

Bundel – Politieke Avond – Sessie 1 (Raadzaal) van 10 juni 2025

- 1 Opening
- 2 Nota Grondbeleid 2025
 - Voorstel en besluit – Nota Grondbeleid 2025
 - Nota grondbeleid gemeente Berkelland 2025
- 3 Sluiting

Zaaknummer : 1276426
Raadsvergadering : 24 juni 2025

Onderwerp : Nota Grondbeleid 2025

Collegevergadering : 6 mei 2025
Portefeuillehouder : Wethouder J. van der Noordt
Steller : Raymond Luttikholt
Team Projecten

tel. : 0545-250250

Te nemen besluit

1. De Nota Grondbeleid gemeente Berkelland 2025 vaststellen;
2. Een krediet beschikbaar stellen van maximaal € 2 miljoen om het college in staat te stellen tot strategische grondaankopen over te gaan wanneer daadkrachtig handelen gewenst is, zoals beschreven in voornoemde nota.

Waarom dit voorstel en wat is het effect

Op 28 mei 2024 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Berkelland vastgesteld. In deze visie zijn opgaven en ontwikkelingen opgenomen waarvoor we de komende jaren ruimte zoeken in onze fysieke leefomgeving. Een omgeving die getypeerd kan worden als een prachtig groen landschap waarbinnen veel verschillende functies mogelijk zijn. De sfeervolle kernen en het natuurlijke buitengebied bieden voldoende ruimte voor onze inwoners, ondernemers, organisaties en bezoekers.

Tegelijk is die ruimte niet onbeperkt. Om te kunnen sturen op de opgaven uit de Omgevingsvisie moeten keuzes gemaakt worden: het vraagt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Nota grondbeleid heeft als doel om een kader te bieden voor het doelmatig uitvoeren van gemeentelijk grondbeleid. De Nota Grondbeleid geeft inzicht in de verschillende rollen en posities die de gemeente bij gebiedsontwikkelingen kan innemen. Ook belichten we welke instrumenten beschikbaar zijn om effectief regie te kunnen voeren.

De bevoegdheid voor het vaststellen van deze Nota Grondbeleid vloeit voort uit de algemene beleidsbepalende bevoegdheid van de gemeenteraad op grond van artikel 147 lid 2 juncto artikel 108 lid 1 van de Gemeentewet.

De afgelopen jaren is al grotendeels in lijn met de uitgangspunten van dit grondbeleid gewerkt. Door de kaders nu samen te brengen in één nota leggen we de wijze waarop we grondbeleid willen uitvoeren centraal en eenduidig vast.

In te vullen door Griffie:

Raadsvergadering
0 zonder hoofdelijke stemming
0 met algemene stemmen
0 stemmen voor, stemmen tegen
0 aangenomen
0 verworpen

Argumentatie

1. Nota grondbeleid gemeente Berkelland 2025 is fundamenteel voor realisatie van ruimtelijke doelstellingen zoals verwoord in de Omgevingsvisie Berkelland

De invoering van de Omgevingswet – waarin ook de aanvullingswet grondeigendom is opgenomen – vormde de aanleiding voor het opstellen van de Nota Grondbeleid. In deze nota beschrijven we op welke wijze de gemeente invulling wil geven aan het bereiken van de ambities die in de Omgevingsvisie Berkelland zijn opgenomen. De gemeente kan op verschillende manieren sturen op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Daarvoor kunnen zowel publiekrechtelijke als privaatrechtelijke instrumenten worden ingezet. De gemeente kan hierbij kiezen voor een actieve rol waarbij zij voor eigen rekening en risico een gebied ontwikkelt of een faciliterende rol waarbij ze zich kan beperken tot het begeleiden van de planologische procedures. Ook mengvormen zijn denkbaar.

Veel aspecten rond het grondbeleid zijn wettelijk ingekaderd. Grondbeleid is ook geen doel op zich: het moet bijdragen aan doelstellingen uit bestuurlijke programma's. De afgelopen jaren is het grondbeleid al in lijn van deze nota uitgevoerd. Toch bestond er behoefte om de uitgangspunten en kaders centraal en eenduidig vast te leggen. De Nota grondbeleid gemeente Berkelland 2025 is daarvan het resultaat.

2. Krediet beschikbaar stellen voor strategische grondaankopen

Het college is bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten, waaronder koopovereenkomsten voor onroerend goed. In de praktijk besluit het college pas tot een aankoop, nadat de gemeenteraad in de gelegenheid is gesteld haar wensen en bedenkingen ten aanzien van de overeenkomst te uiten en hiervoor ook een afzonderlijk krediet beschikbaar heeft gesteld.

Het kan echter voorkomen dat zich onverwacht een kans tot strategische grondaankoop aandient waarbij daadkrachtig handelen gewenst is. Om een sterkere positie aan de onderhandelingstafel te hebben en zekerheid te kunnen bieden aan een verkoper kan het nodig zijn om vlot een overeenkomst te sluiten. In de huidige situatie ontbreekt hiervoor de financiële ruimte. Door een krediet beschikbaar te stellen voor strategische aankopen kan het college in voorkomende gevallen - zoals beschreven in de Nota grondbeleid – slagvaardig handelen.

Kanttekeningen en risico's

Aan het vaststellen van de Nota grondbeleid zijn geen noemenswaardige risico's verbonden. De uitgangspunten en kaders hebben vooral betrekking op de wijze waarop de gemeente haar eigen rol bij de inrichting van de fysieke leefomgeving wil invullen.

Een aantal aspecten met werking richting derden (grondeigenaren, projectontwikkelaars) zal nog nader worden uitgewerkt. Zo werkt het college aan het opstellen van een Nota Kostenverhaal (zoals bedoeld in de Omgevingswet). Daarnaast zal het college een uitgifteprotocol vaststellen waarin per type grondtransactie beschreven wordt hoe de gemeente handelt bij de uitgifte. Daarmee geven we invulling aan de gevolgen van het Didam-arrest en bieden duidelijkheid aan potentiële gegadigden. Tot slot stelt het college voortaan jaarlijks een grondprijzenbrief op waarin de uitgifteprijzen vermeld staan en die als uitgangspunt gelden bij verkooptransacties.

Het uitvoeren van een actief grondbeleid – waarbij de gemeente voor eigen rekening gronden in eigendom verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft – is niet zonder risico. Het gaat bij het exploiteren van gronden doorgaans om forse investeringen die pas na jaren van gebiedsontwikkeling

tot opbrengsten uit kavelverkoop leiden. Om die reden heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording [BBV] in een uitgebreide notitie ook specifiek aandacht besteed aan een zorgvuldige verantwoording van de gemeentelijke grondexploitaties. Via de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening legt het college verantwoording af over het gevoerde grondbeleid. Daarin wordt ook toegelicht hoe de omvang van de risico's zich verhoudt tot de beschikbare weerstandscapaciteit. Ook biedt het college de gemeenteraad jaarlijks het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties aan, waarin de actualisatie van de begrotingen van de complexen Bouwgrond in exploitatie is opgenomen.

Financiën

Onderdeel van het raadsvoorstel is het beschikbaar stellen van een krediet voor strategische grondaankopen van € 2 miljoen. Dit krediet is bedoeld voor die grondaankopen waarbij slagvaardig handelen door het college gewenst is. Als een dergelijk spoedeisend belang ontbreekt zal het college de gemeenteraad een voorstel tot aankoop en het beschikbaar stellen van het bijbehorende krediet voorleggen.

Uitgangspunt is dat grondaankopen marktconform zijn. Bij het bepalen van de grondwaarde bij aankopen zal een taxateur zowel de gebruikswaarde in de huidige functie als de complexwaarde bij de beoogde toekomstige bestemming (mits bekend) in de taxatie meewegen.

De aankoop van strategische gronden kan tegen de verkrijgingsprijs worden geactiveerd onder de balanspost Materiële vaste activa. Op gronden wordt niet afgeschreven. Wel wordt jaarlijks rente over de investeringen berekend. De rente (over 2024 bedroeg deze 0%) wordt ten laste van de grondexploitatie gebracht. Het uiteindelijke resultaat van alle gemeentelijke grondexploitaties wordt toegevoegd (bij winst) of onttrokken (bij verlies) aan de Algemene Reserve Grondexploitaties. Daarmee wordt voorkomen dat het resultaat van de algemene dienst fluctueert met het incidentele karakter van de grondexploitaties. De grondexploitaties zijn daarom tot en met 2024 budgettair neutraal in de begroting opgenomen. Op basis van de Perspectiefnota 2025 is met ingang van 2025 jaarlijks een besparing ingecalculeerd van € 400.000 op basis van ervaringscijfers met betrekking tot gerealiseerde winsten in voorgaande jaren.

Het kan voorkomen dat een afwaardering op gronden noodzakelijk is. Dat is het geval als de marktwaarde in de huidige bestemming lager is dan de verkrijgingsprijs en het perspectief op de beoogde ontwikkeling door onverhoopte omstandigheden komt te vervallen. De commissie BBV stelt dat waardering op basis van de toekomstige functie blijft toegestaan als voldaan is aan de volgende cumulatieve voorwaarden:

- *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 onderhouden 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.*

VN verdrag rechten van mensen met een beperking

Niet van toepassing.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Communicatie

De Nota Grondbeleid zal worden gepubliceerd via het gemeenteblad op officiële bekendmakingen.nl.

Initiatief, participatie en rol gemeente

De Nota grondbeleid is op initiatief van de gemeente tot stand gekomen. Er geldt geen wettelijke plicht voor het opstellen van deze nota. Gelet op het interne en technische karakter van de nota is in lijn met artikel 2 lid 1 van de Inspraakverordening geen inspraak verleend.

In de nota staat beschreven welke rollen de gemeente kan vervullen bij het inrichten van de fysieke leefomgeving. De nota heeft vooral interne werking, het legt de uitgangspunten en kaders vast op basis waarvan de gemeente regie wil voeren op grondposities om daarmee bij te dragen aan het realiseren van de ruimtelijke doelstellingen uit de Omgevingsvisie.

Planning en evaluatie

De Nota grondbeleid gemeente Berkelland 2025 kent geen vaste looptijd of einddatum. Periodiek zal de nota worden geactualiseerd of herijkt. Jaarlijks legt het college via de paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening verantwoording af over de wijze waarop het beleid in het kalenderjaar is uitgevoerd.

Alternatieven

In de Nota grondbeleid is beschreven hoe de gemeente wil en kan sturen op grondgebruik om daarmee ruimtelijke doelstellingen te behalen. De nota vormt de neerslag van de werkwijze zoals die afgelopen jaren in de praktijk al werd uitgevoerd. Het niet vaststellen zal naar verwachting geen ingrijpende directe gevolgen hebben. De nota is wettelijk niet verplicht.

Het niet – of gewijzigd – beschikbaar stellen van een krediet voor strategische aankopen heeft mogelijk effect op het slagvaardig kunnen handelen als zich een kans tot verwerving voordoet.

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,

drs. J. Jonker

drs. J.H.A. van Oostrum

Raadsvergadering : 24 juni 2025

De raad van de gemeente Berkelland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 6 mei 2025

b e s l u i t:

1. de Nota grondbeleid 2025 vast te stellen
2. een krediet beschikbaar te stellen tot een bedrag van maximaal € 2.000.000 om het college in staat te stellen tot strategische grondaankopen over te gaan wanneer daadkrachtig handelen gewenst is, zoals beschreven in voornoemde Nota

Aldus vastgesteld in de raadsvergadering van 24 juni 2025

de griffier,

de voorzitter,

drs. J.A. Satijn

drs. J.H.A. van Oostrum

Toelichting raadsvoorstel

Onderwerp : Nota grondbeleid 2025

Aanleiding voor het opstellen van de Nota grondbeleid 2025

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 vormde de aanleiding voor het beschrijven van het gemeentelijk grondbeleid. Ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening is de regelgeving met de Omgevingswet en het bijbehorende Omgevingsbesluit op enkele onderdelen gewijzigd. In de Omgevingswet zijn grondbeleidsinstrumenten opgenomen die voorheen in afzonderlijke wetten opgenomen waren, zoals het voorkeursrecht en onteigening.

Daarnaast zien we dat er vanuit verschillende beleidsterreinen ruimte gevraagd om ontwikkelingen mogelijk te maken. Soms kan die ruimte gevonden worden binnen de bestaande gebouwde omgeving. Vaak zijn echter ook aanvullende grondposities nodig om plek te bieden aan de nieuwe opgave. Deze Nota richt zich specifiek op het grondbeleid dat daarvoor ingezet kan worden: het beheer en de exploitatie van (gemeentelijk) vastgoed valt buiten de reikwijdte van deze Nota Grondbeleid.

Mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (kortweg BBV) ook de regelgeving voor de financiële verantwoording van het grondbeleid aangepast. De commissie heeft in december 2023 de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' uitgebracht. De daarin opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen vormen een belangrijk kader voor de wijze van waardering en resultaatneming bij gebiedsontwikkelingen.

Ook hebben ontwikkelingen in de rechtspraak invloed op het gemeentelijk grondbeleid. 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.

Al met al aanleiding genoeg om de belangrijkste uitgangspunten – voor zover deze niet al vastliggen in wet- of regelgeving – voor het gemeentelijk grondbeleid te beschrijven in deze Nota Grondbeleid.

Opzet en inhoud

De Nota Grondbeleid legt het fundament voor het verder bouwen aan de opgaven in de fysieke leefomgeving.

Het gaat in deze nota specifiek over grond. We bedoelen daarmee kavels en (gedeelten van) percelen zoals deze geregistreerd worden door het kadaster. Grond is in het kader van deze nota een onroerende zaak. Het gaat dus niet om losse grond in de vorm van zand, klei of bodem. Ook het gemeentelijk beleid rondom de opstallen op de gronden (het vastgoed, gebouwen en bouwwerken) valt buiten de reikwijdte van deze nota.

In de nota behandelen we de volgende onderwerpen:

Keuzes in grondbeleid

We gaan in op de doelstellingen van grondbeleid en welke gangbare vormen van regie en sturing er zijn. We leggen het onderscheid tussen actief en faciliterend beleid uit. En sluiten af met het gemeentelijke uitgangspunt voor grondbeleid.

Gereedschapskist grondbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we welke instrumenten de gemeente in de gereedschapskist heeft om het grondbeleid doelmatig uit te voeren. Afhankelijk van de gewenste regierol (actief of faciliterend) en het juridische spoor (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) is geschikt gereedschap voorhanden.

Uitgifte van gronden

Er zijn verschillende mogelijkheden om grond uit te geven. Naast verkoop van kavels komt ook erfpacht, verhuur en ingebruikgeving voor. De wijze van uitgifte kan ook samenhangen met het beoogde gebruik. Dit hoofdstuk gaat daar op in.

Gronduitgifteprijsen

De nota beschrijft op welke wijze uitgifteprijsen voor grond kunnen worden bepaald. Het college zal met ingang van 2025 jaarlijks een grondprijzenbrief vaststellen.

Organisatie en bevoegdheden

De betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij verschillende aspecten van het grondbeleid worden in dit hoofdstuk overzichtelijk in tabelvorm weergegeven.

Financiële beheersing grondexploitaties

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de wijze van verantwoording van de gemeentelijke grondexploitaties en de uitgangspunten die we hanteren. Het Besluit Begroting en Verantwoording vormt hierbij een belangrijk kader.

Gebiedsonderneming Laarberg

De Gebiedsonderneming Laarberg exploiteert het regionale bedrijventerrein Laarberg bij Groenlo. Gemeenten Oost Gelre en Berkelland zijn beide voor 50% aandeelhouder van de vennootschap en voeren zo gezamenlijk regie uit op de ontwikkeling van het terrein dat bedoeld is voor grotere ruimtevragers en bedrijven met een hogere milieucategorie.

Kaderstelling

In de Nota Grondbeleid benoemen we meerdere uitgangspunten en formuleren we kaders voor de uitvoering. Deze zijn duidelijk zichtbaar gemaakt door de betreffende passage te omkaderen:

<i>Kaders en uitgangspunten voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid zijn in deze nota expliciet opgenomen in een tekstkader.</i>

NOTA GRONDBELEID 2025

**Uitgangspunten en kaders voor het voeren
van gemeentelijk grondbeleid
dat bijdraagt aan de realisatie van doelen
binnen de fysieke leefomgeving**

Inhoudsopgave

Nota Grondbeleid 2025	1
Inleiding	1
Aanleiding	1
Leeswijzer	2
Keuzes in grondbeleid	3
Doelstelling van grondbeleid	3
Verschillende vormen van gemeentelijk grondbeleid	3
Sturing op ruimtelijke doelstelling en verdeling risico's	4
Voor- en nadelen per vorm van grondbeleid	5
Welke vorm van grondbeleid heeft de voorkeur?	5
Gereedschapskist grondbeleid	6
Instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid	6
Sturen op functies door planologische maatregelen	6
Kostenverhaal bij gebiedsontwikkelingen	7
Instrumenten voor het voeren van actief grondbeleid	7
Tijdelijk beheer van gronden	11
Uitgifte van gronden	12
Doelstelling en wijze van uitgifte van grondposities	12
Uitgifte van gronden: verschillende vormen	12
Gronduitgifteprijsen	16
Sturen op de uitgifte van bouw kavels door prijsvorming	16
Methode voor bepaling uitgifteprijsen	16
Grondprijsenbrief	17
Organisatie en bevoegdheden	18
Financiële beheersing grondexploitaties	18
Planning en controlcyclus	18

Grondslagen voor resultaatbepaling	19
Beheersing van risico's	20
Waardering van grondexploitaties	21
Gebiedsonderneming Laarberg	22
Bijlagen	23
Begrippenlijst	23
Relevante bronnen voor meer informatie	26
Vormen van samenwerking	27
Proces voorkeursrecht	28
Proces onteigening	28
Juridisch kader grondbeleid	29

Versie: april 2025
Opgesteld door: R. Luttikholt, planeconoom

Nota Grondbeleid 2025

Sturen op de opgaven uit de Omgevingsvisie

Inleiding

Op 28 mei 2024 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Berkelland vastgesteld. In deze visie zijn opgaven en ontwikkelingen opgenomen waarvoor we de komende jaren ruimte zoeken in onze fysieke leefomgeving. Een omgeving die getypeerd kan worden als een prachtig groen landschap waarbinnen veel functies via het naoberschap nauw aan elkaar verbonden zijn. De sfeervolle kernen en het natuurlijke buitengebied bieden voldoende ruimte voor onze inwoners, ondernemers, organisaties en bezoekers.

Tegelijk is die ruimte niet onbeperkt. Om te kunnen sturen op de opgaven uit de Omgevingsvisie moeten keuzes gemaakt worden: het vraagt een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Deze Nota heeft als doel om een kader te bieden voor het doelmatig uitvoeren van gemeentelijk grondbeleid. De Nota Grondbeleid geeft ook inzicht in de verschillende rollen en posities die de gemeente bij gebiedsontwikkelingen kan innemen. Ook belichten we welke instrumenten beschikbaar zijn om effectief regie op de eigen rol te kunnen voeren.

De afgelopen jaren is al grotendeels in lijn met de uitgangspunten van dit grondbeleid gewerkt. Door de kaders nu samen te brengen in één nota leggen we de wijze waarop we grondbeleid willen uitvoeren centraal en eenduidig vast.

Landelijk vindt onderzoek plaats naar mogelijkheden om meer grip op grond te krijgen om de realisatie van ruimtelijke plannen te versnellen of financieel haalbaar te maken. Zo wordt verkend of het invoeren van zogenaamde regionale grondbanken kan helpen om betere eigendomsposities te verkrijgen. Ook de wijze waarop de inbrengwaarde van gronden nu wordt bepaald – waardoor eigenaren van grond profiteren van een waardesprong door nieuwe ontwikkelingen en een lagere bijdrage aan de inrichting van de openbare ruimte – staat ter discussie. Om bij te kunnen sturen op deze ontwikkelingen zal de Nota Grondbeleid periodiek worden geactualiseerd.

Aanleiding

De invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 vormde de aanleiding voor het beschrijven van het gemeentelijk grondbeleid. Ten opzichte van de voorgaande Wet ruimtelijke ordening is de regelgeving met de Omgevingswet en het bijbehorende Omgevingsbesluit op enkele onderdelen gewijzigd. In de Omgevingswet zijn grondbeleidsinstrumenten opgenomen die voorheen in afzonderlijke wetten opgenomen waren, zoals het voorkeursrecht en onteigening.

Daarnaast zien we dat er vanuit verschillende beleidsterreinen ruimte gevraagd om ontwikkelingen mogelijk te maken. Soms kan die ruimte gevonden worden binnen de bestaande gebouwde omgeving. Vaak zijn echter ook aanvullende grondposities nodig om plek te bieden aan de nieuwe opgave. Deze Nota richt zich specifiek op het grondbeleid dat daarvoor ingezet kan worden: het beheer en de exploitatie van (gemeentelijk) vastgoed valt buiten de reikwijdte van deze Nota Grondbeleid.

Mede naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet heeft de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (kortweg BBV) ook de regelgeving voor de financiële verantwoording van het grondbeleid aangepast. De commissie heeft in december 2023 de notitie 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' uitgebracht. De daarin opgenomen stellige uitspraken en aanbevelingen vormen een belangrijk kader voor de wijze van waardering en resultaatneming bij gebiedsontwikkelingen.

Ook hebben ontwikkelingen in de rechtspraak invloed op het gemeentelijk grondbeleid. 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.

Al met al aanleiding genoeg om de belangrijkste uitgangspunten – voor zover deze niet al vastliggen in wet- of regelgeving – voor het gemeentelijk grondbeleid te beschrijven in deze Nota Grondbeleid.

Leeswijzer

De Nota Grondbeleid legt het fundament voor het verder bouwen aan de opgaven in de fysieke leefomgeving. In de nota behandelen we de volgende onderwerpen:

Keuzes in grondbeleid

We gaan in op de doelstellingen van grondbeleid en welke gangbare vormen van regie en sturing er zijn. We leggen het onderscheid tussen actief en faciliterend beleid uit. En sluiten af met het gemeentelijke uitgangspunt voor grondbeleid.

Gereedschapskist grondbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we welke instrumenten de gemeente in de gereedschapskist heeft om het grondbeleid doelmatig uit te voeren. Afhankelijk van de gewenste regierol (actief of faciliterend) en het juridische spoor (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) is geschikt gereedschap voorhanden.

Uitgifte van gronden

Er zijn verschillende mogelijkheden om grond uit te geven. Naast verkoop van kavels komt ook erfpacht, verhuur en ingebruikgeving voor. De wijze van uitgifte kan ook samenhangen met het beoogde gebruik. Dit hoofdstuk gaat daar op in.

Gronduitgifteprijsen

De nota beschrijft op welke wijze uitgifteprijsen voor grond kunnen worden bepaald. Het college zal met ingang van 2025 jaarlijks een grondprijzenbrief vaststellen.

Organisatie en bevoegdheden

De betrokkenheid van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders bij verschillende aspecten van het grondbeleid worden in dit hoofdstuk overzichtelijk in tabelvorm weergegeven.

Financiële beheersing grondexploitaties

In dit hoofdstuk gaan we uitgebreid in op de wijze van verantwoording van de gemeentelijke grondexploitaties en de uitgangspunten die we hanteren. Het Besluit Begroting en Verantwoording vormt hierbij een belangrijk kader.

Gebiedsonderneming Laarberg

De Gebiedsonderneming Laarberg exploiteert het regionale bedrijventerrein Laarberg bij Groenlo. Gemeenten Oost Gelre en Berkelland zijn beide voor 50% aandeelhouder van de vennootschap en voeren zo gezamenlijk regie uit op de

ontwikkeling van het terrein dat bedoeld is voor grotere ruimtevragers en bedrijven met een hogere milieucategorie.

Grondzaken

Het gaat in deze nota specifiek over grond. We bedoelen daarmee kavels en (gedeelten van) percelen zoals deze geregistreerd worden door het kadaster. Grond is in het kader van deze nota een onroerende zaak. Het gaat dus niet om losse grond in de vorm van zand, klei of bodem. Ook het gemeentelijk beleid rondom de opstallen op de gronden (het vastgoed, gebouwen en bouwwerken) valt buiten de reikwijdte van deze nota.

Uitgangspunten en kaders

In de Nota Grondbeleid benoemen we meerdere uitgangspunten en formuleren we kaders voor de uitvoering. Deze zijn duidelijk zichtbaar gemaakt door de betreffende passage te omkaderen:

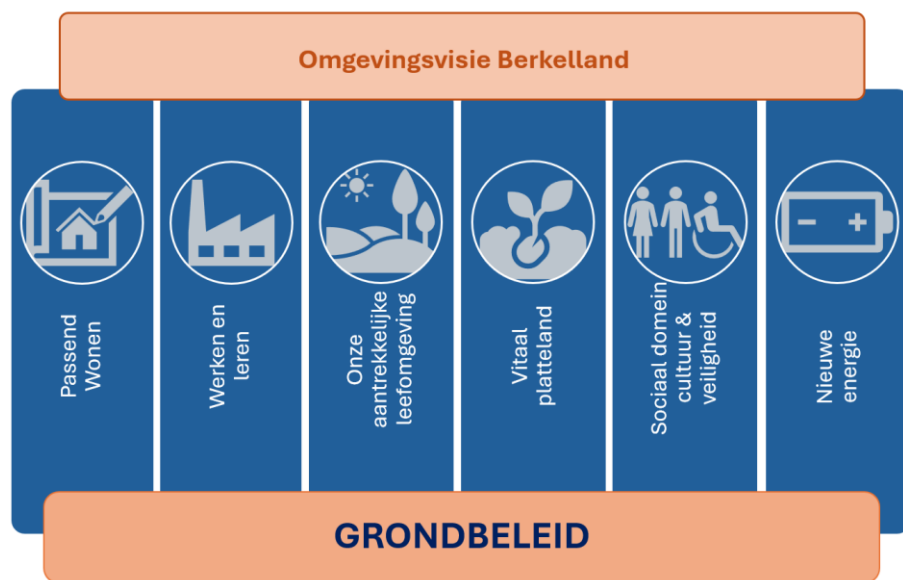
Kaders en uitgangspunten voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid zijn in deze nota expliciet opgenomen in een tekstkader.



Keuzes in grondbeleid

Doelstelling van grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken. Grondbeleid is daarmee ondersteunend aan het bereiken van de bestuurlijke ambities die in de diverse programma's zijn opgenomen. De beleidsdoelstellingen en speerpunten uit de programma's zijn in samenhang opgenomen in de Omgevingsvisie Berkelland. Deze visie draagt bij aan een integrale afweging van belangen die ruimte vragen in onze omgeving. In onderstaande figuur komt de relatie tussen de overkoepelende Omgevingsvisie, de programmapijlers en het grondbeleid als ondersteunend fundament tot uitdrukking:



Grondbeleid is geen doel op zich maar ondersteunend aan de ambities en programmadoelen waarvoor de fysieke leefomgeving de gewenste ruimte kan bieden binnen de kaders van de Omgevingsvisie Berkelland.

Verschillende vormen van gemeentelijk grondbeleid

De uitgangspunten in deze Nota Grondbeleid helpen de gemeente om af te wegen hoe de schaarse ruimte ingezet kan worden om de maatschappelijke opgaven en wenselijke gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken. Er zijn binnen het brede spectrum van het gemeentelijk grondbeleid verschillende keuzes mogelijk. Grofweg maken veel gemeenten onderscheid in:

- ✓ actief grondbeleid
- ✓ faciliterend grondbeleid
- ✓ of een publiek-private samenwerking (PPS)

Bij **actief grondbeleid** koopt de gemeente gronden aan, doorloopt zij de benodigde planologische procedures om de ontwikkeling mogelijk te maken, maakt de gronden bouw- en woonrijp en verkoopt bouwrijpe kavels aan derden.

De gemeente voert hierbij actief regie op alle fases van de gebiedsontwikkeling. De gemeente neemt de gehele grondexploitatie voor haar rekening. Vanaf het moment dat het omgevingsplan de beoogde functie toelaat en de gemeenteraad de grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld, spreken we van een complex Bouwgrond in exploitatie. Bouwgronden in exploitatie betreffen die gronden die zich in een transformatieproces bevinden: gemeentelijke gronden (met eventuele opstallen) worden omgevormd naar bouwrijpe grond met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd.

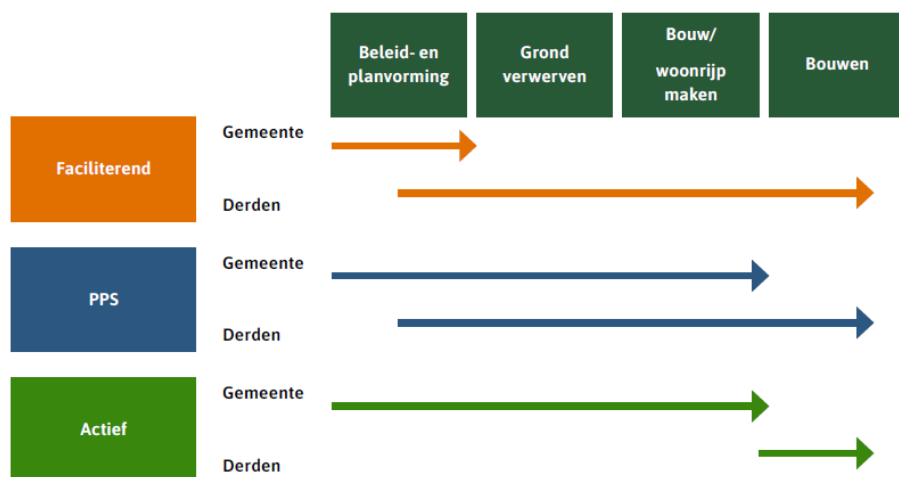
Kenmerk van actief grondbeleid is dat gemeente de ontwikkeling en verkoop van bouwrijpe gronden geheel voor eigen rekening en risico uitvoert.

Bij **faciliterend grondbeleid** werkt de gemeente mee aan ruimtelijke plannen van private marktpartijen. De ontwikkelende partijen hebben dan vaak zelf de beschikking over de benodigde gronden. De ontwikkelaar maakt dan gebruik van het recht om de gebiedsontwikkeling – binnen de ruimtelijke doelen die de gemeente stelt – zelf te realiseren. De gemeente richt zich dan op haar publiekrechtelijke taken bij het doorlopen van de benodigde ruimtelijke procedures. 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. De gemeente sluit hierbij altijd een realiseringsovereenkomst met de ontwikkelaar.

Binnen de bandbreedte van deze twee uitersten (actief en faciliterend) zijn verschillende tussenvarianten mogelijk waarbij gemeente en de private partij(en) samenwerken. We spreken dan van een **publiek-private samenwerking** (PPS).

Er zijn diverse 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 ze zelf verworven heeft in een bepaald gebied aan de gemeente in ruil voor de mogelijkheid in het gebied bouwvolume te kunnen realiseren. De gemeente kan dan fungeren als opdrachtgever voor het plan, de grondexploitatie voeren en de gemaakte kosten compenseren via de (vooraf bepaalde) verkoopprijs van de grond. In de bijlage is een korte omschrijving van enkele samenwerkingsvormen opgenomen.

In de handreiking Grondeigendom Omgevingswet zijn de drie hoofdvormen van grondbeleid als volgt weergegeven:



Sturing op ruimtelijke doelstelling en verdeling risico's

Bij iedere gebiedsontwikkeling worden gronden zo optimaal mogelijk benut om de ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Programmadoelen worden vertaald in een gewenst bouwprogramma binnen een verantwoorde stedenbouwkundige opzet, waarbij de schaarse ruimte evenwichtig moet worden toegedeeld aan alle functies binnen het plangebied. Hiervoor is altijd een integrale belangenafweging noodzakelijk. Daarbij speelt niet alleen de programmatische invalshoek een rol, maar zal door de gemeente en de ontwikkelaar ook aandacht besteed moeten worden aan de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling. Een dergelijke ontwikkeling kent doorgaans een doorlooptijd van meerdere jaren en vergt forse investeringen voordat opbrengsten uit verkopen te verwachten zijn. Bovendien liggen de uitkomsten niet op voorhand vast: juridische procedures rond bijvoorbeeld een wijziging van het omgevingsplan of de vergunningverlening kan tot vertraging of bijstelling van de plannen leiden. Ook kunnen marktrisico's optreden: denk aan de stijging van materiaal prijzen en loonkosten of het uitvallen van de vraag door economische onzekerheden.

In onderstaande tabel is de mate van sturing en verdeling van financiële risico's per type grondbeleid vereenvoudigd omschreven:

Aspect	Actief	PPS	Faciliterend
Sturing op ruimtelijke doelen	Omdat de gemeente grondeigenaar is en kan sturen op de planvorming, kan optimaal regie worden gevoerd op de ruimtelijke doelen en kunnen kavels geleverd worden aan gewenste doelgroepen.	Deels gelijk aan faciliterend, maar met dit verschil dat tussentijds ook sturing mogelijk is in de samenwerking. Heldere structuur in governance nodig.	Afspraken nodig met ontwikkelende partij: sturen door goede kaderstelling vooraf via het afsluiten van een overeenkomst.
Financiële effecten	Investeringen en risico's van ontwikkeling liggen bij gemeente. Via uitgiftebeleid en prijsbepaling kan invloed worden uitgeoefend op de opbrengsten.	De verdeling van de financiële lasten en lusten is kernpunt van de PPS. Winst en risico worden gedeeld via een verdeelsleutel. Dit vergt administratieve transparantie in de administratie.	Ontwikkelende partijen dragen de risico's. Zij kunnen profiteren van een positief saldo op de grondexploitatie en bouw van het vastgoed. Gemeente kan haar kosten (tot bepaalde hoogte) verhalen.

Voor- en nadelen per vorm van grondbeleid

Aan actief en faciliterend grondbeleid zijn voor- en nadelen verbonden. Er is niet één juiste methode die in alle gevallen de voorkeur zou moeten genieten. De belangrijkste voor- en nadelen vanuit gemeentelijk oogpunt zijn hieronder weergegeven:

Effect	Actief	Faciliterend
Voordelen	✓ Optimale regie op doel van gebiedsontwikkeling en gewenste kwaliteit ✓ Oplossen van mogelijk marktfalen ✓ Kans op financiële winst op grondexploitatie ✓ Grip op fasering planvorming en mogelijke combinatie in uitvoering civiele werkzaamheden in de omgeving ✓ Sturing op uitgifte door prijsvorming en voorwaarden als anti-speculatie	✓ Financiële risico's liggen bij particuliere grondeigenaren en/of ontwikkelende partijen ✓ Kennis en expertise vanuit de markt kan beter worden benut ✓ Nauwe samenwerking tussen ontwikkelaar van gronden en bouwer van het vastgoed (gedeelde belangen) ✓ Inzet gemeentelijke organisatie beperkt tot publiekrechtelijke rol bij planologische procedure en borgen inrichting openbare ruimte
Nadelen	✓ Traject tot verwerving van de gronden kan complex of prijsverhogend werken ✓ Risico's op ontwikkeling liggen bij gemeente ✓ Langjarig beslag op financiële middelen door hoge investeringen. ✓ Vraagt meer capaciteit van de organisatie	✓ Beperkte sturing op het tempo van de realisatie van de plannen, initiatief ligt bij de ontwikkelaar ✓ Onderhandelingen kunnen moeizaam verlopen of tijdens uitvoering kan een geschil ontstaan over wederzijdse rechten en plichten in overeenkomst. ✓ Bijdrage voor kostenverhaal kan onvoldoende zijn om plankosten of investeringen openbare ruimte af te dekken (publieke onrendabele top)

Welke vorm van grondbeleid heeft de voorkeur?

Iedere vorm van grondbeleid heeft zijn sterktes en zwaktes. Het is daarom wenselijk om bij (voorgenomen) gebiedsontwikkelingen per situatie telkens een gegronde afweging te maken. Veel gemeenten kiezen de laatste jaren dan ook voor situationeel grondbeleid, waarbij per locatie flexibel en adaptief een sturende, regisserende, actieve – samenwerkende – faciliterende rol kan worden gekozen.



De keuze voor de optimale vorm van grondbeleid zal afhangen van de specifieke kenmerken van de locatie, de sturingsbehoefte op publieke doelen en de mate waarin financiële risico's kunnen worden beperkt.

Gemeente Berkelland kiest voor een nuchter grondbeleid: de optimale rol bij een gebiedsontwikkeling baseren we op een gegronde analyse van de betreffende locatie, de potentiële bijdrage aan programmadoelen in de Omgevingsvisie, de behoefte aan regievoering en de economische uitvoerbaarheid. Actief waar het kan of nodig is, faciliterend waar de markt zelf initiatief neemt en samenwerkend waar partijen elkaar kunnen versterken.

Gereedchapskist grondbeleid

Instrumenten voor actief en faciliterend grondbeleid

Voor het uitvoeren van grondbeleid beschikken gemeenten over een gereedchapskist met verschillende instrumenten. In dit hoofdstuk lichten we toe welke instrumenten voorhanden zijn en hoe de gemeente deze wil inzetten. De gemeente kan daarbij gebruik maken van privaatrechtelijke instrumenten of juist inzetten op het beschikbare publiekrechtelijke instrumentarium. Afhankelijk van de rol die de gemeente in wil nemen – actief, faciliterend of samenwerkend – ziet de gereedchapskist er als volgt uit. Vaak zal een combinatie van instrumenten ingezet worden om de gewenste ontwikkeling te realiseren:

Spoor	Actief	Faciliterend
Planologische maatregelen	✓ Wijzigen Omgevingsplan ✓ Verlenen vergunning (BOPA) ✓ Voorbereidingsbesluit	
Privaatrechtelijk	✓ Verwerving van gronden door (strategische) minnelijke aankoop ✓ Tijdelijk beheer gronden ✓ Grondexploitatie voeren (opdrachtgever voor bouw- en woonrijp maken) ✓ Uitgifte van gronden / bouwkvavels	✓ Sluiten van een anterieure realiseringsovereenkomst (of eerst een intentie overeenkomst om de haalbaarheid te onderzoeken).
Publiekrechtelijk	✓ Vestigen voorkeursrecht ✓ Onteigenen	✓ Publiekrechtelijk kostenverhaal

Sturen op functies door planologische maatregelen

Grondbeleid is geen doel op zich maar ondersteunend aan het realiseren van programmadoelen in de fysieke leefomgeving. Het gaat er daarbij om dat verschillende functies op een evenwichtige manier toegedeeld worden aan locaties. Gemeenten beschikken over een uitgebreid instrumentarium om te sturen op de kwaliteit van de ruimtelijke ordening en te toetsen op het gebruik van gronden en gebouwde locaties.

De gemeente kan hiervoor diverse planologische maatregelen treffen. De belangrijkste maatregelen zijn het (wijzigen van het) Omgevingsplan en het verlenen van omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (kortweg BOPA). Daarnaast kan de gemeente via het vaststellen van een Omgevingsvisie of aanvullende programma's hiervoor de kaders bepalen.

Ook het nemen van een voorbereidingsbesluit is een planologische maatregel om te sturen op gewenste functies in de leefomgeving. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels om activiteiten te voorkomen die in het omgevingsplan nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan niet meer wenselijk zijn. De voorbeschermingsregels verbieden dan die bouw- en aanlegactiviteiten gedurende een bepaalde periode.

Zowel bij gebiedsontwikkelingen waarbij de gemeente actief grondbeleid voert als bij initiatieven van particuliere ontwikkelaars moeten dezelfde planologische procedures doorlopen worden om de gewenste functie aan de locaties toe te kennen.

Voor de beoordeling of de toedeling van functies aan locaties evenwichtig is, zijn veel verschillende vakdisciplines en beleidsvelden betrokken. Denk bijvoorbeeld aan thema's binnen de fysieke leefomgeving als stedenbouwkundige kwaliteit, verkeer, wegen, water en riolering, milieu, archeologie, erfgoed, flora en fauna, bodem etc. Door de integrale koppeling tussen beoogde functies en regels over de toegestane activiteiten op locaties borgen we een evenwichtig ruimtegebruik.

De wet- en regelgeving is voortdurend in ontwikkeling. Het stikstofdossier, klimaatmaatregelen rond hittestress en droogte, bodemverontreiniging door PFAS en netcongestie zullen komende jaren effect hebben op het ruimtegebruik. Alhoewel deze aspecten buiten de scope van deze nota vallen, kan het toch wenselijk zijn om het beleid over enige tijd op onderdelen te heroverwegen.

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkelingen

Een ontwikkelaar die een woning, bedrijfspand of ander gebouw bouwt moet hiervoor in veel gevallen een bijdrage betalen aan de gemeente. Deze bijdrage is onder andere voor de kosten van het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte (voor zover deze niet al via de leges zijn verschuldigd). De gemeente is verplicht om de kosten die zij hiervoor maakt te verhalen op de initiatiefnemer, mits het plan dit ook financieel toelaat. Dit noemen we een bijdrage op grond van kostenverhaal.

Er zijn twee hoofdroutes voor kostenverhaal: privaatrechtelijk via het sluiten van een overeenkomst of publiekrechtelijk door kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij de BOPA op te nemen.

Sinds de invoering van de vorige Wet Ruimtelijke Ordening heeft de gemeente Berkelland géén exploitatieplan vastgesteld. Dit publiekrechtelijke instrument is in de Omgevingswet niet langer opgenomen. In de gemeente Berkelland is de afgelopen jaren voor alle initiatieven voorafgaande aan het ruimtelijke besluit een realiseringsovereenkomst gesloten waarin het verplichte kostenverhaal is opgenomen. We spreken dan van een anterieure overeenkomst. De gemeente volgt hierbij met de initiatiefnemers in de praktijk dus altijd het private spoor.

Gemeente Berkelland zet in op privaatrechtelijk kostenverhaal door met initiatiefnemers voorafgaande aan het ruimtelijk besluit een anterieure overeenkomst te sluiten over de beoogde gebiedsontwikkeling.

Kostenverhaal vergt maatwerk per plan. Om te borgen dat de afspraken over de gebiedsontwikkeling uniform vastgelegd worden, werken we met een format voor de anterieure realiseringsovereenkomst. Wel bestaat er behoefte om de kaders voor kostenverhaal centraal vast te leggen om daarmee al in een vroeg stadium van planontwikkeling duidelijkheid te kunnen geven aan initiatiefnemers. Ook biedt dit de mogelijkheid om in te kunnen spelen op nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt voor vrijwillige en/of afdwingbare financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente.

Gemeente Berkelland stelt een afzonderlijke Nota Kostenverhaal op. Daarin zullen de kaders voor verplicht kostenverhaal en overige financiële bijdragen worden opgenomen. Dit vormt de grondslag voor het opstellen van anterieure overeenkomsten met particuliere ontwikkelaars.

Instrumenten voor het voeren van actief grondbeleid

Om actief grondbeleid te kunnen voeren moet de gemeente kunnen beschikken over grondposities. Er zijn hiervoor meerdere instrumenten beschikbaar.

Verwerving van grondposities: planmatig of strategisch

Bij verwerving van gronden maken we onderscheid tussen planmatige en strategische aankopen.

Bij planmatige aankopen gaat het om verwerving voor een concrete ontwikkeling. De gemeente koopt dan in een specifiek gebied gronden aan (eventueel inclusief opstallen) voor een ontwikkeling waarvoor de gemeenteraad al ruimtelijke en financiële kaders heeft vastgesteld. Vaak gaat het daarbij om plannen waarbij de gemeente al een belangrijk deel van de benodigde gronden in haar bezit heeft, maar met een of enkele particuliere eigenaren nog overeenstemming wil bereiken.

Bij strategische aankopen is nog geen sprake van een uitgewerkt plan voor een gebiedsontwikkeling. Soms is zelfs nog geen visie of programma voor de locatie voorhanden. Maar toch ziet de gemeente kansen voor een ontwikkeling op (middel)lange termijn. Bijvoorbeeld omdat de gronden aangrenzend liggen aan bestaand stedelijk gebied. Of omdat zich op dat moment een optie voordoet waarbij de huidige eigenaar bereid is gronden te verkopen. Ook kan de gelegenheid zich voordoen om gronden te verwerven in het kader van een ruiling.

De gemeente kan om verschillende redenen besluiten in een vroegtijdig stadium tot een strategische aankoop over te gaan. Redenen kunnen bijvoorbeeld zijn:

- ✓ de gemeente wil actief inspelen op 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 door zelf te beschikken over de gronden.

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

Marktfalen

Bij de afwegingen of de gemeente een actieve rol wil spelen bij het ontwikkelen van een gebied speelt ook mee of er sprake is van marktfalen. Van marktfalen spreken we als er vanuit particuliere ontwikkelaars of grondeigenaren onvoldoende belangstelling bestaat om het initiatief te nemen zelf een gebied te ontwikkelen.

De gemeente ziet bijvoorbeeld dat veel initiatieven vanuit de markt zich richten op het realiseren van woningbouw, maar daarbij de haalbaarheid van voldoende sociale huurwoningen of betaalbare koopwoningen door gestegen bouwkosten onder druk staat. Landelijke instrumenten als de WoningBouwImpuls kunnen dan helpen om het publieke tekort op de gebiedsontwikkeling te verminderen. Omdat de gemeente niet als primair doel heeft om een commercieel rendement op grondexploitaties te behalen kan zij ook overwegen om zelf een actieve rol te nemen bij de gebiedsontwikkeling. Gelet op de totale planvoorraad van particuliere woningbouwinitiatieven (in allerlei stadia van planvorming) en de nog beschikbare eigen gronden lijkt er momenteel minder urgentie te bestaan om actief tot verwerving over te gaan. Dat laat onverlet dat de gemeente actief wil kunnen inspelen op kansen die zich voordoen en waarbij regie op de ontwikkeling strategisch van belang zijn.

Terwijl de ontwikkelaars en grondeigenaren wel voldoende initiatieven ontplooiën voor het realiseren van de woningbouwopgave zijn er nauwelijks marktpartijen die zich richten op het ontwikkelen van lokale bedrijventerreinen. Dergelijke gebiedsontwikkelingen kennen een hoger risicoprofiel door de lange doorlooptijd, de afhankelijkheid van het economisch klimaat en het onzekere rendement op de forse investeringen. In Nederland worden verreweg de meeste bedrijfsterreinen ontwikkeld door gemeenten vanuit het belang voor de lokale werkgelegenheid.

De beschikbare ruimte voor het vestigen van nieuwe bedrijven is beperkt. Op basis van het vastgestelde Regionale Programma Werklocaties Achterhoek zien we voldoende potentiële vraag naar bedrijfskavels om de toekomstige uitbreiding van lokale terreinen de komende jaren te verkennen.

Het college onderzoekt de haalbaarheid van uitbreiding van de lokale bedrijventerreinen binnen de kaders van het Regionale Programma Werklocaties. De gemeente laat zich hierbij extern adviseren over de optimale locatiekeuzes en te voeren ontwikkelstrategie. Uitgangspunt is actief grondbeleid middels minnelijke verwerving van benodigde grondposities.

Bevoegdheid college tot het sluiten van koopovereenkomsten

Op grond van artikel 160 van de Gemeentewet is het college bevoegd tot het doen van private rechtshandelingen (overeenkomsten rond transacties onroerend goed, realiseringsovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsovereenkomsten).

Het college geeft vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid, als de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 169 lid 4 Gemeentewet). Een alternatieve mogelijkheid is dat het college al wel een besluit neemt tot het sluiten van de overeenkomst, maar daarbij nadrukkelijk een of meer ontbindende of opschortende voorwaarden opneemt, zodat de koop pas bindend is nadat ook de gemeenteraad er mee heeft ingestemd.

Het benodigde krediet om tot verwerving over te kunnen gaan dient door de raad beschikbaar te worden gesteld bij de vaststelling van een grondexploitatie (planmatig) of middels een vastgesteld verwervingsbudget (strategische aankoop).

Om waar nodig actief grondbeleid te kunnen voeren en slagvaardig te kunnen handelen, is het wenselijk dat het college bevoegd is om grond inclusief eventuele opstallen te kunnen verwerven zonder hierover vooraf de raad in te lichten en de mogelijkheid te geven haar wensen en bedenkingen aan te geven. Een kans doet zich soms onverwachts voor en vraagt dan om een snelle daadkrachtige actie.

Om die reden stelt de gemeenteraad gelijktijdig met het vaststellen van deze Nota Grondbeleid een strategisch verwervingskrediet beschikbaar van € 2.000.000. Het college informeert de gemeenteraad (zo nodig vertrouwelijk) direct na iedere verwerving. Daarnaast legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de strategische aankopen via de Paragraaf Grondbeleid als onderdeel van de jaarrekening. Op die manier kan jaarlijks een bestuurlijke afweging plaatsvinden of een bijstelling van het krediet wenselijk is.

De gemeenteraad stelt een krediet beschikbaar van € 2.000.000 voor strategische grondaankopen zodat het college in voorkomende situaties daadkrachtig kan handelen bij het sluiten van een koopovereenkomst. Het college informeert de gemeenteraad direct daarna. Jaarlijks legt het college via de Paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening verantwoording af over de grondaankopen.

In gevallen dat bij strategische aankopen handelingsnelheid niet direct cruciaal is of wanneer sprake is van een hoog risicoprofiel, dan legt het college de gemeenteraad een afzonderlijk voorstel tot aankoop voor. Een dergelijk voorstel bevat minimaal een omschrijving van de locatie (ligging, huidige bestemming, oppervlakte), de potentiële toekomstige functie en verkenning van de planologische haalbaarheid, eventuele bijzondere voorwaarden bij aankoop, een onderbouwing van de marktconforme aankoopprijs en mogelijke risico's.

Een strategische aankoop van gronden waarbij geen spoedeisend belang speelt wordt via een afzonderlijk kredietvoorstel aan de gemeenteraad ter besluitvorming voorgelegd.

Uitgangspunt is dat het college pas een schriftelijke overeenkomst met de grondeigenaar sluit nadat de gemeenteraad met het voorstel heeft ingestemd. Alleen bij gegronde redenen zal het college al een koopovereenkomst sluiten met ontbindende of opschortende voorwaarden die toezien op instemming van de gemeenteraad.



Voorkeursrecht op basis van de Omgevingswet

Het voorkeursrecht zoals opgenomen in hoofdstuk 9 van de Omgevingswet is een krachtig instrument voor gemeenten om actief positie te kunnen innemen bij een gebiedsontwikkeling. Het geeft de gemeente het recht van eerste koop, waardoor grondeigenaren bij verkoop eerst de grond aan de gemeente moeten aanbieden. Het dwingt de huidige grondeigenaar echter tot niets: deze kan gewoon over zijn eigendommen blijven beschikken. Het is dus een passief instrument.

Voorkeursrecht is alleen mogelijk bij een toegekende/toegedachte niet-agrarische functie van de onroerende zaak en waarvan het huidige gebruik afwijkt van die nieuwe functie. De Omgevingswet staat net als de Wet voorkeursrecht gemeenten niet toe dat het voorkeursrecht wordt gevestigd op gronden met een agrarische functie. De achterliggende gedachte is dat de overheid niet via het voorkeursrecht een instrument moet hebben waardoor zij kan beschikken over agrarische bedrijven of de structuur daarvan kan wijzigen. Daarvoor kan de overheid terugvallen op het instrumentarium voor de inrichting van landelijke gebieden of desnoods op het instrumentarium van onteigening.

Om een gebied onder het voorkeursrecht te laten vallen, moet de gemeente dit in een voorkeursrechtbeschikking vastleggen. Deze beschikking kan gebaseerd zijn op ruimtelijke grondslagen zoals een omgevingsplan, -visie of -programma. Ook is het mogelijk dat de grondslag louter blijkt uit de voorkeursrechtbeschikking.

De gemeente betaalt bij aankoop de marktwaarde van de grond. Als de gemeente de grond niet koopt, mag de eigenaar de grond vrij verkopen voor een periode van drie jaar. Na deze periode heeft de gemeente opnieuw het recht van eerste koop.

Het proces voor het vestigen van voorkeursrecht is in de bijlage samengevat.

De gemeente Berckelland vestigt een voorkeursrecht als haar belang bij het verwerven van de grondpositie dit rechtvaardigt met het oog op het verkrijgen van regie op de gewenste gebiedsontwikkeling. De gemeente betreft bij haar afweging ook of de eigenaren in staat en bereid zijn om zelf de ontwikkeling te realiseren. Het gemeentelijk belang kan ook bestaan uit het voorkomen van prijsopdrijving door speculatie of versnippering van eigendommen.

Onteigening en de Omgevingswet

Tussen de grondbeleidsinstrumenten onteigening en voorkeursrecht bestaat een nauwe relatie. Het voorkeursrecht is een passief instrument dat eigenaren niet tot verkoop verplicht. Het voorkeursrecht heeft daarom met name betekenis in combinatie met een actief instrument dat gemeenten wel in staat stelt om desnoods dwingend tot verwerving over te gaan, namelijk onteigening. De essentie van de combinatie is dat door vestiging van het voorkeursrecht wordt voorkomen dat de grond wordt overgedragen aan marktpartijen die zich kunnen beroepen op het zelfrealisatiebeginsel en daardoor niet kunnen worden onteigend.

De eigenaar die zich geconfronteerd ziet met het voorkeursrecht en die zich niet op dat zelfrealisatierecht kan beroepen (omdat hij niet bereid en/of in staat is het omgevingsplan te realiseren) rest dan niets anders dan zijn onroerende zaken ofwel op basis van het voorkeursrecht aan de gemeente aan te bieden dan wel te zijner tijd te worden geconfronteerd met onteigening.

Onteigening is een uiterst middel: gemeenten zetten dit instrument doorgaans alleen in als minnelijke verwerving (vaak na jarenlang onderhandelen) niet slaagt en ook het voorkeursrecht niet tot een aanbod heeft geleid. Er is in die situaties vaak sprake van belangrijke bestuurlijke doelen vanuit het algemeen belang die niet zonder de betreffende gronden zijn te realiseren.

Aan drie criteria moet zijn voldaan voordat succesvol kan worden onteigend:

I. *Onteigeningsbelang*

Van een onteigeningsbelang is alleen sprake als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in een ruimtelijk besluit op grond van de Omgevingswet;

II. *Noodzaak*

Noodzaak is pas aanwezig indien er voldoende serieuze pogingen zijn gedaan om minnelijk te verwerven. Als de eigenaar zelf de beoogde ontwikkeling kan realiseren of er minder ingrijpende mogelijkheden zijn om het algemeen belang te bereiken (bijvoorbeeld door een gedoogplicht) dan ontbreekt de noodzaak;

III. *Urgentie*

Urgentie is aanwezig indien aannemelijk wordt gemaakt dat binnen 3 jaar na het inschrijven van de onteigeningsakte een begin wordt gemaakt met de verwezenlijking van de beoogde vorm van ontwikkeling van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is. Dit vereist een planning vooraf.

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.

Het proces bij onteigening is in de bijlage samengevat.

De gemeente Berkelland zet het instrument van onteigening in als aan de wettelijke criteria is voldaan én geen andere mogelijkheden meer kunnen worden benut om de fysieke leefomgeving te ontwikkelen zoals bedoeld in het ruimtelijke besluit voor de betreffende locatie.

Gelet op de complexiteit van onteigening en het incidentele karakter laat de gemeente zich in voorkomende situaties adviseren door externe deskundigen.

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. In de gemeente Berkelland is een kavelruilcommissie actief. Deze commissie houdt zich bezig met (vrijwillige) kavelruilprojecten. Het voornaamste doel van het vrijwillige kavelruilproject is om de huiskavels van agrariërs zo groot mogelijk te maken en de veldkavels zo dicht mogelijk bij de boerderij te krijgen. Maar er wordt ook gekeken naar de bijdrage van kavelruil aan maatschappelijke doelen op het terrein van natuur, recreatie, duurzaamheid en waterbeheer. Ook grondeigenaren die geen agrariër zijn kunnen meedoen met een kavelruilproject.

Van de transactie wordt een kavelruilovereenkomst opgesteld. Dit vormt een geldige titel voor het overdragen van eigendom.

Stedelijke kavelruil

Kavelruil op basis van afdeling 12.6 van de Omgevingswet beperkt zich niet alleen tot kavelruil in het landelijk gebied. Het is 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 bestaande 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 dus een kans bieden bij zowel nieuwbouw op uitleglocaties als bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen of winkelgebieden.

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

Tijdelijk beheer van gronden

De Nota Grondbeleid is niet primair gericht op de uitvoeringsaspecten rondom het structureel beheer van gronden en opstallen. Toch willen we in deze paragraaf aandacht besteden aan enkele aspecten die samenhangen met de wijze waarop de gemeente haar grondposities (tijdelijk) kan inzetten.

De gemeente Berkelland houdt gronden en gebouwen die zij voor locatieontwikkelingen op termijn nodig heeft tijdelijk in beheer. Gronden en gebouwen die na een locatieontwikkeling een maatschappelijke of openbare functie hebben blijven veelal structureel en langjarig in 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 doelmatig mogelijk exploiteert. Dit betekent dat exploitatie zal gebeuren tegen minimale (onderhouds-)kosten en optimale (maatschappelijke) opbrengsten. Tijdelijk kan ook een vorm van leegstandsbeheer wenselijk zijn. 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.

De beheersvorm stemt de gemeente af op de huidige en/of beoogde doelstelling van de locatie. Zo kan de gemeente flexibel willen zijn en geen blijvende verplichtingen met derden aangaan als de gemeente de grond of opstallen binnen afzienbare termijn 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 dan dat het gebruik door derden in juridisch opzicht geen belemmering vormt voor het realiseren van het maatschappelijk gewenste doel op langere termijn.

Onder locatiespecifieke voorwaarden kunnen gronden en gebouwen in aanmerking komen voor verhuur, bruikleen of verkoop. Landbouwgronden kunnen eventueel tijdelijk aan derden in (geliberaliseerde) pacht worden uitgegeven.

De gemeente stemt de 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.

Uitgifte van gronden

Doelstelling en wijze van uitgifte van grondposities

Via de uitgifte van gronden heeft de gemeente regie over de gewenste ontwikkeling, de selectie van partijen en uiteindelijk de realisatie van haar beleidsdoelstellingen. Het meest toegepaste instrument van actief grondbeleid is de uitgifte van bouwrijpe grond in de vorm van verkoop van bouw kavels voor bijvoorbeeld woningbouw of bedrijfspanden. Er zijn ook andere mogelijkheden om gronden uit te geven: verhuur, bruikleen, pacht en erfpacht zijn ook vormen van uitgifte. Uitgifte is maatwerk: de manier waarop de gemeente gronden uitgeeft, wordt per locatie en per functie bepaald.

Bij verkooptransacties van gronden en/of gebouwen hanteert de gemeente de 'Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken door de gemeente Berkelland 2018'.

Naast deze voorwaarden is het wenselijk een uitgifteprotocol op te stellen. Dit bevordert de uniformiteit en transparantie bij transacties met onroerende zaken. Het protocol geeft daarmee ook uitvoering aan de gevolgen van het Didam-arrest, waarmee recht wordt gedaan aan het gelijkheidsbeginsel. We bieden potentiële gegadigden voor de verkrijging van gronden en/of opstellen met behulp van het protocol duidelijkheid over de wijze waarop de uitgifte door de gemeente wordt behandeld.

Zo nodig past het college de Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken aan op het uitgifteprotocol.

Het college stelt een uitgifteprotocol op waarin de gemeente vastlegt hoe zij de vereiste objectieve, toetsbare en redelijke criteria toepast bij de uitgifte van gemeentegrond en gebouwen.

In het protocol beschrijven we waar mogelijk ook in welke situaties volgens de gemeente sprake is van slechts één serieuze gegadigde en uitgifte van grond en/of gebouwen één op één kan plaatsvinden.

Uitgifte van gronden: verschillende vormen

Vooruitlopend op het vaststellen van het uitgifteprotocol behandelen we in deze paragraaf verschillende vormen van uitgifte van gronden.

Verkoop van bouw kavels in volledig eigendom of met een beperkt zakelijk recht

De meest toegepaste vorm van uitgifte betreft de verkoop van bouwrijpe kavels voor woningbouw of de vestiging van bedrijven. De kopers van de bouw kavel krijgen dan de volledige eigendom van de grond. De gemeente ontvangt hiervoor de vastgestelde verkoopopbrengst.

In afwijking van het overdragen van het volledig eigendom is het ook denkbaar dat uitgifte van het perceel plaatsvindt door het vestigen van een beperkt zakelijk recht, zoals erfpacht of een recht van opstal. De verkrijgers van dat recht betalen dan eenmalig of jaarlijks een canon of retributievergoeding aan de gemeente. Deze vergoeding kan periodiek geïndiceerd of herzien worden.

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. Een reden kan zijn dat de gemeente via het zakelijk recht nadere voorwaarden wil kunnen stellen aan het grondgebruik en de opstellen (aanvullend ten opzichte van de publiekrechtelijke regels). Ook kan de mogelijkheid van het vestigen van een zakelijk recht door de koper gewenst zijn, bijvoorbeeld als alternatief voor financiering van de eenmalige koopsom.

De laatste jaren heeft de gemeente Berkelland voornamelijk bouw kavels in volledig eigendom verkocht. Uitgifte in erfpacht komt wel aan de orde bij de realisatie van tiny houses in Eibergen en modulaire huurwoningen in Leusinkbrink in Ruurlo.

Uitgangspunt bij de uitgifte van gronden is verkoop van het volledig eigendom, tenzij op grond van strategische overwegingen of maatschappelijke doelstellingen het vestigen van een beperkt zakelijk recht, verhuur, pacht of ingebruikgeving voor die situatie de voorkeur geniet.

In de alinea's hierna zullen we op de verschillende "soorten" grondbezit in gaan. Daarbij komt ook uitgifte via verhuur of het ter beschikking stellen in bruikleen aan de orde. De opsomming geeft een indicatief beeld van het bestaande gebruik van gronden die de gemeente zoal in eigendom houdt.

Woningbouw kavels

Voor de verkoop van woningbouw kavels onderscheiden we drie verschillende doelgroepen: particuliere kopers, woningbouwcorporatie of projectontwikkelaar.

Kavels bedoeld voor de nieuwbouw van vrijstaande woningen of twee-onder-een kapwoningen geven we doorgaans rechtstreeks uit aan de toekomstige particuliere bewoners. We stellen daarbij een verkoopbrochure op waarin alle informatie over het nieuwbouwplan en de kavels is verzameld. We publiceren de wijze van verkoop via de lokale kanalen. Geïnteresseerde gegadigden kunnen zich inschrijven voor een kavel. De toewijzing verloopt via een loting door de notaris. Hiervan wordt een proces verbaal opgemaakt. Daarna wordt de verkoopovereenkomst gesloten.

De gemeente geeft ook bouwrijpe kavels uit aan de woningbouwcorporatie. Met ProWonen legt de gemeente jaarlijks prestatieafspraken vast. Deze afspraken kunnen ook betrekking hebben op de te hanteren uitgifteprijs voor gronden die bestemd zijn voor sociale woningbouw, voor zover deze prijzen niet zijn vastgelegd in de gemeentelijke grondprijzenbrief (zie hierna). De gemeente hanteert als uitgangspunt een vaste prijs per grondgebonden sociale huurwoning of per appartement, daarbij rekening houdend met een bepaalde bandbreedte voor de oppervlakte per kavel. Per plan kunnen gemeente en corporatie via de koop- of realiseringsovereenkomst afzonderlijke afspraken maken over verschuldigde bijdragen voor bijvoorbeeld de inrichting van de openbare ruimte of aanleg van parkeervoorzieningen.

De derde doelgroep bestaat uit projectontwikkelaars of bouwbedrijven. Ook particulieren die zich verenigd hebben als CPO groep (collectief particulier opdrachtgever) kunnen in voorkomende gevallen hieronder geschaard worden. Verkoop van bouw kavels aan deze doelgroep kan aan de orde zijn als individuele nieuwbouw voor die locatie niet voor de hand ligt. Denk bijvoorbeeld aan de bouw van meerdere rijwoningen of appartementen. Ook kan de gemeente bewust kiezen voor verkoop aan een professionele partij en zo de deskundigheid uit de markt in te zetten om creatieve of duurzame bouwplannen te ontwikkelen. De selectie van een ontwikkelaar zal doorgaans via een openbare tenderprocedure plaatsvinden, waarbij gegund wordt op basis van prijs en/of vooraf bepaalde kwalitatieve criteria.

Bouw kavels voor bedrijven

De gemeente heeft nog een beperkt aantal uitgeefbare bouw kavels op de bedrijfsterreinen Kieft in Eibergen en Everskamp in Ruurlo. Bedrijven die zich hier willen vestigen kunnen hun belangstelling voor een kavel kenbaar maken bij het Team Economie van de gemeente Berkelland. De gemeente behandelt de aanvragen voor een bedrijfskavel op volgorde van binnenkomst. Met deze partijen wordt de optie op een kavel als tijdelijke reservering vastgelegd. De maatvoering van de bouw kavel zal waar mogelijk afgestemd worden op de bouwplannen van het bedrijf. Voor de verkoop zal een uitgifteovereenkomst worden gesloten.

Voor de grotere ruimtevragers (> 5.000 m²) of bedrijven met hogere milieucategorieën biedt Regionaal Bedrijventerrein Laarberg momenteel nog voldoende mogelijkheden. Dit regionale bedrijventerrein wordt samen met gemeente Oost Gelre geëxploiteerd. Hiertoe is een BV/CV combinatie opgericht waarbij beide gemeenten aandeelhouder en vennoot zijn.

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 bij bruikleen geen tegenprestatie (meestal een vergoeding) tegenover staat. Gronden en gebouwen die op korte termijn nodig zijn voor een gebiedsontwikkeling houdt de gemeente in eigen beheer of geeft ze tijdelijk en onder voorwaarden 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.

Als variant op verhuur of verkoop komt incidenteel ook huurkoop voor. De koper lost de koopsom van het onroerend goed geleidelijk af in de vorm van termijnen. Simpel gesteld lijkt deze vorm op koop op afbetaling. De verkoper blijft eigenaar tot het moment dat alle termijnen van de koopsom zijn voldaan. De registratie van de huurkoop overeenkomst en de juridische levering na de laatste termijn verlopen via de notaris. Deze vorm van overdracht van onroerend goed kan op gespannen voet staan met de bepalingen uit de wet Financiering Decentrale Overheden, waarbij kortgezegd bepaald is dat gemeenten geen rol hebben als financier richting derden.

Sportvelden en accommodaties

De sportverenigingen in Berkelland zijn veelal geprivatiseerd. Daarbij is doorgaans een zakelijk recht van erfpacht gevestigd.

Volkstuinen

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

Erfpacht woningen in Borculo

In de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw heeft de voormalige gemeente Borculo enkele percelen voor woningbouw in erfpacht uitgegeven. De akten kennen een vaste looptijd van 75 jaar. De verschuldigde canon is niet geïndexeerd. Erfpachters hebben het recht de bloot eigendom (dat is het eigendom van grond die belast is met het zakelijk recht van erfpacht) van de gemeente te kopen. Meerdere erfpachters hebben van die mogelijkheid gebruik gemaakt.

Medio 2025 geldt voor 6 woningen nog een zakelijk recht van erfpacht. Om de huidige erfpachters meer zekerheid te geven over hun situatie na afloop van de bestaande erfpacht zal het college in 2025 een besluit nemen over de voorwaarden voor een nieuwe erfpachtperiode. Daarbij zullen de actuele wettelijke bepalingen en marktconforme uitgangspunten worden opgenomen.

Openbaar groen / snippergroen

Binnen de bebouwde kom beheert de gemeente de plantsoenen en het openbaar groen. Het overgrote deel van plantsoengrond heeft een beeldbepalende functie. Stroken groen die niet behoren tot de groene hoofdstructuur kunnen in aanmerking komen voor verkoop aan aanwonenden. Op verzoek van bewoners onderzoekt de gemeente of verkoop van 'snippergroen' mogelijk is. De gemeente werkt in principe niet mee als uit onderzoek blijkt dat er in de ondergrond kabels of leidingen aanwezig zijn. Uitzonderingen hierop zijn slechts mogelijk als de belangen van de gemeente of nutspartijen via het vestigen van een zakelijk recht van opstal of erfdiensbaarheid kunnen worden geborgd. 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 of tijdelijke ingebruikgeving.

Onderwijshuisvesting

De gemeente heeft voor bepaalde soorten onderwijs een wettelijke taak om te zorgen voor adequate huisvesting. Daarvoor stelt de gemeente dan ook gronden beschikbaar aan de onderwijsinstelling. Bij het beëindigen van de onderwijsfunctie komt de grondeigendom terug bij de gemeente. Via het Integraal Huisvestingsplan legt de gemeente de lange termijnvisie op de locaties voor onderwijs vast. Dit biedt de mogelijkheid om tijdig te kunnen anticiperen op vrijkomende gronden en hiervoor nieuwe plannen te ontwikkelen.

Nutsvoorzieningen

Ten behoeve van de aanleg van bepaalde nutsvoorzieningen – zoals met name transformatorstations voor elektriciteit of point-of-presence kasten voor het verdelen van glasvezelkabels – hebben de betreffende netwerkbeheerders grond in de openbare ruimte nodig. Afhankelijk van de specifieke locatie kan de voorkeur van de gemeente uitgaan naar verkoop van de benodigde grond (vaak minder dan 50 m2) of vestiging van een beperkt zakelijk recht van opstal. De mate waarin de gemeente in de toekomst verwacht de betreffende gronden voor andere ontwikkelingen nodig te hebben speelt bij de uitgifte een rol.

Voor ondergrondse kabels en leidingen in de openbare ruimte zijn de bepalingen in de Algemene verordening ondergrondse infrastructuur van toepassing.

Verpachten van landbouwgrond

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.

Naast geliberaliseerde pacht kan ook reguliere pacht (6 jaar en langer) voorkomen. 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.

Ongeregistreerd grondgebruik en mogelijke verjaring

De gemeente bezit zeer veel gronden met een openbare functie. Vanwege het uitgestrekte grondareaal is het 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. 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 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 altijd kritisch beoordelen. In bijlage X gaan we uitgebreider in op beide soorten van verjaring.



Gronduitgifteprijsen

Sturen op de uitgifte van bouw kavels door prijsvorming

Met de publiekrechtelijke instrumenten rond het treffen van planologische maatregelen kan de gemeente ook sturen op het gewenste gebruik van gronden door hiervoor passende uitgifteprijsen te hanteren. Uitgangspunt hierbij is dat deze prijzen marktconform zijn en financieel verantwoord voor de gemeentelijke grondexploitatie.

Het kan wenselijk zijn om via de uitgifte van gronden af te wijken van de prijzen die louter vanuit het grondbeleid tot stand zijn gekomen. Denk bijvoorbeeld aan eventuele kortingen op een kavelprijs om duurzame bouw te stimuleren of specifieke doelgroepen te bereiken. Deze keuzes zullen dan vastgelegd zijn in de betreffende beleidsprogramma's.

Sturen op een relatief lage uitgifteprijs kan een impuls geven aan het tempo van verkopen en realisatie van de gewenste bouwplannen. Een verlaging van de opbrengsten kan dan (deels) gecompenseerd worden doordat minder renteverlies over de investeringen wordt geleden. Daartegenover staat dat het uit strategisch oogpunt wenselijk kan zijn om ook op de lange termijn voldoende aanbod van bouwterreinen beschikbaar te hebben en juist te sturen op relatief (ten opzichte van marktconforme bandbreedte) hogere uitgifteprijsen. Overigens is het effect van sturing via grondprijzen in de huidige markt moeilijk meetbaar. Naast de prijs voor het in eigendom verwerven van grond zijn ook andere factoren van invloed op de investeringsbeslissing van kopers. Met name de stichtingskosten voor de nieuwbouw van vastgoed spelen hierbij een rol sinds de economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne.

Methode voor bepaling uitgifteprijsen

Er zijn verschillende methoden om gronduitgifteprijsen te bepalen. Als meest voorkomende methoden kunnen worden genoemd:

- ✓ Residuele marktwaarde
- ✓ Grondquote
- ✓ Kostprijs (minimale kostendekkende uitgifteprijs)
- ✓ Taxaties
- ✓ Comparatieve of vergelijkende methode

Residuele methode

Hierbij vormt het verschil tussen de verwachte marktwaarde van het vastgoed exclusief omzetbelasting en de stichtingskosten inclusief bijkomende kosten de basis voor het bepalen van de grondwaarde. Door de gestegen bouwkosten staat deze residuele grondwaarde momenteel onder druk. Ook de eisen die gesteld worden aan een betaalbaar woningbouwprogramma dragen daaraan bij. Deze methodiek veronderstelt dat vooraf de marktwaarde van het vastgoed objectief te bepalen is.

Grondquote

Deze methode is een verbijzondering van de residuele methode en wordt met name toegepast bij grotere woningbouwopgaven. Per woningtype wordt een percentage van de verkoopprijs VON bepaald. Deze grondquote geeft na vermenigvuldiging met de VON prijs dan de grondwaarde per type woning. Grondquotes in onze regio variëren van circa 20% voor goedkope appartementen tot 35% voor duurdere vrijstaande woningen. Omdat de gemeente Berkelland nauwelijks (grootschalige) projectbouw kent is deze methodiek minder geschikt.

Kostprijsmethodiek

Deze methodiek gaat uit van een uitgifteprijs waarbij de exploitatie kostendekkend is. De methode leidt tot minimaal te hanteren prijzen, zonder rekening te houden met marktomstandigheden.

Taxaties

Voor het bepalen van marktconforme prijzen kan ook een taxatieopdracht gegeven worden aan externe gecertificeerde deskundigen. Dit instrument kan ook ingezet worden als verkoper en koper onafhankelijk advies willen over realistische marktprijzen. Alle specifieke locatie eigenschappen kunnen dan samen met relevante referentietransacties in de waardering worden meegewogen. Taxateurs baseren de uitkomst van de waardering doorgaans op een vergelijking van verschillende methoden.

Comparatieve of vergelijkende methode

Deze methode baseert de grondprijzen op een onderzoek van prijzen in vergelijkbare plannen. Daarbij wordt in beeld gebracht welke prijzen omliggende gemeenten, particuliere ontwikkelaars en makelaars hanteren. De methode leidt daarmee tot een regionaal vergelijkbare grondwaarde.

Grondprijzenbrief

Uitgangspunt bij het bepalen van de gronduitgifteprijs door de gemeente is het berekenen van marktconforme grondprijzen. Marktconform betekent in overeenstemming met de heersende economische principes en regels van de vrije markt (systeem van vraag en aanbod).

In theorie kan bij de residuele grondwaardemethode heel specifiek rekening worden gehouden met de grondwaarde voor dat betreffende bouwplan. De uitkomst van de methode is daarbij wel sterk afhankelijk van de gehanteerde parameters (denk aan percentages voor winst en risico, opslagen voor algemene kosten, eenheidsprijzen per kostenpost per m² vloeroppervlak of m³ inhoud). Ook de inschatting van de marktwaarde na realisatie van het vastgoed kan de uitkomst voor de grondwaarde per m² bouwkaal beïnvloeden. Bovendien willen kopers van een bouwkaal graag al duidelijkheid over de koopprijs voordat zij hun bouwplannen voldoende concreet uitgewerkt hebben.

In de praktijk van verkoop van bouwkaal heeft de gemeente Berkelland daarom de voorkeur voor marktconforme uitgifteprijs op basis van de comparatieve methode. Door deze prijs jaarlijks te actualiseren beogen we gelijke tred te houden met ontwikkelingen op de markt. Het college stelt de uitgifteprijs met ingang van 2025 jaarlijks vast in een grondprijzenbrief. De exploitatiebegroting van het betreffende complex vormt daarbij het kader.

Voor situaties die niet in de grondprijzenbrief zijn opgenomen of wanneer er behoefte is aan een objectieve waardebeoordeling bij onderhandelingen over de aankoop zal een specifieke taxatieopdracht gegeven worden.

Gemeente Berkelland hanteert als uitgangspunt marktconforme uitgifteprijs voor de verkoop van gronden, mede gebaseerd op een comparatieve vergelijking met prijs die in omliggende gemeenten worden toegepast.

Het college stelt jaarlijks een grondprijzenbrief op waarin voor de verschillende uitgiftecategorieën prijs worden vastgelegd. De door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatiebegrotingen voor de bouwgronden in exploitatie vormen de ondergrens voor de nieuwe uitgifteprijs. Wijzigingen in de verwachte kavelopbrengsten worden jaarlijks verwerkt in het Meerjaren Perspectief Grondexploitatie [MPG].



Organisatie en bevoegdheden

Hieronder is in tabelvorm weergegeven hoe de verantwoordelijkheden rond het gemeentelijk grondbeleid evenwichtig tussen voor de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zijn verdeeld:

Onderdeel	Gemeenteraad	College
Nota grondbeleid	✓ Vaststellen (periodiek)	✓ Opstellen
Paragraaf grondbeleid in de jaarrekening	✓ Vaststellen (jaarlijks)	✓ Opstellen
Meerjaren Perspectief Grondexploitaties	✓ Vaststellen (jaarlijks)	✓ Opstellen
Openen complex grondexploitatie	✓ Grondexploitatiebegroting vaststellen	✓ Financiële administratie voeren en verantwoording afleggen
Strategische aankopen waarvoor op korte termijn besluit nodig is	✓ Krediet vaststellen waarmee het college in voorkomende gevallen daadkrachtig kan handelen	✓ Sluiten van overeenkomsten binnen de kaders van het krediet, na aankoop verantwoording afleggen
Strategische aankopen zonder spoedeisend belang	✓ Krediet vaststellen op basis van een voorgenomen besluit tot aankoop	✓ Opstellen voorstel over (voorwaardelijke) overeenkomst tot aankoop en daarvoor benodigd krediet
Uitgifteprotocol	✓ Kennis nemen van protocol	✓ Vaststellen (periodiek)
Grondprijzenbrief	✓ Kennis nemen van grondprijzenbrief	✓ Vaststellen (jaarlijks)
Algemene voorwaarden voor verkoop onroerende zaken	✓ Kennis nemen van Algemene voorwaarden	✓ Vaststellen (periodiek)

De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders is voor onderdelen van het grondbeleid weergegeven in bovenstaande tabel.

Financiële beheersing grondexploitaties

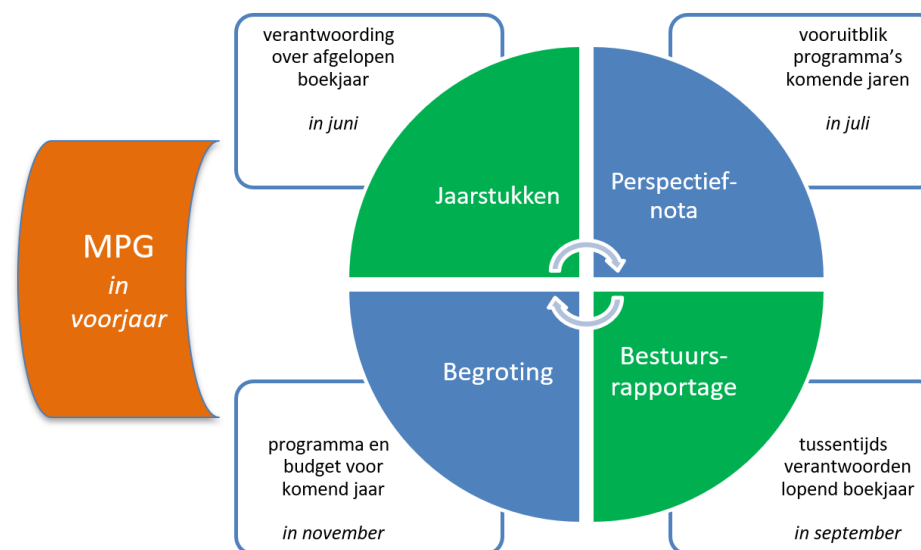
Voor de financiële verantwoording van de gemeentelijke grondexploitaties gelden de voorschriften van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording [BBV]. De commissie heeft met het oog op de Omgevingswet in december 2023 de herijkte *Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2023)* uitgebracht.

De inrichting van de financiële administratie moet daarnaast voldoen aan fiscale regelgeving. Denk aan omzetbelasting en vennootschapsbelasting.

Planning en controlcyclus

Jaarlijks actualiseert het college de lopende begrotingen voor de actieve complexen binnen de gemeentelijke grondexploitatie. De begrotingen van alle complexen worden opgenomen in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG). De gemeenteraad stelt het MPG jaarlijks vast. Er is een direct verband tussen het MPG en de verantwoording van complexen over het afgelopen boekjaar. Dit hangt nauw samen met het systeem van waardering van de post voorraden en het verantwoorden van de (tussentijdse) resultaten van de grondexploitatie.

Schematisch is dit als volgt weergegeven.



Grondslagen voor resultaatbepaling

In de Paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening en in het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties gaan we in op de uitgangspunten voor de berekeningen die voor de waardering en resultaatbepaling van de grondexploitaties worden gebruikt.

Het gaat hierbij om de volgende uitgangspunten en financiële parameters:

- ✓ Gronduitgifteprijsen
- ✓ Rente toerekening
- ✓ Indexatie investeringen en opbrengsten
- ✓ Winstbepaling naar rato van de voortgang [POC]

Gronduitgifteprijsen

In het MPG houden we rekening met de uitgifteprijsen volgens de meeste actuele grondprijzenbrief die door het college is vastgesteld.

Rente toerekening

Bij grondexploitaties investeren we in aankoop, planontwikkeling en bouwrijp maken. Daarna volgt doorgaans een periode van uitgifte van bouw kavels waarna tot slot het exploitatiegebied woonrijp wordt opgeleverd. De gemeente financiert de ontwikkeling zelf uit haar algemene middelen. Aan de boekwaarde van de Bouwgronden in Exploitatie [afgekort BIE] wordt daarom jaarlijks rente toegerekend. De commissie BBV bepaalt op welke wijze het tarief daarvoor moet worden berekend.

Met ingang van het boekjaar 2025 moet de rente worden toegerekend op basis van het gemeentelijk bepaalde omslagpercentage. Kortgezegd komt dit erop neer dat het saldo van alle verschuldigde rente over leningen en ontvangen rente over uitgezette gelden – eventueel met een rente over het eigen vermogen – naar rato wordt toegerekend aan de geactiveerde posten binnen de Materiële vaste activa en de post Voorraad Bouwgronden in exploitatie.

Momenteel (begin 2025) bedraagt de omslagrente 0%. De gemeente ontvangt per saldo meer renteopbrengsten over uitgezette gelden dan dat zij betaalt over de lang- en kortlopende schulden.

Indexatie investeringen en opbrengsten

Jaarlijks actualiseren we de begrotingen voor investeringen en opbrengsten. Als prijspeil hanteren we 1 januari. We maken een inschatting van jaren waarin de verschillende werkzaamheden uitgevoerd zullen worden en op welk moment we de juridische levering van de kavels verwachten. In het MPG houden we rekening met de gevolgen van prijswijzigingen.

Kostenstijging

De investeringen in grondexploitaties bestaan globaal uit aankopen, civiele werkzaamheden (sloop, bouw- en woonrijp maken) en plankosten (voorbereiding, toezicht, advies en onderzoek). Voor de kostenstijging kijken we onder meer naar de CBS indexcijfers voor Grond-, weg- en waterbouw [GWW], maar betrekken daarbij ook informatie afkomstig van partijen als bijvoorbeeld CROW.

Opbrengstenstijging

We kiezen voor een voorzichtige benadering bij het inschatten van potentiële opbrengstenstijgingen in de toekomst. De reden daarvoor is enerzijds dat de betaalbaarheid van de woningmarkt onder druk staat. Ook zorgen macro-economische ontwikkelingen voor onzekerheid bij investeerders. We hanteren daarom een bandbreedte van 0% tot maximaal 2% indexatie.

Tussentijdse winstneming volgens de POC methodiek

De BBV richtlijnen schrijven voor dat winsten over de grondexploitaties moeten worden verantwoord naar rato van de voortgang van de gebiedsontwikkeling. Daarvoor wordt de Percentage of Completion [POC] methode gehanteerd:

$$POC = \frac{\text{gerealiseerde uitgaven}}{\text{begrote uitgaven}} \times \frac{\text{gerealiseerde opbrengsten}}{\text{begrote opbrengsten}}$$

Als bijvoorbeeld 60% van de uitgaven (investeringen plus rentelasten) is gerealiseerd en 25% van de kavels is verkocht, dan beschouwen we het plan voor 15% gereed. Dit percentage van de totale winstverwachting over de gehele looptijd is dan de winst naar rato van de voortgang tot en met het boekjaar. Door dit te salderen met de verantwoorde tussentijdse winsten in eerdere jaren, kan de winst over het betreffende boekjaar worden bepaald.

De methodiek is uitgebreid toegelicht in enkele bijlagen bij de BBV notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken. De cijfermatige uitwerking is voer voor vakspecialisten. We gaan daar in het bestek van deze Nota Grondbeleid niet nader op in, wel lichten we een drietal aspecten kort toe.

Verwerken verliezen eerdere jaren

De methodiek schrijft niet exact voor hoe omgegaan moet worden met verliezen die in eerdere jaren zijn verantwoord door een afwaardering op de boekwaarde van complexen. Wij brengen deze verliezen in mindering op de (gerealiseerde en begrote) uitgaven. We behandelen deze verliezen daarmee als correctie op de waardering van investeringen die niet geheel terugverdiend kunnen worden.

Cirkelredenering rente en winst

Bij het vaststellen van de jaarrekening en het MPG bepalen we ook de tussentijdse winst in de komende jaren. Winstneming leidt boekhoudkundig tot het verhogen van de boekwaarde. En dat leidt vervolgens tot hogere rentelasten in de toekomst en een lagere winstverwachting. Voor de prognose benaderen we deze wisselwerking rekenkundig zo goed mogelijk. Voor de verantwoording over het boekjaar laten we de rentelast over toekomstige winstnemingen buiten beschouwing.

Correctie tussentijdse winstneming

Ieder jaar opnieuw wordt per complex de POC factor becijferd en op basis daarvan wordt het gerealiseerde winstaandeel bepaald. Het kan voorkomen dat dit leidt tot een lagere tussentijdse winst dan het vorige boekjaar werd berekend. In dat geval wordt voor dat complex de eerder genomen winst (gedeeltelijk) teruggedraaid. Tussentijdse winstnemingen worden toegevoegd aan de bestemmingsreserve Algemene Grondexploitaties, eventuele correcties worden aan deze reserve onttrokken.

Beheersing van risico's

Grondexploitaties kennen doorgaans een looptijd van meerdere jaren. De exploitatiebegrotingen actualiseren we jaarlijks. Per complex houden we rekening met risico's die specifiek verbonden zijn met dat project. Risico's waarvan we inschatten dat de kans van optreden hoger is dan 50% vertalen we in de betreffende exploitatiebegroting.

We onderkennen daarnaast dat er risico's kunnen optreden die het gevolg zijn van marktomstandigheden. We hanteren daarbij de volgende parameters:

Effecten voor bepaling marktrisico	Scenario	
	tegenvallend	kritiek
Bouwgronden in exploitatie		
Kostenstijging	10%	20%
Daling opbrengsten	5%	10%
Vertraging looptijd in jaren	3	7
Kans op gezamenlijk optreden effecten	50%	33%

Voor ieder complex wordt het effect van kostenstijging, daling opbrengsten en vertraging van de looptijd in twee scenario's bepaald. De kans dat al deze effecten tegelijkertijd en gezamenlijk optreden schatten we in op 50% respectievelijk 33%.

Via de paragraaf Grondbeleid bij de jaarrekening geven we inzicht in de uitkomsten van de analyse van de markt- en de projectspecifieke risico's. Daarbij zetten de benodigde weerstandscapaciteit af tegen het beschikbare vermogen om de gesignaleerde risico's op te vangen.

Waardering van grondexploitaties

De wijze van waardering van gemeentelijke grondexploitaties is voorgeschreven door de commissie Besluit Begroting en Verantwoording in de Notitie Grondbeleid in Begroting en jaarstukken (december 2023). De daarin opgenomen stellige uitspraken vormen het kader voor de verantwoording. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen Bouwgronden in exploitatie en gronden die als Materiële vaste activa moeten worden gepresenteerd.

Bouwgrond in exploitatie

Volgens de notitie BBV betreffen Bouwgronden in exploitatie die gronden die zich in het transformatieproces bevinden waarbij in bezit zijnde grond en (eventueel) aanwezige opstallen worden omgevormd naar bouwrijpe grond, met als oogmerk (opnieuw) te worden bebouwd.

De boekwaarde van deze gronden moet worden verantwoord onder de balanspost Voorraden, onderdeel Onderhanden werk. De boekwaarde stijgt door investeringen en daalt door gerealiseerde opbrengsten. Bij de waardering per balansdatum speelt ook de meerjarenbegroting een rol omdat de resultaatbepaling volgens de POC methodiek administratief ook verwerkt wordt via de boekwaarde.

De jaarlijkse actualisatie van de meerjarenbegroting loopt parallel op met de verantwoording over het afgelopen boekjaar. Omwille van het overzicht is het wenselijk dat het vertrekpunt voor de begroting (1 januari van jaar t+1) aansluit op de waardering volgens de jaarrekening (31 december van jaar t).

Ter toelichting: het MPG 2025 omvat de geactualiseerde meerjaren begrotingen per 1 januari 2025. De boekwaarde van de complexen per eind 2024 vormt daarbij het uitgangspunt. In deze boekwaarde is ook het (tussentijdse) resultaat over het jaar 2024 verwerkt. Dat resultaat over 2024 is mede afhankelijk van de begroting per 2025. Om die reden is het wenselijk dat de begroting per 2025 wordt vastgesteld voordat de jaarrekening over 2024 wordt vastgesteld.

De exploitatiebegroting van de complexen Bouwgrond in exploitatie wordt minimaal jaarlijks geactualiseerd. Via het vaststellen van het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties [MPG] geeft de gemeenteraad invulling aan het budgetrecht.

Gelet op de samenhang tussen het actualiseren van de begroting per 1 januari van het lopende jaar en de waardering van de complexen per 31 december van het afgelopen jaar, vindt vaststelling van het MPG plaats voorafgaande aan de vaststelling van de jaarrekening.

Materiële vaste activa

Voor de grondposities onder deze balanspost is nog geen concreet uitgewerkt plan opgesteld en ontbreekt een door de gemeenteraad vastgestelde begroting. Aan de waardering van deze gronden stelt de commissie BBV daarom voorwaarden. Deze hebben onder meer betrekking op de wijze waarop kosten van planvoorbereiding of ontwikkeling mogen worden geactiveerd. Uitgangspunt is dat de gronden worden gewaardeerd tegen verkrijgingsprijs tenzij de marktwaarde in de huidige bestemming lager is.

Voor gronden waarvoor wel een gebiedsontwikkeling voor ogen staat is onder voorwaarden een waardering uitgaande van de toekomstige bestemming / functie mogelijk. Het is echter niet toegestaan om vooruitlopend daarop al kosten toe te rekenen of te activeren. Het is wel mogelijk deze afzonderlijk te activeren onder de balanspost Immateriële vaste activa, onderdeel onderzoek en ontwikkeling. In de gemeentelijke praktijk worden deze kosten doorgaans in het jaar van uitgave ten laste van het betreffende programmabudget gebracht.

Via de Paragraaf Grondbeleid in de jaarrekening en het MPG leggen we jaarlijks verantwoording af over de omvang van de potentiële gronden voor toekomstige gebiedsontwikkeling.

Voorzieningen voor verwachte verliezen binnen complexen grondexploitatie

Voor verwachte toekomstige verliezen vormt de gemeente per complex een voorziening tegen de contante waarde (het eindresultaat gecorrigeerd met een discontovoet gelijk aan het langjarig streefpercentage inflatie, 2%).

Resultaatbestemming over het boekjaar

Uitgangspunt is dat de gemeentelijke grondexploitatie per saldo budgettair neutraal verloopt. Winsten en verliezen worden jaarlijks verwerkt als mutatie op de Algemene Reserve Bouwgrondexploitatie. Daarmee wordt bereikt dat de resultaten van de projecten binnen de grondexploitatie – die een incidenteel karakter kunnen hebben – niet leiden tot schommelingen in het beeld van de gemeentelijke jaarrekening. Via de vaststelling van de Perspectiefnota 2025 is jaarlijks een besparing van € 400.000 ingecalculleerd voor winst op de grondexploitaties.

Algemene reserve grondexploitatie

Deze reserve dient voor het opvangen van risico's binnen de grondexploitaties. In de Nota reserves en voorzieningen 2023 is opgenomen binnen welke bandbreedte deze reserve zich kan bevinden. De ondergrens en het plafond zijn afhankelijk van het benodigde weerstandsvermogen om risico's op te vangen en de beschikbare weerstandscapaciteit.

Gebiedsonderneming Laarberg

De gemeente Berkelland ontwikkelt samen met de gemeente Oost Gelre het regionale bedrijventerrein Laarberg bij Groenlo. Voor deze ontwikkeling zijn in 2010 een tweetal zelfstandige vennootschappen opgericht. De commanditaire vennootschap Gebiedsonderneming Laarberg CV voert de grondexploitatie uit. Beide gemeenten nemen hierin voor 48% deel. De overige 4% is in handen van de besloten vennootschap Gebiedsonderneming Laarberg BV. Deze vennootschap voert als bestuurder het beheer en de directietaken uit. De aandelen van de BV zijn in handen van beide gemeenten (ieder voor 50%).

Een externe raad van commissarissen houdt toezicht op de bedrijfsvoering en adviseert de directie. De gemeente Oost Gelre fungeert als grondgebiedgemeente en voert de benodigde ruimtelijke procedures. De rol van beide gemeenten is formeel beperkt tot aandeelhouder. De gemeenten staan daarnaast richting de financier van de onderneming garant, beide voor maximaal € 12,5 miljoen.



Via de periodieke vergaderingen van de aandeelhouders van de BV en vennoten van de CV kunnen de gemeenten invloed uitoefenen. De gemeenten besluiten onder meer over statutenwijzigingen, directiebenoeming, exploitatiebegroting en verantwoording via de jaarrekening. De opzet van de governance-structuur stelt de onderneming en de gemeenten in staat daadkrachtig en flexibel te opereren.

In de gemeentelijke begroting en jaarrekening wordt de Gebiedsonderneming Laarberg verantwoord via de Paragraaf Verbonden partijen. De financiële verantwoording (jaarstukken en begroting) van de onderneming wordt jaarlijks vertrouwelijk via de griffie ter beschikking gesteld aan de gemeenteraad. Ook organiseert de onderneming periodiek een bijeenkomst om de raadsleden te informeren over actuele ontwikkelingen binnen het regionale bedrijventerrein. De onderneming brengt met enige regelmaat ook een nieuwsbrief uit. We verwijzen voor meer informatie graag naar <https://www.laarberg.nl>.

De vertegenwoordigend portefeuillehouder kan op basis van een collegebesluit een stem uitbrengen tijdens de aandeelhouders- en vennotenvergadering. In deze vergaderingen worden onder meer besluiten genomen over het vaststellen van de jaarrekening, de begroting, de statuten en het benoemen van de directie van de onderneming.

Het college informeert de gemeenteraad minimaal jaarlijks over de jaarstukken en begroting nadat deze door de onderneming zijn vastgesteld.

Bijlagen

Begrippenlijst

Hieronder lichten we de meest gebruikte begrippen op het terrein van gemeentelijke grondexploitaties toe. Voor meer informatie verwijzen we ook graag naar de volgende bronnen:

Actief grondbeleid

Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en kavels verkoopt met het oog op de gewenste bebouwing. De gemeente draagt daarbij het economisch risico op de grondexploitatie.

Algemene reserve grondexploitatie

Een bestemmingsreserve die bedoeld is om de risico's die samenhangen met langlopende grondexploitaties op te kunnen vangen. Jaarlijks worden eventuele verliezen gedekt door een bijdrage vanuit de reserve of worden (tussentijds) behaalde winsten toegevoegd aan de reserve. Op deze wijze kan het geheel van de gemeentelijke grondexploitaties budgettair neutraal en 'self-supporting' in de begroting worden opgenomen.

Anterieure overeenkomst

Een overeenkomst over de ontwikkeling van een locatie met grondeigenaren of ontwikkelaars voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. De overeenkomst bevat bepalingen over het gewenste programma, de ruimtelijke procedure, de inrichting van de openbare ruimte, het verhaal van kosten, de wijze van uitvoering en beoogde planning.

BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten)

De door het rijk vastgestelde regelgeving waaraan de begroting en de verantwoording van de lagere overheden moeten voldoen.

Balanswaarde

De boekwaarde van het complex na aftrek van eventueel gevormde voorzieningen voor verwachte verliezen.

Boekwaarde

De boekwaarde van een complex is het saldo van de verrichte investeringen en de gerealiseerde opbrengsten. De boekwaarde kan worden verhoogd met vervaardigingskosten (bouw- en woonrijp maken, plankosten en overige kosten volgens het Besluit ruimtelijke ordening) voor zover de marktwaarde dit toelaat. De boekwaarde daalt door kavelopbrengsten (en kan mogelijk negatief worden). Nadat alle kavels zijn uitgegeven en de openbare ruimte is opgeleverd kan het complex worden afgesloten en zal het eindresultaat verantwoord worden.

Bouwgrond in exploitatie, BIE

Die gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor door de gemeenteraad een grondexploitatiecomplex met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld.

Het startpunt van bouwgrond in exploitatie (BIE) is het raadsbesluit met de vaststelling van het bestemmingsplan en het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (bouwgronden in exploitatie) op de balans.

Bouwrijp maken

Grond geschikt maken voor de beoogde nieuwbouwontwikkeling door bodemsanering, grondwerken en aanleg van civiele infrastructuur (bouwstraten, watergangen, riolering en kabels en leidingen van nutsbedrijven).

Complex

Zie Grondexploitatiecomplex.

Contant maken

Een methode om alle kosten en opbrengsten in de toekomst met rente terug te rekenen tot een bepaald peilmoment, met als doel verschillende kasstromen in de tijd vergelijkbaar te maken. Hiervoor gebruiken we het disconteringspercentage.

Contante waarde (of netto contante waarde, NCW)

De (netto) contante waarde is het saldo van de kasstroom uit toekomstige investeringen en opbrengsten, teruggerekend naar een peildatum. Vaak wordt als peildatum 1 januari van het lopende begrotingsjaar gehanteerd. Dit moment valt namelijk samen met 31 december van het juist afgesloten boekjaar en is relevant voor de waardering van de complexen in het kader van de jaarrekening.

Disconteringspercentage

Het rentepercentage waarmee de eindwaarde wordt teruggerekend naar de contante waarde op peildatum. Dit percentage (momenteel 2%) wordt ook gehanteerd voor het berekenen van de hoogte van verliesvoorzieningen.

Eindwaarde

Het begrote resultaat van een complex op de verwachte einddatum, rekening houdend met kosten- en/of opbrengstenstijging en met rente tijdens de looptijd.

Faciliterend grondbeleid

Een vorm van grondbeleid waarbij de gemeente de grond niet zelf verwerft, maar de ontwikkeling aan de eigenaren zelf overlaat binnen door de gemeente te stellen kaders. De afspraken over de ontwikkeling worden daarbij vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst.

Grondbeleid

De manier waarop de gemeente om wil gaan met gronden waarop ontwikkeld kan worden (en indien van toepassing ook van bestemming wijzigt). Het te voeren grondbeleid beoogt ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken die bijdragen aan het realiseren van doelstellingen uit de programma's Plezierig wonen, Fijn leven en Werken en ondernemen in een sterke regio.

Grondexploitatie / exploitatiebegroting / grex

De financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in tijd.

De investeringen bestaan uit verwervingskosten, civiele kosten voor het bouw- en woonrijp maken, plankosten en rentelasten. Daarbij wordt rekening gehouden met prijsstijgingen door inflatie. De opbrengsten bestaan uit de verkoopopbrengsten van bouwrijpe kavels en eventuele subsidies of andere bijdragen. Tot de grondexploitatie behoren niet de kosten die verband houden met het oprichten of

exploiteren van vastgoed. Ook het beheer van de woonrijp gemaakte openbare ruimte behoort niet tot de grondexploitatie.

Grondexploitatiecomplex (ook wel complex)

Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Het grondexploitatiecomplex bevat de grondexploitatieopzet met daarin opgenomen: (a) een kaart van het grondexploitatiecomplex, (b) een beschrijving van de bestemming, het bouwprogramma en de inrichting van de openbare ruimte en (c) een grondexploitatiebegroting.

Indexatie van prijzen

Een grondexploitatie is een berekening over meerdere jaren. De uitgaven en inkomsten in de exploitatiebegroting per complex zijn opgenomen volgens het huidige prijspeil. In de begroting houden we rekening met prijsstijgingen door inflatie. In het MPG wordt vermeld met welke parameters gerekend is. Hierbij baseren we ons op marktinformatie. De opbrengsten zijn omwille van het voorzichtigheidsbeginsel niet geïndexeerd.

Marktwaaarde

Het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang.

Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken, commissie BBV, december 2023

Notitie van de commissie BBV over de verschillende aspecten rond de verantwoording van grondexploitaties. De notitie bevat stellige uitspraken en richtlijnen die het kader vormen voor de wijze waarop de gemeentelijke begroting en verantwoording via de jaarrekening moeten zijn ingericht.

Percentage of completion methode [POC]

Een methode om tussentijds (jaarlijks) te kunnen bepalen welke winst op een verantwoorde wijze als gerealiseerd kan worden beschouwd. De commissie BBV heeft deze methodiek voorgeschreven en in haar notitie uitgebreid toegelicht.

In essentie worden twee factoren bepaald: het percentage van de kosten die gerealiseerd zijn ten opzichte van de totaal begrote kosten en het percentage van

de gerealiseerde opbrengsten ten opzichte van de totaal begrote opbrengst. Beide percentage worden met elkaar vermenigvuldigd en vormen zo het POC.

Een voorbeeld: als 60% van de kosten is gerealiseerd en 50% van de kavels is verkocht, dan is het POC $60\% \times 50\% = 30\%$.

Het POC geeft aan welk deel van het project gerealiseerd is. Door dit percentage te vermenigvuldigen met de begrote winst wordt bepaald hoeveel winst tot dat moment gerealiseerd is. Door hier de winst die in eerdere jaren al is verantwoord op in mindering te brengen, resteert de winst die in het lopende boekjaar kan worden verantwoord. De begrote winst wordt zo nodig gecorrigeerd voor risico's.

Strategische aankoop / aanhouden strategische posities

In het kader van grondbeleid verwerft de gemeente soms onroerend goed (panden, grond) met de verwachting dat het eigendom van het onroerend goed gaat bijdragen aan de toekomstige functie van het gebied. Er hoeft op dat moment nog geen sprake te zijn van een concreet, reëel en stellig voornemen tot ontwikkeling. De positie wordt tegen verkrijgingsprijs verantwoord onder de balanspost Materiële vaste activa. Zolang de toekomstige bestemming nog niet vaststaat kunnen eventuele kosten niet aan het actief worden toegerekend. De kosten van beheer en onderhoud komen ten laste van het betreffende boekjaar.

Voorziening voor verlies

Wanneer de exploitatiebegroting resulteert in een verwacht tekort op einddatum, dan wordt hiervoor een verliesvoorziening gevormd ten laste van het jaar waarin dit geconstateerd is. De voorziening wordt bepaald op de contante waarde van het verwachte verlies. Naar analogie met de voorziening voor oninbare debiteuren wordt de verliesvoorziening niet onder de passivazijde van de balans verantwoord, maar komt rechtstreeks in mindering op de boekwaarde van het complex onder de post Voorraden. Jaarlijks beoordelen we of de voorziening bijgesteld moet worden.

Als het tekort onafwendbaar is (er kunnen geen maatregelen worden genomen om investeringen te verlagen of opbrengsten te verhogen), dan zal een afwaardering van de boekwaarde moeten plaatsvinden tot lagere marktwaarde.

Weerstandscapaciteit voor grondexploitaties

De *benodigde* weerstandscapaciteit is het totaal van de marktrisico's en specifieke projectrisico's voor de verschillende complexen binnen de grondexploitatie. De *beschikbare* weerstandscapaciteit wordt gevormd door de Algemene reserve Grondexploitatie, een deel van de verwachte winst en het budget voor onvoorziene uitgaven. De verhouding tussen de benodigde en de beschikbare capaciteit noemen we het weerstandsvermogen.

In het MPG wordt de benodigde weerstandscapaciteit aangegeven voor het geheel van de complexen. In de paragraaf Grondbeleid als onderdeel van de jaarrekening wordt nader ingegaan op het weerstandsvermogen.

Winstneming (tussentijds)

Winsten worden verantwoord naar rato van de voortgang van het betreffende complex BIE volgens de voorgeschreven methodiek van tussentijdse winstbepaling. We verwijzen naar de toelichting bij Percentage of Completion [POC] methode.

Woonrijp maken

Aanleg en inrichting van de openbare ruimte, groenvoorzieningen, riolering, straatverlichting, meubilair en speel- en parkeervoorzieningen. Woonrijp maken vindt doorgaans plaats aan het eind van het project of na afronding van de bouwactiviteiten. Bij het afsluiten van het complex wordt de woonrijp opgeleverde openbare ruimte beheerd en onderhouden als onderdeel de reguliere bedrijfsvoering.

Relevante bronnen voor meer informatie

Landelijke literatuur

- ❖ Grondbeleid voor raadsleden, VNG, oktober 2018
- ❖ Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019, coproductie van Bouwend Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NEPROM en VNG, september 2019
- ❖ Handreiking grondeigendom Omgevingswet, ministerie BZK, mei 2022
- ❖ Gebiedsontwikkeling voor raadsleden, Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) van de TU Delft en de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, 2022
- ❖ Notitie grondbeleid in begroting en jaarstukken, commissie BBV, december 2023
- ❖ Praktijkhandreiking taxaties gebiedsontwikkelingen, RICS, december 2024
- ❖ Didam-arrest, diverse jurisprudentie

Regionale kaders

- ❖ Regionale Woonagenda Achterhoek
- ❖ Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek

Gemeente Berkelland, lokale kaders

- ❖ Algemene verordening ondergrondse infrastructuur 2015
- ❖ Algemeen belang besluit Wet Markt en Overheid, november 2015
- ❖ Algemene voorwaarden voor de verkoop van onroerende zaken 2018
- ❖ Nota reserves en voorzieningen 2023
- ❖ Leidraad inrichting openbare ruimte, juni 2024
- ❖ Groenbeleidsplan 2024-2033
- ❖ Watertakenplan 2024-2034
- ❖ Omgevingsvisie Berkelland 2024
- ❖ Financiële verordening Berkelland 2025

Vormen van samenwerking

Publiek-private samenwerking

In de Nota Grondbeleid zijn drie hoofdvormen van beleid opgenomen: actief als gemeente ontwikkelen, faciliterend meewerken aan particuliere initiatieven en een wijze van samenwerking tussen gemeente en particuliere partijen (PPS).

Er zijn verschillende manieren waarop een PPS constructie vorm en inhoud kan krijgen. Hieronder lichten we deze op hoofdlijnen toe. Daarbij moet bedacht worden dat de meest geschikte vorm van samenwerking per gebiedsontwikkeling kan verschillen. Aspecten als grondbezit, bereidheid tot winst- en risicodeling, inbreng van specifieke kennis en mogelijkheden om de beoogde bouwwerken te realiseren spelen hierbij een rol. Ook mengvormen zijn denkbaar.

Joint venture

De gemeente en private partijen kunnen ervoor kiezen om samen een stuk grond te gaan ontwikkelen. Bij een dergelijke samenwerking wordt dan een gezamenlijke onderneming gestart, waarin partijen samen gronden inbrengen en ontwikkelen. Het voordeel is dat partijen door de samenwerking kunnen profiteren van elkaars expertise, waarmee de mogelijkheid wordt geboden dat ieder doet waarin ze het best zijn (win-winsituatie). De samenwerking kan in verschillende vormen plaatsvinden. Meestal wordt een aparte entiteit opgericht, bijvoorbeeld een BV, NV, CV/BV, VOF of stichting.

In deze samenwerkingsverbanden wordt het economisch risico op het bouwrijp maken gedeeld tussen gemeente en marktpartijen. Indien gronden worden ontwikkeld in een aparte entiteit, dan moeten de verslaggevingsregels worden toegepast die voor de betreffende entiteit van toepassing zijn. Het samenwerkingsverband komt in de begroting en jaarstukken tot uiting in de paragraaf verbonden partijen.

Bouwclaim

Bij een bouwclaim komen gemeente en private partijen overeen dat de private partijen hun ruwe bouwgrond verkopen aan de gemeente, in ruil waarvoor zij de grond na het bouw- en woonrijp maken (door de gemeente) weer overnemen. Het economisch risico komt dan, net als bij actief grondbeleid, geheel bij de gemeente te liggen. Het is dus van belang dat de gemeente goede afspraken maakt over het moment waarop de private partijen de bouwrijpe grond weer zullen overnemen. De gemeente bindt zich immers aan deze private partijen. De overeenkomst komt in de begroting en jaarstukken tot uiting in het programmaplan en in de paragraaf verbonden partijen.

Concessie

Bij een concessie wordt de ontwikkeling zoveel mogelijk aan private partijen overgelaten. De gemeente vraagt dan een bieding op de grond en besteedt de gehele ontwikkeling aan. Tot aan verlening van de concessie ligt het economisch risico bij de gemeente omdat zij grondeigenaar is, na verlening ligt dat risico bij de private partijen omdat zij grondeigenaar zijn geworden. De concessie komt in de begroting en jaarstukken tot uiting in het programmaplan en in de paragraaf verbonden partijen.

Proces voorkeursrecht

Het proces voor vestiging van het voorkeursrecht ziet er (samengevat) als volgt uit:

1. Voorbereidingsfase

- Overleg met eigenaren voor minnelijke verwerving, tenzij op voorhand wordt ingeschat dat partijen hieraan niet wensen mee te werken.

2. Besluitvorming

- Voorkeursrechtbeschikking door de raad eventueel vooraf gegaan door een voorlopig voorkeursrecht gevestigd door het college.
- Indien er eerst een voorlopig voorkeursrecht wordt gevestigd door het college dan is het niet verplicht om belanghebbenden vooraf in de gelegenheid te stellen een zienswijze in te dienen.
- Tegen de voorkeursrechtbeschikking kunnen belanghebbenden bezwaar maken. Tijdens die procedure worden belanghebbenden gehoord.
- Is het voorkeursrecht voorlopig gevestigd op basis van een voorstel van het college aan de raad dan kunnen belanghebbenden hun zienswijze naar voren brengen over het voorstel van het college aan de raad.
- Bekendmaking van de voorkeursrechtbeschikking door toezending aan de eigenaren en beperkt gerechtigden. Ter inzage legging van de voorkeursrechtbeschikking en kennisgeving daarvan in het digitale gemeenteblad. Inschrijving van de voorkeursrechtbeschikking in de openbare registers van het Kadaster.

3. Rechtsgevolgen

- Wettelijk voorkeursrecht ontstaat op het moment van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster.
- Eigenaar moet gemeente eerst informeren bij voorgenomen verkoop; gemeente heeft 6 weken om een beginselbesluit tot koop te nemen.
- Bij aankoop betaalt gemeente marktconforme prijs eventueel vastgesteld door de rechtbank in een prijsvaststellingsprocedure.
- Als de gemeente de grond niet koopt mag de eigenaar de grond vrij verkopen voor een periode van drie jaar.

4. Werkingsduur voorkeursrecht:

- Een voorlopig voorkeursrecht heeft een werkingsduur van maximaal drie maanden. Een voorkeursrecht gebaseerd op een omgevingsplan heeft een werking van maximaal vijf jaar. Dit kan verlengd worden met maximaal vijf jaar. Een voorkeursrecht dat is gebaseerd op een omgevingsvisie of omgevingsprogramma of louter op de voorkeursrechtbeschikking zelf heeft een geldigheidsduur van maximaal drie jaar.

Proces onteigening

Het proces om gronden te kunnen onteigenen ziet er in grote lijnen als volgt uit:

1. Bekrachtigingsprocedure

- a. Ontwerpbesluit: de raad stelt een ontwerpbesluit tot onteigening op en legt dit ter inzage.
- b. Zienswijzen: belanghebbenden kunnen binnen de termijn van zes weken hun zienswijzen op het ontwerpbesluit indienen bij de raad.
- c. Besluit: de raad neemt een definitief besluit tot onteigening en zendt dit aan de belanghebbenden en doet kennisgeving daarvan in het digitale gemeenteblad.
- d. Bekrachtiging: de raad vraagt de bestuursrechter om het onteigeningsbesluit te bekrachtigen.
- e. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken bij de rechtbank schriftelijk bedenkingen inbrengen tegen het onteigeningsbesluit.
- f. Uitspraak bestuursrechter: De bestuursrechter toetst of het onteigeningsbesluit rechtmatig is en bekrachtigt dit geheel of gedeeltelijk, of vernietigt het besluit.

2. Schadeloosstellingsprocedure

- a. De gemeente verzoekt de civiele kamer van de bevoegde rechtbank de onteigeningsschadeloosstelling vast te stellen.
- b. Uitspraak civiele rechter: de civiele rechter bepaalt de hoogte van de schadeloosstelling.

Juridisch kader grondbeleid

In deze bijlage vatten we samen welke wet- en regelgeving van belang is voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Dit overzicht is niet limitatief en is slechts bedoeld om op hoofdlijnen te schetsen welke juridische aspecten bij de uitvoering een rol kunnen spelen. De feiten en omstandigheden van iedere afzonderlijke situatie zullen telkens bepalend zijn voor de wettelijke context.

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 het *'Besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Berkelland houdende regels omtrent inkoop en aanbesteding Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Berkelland 2017'* 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 is niet toegestaan om de plicht tot aanbesteden door te leggen 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 de gemeente 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 Markt en overheid en het algemeen belang besluit

Het doel van de Wet Markt en overheid is om zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen te creëren tussen overheden en (andere) particuliere ondernemingen, rekening houdend met de specifieke publieke taak. De wet verplicht gemeenten om voor economische activiteiten de gedragsregels uit de wet toe te passen.

Eén van de gedragsregels is dat overheden minimaal de integrale kosten van een economische activiteit in de prijs doorberekenen. Op die manier wordt een gelijk speelveld tussen overheidsorganisaties en marktpartijen bevorderd en wordt oneerlijke concurrentie tegengegaan.

Een economische activiteit is iedere activiteit bestaande uit het aanbieden van goederen en diensten op de markt. Voorbeelden van economische activiteiten zijn de verhuur van de ruimten in vastgoed en de exploitatie van sportaccommodaties. Als de gemeenteraad niet beslist dat die activiteiten in het algemeen belang zijn, dan moet voor elke activiteit tenminste de kostprijs worden bepaald.

Gemeenten kunnen besluiten om een activiteit met een groot maatschappelijk belang vrij te stellen van de invloedssfeer van de Wet Markt en overheid, met een zogenaamd Algemeen Belang Besluit. Met de vaststelling van dit besluit in november 2015 vallen bepaalde activiteiten niet langer onder de gedragsregels van de Wet Markt en overheid. Gemeenten hoeven dan voor de aangewezen activiteiten niet de integrale kosten in de huurprijs door te berekenen. In Berkelland zijn onder meer de volgende activiteiten aangewezen: verhuur van binnen- en buitensportaccommodaties, verhuur maatschappelijk vastgoed en voorzien in begraafplaatsen.

Wet Bibob

De gemeente heeft de “Beleidsregels Wet Bibob gemeente Berkelland 2020” 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 3.2 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. De gemeente kan ook een bepaling in de overeenkomst opnemen 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 en 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. Voor de gronden die vallen onder de post voorraden Bouwgronden in exploitatie geldt dat hiervan jaarlijks aangifte moet worden gedaan. Van belang om hierbij op te merken is dat er (grote) verschillen kunnen bestaan tussen de winst zoals verantwoord op basis van het BBV en de fiscaal belastbare winst. Dit wordt verklaard doordat op het moment van invoering een theoretische waardering van de complexen op de openingsbalans moest plaatsvinden. Ook wijkt de jaarlijkse methodiek van resultaatbepaling af.

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 bouwterrein verkoopt is belast met btw. Dat is onbebouwde grond die ‘kennelijk bestemd is om te worden bebouwd’. Daarbij is het onvoldoende dat alleen de functie 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 bouw kavels 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 essentie 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 of dat zij gebruik moet maken van haar publiekrechtelijke instrumenten.

Bevoegdheid tot sluiten overeenkomsten, verhouding college en gemeenteraad

Op grond van artikel 160 van de Gemeentewet is het college bevoegd tot het doen van private rechtshandelingen (overeenkomsten rond transacties onroerend goed, realiseringsovereenkomsten, publiek-private samenwerkingsovereenkomsten).

Het college geeft vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheid, als de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college pas een besluit nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 169 lid 4 Gemeentewet).

Een alternatieve mogelijkheid is dat het college al wel een besluit neemt tot het sluiten van de overeenkomst, maar daarbij nadrukkelijk een of meer ontbindende of opschortende voorwaarden opneemt, zodat de koop pas bindend is nadat ook de gemeenteraad er mee heeft ingestemd. De zelfstandige en onafhankelijke positie van de gemeenteraad ten opzichte van het college van burgemeester en wethouders wordt benadrukt in een arrest van de Hoge Raad (26 juni 2015,

ECL:NL:HR:2015:1737). Het arrest stelt voorop dat gebondenheid van een gemeente zónder instemming van de gemeenteraad zelf in gevallen waarin de gemeenteraad wel een formele positie in het besluitvormingsproces inneemt, slechts in uitzonderingsgevallen aan de orde kan zijn. Dit geldt volgens de Hoge Raad ook wanneer die formele positie is gecreëerd door middel van een contractueel voorbehoud van instemming.

De zelfstandige beslissingsvrijheid van de gemeenteraad brengt mee dat een wederpartij niet erop mag vertrouwen dat handelingen van het college de instemming van de raad hebben indien dat vertrouwen niet mede wordt ontleend aan toedoen van de raad zelf.

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.

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 uitsluitsel 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 schadeplichtig 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 bidder. 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 het 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 inbezitnemingen door onbevoegden kan de grondeigenaar niet worden tegengeworpen.

Arrest gemeente Laarbeek

De Hoge Raad heeft op 8 november 2024 een arrest gewezen over het in bezit nemen van gronden met een publieke bestemming. Essentie van de uitspraak is dat bij de beoordeling of grond met een publieke bestemming in bezit is genomen, met die bestemming rekening moet worden gehouden.

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 rechtsvervolging (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.



Gemeente Berkelland
Postbus 200
7270 HA Borculo
0545 – 250 250
www.gemeenteberkelland.nl
info@gemeenteberkelland.nl