

Nota grondbeleid gemeente Berg en Dal

2017



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	4
1.1	Inleiding: herindeling en harmonisatie	4
1.2	Waarom een Nota grondbeleid?	4
1.3	Wat is grondbeleid?	5
1.4	Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	Doel en inhoud van de Nota	6
2.1	Doel van de Nota	6
2.2	Inhoud van de Nota	6
Hoofdstuk 3	Relevante wet- en regelgeving	8
3.1	Dualisme en bevoegdheden	8
3.2	Het wettelijk kader voor grondbeleid	8
3.3	Gerelateerde wetgeving	8
3.4	Aanbesteding en staatssteun	10
3.4.1	Aanbesteding	10
3.4.2	Staatssteun	10
3.5	Beleid en visie	11
Hoofdstuk 4	Instrumenten en vormen van grondbeleid	13
4.1	Publiekrechtelijk kader	13
4.2	Planologische instrumenten	13
4.3	Grondbeleidsinstrumenten	13
4.4	Vormen van grondbeleid	13
4.4.1	Actief Grondbeleid	13
4.4.2	Faciliterend grondbeleid	13
4.4.3	Mengvormen	14
Hoofdstuk 5	Actief grondbeleid	15
5.1	Het klassieke model: actieve grondpolitiek en zelfrealisatie	15
5.2	Actief grondbeleid	15
5.3	Instrumenten voor actief grondbeleid	15
5.3.1	Grondverwerving	15
5.3.2	Wet voorkeursrecht gemeenten	16
5.3.3	Onteigening	16
5.3.4	Gronduitgifte	16
5.4	Voor- en nadelen van actief grondbeleid	17
5.6	Grondbeleidkeuze/strategie	17
Hoofdstuk 6	Faciliterend grondbeleid	18
6.1	Faciliterend grondbeleid	18
6.2	Instrumenten voor faciliterend grondbeleid	18
6.2.1	Bestemmingsplan en beheersverordening	18
6.2.2	Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening	18
6.2.3	Legesverordening	20
6.2	Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid	20
6.3	Grondbeleidkeuze/strategie	21
Hoofdstuk 7	Kostenverhaal	22
7.1	Systeem van de Wet ruimtelijke ordening	22
7.2	Kostensoorten	23
7.3	Kostenverhaal	23
7.3.1	Kostenverhaal	23

7.3.2	Beoordeling kosten	24
7.3.3	Locatie-eisen	24
7.3.4	Noodzakelijke koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid	24
7.4	Structuurvisie	25
7.5	Werkwijze voor ruimtelijke plannen	25
Hoofdstuk 8	Samenwerkingsvormen	28
8.1	Verschillende vormen van samenwerking	28
8.2	Keuze samenwerkingsvorm	28
8.3	Inhoud van de overeenkomst	29
8.3.1	Algemene voorwaarden of voorgeschreven bepalingen?	29
8.3.2	Voorgeschreven bepalingen	29
8.4	Transparantie	30
Hoofdstuk 9	Grondzaken	31
9.1	Grondzaken: huur	31
9.1.1	Huur en gebruik	31
9.1.2	Inhoud van de overeenkomst: voorgeschreven bepalingen	31
9.1.3	Pacht	31
9.2	Grondzaken: koop	32
9.2.1	Aankoop gronden ten behoeve van openbare ruimte	32
9.2.2	Verkoop reststroken	32
9.3	Grondzaken: zakelijke rechten	32
9.3.1	Zakelijke rechten	32
9.3.2	Inhoud van de overeenkomst: voorgeschreven bepalingen	33
9.3.3	Recht van erfpacht	33
9.3.4	Recht van opstal	33
9.4	Grondprijzen	34
9.5	Belastingen	34
9.5.1	Overdrachtsbelasting en BTW	34
9.5.2	Vennootschapsbelasting en vastgoed	35
9.6	Eigendomsadministratie en -beheer	36
9.7	Niet vastgelegd - en illegaal grondgebruik	36
Hoofdstuk 10	Grondexploitatie	37
10.1	Grondexploitatie	37
10.2	Grondprijs- en grondwaardebepaling	39
10.3	Het nemen van winst en verlies	39
10.4	Reserves en voorzieningen	40
10.5	Risico's, weerstandsvermogen en -capaciteit	41
10.6	Informatievoorziening/rapportages	41
Hoofdstuk 11	Uitvoering	43
11.1	Bestendinging Nota grondbeleid 2012	43
11.2	Uitvoering Nota grondbeleid 2017	43
11.3	Herziening Nota grondbeleid 2017	43

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Inleiding: herindeling en harmonisatie

In 2012 hebben de gemeenteraden van de gemeenten Groesbeek en Millingen aan de Rijn de Nota grondbeleid vastgesteld. Per 1 januari 2015 zijn de gemeenten Groesbeek, Millingen aan de Rijn en Ubbergen samengevoegd tot 1 nieuwe gemeente.

Op grond van de herindeling dient harmonisatie van het grondbeleid plaats te vinden door het opstellen van een nieuwe Nota grondbeleid. Deze wordt gebaseerd op de Nota's grondbeleid van de voormalige gemeenten Groesbeek en Millingen aan de Rijn. De Nota wordt geactualiseerd en waar nodig herzien.

1.2 Waarom een Nota grondbeleid?

Transparantie, sturing en verantwoording

Grondbeleid betreft de uitvoering van ruimtelijke maatregelen. Doelstellingen moeten helder zijn net als de wijze van sturing, beheersing van risico's en verantwoording. De transparantie, sturing en verantwoording worden door het stellen van kaders vergroot.

De Nota grondbeleid is de basis voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid van de gemeente Berg en Dal. Met de vaststelling van deze Nota geeft de gemeenteraad de kaders aan waarbinnen het college van burgemeester en wethouders en de ambtenaren het grondbeleid kunnen uitvoeren. De Nota biedt een basis voor een goede en duidelijke interne en externe werking.

Wet- en regelgeving

Het is wettelijk vastgelegd dat gemeenten jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moeten opstellen. Voor gemeenten is de regelgeving hieromtrent vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (BBV).

In het BBV is opgenomen dat er een commissie is voor het Besluit begroting en verantwoording (commissie BBV) met als taak zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV.

Op grond van artikel 186 Gemeentewet in samenhang met titel 2.3 BBV is de gemeente verplicht bij de begroting en de jaarrekening een paragraaf grondbeleid op te nemen in overeenstemming met de financiële verordening van de gemeente, die de raad op grond van artikel 212 Gemeentewet heeft vastgesteld.

In artikel 16 BBV staat dat de paragraaf grondbeleid o.a. moet bevatten:

- Een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert.

Accountancy

De bevinding van de accountant is dat gezien de grote financiële risico's die verbonden zijn aan een proces zoals grondexploitatie het noodzakelijk en wenselijk is om een nota grondbeleid, alsmede een procesbeschrijving op te stellen. Risico's die er mee samen kunnen hangen, kunnen een bedreiging vormen voor de bedrijfsvoering.

Onder andere in het kader van de continuïteit van de bedrijfsvoering is het raadzaam om een dergelijke nota op te stellen.

1.3 Wat is grondbeleid?

Een definitie van grondbeleid is: *grondbeleid is een doelgerichte overheidsinterventie in de grondmarkt.*

Door in de grondmarkt te interveniëren wordt getracht het grondgebruik te sturen. Grondbeleid is een instrument dat overheden inzetten om haar eigen ruimtelijke doelstellingen te bereiken.

1.4 Leeswijzer

Na inleidende hoofdstukken wordt in hoofdstuk 3 de relevante wet- en regelgeving beschreven en wordt in de hoofdstukken 5 en 6 de uitleg van actief en faciliterend grondbeleid beschreven.

In hoofdstuk 6 wordt, voor zover mogelijk, een keuze gemaakt voor faciliterend grondbeleid. M.n. in de hoofdstukken 7, 9 en 10 worden de kaders gesteld en de werkwijze bepaald voor kostenverhaal, grondzaken en grondexploitatie.

Leeswijzer	
Inleiding en afsluiting	H 1, 2 en 11
Wet- en regelgeving	H 3
Uitleg en keuze	H 4, 5, 6 en 8
Kaders en werkwijze	H 7, 9 en 10

Hoofdstuk 2 Doel en inhoud van de Nota

2.1 Doel van de Nota

Doelen van gemeentelijk grondbeleid zijn het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit en het bevorderen van een rechtvaardige verdeling tussen kosten en opbrengsten (kostenverhaal).

Middelen

Middelen om het doel te bereiken: sturen, faciliteren en informeren:

Sturen: het formuleren van eenduidige en toetsbare kaders, beleid en werkwijze voor betere sturing en beheersing van het grondbeleid;

Faciliteren: het aandragen van middelen, instrumenten en strategieën en met elkaar in relatie brengen om de ruimtelijke beleidsdoelstellingen van de gemeente te ondersteunen en te realiseren;

Informeren: het zorgdragen voor een transparant grondbeleid door passende informatie over alle aspecten voor zowel het bestuur, de interne organisatie als voor externe partijen.

Transparantie

Met de opstelling van een Nota grondbeleid wordt tegemoet gekomen aan de wens om meer inzicht en eenduidigheid te krijgen in de werkwijze ten aanzien van het grondbeleid, in de grondexploitaties en in de waardering van het gemeentelijke grondbezit in relatie tot de financiële reserves en eventuele afdracht aan de algemene middelen van de gemeente. De Nota biedt inzicht in de handelingsruimte van de gemeente.

Het gemeentelijk grondbeleid heeft tot doel:

- Het bevorderen van het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit;
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling tussen kosten en opbrengsten.

2.2 Inhoud van de Nota

Gerelateerde wet- en regelgeving

In de Nota grondbeleid komt het grondbeleid met als onderdelen grondzaken en grondexploitatie aan de orde, net als de met het grondbeleid samenhangende wet- en regelgeving. Nieuwe wetgeving wordt, indien nodig, geïmplementeerd.

Grondbeleid

Grondbeleid is beleid dat gericht is op het realiseren van de gewenste verandering in het grondgebruik en het handhaven van het bestaande grondgebruik vanuit de - overwegend ruimtelijke - beleidsdoelstellingen van de gemeente. Grondbeleid is een middel om andere beleidsdoelen van de gemeente te realiseren op het gebied van bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerrein, voorzieningen, economie, natuur en landschap en recreatie.

In de Nota grondbeleid wordt omschreven wat onder grondbeleid wordt verstaan, welke vormen van grondbeleid er zijn en welke instrumenten voor grondbeleid er zijn. Voor zover mogelijk maakt de gemeente een keuze voor actief of faciliterend grondbeleid. De keuze voor een vorm van grondbeleid hangt af van de grondpositie van de gemeente. Ook worden de financieel-economische uitgangspunten voor de grondexploitatie vastgelegd (zoals risicomanagement en kostenverhaal).

Aan de hand van de formulering van het grondbeleid kunnen strategie en onderhandelingspositie bepaald worden. De Nota biedt een basis voor de uitvoering van het grondbeleid en de werkwijze wordt hierin beschreven. Er wordt bepaald welke onderwerpen

en bepalingen in de grondexploitatieovereenkomst dienen te worden opgenomen (inhoud overeenkomst).

Bij de verschillende vormen van grondbeleid horen verschillende soorten van overeenkomsten. Vaak is er sprake van een mengvorm (bijvoorbeeld de tussenvorm publiekprivate samenwerking).

De verschillende instrumenten komen in de Nota aan de orde.

Grondzaken

Grondgebruik en -beheer kan betrekking hebben op grond en/of opstallen. De wijze waarop de objecten worden gebruikt en uitgegeven is afhankelijk van de functie die het object heeft voor de gemeente. De gronduitgifte zelf kan plaatsvinden op verschillende manieren: verkoop, recht van opstal, recht van erfpacht, pacht (agrarische grond), verhuur en ingebruikgeving.

Kaders over diverse zaken als huur en gebruik, aan- en verkoop, zakelijke rechten (recht van erfpacht en opstal), grondprijzen, fiscaliteit, eigendomsadministratie en -beheer wordt in de Nota grondbeleid vastgelegd.

Grondexploitatie

Grondexploitatie maakt deel uit van het grondbeleid. Grondexploitatie is voornamelijk de financieel - economische kant van grondbeleid. Grondexploitatie is een proces met daaraan verbonden financiële risico's.

In de Nota komen onderwerpen als kostenverhaal, grondprijsbeleid en grondwaardebepaling, het nemen van winst en verlies, risicomanagement, reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen en -capaciteit en informatievoorziening aan de orde.

Doel en inhoud Nota grondbeleid:

- het grondbeleid van de gemeente wordt omschreven en vastgelegd en kan daardoor in de toekomst makkelijk worden geactualiseerd of herzien;
- de gemeente kan doelstellingen in het algemeen belang veilig stellen door in de grondmarkt te interveniëren; het gewenste ruimtegebruik en de ruimtelijke kwaliteit en een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten kan worden bevorderd;
- de relatie met nieuwe wet- en regelgeving wordt inzichtelijk gemaakt;
- de regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor de gemeente worden geregeld;
- er wordt een basis geboden voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid van de gemeente.

Hoofdstuk 3 Relevante wet- en regelgeving

3.1 Dualisme en bevoegdheden

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid: de raad stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen die gestelde kaders. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

De Nota grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. Een adequate uitvoering van het grondbeleid is gebaat bij een heldere splitsing en uitwerking van controlerende en uitvoerende taken en bevoegdheden.

Het college van burgemeester en wethouders is in ieder geval bevoegd tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten (artikel 160 lid 1 sub e Gemeentewet). Zij geeft de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheden, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college géén besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen (artikel 169 lid 4 Gemeentewet).

Er is geen sprake van delegatie van bevoegdheid van de raad aan het college maar van attributie van bevoegdheid aan het college, wat inhoudt dat de bevoegdheid tot privaatrechtelijke rechtshandelingen rechtstreeks door de wet is toegekend aan het college.

3.2 Het wettelijk kader voor grondbeleid

Het wettelijk kader voor grondbeleid: Wet - en Besluit ruimtelijke ordening (Wro en Bro), Woningwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo); Onteigeningswet; Wet voorkeursrecht gemeenten; Algemene wet bestuursrecht (Awb); Gemeentewet, Burgerlijk Wetboek, nationale en Europese regelgeving aanbesteding en staatssteun.

3.3 Gerelateerde wetgeving

Wet markt en overheid¹

In de afgelopen jaren zijn overheden, buiten hun publiekrechtelijke taken, zelf of via hun overheidsbedrijven steeds meer economische activiteiten gaan verrichten. Met deze economische activiteiten treedt de overheid in concurrentie met particuliere ondernemingen. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie, omdat overheden vanuit hun publieke functie concurrentievoordelen kunnen hebben en daarmee in staat zijn goederen of diensten aan te bieden voor een lagere prijs dan concurrerende ondernemingen.

De Wet Markt en Overheid (de Wet M en O) heeft het doel deze concurrentievervalsing tegen te gaan en zo gelijk mogelijke concurrentieverhoudingen tussen overheden en bedrijven te creëren.

Om concurrentievervalsing te voorkomen zijn in de Wet M en O en de Mededingingswet (Mw) vier gedragsregels opgenomen waaraan overheden zich moeten houden wanneer zij zelf of via hun overheidsbedrijven economische activiteiten verrichten. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) ziet toe op de naleving van deze regels.

¹ Toelichting afkomstig uit Handreiking Wet Markten en overheid (2012)

De vier gedragsregels zijn: integrale kostendoorberekening, bevoordelingverbod, gegevensgebruik en functiescheiding.

Bij de leveringen goederen en diensten aan derden waaronder overheidsbedrijven moet een integrale kostprijs in rekening worden gebracht. Hiervan kan worden afgeweken als bij raadsbesluit wordt bepaald, dat de desbetreffende activiteiten plaatsvinden in het kader van een publiek belang.

Op 1 juli 2014 is de invoeringstermijn van de Wet M en O geëindigd. Gemeenten moeten vanaf die datum voldoen aan de bepalingen uit deze wet.

De werking van de Wet M en O is beperkt tot 5 jaar na het tijdstip van inwerkingtreding, tenzij die geldingsduur voor dat tijdstip is verlengd.

Daarna wordt onderzocht of deze tijdelijke regels, die dubbel met de Europese staatssteunregels, een definitieve plaats in de Mededingingswet krijgen.

Wet modernisering Vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen

Sinds 1 januari 2016 geldt de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen. Door deze wet kunnen overheden vennootschapsbelastingplichtig zijn voor het geheel of een gedeelte van hun activiteiten.

Het grootste deel van de activiteiten van overheden viel buiten de belastingheffing. Ook de activiteiten die een gemeente uitoefende en waarmee in concurrentie werd getreden bleven vaak buiten de Vpb, terwijl private ondernemingen die eenzelfde activiteit uitoefenden wel onder de Vpb vielen. Fiscaal is er dan sprake van oneerlijke concurrentie en dat is in strijd met de Europese regelgeving.

De activiteiten waarmee een overheidslichaam, zoals de gemeente, onder de wet valt, wordt een overheidsonderneming genoemd. Voor elke gemeente is het vanaf 1 januari 2016 van belang te beoordelen of zij met de uitoefening van haar activiteiten in fiscale zin een onderneming drijft.

De Samenwerkende vennootschapsbelasting lokale overheden (SVLO) is een samenwerking tussen Belastingdienst, Ministerie van Financiën, VNG, Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen die als doel heeft de nieuwe fiscale verplichtingen in kaart te brengen en overheden te ondersteunen met praktische hulpmiddelen om zo onduidelijkheden en onzekerheden weg te nemen.

Omgevingswet

Het ministerie van I en M werkt aan een Omgevingswet. Deze wet gaat onder andere de Wabo, Wro, Waterwet en Wet milieubeheer vervangen.

De Omgevingswet bundelt de wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water en regelt daarmee het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving. Met de Omgevingswet wordt het stelsel van ruimtelijke regels volledig herzien.

Het vraagt om een heel andere werk- en denkwijze van overheden, burgers en bedrijven.

Parallel aan de Omgevingswet worden vier aanvullingswetten opgesteld als onderdeel van het stelsel omgevingsrecht. Het gaat om bodem, geluid, natuur en grondeigendom en herkaveling.

De Crisis- en herstelwet (Chw) geeft vastgelopen projecten een impuls of zorgt voor versnelling dankzij kortere procedures. De Crisis- en herstelwet is tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht van kracht en zal daar uiteindelijk in opgaan.

De Omgevingswet wordt vermoedelijk in 2019 ingevoerd.

Aanvullingswet grondeigendom

De Aanvullingswet grondeigendom vult de Omgevingswet aan. In de wet wordt het instrumentarium voor onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied samengevoegd en vereenvoudigd.

Ook zijn wijzigingen voor de regeling voor kostenverhaal opgenomen en wordt een nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling toegevoegd.

3.4 Aanbesteding en staatssteun

3.4.1 Aanbesteding

De gewijzigde Aanbestedingswet 2012 geldt vanaf 1 juli 2016 voor alle aanbestedingen door (semi-) publieke instellingen in Nederland. Met deze nationale wet geeft Nederland invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden. De Aanbestedingswet 2012 bevat zowel regels voor aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen, als daaronder.

In het geval de geraamde waarde van een opdracht evenveel of meer bedraagt dan de Europese drempelwaarden, moet de opdracht in beginsel Europees worden aanbesteed. De Europese Commissie stelt elke twee jaar bij verordening nieuwe drempelwaarden vast. Op grond van de richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG, waarmee de overheid opdrachten gunt, moeten aanbestedende diensten en ondernemingen rekening houden met drie verschillende normenclaturen: CPC, NACE of CPV-codes.

3.4.2 Staatssteun

Regels over staatssteun vloeien voort uit de artikelen 107, 108 en 109 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) waarin onverenigbaar met de interne markt worden verklaard: steunmaatregelen van de staten of in welke vorm dan ook door de staatsmiddelen bekostigd die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

Het begrip staatssteun dient breed te worden opgevat. Financiële transacties van gemeenten met ondernemingen kunnen al gauw staatssteunelementen bevatten. Van staatssteun is niet alleen sprake bij het verstrekken van directe overheidssubsidies aan ondernemingen. Ook kunnen als staatssteun worden aangemerkt: verstrekte garanties of middelen tegen niet-marktconforme voorwaarden; verlichting van financiële lasten voor specifieke bedrijven; door decentrale overheden uitgevoerde werkzaamheden zoals het bouwen van infrastructurele voorzieningen, waarvan het directe openbare belang discutabel is en die een voordeel opleveren voor bepaalde bedrijven. Het kan ook gaan om verkoop van grond of gebouwen voor lagere prijzen dan de marktprijs, maar ook om het verstrekken van financiële bijdragen aan ontwikkelaars en afzien van financiële bijdragen (verplichting tot kostenverhaal). Verstrekken van financiële bijdragen aan ontwikkelaars als sprake is van een tekortlocatie is mogelijk als aan bepaalde staatssteuncriteria worden voldaan.

De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van primair belang; de uitwerking daarvan op de concurrentie is vaak bepalend. Bij steunmaatregelen kan het gaan om verstrekte financiële bijdragen, bijdragen in natura of transacties onder de marktwaarde.

In grote lijnen kan een decentrale overheid het volgende stappenplan volgen om te beoordelen of een project staatssteun bevat die aangemeld moet worden:

Stappenplan staatssteun
1. <u>Staatssteun</u> : beoordeel of er sprake is van staatssteun (criteria artikel 107 VWEU)
2. <u>Vrijstelling</u> : bij staatssteun: kijk of er een beroep kan worden gedaan op een vrijstelling
3. <u>Melding</u> : geen vrijstelling: meld de steunmaatregel aan bij de Europese Commissie, nadat deze zodanig is vormgegeven dat de kans op goedkeuring optimaal is

Van staatssteun is sprake als de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Overheden mogen hun gronden en opstallen niet eerder verkopen dan nadat een openbare biedingprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen minimaal het getaxeerde bedrag wordt verkocht.

Als geen van beide voorschriften wordt nagevolgd, is er sprake van vermoeden van steun en moet de transactie worden gemeld bij de Europese Commissie.

Het risico van het indienen van een klacht bij de Europese Commissie bestaat als de melding niet plaatsvindt.

Van ongeoorloofde staatssteun is sprake als door de overheid steun wordt verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen en waarbij het voordeel slechts ten goede komt aan (een) bepaalde onderneming(en) en leidt tot mogelijke vervalsing van de mededinging en invloed op de handel tussen de lidstaten.

Er is geen sprake van ongeoorloofde staatssteun als staatsteun op grond van vrijstellingsregelingen mogelijk is of indien de drempelwaarde niet wordt overschreden (de minimis-drempel 2014 is vastgesteld op € 200.000,00 per onderneming verdeeld over 3 belastingjaren).

Er kan sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun bij bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling (PPS), stedelijke vernieuwing (besteding van ISV-middelen) en grondtransacties. Voor zowel staatssteun als aanbesteding gelden dezelfde basisnormen: transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling en de drempelwaarden.

3.5 Beleid en visie

Inkoop- en aanbestedingsbeleid

De richtlijnen uit de Aanbestedingswet zijn vervat in het Inkoopbeleid van de gemeente Berg en Dal. Bij het realiseren van de beleidsdoelstellingen dienen de inkoopactiviteiten uitgevoerd te worden binnen de kaders van rechtmatigheid, integriteit en professionaliteit. Een belangrijk algemeen uitgangspunt is dat de gemeente Berg en Dal één aanbestedende dienst is. Dat brengt de wettelijke verplichting met zich mee om de homogene (gelijksoortige) inkoopbehoeften te bundelen. Dit kan ertoe leiden dat drempelbedragen overschreden worden en zwaardere aanbestedingsprocedures aan de orde zijn.

Sport- en accommodatiebeleid

In het sport- en accommodatiebeleid worden voor sport- en andere verenigingen de eigendomsverhoudingen zoveel mogelijk geregeld door de vestiging van zakelijke rechten (privatisering): het recht van erfpacht voor het gebruik van het terrein en het recht van opstal voor de opstallen (gebouwen en andere werken).

De gemeente werkt zoveel mogelijk mee aan het in gebruik geven van gronden voor maatschappelijke en burgerinitiatieven. Van belang is dat het gebruik wel is omschreven: als er geen sprake is van het fysiek gebruiken van gronden, dient het gebruik te bestaan uit bijvoorbeeld inrichting, beheer en/of onderhoud van gronden.

Wonen

De ambitie is een gedifferentieerd aanbod van duurzame betaalbare en levensloopbestendige woningen. De voorziene woningbouwprogrammering is voldoende om te voorzien in de woningbouwbehoefte voor de komende 10 jaar en verder. In de 2e helft van 2015 is begonnen met een woningmarktonderzoek. Het woningmarktonderzoek is opgeleverd en op basis van het onderzoek wordt een uitvoeringsprogramma (woonagenda) opgesteld. Dit vormt de basis voor nieuwe prestatie-afspraken met de corporaties

Oosterpoort, Waardwonen en de twee huurdersbelangenverenigingen. Ook worden dan de mogelijke gevolgen voor de projecten inzichtelijk gemaakt. Duidelijk is dat geen nieuwe gronden voor planontwikkeling benodigd zijn buiten de al bekende locaties.

Sociale huur

De gemeente Berg en Dal, Waardwonen en Oosterpoort streven naar betaalbare woningbouw voor de sociale doelgroep. Per nieuwbouwlocatie bepalen Waardwonen, Oosterpoort en de gemeente gezamenlijk de uitgangspunten voor een sociaal grondbeleid op de betreffende locatie.

Structuurvisie

Op 29 januari 2013 heeft de raad van de voormalige gemeente Millingen aan de Rijn de Structuurvisie Millingen aan de Rijn 2025 "Millingen is het Waard" vastgesteld. In de structuurvisie legt de gemeente de hoofdlijnen vast van het ruimtelijk beleid tot 2025, evenals de manier waarop dit bereikt kan worden. Aan de structuurvisie is een uitvoeringsprogramma gekoppeld. Door de gemeenteraad is, in aanvulling op de structuurvisie, een strategische visie vastgesteld.

Op 6 oktober 2011 heeft de raad van de voormalige gemeente Ubbergen de structuurvisie "Buitengewoon Ubbergen 2020" vastgesteld. De structuurvisie geeft het ruimtelijk beleid voor een periode van 10 jaar weer.

Op 21 juni 2012 heeft de raad van de voormalige gemeente Groesbeek de Strategische Visie Groesbeek 2025 vastgesteld. Hiermee schetst de gemeente de koers van de gemeente tot het jaar 2025. Op 27 juni 2013 heeft de raad van de voormalige gemeente Groesbeek dan ook de Structuurvisie Groesbeek 2025 vastgesteld. Met deze structuurvisie schetst het gemeentebestuur de strategie en kaders op hoofdlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Groesbeek.

Ondanks de herindeling per 1 januari 2015 blijven de visies ten aanzien van de kernen geldig. Vooralsnog zal de gemeente Berg en Dal dan ook geen nieuwe gemeentelijke structuurvisie opstellen.

Hoofdstuk 4 Instrumenten en vormen van grondbeleid

4.1 Publiekrechtelijk kader

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Belangrijk onderdeel van de Wro is afdeling 6.4 Grondexploitatie.

De Wro kent diverse planologische maatregelen. De wet bevat instrumenten zoals de structuurvisie, het bestemmingsplan, de beheersverordening, de coördinatieregeling en het exploitatieplan. Het projectbesluit is per 1 oktober 2010 uit de Wro gehaald en als afwijkmogelijkheid opgenomen in de Wabo. Met de omgevingsvergunning buitenplanse afwijking (art. 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo), het vroegere projectbesluit, kan worden afgeweken van het bestemmingsplan.

De regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal zijn met de invoering van de Wro versterkt voor de gemeenten.

De wetgeving is in 2012 geïmplementeerd in de Nota's grondbeleid van de voormalige gemeenten Groesbeek en Millingen aan de Rijn.

De nieuwe Omgevingswet gaat o.a. de Wro vervangen en zal op onderdelen worden aangevuld in de Aanvullingswet grondeigendom. De Omgevingswet zal vermoedelijk in 2019 worden ingevoerd.

4.2 Planologische instrumenten

De gemeente beschikt over planologische instrumenten voor ruimtelijke ordening zoals het bestemmingsplan, het exploitatieplan, de structuurvisie, een projectafwijdings- of projectuitvoeringsbesluit en de beheersverordening.

Het projectuitvoeringsbesluit is een tijdelijke voorziening op grond van de Crisis- en herstelwet.

4.3 Grondbeleidsinstrumenten

Behalve de planologische instrumenten die de gemeente heeft, beschikt de gemeente ook over grondbeleidsinstrumenten als grondverwerving en -uitgifte, beheer, de wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening en kostenverhaal.

4.4 Vormen van grondbeleid

4.4.1 Actief Grondbeleid

In geval het vanwege een goede financiële bedrijfsvoering en het behalen van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen noodzakelijk is, zal de gemeente een actieve houding aannemen. De actieve houding kan bijvoorbeeld blijken uit strategische grondverwerving, de vestiging van een voorkeursrecht of onteigening. Om actief grondbeleid te kunnen voeren is het vereist dat er een gezonde financiële bedrijfsvoering van de gemeentelijke grondexploitatie is, om voldoende risico's te kunnen dragen en investeringen kunnen worden gedaan om strategische doelstellingen te halen.

4.4.2 Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend of passief grondbeleid wordt het initiatief overgelaten aan de marktpartijen en particulieren. De gemeente verleent planologische medewerking en blijft verantwoordelijk voor haar overheidstaken, maar neemt geen risico's. Faciliterend grondbeleid zal vooral worden toegepast bij gebieden, waar geen strategische of beleidsmatige noodzaak of

mogelijkheid is tot het actief verwerven van gronden, of om gronden te exploiteren of te verkopen. Bij faciliterend grondbeleid is de inzet van kostenverhaal belangrijk.

4.4.3 Mengvormen

Er is niet altijd een duidelijke grens te trekken tussen actief en faciliterend grondbeleid. Verschillende mengvormen zijn denkbaar. Een voorbeeld van een mengvorm is de joint venture en publiek private samenwerking (PPS). Bij publiek private samenwerking gaan de gemeente en de particuliere eigenaren over tot een gemeenschappelijke grondexploitatie. Vaak wordt hierbij dan een aparte vennootschap opgericht, een gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij. In de gemeente Berg en Dal komt een dergelijke vennootschapsvorm echter niet voor. Allerlei vormen van samenwerking zijn mogelijk: met een meer of minder actieve rol van de gemeente.

Om het grondbeleid uit te voeren heeft de gemeente verschillende planologische en grondbeleidsinstrumenten tot haar beschikking. Welke de gemeente inzet hangt af van de te kiezen vorm van grondbeleid².

² Zie hiervoor ook bijlage [x] beschrijving standaardwerkweisen en bijbehorende stroomschema's met toelichting

Hoofdstuk 5 Actief grondbeleid

5.1 Het klassieke model: actieve grondpolitiek en zelfrealisatie

De klassieke modellen van grondexploitatie zijn actieve grondpolitiek en zelfrealisatie. De gemeente is bij actieve grondpolitiek verantwoordelijk voor de grondexploitatie en de particuliere eigenaar bij zelfrealisatie voor de opstalexploitatie. Bij actieve grondpolitiek als klassiek model geeft de gemeente alleen bouwrijpe grond uit en biedt één mogelijkheid om gronduitgifteprijs en kwaliteit op elkaar af te stemmen. Bij zelfrealisatie bouwt de particuliere eigenaar zelf en verkoopt vervolgens de kavels met opstallen.

De klassieke modellen zijn tegenwoordig moeilijk toepasbaar en niet meer toereikend vanwege een veelheid aan partijen en onderling sterk afwijkende bestemmingen. Actieve grondpolitiek lijkt niet langer een logische keuze. Samenwerking op enige manier is tegenwoordig wenselijk en noodzakelijk.

Als over actief grondbeleid wordt gesproken wordt zelden de actieve grondpolitiek als klassiek model bedoeld, maar een vorm van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen, waarbij de gemeente een meer of minder actieve houding aanneemt.

klassieke modellen		
actieve grondpolitiek	↔	zelfrealisatie
gemeente		particuliere eigenaar
grondexploitatie		opstalexploitatie

5.2 Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Om actief grondbeleid te kunnen uitvoeren, moet de gemeente de grond in eigendom hebben of verwerven. De gemeente draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken, het inrichten van de openbare ruimte, het aanleggen van de infrastructuur en uiteindelijk voor de gronduitgifte aan derden. Door het voeren van actief grondbeleid heeft de gemeente de regierol maximaal in handen.

Voor het voeren van actief grondbeleid kan de gemeente verschillende instrumenten toepassen zoals minnelijke verwerving, onteigening en toepassing van de wet voorkeursrecht gemeenten.

5.3 Instrumenten voor actief grondbeleid

5.3.1 Grondverwerving

Minnelijke verwerving komt tot stand in goed overleg tussen eigenaar/verkoper en de gemeente/koper. De basis is de door een deskundige uitgebrachte taxatie van de gronden en/of de panden. Daarbij wordt rekening gehouden met het toekomstige gebruik. Afwijken van de taxatiewaarde is voor de gemeente zeer riskant met het oog op precedentwerking, vooral als er binnen eenzelfde project nog meer gronden aangekocht moeten worden.

Bij strategische grondverwerving koopt de gemeente gronden aan, vooruitlopend op verwachte planvorming, om binnen een bepaald gebied de grond- en onderhandelingspositie te versterken. Van anticiperende grondverwerving is sprake, indien voor gronden bijvoorbeeld in een structuurvisie ontwikkelingen zijn voorzien.

5.3.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) bepaalt dat de gemeenteraad gronden kan aanwijzen waarop de artikelen 10 t/m 24, 26 en 27 Wvg van toepassing zijn. Voor aanwijzing komen in aanmerking gronden waaraan bij het bestemmingsplan of inpassingsplan een niet-agrarische bestemming is toegekend en waarvan het gebruik afwijkt van dat plan. Ook een structuurvisie of een nadere toelichting voor een toebedachte bestemmingsverandering bij het besluit kan dienen als onderbouwing voor het leggen van het voorkeursrecht op de percelen (art. 4 Wvg).

Een verkoper kan pas tot vervreemding overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld het desbetreffende goed te kopen. Een gemeente kan de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in deze wet geregelde voorkeurspositie.

Het instrument van de Wvg is enkele jaren geleden door de gemeente, deels met succes, voor het Centrumplan ingezet.

5.3.3 Onteigening

Procedure

De Onteigeningswet schrijft voor hoe de overheid kan onteigenen. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang en onder strikte wettelijke voorwaarden, omdat eigendom een fundamenteel recht is. Wie onteigend wordt, heeft recht op een volledige schadeloosstelling.

De Crisis- en herstelwet heeft in 2010 de onteigeningswet gewijzigd. Met deze wijziging werd o.a. beoogd de onteigeningsprocedure van titel IV van de onteigeningswet te versnellen.

Een bestemmingsplan of inpassingsplan blijft de grondslag vormen voor titel IV onteigeningen. Op basis daarvan kan de Kroon om onteigening worden verzocht. Belanghebbenden alleen nog rechtstreeks bij de Kroon zienswijzen indienen.

Onteigening is een diep ingrijpend instrument en een confronterend begrip en wordt dan ook beperkt ingezet bij gemeenten.

Het kan echter voorkomen dat onteigening het enige middel is dat voorhanden is.

Onteigening kan bijvoorbeeld worden ingezet (als pressiemiddel) als de gemeente een bepaald project gaat realiseren, daarvoor gronden moet verwerven en waarbij een of meerdere eigenaren niet willen meewerken (zoals bijvoorbeeld de aanleg van het fietspad Wylerbaan in het verleden).

5.3.4 Gronduitgifte

Nadat de grond bij de keuze voor actief grondgebruik door een gemeente bouwrijp is gemaakt (slopen van de opstallen en aanleggen infrastructuur) wordt de grond uitgegeven.

De gronduitgifte dient te geschieden tegen de marktwaarde in verband met de staatssteunregelgeving. De grond wordt uitgegeven aan private partijen zoals woningcorporaties of projectontwikkelaars, maar uitgifte aan particulieren is ook mogelijk (particulier opdrachtgeverschap).

In de uitgifteovereenkomst legt de gemeente de voorwaarden voor het grondgebruik vast. Vormen van gronduitgifte zijn uitgifte in erfpacht en eigendomsoverdracht.

De gemeente kan voor de gronden die zij in eigendom heeft verworven, de dekking van de kosten van de grondexploitatie, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën via de gemeentelijke gronduitgifte verzekeren. De kosten van verwerving van de gronden, van het bouw- (bijv. aanleg bouwwegen) en woonrijp (bijv. aanleg definitieve wegen) maken, worden verdisconteerd in de uitgifteprijs/kavelprijs.

5.4 Voor- en nadelen van actief grondbeleid

Voordeel van actief grondbeleid is dat hogere opbrengsten gerealiseerd kunnen worden dan bij faciliterend grondbeleid. De gemeente profiteert van een eventuele waardeaan groei van de grond. Doordat de gemeente de regierol maximaal in handen heeft, heeft de gemeente meer zeggenschap over de woonkwaliteit, het bouwprogramma, het bouwtempo en de grondprijs. De gemeente kan maximale invloed uitoefenen op de gewenste ontwikkeling. De voordelen van actief grondbeleid zijn echter ten tijde van economische crisis niet of nauwelijks te behalen.

Nadelen/risico's van actief grondbeleid zijn:

- procesrisico/claims, waardoor planvorming en uitvoering vertragen;
- afzetrisico: worden de opbrengsten (tijdig) gerealiseerd en tegen voorgecalculeerde prijzen?
- financieringskosten: rentestijging bij langlopende projecten;
- verwervingsrisico: wordt tegen voorgecalculeerde bedragen verworven;
- bijkomende kosten voor sanering, archeologie, flora en fauna;
- sterk wisselende economische omstandigheden met financiële consequenties.

Een grote mate van deskundigheid is noodzakelijk bij actief grondbeleid. Een actief grondbeleid vereist een grote inspanning van bestuur en het ambtelijk apparaat.

5.6 Grondbeleidkeuze/strategie

De keuze en bereidheid om o.a. de hierboven genoemde instrumenten als verwerving, uitgifte, onteigening en voorkeursrecht gemeente, daadwerkelijk in te zetten is een bestuurlijke aangelegenheid. Om met deze instrumenten te kunnen werken is het van belang vooraf duidelijkheid te hebben of en wanneer ze succesvol ingezet kunnen worden. De toepassing van het juiste instrument, eventueel gelijktijdig, is van doorslaggevende betekenis voor de realisatie en het verloop van het project.

In structuurvisies zijn de mogelijke in- en uitbreidingslocaties binnen de gemeente beschreven. De grondposities zijn in eigendom van marktpartijen.

Diverse woningbouwprojecten hebben plaatsgevonden of vinden nog plaats. De komende jaren zullen weinig woningbouwprojecten plaatsvinden. Hooguit zal er sprake zijn van kleine bouwplannen. Van actieve grondverwerving door de gemeente kan op korte termijn dan ook geen sprake zijn.

De gemeente heeft in het verleden actieve grondpolitiek gevoerd en ook de laatste jaren een actieve houding aangenomen door met name voor het Centrumplan locaties te verwerven. Met de invoering van de Wro is dit niet langer nodig.

Het voeren van actief grondbeleid als klassiek model is voor de gemeente Berg en Dal niet toereikend, vanwege het risico, de beperkte grondpositie en het ontbreken van middelen, waardoor grondverwerving en zelfstandige gronduitgifte niet vaak voorkomt. Samenwerking is bijna altijd noodzakelijk. Incidenteel kan de gemeente een actieve houding aannemen, waarbij overwogen kan worden overwogen de Wet voorkeursrecht gemeenten en het instrument onteigening in te zetten.

Hoofdstuk 6 Faciliterend grondbeleid

6.1 Faciliterend grondbeleid

In plaats van te kiezen voor actief grondbeleid kan de gemeente ook kiezen voor een meer passieve houding. Bij faciliterend of passief grondbeleid laat de gemeente de grondexploitatie geheel over aan private partijen en beperkt zich tot het uitoefenen van haar publiekrechtelijke taak: het vaststellen van kaders en randvoorwaarden voor de grondexploitatie en de controle hierop. De gemeente verleent planologische medewerking en stelt daarbij kwaliteits- en locatie-eisen.

Voor het voeren van faciliterend grondbeleid kan de gemeente verschillende instrumenten toepassen zoals het bestemmingsplan, afdeling 6.4 Wro, exploitatieovereenkomst, exploitatieplan, exploitatieverordening, baatbelasting, legesverordening en planschade.

6.2 Instrumenten voor faciliterend grondbeleid

6.2.1 Bestemmingsplan en beheersverordening

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is een instrument om het grondgebruik te sturen. In het bestemmingsplan regelt de gemeente volgens de wens van de raad op welke wijze de grond bebouwd en gebruikt dient te worden, zodat inhoud en sturing wordt gegeven aan de ruimtelijke ontwikkelingen.

In de Wro staat het bestemmingsplan centraal als planologisch instrument voor ruimtelijke ordening. Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden wordt toegekend. Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke instrument omdat het bindende regels bevat voor iedereen (voor particuliere eigenaren, maar ook voor de gemeente zelf) en de bestemmingen en de bijbehorende voorschriften de basis zijn voor het toetsen van bijvoorbeeld vergunningen en ontheffingen. Bestemmingsplannen zijn verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Een bestemmingsplan moet uiterlijk na 10 jaar herzien of verlengd worden of worden vervangen door een beheersverordening. Als dit niet gebeurt kan de gemeente geen leges heffen voor het verlenen van diensten die verband houden met het bouwvergunningen.

Buitenplanse ontheffingen (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 2 Wabo) zijn beperkt tot de zogenaamde 'kruimellijst' (Bijlage II, artikel 4 Besluit omgevingsrecht (Bor)).

Beheersverordening en projectafwijkingsbesluit

Een beheersverordening is een regeling die de gemeenteraad kan vaststellen en die bepalingen bevat om een bestaande situatie te handhaven. Het instrument heeft tot doel ruimtelijke regels te stellen voor gebieden waarin de bestaande situatie bevroren kan worden. De beheersverordening vervangt het bestemmingsplan en moet ook eens in de 10 jaar worden herzien.

Een projectafwijkingsbesluit is een projectbesluit, waarbij wordt afgeweken van de beheersverordening.

6.2.2 Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening

In de Wro staat de rol van de overheid centraal. Door de grondexploitatiewetgeving zijn de regiefunctie en de mogelijkheden voor kostenverhaal voor gemeenten versterkt. De doelstelling van de wet is het bieden van rechtszekerheid door middel van een goede regeling voor kostenverhaal bij grondexploitatie, met eveneens regels voor locatie-eisen en

binnenplanse verevening. De regeling geeft de gemeenten ruime bevoegdheden en mogelijkheden en eigenaren en belanghebbenden bepaalde waarborgen. De gemeente kan niet afzien van het verhalen van kosten: de wet verplicht tot kostenverhaal. Omdat gemeenten en particuliere eigenaren vaak de voorkeur geven aan vrijwillige samenwerking, bestaat het stelsel van de grondexploitatie uit een privaatrechtelijk en een publiekrechtelijk spoor (keuzestelsel).

6.2.2.1 Anterieure overeenkomst over grondexploitatie (privaatrechtelijk spoor)

Afdeling 6.4 Wro dient als basis voor alle overeenkomsten over grondexploitatie.

In de wet wordt onderscheid gemaakt tussen anterieure en posterieure overeenkomsten.

De anterieure overeenkomst is de overeenkomst over grondexploitatie die de gemeente sluit met een of meer particuliere grondeigenaren op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is.

De onderhandelingsruimte wordt beïnvloed door de schaduwwerking van het eventuele exploitatieplan. De ptp-criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit), de kostensoortenlijst en de omslagmethode zijn niet direct van toepassing, maar zullen indirect van toepassing zijn op de onderhandelingen in de anterieure fase.

Voordelen anterieure overeenkomst boven een posterieure overeenkomst of exploitatieplan:

- Vroeg in het proces wordt duidelijkheid en zekerheid gecreëerd voor beide partijen over de ontwikkeling van de locatie, de exploitatiebijdrage, het bouwprogramma en de locatie-eisen.
- Het voordeel van een anterieure overeenkomst is dat partijen veel vrijheid hebben en ze niet gebonden zijn aan het publiekrechtelijk kader van de grondexploitatiewet. De contractsvrijheid wordt slechts in beperkte mate begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
- Een anterieure overeenkomst biedt meer mogelijkheden voor beide partijen door vrijheid in de raming van de kosten van grondexploitatie en het opnemen van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling.

6.2.2.2 Exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor)

Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de openbare voorzieningen en het bouwrijp maken. In het exploitatieplan kunnen eveneens bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en koppeling van bepaalde onderdelen en over het verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen.

Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien totdat alle werken zijn gerealiseerd. Het exploitatieplan vormt de basis voor een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning. Daartoe is in de Woningwet een nieuwe grond voor het weigeren van een bouwvergunning opgenomen, namelijk strijdigheid met het exploitatieplan.

Als de gemeente er niet in slaagt met alle particuliere grondeigenaren binnen het exploitatiegebied te contracteren over grondexploitatie, is de gemeente verplicht publiekrechtelijk de kosten te verhalen bij de eigenaren waarmee niet gecontracteerd is. Een exploitatieplan biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat noodzakelijke locatie-eisen. Er hoeft géén exploitatieplan te worden vastgesteld (publiekrechtelijk kostenverhaal op grond van een exploitatieplan is niet nodig) als het kostenverhaal al van alle eigendommen verzekerd is en voor zover nodig het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën zijn geregeld of als het geen aangewezen bouwplan in de zin van de wet betreft (bouwplannen buiten de

grondexploitatie). Het publiekrechtelijk kostenverhaal zal in de praktijk een aanvullend karakter hebben, als stok achter de deur. Privaatrechtelijke afspraken hebben de voorkeur.

Het nadeel van het opstellen van een exploitatieplan is dat het de gemeente veel tijd, moeite en geld kost. Een exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Het risico voor beide partijen is dat er sprake is van procedures en rechtsbescherming zodat op voorhand niet is aan te geven wat de uitkomst zal zijn. Risico voor de wederpartij is dat het plan eenzijdig wordt opgesteld door de gemeente.

6.2.2.3 Posterieure overeenkomst over grondexploitatie

Een gemeente kan er voor kiezen de kosten te verhalen via de bouwvergunningen en de uitvoering te sturen via het exploitatieplan in plaats van dit via een overeenkomst te regelen. Na de vaststelling van de planologische maatregel en het exploitatieplan kan een gemeente alsnog een overeenkomst sluiten (posterieure overeenkomst). Deze overeenkomsten mogen niet afwijken van de inhoud van het exploitatieplan. De gemeente en een particuliere eigenaar kunnen zaken uit het exploitatieplan uitwerken en daarnaast nog andere zaken (die niet in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen) regelen, zoals een grondoverdracht. Het voordeel van een posterieure overeenkomst is dat gemeente en particuliere eigenaar voorafgaande aan een bouwvergunningaanvraag zekerheid verkrijgen over onder meer de exploitatiebijdrage en het te realiseren programma.

Als partijen willen voorkomen dat het kostenverhaal via de bouwvergunning plaatsvindt, moet de posterieure overeenkomst in ieder geval de exploitatiebijdrage regelen. Anders moeten de kosten verhaald worden door aan de bouwvergunning een financieel voorschrift te verbinden.

6.2.3 Legesverordening

Indien er geen sprake is van aangewezen bouwplannen in de zin van de wet, is de legesverordening van toepassing. Op grond van de legesverordening wordt leges geheven voor bouwplannen buiten de grondexploitatie, zoals bijvoorbeeld functiewijzigingen, oftewel wijzigingen waarop afdeling 6.4 van de Wro niet van toepassing is en waarvoor geen overeenkomst is gesloten.

In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is opgenomen dat in bepaalde gevallen kan worden afgezien van het vaststellen van een exploitatieplan. Als er via het exploitatieplan nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente kan verhalen of als de opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten, kan de gemeente afzien van het vaststellen van een exploitatieplan. Dit is het geval als het totaal aan verhaalbare kosten minder dan € 10.000,00 bedraagt. Dit is ook zo, als er geen specifieke grondexploitatiekosten zijn maar uitsluitend apparaatskosten. Deze kosten kunnen op grond van de legesverordening worden geheven.

6.2 Voor- en nadelen faciliterend grondbeleid

De gemeente heeft bij faciliterend grondgebruik een meer sturende rol, terwijl door de nieuwe wetgeving de regierol van de gemeente aanzienlijk is versterkt. Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder risico's loopt dan bij een actief grondbeleid. Het grondexploitatierisico wordt namelijk afgewenteld op de markt. Nadeel van faciliterend grondbeleid is dat waarschijnlijk minder opbrengsten gerealiseerd kunnen worden dan bij actief grondgebruik. De gemeente profiteert niet van een eventuele waardeaanwinst van de grond. Een ander nadeel is dat ontwikkelingen minder makkelijk kunnen worden afgedwongen.

6.3 Grondbeleidkeuze/strategie

De gemeente Berg en Dal heeft een beperkte eigendomspositie. Derden hebben de eigendomsposities ingenomen en voor de komende jaren lijken de toekomstige woningbouwlocaties bekend te zijn. Voorlopig zal hierin geen verandering optreden. Hoewel de gemeente in het verleden actief grondbeleid heeft uitgevoerd, wordt nu overwegend faciliterend grondbeleid uitgevoerd. Er is geen enkele reden om te komen tot een andere keuze of strategie.

Gelet op de mogelijkheden die de Wro biedt en de schaduwwerking van de wettelijke regeling is het niet noodzakelijk en lijkt het ook geen meerwaarde te hebben om een exploitatieverordening vast te stellen. De gemeente heeft na de invoering van de Wro geen exploitatieverordening vastgesteld en hanteert niet langer het instrument van de baatbelasting voor situaties binnen de grondexploitatie.

De gemeente beoogt haar belangen door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst te waarborgen. Incidenteel kan het noodzakelijk zijn dat een exploitatieplan wordt opgesteld.

De anterieure overeenkomsten zijn gebaseerd op faciliterend grondbeleid en kunnen afhankelijk van de omstandigheden meer of minder actieve elementen bevatten.

De gemeente Berg en Dal kiest vanwege diverse redenen, zoals beperking van risico, beperkte inzet van middelen, de huidige eigendoms- en rechtsverhoudingen en de werking van de Wro voor het voeren van overwegend faciliterend grondbeleid met incidenteel meer of minder actieve elementen.

Bij particuliere ontwikkelingen waarbij ook gemeentelijk belangen zijn gediend, streeft de gemeente Berg en Dal ernaar om een anterieure overeenkomst te sluiten over kostenverhaal en locatie-eisen. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt zal de gemeente Berg en Dal het niet nalaten om het instrument exploitatieplan in te zetten.

Hoofdstuk 7 Kostenverhaal

7.1 Systeem van de Wet ruimtelijke ordening

De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om in het kader van de grondexploitatie via het exploitatieplan kosten te verhalen op particuliere eigenaren die zelf gronden gaan ontwikkelen en om daarbij locatie-eisen te stellen aan de inrichting van een gebied waaraan de particuliere eigenaar zich moet houden.

De verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan volgt uit en wordt getoetst aan een aantal onderdelen:

- I. Het publiekrechtelijk instrumentarium is alleen van toepassing bij de vaststelling van een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, of een omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2° (buitenplanse kleine afwijking) of onder 3° (projectafwijkingbesluit) van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. De wet maakt het vaststellen van een exploitatieplan verplicht, wanneer de bouw planologisch mogelijk wordt gemaakt in een ruimtelijk besluit. Er is een ruimtelijk besluit o.g.v. de Wro nodig.
- II. Het ruimtelijk besluit moet voorzien in nieuwbouw of in belangrijke/omvangrijke uitbreidingsplannen dan wel verbouwplannen ten behoeve van functiewijzigingen. De toepassing van de grondexploitatiewet richt zich voor wat betreft het kostenverhaal op een bouwplan. Als er geen sprake is van een bouwplan, of als er sprake is van een bouwplan dat niet valt onder het Bro, dan heeft de grondexploitatiewet geen gevolgen.

Een gemeente is wettelijk verplicht om in het geval van aangewezen bouwplannen waarvoor een ruimtelijk plan noodzakelijk is - vaak bij nieuwbouwplannen, maar bijvoorbeeld ook bij forse uitbreidingen van bestaande gebouwen of bij verbouwingen gepaard gaande met functiewijzigingen - de door de gemeente te maken kosten te verhalen door middel van een exploitatieplan of door middel van een anterieure overeenkomst. Als er géén sprake is van een bouwplan in de zin van artikel 6.12 lid 1 Wro j° artikel 6.2.1. sub a t/m f Bro of sprake is van een geval als bedoeld in en artikel 6.2.1.a Bro, dan zijn de kosten slechts te verhalen via de legesverordening. Afzien van het verplichte kostenverhaal is staatssteun.

1. Legesverordening

Bij uitbreidingsplannen en verbouwplannen ten behoeve van functiewijzigingen is de gemeente niet altijd verplicht om een overeenkomst aan te gaan, maar kan ze de kosten ook verhalen via een standaardbedrag in de legesverordening. Om te voorkomen dat bij elke uitbreiding of functiewijziging een exploitatieplan moet worden opgesteld, zijn ondergrenzen vastgesteld (artikel 6.2.1, sub c t/m e Bro):

- Bij uitbreiding moet sprake zijn van uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte (bvo) of met één of meer woningen;
- Bij functiewijziging moet sprake zijn van het realiseren van ten minste 10 woningen of ten minste 1.500 m² bvo voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden.

Voor elk bouwplan geldt daarnaast dat het niet vereist is een exploitatieplan vast te stellen als de te verhalen exploitatiebijdrage minder dan € 10.000,- bedraagt of bepaalde in het Bro genoemde verhaalbare kosten niet aan de orde zijn (artikel 6.2.1.a Bro).

Er kan alleen een exploitatieplan gemaakt worden als de wet dit voorschrijft. Voor bouwplannen onder de in het Bro vastgelegde grenzen kan de gemeente wel een grondexploitatieovereenkomst aangaan, maar kan geen exploitatieplan worden vastgesteld.

2. Anterieure overeenkomst

Voor de grote bouwplannen (woningbouwprojecten), maar ook voor een klein bouwplan als de bouw van één woning moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen of een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie sluiten.

De gemeenteraad dan wel het college van burgemeester en wethouders kan bij vaststelling van een bestemmingsplan of wijzigingsplan of verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van een buitenplanse kleine afwijking of projectafwijkingsbesluit besluiten dat er geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld als de kosten door middel van een anterieure overeenkomst "anderszins zijn verzekerd" en andere benodigde eisen zijn gewaarborgd in deze overeenkomst.

3. Exploitatieplan

Als er geen overeenkomst tussen partijen tot stand komt, is de gemeente verplicht de kosten via een vast te stellen exploitatieplan te verhalen.

Planologische ontwikkeling	Kostenverhaal
Geen bouwplan, geen in artikel 6.2.1 Bro aangewezen bouwplan of een bouwplan dat een geval is als bedoeld in artikel 6.2.1.a Bro	Standaardbedrag op grond van de legesverordening (publiekrechtelijk)
In artikel 6.2.1 Bro aangewezen kleine (al vanaf 1 woning) en grote bouwplannen die geen geval zijn als bedoeld in artikel 6.2.1.a Bro en waar een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie voor wordt gesloten	Exploitatiebijdrage door middel van een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie (privaatrechtelijk)
In artikel 6.2.1 Bro aangewezen kleine en grote bouwplannen, maar er komt vooraf geen overeenkomst tot stand	Exploitatiebijdrage in een posterieure overeenkomst dan wel bijdrage bij de omgevingsvergunning voor het bouwen gebaseerd op het exploitatieplan (publiekrechtelijk)

De kosten vermeld in de kolom kostenverhaal in het schema hierboven staan los van de leges voor de overige vergunningen (omgevingsvergunning).

7.2 Kostensoorten

De kosten die een gemeente verplicht is te verhalen zijn vermeld op de kostensoortenlijst van artikel 6.2.4 en 6.2.5 Bro. Onder de te verhalen grondexploitatiekosten vallen o.a. de ambtelijke kosten (plankosten/gemeentelijke apparaatskosten, opstellen ruimtelijke plannen), onderzoekskosten, bodemsanering, voorzieningen, VTU (voorbereiding, toezicht en uitvoering).

7.3 Kostenverhaal

7.3.1 Kostenverhaal

De gemeente Berg en Dal streeft naar een optimale en rechtvaardige verdeling van de kosten van de voorzieningen van openbaar nut en de gewenste ruimtelijke inrichting. Het kostenverhaal heeft betrekking op kosten die zijn gemaakt ten behoeve van het exploitatiegebied en de (bovenwijkse infrastructurele) voorzieningen van openbaar nut. Op grond van de grondexploitiewetgeving (Wro) is het mogelijk en verplicht om kosten te verhalen bij substantiële ingrijpende bestemmingswijzigingen op gronden van derden. De gemeente kan kiezen om de kosten te verhalen via het privaatrechtelijke spoor, door middel van een overeenkomst, of via het publiekrechtelijke spoor, door middel van een exploitatieplan, beide in overeenstemming met de kostensoortenlijst.

Het kostenverhaal wordt uitgevoerd in overeenstemming met de Wro. Kostenverhaal vindt bij voorkeur plaats door middel van het sluiten van anterieure overeenkomsten over grondexploitatie. Indien noodzakelijk zal kostenverhaal plaatsvinden door middel van een exploitatieplan.

7.3.2 Beoordeling kosten

Bij een locatieontwikkeling kunnen alle kosten op de kostensoortenlijst in principe afdwingbaar worden verhaald, maar voor ze daadwerkelijk in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog drie beoordelingen doorstaan:

1. Maximering plankosten (artikel 6.2.6 Bro)

2. Toetsingscriteria (ptp-criteria)

De kosten moeten voldoen aan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria en dat zijn:

- a. profijt;
- b. toerekenbaarheid;
- c. proportionaliteit.

Let op: deze drie criteria gelden alleen voor de kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de desbetreffende locatie te ontwikkelen en voor de kosten voor bovenwijkse voorzieningen. De criteria gelden dus niet voor de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

3. Financieel-economische uitvoerbaarheid

7.3.3 Locatie-eisen

Naast het kostenverhaal is ook de mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen van belang ingeval van particuliere grondexploitatie.

In deze Nota onderscheiden we de volgende locatie-eisen:

A. Kwaliteitseisen met betrekking tot het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte.

B. Eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën.

Een bestemmingsplan en een exploitatieplan kunnen regels bevatten over drie woningbouw-categorieën: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap.

C. Regels over tijdvak/fasering van de ontwikkeling en over koppeling van de ontwikkeling met aanleg van werken.

7.3.4 Noodzakelijke koppeling ruimtelijk beleid en grondbeleid

Zoals al eerder benadrukt vergroot de grondexploitiewet de regierol van de gemeente bij facilitair grondbeleid. Echter, in een vroeg stadium zal er tussen de verschillende gemeentelijke disciplines afstemming moeten plaatsvinden over de noodzaak en de gewenste inhoud van een exploitatieplan dan wel een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie bij voorgenomen nieuwbouw en/of bij particuliere initiatieven voor nieuwbouw.

De vraag over nut en noodzaak leidt er toe dat al in een vrij vroeg stadium financiële doorrekeningen van een ontwikkelingsgebied moeten worden gemaakt op basis van globale exploitatieopzetten.

Cruciaal hierbij is de vergadering, waarin de raad dan wel het college het bestemmingsplan of wijzigingsplan (en zo nodig het exploitatieplan) vaststelt, of de datum, waarop het college de omgevingsvergunning met toepassing van een buitenplanse kleine afwijking of projectafwijkingsbesluit verleent. Tot dat moment kunnen (niet openbare) onderhandelingen plaatsvinden tussen de gemeente en marktpartijen.

Concluderend kunnen we stellen dat de gemeente ruimere mogelijkheden verkrijgt bij de toepassing van facilitair grondbeleid. Dit betekent in sommige gevallen tegelijkertijd ook een toename van de verantwoordelijkheid van de gemeente en vraagt om duidelijkheid in een vroegtijdig stadium over wat de gemeente wil op een bepaalde locatie.

De gemeente Berg en Dal bepaalt bij iedere particuliere exploitatie in een vroegtijdig stadium of de gemeentelijke beleidsuitgangspunten voldoende worden nagekomen, welke locatie-eisen van belang zijn om op te leggen en of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is.

7.4 Structuurvisie

Op grond van de Wro heeft de gemeente een wettelijke verplichting om een structuurvisie vast te stellen. Om financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen afdwingbaar te maken, dient er een grondslag voor verhaalbaarheid te bestaan in een structuurvisie.

De structuurvisie is een beleidsvisie en bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid. De visie kan het gehele grondgebied van de gemeente betreffen of een gedeelte ervan en kan ook bepaald ruimtelijk aspect betreffen, zoals wonen, bedrijven, recreatie, verkeer enz. De structuurvisie heeft geen directe werking naar de burgers. De gemeenteraad stelt een structuurvisie vast.

De structuurvisie vormt het ruimtelijk ontwikkelings- en toetsingskader voor de gemeente Berg en Dal. Met ontwikkelingskader wordt bedoeld dat de Structuurvisie een basis is voor projecten die de gemeente zelf (en samen met anderen) in gang wil zetten. Met toetsingskader wordt bedoeld dat de Structuurvisie een kader biedt om (ruimtelijke) initiatieven van anderen te toetsen. De Structuurvisie is alleen bindend voor de gemeente zelf; voor doorwerking naar initiatieven van anderen is het bestemmingsplan het geëigende instrument.

Op grond van de Wro heeft de gemeente een wettelijke verplichting om een structuurvisie vast te stellen. Ondanks de herindeling per 1 januari 2015 blijven de huidige visies ten aanzien van de kernen geldig. Vooralsnog zal de gemeente Berg en Dal dan ook geen nieuwe gemeentelijke structuurvisie opstellen.

7.5 Werkwijze voor ruimtelijke plannen

De gemeente heeft de voorkeur voor het verhalen van de kosten via een anterieure grondexploitatieovereenkomst. Het is niet langer wenselijk dat de gemeente allerlei kosten maakt, zonder dat er enige vooruitgang of resultaat wordt bereikt. De gehele ontwikkeling en bebouwing - inclusief de opdrachtverlening aan stedenbouwkundige bureaus, planologische procedures, onderzoeken en planschade - geschiedt door of in opdracht van en voor rekening en risico van exploitant/ontwikkelaar. Dit is in overeenstemming met het uitvoeren van faciliterend grondbeleid. De gemeente verhaalt de eigen kosten, zoals de ambtelijke uren (uitgangspunten berekening ambtelijke uren zijn opgesteld) voor planbegeleiding (en bij uitzondering eventueel onderzoeken en kosten stedenbouwkundig bureau) via de overeenkomst.

In de voorfase doet de gemeente dus niets (publiekrechtelijk), totdat het kostenverhaal in de overeenkomst is geregeld (privaatrechtelijk). Van belang is om duidelijk te maken welke soorten leges en kosten er zijn. Specifiek voor de voorfase kan tussen partijen een intentieovereenkomst worden gesloten, die dient te worden uitgewerkt in de exploitatieovereenkomst. Voor de intentiefase afzonderlijk wordt een bedrag aan ambtelijke kosten afgesproken.

Het gedeelte van de exploitatiebijdrage, dat bestaat uit de ambtelijke kosten, is bij grote plannen altijd verschuldigd, ook als het plan uiteindelijk niet wordt uitgevoerd. Dit bedrag is de resultante van gevoerde onderhandelingen en is in feite een afkoopbedrag voor de geraamde uren. Bij kleine plannen is dat gedeelte verschuldigd, waarvoor de werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Bij particuliere ontwikkelingen waarbij ook gemeentelijk belangen zijn gediend, streeft de gemeente Berg en Dal ernaar om een intentieovereenkomst en vervolgens een anterieure overeenkomst te sluiten over kostenverhaal en locatie-eisen. Als dit niet tot het gewenste resultaat leidt bestaat de mogelijkheid het instrument exploitatieplan in te zetten.

Standaard werkwijzen

De gemeenteraad heeft op 26 maart 2015 standaard werkwijzen vastgesteld voor ruimtelijke plannen en voor omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van een projectafwijkingsbesluit van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken. Deze werkwijzen zijn vastgelegd in de als bijlage [x] opgenomen 'beschrijving standaardwerkwijzen' en bijbehorende stroomschema's met toelichting.

Voor ruimtelijke plannen als bestemmingsplannen en wijzigingsplannen worden 2 werkwijzen onderscheiden:

1. De uniforme werkwijze voor kleine (bouw)plannen.
2. De maatwerkwijze voor grote (bouw)plannen.

De uniforme werkwijze is alleen van toepassing voor de bouwplannen die in de als bijlage [x] opgenomen 'beschrijving standaardwerkwijzen' zijn benoemd als kleine (bouw)plannen. De ruimtelijke plannen waar de uniforme werkwijze op van toepassing is, komen pas bij vaststelling in de raad aan de orde. De gemeenteraad wordt gedurende het proces wel geïnformeerd, maar de inhoud van het bestemmingsplan of wijzigingsplan is aan het college. De procedure wacht derhalve niet op besluitvorming door de raad. Pas bij de vaststelling van het bestemmingsplan neemt de gemeenteraad een besluit.

Bij grotere (bouw)plannen blijft de werkwijze maatwerk. De werkwijze is afhankelijk van het soort plan. De gemeenteraad wordt nadrukkelijk betrokken bij grote plannen. De raad besluit in een vroeg stadium (met bijvoorbeeld het behandelen van een stedenbouwkundige schets) op welke wijze hij wil worden betrokken bij de besluitvorming rond een plan. Zo kan de raad besluiten om eerst te willen instemmen met het voorontwerpbestemmingsplan, de resultaten van inspraak en/of het ontwerpbestemmingsplan, voordat het plan verder in procedure wordt gebracht. Dit kan dus van plan tot plan verschillen.

Voor omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van een projectafwijkingsbesluit van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, zijn 3 werkwijzen te onderscheiden:

1. Werkwijze omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan met vvgb en met vooroverleg;
2. Werkwijze omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan met vvgb en zonder vooroverleg;
3. Werkwijze omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zonder vvgb.

Omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van een projectafwijkingsbesluit van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, worden door het college verleend. Dat wil niet zeggen dat de gemeenteraad niet meer betrokken wordt bij de procedure van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Uitgangspunt is dat de gemeenteraad in het kader van zo'n procedure een zogeheten verklaring van geen bedenkingen (vvgb) moet afgeven. De Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht (Wabo) biedt de raad de mogelijkheid categorieën gevallen aan te wijzen, waarin een vvgb niet is vereist. De raad heeft dit met het vaststellen van de standaard werkwijzen op 26 maart 2015 gedaan voor de in de als bijlage [x] opgenomen ‘beschrijving standaardwerkwijzen’ genoemde categorieën van (bouw)plannen. In die gevallen komt een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan in het geheel niet meer in de raad aan de orde.

In de als bijlage [x] opgenomen ‘beschrijving standaardwerkwijzen’ en bijbehorende stroomschema’s met toelichting is onder ‘exploitatieplannen’ de plaats van het exploitatieplan of de anterieure overeenkomst over de grondexploitatie in de verschillende werkwijzen toegelicht. Kort gezegd is het volgende beschreven:

- Bij kleine (bouw)plannen, waarop de uniforme werkwijze van toepassing is, of categorieën gevallen, waarin de vvgb niet vereist is, wordt met standaardovereenkomsten gewerkt en wordt de anterieure overeenkomst zonder tussenkomst van de gemeenteraad gesloten door het college;
- Bij grotere (bouw)plannen, waarop de maatwerkwijze van toepassing is of waarvoor de vvgb wel vereist is, wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de inhoud van de overeenkomst en de mogelijkheid geboden haar wensen of bedenkingen kenbaar te maken, voordat het college de anterieure overeenkomst sluit;
- Indien initiatiefnemer(s) en gemeente het niet eens kunnen worden over de inhoud van een anterieure overeenkomst, moet een exploitatieplan worden opgesteld, waarbij de procedure gelijk loopt met die van het ruimtelijk plan of de omgevingsvergunning.

De gemeente Berg en Dal hanteert standaard werkwijzen voor ruimtelijke plannen als bestemmings- en wijzigingsplannen en voor omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan (of de beheersverordening). De beschrijving van de werkwijzen en bijbehorende stroomschema’s zijn als bijlage [x] opgenomen. Kern van de uniforme werkwijze voor ruimtelijke plannen en de werkwijze bij omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan zonder verklaring van geen bedenkingen (vvgb) is de inhoudelijke sturing van het proces door het college, ook voor wat betreft het kostenverhaal via een exploitatieplan of een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie. Bij de maatwerkwijze voor ruimtelijke plannen en de werkwijze bij omgevingsvergunningen voor het afwijken van het bestemmingsplan met vvgb kan de raad op diverse momenten in het proces worden betrokken. De gemeenteraad besluit daarover in het begin van het proces.

Hoofdstuk 8 Samenwerkingsvormen

8.1 Verschillende vormen van samenwerking

Op grond van de Wro hoeft er géén exploitatieplan te worden vastgesteld als in een overeenkomst het kostenverhaal anderszins is verzekerd en voor zover nodig het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën zijn geregeld. Een overeenkomst over grondexploitatie die wordt gesloten tussen gemeente en particuliere eigenaar, vóór de vaststelling van een planologische maatregel, wordt een anterieure overeenkomst genoemd. Afdeling 6.4 van de Wro dient als basis voor alle overeenkomsten over grondexploitatie.

Verschillende soorten overeenkomsten over grondexploitatie kunnen worden gesloten. Te denken valt aan de gronduitgifteovereenkomst, de bouwclaimovereenkomst, de concessieovereenkomst en de joint venture/publiek-private samenwerkingsovereenkomst, of mengvormen van al deze overeenkomsten. Doordat de gemeente Berg en Dal overwegend faciliterend grondbeleid uitvoert soms met actieve elementen, zal de grondexploitatieovereenkomst een mengvorm van overeenkomsten zijn. Iedere ontwikkeling of herontwikkeling van een locatie is steeds weer maatwerk, enerzijds ten aanzien van de te stellen stedenbouwkundige randvoorwaarden, anderzijds ten aanzien van de grondexploitatie.

8.2 Keuze samenwerkingsvorm

Zoals al blijkt uit de hoofdstukken 5 en 6, geldt tegenwoordig voor de meeste gemeenten dat niet langer sprake is van een echte keuze voor actief of faciliterend grondbeleid. Enerzijds lijkt actief grondbeleid als klassiek model tegenover zelfrealisatie nog slechts een mogelijkheid voor grote gemeenten. Grondposities zijn vaak door derden ingenomen. Met de invoering van de Wro kan met een minder actieve rol voor de gemeente met minder financiële risico's hetzelfde ruimtelijke resultaat worden bereikt. De Wro biedt een verruiming van de mogelijkheden voor kostenverhaal. Anderzijds is het slechts verlenen van planologische medewerking ook onvoldoende voor gemeenten. Met name bij grotere projecten wil de gemeente de regie voeren. Samenwerking op enige manier is dan ook tegenwoordig noodzakelijk. Binnen gemeenten wordt vaak wel de keuze uitgesproken voor faciliterend of actief grondbeleid. Dit is ook nodig omdat dat bepaalt hoe het grondbeleid wordt uitgevoerd. Vaak is dan wel sprake van faciliterend grondbeleid met actieve elementen of vice versa.

Bij de keuze voor een samenwerkingsvorm moeten 2 kernvragen gesteld worden: wat is de grondpositie en wat is de gewenste en mogelijke risicoverdeling? Hoe kleiner het risico was dat de gemeente wilde nemen, hoe kleiner de invloed van de gemeente werd (concessieovereenkomst). Nu wordt dat probleem min of meer ondervangen door de Wro.

Kernvragen samenwerkingsvorm
Wat is de grondpositie?
Wat is de gewenste en mogelijke risicoverdeling?

Dezelfde tendens is zichtbaar bij de gemeente Berg en Dal. In het verleden werd actief grondbeleid gevoerd, terwijl dit tegenwoordig slechts incidenteel voorkomt (Centrumplan en bedrijventerrein Mies). Overwegend wordt tegenwoordig door de gemeente Berg en Dal faciliterend grondbeleid uitgevoerd (hoofdstuk 6) met incidenteel actieve elementen. Door middel van een anterieure overeenkomst over grondexploitatie beoogt de gemeente het

kostenverhaal te verzekeren. De anterieure overeenkomst komt bij grote projecten neer op een samenwerkingsvorm die zich bevindt tussen de klassieke modellen actieve grondpolitiek en zelfrealisatie. Door een anterieure overeenkomst over grondexploitatie te sluiten hebben partijen in beginsel een grote mate van contractsvrijheid. Met (de dreiging van) een eventueel vast te stellen exploitatieplan als ondergrens, hebben partijen de mogelijkheid om eventueel meer overeen te komen, dan met het exploitatieplan zou worden bereikt.

In principe staat het partijen vrij om binnen de kaders overeen te komen wat ze willen. De contractsvrijheid wordt echter begrensd door de Wro (artikel 6.24), de algemene beginselen van het verbintenissenrecht (zoals de redelijkheid en de billijkheid), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (afdeling 3.2 Awb) en dwingend recht zoals de regels betreffende aanbesteding, Europese regels betreffende staatsteun, artikel 122 Woningwet en de Huisvestingswet (bepalingen met betrekking tot woonruimteverdeling). Misbruik van bevoegdheid kan leiden tot vernietiging van de overeenkomst. Inhoudelijke afspraken die buiten het wettelijk kader vallen, zijn niet toelaatbaar en niet afdwingbaar; bij financiële afspraken die buiten het wettelijk kader vallen, bestaat het risico van een beroep op onverschuldigde betaling.

8.3 Inhoud van de overeenkomst

8.3.1 Algemene voorwaarden of voorgeschreven bepalingen?

De voormalige gemeenten hebben in het verleden (Nota) Algemene Verkoopvoorwaarden (bedrijventerreinen, bouwterreinen en reststroken) vastgesteld. Op grond van de Nota's grondbeleid 2012 hanteren de voormalige gemeenten Groesbeek en Millingen niet langer algemene voorwaarden, maar hebben in de Nota's bepalingen voorgeschreven, die verplicht in de diverse overeenkomsten dienen te worden opgenomen. De bepalingen worden integraal opgenomen in de overeenkomst.

De modelvorming van contracten wordt gebaseerd op de in deze Nota voorgeschreven bepalingen en wordt via uitvoeringsbesluiten uitgewerkt. Het screenen en verbeteren van de modellen is een doorlopende actie die het beste op deze wijze kan worden uitgevoerd. Deze werkwijze biedt meer flexibiliteit:

- Herziening: de Nota grondbeleid wordt eens in de 3-4 jaar herzien;
- Uitvoering: eventueel jaarlijks uitvoeringsbesluiten op grond van de Nota grondbeleid;
- Flexibiliteit: de strekking blijkt uit de kaders, de exacte bewoordingen liggen nog niet op voorhand vast: meer flexibiliteit, zodat een continue screening en verbetering van de contracten eenvoudiger kan plaatsvinden.

8.3.2 Voorgeschreven bepalingen

In de overeenkomst over grondexploitatie worden bepalingen opgenomen over de kosten van de grondexploitatie van de locatie (exploitatiebijdrage); planschadekosten; kosten voor bovenwijkse voorzieningen; financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen; betalingsregeling exploitatiebijdrage en zekerheidstelling betaling; tijdvak en fasering; locatie-eisen; woningbouwcategorieën; het doorlopen van planologische en andere procedures; onderzoeken en overige inhoudelijke en algemene bepalingen of bepalingen uit de intentieovereenkomst.

De overeenkomst heeft een aantal onderwerpen en bepalingen (raamwerk) waarover niet is te onderhandelen, omdat ze voortkomen uit wettelijke verplichtingen op grond van de Wro (bijvoorbeeld verplicht kostenverhaal) of uit het beleid van de gemeente.

Deze bepalingen dienen altijd te worden opgenomen en hiervan wordt in beginsel niet afgeweken.

Voorgeschreven, verplichte bepalingen overeenkomst:

In de grondexploitatieovereenkomst dienen in elk geval bepalingen te worden opgenomen over: koop (indien van toepassing) met leveringsdatum, rente en boete; ontwikkeling en risico; planologische procedures; kwaliteitseisen openbare voorzieningen/locatie-eisen; financiële verplichtingen: exploitatiebijdrage/kostenverhaal, zekerheidstelling, betalingsmoment, planschade; fiscale optimalisatie (indien van toepassing); boetebeding (indien van toepassing).

Op grond van deze Nota zullen in een uitvoeringsbesluit de bepalingen inhoudelijk worden uitgewerkt.

Aangezien de gemeente overwegend faciliterend grondbeleid uitvoert, kiest de gemeente er voor om zoveel mogelijk het kostenverhaal te verzekeren door het sluiten van anterieure overeenkomsten. In de anterieure fase zijn onderhandelingen van groot belang. Juist omdat vermoedelijk geen exploitatieplan wordt vastgesteld, is het van belang dat een aantal bepalingen - geldende op grond van beleid en wet - altijd in de overeenkomst worden opgenomen en daarvan niet wordt afgeweken, behalve indien anders wordt besloten op grond van onderbouwing en verantwoording.

8.4 Transparantie

Publicatie

De Wro schrijft voor dat binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie daarvan door burgemeester en wethouders kennis wordt gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad, dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad.

Kennisgeving vindt eveneens plaats via de gemeentelijke website.

Zakelijke beschrijving

Het Bro schrijft voor dat binnen twee weken na het sluiten van de overeenkomst over grondexploitatie door burgemeester en wethouders een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage wordt gelegd.

De beschrijving heeft geen betrekking op de volledige inhoud van de overeenkomst. Op de overeenkomst is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing (Wob):

- De gemeente geeft uit eigen beweging informatie die van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering.
- De gemeente geeft informatie aan een ieder op verzoek.
- De informatie hoeft niet verstrekt te worden als het belang niet opweegt tegen het economische of financiële belang van de gemeente.
- Op grond van de Wob geldt voor de gemeente het beginsel van openbaarheid. Van belang is na te gaan welke gegevens uit de overeenkomst openbaar en welke niet-openbaar zijn. Vanwege het economische en financiële belang van de gemeente en de ontwikkelaar kiest de gemeente er voor om terughoudend om te gaan met financiële/economische gegevens. Indien derden vragen hebben over deze gegevens, kan daar uitleg over worden gegeven.

Hoofdstuk 9 Grondzaken

9.1 Grondzaken: huur

9.1.1 Huur en gebruik

Op verschillende locaties binnen de gemeente Berg en Dal worden gronden of gebouwen in gebruik gegeven aan particulieren. Als hiervoor een tegenprestatie (huurprijs) is verschuldigd is sprake van huur en als er geen tegenprestatie of een gebruiksvergoeding is verschuldigd is sprake van gebruik (gebruik om niet/buikleen).

Daar waar in het verleden regelmatig grond om niet in gebruik werd gegeven, worden gronden nu alleen tegen zakelijke, marktconforme tarieven op grond van de jaarlijks vast te stellen grondprijzennota. De verschillende grondcategorieën en uitgiftecriteria zijn hierbij van belang.

Bestaande overeenkomsten zonder tegenprestatie of tegen een lage vergoeding worden geëerbiedigd ('uitsterfconstructie') en incidenteel kan worden besloten dat geen tegenprestatie wordt gevraagd. Te denken valt aan het tijdelijk in gebruik geven in het kader van leegstandsbeheer, of vanwege de bijzondere (bijv. maatschappelijke) functie of positie van de gebruiker, of in het geval de tegenprestatie op een andere manier wordt geleverd.

9.1.2 Inhoud van de overeenkomst: voorgeschreven bepalingen

Voorgeschreven, verplichte bepalingen overeenkomst:

Huur: opzegtermijn voor de verhuurder; mogelijkheid indexering en herziening huurprijs; volledige risico-overgang; onderhoud huurder; voorgeschreven gebruik; eigen gebruik, geen onderhoud;
Gebruik: tijdelijke duur en opzegtermijn, verder idem huur, met uitzondering van huurprijs.

Gronden worden in gebruik gegeven door middel van huur tegen zakelijke, marktconforme tarieven op grond van de jaarlijks vast te stellen grondprijzennota. De verschillende grondcategorieën en uitgiftecriteria zijn hierbij van belang. Incidenteel kan met opgave van redenen anders worden besloten.

9.1.3 Pacht

Pacht (titel 5 van Boek 7 BW) is de overeenkomst waarbij de verpachter zich verbindt om aan de pachter een onroerende zaak (hoeve of los land) of een gedeelte daarvan in gebruik te geven voor de uitoefening van de landbouw en waarbij de pachter zich verbindt tot een tegenprestatie. Elke overeenkomst die aan deze eisen voldoet is voor de wet een pachtovereenkomst. Dit geldt ook als de overeenkomst onder een andere benaming wordt aangegaan. Pacht is een bijzondere vorm van verhuur, waarbij de pachter een aantal bijzondere rechten verkrijgt.

Pacht komt in de gemeente Berg en Dal weinig voor. Bij pacht verhuurt de eigenaar (verpachter) een stuk landbouwgrond. Het moet gaan om een bedrijfsmatige uitoefening van de landbouw: winst oogmerk door middel van het product dat de grond oplevert. Pacht is niet een vorm van huur waarvoor kan worden gekozen, maar die in bepaalde situaties van toepassing is.

Bij agrarisch gebruik dient getoetst te worden of er geen sprake is van pacht, omdat pacht belemmerend kan werken voor een eigen toekomstig benodigd gebruik van de grond door de gemeente.

9.2 Grondzaken: koop

9.2.1 Aankoop gronden ten behoeve van openbare ruimte

De gemeente heeft geen budget beschikbaar gesteld om gronden die zijn gelegen in de openbare ruimte en als zodanig in gebruik zijn, vaak in overeenstemming met het bestemmingsplan, maar in eigendom zijn van een ander, aan te kopen. De gemeente heeft wel de wens om de eigendomsgrenzen in overeenstemming te brengen met de feitelijke grenzen, maar zal hiervoor geen of een zeer geringe vergoeding kunnen betalen.

Als de gemeente dergelijke gronden dient te verwerven ten behoeve van een project, moet hiervoor afzonderlijk budget beschikbaar zijn gesteld en moeten de kosten kunnen worden toegeschreven aan dat project.

De hoogte van de vergoeding dient per geval te worden vastgesteld, waarbij in elk geval rekening dient te worden gehouden met: nut en noodzaak van de verwerving (project), bestemming, gebruik, beheer en onderhoud.

9.2.2 Verkoop reststroken

Gronden in eigendom van de gemeente die kwalificeren als reststrook kunnen in beginsel worden verkocht, gronden die kwalificeren als Structureel groen kunnen in principe niet worden verkocht. De verkoop van reststroken geschiedt met inachtneming van de in de Grondprijzennota beschreven verkoopcriteria: definities, grondprijzen, uitgiftecriteria en grondcategorieën.

Verkoop van reststroken geschiedt in overeenstemming met de verkoopcriteria die zijn vastgelegd in de Grondprijzennota. Gronden die kwalificeren als Structureel groen zijn geen reststroken en worden in principe niet verkocht. Met uitzonderingen op deze regel moet terughoudend worden omgegaan vanwege het groene karakter van het dorp.

9.3 Grondzaken: zakelijke rechten

9.3.1 Zakelijke rechten

Actief grondbeleid (gronduitgifte) kan aanleiding zijn voor het gebruik van de zakelijke rechten zoals het recht van erfpacht en het recht van opstal. De ondergrond blijft in eigendom bij de gemeente, zodat ook de waardevermeerdering van de grond bij de gemeente blijft. De gemeente ontvangt een vergoeding voor de rechten, die na een bepaalde periode kan worden herzien. Voordeel is ook dat sturing en zeggenschap omtrent het gebruik kan worden gegeven. De gemeente heeft de eigendom dat belast is met een zakelijk recht (bloot-eigenaar).

Het nadeel van de zakelijke rechten van erfpacht en opstal is dat er maar een beperkt aantal wijzen van tenietgaan van de rechten bestaat. De beëindiging kan gezamenlijk overeen worden gekomen, maar eenzijdig beëindigen (opzegging) kan slechts onder strikte voorwaarden bij wet bepaald. Een van de wijzen van tenietgaan is door tijdsverloop, waardoor het aan te raden is altijd een tijdelijke duur overeen te komen.

Zakelijke rechten komen binnen de gemeente Berg en Dal vooral voor bij sportaccommodaties en hebben om die reden verband met het gemeentelijk accommodatiebeleid. De afgelopen jaren heeft zo veel mogelijk privatisering van de

sportaccommodaties plaatsgevonden: recht van erfpacht (terrein) + recht van opstal (opstallen).

9.3.2 Inhoud van de overeenkomst: voorgeschreven bepalingen

Voorgeschreven, verplichte bepalingen overeenkomst:

In de overeenkomst zakelijke rechten dienen in elk geval bepalingen te worden opgenomen over: tijdelijke huur; gebruiksvoorschriften gericht op soort gebruik; verbod op onderopstal/-erfpacht en commercieel gebruik, met uitzondering van medegebruik o.g.v. multifunctionaliteit; mogelijkheid van indexering en herziening vergoeding; kosten vestiging recht zijn voor rekening van de zakelijk gerechtigde, de kosten beëindiging zijn voor rekening van de partij die wil beëindigen.

9.3.3 Recht van erfpacht

Er bestaat een aantal verschillende vormen voor gronduitgifte. De bekendste zijn erfpacht en eigendom. Bij eigendom krijgt de koper van de grond de volledige zeggenschap over die grond.

Erfpacht is een zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft de onroerende zaak van iemand anders te houden en te gebruiken. Het recht van erfpacht ziet op het genot van de onroerende zaak. De gronden blijven in eigendom van de gemeente en houdt zeggenschap over het gebruik en bestemming van de onroerende zaak.

Omdat de gemeente Berg en Dal overwegend faciliterend grondbeleid uitoefent, bestaat er in principe geen reden om gronden uit te geven in erfpacht. Indien incidenteel wel wordt overgegaan tot het vestigen van een recht van erfpacht bijvoorbeeld ten behoeve van een sportaccommodatie dient hiervoor een gemotiveerd besluit te worden genomen (besparing van fiscale kosten). Een recht van erfpacht moet altijd voor een bepaalde duur worden gesloten, waarbij de duur per geval dient te worden vastgesteld (koppeling aan het gebruik of een ander zakelijk recht).

9.3.4 Recht van opstal

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak, gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Bij het opstalrecht ontstaat er een horizontale scheiding van de eigendom in de onroerende zaak: de (onder-) grond blijft eigendom van de gemeente en de opstallen worden eigendom van de opstaller.

In de gemeente Berg en Dal worden verschillende opstalrechten gevestigd ten behoeve van derden voor bijvoorbeeld gebouwen en andere opstallen voor (sport-) verenigingen. Ook voor zendmasten voor algemeen nut (C2000) en zendmasten voor commerciële doeleinden heeft het de voorkeur hiervoor een opstalrecht te vestigen.

Zendmasten

Bij de exploitatie van zendmasten wordt een zakelijk recht van opstal gevestigd voor een kortlopende duur (5 – 10 jaar) waarvoor een zakelijke, marktconforme vergoeding wordt gevraagd. De tarieven zullen in de Grondprijzennota worden vastgelegd.

Uitgangspunt is het plaatsingsplan voor antenne-installaties van MoNet, waarin zoekgebieden zijn weergegeven verband houdende met de dekkingsgraad.

Er wordt onderscheid gemaakt naar het soort exploitatie (realisatie), het soort gebruik (commercieel, niet commercieel of medegebruik) en het soort mast.

Er is sprake van commercieel gebruik, niet commercieel gebruik (zendmasten voor algemeen nut; Waarschuwing en Alarmering Systeem) en medegebruik. Bij commercieel

gebruik wordt onderscheid gemaakt naar het soort exploitatie: wordt er een nieuwe zendmast geplaatst of vindt bijvoorbeeld herontwikkeling van een WAS-mast plaats? Bij het soort mast wordt gekeken naar de hoogte, het grondbeslag, het aantal antenneposities en een eventueel gecombineerd gebruik met een sirene-installatie.

Concurrentie en medegebruik wordt gestimuleerd door de overheid. Door herontwikkeling van de bestaande mast hoeft niet te worden gezocht naar een nieuwe locatie en hoeft plaatsing van een nieuwe UMTS-mast niet te worden overwogen.

Bij de exploitatie van zendmasten is het uitgangspunt het plaatsingsplan voor antenne-installaties. Concurrentie en medegebruik worden gestimuleerd. De eigendomsverhouding wordt in een zakelijk recht van opstal geregeld, waarbij het soort exploitatie, het soort gebruik en het soort mast van invloed zijn op de duur en de vergoeding, die marktconform wordt vastgesteld.

Recht van opstal riolering

Ook wordt het recht van opstal gevestigd ten behoeve van de gemeente voor de riolering. Hoewel het niet altijd nodig is om een zakelijk recht te vestigen om de juridische eigendomsverhoudingen te regelen vanwege de horizontale natrekking op grond van het Burgerlijk Wetboek, is het veelal wenselijk en raadzaam een zakelijk recht te vestigen vanwege afspraken over beheer en onderhoud, vergoedingen en inzichtelijkheid in de registers.

Indien de gemeente Berg en Dal overgaat tot het vestigen van een recht van opstal ten behoeve van derden kiest zij voor de vestiging van het recht te voor een bepaalde duur, die gekoppeld wordt aan bijvoorbeeld het soort gebruik of afschrijving/economische levensduur of aan de duur van een ander zakelijk recht.

In het geval riolering in de grond van een derde is gelegen, werkt de gemeente mee aan de vestiging van een recht van opstal, zodat voor derden kenbaar is dat er riolering aanwezig is in de grond.

9.4 Grondprijzen

Het uitgangspunt bij het vaststellen van grondprijzen is marktconformiteit, in overeenstemming met afdeling 6.4 van de Wro en de Nota grondbeleid, die de basis is voor een transparante en eenduidige uitvoering van het grondbeleid. De grondprijzen worden jaarlijks vastgesteld in de Grondprijzennota.

Onder voorwaarden is hiervan incidenteel af te wijken. Dit besluit dient dan te worden gemotiveerd. Voor grondcategorieën waarvoor geen grondprijzen zijn vastgesteld wordt afhankelijk van omstandigheden door de gemeente een waarde vastgesteld of een taxatie uitgevoerd.

Bij het vaststellen van de grondprijzen zijn de verkoopcriteria (definities, grondcategorieën en uitgiftecriteria) van belang.

In de diverse grondzakenovereenkomsten wordt een indexeringsbevoegdheid en, indien van toepassing, een herzieningsmogelijkheid opgenomen.

De grondprijzen en verkoopcriteria worden voor een aantal grondcategorieën op grond van de Nota grondbeleid jaarlijks vastgesteld in de Grondprijzennota.

9.5 Belastingen

9.5.1 Overdrachtsbelasting en BTW

De staatssecretaris van Financiën heeft bij besluit³ goedgekeurd dat ondernemers de aan de aanleg van gemeenschapsvoorzieningen toerekenbare voorbelasting in aftrek brengen in de gevallen waarin de gemeenschapsvoorzieningen (openbare infrastructurele voorzieningen) om niet, of tegen een symbolische vergoeding worden overgedragen.

De goedkeuring geschiedt onder de volgende voorwaarden:

Het moet een levering/overdracht betreffen die, indien wel tegen vergoeding verricht, aan heffing van omzetbelasting zou zijn onderworpen.

De ondernemer maakt geen aanspraak op aftrek van voorbelasting indien en voor zover het compensatiegerechtigde lichaam geen recht op compensatie zou hebben indien de omzetbelasting rechtstreeks aan dat lichaam in rekening zou zijn gebracht. De ondernemer dient in het bezit te zijn van een schriftelijke verklaring van het desbetreffende lichaam waaruit blijkt dat, en in hoeverre, de over te dragen gemeenschapsvoorzieningen worden gebruikt voor compensatiegerechtigde doeleinden.

De om-niet of € 1,00 overdrachten zijn toegestaan als aan de voorwaarden wordt voldaan. Zonder de resolutie zou echter de strafheffing gelden. Valt een overdracht niet onder de voorwaarden en wordt wel een (reële) vergoeding voor de voorzieningen betaald, dan wordt de exploitatiebijdrage met hetzelfde bedrag verhoogd.

De om-niet overdracht van een op zich belast goed als nieuwe infrastructuur leidt bij de gemeente niet tot een strafheffing OVB, mits als de gemeente de infra zelf aangelegd zou hebben ze de BTW had kunnen claimen bij het BTW Compensatiefonds (BCF).

9.5.2 Vennootschapsbelasting en vastgoed

Vooraf moet worden getoetst of er sprake is van een onderneming. Er is sprake van een onderneming in het geval een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid deelneemt aan het economisch verkeer en daarbij winstoogmerk heeft: het stelselmatig (≠ incidenteel) behalen van exploitatieoverschotten (= structureel winst behalen) of voldoet aan het concurrentie criterium.

De ondernemingstoets vindt jaarlijks plaats per activiteit. Activiteiten moeten afzonderlijk worden beoordeeld, maar mogen worden geclusterd als er sprake is van een onlosmakelijke verwevenheid.

Een aantal activiteiten is vrijgesteld, zoals o.a. interne activiteiten, overheidstaken of publiekrechtelijke bevoegdheden (tenzij feitelijk concurrerend met belaste partijen) en samenwerkingsverbanden.

Bij een Vpb plicht zijn vermogensetikettering (criteria) en waardering (methoden) van belang.

In het geval van normaal vermogensbeheer is er geen sprake van een onderneming.

Definitie normaal vermogensbeheer:

Indien het rendabel maken van de onroerende zaken mede geschiedt door middel van arbeid welke de eigenaar van de onroerende zaak verricht, en deze arbeid naar zijn aard en omvang onmiskenbaar ten doel heeft het behalen van voordelen uit de onroerende zaak, welke het bij normaal vermogensbeheer opkomende rendement te boven gaat.

Normaal vermogensbeheer → geen onderneming → geen Vpb → geen waardering.

Conclusie:

- Bij vastgoedactiviteiten (hier: grondzaken) is er bijna nooit sprake van een onderneming omdat nagenoeg al die activiteiten worden gezien als normaal vermogensbeheer of er sprake is van verwevenheid met andere activiteiten (openbare ruimte), zeker als de werkwijze is vastgelegd in de Nota grondbeleid.

³ Besluit van 25 januari 2012, nr. BLKB 2012/175M

- Bij grondexploitatieactiviteiten zal de gemeente niet snel Vpb-plichtig worden, vanwege het ontbreken van 'structurele winst'. Dit dient echter wel jaarlijks te worden getoetst.

De activiteiten binnen het grondbeleid van de gemeente Berg en Dal kunnen eventueel worden aangemerkt als onderneming in de zin van de Vpb. De ondernemingstoets zal jaarlijks per activiteit plaatsvinden. Als uit deze toets een Vpb last volgt, zal deze worden opgenomen als kostenpost in de jaarrekening en begroting van de gemeente Berg en Dal.

9.6 Eigendomsadministratie en -beheer

De gemeente Berg en Dal beschikte niet over een vastgoedregistratiesysteem. Op dit moment wordt gewerkt aan het opzetten van een eigendomsadministratie die bestaat uit de werkzaamheden: invoeren van een vastgoedregistratiesysteem, het inventariseren van alle eigendomsposities en het inventariseren van alle lopende contracten.

Een documentregistratiesysteem, dat als vastgoedregistratiesysteem fungeert is aangemaakt (Decos documentencollectie 1.6 contractbeheer) en beschikbaar. Alle relevante contracten kunnen nu worden geregistreerd, waarbij de verschillende onderwerpen (grondzaken), contractsvorm, duur en andere inhoudelijke bepalingen kunnen worden aangegeven. Het systeem kan worden gebruikt als registratiesysteem (informatie) en beheersysteem (signalerings- en wijzigingsfunctie). In het systeem worden op dit moment alle lopende contracten ingevoerd. Alle koop- en grondexploitatieovereenkomsten zullen later worden toegevoegd.

Op basis van de verordening ex. artikel 212 Gemeentewet moet aan de raad inzicht geboden worden in de voorraad gronden. Er dient een goede eigendomsadministratie plaats te vinden, zodat een inventarisatie van grondgebruik kan plaatsvinden die ook op een deugdelijke wijze wordt vastgelegd, in relatie met een redelijke jaarlijkse vergoeding. Bij het maken van de vereiste inhaalslag kan gelijktijdig worden beoordeeld of de betreffende percelen kunnen worden verkocht of uitsluitend tegen een jaarlijkse vergoeding in gebruik kunnen worden gegeven.

9.7 Niet vastgelegd - en illegaal grondgebruik

Om verlies van eigendom van gronden te voorkomen dient elk niet vastgelegd gebruik (gebruik met toestemming van de gemeente, dat niet is vastgelegd in een overeenkomst = mondeling overeengekomen gebruik) schriftelijk te worden vastgelegd en elk illegaal grondgebruik (gebruik zonder toestemming van de gemeente) te worden tegengegaan.

Indien een geval van illegaal grondgebruik wordt geconstateerd of gemeld wordt handhavend opgetreden.

In de komende jaren dient te worden bepaald of het vastleggen van elk grondgebruik en het tegengaan van illegaal grondgebruik projectmatig dient te worden uitgevoerd.

Hiervoor is het echter noodzakelijk dat de eigendomsadministratie is ingericht en nieuwe geo-informatiesystemen zijn ingevoerd.

Elk niet vastgelegd gebruik dient schriftelijk te worden vastgelegd en handhaving van illegaal grondgebruik dient per geval plaats te vinden. Op termijn kan eventueel voor een projectmatige aanpak worden gekozen, bijvoorbeeld een inventarisatie per wijk en kern, in relatie tot de opzet van de vereiste eigendomsadministratie en geo-informatiesystemen.

Hoofdstuk 10 Grondexploitatie

10.1 Grondexploitatie

Een grondexploitatiecomplex is een ruimtelijk plan, voorzien van een financiële vertaling. Het grondexploitatiecomplex bevat de grondexploitatie – opzet met daarin in elk geval opgenomen:

- Een kaart van het grondexploitatiecomplex
- Een beschrijving van bouwkavels, de bestemming en toegestane bouwvolumes, de omschrijving van werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het grondexploitatiecomplex, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het grondexploitatiecomplex
- Een grondexploitatiebegroting.

De definitie van een grondexploitatiebegroting: *De financiële vertaling van een grondexploitatiecomplex, waarbij de kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd, met een richttermijn van 10 jaar (voortschrijdend).*

Om de risico's die samenhangen met zeer lang lopende projecten te beperken mag de looptijd van een grondexploitatiecomplex maximaal 10 jaar bedragen. Deze 10 jaar dient te worden gehanteerd als richttermijn, die voortschrijdend moet worden gezien en waar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Een gemotiveerde afwijking houdt in dat deze motivatie is geautoriseerd door de raad en verantwoord in de begroting en de jaarstukken. De motivatie moet tevens zijn voorzien van risico – beperkende beheersmaatregelen die de gemeente heeft genomen om de onzekerheden en risico's die gepaard aan met de langere looptijd te mitigeren.

Zoals hiervoor al is beschreven voert de gemeente Berg en Dal een overwegend facilitair grondbeleid. Het grondbeleid kan grote financiële gevolgen hebben voor de gemeente. De eventuele resultaten, maar vooral ook de financiële risico's zijn mede van belang voor het vaststellen van de financiële positie en het weerstandsvermogen van de gemeente. Voor de financiële bedrijfsvoering van de grondexploitatie zijn beleidskaders nodig die duidelijkheid geven over o.a. reserves en voorzieningen, overdracht van gelden naar reserves en het vermogen om risico's op te vangen (risicomanagement).

Verantwoording gronden

Aanvankelijk werd ten aanzien van de gronden een onderscheid gemaakt in het complex In Exploitatie Genomen Gronden en in het complex Niet In Exploitatie Genomen Gronden. Met de invoering van de nieuwe verslaggevingsregels grondexploitatie in het BBV is op hoofdlijnen een driedeling te maken ten aanzien van de gronden, te weten:

- Bouwgrond In Exploitatie,
- Materiële Vaste Activa (voormalig Niet In Exploitatie Genomen Gronden) en
- De vorderingen op de gemeentelijke balans (faciliterend grondbeleid).

Bouwgrond In Exploitatie

De definitie van Bouwgrond In Exploitatie luidt als volgt: *gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad een grondexploitatiecomplex en een grondexploitatiebegroting heeft vastgesteld.*

Het startpunt van de Bouwgrond In Exploitatie is het raadsbesluit met de vaststelling van het grondexploitatiecomplex, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en kunnen kosten worden geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie op de balans.

Feitelijk 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. Hier is dan ook sprake van actief grondbeleid. In dat geval koopt de gemeente de benodigde gronden aan, maakt het bouwrijp en geeft tot slot bouwrijpe gronden uit. Dat betekent dat de winst ten goede komt aan de gemeente. Andere kant van de medaille is dat de risico's voor een gemeente aanzienlijk kunnen zijn.

Bouwgronden In Exploitatie dienen te worden verantwoord als vlottend actief onder de voorraden, meer specifiek als onderhanden werken.

Materieel vaste activa

Gronden die worden verworven met het oog op exploitatie (strategisch en anticiperend) worden in eerste instantie geactiveerd onder materiele vaste activa. Aanvankelijk vindt activering op de MVA plaats tegen verkrijgingsprijs of duurzaam lagere marktwaarde. De verkrijgingsprijs omvat de inkoopprijs en de bijkomende kosten. Daarbij moet gedacht worden aan transactiekosten (makelaars – en notariskosten), taxatiekosten en schadeloosstellingen.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid zijn de te ontwikkelen gronden in het bezit van een private partij (of partijen). De gemeente treedt enkel c.q. vooral op als overheid, die de plannen van private partijen faciliteert als daarvoor een bestemmingswijziging noodzakelijk is. In het kader van een bestemmingswijziging moet de gemeente vaak allerlei kosten maken, zoals onderzoek, de aanleg van voorzieningen en dergelijke. De kosten moeten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) op de derden, die daarvan profijt hebben, worden verhaald.

De kosten die gemeenten maken in het kader van faciliterend grondbeleid en kunnen verhalen op derden, worden geclassificeerd als vordering op de gemeentelijke balans. Afhankelijk van de status van de vordering dient deze vordering op de balans van de gemeente tot uiting te komen als kortlopende vordering of overlopend actief. Bepalend voor de classificatie is de aanwezigheid van een getekende overeenkomst.

Herziening grondexploitatiebegroting

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Hierbij kenmerken grondexploitaties zich door voortschrijdende planinzichten en -aanpassingen. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn. Het aanpassen van de uitgangspunten, bijvoorbeeld aantal woningen of kwaliteitsniveau van een plan, heeft vaak direct financiële consequenties. Jaarlijks zal dan ook een herziening van de grondexploitatiebegroting moeten plaatsvinden (in aansluiting op opstellen jaarrekening). Een actualisatie van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moet opnieuw door de raad worden vastgesteld.

In de Wet op de ruimtelijke ordening (afdeling grondexploitatie) is bepaald dat, indien aan de orde, de exploitatieplannen eveneens jaarlijks herzien dienen te worden.

Jaarlijks bij het opmaken van de jaarrekening wordt de grondexploitatiebegroting herzien. Een actualisatie van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, wordt opnieuw ter vaststelling aan de raad voorgelegd, of bij tussentijdse beslismomenten, worden de grondexploitatieberekeningen geactualiseerd.

10.2 Grondprijs- en grondwaardebepaling

Grondprijsbepaling en grondprijsniveaus zijn onderhevig aan economische (conjuncturele) ontwikkelingen en worden mede beïnvloed door wet- en regelgeving. Om die reden dient jaarlijks te worden beoordeeld of de grondprijzen dienen te worden aangepast. De prijzen van gronden kunnen op diverse wijzen tot stand komen en kunnen per grondfunctie of uitgiftecategorie verschillen.

Residuele grondwaardebepaling

In het geval van een residuele grondwaardebepaling wordt de prijs van de grond bepaald door de commerciële waarde van de onroerende zaak (uitgedrukt in de v.o.n.-prijs) te verminderen met bouw- en ontwikkelingskosten en bijkomende kosten. Wat resteert (het residu) is dan de waarde die aan de grond kan worden toegeschreven.

Vergelijkingswaarde methode

Bij toepassing van de vergelijkingswaarde methode wordt de grondprijs bepaald aan de hand van de ontwikkeling van de grondprijzen in de markt, bijvoorbeeld door taxatie of door het baseren van de grondprijs op een vergelijking met omliggende gemeenten. Het is een inzichtelijke en eenvoudige methode die regelmatig wordt toegepast. Voordeel is dat goed is vast te stellen als er grote afwijkingen in de prijs plaatsvinden. Nadeel is dat lokale omstandigheden sterk kunnen verschillen waar geen of onvoldoende rekening mee wordt gehouden omdat deze dan niet bekend zijn. Deze methode zal daarom niet altijd een nauwkeurige marktwaaarde opleveren. Vraag en aanbod kan per gemeente sterk verschillen.

Grondquote methode

In de grondquote methode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de verkoopprijs (de v.o.n.-prijs) van de onroerende zaak als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met referentieprojecten en wordt voornamelijk toegepast bij grote woningbouwprojecten. Nadeel kan zijn dat in het geval van hogere bouwkosten ook de v.o.n.-prijs en daarmee de grondprijs stijgt. Consequentie is dat de grondquote dan een rem vormt op de kwaliteit van de woningbouw. Een alternatief om dit nadeel te vermijden is het jaarlijks opnieuw residueel bepalen van de grondquote voor een aantal veel voorkomende woningtypen.

In de gemeente Berg en Dal wordt in principe uitgegaan van marktconforme prijzen die gebaseerd zijn op de vergelijkingswaarde methode in relatie met de residuele grondwaardebepaling. De grondquote methode zal in de gemeente Berg en Dal alleen bij uitzondering worden toegepast.

Om de grondprijs en de grondwaarde te bepalen zal de gemeente Berg en Dal in principe de vergelijkingswaarde methode en de residuele grondwaardebepaling hanteren. Jaarlijks worden indicatief (omdat de prijs van vele factoren afhankelijk is en de gemeente zelf geen concrete plannen in uitvoering heeft) de grondprijzen voor woningbouw herzien. De grondprijzen voor bedrijventerrein worden jaarlijks herzien door middel van indexering, of indien daar gelet op de markt aanleiding toe is in zijn algemeenheid herzien. Dit geldt eveneens voor de prijzen van reststroken, en huurprijzen voor in gebruik gegeven gronden.

10.3 Het nemen van winst en verlies

De gemeente volgt de regels die het rijk heeft opgesteld voor jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en de gemeente is verplicht deze te hanteren. Dit houdt onder meer in dat zij het voorzichtigheids- en realisatieprincipe hanteert waar het gaat om verliezen en winsten.

Wanneer bij een plan sprake is van een verwacht positief planresultaat - de opbrengsten overstijgen de kosten - dan komt het vraagstuk van tussentijds winst nemen aan de orde. Immers de winst ontstaat eerder dan de laatste vierkante meter grond verkocht is.

Voor het nemen van winst zijn de belangrijkste randvoorwaarden:

- er is een betrouwbare en actuele kostprijscalculatie voorhanden;
- alle verkopen/opbrengsten zijn gerealiseerd;
- de nog te maken kosten zijn goed in te schatten.

Binnen de gemeente Berg en Dal wordt winst genomen zodra aan alle bovengenoemde randvoorwaarden is voldaan.

Afsluiten grondexploitaties

Als alle opbrengsten en kosten zijn gerealiseerd kan een complex worden afgesloten. De eindrapportage over dit complex wordt toegelicht in de jaarrekening.

Verliesgevende exploitaties

Wanneer sprake is van voorgecalculeerde verliezen, geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar zijn en ook onafwendbaar. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks, dan wel bij aanpassing van de grondexploitatie om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan de negatieve eindwaarde (EW) van de grondexploitatie van het betreffende complex (o.a. Centrumplan Groesbeek).

Winst wordt genomen zodra alle verkopen/inkomsten zijn gerealiseerd met in achtneming van het voorzichtigheids- en realisatieprincipe.
De raming van de nog te maken kosten moet actueel zijn en het budget toereikend.

10.4 Reserves en voorzieningen

De gemeente Berg en Dal heeft geen algemene reserve grondexploitatie gevormd. Als er sprake is van een tekort wordt de algemene reserve aangesproken.

Gelet op de BBV moeten gemeenten een voorziening vormen als er een tekort op de exploitatie van een complex, op basis van een exploitatieberekening, wordt verwacht. Periodiek wordt de hoogte van deze voorziening beoordeeld op basis van de geactualiseerde exploitatieopzet. Indien noodzakelijk wordt de voorziening op de noodzakelijke hoogte gebracht door een beschikking over de algemene reserve. In Groesbeek is dit met name bij het Centrumplan aan de orde.

Een belangrijk onderdeel van het kostenverhaal vormen de vaak hoge kosten voor de aanleg van bovenwijkse voorzieningen en verwerving van de ondergrond. Het betreft openbare voorzieningen zoals (compensatie)groen, water en (aan te passen) infrastructuur die op basis van profijt deels is toe te rekenen aan een exploitatiegebied. De exploitatiegebieden die profijt hebben dienen dan ook naar rato een financiële bijdrage te leveren aan de bovenwijkse voorzieningen.

De uitwerking van de werkwijze omtrent bovenwijkse voorzieningen is ook noodzakelijk bij toepassing van de grondexploitiewetgeving. Conform de wetgeving kunnen alleen bijdragen voor bovenwijkse voorzieningen bij derden worden verhaald op basis van beleid.

Bij een tekort in de grondexploitatie wordt de algemene reserve aangesproken en wordt hiervoor een voorziening gevormd. Bij de actualisering van de exploitatiebegroting wordt gelijktijdig beoordeeld of de voorziening nog op peil is. Het overzicht reserves en voorzieningen maakt onderdeel uit van de begroting en de jaarrekening.

10.5 Risico's, weerstandsvermogen en -capaciteit

Het weerstandsvermogen bestaat uit de middelen die de gemeente beschikbaar heeft voor het afdekken van de (grondexploitatie-) risico's.

De risico's die de gemeente Berg en Dal loopt met de uitvoering van de grondexploitatie zijn o.a.:

1. Organisatorische risico's:

- nagekomen kosten bij de in het verleden afgesloten complexen;
- het niet kunnen verwerven van gronden;
- het niet (volledig) toekennen van subsidies;
- bodemverontreiniging;
- kosten die verband houden met de ruiming van munitie;
- onvoldoende ruimte voor de dekking van algemene kosten en rentekosten.

2. Verhaalrisico's:

- het niet volledig kunnen verhalen van gemeentelijke kosten bij ontwikkelaars (Bovenwijkse voorzieningen, planschade, ambtelijke kosten, e.d.);
- de werkelijke kosten zijn hoger dan de voorcalculatie.

3. Economische risico's:

Nadelige economische conjunctuur: dit heeft vooral consequenties voor het tempo van gronduitgifte (bij zowel woningbouwgronden als bedrijventerreinen).

Om deze risico's te kunnen dekken is weerstandscapaciteit noodzakelijk.

Weerstandscapaciteit is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen op een zodanige wijze dat het voorzieningenniveau ongestoord kan worden voortgezet. Door aandacht voor het weerstandsvermogen voor grondcomplexen kan worden voorkomen dat elke financiële tegenvaller dwingt tot bezuinigingen.

Jaarlijks wordt bij het opstellen van de jaarrekening en de begroting bij de berekening van het weerstandsvermogen het onderdeel grondexploitatie betrokken.

In het kader van beheersing van de risico's gaat de gemeente Berg en Dal uit van vermijden van risico's of het overdragen van risico's aan andere partijen. Slechts in enkele gevallen wordt een actieve grondpolitiek gevoerd (met een verhoogd risico). Bij risicoanalyse worden alle disciplines (beleidsterreinen) betrokken die met het project te maken hebben.

10.6 Informatievoorziening/rapportages

Binnen onze gemeente is geen sprake van een afzonderlijk grondbedrijf. De realisatie van grondcomplexen is verdeeld over meerdere afdelingen en is daarmee volledig geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie.

De grondcomplexen worden gestuurd door een afzonderlijke projectleider. Voor deze afdelingsoverstijgende projecten is de gangbare werkwijze van projectmatig werken van toepassing.

De Planning en Control-cyclus voor de grondexploitatie maakt onderdeel uit van de gemeentebrede P en C cyclus.

Het BBV verplicht het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad jaarlijks te informeren over het gevoerde grondbeleid.

Paragraaf grondbeleid

In de paragraaf grondbeleid, onderdeel van de jaarrekening van de gemeente, vindt jaarlijks bestuurlijke verantwoording plaats over de grondexploitaties en totale financiële positie van de grondexploitatie met haar reserves en voorzieningen.

In de paragraaf grondbeleid, onderdeel van de programmabegroting van de gemeente wordt gerapporteerd over nieuwe ontwikkelingen en prognoses. In de paragraaf grondbeleid van

de begroting van de jaarstukken wordt verder ingegaan op de uitvoering van de nota grondbeleid, met name de belangrijkste financiële ontwikkelingen zoals verlies/winstverwachtingen, de verwerving van gronden e.d. en de relaties van het grondbeleid met de programma's.

In de paragraaf wordt in ieder geval ingegaan op:

1. Een visie op het grondbeleid in relatie tot de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. Een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. Een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. Een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. De beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Tussentijdse rapportage en informatie

Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste 4 maanden in de Voorjaarsnota en de eerste acht maanden in de Najaarsnota van het lopende boekjaar.

De rapportages gaan in op afwijkingen, zowel wat betreft de lasten, de geleverde goederen en diensten en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten.

In de rapportages wordt in ieder geval aandacht besteed aan afwijkingen aan:

- inkomsten uit de algemene uitkering;
- de renteontwikkeling op de kapitaalmarkt;
- resultaten uit grondexploitatie;
- realisatie op begrote subsidieverwachtingen;
- het verloop van de (overige) paragrafen, zoals opgenomen in de programmabegroting.

Door middel van de rapportage wordt onder meer inzicht verkregen in het langjarig verloop van het resultaat van het totaal van de grondexploitaties en de voeding van de algemene reserve.

De rapportage kan ook omvatten:

- actuele stand van zaken van verschillende grondexploitaties;
- verschillen analyse en risico's per grondexploitatie;
- stand van zaken verstrekte kredieten;
- strategische aankopen;
- afdrachten aan reserves;
- stand van zaken reserves en voorzieningen;
- weerstandsvermogen.

Het grondbeleid kan grote financiële gevolgen hebben. De eventuele resultaten, maar vooral ook de financiële risico's zijn mede van belang voor het vaststellen van de financiële positie en het weerstandsvermogen van de gemeente. Jaarlijkse actualisatie vindt plaats. De paragraaf grondbeleid maakt onderdeel uit van de P en C cyclus.

Hoofdstuk 11 Uitvoering

11.1 Bestendiging Nota grondbeleid 2012

In 2012 is voor de voormalige gemeenten Groesbeek en Millingen aan de Rijn voor het eerst een Nota grondbeleid vastgesteld. In die Nota's was nieuwe wetgeving geïmplementeerd (de Wro: o.a. de verplichting tot kostenverhaal).

De Nota's, die nagenoeg dezelfde inhoud hadden, waren in principe voor een periode van 4 jaar vastgesteld.

De Nota's zijn mede op grond van de harmonisatieplicht geactualiseerd en samengevoegd tot deze Nota. Van een echte herziening is geen sprake. Op hoofdlijnen is de Nota dezelfde als die van 2012, er zijn geen grote inhoudelijk wijzigingen doorgevoerd, maar slechts redactionele. Slechts op onderdelen zijn aanpassingen gedaan, zoals het noemen van nieuwe gerelateerde wetgeving in hoofdstuk 3 en het aanpassen van hoofdstuk 9 aan de huidige praktijk. Hoofdstuk 7 is vereenvoudigd en hoofdstuk 10 is aangepast aan de huidige begroting.

11.2 Uitvoering Nota grondbeleid 2017

Grondprijzennota 2017

Op basis van de Nota grondbeleid 2017 zal een nieuwe Grondprijzennota 2017 worden opgesteld.

Eigendomsadministratie

De eigendomsadministratie zal zoveel mogelijk in 2017 worden ingevoerd en gecompliceerd. Na deze uitvoeringswerkzaamheden kan worden beoordeeld op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan de laatste fase: het uitvoeren van eigendomsacties bij niet vastgelegd en illegaal grondgebruik.

Inhoud overeenkomst: voorgeschreven bepalingen

In een afzonderlijk uitvoeringsbesluit zullen de voorgeschreven, verplichte bepalingen die in de verschillende overeenkomsten moeten worden opgenomen, worden uitgewerkt en inhoudelijk worden geformuleerd. Voor een aantal grondzaken zal een modelovereenkomst worden opgesteld.

11.3 Herziening Nota grondbeleid 2017

De Nota grondbeleid geldt in principe voor een periode van 4 jaar, dus voor de periode 2017 – 2020, maar blijft zijn werking behouden totdat er een nieuwe Nota is vastgesteld door de gemeenteraad.

Mede vanwege de invoering en implementatie van de nieuwe Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom en eventueel vanwege het project niet vastgelegd en illegaal grondgebruik zal mogelijk eerder een nieuwe Nota grondbeleid worden opgesteld.

Colofon

Nota grondbeleid
Gemeente Berg en Dal
2017

Gemeente Berg en Dal
Afdeling Beleid, cluster Ruimte, grondzaken
mr. S.A. Kool (jurist grondzaken)
telefoon: 0243013564 / 0614624887
e-mail: s.kool@bergenndal.nl
m.m.v.:
R. Jilisen, R. Fokink, D. van Kessel, S. de Witte

Bijlage:

bijlage [x] 'beschrijving standaardwerkwijzen' en bijbehorende stroomschema's met toelichting, zoals door de gemeenteraad vastgesteld op 26 maart 2015.