

MOERDIJK

# NOTA GRONDBELEID MOERDIJK

versie d.d. 14-9-2026

# Inhoudsopgave


1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doelstellingen van de Nota Grondbeleid 5
DEEL A – UITGANGSPUNTEN EN KADERS VAN HET GRONDBELEID 6
2 Koers van het grondbeleid 7
2.1 Vormen van grondbeleid 7
2.2 Keuze grondbeleid Moerdijk 7
3 Grondbeleidsinstrumenten 9
3.1 Grondverwerving 9
3.1.1 Strategische verwerving 9
3.1.2 Planmatige verwerving 9
3.2 Wet voorkeursrecht gemeenten 10
3.3 Onteigening 10
3.4 Bestemmingsplan, omgevingsplan en de omgevingsvergunning 10
3.5 Kostenverhaal 11
3.6 Stedelijke kavelruil 12
4 Gronduitgifte 13
4.1 De gewijzigde praktijk van gronduitgifte (Didam-arrest) 13
4.2 Eigendom 14
4.3 Erfpacht 14
4.4 Snippergroen 15
4.5 Oneigenlijk grondgebruik 16
5 Grondprijsbeleid 17
6 Beheer 19
6.1 Huur 19
6.2 Pacht 19
6.3 Ingebruikgeving (bruikleen) 20
6.4 Zakelijke rechten 20
6.5 Volkstuinen 20
7 Wettelijke kaders 21
7.1 Grondbeleid en Europa 21
7.2 Grondbeleid en het Rijk 21
7.3 Grondbeleid en de provincie Noord-Brabant 23
7.4 Grondbeleid en de gemeente 23
8 Financiële kaders 25
8.1 Projectexploitaties 25
8.2 Besluit Begroting en Verantwoording 26
8.3 Indices 27
8.4 Bankgarantie 27

DEEL B – UITVOERING VAN HET GRONDBELEID 28
9 Grondbeleid binnen de gemeentelijke organisatie 29
9.1 College en gemeenteraad 29
9.2 Budgethouders- en mandaat regeling 30
9.3 Budgetcyclus 31
10 Risicomanagement en control 32
10.1 Integraal risicomanagement 32
10.2 Weerstandsvermogen 32
11 Evaluatie en onderhoud Nota Grondbeleid 33
12 Overzicht bijlagen 33

# 1 Inleiding

Het grondbeleid van de gemeente Moerdijk wordt vastgelegd in deze Nota Grondbeleid. Grondbeleid is geen doel op zich maar een middel om de door de gemeente gewenste ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren. De Nota Grondbeleid geeft de instrumenten die de gemeente kan gebruiken bij het vervullen van haar ambities op verschillende beleidsterreinen zoals vastgelegd in bijvoorbeeld de Structuurvisie (Omgevingsvisie) en de Woonvisie. Het Moerdijkse grondbeleid wordt door de volgende beleidstukken vormgegeven:

- De Nota Grondbeleid;
- De Nota Kostenverhaal.

Bij het vormgeven van ruimtelijke plannen in de gemeente Moerdijk dienen bovengenoemde beleidsstukken als houvast. Door vooraf duidelijk te zijn in de ambitie die de gemeente op diverse ruimtelijke en fysieke beleidsterreinen heeft, kunnen doelstellingen en beleidsuitgangspunten gemakkelijker en efficiënter worden gedefinieerd. Dit schept niet alleen duidelijkheid naar initiatiefnemers maar het geeft ook intern handvatten in het gestructureerd en procesmatig uitvoeren van ruimtelijke plannen, waarbij het grondbeleid als instrument kan helpen bij het bereiken van de gestelde doelen.

## 1.1 Aanleiding

Moerdijk staat, zoals alle Nederlandse gemeenten, voor grote opgaven waarvoor in de fysieke leefomgeving ruimte moet worden gecreëerd. Hierbij valt te denken aan de energietransitie, klimaatadaptatie, wonen en leefbaarheid. Deze actuele vraagstukken hebben invloed op de uitvoering van gemeentelijke ambities en vragen om een aangepast grondbeleid. Het grondbeleid moet de gemeente in staat stellen om op ondernemende wijze regie te voeren bij het realiseren van de verschillende opgaven.

Als lokale overheid bewegen wij mee met de maatschappelijke ontwikkelingen. We staan dichter bij de inwoners en onze koers verschuift van een kaderstellende overheid naar een ondernemende, adaptieve overheid met een brede maatschappelijke betrokkenheid. De gemeente Moerdijk wil het grondbeleid zodanig inzetten, dat we de komende jaren stappen maken op een aantal thema's:

- Leefbaarheid
- Vitale Centra
- Klimaat
- Natuurontwikkeling
- Duurzaamheid
- Demografie
- Volkshuisvesting
- Maatschappelijke voorzieningen
- Veiligheid
- Economie

Veel maatschappelijke ontwikkelingen komen in Moerdijk bij elkaar. Hoe spelen we daar als gemeente zo goed mogelijk op in, met een optimaal maatschappelijk rendement voor ons allemaal? Op basis van die ambitie is dit nieuwe grondbeleid vormgegeven.

De Nota Grondbeleid uit 2013 was toe aan vernieuwing. Met inachtneming van de maatschappelijke veranderingen, gewijzigde marktomstandigheden, veranderde wet- en regelgeving is deze Nota Grondbeleid tot stand gekomen.

**Omgevingswet**

In deze Nota is voorgesorteerd op de invoering van de Omgevingswet. Deze wet vormt straks een belangrijk kader voor het gemeentelijk grondbeleid. De invoering van de Omgevingswet is vooralsnog gepland op 1 juli 2023. Ondanks dat in deze Nota wordt verwezen naar de instrumenten van grondbeleid uit de Omgevingswet, geldt dat in ieder geval tot 1 juli 2023 nog de huidige wetgeving van kracht is.
In de meeste gevallen zijn de instrumenten voor het grondbeleid uit de Wet ruimtelijke ordening, Onteigeningwet, Wet voorkeursrecht gemeenten en de Omgevingswet echter sterk vergelijkbaar. Enkele belangrijke verschillen tussen de grondbeleidsinstrumenten uit het nieuwe stelsel ten opzichte van het oude stelsel worden benoemd in deze Nota Grondbeleid.

## 1.2 Doelstellingen van de Nota Grondbeleid

Met het vaststellen van deze Nota wil de gemeente Moerdijk op praktische wijze duidelijk maken (zowel in- als extern) hoe de beleidskeuzes worden afgewogen en het beleid wordt uitgevoerd.
De doelstellingen van de Nota Grondbeleid kunnen als volgt worden omschreven:

- het door de gemeente naar buiten toe kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid;
- het vaststellen van een beleid waar ambtelijk en bestuurlijk aan kan worden getoetst;
- het beantwoorden van de vraag hoe een specifieke ruimtelijke ontwikkeling met inzet van het instrument grondbeleid kan worden gerealiseerd;
- het geven van een interne instructie aan alle betrokken medewerkers, hoe grondbeleid toe te passen.



# DEEL A – UITGANGSPUNTEN EN KADERS VAN HET GRONDBELEID

# 2 Koers van het grondbeleid

## 2.1 Vormen van grondbeleid

Net als vele andere gemeenten maakte de gemeente Moerdijk in het verleden onderscheid tussen actief en passief grondbeleid.

- Actief grondbeleid gaat uit van een prominente rol voor de overheid die grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft.
- Passief grondbeleid gaat uit van een prominente rol van de grondeigenaar c.q. marktpartij, waarbij de gemeente slechts faciliterend optreedt door het bestemmingsplan vast te stellen en de grondverwerving en – uitgifte over te laten aan private partijen.

Het theoretische onderscheid tussen actief en passief grondbeleid is inmiddels achterhaald. Bij iedere locatieontwikkeling is sprake van overleg en onderhandelingen tussen de gemeente, grondeigenaren en marktpartijen. Voor het onderhandelingsproces en het optimaliseren van de onderhandelingspositie van de gemeente is het van belang kennis te hebben van het in onderlinge samenhang toepassen van de grondbeleidsinstrumenten in de vorm van het hierna toe te lichten Sturend Grondbeleid.

## 2.2 Keuze grondbeleid Moerdijk

Met deze Nota Grondbeleid wordt de beleidskeuze gemaakt voor het toepassen van Sturend Grondbeleid. Dit concept gaat uit van een manier van werken die door de tijdige inzet van grondbeleidsinstrumenten, toegespitst op de locatie en situatie, leidt tot de tijdige bestuurlijk gewenste verandering in het ruimtelijk grondgebruik. Medewerkers van de gemeente zijn daarbij regisseurs, die het concept Sturend Grondbeleid overzien en initiëren, waar nodig in samenwerking met marktpartijen.

Sturend Grondbeleid kan worden toegepast op elke willekeurige locatie en kan worden aangepast aan iedere specifieke situatie. Hierbij wordt de gemeente beschouwd als actor in het maatschappelijke krachtenveld, die een initiërende en regisserende rol opeist en bereid is om met initiatiefnemers, bouwers en corporaties op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken.
Indien er niet, niet tijdig of niet op voor de gemeente acceptabele voorwaarden tot overeenstemming kan worden gekomen, kan de gemeente de realisatie van een nieuwe bestemming (of nieuwe functie) afdwingen door het inzetten van een aantal wettelijke instrumenten, de grondbeleidsinstrumenten. Wanneer deze instrumenten actief en in onderlinge samenhang worden ingezet spreken we van 'Sturend Grondbeleid'.

Doel van de inzet van grondbeleidsinstrumenten is het voeren van de regie over een ruimtelijke ontwikkeling. Ook kunnen door middel van de instrumenten kosten worden verhaald die worden gemaakt ten behoeve van de realisatie van een locatie.

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit:

- Grondverwerving;
- Vestiging voorkeursrecht;
- Onteigening;
- Het vaststellen van een bestemmingsplan of het wijzigen van het gemeentelijk omgevingsplan;
- Het sluiten van samenwerkings-of exploitatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal.

In bovengenoemde opsomming is een tweedeling te maken voor wat betreft de grondeigendom. De instrumenten grondverwerving, vestiging voorkeursrecht en onteigening hebben tot doel dat de grond in eigendom van de gemeente komt, veelal als onderdeel van de samenwerking met een marktpartij aan wie de grond wordt doorgestoten. Het sluiten van een samenwerkings- of exploitatieovereenkomst veronderstelt dat het grootste deel van de grond niet in handen komt van de gemeente en ziet ook op het verhalen van kosten, gemaakt voor de exploitatie van een gebied, zoals het verhalen van de kosten voor de aanleg van infrastructuur. Ook wordt tussen de gemeente en de initiatiefnemer overeengekomen hoe, wanneer en voor wiens rekening en risico de nieuwe bouwlocatie zal worden gerealiseerd.

**Waarom de keuze voor Sturend Grondbeleid?**
Sturend Grondbeleid waarborgt de gewenste flexibiliteit in de uitvoering en per locatie kan maatwerk worden geleverd. De keuze voor een project en het daarbij te hanteren instrumentarium binnen het grondbeleid wordt gemaakt op basis van bepaalde overwegingen, van maatschappelijke of financiële aard. Deze afweging wordt niet éénmalig, maar continue gemaakt om zo snel te kunnen schakelen wanneer de omstandigheden daarom vragen. Met de keuze voor het concept Sturend Grondbeleid bepaalt de gemeente Moerdijk situationeel hoe zij handelt ten aanzien van het te voeren grondbeleid.

**Beleidsuitgangspunt koers van het grondbeleid**
De gemeente kiest voor het toepassen van Sturend Grondbeleid. Dit houdt in dat er niet één vaste vorm van grondbeleid is, maar op basis van regie per situatie en locatie wordt beoordeeld welke strategie het meest geschikt is in dat specifieke geval om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen of doelstellingen te realiseren. Sturend Grondbeleid stelt de gemeente in staat snel te kunnen schakelen en de gekozen strategie aan te passen aan veranderende omstandigheden.

Voor iedere ontwikkeling van enige omvang wordt een ontwikkelstrategie opgesteld, waarbij het gemeentelijk belang de eventuele samenwerkingsvorm bepaald. De afwegingsmatrix van het gemeentelijk belang uit de Richtlijn borging gemeentelijke belangen (**bijlage 1**) is een hulpmiddel om een beeld te geven van de randvoorwaarden waarbinnen deze keuze gemaakt dient te worden.

Welke rol de gemeente wil innemen en welke vorm van samenwerking daarbij wordt gekozen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de doelstellingen en ambities per locatie. Deze factoren en de verschillende samenwerkingsvormen worden nader toegelicht in het afwegingskader Samenwerken (**bijlage 2**).



# 3 Grondbeleidsinstrumenten

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit een aantal privaat- en publiekrechtelijke instrumenten. In de hiernavolgende hoofdstukken worden de afzonderlijke instrumenten kort toegelicht. Er is een uitgebreidere toelichting opgenomen in **bijlage 3** waarin tevens wordt ingegaan op de wijzigingen onder de Omgevingswet en de strategische overwegingen om het betreffende grondbeleidsinstrument toe te passen.

## 3.1 Grondverwerving

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

### 3.1.1 Strategische verwerving

Er is sprake van strategische verwerving wanneer een (grond)aankoop wordt gedaan die een (al dan niet urgente) gewenste of ongewenste ontwikkeling deels of geheel mogelijk dan wel onmogelijk maakt en/of waarvoor nog geen project- of grondexploitatie is vastgesteld.
Redenen voor aankoop kunnen zijn:

- De gemeente wil in een vroeg stadium een grondpositie verwerven om initiator te zijn voor toekomstige planontwikkelingen (zogenaamde sleutelpercelen);
- De gemeente wil gronden en/of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben en waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden;
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilgrond of compensatiegrond met als doel deze strategisch te kunnen inzetten voor mogelijke verplaatsingsgevallen uit andere projecten;
- De gemeente wil gronden verwerven om ongewenste effecten op toekomstige planontwikkelingen te voorkomen.

Om slagvaardig te werk te kunnen gaan is het van belang dat het besluitvormingsproces niet te lang duurt en dat de reserve van voldoende omvang is. Om die reden is het college bevoegd om in bepaalde gevallen gronden en/of opstallen te verwerven middels een daartoe aangewezen reserve en vastgestelde Spelregels strategische verwerving (**bijlage 4**). Het college legt vervolgens achteraf verantwoording af. Om slagvaardiger te kunnen acteren bij gewenste aankopen is de reserve strategische verwerving verhoogd van € 5 miljoen naar € 6 miljoen (in 2023) en naar € 8 miljoen (in 2024).

In administratieve zin betekent de strategische verwerving van grond en eventueel opstallen dat deze gedurende langere periode onderdeel gaan uitmaken van de post Materiele Vaste Activa (MVA). Pas nadat er zicht ontstaat op het in exploitatie nemen van het project zal de grondwaarde worden geactiveerd.

**Beleidsuitgangspunt strategische verwerving**

- De gemeente Moerdijk zal het instrument strategische verwerving (indien gewenst of noodzakelijk) inzetten conform de Spelregels strategische verwerving.
- Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.
- Indien de verkrijgingsprijs hoger is dan de marktwaarde komt het meerdere ten laste van de reserve strategische verwerving onroerend goed.

### 3.1.2 Planmatige verwerving

Planmatige verwerving vindt plaats in het kader van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling (realisatie van een bestemmingsplan c.q. wijziging van het omgevingsplan), waarbij uitgangspunt is dit via de minnelijke weg te doen. De gemeente treedt op eigen initiatief in onderhandeling met de grondeigenaar om de grond en/of de opstallen aan te kopen. Beide partijen zijn gelijkwaardig aan elkaar en wilsovereenstemming is vereist. Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de

grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.

Parallel aan het spoor van zowel minnelijke- als strategische verwerving kan het instrument Wet voorkeursrecht gemeenten worden ingezet. Het instrument onteigening kan tevens parallel aan het spoor van minnelijke verwerving worden ingezet.

**Beleidsuitgangspunt planmatige verwerving**
Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.

## 3.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna Wvg) biedt gemeenten de discretionaire bevoegdheid om onder bepaalde voorwaarden een voorkeursrecht te vestigen op percelen grond. Het voorkeursrecht houdt in dat wanneer de eigenaar zijn grond wil verkopen, hij verplicht is die eerst aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze wordt speculatie en prijsopdrijving tegengegaan en kan de druk van marktpartijen op de grondmarkt worden verminderd.
Daarnaast kan het voorkeursrecht ook worden ingezet als faciliterend instrument voor een ontwikkelende marktpartij waarmee de gemeente een samenwerkingsovereenkomst heeft gesloten of gaat sluiten, met inachtneming van de uitkomsten van het Didam-arrest van de Hoge Raad d.d. 26 november 2021.

Het voorkeursrecht kan door een besluit van de gemeenteraad (of het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische bestemming is toegedacht en waarvan het toekomstige gebruik afwijkt van het bestaande bestemmingsplan of in overeenstemming moet worden gebracht met het nieuwe bestemmingsplan c.q. omgevingsplan.

**Beleidsuitgangspunt Wvg**
Bij de ontwikkeling van (nieuwe) gemeentelijke ruimtelijke plannen zal worden nagegaan of toepassing van de Wet voorkeursrecht gemeenten wenselijk en noodzakelijk is.

## 3.3 Onteigening

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

Van het starten van een administratieve onteigeningsprocedure kan een stimulans uitgaan om alsnog aan minnelijke verwerving medewerking te verlenen, zeker als deze wordt gebaseerd op een volledige schadeloosstelling uit de Onteigeningswet. Het voeren van een 'tweesporenbeleid' verdient daarbij de voorkeur, dat wil zeggen dat naast het voeren van minnelijke onderhandelingen ter voorkoming van een onteigening tevens de administratieve onteigeningsprocedure wordt opgestart.

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

## 3.4 Bestemmingsplan, omgevingsplan en de omgevingsvergunning

In een bestemmingsplan legt de gemeente de bestemmingen voor een bepaalde locatie vast. In de regels bij een bestemmingsplan stelt zij voorwaarden aan de realisering van de bestemming, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen.

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

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

Onder de Omgevingswet stelt de gemeenteraad een Omgevingsplan vast voor het gemeentelijk grondgebied. Daarin legt de raad lokale beleidskaders vast voor de fysieke leefomgeving. Het college van B&W is en blijft bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het Omgevingsplan. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het Omgevingsplan is straks na de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad adviseert dan het college van B&W (artikel 16, lid 15 Omgevingswet). Daarnaast heeft de gemeenteraad straks de bevoegdheid om het Omgevingsplan te wijzigen en regels op te nemen waarmee een goede fysieke leefomgeving geborgd wordt.

## 3.5 Kostenverhaal

In projecten waarbij de gemeente zelf geen grondpositie heeft worden de kosten die de gemeente maakt, verhaald op de initiatiefnemer(s). Dit kostenverhaal omvat enerzijds de kosten die de gemeente maakt voor de inzet van het ambtelijk apparaat en externe adviseurs (de plankosten) en anderzijds kosten voor de aanleg of aanpassing van de openbare ruimte. Kostenverhaal is ook van toepassing op kosten voor voorzieningen met een bovenwijks karakter: dat wil zeggen, voorzieningen waarvan meerdere gebieden of projecten profijt hebben (de zogenaamde bovenwijkse voorzieningen).
Kostenverhaal kan plaatsvinden via het privaatrechtelijke spoor (de anterieure overeenkomst) of het publiekrechtelijke spoor (via het exploitatieplan onder de Wro, danwel de kostenverhaalsregeling onder de Omgevingswet).

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

**Beleidsuitgangspunten kostenverhaal**

- Het kostenverhaal en het stellen van locatie eisen wordt bij voorkeur privaatrechtelijk geregeld via een anterieure overeenkomst.
- De gemeente hanteert als uitgangspunt bij de onderhandelingen met initiatiefnemers de standaard samenwerkingsovereenkomst.
- Het beleid m.b.t. de reserves 'Reserve Bovenwijkse Voorzieningen' en 'Reserve Ruimtelijke ontwikkeling' komt aan bod in de nog op te stellen Nota Kostenverhaal die later als bijlage aan de Nota Grondbeleid zal worden toegevoegd.

## 3.6 Stedelijke kavelruil

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

**Beleidsuitgangspunten stedelijke kavelruil**
Minnelijke verwerving is het uitgangspunt. In gevallen waarbij het traject van minnelijke verwering niet tot het gewenste resultaat leidt en de gemeente niet wenst over te gaan tot onteigening, zal stedelijke kavelruil worden overwogen.



# 4 Gronduitgifte

Het uitgeven van grond is een belangrijk sturingsinstrument van de gemeente. Met de uitgifte van grond kan de gemeente regie houden over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen. Tevens kunnen de door de gemeente gemaakte kosten van bouwgrondproductie via de opbrengsten uit gronduitgifte worden verhaald.

Gronduitgifte is maatwerk: de manier waarop grond wordt uitgegeven, wordt per locatie bepaald. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan het Didam-arrest van 26 november 2021 en de gevolgen daarvan voor gemeentelijke gronduitgifte. Vervolgens worden de verschillende vormen van gronduitgifte kort toegelicht.

## 4.1 De gewijzigde praktijk van gronduitgifte (Didam-arrest)

Tot voor kort was de aanname dat gemeenten vrij waren om gronden één-op-één te verkopen, te verhuren en uit te geven aan een partij naar keuze. In het Didam-arrest heeft de Hoge Raad geoordeeld dat overheidslichamen op grond van het gelijkheidsbeginsel in principe mededingingsruimte moeten bieden aan potentiele gegadigden bij privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals gronduitgifte.

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

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak,
- De selectieprocedure
- Het tijdschema
- De toe te passen selectiecriteria

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

In het arrest werd een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De gemeente mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt.
De uitspraken van lagere rechters die sinds het arrest van de Hoge Raad verschenen zijn, laten zien dat deze uitzondering vaak aan de orde is en, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, meestal ook in stand blijft of kan blijven.

Gelet op de algemene formulering van het arrest moet er rekening mee worden gehouden dat dit ook van belang is voor andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere vastgoed gerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven. De precieze reikwijdte van het arrest zal zich uiteindelijk uitkristalliseren in de jurisprudentie. De gemeente zal zich voorlopig bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond moeten afvragen of er meerdere gegadigden kunnen zijn. Als dat het geval is, dan moet er een openbare selectieprocedure worden opgestart.

**Beleidsuitgangspunten gronduitgifte**

- De uitgifte van gemeentegronden is dienstbaar aan het beleidsdoel Wonen.
- Gronduitgifte vindt plaats met inachtneming van de richtlijnen en jurisprudentie die voortvloeien uit het Didam-arrest.

## 4.2 Eigendom

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte door de gemeente is verkoop van de grond met eventuele opstallen aan de koper. Het volledige eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. In de gemeente Moerdijk vindt in de praktijk vrijwel alle uitgifte plaats in eigendom. Per project kan gekozen worden voor één van onderstaande uitgiftevormen:

- Reguliere kaveluitgifte d.m.v. loting
  Een loting zal geschieden conform de afspraken zoals vastgelegd in de (anterieure) overeenkomst en zal plaatsvinden door of onder toezicht van de Notaris. In volgorde van loting kan een keuze worden gemaakt uit de bouwkavels. Loting vindt plaats conform het uitgiftebeleid dat is opgesteld voor het betreffende project.
- Flexibele kaveluitgifte
  Onder gegadigden bestaat steeds meer de behoefte aan flexibiliteit, met name in de oppervlakte van de af te nemen bouwkavel. De gemeente Moerdijk heeft een start gemaakt met het toepassen van flexibele kabeluitgifte. Hierbij wordt het uit te geven gebied verdeeld in kavelstroken. De koper bepaalt zelf hoeveel kavelstroken hij wil afnemen. De gemeente kan hierin sturen door per woningtype een minimaal aantal af te nemen kavels vast te stellen.
  Met deze methode kunnen de meest uiteenlopende woonwensen en woonvormen worden gerealiseerd. Het kiezen van de kavelstroken gebeurt na inschrijving, op volgorde van loting door een notaris.
- Marktvraag door middel van een tender
  Wanneer de gemeente de locatie niet zelf wil ontwikkelen dan is het verkopen van de locatie (geheel of gedeeltelijk) aan de hoogste bieder, het beste ruimtelijke plan of een mix hiervan ook mogelijk.

**Beleidsuitgangspunt gronduitgifte – eigendom**

- Per locatie wordt een afgewing gemaakt met betrekking tot de meest passende vorm van gronduitgifte op dat moment.
- Bij sociale- en starterswoningen in het koopsegment wordt vooraf overwogen een anti-speculatiebeding op te nemen om te voorkomen dat deze woningen worden aangekocht voor speculatieve doeleinden. Ook bij private ontwikkelingen wordt bovenstaand uitgangspunt als richtlijn gehanteerd. Afspraken hierover worden waar mogelijk vastgelegd in het bestemmingsplan (wijziging omgevingsplan) en/of de te sluiten anterieure overeenkomst.

## 4.3 Erfpacht

In het geval van erfpacht wordt een erfpachtovereenkomst gesloten voor een bepaalde, langdurende of eeuwigdurende periode. De erfpachter krijgt nagenoeg dezelfde rechten als de eigenaar, op het bloot eigendom na, dit blijft bij de gemeente.

Het voordeel van erfpacht is dat in de erfpachtovereenkomst voorwaarden worden opgenomen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan of omgevingsplan) is opgenomen. Hiermee kan de gemeente grip houden op de functie waarvoor de grond wordt gebruikt. Bovendien kan de gemeente door middel van een erfpachtcanon met een periodieke herziening de waardestijging van de grond aan de gemeenschap laten terugvloeien.
Een nadeel van erfpacht is dat, met name wanneer erfpacht op kleine schaal wordt toegepast, de administratieve lasten zwaar wegen ten opzichte van de voordelen.

Binnen de gemeente Moerdijk wordt erfpacht vrijwel alleen toegepast op het Zeehaven- en Industrieterrein Moerdijk. Het inzetten van erfpacht als financieringsinstrument bij moeizame locatieontwikkelingen of om bepaalde doelgroepen zoals starters, ouderen en anderen met een zwakke positie op de woningmarkt op weg te helpen behoort tot de mogelijkheden. Per project zal worden beoordeeld of en op welke wijze erfpacht vorm kan worden gegeven.

**Beleidsuitgangspunt gronduitgifte – erfpacht**
- Het inzetten van erfpacht als financieringsinstrument bij moeizame locatieontwikkelingen of om bepaalde doelgroepen zoals starters, ouderen en anderen met een zwakke positie op de woningmarkt op weg te helpen behoort tot de mogelijkheden.
- Per project zal worden beoordeeld of en op welke wijze erfpacht vorm kan worden gegeven.

## 4.4 Snippergroen

Particulieren en bedrijven kunnen bij de gemeente een aanvraag indienen voor het kopen van een groen- of reststrook (snippergroen). Bij beoordeling van de aanvragen worden de richtlijnen gehanteerd zoals vastgelegd in de vigerende beleidsregel (**bijlage 5**). Daarnaast kan de gemeente ook zelf het initiatief tot verkoop nemen.

**Snippergroen**
Snippergroen is de verzamelnaam voor gronden die de gemeente in eigendom heeft en die geen deel uit maken van een groenstructuur in een straat, woonerf, wijk of landschap. Daarnaast maken de gronden geen deel uit van de openbare ruimte en zijn geen strategisch bezit van de gemeente.

**De invloed van het Didam-arrest op de verkoop van snippergroen**
De gemeente Moerdijk heeft in de beleidsregel opgenomen dat verkoop in beginsel alleen mogelijk is als de strook gemeentegrond direct grenst aan het eigendom van de verzoeker. Deze bepaling lijkt in beginsel voldoende te zijn voor de afweging die overheidsorganen naar aanleiding van het Didam-arrest bij soortgelijke verkopen moeten maken. Bij iedere verkoop zal opnieuw moeten worden afgewogen of dit bovenstaande geldt en toegepast mag worden. Bij meerdere (potentiële) kopers zullen zij in gelegenheid gesteld moeten worden mee te dingen.

In beginsel moet ook het voornemen tot één-op-één verkoop van snippergroen bekend worden gemaakt met een motivering waarom er volgens de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt. Aangezien in lijn met de beleidsregel slechts stroken grond die direct aansluitend aan of achter een perceel dat in eigendom is van de verzoeker voldoen aan de definitie ‘snippergroen’, zal er bij deze categorie van gronduitgifte in de regel slechts één gegadigde in aanmerking komen voor de aankoop. De motivering kan gelezen worden in voornoemde gepubliceerde beleidsregel. Uit verdere jurisprudentie over dit onderwerp moet nog blijken of een separate publicatie bij snippergroen wel of niet vereist is.

**Beleidsuitgangspunten snippergroen**
De gemeente Moerdijk geeft snippergrond in principe uit in eigendom, indien is voldaan aan de voorwaarden zoals vastgelegd in de vigerend beleidsregel.
Wanneer aan deze voorwaarden niet kan worden voldaan kan verhuur van snippergroen worden overwogen.

## 4.5 Oneigenlijk grondgebruik

Om succesvol snippergroen te verkopen is het, om rechtsongelijkheid te voorkomen, essentieel dat de gemeente handhaaft bij oneigenlijk gebruik van gemeentegrond.

Indien het vermoeden bestaat dat gemeentelijke grond oneigenlijk wordt gebruikt, start de gemeente een onderzoek om te bepalen of het grondgebruik illegaal is. Daarna wordt bekeken of tot legalisering kan worden overgegaan alvorens handhavend wordt opgetreden. Als verkoop of verhuur niet mogelijk of wenselijk is, dan wordt het perceel door de gemeente terug in bezit genomen. Indien nodig zal de gemeente rechtsmiddelen inzetten teneinde dit doel te bereiken.

**Beleidsuitgangspunt oneigenlijk grondgebruik**

- Indien het vermoeden bestaat dat gemeentelijke grond oneigenlijk wordt gebruikt, start de gemeente een onderzoek om te bepalen of het grondgebruik illegaal en of handhaven opportuun is.
- Handhaving vindt plaats conform het handhavingsbeleid en hogere wetgeving.



# 5 Grondprijsbeleid

De gemeente Moerdijk hanteert een variabele grondprijssystematiek, waarbij het uitgangspunt is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn. Een "variabele" en goed onderbouwde grondprijssystematiek kan in tijden van crisis, schaarste en/of economisch hoogtij een betere ondersteuning bieden bij het optimaliseren van de haalbaarheid, de snelheid en de ontwikkelbaarheid van ruimtelijke projecten. Het hanteren van variabele waarderingssystematieken in plaats van vaste prijzen heeft als voordeel dat er sprake is van maatwerk en inzicht in de haalbaarheid van het totale project waarmee de strikte scheiding tussen de grondexploitatie en de opstalexploitatie verder wordt opgeheven. Dit komt de haalbaarheid van het plan ten goede.

Aangezien het grondprijzenbeleid dienstbaar is aan verschillende andere beleidsterreinen blijft de categorisering van woningen in het grondprijzenbeleid in stand. De gemeente kan met deze categorisering sturing aanbrengen in het gewenste ruimtelijk programma dat een ontwikkelaar mag/kan realiseren op een locatie.

| Prijsklasse | Kooprijs | Huurprijs |
|---|---|---|
| Goedkoop | < € 225.000,- | < € 763,50 (sociaal) |
| Middelduur | van € 225.000,- tot € 355.000,- | Vanaf € 763,50,- tot € 1000,- |
| Duur | > € 355.000,- | > € 1000,- |

*Bron: provinciale prijsgrenzen per 01-01-2022*

De categorisering van het koopsegment is gekoppeld aan de Provinciale richtlijn. Voor wat betreft het huurprijsbeleid stelt het Rijk de maximale huurverhoging voor het komende jaar vast. Beide worden jaarlijks geactualiseerd.

Om marktconformiteit en transparantie te waarborgen worden grondprijzen vastgesteld door een onafhankelijk taxateur.
Grondprijzen kunnen op verschillende manieren worden berekend. De meest gebruikte methoden zijn de residuele grondwaarde methode en de comparatieve methode. In sommige gevallen wordt de kostprijsmethode of een vaste prijs gehanteerd.

**Residuele grondwaardemethode**
De residuele grondwaardemethode is een top-down benadering, waarbij de gronduitgifteprijs het residu is dat overblijft nadat van de bruto-opbrengsten (VON prijs) van de onroerende zaken de totale productiekosten (bouwkosten, de bijkomende kosten en de winst en risico marge) zijn afgetrokken.
Deze methode wordt vooral gehanteerd bij woningbouwprojecten en bedrijventerreinen.

**Comparatieve of vergelijkingsmethode**
Bij de comparatieve berekeningsmethodiek wordt de grondprijs vastgelegd aan de hand van de waarde van vergelijkbare objecten. Deze methodiek wordt veelal als aanvulling op andere methodieken of als toets gebruikt. Belangrijke referenties zijn vaak gerealiseerde transacties.
Deze methode wordt vooral aanvullend toegepast bij courant onroerend goed, waar veel transacties plaatsvinden.

**Kostprijsmethode**
Bij deze waarderingsmethode speelt de vervangingswaarde een belangrijke rol. Deze waarde heeft de functie van minimale uitgifteprijs. Alle (historische) productiekosten en lasten (ook kostenverhaal) die de gemeente maakt om de grond bouwrijp te maken worden, opgeteld en als het ware omgeslagen over de uit te geven grond. Hierdoor ontstaat een (gemiddelde) kostprijs per vierkante meter uit te geven grond.
Deze methode wordt gehanteerd bij incourant onroerend goed, waarbij een waarde in het economisch verkeer moeilijk is vast te stellen.

**Vaste grondprijzen**
De gemeente hanteert alleen vaste grondprijzen bij het verkopen van snippergroen tenzij er sprake is van een dermate afwijkende situatie dat een andere prijs gerechtvaardigd is. Voor de overige grondverkopen binnen projecten zal in de initiatieffase een onderbouwd prijsvoorstel aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

| Onderdeel | Prijs excl BTW | Grondslag |
|---|---|---|
| Tuingrond/snippergroen | € 90,-- per $m^2$ (t/m 150 $m^2$) | Taxatie uitvoeren vanaf 150 $m^2$ |

Overgangsregeling: reeds gecontracteerde afspraken blijven intact waarbij zal worden aangesloten bij de grondprijs zoals gecontracteerd of de grondprijs zoals geldend voor vaststelling van deze Nota.

**Grondprijs bepalen per opbod**
Een object of perceel grond wordt via een veilingsysteem per opbod verkocht. Hierbij kunnen gegadigden zich inschrijven waarbij aangegeven wordt wat het beoogde doel is. De hoogste inschrijver en/of een combinatie van beste plan wordt voorgelegd aan het college van B&W dat beslist of verkoop aan deze partij wenselijk is. Vaak wordt bij het verkopen van een object of perceel per opbod gewerkt met een minimale verkoopprijs.

**Actualiteit van grondprijzen in exploitaties**
In projectexploitaties wordt de verkoopwaarde (opbrengst) van grond vaak vastgesteld door middel van een taxatie. De grondprijzen in exploitaties worden minimaal binnen 2 jaar en maximaal binnen 4 jaar herzien. Het een en ander is mede afhankelijk van het uitgiftetempo en de marktfluctuaties op het gebied van grondprijzen. Ook wordt de inbrengwaarde van de locatie zoveel mogelijk binnen diezelfde termijnen herzien zodat de actualisatie hiermee is gewaarborgd.

**Beleidsuitgangspunten grondprijzen**

- De gemeente Moerdijk hanteert een variabele grondprijssystematiek.
- Grondprijzen zijn marktconform en worden met name residueel en comparatief berekend.
- Voor de verkoop van snippergroen worden vaste prijzen gehanteerd tenzij er sprake is van een dermate afwijkende situatie dat een andere prijs gerechtvaardigd is.
- Om marktconformiteit en transparantie te waarborgen worden grondprijzen vastgesteld door een onafhankelijk taxateur.



# 6 Beheer

Zodra de gemeentegronden of opstallen heeft verworven wordt nagegaan of en op welke wijze zij deze optimaal kan beheren, danwel bij derden in gebruik kan geven. Onder beheer wordt verstaan het tijdelijk uitvoeren van feitelijke en juridische maatregelen ten aanzien van verworven onroerende zaken met het oog op de instandhouding daarvan. In dit kader wordt ingegaan op het juridische beheer en niet op technisch beheer. De meest geëigende rechtsfiguren om grond en/of opstallen in gebruik te geven aan derden zijn beschreven in de volgende paragrafen.

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

## 6.1 Huur

Bij verhuur is weliswaar sprake van gebruik van de grond, maar het gebruik is naar zijn aard eindig. Het kan bijvoorbeeld gaan om het tijdelijk verhuren van strategisch gelegen gronden of het tijdelijk stallen/plaatsen van objecten (zoals portakabins) op gemeentelijke grond. De huurprijs wordt gerelateerd aan de grondprijs, het gewenste rendement en de aard van het grondgebruik.

## 6.2 Pacht

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

Geliberaliseerde pacht is een flexibele pachtvorm, waarbij in tegenstelling tot reguliere pacht, geen maximum geldt voor de pachtprijs indien een kortere pachtperiode dan zes jaar is afgesproken. Ook vindt er geen automatische verlenging plaats. Door te kiezen voor deze pachtvorm bestaat er geen risico om voor langere tijd aan dezelfde pachter vast te zitten en kan het rendement geoptimaliseerd worden doordat er geen sprake is van een maximale pachtprijs.

*Pachtprijs*
De pachtprijs van reguliere pacht wordt geregeld in het Pachtprijzenbesluit en/of de uitvoeringsregeling pachtprijzen. De basis voor de maximale pachtprijs is het opbrengend vermogen van de grond. In dit besluit en/of deze regeling zijn maximale pachtsommen per hectare opgenomen, verdeeld over een aantal regio's in Nederland. Voor pachtovereenkomsten geldt in principe de regionale pachtprijs als maximale pachtprijs. De pachtnormen worden jaarlijks vastgesteld door het ministerie van LNV en treden steeds in werking op 1 juli. Conform het pachtprijzenbesluit c.s. van 1 juli 2022 geldt voor het pachtprijsgebied Zuidwestelijk akkergebied voor nieuwe pachtovereenkomsten een maximale pachtprijs van € 522,- per hectare.
Ten aanzien van geliberaliseerde pacht kunnen partijen de pachtprijs overeenkomen die zij willen.

**Beleidsuitgangspunt pacht**
Wanneer agrarische gemeentegronden binnen afzienbare periode tot ontwikkeling worden gebracht, kunnen deze gronden uitgegeven worden middels een geliberaliseerde pachtovereenkomst. Wanneer ontwikkeling langer op zich laat wachten kan een nieuwe geliberaliseerde pachtovereenkomst worden aangegaan om te voorkomen dat reguliere pacht wordt geclaimd.

## 6.3 Ingebruikgeving (bruikleen)

De gemeente Moerdijk heeft naast huur en pacht ook de mogelijkheid haar grond om niet in gebruik te geven of bij grondaankoop overeen te komen dat de verkoper haar gebruik om niet mag voortzetten tot de gemeente de grond nodig heeft. Indien men spreekt over het in gebruik geven van een object, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat, spreekt men over 'bruikleen'. Deze beheervorm kan onder andere aan de orde komen wanneer de gemeente Moerdijk ten behoeve van een locatieontwikkeling gronden verwerft die niet direct nodig zijn. Meestal krijgt de verkoper het voortgezet gebruik om niet, zolang de bestemming nog niet is gewijzigd. In koopovereenkomsten worden einddata voor het voortgezet gebruik genoemd, een aparte bruikleenovereenkomst kan dan achterwege blijven.

**Beleidsuitgangspunt ingebruikgeving**
Om moverende redenen kan de gemeentegronden tijdelijk in bruikleen uitgeven.
Voor snippergroen geldt dat de voorkeur uitgaat naar verkoop of verhuur.

## 6.4 Zakelijke rechten

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

*Recht van erfpacht*
Het Havenbedrijf Moerdijk heeft percelen in het Zeehaven- en Industriegebied grond in erfpacht uitgegeven. Erfpacht is na eigendom het meest omvattende genotsrecht met betrekking tot een onroerende zaak. Het voordeel van erfpacht is dat de grond in eigendom blijft van de gemeente en dat de waardevermeerdering van de grond aan de gemeente Moerdijk toekomt.

*Recht van opstal*
De gemeente Moerdijk is eigenaar van percelen grond/onroerende zaken waarop een recht van opstal rust. Het recht van opstal is het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Zonder recht van opstal zou de gemeente door natrekking eigenaar worden van de opstal. Het recht van opstal bewerkstelligt een horizontale splitsing van eigendom. Het is mogelijk om in de akte van vestiging van het recht van opstal een verplichting op te leggen aan de opstaller om op al dan niet terugkerende tijdstippen een retributie te betalen. Indien een recht van opstal wordt gevestigd ten behoeve van nutsvoorzieningen of ten behoeve van commerciële doeleinden, zal de verplichting tot het betalen van retributie (commercieel tarief) aan de opstaller worden opgelegd. Bij een recht van opstal ten behoeve van maatschappelijke doelen wordt een gereduceerd tarief gehanteerd.

**Beleidsuitgangspunt zakelijke rechten**
In voorkomende gevallen is de gemeente bereid om gronden in erfpacht uit te geven, recht van opstal te verlenen of andere zakelijke rechten te vestigen.

## 6.5 Volkstuinen

Binnen de gemeente Moerdijk zijn verschillende volkstuincomplexen aanwezig, te weten in de kernen Zevenbergen, Willemstad, Noordhoek, Standdaarbuiten, Fijnaart, Klundert en Moerdijk. Volkstuinen komen niet voor verkoop in aanmerking, maar worden verhuurd (deels aan volkstuinverenigingen). Geïnteresseerden kunnen via de website van de gemeente een aanvraag indienen voor het huren van een volkstuin.

# 7 Wettelijke kaders

Het gemeentelijk grondbeleid wordt vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. Zoals eerder in deze Nota genoemd is de relevante wet- en regelgeving sinds het vaststellen van de vorige Nota veranderd en staan we voor een ingrijpende verandering met de komst van de Omgevingswet. Ook bestaande gemeentelijke kaders zijn van belang bij het uitvoeren van grondbeleid. De belangrijkste kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

## 7.1 Grondbeleid en Europa

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

**Staatssteun**

Er is sprake van staatssteun als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het gaat om een situatie waarin de staat eenzijdig ('om niet') een voordeel verstrekt. Als de begunstigde onderneming geen directe tegenprestatie hoeft te verlenen die opweegt tegen de prestatie van de overheid, kan er sprake zijn van een dergelijk voordeel. Ter voorkoming van een rechtstreeks economisch belang van de overheid is van wezenlijk belang dat door marktpartijen een marktconforme grondprijs wordt betaald en dat de ontwikkeling van het vastgoed werkelijk voor rekening en risico van de marktpartijen plaatsvindt. Binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van grond door de gemeente. Waar van toepassing is in deze Nota vastgelegd op welke wijze het verlenen van ongeoorloofde staatssteun wordt voorkomen.

**Aanbestedingswet**

Europa schrijft voor dat het aanbestedingsrecht van toepassing is op publiekrechtelijke instellingen die daarbij voorgeschreven procedures in acht nemen bij opdrachten boven een bepaald drempelbedrag. Deze drempelbedragen worden in principe iedere twee jaar herzien. De actuele drempelbedragen zijn te vinden op www.europadecentraal.nl.

Een 'publiekrechtelijke instelling' kan ook een PPS (Publiek-Private-Samenwerking) zijn waarin de gemeente een meerderheidsaandeel heeft of een deel financiert c.q. subsidieert, ook wel grondexploitatiemaatschappij (GEM) genoemd.

## 7.2 Grondbeleid en het Rijk

Bij het bepalen van het gemeentelijk beleid is uiteraard ook het beleid van de Rijksoverheid van belang. In deze paragraaf worden de meest relevante wetten en regels en de doorgevoerde of voorgenomen wijzigingen behandeld.

**De Omgevingswet**

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

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

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

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

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

*Omgevingsvergunning*
De juridische grondslag voor vergunningverlening verandert met de komst van de Omgevingswet. Vergunningverlening wordt vanaf de inwerkingtreding van de wet meer gecombineerd met algemene regels van rijk, provincie, waterschap en gemeente. Nieuw ten opzichte van de huidige regelgeving is dat in de concept Invoeringswet een knip bij Bouwvergunningen is opgenomen. Een vergunning voor een bouwwerk is opgesplitst in een landelijk ingestelde ‘technische’ vergunning en een in het gemeentelijk omgevingsplan ingestelde ‘ruimtelijke’ vergunning (“omgevingsplanactiviteit”).

**Beleidsuitgangspunt**
De gemeente Moerdijk bereidt zich voor op de komst van de Omgevingswet. Processen worden ingericht en acties worden uitgevoerd volgens het overzicht 'Minimale acties Omgevingswet voor gemeenten'.

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

**Wet op de Vennootschapsbelasting**

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

**Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)**
Het in 2003 ingevoerde en in 2016 aangepaste Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vormt de basis voor de gemeentelijke financiële verslaglegging en planning en control cyclus. Het bevat de wettelijke voorschriften voor correcte en juiste opzet van begrotingen en jaarstukken. In paragraaf 7.2 wordt het BBV verder toegelicht.

## 7.3 Grondbeleid en de provincie Noord-Brabant

**Omgevingsverordening**
Vanuit de Omgevingswet moet de provincie naast de omgevingsvisie ook een omgevingsverordening vaststellen voor haar grondgebied. In de omgevingsvisie staat wat de provincie wil bereiken en wat ze wil doen om dat te bereiken. Soms vraagt dat om een nadere uitwerking van beleid en maatregelen in een (beleids)programma, soms zijn er regels nodig om de ambities te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan het beschermen van belangrijke waarden als het drinkwater of de natuurgebieden.
De verordening treedt gelijktijdig met de Omgevingswet in werking, naar verwachting per 1 juli 2023. Tot die tijd geldt de Interim omgevingsverordening. De geconsolideerde versie is van 15 april 2022. Gemeentelijke bestemmingsplannen (en het gemeentelijk omgevingsplan) en omgevingsvergunningen mogen niet in strijd zijn met de regels in de Omgevingsverordening Noord-Brabant. Een ruimtelijk plan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als de ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.

**Omgevingsvisie**
In de Omgevingsvisie Brabant 2050, opgesteld in 2018, worden vier hoofdopgaven benoemd:
- Werken aan de Brabantse energietransitie
- Werken aan een klimaatproof Brabant
- Werken aan de slimme netwerkstad
- Werken aan een concurrerende, duurzame economie

De vier hoofdopgaven hebben een grote ruimtelijke impact. Brabant is te klein als alles naast elkaar plaatsvindt. Meerwaardecreatie en meervoudig slim ruimtegebruik is noodzaak. De opgaven moeten daarom altijd in onderlinge samenhang worden bezien. Opdracht voor programma's is: bereik de in visie of elders gestelde doelen en zorg daarbij voor zo veel mogelijk meerwaarde voor andere doelen, in lijn met de omgevingsvisie.

## 7.4 Grondbeleid en de gemeente
Op gemeentelijk niveau zijn verschillende beleidsvelden van invloed op het grondbeleid. De belangrijkste stukken waarin de ruimtelijke doelen en ambities van gemeente Moerdijk staan beschreven zijn de Woonvisie en zodra de Omgevingswet in werking treedt, de Omgevingsvisie. Het grondbeleid zoals omschreven in deze Nota is een middel om de ruimtelijke doelen en ambities zoals beschreven in onderstaande beleidsstukken te realiseren.

**Omgevingsvisie**
Met het inwerking treden van de Omgevingswet is de gemeente straks verplicht tot het opstellen van een omgevingsvisie. De omgevingsvisie zal in hoofdlijnen aangeven hoe de gemeenteraad de toekomst van de gemeente ziet. Daarbij gaat het om de fysieke leefomgeving: mogelijkheden om te wonen, werken, recreëren en ondernemen in een gezond en plezierig leefklimaat.

Het opstellen van de omgevingsvisie gebeurt in 3 fasen: verkennen, koers bepalen en opstellen.
In de verkennende fase is de Atlas Moerdijk 2040 opgesteld, waarin de kwaliteiten van Moerdijk in beeld zijn gebracht, evenals de belangrijkste trends en ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, vertaald naar kansen en opgaven. Hieruit komen de volgende drie integrale strategische opgaven voort:

1. Versterken van stadse én dorpse samenleving
2. Bouwen aan een vitale en gezonde economie
3. Werken aan een groen, duurzaam en beleefbaar buitengebied

Aan de hand van deze strategische opgaven wordt richting bepaald in de vorm van Moerdijkse ontwikkelprincipes. Deze ontwikkelprincipes geven aan welke inzet met de gekozen ambities gepaard gaat. Vaststelling van de Omgevingsvisie is beoogd in het tweede kwartaal van 2023.

**Woonvisie**
De woonvisie van de gemeente Moerdijk is in december 2021 vastgesteld en geeft de ambities en doelstellingen op het gebied van wonen voor de lange termijn aan. De gemeente Moerdijk wil zowel voor de huidige inwoners als voor nieuwe inwoners een aantrekkelijke gemeente zijn om te wonen. Om dit te bereiken zijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. In de gemeente Moerdijk zijn voldoende woningen om in de kwantitatieve woningbehoefte te kunnen voorzien.
    - In alle kernen is sprake van een evenwichtige woningvoorraad die aansluit op de demografische ontwikkelingen
2. Het aanbod aan woningen en woonmilieus in de gemeente Moerdijk sluit aan op de kwalitatieve woningbehoefte.
    - Er is sprake van een aantrekkelijke menging van de verschillende groepen woonconsumenten, woningen en woonmilieus in de kernen
    - De woningen en woonomgevingen in de gemeente Moerdijk zijn duurzaam, klimaatadaptief, levensloopbestendig en veilig
3. De woningen in de gemeente Moerdijk zijn betaalbaar.

De Woonvisie wordt verder uitgewerkt in een Woonprogramma. Hierin wordt weergegeven wat op middellange termijn nodig is om op kernniveau invulling te geven aan de ambities en doelstellingen uit de Woonvisie. Vervolgens wordt jaarlijks een Woonplan vastgelegd met de projecten waarmee dat jaar uitvoering wordt gegeven aan het Woonprogramma.

**Financiële verordening**
De gemeente heeft in haar Financiële verordening de volgende, voor het grondbeleid relevante, bepaling opgenomen; verwijzing naar artikel 16 BBV waarin de paragraaf grondbeleid verplicht gesteld wordt (zie paragraaf 7.2).

# 8 Financiële kaders

## 8.1 Projectexploitaties

Een van de meest risicovolle activiteiten van de gemeente Moerdijk is de exploitatie van vastgoedprojecten. Een projectexploitatie is het financiële kader van de gebiedsontwikkeling, dat voor iedere ontwikkeling moet worden opgesteld. Dus ook voor (her)ontwikkelingen waar geen sprake is van een gemeentelijke grondpositie danwel een actieve rol voor de gemeente. Hierdoor wordt het voor ieder project inzichtelijk welke kosten de gemeente moet maken om een planontwikkeling te kunnen aangaan.

Projectexploitaties worden jaarlijks verantwoord en geactualiseerd waarbij eventuele budgetwijzigingen en/of overschrijdingen moeten worden verklaard. Hierdoor is het mogelijk om vroegtijdig te kunnen bijsturen en op een verantwoorde wijze de budgetten te kunnen monitoren. Het sjabloon van het projectexploitatiemodel is opgenomen in **bijlage 6**. Dit sjabloon is een dynamisch document dat constant evolueert om maximaal aan te sluiten bij de huidige wetgeving, het vigerende beleid en de optimale informatievoorziening voor zowel de gemeenteraad als het ambtelijk apparaat.

Voor alle projecten die voorbij de initiatieffase zijn gekomen geldt dat de projectexploitatie ter besluitvorming dient te worden vastgesteld door de gemeenteraad.

**Projectbugetbeheer**

Het beheren van een projectkrediet heeft een aantal logische vervolgstappen. In onderstaande opsomming wordt het aanvragen en het beheren van een projectkrediet eenvoudig uiteengezet.

Het rapporteren, verantwoorden en creëren van besluitvorming over wijzigingen in het budgetkader vormt een belangrijke basis van het sub-budgethouderschap van een projectkrediet.

Tien regels voor projectbudgetbeheer door projectleiders

1. De projectexploitatie is het financiële kader van een project en deze moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.
2. Een projectexploitatie wordt normaliter vastgesteld aan het eind van de initiatieffase.
3. De modelmatige exploitatieopzet van een projectexploitatie is uniform.
4. Een eerder gevoteerd voorbereidingskrediet wordt na het succesvol doorlopen van de initiatieffase ingebracht in het uiteindelijke krediet en de projectexploitatie.
5. De budget of sub budgethouder is integraal verantwoordelijk voor de projectexploitatie.
6. Ten aanzien van de uitvoering van een projectkrediet mag de sub-budgethouder verplichtingen aangaan binnen het vastgestelde krediet.
7. Budgethouders of subbudgethouders dienen verantwoording af te leggen over hun projectkrediet op de daarvoor bestemde momenten in de budgetcyclus (hierna verder uitgewerkt).
8. Budgethouders of subbudgethouders zien toe op het naleven van contractafspraken en dienen tijdig afwijkingen te rapporteren, risico's in te schatten en risico's te kwantificeren.
9. Budgethouders of subbudgethouders zijn verantwoordelijk voor het tijdig informeren van het college en de gemeenteraad en het creëren van besluitvorming ten aanzien van afwijkingen in het projectkrediet.
10. Budgethouders of subbudgethouders sluit zijn of haar krediet af door middel van een eindevaluatie aan het college.

*Bovenstaande spelregels maken integraal onderdeel uit van het document "Rollen en verantwoordelijkheden in projectmatig werken" d.d. 1-10-2020* ***(bijlage 7).***

PR, communicatie- en marketingsbudgetten
In de projecten waarin de gemeente een actieve rol heeft in het verkopen van grond en/of een projectlocatie wordt een promotiebudget vastgesteld.
Vaak gebeurt dit op basis van een vast bedrag per woning of een percentage van de VON prijs.
Percentage en/of bedrag per woning.

Hieronder een globale weergave van deze uitgangspunten afhankelijk van het type en grootte van het project kan maatwerk worden geboden:

- Minimaal € 1200 per woning;
- Maximaal 1% van VON prijs per woning.

## 8.2 Besluit Begroting en Verantwoording

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

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

a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie (indien van toepassing);
d. een onderbouwing van de winstneming (indien van toepassing);
e. dekking bij tekorten (indien van toepassing);
f. beleidsuitgangspunten in relatie tot de risico's van grondzaken.

**Winstneming**
In de Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken, opgesteld door de commissie BBV, is vastgelegd dat gemeenten tussentijds winst moeten nemen uit hun grondexploitaties. Winstneming vindt plaats op basis van het voorzichtigheidsbeginsel, waarbij de percentage of completion (POC) regel wordt toegepast. Hierbij geldt dat winst pas wordt genomen als er genoeg zekerheid over de grondexploitatie bestaat. Dat is het geval als wordt voldaan aan de onderstaande punten.

1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
2. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
3. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

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

**Verliesneming en disconteringsvoet**
Wanneer het verwachte resultaat van een grondexploitatie negatief is, dan treft de gemeente hiervoor direct een voorziening. De dekking van de verliesvoorziening komt ten laste van de reguliere exploitatiebegroting van het betreffende jaar. Moerdijk hanteert de disconteringsvoet die het BBV voorschrijft.

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

## 8.3 Indices

In exploitaties wordt gewerkt met een rente- en kostenstijging. De prijsindices hebben effect op de resultaten van de individuele exploitaties. Mede op aangeven van de accountant is in 2021 een specifiekere en beter toegespitste manier van indexeren geïmplementeerd in de exploitaties. Daarbij is het uitgangpunt geweest dat indices gekoppeld moeten kunnen worden aan statistieken en/of indexen die goed aansluiten op de onderdelen die in exploitaties worden toegepast. Anderzijds dienen de cijfers en of indexen ook gemakkelijk toepasbaar te zijn.

**Rente**

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

**Kostenstijging**

In de grondexploitaties worden kostenstijgingen toegepast gebaseerd op objectieve statistieken en/of verwachtingen van betrouwbare objectieve bronnen. De gehanteerde kostenstijging wordt ieder jaar via de paragaaf grondbeleid gerapporteerd.

**Opbrengstenstijging**

Schattingen voor grondopbrengsten in de grondexploitaties worden gebaseerd op onafhankelijk taxaties. Deze taxaties zullen periodiek (maximaal na 4 jaar) worden geactualiseerd. Tussen de actualisaties van taxaties zal er waar nodig en mogelijk een correctie plaatsvinden op het prijspeil op basis van objectieve statistieken en/of betrouwbare objectieve bronnen.

**Disclaimer op indices**

Het werken met indices wordt bij iedere paragraaf grondbeleid uiteengezet en/of nader toegelicht. Wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen aanleiding geven om deze zaken in de toekomst te wijzigen.

**Beleidsuitgangspunt indices**

Indices in zijn algemeenheid worden bij iedere jaarrekening opnieuw vastgesteld en worden verantwoord en gerapporteerd bij de paragraaf grondbeleid.

## 8.4 Bankgarantie

Een bankgarantie is een contract waarin een bank onvoorwaardelijk garandeert om een bedrag aan de begunstigde te betalen, indien hij daarop aanspraak maakt. Als twee partijen met elkaar zakendoen en er een periode zit tussen het betalen van het factuurbedrag en het leveren van de goederen, dan kan de afnemer een bankgarantie verlangen. Het is in feite een zekerheidsstelling tegen financiële risico's die voor kunnen komen bij een ruimtelijke ontwikkeling.

Het gaat hierbij in ieder geval om de meeste voorkomende risico's zoals:

- Afbouw woonrijp maken;
- Planschade;
- Bouwschade (wegen);
- Kwaliteitsgarantie bouwrijp maken;
- Afname grond.

Afhankelijk van de planontwikkeling zal moeten worden beoordeeld in hoeverre alle bovengenoemde risico's aan de orde zijn. Het bepalen van de hoogte van een bankgarantie is maatwerk.

# DEEL B – UITVOERING VAN HET GRONDBELEID

# 9 Grondbeleid binnen de gemeentelijke organisatie

## 9.1 College en gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering van het grondbeleid en doet dit binnen de kaders die de raad heeft gesteld. Het door het college jaarlijks afleggen van verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid is onderdeel van de jaarlijkse planning & control cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de programmabegroting en van de programmarekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente (Gemeentewet artikel 169 lid 4) geeft het college de gemeenteraad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen.

Hieronder worden de rollen van het college en de gemeenteraad binnen het grondbeleid nader uitgeschreven. Daarbij is een verdeling gemaakt tussen rollen in het beleidskader en risicobeheersing én rollen in het toepassen van het gemeentelijk grondinstrumentarium.

**Rollen college en gemeenteraad in beleidskaders grondzaken en risicobeheersing**

| Onderwerp | Raad | College |
|---|---|---|
| **Grondbeleid** | – Vaststellen kader NGB<br>– Controleren uitvoering NGB<br>– Vaststellen paragraaf grondbeleid | – Opstellen en vaststellen Nota Grondbeleid<br>– Uitvoeren binnen kaders Nota Grondbeleid<br>– Opstellen paragraaf grondbeleid |
| **Kostenverhaal** | – Vaststellen Nota Kostenverhaal<br>– Vaststellen exploitatieplan en of bestuursrechtelijke geldschuld | – Opstellen en uitvoeren van Nota Kostenverhaal<br>– Gemotiveerd afwijken op kostenverhaal |
| **Planning en control** | – Vaststellen actualisatie grondexploitaties<br>– Mutaties reserves<br>– Vaststellen begroting | – Uitvoeren planning en control cyclus |
| **Risicomanagement** | – Vaststellen risicovoorziening<br>– Vaststellen weerstandsvermogen | – Opstellen en uitvoeren van paragraaf risicomanagement en weerstandsvermogen<br>– Actualiseren risico-inventarisaties en benodigd weerstandvermogen |
| **Vennootschapsbelasting** | – Informeren d.m.v. paragraaf grondbeleid | – Vaststellen fiscale eindbalans en eindrapportage |

**Rollen college en gemeenteraad in gemeentelijk instrumentarium**

| Onderwerp | Raad | College |
|---|---|---|
| **Verwerving** | – Vaststellen beleid strategische verwervingen<br>– Vaststellen reserve strategische verwervingen | – Aankopen van onroerende zaken binnen spelregels strategische verwervingen<br>– Bepalen verwervingsstrategie<br>– Uitvoeren verwerving |

| | | |
|---|---|---|
| **Wet voorkeursrecht gemeenten** | – Bestendigen van voorkeursrecht | – Vestigen van voorkeursrecht |
| **Onteigening** | – Nemen en of aanvragen onteigeningsbesluit<br>– Nemen onteigeningsbeschikking (onder de Omgevingswet) | – Starten en uitvoeren van onteigeningsbesluit<br>– Voorbereiden onteigeningsbeschikking (onder de Omgevingswet) |
| **Grondexploitaties** | – Vaststellen projectkrediet<br>– Jaarlijks vaststellen exploitaties<br>– Vaststellen afdracht naar reserves kostenverhaal | – Opstellen en uitvoeren van exploitaties<br>– Afsluiten en evalueren van exploitaties |
| **Ontwikkelingsstrategie** | – Besluit tot aangaan van samenwerkingsvorm<br>– Vaststellen en actualiseren van omgevingsvisie<br>– Vaststellen startdocumenten en anterieure overeenkomsten | – Onderbouwen en onderzoeken samenwerkingsvorm<br>– Aangaan samenwerkingsovereenkomst |
| **Gronduitgiftebeleid en grondprijzenbeleid** | – Vaststellen Nota Grondbeleid | – vaststellen en uitvoeren van uitgiftebeleid en grondprijzenbeleid |

## 9.2 Budgethouders- en mandaat regeling

De juridische bevoegdheden zijn geregeld in de mandaatregeling en de financiële bevoegdheden in de regeling budgethouderschap. Beide regelingen geven een gedetailleerd inzicht in de manier waarop bevoegdheden zijn onderverdeeld.
In deze twee regelingen vormen de volgende uitgangspunten de basis:

- Het vastleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van alle rollen die betrokken zijn bij budgethouderschap en budgetbeheer (o.a. materiedeskundige, budgethouder, sub-budgethouder, prestatieverklaarder).
- (Sub)Budgethouderschap zo laag mogelijk in de organisatie.
- 100% vier-ogen principe (functiescheiding).
- Grensbedragen bij het aangaan van verplichtingen: bij x-bedrag op hiërarchisch hoger niveau accorderen.
- Prestatieverklaring vastleggen in Financials
- Budgethoudersregeling is afgestemd op:
    - Mandaatregeling
    - Financiële verordening
    - Inkoopproces

**Overdrachtsdocument uitvoeringsfase**

In de overgang naar de uitvoeringsfase wordt een ‘overdrachtsdocument’ opgesteld. In dit overdrachtsdocument worden de randvoorwaarden voor de uitvoeringsfase opgenomen en wordt de rolverdeling tussen alle betrokken (externe en interne) functionarissen, hun verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd. Een en ander met inachtneming van hetgeen staat vermeld in de mandaatregeling ten aanzien van de directievoering en in de Budgethoudersregeling ten aanzien van (sub-)budgethouderschap. Door dit vooraf vast te leggen in een overdrachtsdocument worden onduidelijkheden voorkomen.

**Contractbeheer en nakomen verplichtingen**

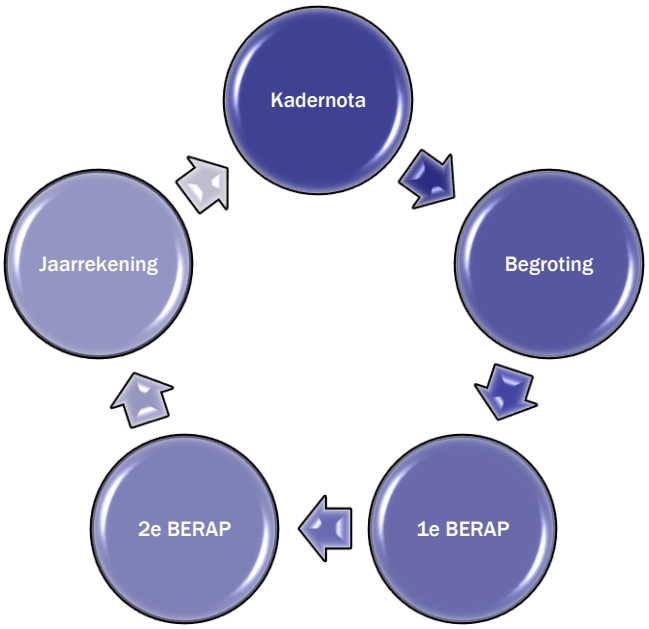
Voor de beheersing en sturing van de bedrijfsprocessen is het noodzakelijk dat het budgethouderschap, de onderlinge verantwoordelijkheden en het contractmanagement goed wordt ingevuld. Daarbij is de budgethouder en/of de opdrachtgever (zaakhouder) van de overeenkomst primair verantwoordelijk voor de uitvoering van deze contractuele verplichting mits werkzaamheden en/of taken hierin zijn

gedelegeerd. Als hulpmiddel om de contractafspraken goed te kunnen bewaken en naleven is een verplichtingenadministratie opgesteld. Deze wordt voor REO-projecten in Pepperflow digitaal beschikbaar gesteld en vormt een belangrijk instrument in het naleven van contractafspraken waar de budgethouder en/of zaakhouders verantwoordelijk voor zijn.

**Rollen en verantwoordelijkheden in projectmatig werken**
In het document 'Rollen en verantwoordelijkheden in projectmatig werken' (**bijlage 7**) is de wijze waarop nu het budgethouderschap wordt uitgevoerd binnen het projectmatig werken uitgeschreven per functie en functiecategorie. De doelstelling van deze memo is inzicht verschaffen in de verschillende financiële rollen en verantwoordelijkheden binnen het projectmatig werken en meer specifiek in het kader van de budgetcyclus, de projectexploitatie en de wijze waarop zaken worden goedgekeurd en vastgelegd in de financiële administratie. Leidend zijn hierin vooral de mandaatregeling en de budgethoudersregeling die hierboven zijn beschreven.

## 9.3 Budgetcyclus

De budgetcyclus ofwel de P&C (Planning & Control) cyclus is het proces van begroten, beheersen, rapporteren en verantwoorden dat verbonden is aan het budgetrecht van de gemeenteraad. Elke gemeente heeft zijn eigen unieke P&C cyclus die aansluit bij de behoeften van de individuele gemeente en de gemeenteraad. De P&C cyclus van de gemeente Moerdijk bevat de Kadernota, Begroting, 2 bestuursrapportages (1e en 2e berap) en de Jaarrekening. Daarnaast wordt de gemeenteraad middels een raadsinformatiebrief na afloop van ieder kwartaal geïnformeerd over eventuele (verwachte) overschrijdingen van investeringskredieten.




De Gemeentewet schrijft voor dat een gemeente een begroting en een jaarrekening dient op te stellen, waarin een paragraaf Grondbeleid wordt opgenomen. Alle overige documenten in de P&C cyclus zijn facultatief en vinden hun grondslag hoofdzakelijk in de Financiële Verordening.

# 10 Risicomanagement en control

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

## 10.1 Integraal risicomanagement

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

Bij integraal risicomanagement gaat het niet alleen om het voorkomen of verminderen van risico's. De inzet van integraal risicomanagement is ook van belang voor het benutten van kansen die zich voordoen. Hierbij is het bepalen van de risicobereidheid een essentieel onderdeel; in hoeverre is de gemeente bereid risico's te nemen om kansen te benutten? Door deze vorm van risicomanagement toe te passen is de gemeentelijke organisatie in staat zodanig bewust met risico's om te gaan, dat de te realiseren doelstellingen en het benutten van kansen hierdoor niet of nauwelijks worden gehinderd.

Minimaal één keer per jaar wordt voor alle projecten een risicoanalyse opgesteld (uitgebreid bij de jaarrekening in febrauri en geactualiseerd bij de begroting in augustus), maar gedurende het jaar worden de risico's en de beheersmaatregelen gemonitord en daar waar nodig bijgesteld. Daarnaast wordt voor sommige grotere projecten een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, waarbij inzichtelijk wordt gemaakt welk effect een (kleine) wijziging in parameters of fasering kan hebben op het geprognosticeerde resultaat op eindwaarde van een project. Uit dit resultaat kan de benodigde weerstandscapaciteit voor een project worden bepaald.

In **bijlage 8** 'Integraal risicomanagement' wordt verder ingegaan op het toepassen van integraal risicomanagement in de dagelijkse praktijk van de gemeente Moerdijk.

## 10.2 Weerstandsvermogen

Het weerstandsvermogen van de gemeente Moerdijk is de mate waarin de gemeente in staat is niet begrote, substantiële financiële tegenvallers op te vangen en geeft daarmee de robuustheid van de financiële huishouding weer. In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd over de risico-inventarisatie en aan de hand hiervan wordt door de raad een weerstandsratio bepaald. De ratio is de factor hoeveel keer de risico's financieel worden afgedekt in het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen is onderdeel van de algemene reserve. De grootte van het benodigde weerstandsvermogen wordt jaarlijks vastgesteld door de raad bij de begroting en de jaarrekening.

# 11 Evaluatie en onderhoud Nota Grondbeleid

Er vinden steeds ontwikkelingen plaats op het gebied van grondbeleid, de regelgeving verandert voortdurend. Daarnaast worden er in de jurisprudentie regelmatig ingrijpende uitspraken gedaan en ook politiek gezien vinden er veranderingen plaats. Ten gevolge van deze veranderingen zou periodiek moeten worden bezien of de Nota Grondbeleid dient te worden geactualiseerd aan de hand van recente wetgeving en jurisprudentie. Vervolgens dient te worden onderzocht of beleidsdoelstellingen en de daarmee verband houdende inzet van grondbeleidsinstrumenten voor ontwikkelingen aanpassing behoeft.

# 12 Overzicht bijlagen

Bijlage 1 – Richtlijn gemeentelijk belang in projecten

Bijlage 2 – Afwegingskader samenwerkingsvormen

Bijlage 3 – Grondbeleidsinstrumenten toegelicht

Bijlage 4 – Spelregels strategisch verwerven

Bijlage 5 – Beleidsregel 'Verkoop gemeentelijk snippergroen'

Bijlage 6 – Projectexploitatiemodel

Bijlage 7 – Rollen en verantwoordelijkheden in projectmatig werken

Bijlage 8 – Integraal risicomanagement

