontwikkeling voldoet aan het gemeentelijk beleid (zie voor een toelichting op beleid hoofdstuk 1, paragraaf 1.1). Nieuwe locatieontwikkelingen vragen om zorgvuldig omgaan met de ruimte in de gemeente. De gemeente wil de omgeving en het landschap waarin haar inwoners wonen, werken en leven mooi houden en de gemeente wil maatschappelijke behoeften vervullen. De regie hierop verloopt via het stellen van regels aan activiteiten die de gemeente in het omgevingsplan toebedeelt aan locaties of via voorschriften in een BOPA. In het kader van dit publiekrechtelijke spoor neemt de gemeente verplichtingen op om de kwaliteit van de omgeving en het landschap te waarborgen. Het gaat in ieder geval om regels, voorschriften en/of verplichtingen met betrekking tot het volgende:

1. *Specifieke woningbouwcategorieën*
De gemeente stelt regels over onder andere aantallen nieuwe sociale huurwoningen en betaalbare koopwoningen. Het Rijk stuurt namelijk op de betaalbaarheid van wonen. Meer specifiek spoort het Rijk gemeenten aan een woon(zorg)visie op te stellen. In het kader daarvan biedt artikel 5.161c van het Besluit kwaliteit leefomgeving de gemeente instrumenten om deze woningcategorieën te realiseren door het opnemen van bepalingen daarover in ofwel het omgevingsplan ofwel een BOPA.

Daarnaast kan de gemeente regels stellen bij particulier opdrachtgeverschap op grond van datzelfde artikel wanneer dat bij een ontwikkeling gewenst is. Particulier opdrachtgeverschap wil zeggen dat een particulier zelf een woning mag (laten) bouwen. Ook wanneer een groep particulieren zich heeft georganiseerd als een rechtspersoon zonder winstoogmerk of op grond van een overeenkomst, is sprake van particulier opdrachtgeverschap.
2. *Klimaatbestendig en duurzaam*
De gemeente en private partijen staan voor een grote opgave op het gebied van klimaat en duurzaamheid. Daarom heeft de gemeente bij gebiedsontwikkelingen extra aandacht voor:

- Klimaatadaptatie: door minder verharding toe te passen en groen- en waterelementen aan te leggen zorgen we ook voor een meer waterbestendige buitenruimte.
 - Energietransitie: alle gebouwen in Nederland moeten uiteindelijk verwarmd worden zonder aardgas of andere fossiele brandstoffen.
 - Circulariteit: door hergebruik van materialen kunnen we onze impact op het milieu sterk verminderen.
 - Biodiversiteit: aandacht voor flora en fauna; door natuurinclusieve toepassingen maken we de gemeente duurzaam.
3. *Een goede inpassing voor de omgevingskwaliteit van het buitengebied*
Bij ontwikkelingen in het buitengebied vindt de gemeente een goede inpassing ten behoeve van de omgevingskwaliteit heel belangrijk vanuit oogpunt van een aantrekkelijk ruimtelijk beeld. Dat wil zeggen dat realisatie van de ontwikkeling alleen is toegestaan als de private partij zijn ontwikkeling naar oordeel van de gemeente deugdelijk landschappelijk inpast volgens de "Richtlijnen erfbeplanting" van de gemeente Borsele en hij die in stand houdt. De gemeente legt de landschappelijke inpassing vast in een anterieure overeenkomst én het omgevingsplan of via voorschriften in een vergunning.
4. *Een duurzame inrichting van wegen, groen en water*
De gemeente streeft naar een aantrekkelijke woonomgeving door bij haar eigen grondexploitatie bijzondere aandacht te schenken aan de inrichting van de openbare ruimte. De gemeente verwacht dezelfde ruimtelijke kwaliteit bij private initiatieven. De gemeente legt hiervoor waarborgen vast in het omgevingsplan of via voorschriften in een vergunning. De gemeente is verantwoordelijk voor het onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente verplicht private partijen die willen aansluiten op bestaande infrastructuur of die zelf nieuwe infrastructuur willen aanleggen eenzelfde kwaliteit te hanteren. De gemeente heeft de gewenste kwaliteit vastgelegd in een "Leidraad Inrichting Openbare Ruimte 2015-2020".
5. *Groene erfafscheidingen*
Onder aantrekkelijke fysieke leefomgeving verstaat de gemeente ook een groene leefomgeving. Groene erfafscheidingen hebben de voorkeur boven schuttingen. Dit kan worden geborgd in het omgevingsplan of via voorschriften in een vergunning. Daarnaast kan de gemeente in de anterieure overeenkomst een verplichting opnemen om een beplantingsplan op te stellen volgens de "Richtlijnen uitgifte plantsoengronden" van de gemeente Borsele en de verplichting om het beplantingsplan binnen een bepaalde termijn te realiseren en dat in stand te houden.
6. *Waterberging*
Een locatieontwikkeling brengt veelal een toename van verhard oppervlak met zich mee. Dit betekent dat er ook extra waterberging moet worden gerealiseerd om het verlies aan waterbergende capaciteit te compenseren en verdroging tegen te gaan. Waterberging dient bij voorkeur binnen de locatieontwikkeling te worden gerealiseerd, maar soms is dit niet mogelijk of doelmatig. In dat geval kan een private partij een bijdrage betalen aan de gemeente zodat de gemeente de waterberging op een andere geschikte locatie kan aanleggen. In het Programma Kostenverhaal en Financiële bijdragen 2024 gemeente Borsele, staat deze mogelijkheid nader beschreven.

Regels in omgevingsplan of BOPA

- De gemeente wil de omgeving waarin wij wonen, werken en leven en het landschap mooi houden. Als de gemeente de regie van de locatieontwikkeling niet via een grondpositie in handen heeft, geeft de gemeente sturing via regels in het omgevingsplan of voorschriften in een BOPA.
- Aanvullend op het publiekrechtelijke spoor neemt de gemeente wanneer een anterieure overeenkomst gesloten is verplichtingen op in deze overeenkomst. Dit om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te waarborgen.

5.4 Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie is een gehele of gedeeltelijke vergoeding van schade die burgers of bedrijven lijden als gevolg van een rechtmatig overheidsbesluit. Een vergoeding wordt verstrekt voor schade die uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico en een burger of bedrijf onevenredig treft in vergelijking tot andere burgers of bedrijven. De schade heeft vaak betrekking op de waardedaling van een opstal, maar kan ook betrekking hebben op bijvoorbeeld omzetschade. De schade moet het rechtstreekse gevolg zijn van het besluit of de maatregel, bijvoorbeeld de bouw van een woning of aanleg van een weg. De basisregeling voor nadeelcompensatie staat in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor het omgevingsrecht is een aanvullende regeling opgenomen in afdeling 15.1 van de Omgevingswet.

Die gaat over schade die veroorzaakt wordt door een in de Omgevingswet aangewezen besluit of maatregel. In afdeling 15.1 staan de schadeoorzaken limitatief opgesomd. Voor de gemeente gaat het in de meeste gevallen om het verlenen van een omgevingsvergunning of opnemen van een regel in een omgevingsplan die rechtstreekse verplichtingen voor burgers of bedrijven bevatten. Als een omgevingsplan regelt dat voor een activiteit een omgevingsvergunning nodig is, is niet het omgevingsplan de schadeoorzaak. Dat is in die situatie de omgevingsvergunning.

Geen vergoeding voor schaduw schade en immateriële schade

Soms ontstaat er bijvoorbeeld al schade door (een voorgenomen) wijziging van het omgevingsplan voor activiteiten waarvoor nog een omgevingsvergunning nodig is. De schade in de periode totdat de vergunning is verleend, wordt schaduw schade genoemd. Dat is het negatieve effect op de waarde van onroerende zaken door de voorbereiding van een vergunning. De Omgevingswet vindt dit een normaal maatschappelijk risico, dat iedere eigenaar zelf moet dragen. De regeling nadeelcompensatie uit afdeling 15.1 van de Omgevingswet voorziet niet in vergoeding van deze schaduw schade. Ook immateriële schade, zoals verlies van woongenot, komt niet voor vergoeding in aanmerking (artikel 15.2 Omgevingswet).

Nadeelcompensatie en risicoanalyse

Nadeelcompensatie is een aspect dat de gemeente meeweegt bij de toetsing van de haalbaarheid van nieuwbouwprojecten. Om in kaart te brengen of nadeelcompensatie aan de orde is, en zo ja wat dan de hoogte van de te verwachten schade naar verwachting zal zijn, wordt een risicoanalyse nadeelcompensatie uitgevoerd. Als op grond van de analyse – dus op voorhand – heel duidelijk blijkt dat een ontwikkeling uit financieel-economisch oogpunt niet haalbaar is, maakt de gemeente een dergelijke functie in het Omgevingsplan niet mogelijk.

De gemeente spreekt met een private partij af de nadeelcompensatie die voortvloeit uit een locatieontwikkeling op voorhand inzichtelijk te maken door het opstellen van een risicoanalyse en de verplichting tot betalen van nadeelcompensatie als het zich voordoet. Een risicoanalyse kan achterwege blijven als:

- de private partij schriftelijk verklaart zich bewust te zijn van een zeker risico op nadeelcompensatie en de private partij zich door middel van een overeenkomst verbindt om nadeelcompensatie te betalen, of
- de te verwachten schade nihil is of niet voor vergoeding in aanmerking komt, of
- als al betrouwbaar en actueel vergelijkingsmateriaal beschikbaar is en de private partij zich door middel van een overeenkomst verbindt om nadeelcompensatie te betalen.

De gemeente heeft procedureregels vastgelegd over hoe zij omgaat met verzoeken om nadeelcompensatie in de “Verordening nadeelcompensatie gemeente Borsele” die met ingang van 1 januari 2024 in werking is getreden.

Nadeelcompensatie en kostenverhaal

De Omgevingswet bevat een regeling om de kosten die gemoeid zijn met de vergoeding van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk te verhalen op de private partij. Wanneer sprake is van een oorzaak in de zin van artikel 15.1 van de Omgevingswet, kan de gemeente kosten voor nadeelcompensatie publiekrechtelijk verhalen door voorschriften over de betaling van de kosten voor nadeelcompensatie op te nemen in de kostenverhaalregels in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning. Daarnaast is er een wettelijke grondslag om deze kosten privaatrechtelijk te verhalen. De gemeente doet dit op de volgende manieren:

1. Door een schadevergoedingsovereenkomst te sluiten met degene die de schadeveroorzakende activiteit verricht. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 13.3c van de Omgevingswet. Deze optie is primair bedoeld voor de situatie dat met een initiatiefnemer alleen het verhaal van de kosten van nadeelcompensatie geregeld hoeft te worden en dus niet het verhaal van overige kosten.
2. Door afspraken over verhaal van de kosten voor nadeelcompensatie op te nemen in een bredere, anterieure overeenkomst over kostenverhaal. De grondslag hiervoor is opgenomen in artikel 13.13 van de Omgevingswet.

Nadeelcompensatie

- Als er bij locatieontwikkelingen kosten van nadeelcompensatie te verwachten zijn, die voor vergoeding in aanmerking komen, wordt in principe een risicoanalyse opgesteld.

- Het opstellen van een risicoanalyse en de verplichting tot betalen van een nadeelcompensatie legt de gemeente door aan de private partij via een schadevergoedingsovereenkomst of een anterieure overeenkomst over kostenverhaal.

Hoofdstuk 6 Financiële aspecten

De gemeente voert een regisserend grondbeleid en heeft daarbij een sterke voorkeur voor actief grondbeleid. Bij actief grondbeleid voert de gemeente de grondexploitatie. Een grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan. De kosten en opbrengsten worden gefaseerd in de tijd waarbij eveneens de invloed van rente en inflatie wordt berekend. Deze is van belang voor het beoordelen van de haalbaarheid van een locatieontwikkeling en voor risico- en budgetbeheersing. Als een actieve rol voor de gemeente niet haalbaar of wenselijk is, heeft de gemeente een faciliterende rol. Ook deze rol heeft financiële gevolgen voor de gemeente.

Het Grondbedrijf van de gemeente stelt de grondexploitaties op. Het Grondbedrijf is de organisatorische eenheid binnen de gemeente die de primaire verantwoordelijkheid draagt van het te voeren grondbeleid. De gemeenteraad stelt de grondexploitatie vast en het Grondbedrijf zorgt voor de financiële administratie en bewaking van de locatieontwikkeling en voor de financiële verantwoording aan de gemeenteraad. In hoofdstuk 7 gaan we nader in op deze organisatorische kant van het grondbeleid. In dit hoofdstuk gaan we in op de financiële aspecten die een rol spelen bij actieve en faciliterende grondbeleid.

6.1 De begroting- en verantwoordingscyclus

In deze paragraaf beschrijven we op hoofdlijnen hoe de begroting- en verantwoordingscyclus van de gemeente werkt. Deze cyclus werkt namelijk door in het grondbeleid.

Verplichte verantwoordingsstukken

Het grondbeleid is een vast onderdeel van de verplichte begroting- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Artikel 186 van de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) schrijft voor dat de gemeente in haar begroting en haar jaarrekening een afzonderlijke paragraaf over het grondbeleid opneemt. De paragraaf Grondbeleid geeft de visie op het grondbeleid weer in relatie tot de wijze waarop de gemeente probeert de maatschappelijke doelen en prioriteiten van de gemeente Borsele 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):

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting.
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (indien van toepassing).
4. Een onderbouwing van de winstneming (indien van toepassing).
5. Dekking bij tekorten (indien van toepassing).
6. Beleidsuitgangspunten in relatie tot de risico's van grondzaken.

De behandeling van de begroting vindt plaats voor 15 november. De gemeente geeft daarin een vooruitblik op de inkomsten en uitgaven van het volgende jaar en neemt een meerjarenraming op voor de drie jaren die volgen op het begrotingsjaar. In de begroting geeft de gemeente antwoord op wat zij wil bereiken, wat de gemeente daarvoor gaat doen en wat dat allemaal mag kosten.

Een ander vast onderdeel van de begroting- en verantwoordingscyclus is de jaarrekening. De behandeling van de jaarrekening vindt plaats voor 15 juli. In de jaarrekening verantwoordt het college zich over de financiën van het voorgaande jaar. In de jaarrekening neemt de gemeente de kosten en opbrengsten van haar beleid op. Dat geldt dus ook voor haar grondbeleid. De gemeenteraad stelt de begroting en de jaarrekening vast.

De begroting- en verantwoordingscyclus

De begroting- en verantwoordingscyclus biedt instrumenten waarmee we de gemeenteraad informeren over de kosten en opbrengsten van haar beleid. Verplichte onderdelen in de cyclus zijn de begroting en de jaarrekening. Daarbij stellen we een paragraaf grondbeleid op die de gemeenteraad helpt in haar kaderstellende rol.

Meerjarenperspectief Grondexploitatie (hierna: MPG)

De gemeente koppelt aan de begroting en jaarrekening het Meerjarenperspectief Grondexploitatie. Het MPG geeft informatie over de actuele voortgang van de grondexploitaties van de gemeente. In het MPG kijkt de gemeente terug op het afgelopen jaar en kijkt vooruit naar de komende jaren. De te verwachten ontwikkelingen vertaalt de gemeente op deze manier financieel. Volgens het BBV zijn wij verplicht om jaarlijks een herziening van de grondexploitatiebegroting te laten plaatsvinden en te laten vaststellen door de gemeenteraad (paragraaf 2.3 – “De Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken”).

Tussentijdse rapportage

De Gemeentewet en het BBV schrijven niet verplicht voor dat de gemeente tussentijdse rapportages opstelt. De gemeente kent echter wel een tussentijdse rapportage, de programmarapportage die ook wel bekend is als de ProRap. Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet en haar financiële verordening, conformeert de gemeente zich aan het jaarlijks opstellen van de ProRap. De ProRap is een rapportage op hoofdlijnen die aansluit bij de begroting. Via de ProRap rapporteert het college jaarlijks aan de gemeenteraad wat de (financiële) status is van het voorgenomen beleid. De behandeling van de ProRap vindt plaats in de laatste raadsvergadering van het jaar. De gemeente hanteert de maand oktober als peildatum voor deze rapportage.

Uiteenzetting in de tijd

De begroting- en verantwoordingscyclus van de gemeente kan als volgt globaal weergegeven worden:



6.2 Waardering en verslaglegging

De commissie Besluit Begroting en Verantwoording (commissie BBV) heeft in 2019 een “Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken” (Notitie BBV) opgesteld. Op 5 december 2023 heeft de commissie BBV de Notitie BBV geactualiseerd en gepubliceerd in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024. In de Notitie BBV zijn de regels over de waardering en de verslaglegging voor zowel actief en faciliterend grondbeleid vastgelegd. Onderstaand volgt een toelichting op de waarderings- en verslaglegging voor:

- Bouwgronden in exploitatie (BIE)
- Strategische gronden
- Faciliterend grondbeleid

6.2.1 Bouwgrond in exploitatie (BIE)

Als de gemeente een BIE voert, gaat het om het voeren van een grondexploitatie in de uitvoeringsfase van een ontwikkeling. Het BBV omschrijft BIE als “gronden in eigendom van een provincie onderscheidenlijk een gemeente, waarvoor provinciale staten onderscheidenlijk de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld”. Grond kan dus pas als BIE worden aangemerkt als de gemeente die grond wil gebruiken voor een concrete locatieontwikkeling. De gronden van de gemeente (inclusief eventuele opstallen) bevinden zich in het transformatieproces om te worden omgevoerd tot bouwrijpe grond met het oogmerk om (opnieuw) te worden bebouwd. BIE onderscheidt zich om die reden van overige grond in eigendom van de gemeente. Die overige grond behoort niet tot een grondexploitatie en vraagt om een andere administratieve verwerking en andere dekkingsmiddelen.

Startpunt BIE

De vaststelling van de grondexploitatie door de gemeenteraad is het startpunt van een BIE. De grondexploitatie is de financiële vertaling van een ruimtelijk plan. De gemeenteraad heeft op grond van de Gemeentewet het budgetrecht. Om die reden geeft de gemeenteraad een totaalkrediet af voor de investeringen die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en activeert we kosten en schrijven we ze bij op de voorraadpositie op de balans.

Toerekening overige kosten

Wanneer grond door het raadsbesluit kwalificeert als BIE, waardeert de gemeente Borsele die grond tegen de vervaardigingsprijs. Dat betekent dat niet alleen de verkrijgingsprijs van de grond rechtstreeks kan worden toegerekend aan de samenstelling van de grondexploitatie. Ook overige kosten kunnen

we activeren. Het BBV stelt dan wel als voorwaarde dat die kosten rechtstreeks aan de vervaardiging kunnen worden toegerekend. Dit betekent dat de gemeente de keuze heeft om directe kosten die samenhangen met de BIE *wel of niet* als onderdeel van de BIE te activeren. Het BBV laat ruimte om directe kosten apart op te nemen onder materiële vaste activa.

Wij kiezen ervoor om de directe kosten die samenhangen met de BIE als onderdeel daarvan te activeren. De gemeente activeert de verkrijgingsprijs van de gronden en de overige kosten per grondexploitatie op de post 'onderhanden werk' tezamen als vervaardigingsprijs. Wanneer de gemeente Borsele de vervaardigingskosten bepaalt, moet zij aansluiten op de verhaalbare kostensoorten die de wetgever in het Omgevingsbesluit heeft opgenomen. De kostensoortenlijst is namelijk het uitgangspunt voor de grondexploitatieberekening ten behoeve van de waardering van de BIE in de gemeentelijke jaarrekening. Wij kunnen dus maximaal deze kostensoorten toerekenen aan de BIE.

Bovenwijkse voorzieningen bij BIE

Een bovenwijkse voorziening is een voorziening die aan meerdere nieuwbouwplannen of aan de bestaande bebouwing in de gemeente ten goede komt. Bovenwijkse voorzieningen rekenen wij naar rato toe aan de BIE. De gemeente activeert het toe te rekenen deel als 'onderhanden werk'. Wanneer een bovenwijkse voorziening via de PPT-criteria niet alleen toe te rekenen is aan een of meerdere BIE's, maar ook aan warme gronden, is het de gemeente Borsele niet toegestaan dat kostendeel op te nemen als 'voorraad onderhanden werk'. Warme gronden zijn gronden waarbij de waarde niet alleen meer bepaald wordt door het actuele gebruik en het geldende omgevingsplan, maar ook door verwachte ontwikkelingsmogelijkheden (zie ook paragraaf 6.2.2).

Actieve grondexploitaties en de Notitie BBV

Naast de voorschriften die hiervoor specifiek aan bod zijn gekomen, voldoen onze grondexploitaties aan de overige voorschriften van de Notitie BBV. Dit betekent onder andere het volgende:

- We hanteren als looptijd van een grondexploitatie de richtlijn van 10 jaar. Hiervan kunnen we gemotiveerd afwijken, mits de gemeenteraad de afwijking autoriseert. Voorwaarde is wel dat er aanvullende voorwaarden worden opgenomen. Deze voorwaarden beogen de risico's die met een langere termijn van 10 jaar gepaard gaan te beperken. De (motivering van de) afwijking dient daarnaast verantwoord te worden in de begroting en de jaarstukken. We moeten ervoor zorgen dat de afwijking BBV-bestendig is.
- We actualiseren jaarlijks alle grondexploitaties en leggen ze daarna voor aan de gemeenteraad ten behoeve van de juiste waardering in de jaarrekening. Het jaarlijks actualiseren en voorleggen sluit aan bij de gemeentelijke begrotingssystematiek uit het BBV. De invulling van een voorgenomen locatieontwikkeling waarvoor een grondexploitatie is vastgesteld kan tussentijds wijzigen, bijvoorbeeld de omvang en samenstelling van het aantal te realiseren woningen. In de gemeente Borsele gebeurt dit jaarlijks door vaststelling van de jaarrekening met het daaraan gekoppelde Meerjarenperspectief Grondexploitatie (MPG).
- De ambtelijke uren die gerelateerd zijn aan de grondexploitaties worden op de betreffende projecten verantwoord.

Bouwgrond in exploitatie (BIE)

- | |
|---|
| • De vaststelling van grondexploitaties en de actualisatie daarvan is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Met het vaststellen ervan verleent de raad een investeringsbudget voor de investeringen die in de grondexploitatie begroot zijn. |
| • We activeren de directe kosten die samenhangen met de BIE als onderdeel daarvan. De gemeente activeert de verkrijgingsprijs van de gronden en de overige kosten per grondexploitatie op de post 'onderhanden werk' tezamen als vervaardigingsprijs. |
| • Kosten van bovenwijkse voorzieningen rekenen we naar rato toe aan de BIE. Het toe te rekenen deel activeren we als onder handen werk. |
| • Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de Notitie BBV. |

Vorbereidingskosten voorafgaand aan een BIE

Het voorbereiden van een grondexploitatie (BIE) vergt capaciteit, tijd en geld. Dit betekent dat de gemeente voorafgaand aan de vaststelling van de BIE voorbereidingskosten maakt, die nog niet op de voorraad onderhanden werk kunnen worden geactiveerd. De BIE is immers tot de vaststelling nog niet operationeel. Het beschikbaar stellen van een dergelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van

de gemeenteraad. Voorbeelden van dergelijke voorbereidingskosten zijn kosten van het ambtelijk apparaat en onderzoekskosten.

Wanneer de gemeente voorbereidingskosten maakt voorafgaand aan een vast te stellen BIE en die wil toerekenen aan de grondexploitatie, activeren we deze volgens het BBV als immateriële vaste activa. De verantwoording over voorbereidingskredieten vindt plaats in de begroting en jaarrekening. De kosten die ten laste van een voorbereidingskrediet komen, activeert de gemeente volgens de voorwaarden die genoemd zijn in de Notitie BBV. Hiervoor is een raadsbesluit nodig. Vanwege het feit dat het maken van voorbereidingskosten valt onder hetzelfde mandaat waarmee de gemeente strategische gronden kan verwerven, verwijzen we voor een nadere uitwerking naar § 6.2.2 van deze nota.

Er bestaat een kans dat de gemeente Borsele voorbereidingskosten maakt voor een potentiële grondexploitatie, zonder dat dit leidt tot een vastgestelde grondexploitatie. Dit kan zich voordoen wanneer bijvoorbeeld uit het voorbereidende onderzoek blijkt dat het project financieel en/of ruimtelijk niet haalbaar is. In dat geval moeten we de voorbereidingskosten afboeken ten laste van de Reserve Grondbedrijf.

Vorbereidingskosten

- Voorbereidingskosten activeren we volgens de voorwaarden van de Notitie BBV. Het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de gemeenteraad.
- De voorfinanciering van voorbereidingskosten vallen onder het strategisch verwervingsbudget zoals vermeld in § 6.2.2.

Verplichte winst- en verliesneming

In de Notitie BBV is vastgelegd dat gemeenten tussentijds winst moeten nemen uit hun grondexploitatie op basis van de POC-methode (Percentage of Completion). De POC-methode is een concrete invulling van het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel. Dit betekent dat er winst moet worden genomen zodra er voldoende zekerheid is dat er winst genomen kan worden. Dit is het geval als wordt voldaan aan de volgende punten:

- het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat en
- de grond moet zijn verkocht en
- de kosten zijn gerealiseerd.

De Notitie BBV schrijft daarnaast ook voor dat gemeenten direct een voorziening dienen te treffen tegen (begrote) verliezen op het resultaat van een grondexploitatie. De reden hiervoor is het voorkomen van onbeheersbare risico's. De voorziening wordt binnen de gemeente Borsele gevormd ten laste van de Reserve Grondbedrijf. Dat betekent dat we winsten en verliezen rechtstreeks toevoegen of onttrekken aan de Reserve Grondbedrijf. Een dergelijke voorziening is te beschouwen als een waardecorrectie op de actiefpost 'bouwgronden in exploitatie'. Om die reden wordt voorgeschreven dat deze voorziening onder deze post moet worden opgenomen en toegelicht in de paragraaf grondbeleid van de balans.

Winst- en verliesneming

We handelen op het gebied van tussentijdse winst en verliesneming volgens de Notitie BBV. De te nemen tussentijdse winst berekenen we conform de POC-methode. Indien sprake is van tussentijdse winst en verliesneming komen deze ten bate of ten laste van de Reserve Grondbedrijf.

6.2.2 Strategische gronden

Strategische gronden zijn gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen. Het komt voor dat de gemeente gronden verwerft met het oog op toekomstige ontwikkelingen, maar nog niet in exploitatie kan nemen. Deze gronden worden op de balans opgenomen als Materiële Vaste Activa.

Warme gronden

Uitgangspunt bij nieuwe aankopen is dat de gronden na aankoop direct worden afgewaardeerd naar de waarde in huidige bestemming, of dat de gronden tegen de aankoopwaarde van 'warme grond' op de balans blijven staan. Voor waardering als warme grond gelden de strikte criteria van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Afwaardering naar de waarde volgens de geldende bestemming van dergelijke gronden kan achterwege blijven als aan onderstaande cumulatieve voorwaarden wordt voldaan en kan worden uitgegaan van de toekomstige bestemming in plaats van de geldende bestemming:

- de gronden moeten deel uitmaken van een door de raad vastgestelde omgevingsvisie of programma voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd én;
- de (toekomstige) bestemming(en)/functies (ontwikkeling) betreffende het plangebied dien(en)t goed onderbouwd te worden én;
- de gebiedsontwikkeling mag niet zodanig conflicteren met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid én;
- de visie/het masterplan mag niet strijdig zijn met beleid van de provincie en/of rijk én;
- periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelmogelijkheden.

Deze criteria zorgen voor een financieel solide werkwijze bij het aankopen en waarderen van gronden.

Strategisch verwervingsbudget

De gemeenteraad mandateert het college van burgemeester en wethouders om voor een bedrag van maximaal € 2.000.000, - per jaar snel en daadkrachtig aankopen met een strategisch karakter te kunnen doen (zie ook paragraaf 4.1.1). De rentelasten en beheerskosten worden in het collegevoorstel afgedekt. Het college informeert de gemeenteraad vertrouwelijk direct na iedere aankoop. Voor de voorbereidingskosten voorafgaand aan een BIE geldt hetzelfde, met dien verstande dat de voorbereidingskosten in het collegevoorstel worden voorgelegd. De formalisering van de aankopen door de gemeenteraad en de gemaakte voorbereidingskosten, vindt één keer per jaar achteraf plaats tijdens een openbare raadsvergadering. Het bedrag van € 2.000.000, - is budgettair neutraal in de begroting van de gemeente opgenomen. Dit mandaat wordt vastgelegd in de financiële verordening van de gemeente.

Strategische gronden	
•	Strategische gronden waarderen we tegen de aankoopwaarde of waarderen we af naar huidige bestemmingswaarde 'warme gronden'
•	De gemeenteraad verleent financieel mandaat aan het college van B&W voor strategische grondverwerving ter hoogte van € 2.000.000,00 per jaar.
•	Het college informeert de gemeenteraad vertrouwelijk direct na iedere aankoop en legt één keer per jaar achteraf over de aankopen verantwoording af aan de gemeenteraad in een openbare raadsvergadering.

6.2.3 Faciliterend grondbeleid

Als sprake is van een faciliterende locatieontwikkeling dan voert een private partij de grondexploitatie. De gemeente maakt in dat geval ook kosten, zoals bijvoorbeeld ambtelijke inzet voor het voeren van een planologische procedure of onderzoekskosten. De kosten en opbrengsten die verband houden met faciliterend grondbedrijf worden financieel technisch via de Algemene Dienst van de begroting verantwoord.

6.3 Risicomanagement en reserves

6.3.1 Risicomanagement

Locatieontwikkelingen zijn altijd omgeven met de nodige risico's, maar ook kansen. Het optreden van risico's of kansen heeft invloed op de oorspronkelijk verwachte resultaten van projecten. Door jaarlijks bij de herziening van de grondexploitaties de risico's en kansen te identificeren en te analyseren kunnen de juiste beheersmaatregelen getroffen worden. Hierdoor wordt de kans op onverwachte, aanzienlijke financiële tegenvallers tot een minimum beperkt. Deze risicoanalyses zijn onderdeel van de jaarlijkse rapportage over de grondexploitaties en vormen één van de inputfactoren voor het bepalen van de noodzakelijke omvang van de Reserve Grondbedrijf.

Risicomanagement
Bij de jaarlijkse actualisatie van grondexploitaties voeren we per plan een risicoanalyse uit. Indien noodzakelijk treffen we beheersmaatregelen voor de risico's.

6.3.2 Reserve Grondbedrijf

De begroting en jaarrekening maken melding van een reserve weerstandsvermogen bouwgrondexploitaties. Deze reserve wordt in het algemeen en hierna aangeduid als de Reserve Grondbedrijf. De Reserve Grondbedrijf is een bestemmingsreserve en onderdeel van het eigen vermogen. Dit is nodig om transparant te kunnen handelen. De mutaties in de Reserve Grondbedrijf zijn budgettair neutraal voor de Algemene Dienst. Deze neutraliteit komt onder druk te staan als de Reserve Grondbedrijf uitgeput zou raken. In dat geval zal de reserve moeten worden aangevuld uit de Algemene Reserve van de gemeente.

Het doel van de Reserve Grondbedrijf is:

- Extra en goed inzicht geven in de financiële geldstromen die met grondexploitaties gemoeid zijn.
- Opvangen van tegenvallende resultaten uit lopende grondexploitaties.
- Financiële buffer om nieuwe locatieontwikkelingen aan te kunnen pakken, waaraan risico's zitten.

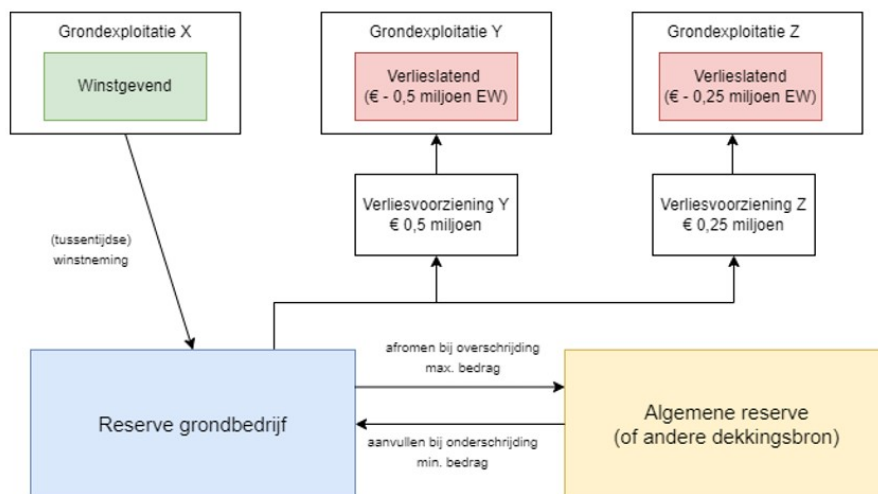
De Reserve Grondbedrijf wordt op de volgende manieren worden aangevuld:

- (Tussentijdse) winstneming van winstgevende grondexploitaties.
- Storting vanuit het de Algemene Reserve (of andere dekkingsbron) als de stand van de Reserve Grondbedrijf onder het vastgestelde minimumbedrag (zie paragraaf 6.3.3.) komt waardoor risico's van nieuwe locatieontwikkelingen niet meer goed opgevangen kunnen worden.

De Reserve Grondbedrijf wordt op de volgende manieren aangewend:

- Het treffen van een verliesvoorziening om het verlies van een verlieslatende grondexploitaties af te dekken
- De afboekingen van de waardevermindering van strategische gronden zoals vermeld in paragraaf 6.2.2.
- Afboeking van voorbereidingskosten voor projecten die niet hebben geleid tot een grondexploitatie of kostenverhaal.
- Storting vanuit de Reserve Grondbedrijf in de Algemene Reserve als er sprake is van een overschrijding van het vastgestelde minimumbedrag (zie paragraaf 6.3.3.) dat nodig is om risico's op te kunnen vangen.
- Betaling van de jaarlijks verschuldigde vennootschapsbelasting.

Onderstaande afbeelding geeft een schematische weergave van de werking van de Reserve Grondbedrijf:



Reserve Grondbedrijf

- Binnen het Grondbedrijf bestaat de Reserve Grondbedrijf. De reserve is onderdeel van de Algemene Reserve, maar wel apart gelabeld.
- De Reserve Grondbedrijf geeft inzicht in de geldstromen die met grondexploitaties gemoeid zijn, vangt tegenvallende resultaten op uit lopende grondexploitaties en fungeert als financiële buffer.

6.3.3 Minimumbedrag Reserve Grondbedrijf

De minimale omvang van de Reserve Grondbedrijf is vastgesteld op € 3.000.000. Als de Reserve Grondbedrijf door de jaarlijkse mutaties boven dit bedrag uitkomt, roomt Team Financiën het meerdere af bij de jaarcyclus naar de Algemene Reserve van de gemeente.

De gemeente verwacht nu en in de nabije toekomst een aantal locatieontwikkelingen die een hoger risiconiveau hebben. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat de gemeente in de Zeeuwse Woondeal 2023 afspraken heeft gemaakt over het bouwen van meer betaalbare woningen en sociale huurwoningen. Daarnaast zijn grondexploitaties onderhevig aan markt- en conjuncturele risico's, waarop zeer beperkt invloed uit te oefenen is. Denk bijvoorbeeld aan prijsstijging van lonen en bouwmaterialen, duurzaamheidseisen, stand van de hypotheekrente.

Echter, bij vaststelling van deze nota blijkt voor de gemeente het minimum van € 3.000.000 te volstaan. Dat maakt dat de gemeente Borsele de minimale omvang van de reserve voorlopig gelijk houdt. Mocht in de toekomst vanwege aantoonbare markt- en/of conjuncturele risico's het minimumbedrag niet meer toereikend blijken te zijn, dan zullen we nagaan op welke manier de reserve de grootte van dergelijke risico's kan afdekken.

Minimumbedrag reserve

De minimale hoogte van de Reserve Grondbedrijf is € 3.000.000,00. Bij de vaststelling van deze nota volstaat de hoogte voor de nabije toekomst. Jaarlijks evalueren we de hoogte van de reserve bij de vaststelling van de jaarrekening. Bij een overschrijding van dit bedrag roomt Financiën dit meerdere af bij de jaarrekeningcyclus naar de Algemene Reserve.
--

6.3.4 Reserve Kwaliteit Openbare Ruimte

De Reserve Kwaliteit Openbare Ruimte (KOR) is in het verleden gevormd om voorzieningen, die niet aan een exploitatie zijn toe te rekenen, te betalen.

Volgens het nog vast te stellen Programma kostenverhaal en financiële bijdragen zal een andere wijze van toerekening en betaling plaats zal vinden. In verband hiermee zal de reserve KOR worden afgebouwd.

Reserve KOR

De reserve KOR is in het verleden gevormd om niet toe te rekenen voorzieningen te betalen. De reserve KOR zal worden afgebouwd.

Hoofdstuk 7 Organisatie samenwerking

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische kant van het grondbeleid. We belichten de rollen, de verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen tussen de bestuursorganen van de gemeente (het college en de gemeenteraad) en de ambtelijke organisatie.

7.1 Rolverdeling gemeenteraad en college

De gemeenteraad stelt de kaders voor het grondbeleid vast. Het college geeft binnen deze kaders uitvoering aan de omgevingsambities of beleidsdoelstellingen die volgen uit de specifieke beleidsdocumenten.

7.1.1 Rol gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het grondbeleid van de gemeente. De raad heeft het budgetrecht, wat inhoudt dat de raad bevoegd is budget beschikbaar te stellen, bijvoorbeeld voor het aankopen van grond, het vaststellen van een grondexploitatie of het beschikbaar stellen van een voorbereidingskrediet.

7.1.2 Rol college

Het college is bevoegd bij de uitvoering van het grondbeleid privaatrechtelijke overeenkomsten aan te gaan. Het college informeert de raad vooraf wanneer de raad daarom vraagt of wanneer het privaatrechtelijk handelen ingrijpende gevolgen voor de gemeente kan hebben. Dan kan de raad wensen en bedenkingen ter kennis van het college brengen.

Daarbij geldt wel dat vanwege het budgetrecht van de raad binnen de financiële kaders van de gemeente (grondexploitatie, de regelgeving in de financiële verordening) moet worden gehandeld.

7.1.4 Schematisch overzicht rolverdeling

Het schema hieronder geeft op hoofdlijnen de rolverdeling die we hierboven beschreven weer:

Activiteit	Gemeenteraad	College
Grondbeleid	- Vaststellen Nota Grondbeleid - Goedkeuren Programma Kostenverhaal	- Uitvoering geven aan grondbeleid - Vaststellen Programma Kostenverhaal
Grondexploitatie	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties - Afsluiten grondexploitaties	- Aanvragen (voorbereidings-) Budget - Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties - Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties - Sluiten overeenkomsten
Kostenverhaal en financiële bijdragen	Vaststellen kostenverhaalsregels en regels m.b.t. financiële bijdragen in Omgevingsplan	- Sluiten overeenkomsten kostenverhaal en overeenkomsten financiële bijdragen (anterieur en posterieur) - Vaststellen kostenverhaalsregels en regels m.b.t. financiële bijdragen in Omgevingsplan, voor zover ze vallen onder de delegatiebevoegdheid van het college - Vaststellen kostenverhaalsvoorschriften en voorschriften financiële bijdragen bij een BOPA
Verwerving	- Beschikbaar stellen budget voor verwerving - Vestigen voorkeursrecht - Toepassen onteigening	- Vestigen voorlopig voorkeursrecht - Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures - Sluiten van overeenkomsten
Uitgifte en verkoop	Vaststellen Nota Grondbeleid waarin beleid voor uitgiftes en uitgangspunten grondprijzen is verwoord	- Vaststellen uitgiftevoorwaarden, uitgifteprotocol, grondprijzenbrief - Verkoop van gronden en gebouwen in eigendom, vestiging erfpacht/ opstalrecht - Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer of gebruik geven/ nemen van gronden, bouwwerken en gebouwen
Sturing en verantwoording	- Controleren voortgang projecten - Vaststelling begroting en jaarrekening	Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties

7.1.3 Ambtelijke organisatie

Grondbedrijf

Zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven is het Grondbedrijf organisatorisch gezien de eenheid die belast is met het grondbeleid en de grondexploitaties. Het Grondbedrijf is de gemeentelijke dienst die belast is met de verwerving en verkoop van grond, evenals de exploitatie van daartoe aangegeven terreinen, met eventueel daarop aanwezige gebouwen. De tegenhanger van het Grondbedrijf is de Algemene Dienst. Het Grondbedrijf is ondergebracht bij domein Ruimte.

Het Grondbedrijf houdt zich primair bezig met het tot ontwikkeling brengen van gronden waarbij omgevingsambities gerealiseerd worden, met alle activiteiten die daarbij komen kijken.

Verder ondersteunt het Grondbedrijf de organisatie met kennis en kunde op het gebied van gebiedsontwikkeling en grondzaken.

Het Grondbedrijf zet zich ook in om het proces van gebiedsontwikkeling efficiënt en transparant te laten verlopen en zorgt voor een goede informatievoorziening vanuit het Grondbedrijf. De manier waarop deze informatievoorziening en verslaglegging is ingericht beschreven wij in hoofdstuk 6 van deze nota.

Samenwerking binnen domein Ruimte

De Omgevingswet stelt hoge eisen aan de samenhang tussen de omgevingskwaliteit van de fysieke leefomgeving en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Enerzijds maken we regels voor de fysieke leefomgeving in de vorm van een omgevingsplan of een BOPA. Anderzijds stellen we in het privaatrechtelijke spoor overeenkomsten op voor kostenverhaal en financiële bijdragen waarbij ook locatie-eisen kunnen worden gesteld. Dat vergt binnen de gemeentelijke organisatie een goede afstemming. In de gemeente Borsele werken de medewerkers die zich hiermee bezighouden nauw samen in één domein, het domein Ruimte.

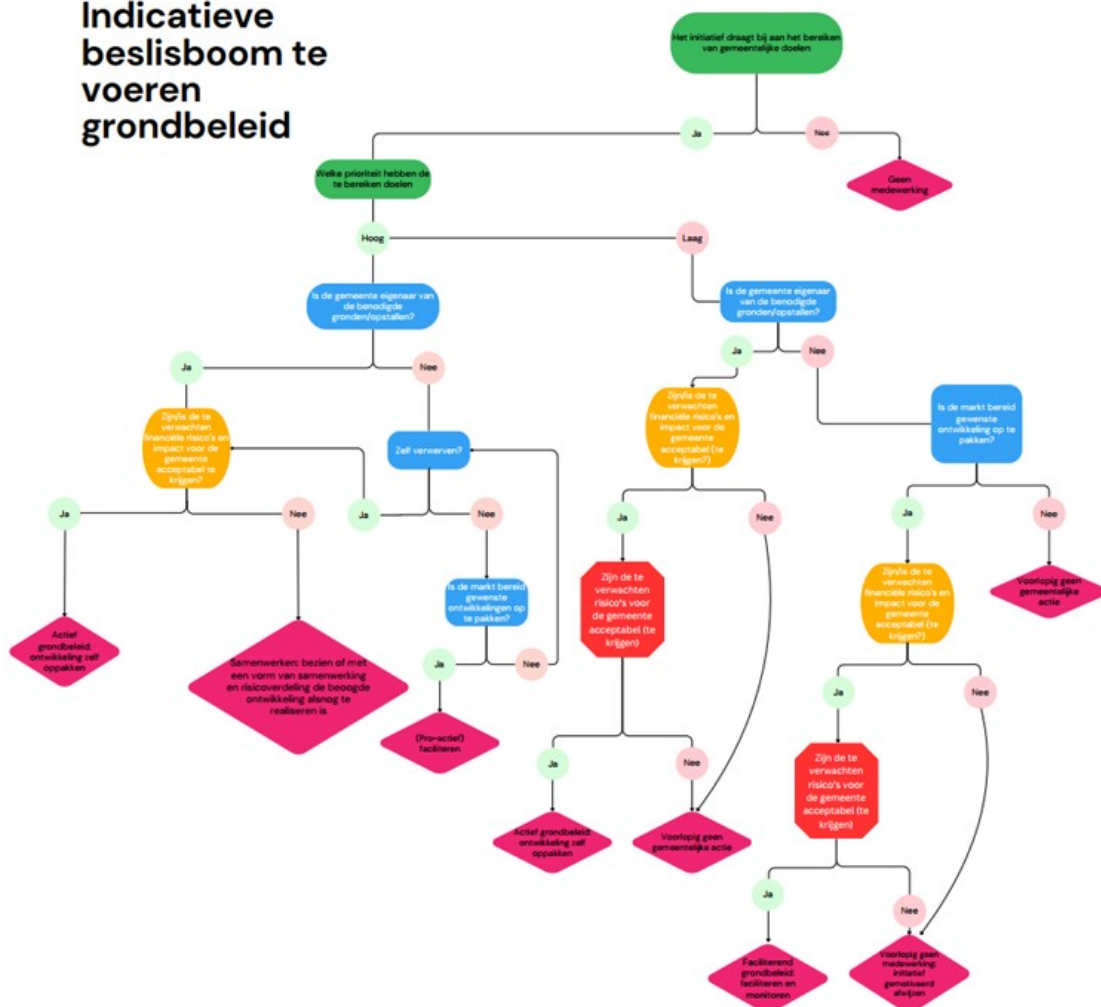
aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 9 januari 2025,

*de griffier,
P.J.M. de Vree*

*de voorzitter,
G.M. Dijksterhuis*

Bijlage 1 Afwegingskader te voeren grondbeleid

Indicatieve beslisboom te voeren grondbeleid



Bijlage 2 Juridisch kader grondbeleid

In deze bijlage geven we de wet- en regelgeving weer die van invloed is op het gemeentelijk grondbeleid.

Aanbesteding

De gemeente krijgt te maken met Europese aanbestedingsrichtlijnen als een overheidsopdracht Europees aanbesteed moet worden. De overheidsopdracht kan betrekking hebben op Werken, Leveringen of Diensten. De gemeente heeft een aanbestedingsplicht wanneer de opdracht voor de aanleg van Werken boven de Europese drempelwaarde uitkomt. De actuele drempelwaarden zijn te vinden op de websites van Europa Decentraal en PIANOo Expertisecentrum aanbesteden. De aanbestedingsrichtlijnen hebben geen rechtstreekse werking. Daarom zijn de aanbestedingsrichtlijnen verwerkt in de Aanbestedingswet 2012. Werken onder het drempelbedrag moeten wel voldoen aan de algemene beginselen van Europese wet- en regelgeving over aanbesteden; de gemeente moet transparant handelen. Dat houdt in dat de gemeente de 'Inkoop- en Aanbestedingsregeling gemeente Borsele 2020' toepast.

Aanbesteding bij gebiedsontwikkeling

Wanneer de gemeente bij gebiedsontwikkeling een samenwerking heeft met een ontwikkelaar voert deze soms namens of in opdracht van de gemeente werk uit in het openbaar gebied. De marktpartij moet zich in dat geval houden aan de aanbestedingsregels die voor de gemeente zouden gelden. De gemeente regelt dit in de samenwerkings- of anterieure overeenkomst. We noemen dat "het doorleggen van de aanbestedingsregels". Het doorleggen van de aanbestedingsplicht is niet toegestaan wanneer de gemeente kan kiezen om ook een andere partij dan de ontwikkelaar in haar plaats een dienst te laten verrichten. Die keuzemogelijkheid is er wanneer de gemeente alle grond in eigendom heeft.

Gronduitgifte is in principe niet aanbestedingsplichtig. Dit wordt anders wanneer de gemeente in het kader van de ontwikkeling in overeenkomsten eisen stelt die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader en zich feitelijk gedraagt als opdrachtgever/aanbestedende dienst tegenover de ontwikkelaar. Dit geldt ook wanneer de gemeente een bouwplicht oplegt in haar uitgiftevoorwaarden.

Staatssteun

Op 19 mei 2016 publiceerde de Europese Commissie een nieuwe mededeling over de uitleg van het begrip staatssteun. Ook in de gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan sprake zijn van staatssteun, waarmee deze mededeling ook van invloed kan zijn op het gemeentelijk grondbeleid. De mededeling geeft onder meer aan dat de overheid moet handelen volgens het "beginsel van de investeerder (handelend) in een markteconomie" ('Market Economy Investors' (MEI) principe. Dit houdt in dat een overheid zich moet afvragen wat een particuliere investeerder bij een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden. Bij gebiedsontwikkeling is één van de methoden om toepassing te geven aan dit principe het (laten) uitvoeren van een taxatie door een onafhankelijk en gekwalificeerd deskundige. De taxatie moet verder plaatsvinden op basis van algemeen aanvaarde marktindicaties en taxatiecriteria. Als een gemeente zich niet aan het MEI-principe houdt, kan er mogelijk sprake zijn van bevoordeling door de gemeente. Bevoordeling is bijvoorbeeld het onder de marktwaarde verkopen of boven de marktwaarde aankopen van grond, het verlenen van een subsidie of een korting. In zo'n geval spreken we van staatssteun. Aan de 5 criteria voor het verlenen van staatssteun moet dan overigens wel cumulatief worden voldaan. Wanneer sprake is van staatssteun betreft dit overigens niet direct ongeoorloofde staatssteun. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk waarbij de commissie staatssteun toestaat.

Wet Bibob

De gemeente heeft op 14 maart 2023 de "Beleidsregel Wet Bibob gemeente Borsele 2023" vastgesteld. Dit met het oog op het nader invullen van doelstelling van de "Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur" (Wet Bibob). De doelstellingen zijn enerzijds het waarborgen van de integriteit van het bestuursorgaan, anderzijds het voorkomen van onbewust faciliteren van criminele activiteiten. Hoofdstuk 7 van de beleidsregel gaat over privaatrechtelijke transacties (vastgoedtransacties waarbij de gemeente partij is). De beleidslijn schrijft voor dat de gemeente de wederpartij bij de start van onderhandelingen informeert dat een (Bibob-)toets kan worden verricht.

We nemen ook een bepaling in overeenkomsten op. Deze houdt in dat als de uitkomst van een Bibob-toets onvoldoende waarborgen oplevert voor de integriteit, de gemeente de onderhandelingen met de wederpartij kan afbreken en afzien van het sluiten van een overeenkomst of een bestaande overeenkomst ontbinden zonder dat de gemeente gehouden is om een schadevergoeding te betalen.

Wet open overheid

De Wet open overheid regelt het recht voor burgers (en onderzoekers) op openbaarheid van informatie van de overheid. Voor grondbeleid zijn vertrouwelijkheid van financiële afwegingen en onderhandelingen van belang. In verband hiermee zijn er uitzonderingen op de openbaarheid van toepassing en is het (tijdelijk) opleggen van geheimhouding soms noodzakelijk. Twee van de uitzonderingen die de wet noemt die in ieder geval relevant zijn:

1. Het voorkomen dat het financieel belang van de gemeente wordt geschaad in het kader van toekomstige contractvorming (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b);
2. Het beschermen van concurrentiegevoelige bedrijfsgegevens (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder f).

Wet op de vennootschapsbelasting

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor vennootschapsbelasting (Vpb). Concreet betekent dit dat de gemeente Vpb moet betalen voor haar grondbedrijf, voor zover zij daarmee een onderneming drijft.

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. Grond die de gemeente als bouwgrond verkoopt 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 ook om dat de koper (objectief aantoonbaar) van plan is de bestemming te realiseren. 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 bouwkvavels valt vanwege het bouwrijp maken van het gebied in de btw.

Grondbeleid en het privaatrecht

Voor het privaatrechtelijk handelen van de gemeente geldt dat zij in beginsel contractsvrijheid heeft, mits haar handelen niet in strijd is met geldende wet- en regelgeving en de redelijkheid en billijkheid. Dit geldt overigens ook voor iedere andere partij.

De contractsvrijheid wordt voor de gemeente bovendien begrensd door de vraag of zij het privaatrecht wel mag toepassen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De vraag doet zich voor of de gemeente het privaatrecht mag toepassen in plaats van of naast het publiekrecht. De gemeente heeft daarbij niet altijd de vrije keuze.

Soms voorziet een wet al in het antwoord op de vraag of het privaatrecht mag worden toegepast en er onderhandeld en gecontracteerd mag worden. Wanneer dat niet het geval is, is de in de jurisprudentie gevormde zogenoemde 'doorkruisingsleer' het toetsingskader. Dit is een uitgebreid leerstuk. In principe houdt dat in dat de gemeente alleen van het privaatrecht gebruik mag maken wanneer zij daarmee het publiekrecht niet op onaanvaardbare wijze doorkruist. Dat betekent dat de gemeente voor het starten van onderhandelingen moet nagaan of de privaatrechtelijke weg wel mag worden bewandeld.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Gemeenten zijn verder gehouden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als zij privaatrechtelijk opereren. Dat staat in artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek. Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad een arrest gewezen (het Didam I-arrest) waarin het gelijkheidsbeginsel verder wordt uitgewerkt ten aanzien van de keuze van een samenwerkingspartner.

Ook voor die datum golden overigens de beginselen van behoorlijk bestuur. Wanneer meerdere partijen interesse bij de gemeente kenbaar hadden gemaakt voor bepaalde gronden moest de gemeente partijen op basis van deze beginselen gelijk behandelen en zorgvuldig met hun belangen omgaan. De gemeente moest op grond van transparante en objectieve criteria kunnen motiveren waarom ze een keuze voor een bepaalde partij maakte.

Vanaf het moment dat de Hoge Raad het Didam I-arrest had gewezen, heeft Nederlands hoogste rechtscollege bevestigd dat het onbeperkt één-op-één uitgeven van gronden niet is toegestaan en is het gelijkheidsbeginsel nader uitgewerkt.

Het arrest is niet alleen van toepassing op de verkoop van gemeentelijke onroerende zaken. Uit rechtspraak van latere datum blijkt dat het arrest ook van toepassing is op (erf)pacht, bruikleen, grondruil, huur en (natuur)-beheer. Nagenoeg zeker is dat de regels van het arrest ook bij het vestigen van een opstalrecht van toepassing zijn.

Recente rechtspraak kleurt bovendien meer in hoe het gelijkheidsbeginsel zich verhoudt tot het vertrouwensbeginsel. Er worden namelijk zaken aan de rechter voorgelegd waarbij deze beginselen met elkaar botsen. Het is dan aan de rechter om belangen af te wegen en te bepalen welk beginsel in die zaak prevaleert. Daarnaast is sinds het wijzen van het Didam I-arrest herhaaldelijk de vraag aan de orde geweest wat het gevolg was van het niet naleven van de Didam-regels van overeenkomsten die gesloten zijn vóór het Didam I-arrest. Leidt dat tot nietigheid of vernietigbaarheid van een gesloten overeenkomst?

Op 15 november 2024 heeft de Hoge Raad daarover uitsluitel gegeven in het Didam II-arrest. De Hoge Raad oordeelt dat de Didam-regels ook van toepassing zijn op handelen van een overheidslichaam dat heeft plaatsgevonden voorafgaand aan het Didam I-arrest. Verder stelt de Hoge Raad dat een koopovereenkomst die in strijd met de Didam-regels is gesloten, niet nietig of vernietigbaar is.

Een overheidslichaam dat in strijd met de regels uit het Didam I-arrest overgaat tot verkoop van een onroerende zaak, handelt in beginsel onrechtmatig tegenover een (potentiële) gegadigde die bij die verkoop ten onrechte geen gelijke kans heeft gekregen. Op die grond kan een overheidslichaam schadelijk zijn jegens die gegadigde. Er kan onder omstandigheden ook aanleiding bestaan om op vordering van de gegadigde het overheidslichaam op grond van onrechtmatig handelen te verbieden tot verkoop of tot levering aan een ander over te gaan. Dit is het geval zolang er nog geen overeenkomst is gesloten of wanneer levering aan de ander niet heeft plaatsgevonden.

Verder stelt de Hoge Raad dat ook wanneer een overheidslichaam een plan heeft ontwikkeld waarin zakelijke (objectieve) voorwaarden zijn gesteld waaraan slechts één partij zou kunnen voldoen, de Didam-regels van toepassing zijn. De Didam-regels dwingen echter niet tot een veiling of tot verkoop aan de hoogste bieder. Aan welke gegadigde een onroerende zaak zal mogen worden verkocht is afhankelijk van de objectieve, toetsbare en redelijke criteria die een overheidslichaam stelt. De Didam-regels bieden ruimte om deze criteria in een beleidsregeling op te nemen.

Mede om die reden legt het gemeentelijk uitgifteprotocol vast hoe de gemeente omgaat met het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel bij de uitgifte van gronden. Zo komen in dit uitgifteprotocol de gemeentelijke criteria voor gronduitgifte en de uitgiftevoorwaarden terug.

Verjaring en ongeregistreerd grondgebruik

Er is sprake van ongeregistreerd grondgebruik wanneer (gemeente)grond zonder titel door een derde in bezit wordt genomen. Het gevolg hiervan kan zijn dat die derde door verjaring de eigendom van die grond verkrijgt. Er zijn twee vormen van verjaring: verkrijgende en bevrijdende verjaring. In het geval van verjaring bij ongeregistreerd grondgebruik is dat vrijwel altijd bevrijdende verjaring.

Bevrijdende verjaring

In artikel 3:105 van het Burgerlijk Wetboek (BW) is geregeld dat wie een goed in bezit heeft op het moment waarop de rechtsvordering tot het teruggeven van het bezit verloopt, dat goed verkrijgt, ook al was zijn bezit niet te goeder trouw. De rechtsvordering tot het teruggeven van de grond verjaart, waarna de gemeente haar grond niet meer kan opeisen. De verjaringstermijn voor onroerende zaken is 20 jaar.

Degene die zich op verjaring beroept, moet aantonen dat hij bezitter is. Onder bezit wordt verstaan het houden van een onroerende zaak voor zichzelf. Bij onroerende zaken wordt er echter niet snel van uitgegaan dat iemand een intentie heeft tot het houden van de onroerende zaak voor zichzelf. Dit geldt volgens de jurisprudentie vooral als het publieke gronden betreft.

Arrest Heusden

De Hoge Raad geeft in het arrest Heusden ([HR 24 februari 2017 ECLI:NL:HR:2017:309](#)), een handvat om iets te doen tegen het feit dat de grondeigenaar zijn grond al door verjaring kwijtgeraakt is en geen vordering tot revindicatie (opeisen van eigendom) meer kan instellen. Volgens de Hoge Raad kan een vordering uit onrechtmatige daad dan nog wel soelaas bieden: 'Een persoon die een zaak in bezit neemt en houdt, wetende dat een ander daarvan eigenaar is, handelt tegenover die eigenaar immers onrechtmatig. Dat brengt mee dat deze laatste, mits aan de overige voorwaarden daarvoor is voldaan, kan vorderen dat hem door de bezitter de schade wordt vergoed die hij als gevolg van dat onrechtmatig handelen lijdt.' Die schadevergoeding kan volgens de Hoge Raad ook uit overdracht van de grond bestaan. Het nalaten regelmatig onderzoek te doen naar eventuele inbezittingen door onbevoegden kan de grondeigenaar niet worden tegengeworpen.

Verkrijgende verjaring

Voor verkrijgende verjaring geldt een verjaringstermijn van 10 jaar. Het verschil met bevrijdende verjaring is dat bij verkrijgende verjaring vereist is dat de bezitter te goeder trouw is. Voor bezit te goeder trouw geldt dat aan het beroep op verkrijgende verjaring, een verkrijging onder bijzondere titel (bijvoorbeeld koop of schenking) vooraf moet zijn gegaan waarvoor een inschrijving in de registers was vereist. Denk bijvoorbeeld aan de bezitter die niet wist dat hij van een onbevoegde

verkreeg of de bezitter die zich niet realiseerde dat hij meer kocht dan de verkoper juridisch kon leveren. Zoals hierboven vermeld, komt deze vorm van verjaring bij onroerende zaken (gronden) zelden voor.

Stuiting

Een lopende verjaringstermijn kan worden afgebroken door stuiting. Een stuitingshandeling is het instellen van een daad van rechtsvervolg (bijvoorbeeld het uitbrengen van een dagvaarding of het

indienen van een verzoekschrift) of een schriftelijke aanmaning binnen 6 maanden gevolgd door een daad van rechtsvervolging. De verjaring wordt ook gestuit door erkenning van de wederpartij van het eigendomsrecht van de ander.

Door stuiting begint er een nieuwe verjaringstermijn te lopen van 5 jaar. De verjaring treedt niet eerder in dan op het moment waarop ook de oorspronkelijke termijn – als er geen stuiting had plaatsgevonden – zou zijn verstreken.

Bijlage 3 Toelichting afwegingskader

Maatschappelijk belang van het initiatief

De eerste afweging die de gemeente maakt is of, en zo ja in welke mate, een ontwikkeling bijdraagt aan de omgevingsambities of beleidsdoelstellingen van de gemeente. En hoe prioriteert de gemeente daar dan vervolgens in? Het antwoord op deze vragen is te vinden in de specifieke beleidsdocumenten.

Eigendomssituatie

Vervolgens is de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Zoals hiervoor aangegeven heeft de gemeente een sterke voorkeur voor actief grondbeleid. Zij zal dus wanneer zij geen eigenares is, eerst nagaan of het verwerven van de eigendom haalbaar is (zie de volgende afwegingsfactoren). Wanneer een potentiële bouwlocatie voor woningbouw in handen is van een private partij, heeft het de voorkeur van de gemeente om deze grond terug te kopen tegen de getaxeerde waarde in ruil voor bouwcontingent (bouwclaimmodel)."

Wanneer de eigendom volledig in handen is van een (professionele) partij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te faciliteren kan die partij zich beroepen op het recht van zelfrealisatie en heeft de gemeente alleen de mogelijkheid om via onderhandelen tot samenwerking of verwerving van gronden te komen.

Wanneer een eigenaar niet mee wil werken om de eigendom te ontwikkelen volgens de door de gemeente gewenste vorm van planuitvoering kan het een strategische keuze zijn om (eventueel via een te vestigen voorkeursrecht) de eigendom te verwerven. Ook wanneer de eigendom van gronden in het gebied erg versnipperd is ligt zelfrealisatie niet voor de hand en kan actief grondbeleid een strategische keuze zijn.

Wanneer de gemeente de gronden al wel in eigendom heeft maar de overige afwegingsfactoren staan niet 'op groen' kan het toch een overweging zijn om alsnog een samenwerking te zoeken.

Bereidheid markt

Als een private partij bereid en in staat is de ontwikkeling volgens de wensen van de gemeente uit te voeren kunnen wij dat (volledig) faciliteren.

Pakt de markt de ontwikkeling niet op, dan kan dat een reden zijn om een actievere rol aan te nemen. De gemeente kan de markt uitnodigen om de ontwikkeling op te pakken en aan te jagen (actief faciliteren). Zij kan ook zelf de ontwikkeling oppakken (actief grondbeleid), mits de overige afwegingsfactoren natuurlijk 'op groen' staan.

Financiële impact en (financiële) risico's

Om een goed beeld te krijgen van de ontwikkelingsmogelijkheden van een gebied inventariseert de gemeente de effecten die direct verband houden met de fysieke leefomgeving.

De gemeente stelt een haalbaarheidsanalyse op in de vorm van een grond- of gebiedsexploitatie of laat deze extern opstellen. Vervolgens weegt zij af of de financiële effecten acceptabel zijn.

Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen beleidsdoelen, dan kan dit een reden zijn om te kiezen voor een meer faciliterende rol.

Beschikbare capaciteit (kwantitatief en kwalitatief)

Om goed een actief grondbeleid te kunnen voeren is het een voorwaarde dat er voldoende kennis, kunde en capaciteit beschikbaar is of te verkrijgen is. Lijkt dit niet het geval dan kan ook dit reden zijn om te kiezen voor een meer faciliterende rol of samenwerking.