

# Gemeente Maasdriel

## NOTA GRONDBELEID 2009



**"Op grond met een solide fundering kan men bouwen"**

**afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling  
cluster Grondzaken**

**maart 2009**

1. Samenvatting.....	4
1.1. Missie grondbeleid .....	4
1.2. Uitgifte van gronden .....	4
1.3. Kostenverhaal .....	4
1.4. Bevoegdheden .....	4
2. Inleiding .....	5
3. Doel en uitgangspunten grondbeleid.....	6
4. Keuze type grondbeleid.....	7
4.1. Inleiding .....	7
4.2. Verschillende typen grondbeleid .....	7
4.3. Grondbeleid tot dusver .....	8
4.4. Nieuwe ontwikkelingen.....	8
4.5. Keuze voor regisserend grondbeleid .....	9
5. Verwervingsbeleid .....	10
5.1. Inleiding .....	10
5.2. Verwervingsplan.....	10
5.3. Keuze verwerving.....	10
5.3.1. Minnelijke aankoop. ....	11
5.3.2. Onteigening. ....	11
5.4. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). ....	11
6. Grondprijnsbeleid .....	13
6.1. Inleiding .....	13
6.2. Uitgangspunten grondprijnsbeleid.....	13
6.3. Waardebepaling uitgeefbare gronden.....	13
6.4. Te gebruiken waardemethode (uitgangspunt) .....	13
6.5. Verkoopwaarde grond.....	14
7. Uitgiftebeleid.....	15
7.1 Inleiding .....	15
7.2 Eigendomsoverdracht .....	15
7.3 Erfpacht .....	15
7.4 Verhuur.....	15
7.5 In gebruikgeving.....	16
7.6 Pacht .....	16
7.7 Andere zakelijke rechten.....	16
7.8 Woningbouw.....	17
7.8.1 Inleiding .....	17
7.8.2 Uitgifte aan ontwikkelaars .....	17
7.8.3 Uitgifte aan corporaties .....	17
7.8.4 Uitgifte aan particulieren .....	17
7.8.5 Voorwaarden bij de verkoop .....	18
7.8.6 Algemene verkoopvoorwaarden .....	18
7.8.7 Staatssteun en marktconforme prijzen .....	18
7.8.8 Woningcorporaties en staatssteun.....	19
7.9 Bedrijventerrein .....	19
7.9.1 Regionaal convenant uitgifte bedrijventerrein .....	19
8. Kosten(verhaal) .....	20
8.1. Inleiding .....	20
8.2. Nieuw stelsel van kostenverhaal.....	20
9. Samenwerking met derden .....	22
9.1. Inleiding .....	22
9.2. Samenwerking en overeenkomsten.....	22
10. Dualisme en privaatrechtelijke rechtshandelingen.....	23
Bijlage 1 Afwegingskader ontwikkellocaties .....	26
Bijlage 2 Verschillende typen grondbeleid .....	27
Bijlage 3 Grondexploitatiewet .....	29

**Afkortingenlijst**

AMvB Algemene Maatregel van Bestuur  
BBV Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten  
BV Besloten Vennootschap  
CPO collectief particulier opdrachtgeverschap  
CV Commanditaire Vennootschap  
Grexwet Grondexploitatiewet  
MvT Memorie van Toelichting  
NEPROM Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen  
NVB Vereniging voor ontwikkelaars en bouwondernemers  
PPS publiek private samenwerking  
RO Ruimtelijke Ontwikkeling  
VNG Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
VROM (ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu  
WRO Wet op de Ruimtelijke Ordening  
Wro nieuwe Wet ruimtelijke ordening  
Wvg Wet voorkeursrecht gemeenten

## **1. Samenvatting**

### **1.1. Missie grondbeleid**

De missie van de gemeente Maasdriel voor het gemeentelijke grondbeleid is:

*“Uitgaande van de regiefunctie van de gemeente, bereikt de gemeente haar doelstellingen door:*

- *aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden of;*
- *medewerking te verlenen aan ontwikkeling van plannen door private personen, bedrijven en instellingen”.*

De gemeente Maasdriel realiseert vanuit de regiefunctie van de gemeente duurzame ontwikkelingen. Naast het ontwikkelen van een locatie worden daarbij ook andere (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen bereikt.

Op basis van haar missie kiest de gemeente Maasdriel voor een regisserend grondbeleid. Het college maakt hierbij steeds een afweging tussen:

- het bereiken van maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen;
- winst en risico;
- praktische uitvoerbaarheid.

Afhankelijk van deze afweging worden gronden wel of niet aangekocht.

Strategische aankopen worden vanuit een horizonvisie gerealiseerd. Minnelijke verwerving is daarbij het uitgangspunt. Als minnelijke verwerving niet succesvol is, wordt het instrument van onteigening toegepast. Ook de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten worden daarbij optimaal benut. Voordat de gemeente gronden verwerft wordt een verwervingsplan opgesteld. Dat gebeurt uiterlijk bij het vaststellen van een globale grondexploitatie door de gemeenteraad.

### **1.2. Uitgifte van gronden**

De gronduitgifteprijs in globale en definitieve grondexploitaties worden topdown (is de residuele waardemethode; zie bladzijde 13) berekend. Bij haalbaarheidsberekeningen zonder status wordt de vergelijkende grondwaardemethode (is de comparatieve waardemethode; zie bladzijde 13) toegepast. Het college bepaalt de wijze van verkoop van een complex. Op het moment van verkoop worden de opbrengsten vastgelegd.

Gronden worden slechts bij hoge uitzondering in gebruik gegeven. Agrarische gronden die zijn aangekocht voor ontwikkelings- en/of uitbreidingsplannen (in het kader van beheer) worden in pacht (korter dan 6 jaar) of in huur uitgegeven tenzij de gemeente ze op korte termijn nodig heeft.

### **1.3. Kostenverhaal**

In die gevallen dat de gemeente niet het volledig exploitatiegebied in bezit heeft worden de gemeentelijke kosten overeenkomstig de afdeling 6.4 Wro (Grondexploitatiewet) en met het exploitatieplan optimaal verhaald.

Bij voorkeur verhaalt de gemeente de kosten op basis van het nieuwe stelsel van de Grondexploitatiewet door middel van contracten (private spoor van de Grondexploitatiewet). Conform de gedachte achter de nieuwe Grondexploitatiewet zet de gemeente Maasdriel in eerste instantie in op een intentie-, samenwerkings-, realisatie-, en/of grondexploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer van een ontwikkellocatie. Daar waar de Grondexploitatiewet de gemeente handvatten biedt om beleidsdoeleinden te realiseren worden deze optimaal benut.

Voor een bestemmingsplan waarvan het ontwerp ter visie is gelegd voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, blijft de oude WRO van toepassing. Een ontwerp van een bestemmingsplan, dat eerst ter visie wordt gelegd na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet (1 juli 2008), valt onder de werking van de nieuwe Wro.

In situaties waarbij de gemeente voor 100% eigenaar is van het plangebied speelt geen kostenverhaal. Alle kosten worden namelijk doorberekend in de uitgifteprijs van de grond.

### **1.4. Bevoegdheden**

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college veranderd. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt sinds 2002 bij het college.

De gemeenteraad stelt de algemene kaders, het college verzorgt de feitelijke invulling en uitvoering.

## 2. Inleiding

Met de ontwikkelingen op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening is er van verschillende zijden op aangedrongen het gemeentelijk grondbeleid eenduidig vorm te geven in een nota grondbeleid. De nota grondbeleid is een strategische nota op hoofdlijnen die de kaders schetst voor het grondbeleid van de gemeente Maasdriel.

De gedragingen van de gemeente Maasdriel op de onroerend goed markt vinden projectmatig en ad hoc naar beste inzichten plaats. Diverse nota's en plannen, zoals de VROM-nota "Op grond van nieuw beleid", de Nota Ruimte, het Provinciaal Streekplan en het regionale kwalitatieve woningbouw-programma vragen een stellingname van de gemeente Maasdriel over de ruimtelijke inrichting binnen haar grenzen en de mate van invloed die de gemeente daarop wil uitoefenen. Grondbeleid vormt samen met het ruimtelijke beleid een twee-eenheid. Daarbij is grondbeleid geen doel op zich maar een essentieel middel om mede uitvoering te geven aan andere gemeentelijke beleidsdoeleinden op het gebied van wonen, werken, welzijn, infrastructuur, recreatie, milieu en landschapsontwikkeling. Met het grondbeleid wordt bepaald hoe instrumenten, zoals bijvoorbeeld onteigening of kostenverhaal, worden ingezet om de gestelde doelen te realiseren.

De doelen van het grondbeleid (hoofdstuk 3) zijn richtinggevend voor de keuze van het te voeren grondbeleid (hoofdstuk 4).

De keuze voor het type grondbeleid heeft gevolgen voor het te volgen verwervingsbeleid (hoofdstuk 5).

De ontwikkelingsstrategie bepaalt op welke manier het grondbeleid wordt ingezet om de bestuurlijke beleidsdoelen te realiseren. Daarbij spelen ook het grondprijnsbeleid en het uitgiftebeleid een rol (hoofdstuk 6 en 7).

Inzicht in welke kosten, op welke manier kunnen worden verhaald en hoe deze kosten kunnen worden beheerst is daarbij belangrijk (hoofdstuk 8).

Als besloten wordt om met derden samen te werken zijn er een aantal overeenkomsten noodzakelijk, deze staan beschreven in hoofdstuk 9.

De rolverdeling bij de verschillende onderdelen van het voorgestane grondbeleid tussen gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie is beschreven in hoofdstuk 10.

### 3. Doel en uitgangspunten grondbeleid

De gemeente Maasdriel realiseert vanuit de regiefunctie van de gemeente duurzame ontwikkelingen.  
Daarbij worden, naast het ontwikkelen van een locatie, ook andere bestuurlijke en maatschappelijke doelstellingen bereikt.

De missie van de gemeente Maasdriel voor het gemeentelijke grondbeleid is:

*“Uitgaande van de regiefunctie van de gemeente, bereikt de gemeente haar doelstellingen door:*

- *aankoop, exploitatie en uitgifte van gronden of;*
- *medewerking te verlenen aan ontwikkeling van plannen door private personen, bedrijven en instellingen”.*

De doelstellingen zoals die in de missie genoemd zijn kunnen daarbij zowel van bestuurlijk als van maatschappelijk belang zijn en kunnen de locatieontwikkeling sec overstijgen. Het grondbeleid wordt als instrument ingezet om beleid op het gebied van wonen, werken, welzijn, infrastructuur, recreatie, milieu en landschapsontwikkeling te realiseren. Hierbij kan het grondbeleid zowel volgend als sturend zijn.

Voorliggende nota geeft de visie op het grondbeleid van de gemeente Maasdriel weer, waarbij de doelen en de te hanteren instrumenten worden uitgewerkt.

Bij de realisering van de gewenste verandering in grondgebruik gelden de volgende algemene doelen voor het grondbeleid:

- bereiken van de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit en kwantiteit
- realiseren van een verantwoorde prijs/kwaliteitsverhouding
- bereiken van de veranderingen op de gewenste tijd en plaats op een efficiënte wijze
- realiseren van de doelstelling met een zo hoog mogelijk financieel-economisch rendement.

Hieruit zijn nadere doelstellingen en uitgangspunten af te leiden, die samenhangen met de vorm van grondbeleid die wordt gekozen om bovenstaande doelen te bereiken. In de volgende hoofdstukken worden de vormen van grondbeleid en de keuze voor een bepaald type grondbeleid voor de Maasdrielse praktijk nader toegelicht.

## 4. Keuze type grondbeleid

De gemeente Maasdriel kiest voor een regisserend grondbeleid waarbij het college een afweging maakt tussen:

- het bereiken van maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen
- winst en risico
- praktische uitvoerbaarheid.

### 4.1. Inleiding

De gemeente Maasdriel werkt op de grondmarkt op verschillende manieren samen met marktpartijen en corporaties. Daarbij wordt het volgende onderscheid gemaakt:

1. locaties waar de planvorming al is opgestart;
2. potentiële ontwikkellocaties.

Potentiële ontwikkellocaties zijn locaties waar op korte of lange termijn een (her)ontwikkeling aan de orde kan komen. Bij deze locaties kan een onderscheid gemaakt worden in:

- 2.1. potentiële ontwikkellocaties afhankelijk van beleid;
- 2.2. potentiële ontwikkellocaties onafhankelijk van beleid.

#### Ad 2.1

Bij potentiële ontwikkellocaties afhankelijk van beleid zijn er al beleidsuitspraken gedaan die ertoe leiden dat een locatie voor ontwikkeling in aanmerking komt.

#### Ad 2.2

Potentiële locaties onafhankelijk van beleid komen pas in aanmerking voor ontwikkeling als hierover beleidsuitspraken gedaan worden.

Om een goed grondbeleid te kunnen voeren is het belangrijk om zoveel mogelijk potentiële ontwikkellocaties in beeld te hebben en uitspraken te doen over de gewenste toekomstige ontwikkeling.

Bij de beantwoording van de vraag of een locatie een potentiële ontwikkellocatie is moet bekeken worden welke maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen bereikt moeten worden, wat de praktische uitvoerbaarheid van het plan is en wat de mogelijke winst en risico van de ontwikkeling is. Dit afwegingskader staat ook schematisch aangegeven in bijlage 1.

Gerelateerd aan dit afwegingskader speelt ook de keuze voor de samenwerkingsvorm een rol. Bij de keuze voor de samenwerkingsvorm zijn vier verschillende invalshoeken van belang:

- welk ondernemersrisico is aan de orde? Koop en verkoop van grond is een activiteit met hoog kapitaalbeslag en lange doorlooptijd waaraan kansen en bedreigingen zijn verbonden;
- hoe is het kostenverhaal geregeld? De gemeente Maasdriel maakt kosten en nagegaan moet worden in welke mate deze in rekening kunnen worden gebracht;
- wie ontvangt de eventuele winst en hoe groot is deze winstafroming? Dit is het verschil tussen de uitgifteprijs van bouw(rijpe) grond en de kostprijs. Bij een uitleglocatie is de gemiddelde uitgifteprijs hoger dan de kostprijs. Bij inbreidingslocaties hoeft dit niet altijd het geval te zijn;
- in welke mate en met welke intensiteit kan de gemeente invloed uitoefenen op de invulling van een locatie? De gemeente probeert bestuurlijke beleidsdoelen te bereiken.

### 4.2. Verschillende typen grondbeleid

Bij de keuze voor het type grondbeleid wordt nagegaan in welke mate invulling gegeven kan worden aan:

1. ondernemersrisico;
2. kostenverhaal;
3. winst (afroming);
4. invloed op de locatieontwikkeling.

Grofweg bestaan er op dit moment drie vormen van grondbeleid:

1. Passief
2. Actief
3. Faciliterend.

Mogelijkheden en risico's van de drie standaard typen grondbeleid

	<b>Winst/risico</b>	<b>Kostenverhaal</b>	<b>Mogelijkheid realisatie maatschappelijke of politieke doelen</b>
Actief grondbeleid	Volledig	Volledig	Volledig
Faciliterend grondbeleid	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Passief grondbeleid	Geen	Beperkt	Zeer beperkt

Als gevolg van verandering in de wetgeving is de positionering van gemeenten op de grondmarkt anders geworden. Het gaat hierbij om de Grondexploitatiewet die per 1 juli 2008 van kracht is geworden als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die op hetzelfde ogenblik is ingevoerd. Gemakshalve wordt in deze nota de nieuwe regelgeving over het kostenverhaal bij grondexploitatie ook wel aangeduid als Grondexploitatiewet. Dat thema vraagt om herijking van de positie van onze gemeente in het krachtenveld van de grondmarkt.

Een nieuw type grondbeleid ontstaat wat als vierde type grondbeleid kan worden gezien en in deze nota de naam "regisserend grondbeleid" zal gaan krijgen:

#### 4. Regisserend grondbeleid

De keuze voor een van de genoemde vormen van grondbeleid of een combinatie hiervan hangt af van de vier invalshoeken zoals hiervoor omschreven. Een uitgebreide uitleg van deze typen grondbeleid treft u aan in bijlage 2.

#### 4.3. Grondbeleid tot dusver

Deze gemeente voert tot dusver (bij voorkeur) actief grondbeleid om de volgende redenen:

- de gemeente kan op deze manier de gewenste kwaliteit realiseren;
- het plan wordt tijdig verwezenlijkt;
- het plan wordt integraal uitgevoerd en er vindt verevening van zoet en zuur plaats binnen het plan en tussen plannen;
- er is meer vrijheid om kosten op te nemen in de kostprijs;
- het lastige kostenverhaalinstrumentarium bij particuliere ontwikkeling wordt omzeild;
- er kan invloed worden uitgeoefend op de gronduitgifteprijsen en de grondmarkt;
- er is maximale invloed op realisatie van de bestuurlijke beleidsdoelstellingen;
- het incasseren van de winst. Winstgevend exploitaties geven dekking voor kosten buiten het plangebied en verschaffen de mogelijkheid om locaties met voorzienbare tekorten aan snee te brengen. Binnen de grens van een exploitatiegebied kunnen zoet en zuur ook met elkaar worden verevend;
- de afweging tussen aanleg en beheer van de openbare ruimte is in één hand. Dat is van belang omdat die openbare ruimte nagenoeg altijd voor rekening komt van de gemeentelijke algemene dienst. Onze gemeente heeft er daarom belang bij dat de onderhoudconsequenties in een zo vroeg mogelijk stadium bij de afweging worden betrokken.

#### 4.4. Nieuwe ontwikkelingen

In de praktijk blijkt in toenemende mate dat actief grondbeleid, ingeval van bezit bij ontwikkelaars, steeds moeilijker realiseerbaar wordt door de opstelling van die ontwikkelaars. Hierbij speelt het feit dat veel ontwikkelaars vasthouden aan de zelfrealisatie van de bedoelde lokale ontwikkeling. Het is in die situatie voor de gemeente niet mogelijk om het juridische instrument als de onteigeningswet in te zetten om een actief grondbeleid af te dwingen. De gemeente heeft dan geen keus en zal, strategisch, op basis van onderhandeling, een samenwerking moeten aangaan om haar (beleids-)doelen zoveel als mogelijk te kunnen verwezenlijken.



Gelukkig brengt de nieuwe Wro (waarin de Grondexploitatiewet is geïmplementeerd) voor deze gemeente een betere positie met zich mee voor deze situaties:

- er kunnen meer kosten worden verhaald (ook bij passief grondbeleid);
- het afbreukrisico van een nietige/vernietigbare overeenkomst wordt aanzienlijk minder, aangezien de nieuwe Grondexploitatiewet contractvrijheid met zich meebrengt;
- er kan – via een nieuwe rechtsfiguur: het exploitatieplan – sterk invloed worden uitgeoefend op de invulling van een locatie;
- er kan worden verevend binnen de locatie: minder daadkrachtige functies betalen een lagere rekening dan goed renderende invullingen.

De gemeente Maasdriel krijgt daarmee een krachtig sturingsinstrument.

#### **4.5. Keuze voor regisserend grondbeleid**

Onze gemeente voert op dit moment naast actief grondbeleid ook faciliterend grondbeleid om bestuurlijke doelen te bereiken. Bestuurlijke doelen kunnen eenvoudiger worden afgedwongen bij locaties die onder de Wro worden opgepakt. De redenen om uitsluitend een actief grondbeleid te willen voeren zijn nagenoeg komen te vervallen (nagenoeg alle, want de mogelijkheid winst af te romen is in het publieke spoor van de wet uitgesloten). Dat brengt met zich mee dat deze gemeente haar actieve rol sterker dan voorheen beperkt tot alleen de winstgevende locaties. Dat houdt een koersverandering in van onze gemeente op de grondmarkt. Om deze koersverandering duidelijk te onderscheiden van actief respectievelijk faciliterend grondbeleid, wordt in deze nota het type grondbeleid aangeduid als: “Regisserend grondbeleid”.

## 5. Verwervingsbeleid

Vanuit een horizonvisie realiseert de gemeente Maasdriel strategische aankopen. Minnelijke verwerving wordt daarbij als uitgangspunt gehanteerd. Als deze minnelijke weg niet succesvol blijkt, past de gemeente het instrument van onteigening toe. Waar nodig en gewenst worden de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten optimaal benut.

### 5.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk 4 “Keuze type grondbeleid” is ingegaan op het feit dat de komst van de Grondexploitatiewet een functieverandering van het grondbeleid voor gemeenten met zich meebrengt. De huidige wetgeving dwingt gemeenten, dus ook de gemeente Maasdriel, om op lange termijn te denken (langere horizon). Deze ontwikkeling wordt nog verder versterkt door het feit dat er veel concurrentie is op de inkoopmarkt van gronden. Ruimtelijke ontwikkeling en grondbeleid komen dichterbij elkaar te liggen. Daarnaast zorgt de komst van de Grondexploitatiewet er ook voor dat de gemeente Maasdriel zich steeds meer opstelt als regisseur op de grondmarkt. Dat brengt met zich mee dat de gemeente Maasdriel zich – sterker dan voorheen – in haar actieve rol wil beperken tot alleen maar de winstgevende locaties of tot locaties waar een actieve rol nodig is om maatschappelijke en bestuurlijke doelstellingen te bereiken.

We spreken van strategische grondverwerving als dit gebeurt met het doel om voorafgaand aan de concrete uitvoering van een project al grond te verwerven voor de inrichting van de ontwikkellocatie of om ruilgrond aan te kopen gericht op het soepelere verloop van toekomstige grondverwerving.

### 5.2. Verwervingsplan

Om inzicht te krijgen in deze winstgevende locaties is het opstellen van een verwervingsplan in relatie met een vroegtijdige (risico-)analyse van de verwerving een belangrijk instrument. De opzet van een bestemmingsplan kent onder andere een onderzoek naar de economische uitvoerbaarheid, waarbij voor het aspect van verwerving informatie nodig is over de te verwachten aankoopkosten. Een vroegtijdige (risico-)analyse van de verwerving (bij voorkeur al tijdens het stadium van een ontwikkelingsvisie) geeft een verbeterd inzicht in de uiteindelijke juridische en financieel-economische mogelijkheden en gevolgen van verwerving. Deze analyse heeft een vertrouwelijk en strategisch karakter, want hieruit wordt de verwervingsstrategie afgeleid.

Risico's waarnaar gekeken moet worden zijn daarbij:

- faseringsrisico's (waaronder het risico van afnemende vraag en stijgende kosten);
- rente-risico;
- beleid van hogere overheden (bijvoorbeeld Ecologische HoofdStructuur).

De analyse van de kansen en bedreigingen leidt tot een verwervingsplan waarin onder andere de volgende elementen zijn opgenomen:

- tijdstip en tempo van verwerving;
- aankooprijksbeleid;
- gronden met een voorkeur voor verwerving;
- relatie particuliere exploitatie;
- tijdelijk beheer en de wijze van verwerving.

De analyse en het verwervingsplan hebben een vertrouwelijk karakter, want openheid/transparantie over het te voeren verwervingsbeleid leidt tot prijsopdrijving en stagnatie in de uitvoering. Verder is een goede afstemming tussen het beleid in het bestemmingsplan, de gemeentelijke ontwikkelings- en verwervingsstrategie van belang.

### 5.3. Keuze verwerving

De gemeente kan op twee manieren gronden verwerven:

- op basis van minnelijke aankoop of
- op basis van onteigening.

Daarnaast kan een gemeente als reactief instrument inzetten:

- de Wet voorkeursrecht gemeenten.

### **5.3.1. Minnelijke aankoop.**

Minnelijke aankoop wil zeggen dat de gemeente op eigen initiatief vastgoed aankoopt en de verkoper handelt op vrijwillige basis. Overtuigingskracht en onderhandelingstechniek spelen hierbij een belangrijke rol alsmede inzicht in het contractenrecht.

Via minnelijke weg tracht de gemeente vastgoed (gronden eventueel met opstallen) aan te kopen als:

- toekomstige concrete ontwikkelingsplannen;
- strategische plekken met een toekomstig ontwikkelingspotentieel;
- compensatieobjecten of ruilobjecten.

Compensatieobjecten zijn objecten die aan een marktpartij kunnen worden aangeboden in ruil of ter compensatie van gronden of objecten. De gemeente kan deze compensatieobjecten inzetten in gebieden waar zij positie wil verwerven of nodig heeft. Bij ruilobjecten moet worden gedacht aan vastgoed dat kan worden ingezet voor (agrarische) bedrijfsverplaatsingen.

### **5.3.2. Onteigening.**

Is eigendomsverkrijging via de minnelijke weg niet succesvol, maar staat de noodzaak tot eigendomsverkrijging in het teken van het algemeen belang, dan kan het eigendomsrecht worden onteigend tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling.

De gemeente kan door toepassing van de Onteigeningswet en op basis van een actueel bestemmingsplan komen tot het eigendom van gronden die benodigd zijn voor de bedoelde ruimtelijke ontwikkeling. De onteigeningsprocedure is een ingewikkelde en langdurige procedure en vormt het uiterste middel om tot realisatie van de doelstelling te kunnen komen. Uit jurisprudentie is inmiddels gebleken dat als de betrokken eigenaar bereid en in staat is om de bestemming zelf te realiseren, een onteigeningsprocedure weinig kans van slagen heeft.

De rechtvaardiging van onteigening is gelegen in het gemeenschapsbelang, dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar. De procedure kent een administratieve fase gevolgd door de gerechtelijke fase. De administratieve fase dient om de noodzaak en urgentie van de beoogde eigendomsverwerving aan te tonen, m.a.w. dat de onteigening gerechtvaardigd is. De aldus verkregen onteigeningstitel is vervolgens het toegangsbewijs tot de gerechtelijke fase die is gericht op de onteigening zelf en de schadeloosstelling.

### **5.4. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).**

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is een gemeentelijk instrument om onroerende zaken die te koop worden aangeboden te verwerven. De vestiging van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat een eigenaar van een onroerende zaak niet tot vervreemding mag overgaan, voordat de betreffende zaak aan de gemeente te koop is aangeboden. De gemeente krijgt daarmee het eerste recht van koop en dus meer grip op de grondmarkt binnen de gemeentegrenzen. Voorwaarde voor de vestiging van het voorkeursrecht is dat de beoogde bestemming van betrokken percelen niet agrarisch is en het huidige gebruik niet overeenkomstig de beoogde bestemming (met uitzondering van gronden die zijn begrepen in stads/ en dorpsvernieuwingsplannen).

Eigenaren en/of zakelijk gerechtigden van percelen waarop de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing is verklaard en die hun eigendom/zakelijk recht willen verkopen, dienen het eerst aan de gemeente te koop aan te bieden. Na een formele aanbieding treden partijen in onderhandeling over (minnelijke) verwerving. Als de gemeente van aankoop afziet, geeft het de verkopende/aanbiedende partij gedurende drie jaar de vrijheid om zijn eigendom/zakelijk recht aan een derde te verkopen. Wordt geen overeenstemming bereikt over de koopsom dan kan daarover een beslissing worden gevraagd van de rechtbank. De eigenaar/bepaald gerechtigde blijft vrij in zijn beslissing zijn eigendom en/of zakelijk recht al dan niet aan de gemeente te verkopen. De eigenaar is niet vrij in de beslissing zijn eigendom, vallende onder de Wvg, aan een andere partij (dan de gemeente) te verkopen.

**Voordeel toepassen voorkeursrecht**

- Andere actoren op de verwervingsmarkt worden buitengesloten, waardoor de gemeente bij planrealisatie haar regierol optimaal kan uitvoeren.

- Verrekening van planexploitatiekosten en kosten van openbare voorzieningen kunnen via uitgifte van bouwrijpe grond geschieden.

- Het remt in enige mate prijsopdrijving (buiten normale markteconomische grondprijsstijgingen) bij nieuwe bouwlocaties, omdat er geen tegen elkaar opbiedende marktpartijen opereren.

**Nadeel toepassen voorkeursrecht**

- Het in een vroegtijdig stadium van planontwikkeling over gronden beschikken betekent hogere rentelasten en over het algemeen meer beheersactiviteiten en beheerskosten.

De procedure van de Wvg kan men binnen het actieve grondbeleid als een reactief verwervingsmiddel karakteriseren. De gemeente neemt niet zoals bij onteigening of verwerving zelf het initiatief om tot verwerving over te gaan, maar kan pas optreden als de verkoper uit eigen beweging zijn onroerende zaak wil verkopen. De prijsvaststelling geschiedt op basis van de artikelen 40b tot en met 40f van de Onteigeningswet en levert voor de verkoper dezelfde waarborgen op als deze bij onteigening zou genieten.

Het is zaak het verrassingseffect van het instrument, vestiging van het voorkeursrecht, zorgvuldig te kiezen, afgestemd op termijnen van planologische procedures in het planontwikkelingsproces. Om succesvol te zijn moet het verrassingselement te allen tijde gewaarborgd zijn. Geheimhouding van het voorbereidings- en besluitvormingsproces is wettelijk mogelijk omdat de openbare voorbereidingsprocedure niet toegepast hoeft te worden.

De afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling adviseert het college en/of de raad over het toepassen van het onteigeningsinstrument en het vestigen van een voorkeursrecht. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met de bestuurlijke wensen.

De Wvg kent ook haar beperkingen. In de jurisprudentie is bepaald dat het gemeentelijke voorkeursrecht een instrument is dat ten dienste staat aan de tijdige realisering van de nieuwe bestemming en dat als die bestemming verwezenlijkt wordt door anderen dan de gemeente, de gemeente niet zonder meer nog belang heeft bij het hanteren van dat instrument. In deze situaties kunnen eigenaren/ontwikkelaars (onder voorwaarden) met succes een beroep doen op zelfrealisatie.

## 6. Grondprijsbeleid

### 6.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke methode het meest geschikt is om de grondprijs te bepalen. De wijze van vaststelling van de grondprijs is zowel van toepassing in het geval waarbij de gemeente de grond verkoopt als bij het opstellen van een exploitatieplan (op basis van de Grondexploitatiewet).

Met betrekking tot dit grondprijsbeleid zal een aparte nota worden opgesteld.

### 6.2. Uitgangspunt grondprijsbeleid

Om te kiezen voor een bepaald grondprijsbeleid is het belangrijk om vooraf het uitgangspunt te bepalen dat van toepassing is op het grondprijsbeleid. Voor de gemeente Maasdriel is dit de volgende:

- het gehanteerde prijsmechanisme moet de markt zo goed mogelijk benaderen, met als uitgangspunt het verkrijgen van een zo hoog mogelijke opbrengst van de grond. Door toepassing van marktconforme prijzen wordt, bij verlies op de exploitatie, dit verlies geminimaliseerd.

Keuzes die worden gemaakt om bijvoorbeeld de kwaliteit te verhogen kunnen er uiteindelijk voor zorgen dat er geen maximale winst wordt behaald.

### 6.3. Waardebepaling uitgifbare gronden

De waardebeoordeling bij uitgifbare gronden wordt gedaan op basis van de marktconforme grondprijs. Deze marktconforme grondprijs kan op twee verschillende manieren goed berekend worden, namelijk:

1. op basis van een vergelijkende methode, beter bekend als de comparatieve methode, of;
2. op basis van de residuele grondprijsmethode.

#### **Ad.1. Comparatieve methode**

Bij de comparatieve methode wordt de grondprijs vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare stukken grond. Deze methode wordt veelal als aanvulling op andere methoden of als toets gebruikt. Soms wordt aan de hand van objectieve maatstaven zoals bereikbaarheid en functionaliteit een meer exacte waarde bepaald. Belangrijke referenties zijn vaak gerealiseerde projecten / transacties.

#### **Ad.2. Residuele waardemethode**

De residuele waardemethode is een topdown of afpelmethode. Bij deze methode wordt de vrij op naam prijs (VON) van een woning verminderd met de BTW, de bouwkosten, de winst en de bijkomende kosten.

Het bedrag wat dan overblijft, is de residuele grondprijswaarde. De residuele grondwaarde geeft de maximale waarde aan die volgens de markt betaald zou worden voor bouwrijpe grond.

Het voordeel van de residuele grondwaardemethode is dat er een nauwkeurige relatie is tussen de grondprijs en de kwaliteit van het gebouwde. Daarnaast is dit de berekening die de meeste zekerheid biedt en de markt het meest benadert. Nadeel van deze methode is dat de berekening in verhouding tot de comparatieve methode relatief complex is en daardoor ook tijdsintensief.

#### **Voorbeeld residuele grondwaarde berekening**

Totaal verkoopprijs 50 woningen	€ 20.000.000 VON	
19% BTW	€ 3.200.000 BTW	-/-
Bouwkosten woningen	€ 10.000.000 excl. BTW	-/-
Algemene kosten	€ 1.400.000 excl. BTW	-/-
Winst	€ 800.000	-/-
<b>Residuele grondwaarde</b>	<b>€ 4.600.000 excl. BTW</b>	

### 6.4. Te gebruiken waardemethode (uitgangspunt)

Zoals hierboven beschreven is het residueel berekenen van de grondwaarde de beste methode. Vanwege de relatieve complexiteit en tijdsintensiviteit is gekozen om in verschillende stadia verschillende waardemethodes te gebruiken. Op die manier wordt voorkomen dat er in de start van een project veel tijd besteed wordt aan het bepalen van de grondprijs, terwijl deze gedurende het traject nog kan veranderen als gevolg van gewijzigde planinzichten.

De verschillende stadia van grondexploitaties zijn:

- |  |  |
|--|--|
| 1. Haalbaarheidsberekeningen zonder status | Minimale grondprijs op basis van de comparatieve methode |
| 2. Globale grondexploitaties               | Residueel  |
| 3. Definitieve grondexploitatie            | Residueel (op basis van taxatie)                         |

De gronduitgifteprijsen in globale en definitieve grondexploitaties worden residueel berekend. Bij haalbaarheidsberekeningen zonder status wordt de comparatieve grondwaardemethode toegepast.

### 6.5. Verkoopwaarde grond

Binnen de gemeente Maasdriel worden geen vaste grondprijzen gehanteerd. Het nadeel van vaste grondprijzen is namelijk dat deze niet altijd marktconform zijn. Door jaarlijks de grondprijzen voor de verschillende bestemmingen vast te stellen, kan dit tot gevolg hebben dat de onderhandelingspositie van gemeente Maasdriel bij een aantal toekomstige ontwikkelingen onder druk komt te staan. Daarnaast wordt door het jaarlijks vaststellen van de grondprijzen per bestemming geen onderscheid gemaakt in bijvoorbeeld de ligging van het plangebied. Het hanteren van vaste grondprijzen is achterhaald en past niet binnen het grondprijsbeleid zoals voorgesteld door het ministerie van VROM en zoals opgenomen in het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid dat in 2001 is ondertekend door het ministerie van VROM, VNG, NVB en de NEPROM.

Door de residuele waarde methodiek per locatie in de globale – en definitieve fase toe te passen wordt een differentiatie in de grondprijzen per project toegepast en wordt de onderhandelingspositie van de gemeente versterkt.

De wijze waarop de grond wordt verkocht kan per complex verschillen, dit wordt door het college per complex vastgesteld. Er wordt per complex bepaald of de grond op basis van onderhandelingen of via aanbesteding wordt verkocht (zie hoofdstuk 7). Deze werkelijke verkoopwaarde kan afwijken van de gehanteerde waarde in de berekening. Wel is het mogelijk om de residuele grondwaarde te gebruiken als minimale waarde bij verkoop.

Het college bepaalt de wijze van verkoop van een complex. Op het moment van verkoop worden de opbrengsten vastgelegd.

## **7. Uitgiftebeleid**

### **7.1 Inleiding**

Er zijn verschillende vormen van uitgifte mogelijk, te weten:

1. eigendomsoverdracht;
2. erfpacht;
3. verhuur;
4. in gebruikgeving;
5. pacht en
6. andere zakelijke rechten.

Hieronder zullen in het kort de vormen van uitgifte worden beschreven. Daarna komt de wijze van uitgifte voor woningbouw en bedrijventerreinen aan de orde.

### **7.2 Eigendomsoverdracht**

In de gemeente Maasdiel is en blijft eigendomsoverdracht de gebruikelijke vorm van uitgifte. Daarbij moet onder andere gedacht worden aan de uitgifte van gronden voor woningbouw in ontwikkellocaties aan projectontwikkelaars en particulieren en voor de bouw van bedrijven en kantoren.

In de uitgiftevoorwaarden van deze gronden worden onder meer beleidsdoeleinden vertaald. Dit kunnen voorwaarden zijn op het gebied van bouwtermijnen, uitgifte doelgroep, antispeculatie en zelfs terreinafbakingsvoorwaarden. Uitgangspunt bij de uitgiftevoorwaarden is dat deze te handhaven zijn.

### **7.3 Erfpacht**

Uitgifte in erfpacht wordt in de gemeente Maasdiel zeer beperkt gebruikt (bijvoorbeeld het gebied De Zandmeren in Kerkdiel). Erfpacht is een beperkt zakelijk recht dat de erfpachter de bevoegdheid geeft een onroerende zaak van een ander (de eigenaar, de erfverpachter) te houden en te gebruiken. De erfpachter betaalt over het algemeen aan de eigenaar op al dan niet terugkerende tijdstippen een geldelijke vergoeding voor het erfpachtrecht, de zogenaamde 'canon'. De gemeente blijft eigenaar van de grond, men spreekt in dit verband over 'bloot eigendom'.

Een voordeel van erfpacht is dat de (bloot-)eigenaar invloed behoudt op het gebruik en de bestemming van de zaak (mits de erfpachttermijn is beperkt). Voor ruimtelijk strategische locaties een niet onbelangrijk aspect. Een ander voordeel, mits als zodanig geregeld bij de uitgiftevoorwaarden, is dat de erfverpachter/gemeente rendement blijft halen uit waardevermeerdering van de grond. Nadelen zijn onder meer dat het een vrij onbekende wijze van gronduitgifte is en dat zowel particulieren als bedrijven de voorkeur geven aan volledige eigendomsverkrijging. Daarnaast dient een goed administratief beheer te worden gevoerd.

De gemeente Maasdiel zal de mogelijkheid tot uitgifte op basis van erfpacht beperkt toepassen. Uitgifte van woningbouwlocaties in erfpacht is niet aan de orde aangezien ten behoeve van het volkshuisvestingsbeleid voor specifieke doelgroepen als starters en senioren, andere specifieke maatregelen op het gebied van gronduitgifte-constructies mogelijk zijn.

Uitgifte in erfpacht zal zeer beperkt worden toegepast en worden beperkt tot de locaties en/of panden die zijn gelegen op gronden die van ruimtelijk strategisch en economisch belang zijn.
---

### **7.4 Verhuur**

Vanuit het verleden kent de gemeente nog verschillende verhuursituaties van gronden en panden. Zodra een huurder de huurovereenkomst opzegt heeft verkoop van het gemeentelijk eigendom de voorkeur boven opnieuw verhuren. Getracht wordt hierbij de hoogste prijs te behalen. Dit kan via een openbare inschrijving maar ook onderhands zijn.

De verkoop en verhuur van zogenaamde overhoeken is vastgelegd in de Notitie beleidsregels verkoop en verhuur van overhoeken 2004. Deze notitie behoeft geen aanpassing.

### 7.5 In gebruikgeving

Slechts in uitzonderlijke situaties van beperkte duur, geeft de gemeente gronden in gebruik. Een gebruikstitel wordt wel gegeven ter overbrugging van een periode van invulling van een definitieve bestemming of ontwikkeling. Voor het gebruik is de gebruiker aan de eigenaar geen geldelijke vergoeding verschuldigd.

Het voordeel van deze gebruiksvorm is dat de situatie snel kan worden beëindigd, de zaak wordt beheerd en de gebruiker heeft een relatief laag verwachtingspatroon ten aanzien van de duur van het gebruik van de gemeente.

Vanuit het verleden, met name van voor de herindeling, heeft de gemeente nog te maken met gebruikssituaties van gemeentegronden grenzend aan particulier eigendom. Daar waar het gaat om niet-strategische gronden wordt deze beheersvorm afgebouwd.

Gronden worden slechts bij hoge uitzondering in gebruik gegeven.

### 7.6 Pacht

Voor agrarische gronden die zijn aangekocht voor ontwikkelings- en/of uitbreidingsplannen en waarvan het niet gewenst is een langdurige gebruiksrelatie aan te gaan, kennen we in de gemeente Maasdriel de uitgiftevorm van pacht.

De Pachtwet is per 1 november 2007 vervangen door een nieuwe regeling in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Voor de pacht van los land is in belangrijke mate geliberaliseerd. Zo is de maximale termijn van twaalf jaar voor de eenmalige pachtcontracten vervallen. Hiervoor is in de plaats gekomen een onderscheid in contracten voor de pacht van los land van korter dan zes jaar en van zes jaar en langer. Voor de pachtcontracten van de eerstgenoemde categorie geldt het dwingende pachtrecht niet. De pachter heeft geen opzeggingsbescherming, geen voorkeursrecht en er vindt geen pachtprijsstoets plaats. Partijen hebben hier contractsvrijheid. Voor laatstgenoemde categorie pachtcontracten vindt vanaf de eerste dag van de looptijd van de overeenkomst wel een pachtprijsstoets plaats.

Ook bepaalt de nieuwe pachtregeling dat het voorkeursrecht bij overdracht aan een veilige verpachter niet meer in alle gevallen van toepassing is. In de huidige situatie is de verpachter, die tot vervreemding van het verpachte wil overgaan, verplicht de pachter bij voorkeur in de gelegenheid te stellen het verpachte te verkrijgen. Op deze regel is een uitzondering voor het geval de opvolgende nieuwe eigenaar belooft de pachtrelatie duurzaam in stand te zullen houden.

Verder blijven de grondkamers bestaan en zijn deze ondergebracht in de Uitvoeringswet grondkamers. De pachtkamers bij de rechtbanken en bij het gerechtshof te Arnhem blijven eveneens bestaan. Nieuw is de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad.

Voor agrarische gronden die zijn aangekocht voor ontwikkelings- en/of uitbreidingsplannen worden de gronden (in het kader van beheer) door middel van pachtcontracten (los land) met een looptijd van korter dan zes jaar of in huur uitgegeven.

### 7.7 Andere zakelijke rechten

Andere (beperkte) zakelijke rechten worden veelal gevestigd in combinatie met eigendomsoverdracht van grond waarop de betreffende rechten (of plichten) rusten of waarop ze worden gevestigd. Erfdienstbaarheden kunnen onder bijzondere omstandigheden voortvloeien uit de wet (zoals een recht van uitweg).

- Erfdienstbaarheden, worden toegepast als dat gewenst is. Hoofregel daarbij is dat de erfdienstbaarheid reëel gehandhaafd kan worden.

- Kwalitatieve verplichtingen, een verplichting alleen toepasbaar op de voorwaarde 'om iets te gedogen of niet te doen', worden toegepast als dat gewenst is. Ook hier geldt als hoofregel, dat de kwalitatieve verplichting reëel handhaafbaar moet zijn.



## **7.8 Woningbouw**

### **7.8.1 Inleiding**

Ten einde woningen te kunnen bouwen zal er bouwgrond moeten zijn. De uitgifte van bouwgrond kan op verschillende manieren plaatsvinden. Daarbij moet gedacht worden aan:

1. uitgifte aan ontwikkelaars
2. uitgifte aan woningcorporaties
3. uitgifte aan particulieren.

### **7.8.2 Uitgifte aan ontwikkelaars**

Bij uitgifte van kavels aan ontwikkelaars kan een onderscheid gemaakt worden in twee typen uitgifte:

1. uitgifte op basis van een prijsvraag of
2. onderhandse verkoop.

In beide gevallen wordt de minimale prijs van de kavels bepaald op basis van taxatie.

Bij de uitgifte op basis van een prijsvraag worden ten minste 3 ontwikkelaars geselecteerd. Deze ontwikkelaars worden gevraagd een plan te presenteren dat aan vooraf op te stellen eisen voldoet. De ontwikkelaar met het beste plan, dat ook voldoet aan de vooraf gestelde randvoorwaarden, krijgt vervolgens de opdracht de woningen te bouwen.

Bij de verkoop van de gronden wordt een afweging gemaakt tussen winst en risico. Op het moment dat het gaat om de verkoop van een grote hoeveelheid kavels wordt de grond bij voorkeur direct aan de ontwikkelaar verkocht. Deze loopt op dat moment ook het verkooprisico. Bij kleinere hoeveelheden kavels kan besloten worden dit risico zelf te nemen als daardoor de opbrengst van de kavel hoger wordt.

Vanwege de prestatieafspraken met de in deze gemeente opererende woningstichtingen en de wens van de inwoners om zelf hun woning te kunnen bouwen heeft uitgifte van bouwgrond aan ontwikkelaars niet de voorkeur.

### **7.8.3 Uitgifte aan corporaties**

Met de corporaties in de gemeente Maasdriel (De Vijf Gemeenten en Woningstichting Maasdriel) worden prestatieafspraken gemaakt over de bouw van woningen voor het huisvesten van de doelgroep van beleid. De corporatie en de gemeente leggen daarbij hun gezamenlijke doelstelling vast op het gebied van de volkshuisvesting.

Naast de bouw van woningen voor de doelgroep willen de corporaties ook afspraken maken over de bouw van overige woningen. Het gaat daarbij om woningen met een huurprijs boven de huursubsidiiegrens en om de bouw van koopwoningen. Hoewel het hierbij ook kan gaan om de bouw van woningen voor een doelgroep (zoals senioren en koopstarters), worden de corporaties in dit laatste geval gezien als (sociale) marktpartij. Een sociale marktpartij is daarbij een partij die zich opstelt als ontwikkelaar, maar wel baat heeft bij een evenwichtige opbouw van de woningvoorraad in de gemeente.

### **7.8.4 Uitgifte aan particulieren**

Bij uitgifte aan particulieren kan een onderscheid gemaakt worden in:

1. uitgifte van kavels op basis van een inschrijfregeling en
2. uitgifte van gronden ten behoeve van collectief particulier opdrachtgeverschap (CPO).

In beide gevallen wordt gewerkt met een marktconforme grondprijs.

#### ***Ad.1. Uitgifte van kavels op basis van de inschrijfregeling***

De gemeente Maasdriel heeft er in het verleden voor gekozen alle kavels en woningen die door of via de gemeente worden uitgegeven, uit te geven op basis van de inschrijfregeling. De inschrijfregeling is bedoeld om een eerlijke verdeling van de uitgifte van de bouwgrond en de woningen mogelijk te maken.

Iedereen die meerderjarig is kan zich inschrijven. Pas bij de uitgifte van kavels of woningen bepaalt het college in welke volgorde de doelgroepen van beleid in aanmerking kunnen komen voor een kavel of woning. Per doelgroep wordt daarbij gekeken naar de inschrijftermijn.

## **Ad. 2. Uitgifte van gronden voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap**

Om burgers meer zeggenschap over hun te bouwen woning te geven zou op basis van een pilot bekeken kunnen worden hoe in de toekomst omgegaan moet worden met de uitgifte van gronden voor collectief particulier opdrachtgeverschap. Een van de voorwaarden daarbij zal zijn dat er ook voor deze woningen gewerkt wordt met een marktconforme grondprijs.

### **7.8.5 Voorwaarden bij de verkoop**

Voorafgaand aan de uitgifte van gronden wordt bepaald onder welke voorwaarden de gronden worden verkocht. Deze eisen komen grotendeels voort uit andere beleidsvelden. Per locatie kunnen ook specifieke aanvullende eisen worden vastgesteld.

Voorbeelden van standardeisen kunnen zijn:

- inschrijfregeling (uitgifte op basis van de inschrijfregeling)
- politiekeurmerk (bouw woningen en inrichting openbare ruimte conform politiekeurmerk veilig wonen)
- woonkeur (streven naar woonkeur met voornaamste onderdeel de levensloopbestendigheid)
- duurzaam bouwen (toepassen van alle harde maatregelen uit het nationaal pakket duurzaam bouwen en ten minste 20% van de variabele maatregelen)
- woningtypen (bouw van de verhouding goedkoop/bereikbaar/duur en huur/koop)
- stedenbouw/welstand (eisen aan de beeldkwaliteit).

Per complex zal worden bekeken hoe het bereiken van de gewenste kwaliteit zo effectief mogelijk bereikt kan worden.

### **7.8.6 Algemene verkoopvoorwaarden**

Naast kwalitatieve verkoopvoorwaarden worden er ook voorwaarden opgelegd die ervoor moeten zorgen dat de verkoop van kavels en woningen eenduidig verloopt. Deze voorwaarden zijn vastgesteld in de Algemene uitgifte Voorwaarden gemeente Maasdriel 1999. De gemeenteraad heeft deze algemene voorwaarden vastgesteld en het college bekijkt per verkoop welke van de voorwaarden uit de algemene verkoopvoorwaarden van toepassing zijn.

### **7.8.7 Staatssteun en marktconforme prijzen**

Bij de uitgifte van kavels die niet bestemd zijn voor de huisvesting van de sociale doelgroep moet de gemeente rekening houden met het feit dat er geen ongeoorloofde staatssteun verstrekt wordt. Dit houdt in dat te verkopen kavels verkocht moeten worden tegen de geldende marktprijs.

Volgens de Europese Commissie kan de marktprijs alleen maar tot stand komen in een open markt door:

1. een openbare biedprocedure of
2. een onafhankelijke taxatie.

De Commissie gaat er van uit dat de marktprijs daarmee objectief bepaalbaar is. In Nederland worden verschillende manieren gebruikt om de grondwaarde te bepalen. De Commissie heeft zich niet uitgesproken welke methode de juiste is voor het vaststellen van de marktwaarde. De keuze is dus aan de partijen om tot een reële marktwaardebepaling te komen.

Het Europese Gerecht stelt wel eisen aan het taxatierapport, deze zijn:

- Een onafhankelijk taxateur moet onderzoek ter plekke doen;
- De taxatie moet berusten op objectief en verifieerbare criteria;
- De taxatie moet berusten op vergelijking met de prijzen die zijn bepaald bij andere verkopen van de betrokken gemeente en bij de verkoop van gronden door andere eigenaars;
- Een niet onderbouwde verklaring in een taxatierapport volstaat niet.

Indien de verkoop door de gemeente plaatsvindt tegen minimaal de waarde die door de onafhankelijke taxatie is vastgesteld, hoeft analoog aan de mededeling geen melding aan de Commissie te worden gedaan.

### **7.8.8 Woningcorporaties en staatssteun**

In 2005 heeft de Europese Commissie Nederland verzocht ervoor te zorgen dat de activiteiten van woningcorporaties, die van staatssteun profiteren, een rechtstreekse relatie met sociaal achtergestelde huishoudens hebben. Daarnaast moet Nederland ervoor zorgen dat de sociale en commerciële activiteiten van corporaties gescheiden worden uitgeoefend, waardoor kruissubsidiëring van met de markt concurrerende activiteiten van corporaties wordt voorkomen.

De minister van VROM heeft in haar beleidsvisie over de toekomst van woningcorporaties (12 december 2005) voorgesteld dat staatssteun aan de volgende activiteiten ten goede mag komen:

- Bouw en beheer van gereguleerde huurwoningenvoorraad ten behoeve van de aandachtsgroep (de huishoudens met een inkomen tot ca. 33.000 euro);
- Activiteiten in de zin van het bevorderen van de leefbaarheid en woonkwaliteit voor zover die betrekking hebben op gereguleerd woningbezit;
- Maatschappelijk vastgoed, bestemd voor instellingen met een sociale taak, zoals brede scholen, welzijnsgebouwen, zorgsteunpunten en meer.

In bovenstaande gevallen is het dus geoorloofd om een lagere grondprijs aan de woningbouwcorporaties te vragen. Daarnaast heeft de minister aangegeven dat ook aan corporaties geen staatssteun mag worden gegeven als het gaat om:

- De realisatie van koopwoningen en huurwoningen buiten gereguleerd gebied;
- De bouw en de verhuur van onroerend goed met een commerciële bestemming (winkel- en bedrijfsruimten);
- Activiteiten die de corporatie uitvoert voor anderen dan de eigen huurders (zoals het onderhoud voor een vereniging van eigenaren).

De discussie met de Europese Commissie over de breedte van de taakopvatting van woningcorporaties is op dit moment overigens nog steeds niet afgerond. Tot er duidelijkheid is op dit gebied dient de gemeente Maasdriel dan ook voorzichtig om te gaan met overeenkomsten die met de corporaties worden gesloten om zo te voorkomen dat er achteraf sprake zou kunnen zijn van ongeoorloofde staatssteun.

Bij uitgifte van kavels voor de bouw van sociale huurwoningen zal de prijs marktconform worden berekend. Het is aan de woningbouwcorporatie om "af te toppen" omdat bij latere verkoop van de huurwoning de winst ten opzichte van de boekwaarde volledig in de kas van deze corporatie vloeit.

## **7.9 Bedrijventerrein**

### **7.9.1 Regionaal convenant uitgifte bedrijventerrein**

In 2003 heeft de gemeente Maasdriel in regionaal verband een convenant afgesloten waarin afspraken gemaakt zijn over de uitgifte van bedrijventerreinen. Voor bedrijventerreinen die de gemeente Maasdriel uitgeeft is daarin afgesproken dat de lokale bedrijventerreinen voor het volgende gebruikt moeten worden: *"de bedrijventerreinen hebben een ideale opvangtaak voor lokale initiatieven en voor verplaatsing en uitbreiding van in de gemeente aanwezige bedrijvigheid, voor zover dit naar aard en schaal en functie passend is"*.

Dit houdt in dat bij de uitgifte van bedrijventerreinen in eerste instantie getracht wordt deze terreinen te verkopen aan lokale bedrijven.

Zodra er zicht is op de verkoop van bedrijfskavels wordt een inschrijflijst aangelegd. Tegelijkertijd worden de uitgiftecriteria vastgesteld met eventuele voorrangregels. Het college stelt beiden op en legt die -ter kennisneming- aan de raad voor. De Algemene uitgifte Voorwaarden gemeente Maasdriel 1999 zijn bij verkoop van toepassing.

Indien daartoe aanleiding bestaat zal gebruik gemaakt worden van een optieregeling.

## 8. Kosten(verhaal)

### 8.1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop kostenverhaal kan plaatsvinden als de gemeente geen gronden in eigendom heeft. Als de gemeente de grond wel in eigendom heeft, worden de kosten opgenomen in de gronduitgifteprijs.

### 8.2. Nieuw stelsel van kostenverhaal

Op 1 juli 2008 is de Grondexploitatiewet, als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro), in werking getreden.

Deze wet heeft een grote invloed op zowel het kostenverhaal als het gemeentelijke kwaliteitsbeleid bij gebiedsontwikkeling en vermoedelijk op de verhoudingen in het ontwikkelingsproces in het algemeen. Het is hierbij van belang om zich te realiseren dat gedurende een periode van 8 à 10 jaar na inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet met twee wetssystemen naast elkaar moet worden gewerkt. Voor een bestemmingsplan waarvan het ontwerp ter visie is gelegd vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, blijft de oude WRO van toepassing. Een ontwerp van een bestemmingsplan, dat eerst ter visie is gelegd na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet, valt onder de werking van de nieuwe Wro/Grondexploitatiewet.

Het is belangrijk voor de gemeente Maasdriel de Grondexploitatiewet goed uit te voeren.

De belangrijkste uitgangspunten van de Grondexploitatiewet staan in bijlage 3 beschreven.

De wet kent een regeling voor vrijwillige overeenkomsten met financiële afspraken bij grondexploitatie (privaatrechtelijk) en een publiekrechtelijk afdwingbare regeling van kostenverhaal. Privaatrechtelijk wil zeggen dat betrokken partijen onderling tot overeenstemming komen op basis van vrijwillige samenwerking. De afspraken worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst.

Het privaatrechtelijke spoor omvat de volgende aspecten:

- *Wettelijke basis voor contracten over grondexploitatie*

De wet legt een stevige basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projektontwikkelaars en andere particuliere eigenaren.

- *Bovenplanse verevening*

In een overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Als eis voor dergelijke afspraken stelt de Wro toch een beperking van de in dat verband mogelijke privaatrechtelijke afspraken. De vrijwillige bijdragen voor functies die het exploitatiegebied ontstijgen moeten beperkt blijven tot *ruimtelijke ontwikkelingen* die tevoren zijn opgenomen in een *ruimtelijke structuurvisie*. Deze ruimtelijke structuurvisie uit de Wro is een ander rechtsfiguur dan de structuurvisie uit de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Voor de gemeente Maasdriel betekent dit, dat de huidige "StructuurvisiePlus 2004-2015 gemeente Maasdriel", vastgesteld in 2004, dient te worden aangepast.

- *Exploitatieverordening*

De gemeenteraad is in het nieuwe stelsel niet verplicht een exploitatieverordening op te stellen, maar het mag wel. De verordening kan procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten en inhoudelijke regels bevatten. De exploitatieverordening hoeft in tegenstelling tot het oude stelsel geen inhoudelijke regels te bevatten. Het opstellen van een exploitatieverordening voor het nieuwe stelsel brengt echter weer de nodige juridische risico's met zich mee zoals ook onder het oude stelsel van kostenverhaal. Zodra een overeenkomst niet voldoet aan de exploitatieverordening is de overeenkomst nietig dan wel vernietigbaar. De raad heeft inmiddels besloten de oude exploitatieverordening in te trekken en geen nieuwe vast te stellen.

- *Transparantie*

Om de transparantie van het gemeentelijke grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente afgesloten overeenkomsten moet publiceren.

Dergelijke overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

Uitgangspunt van de wet is vrijwillige samenwerking op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten. Als de gemeente er met partijen niet uit komt kan de gemeente via de publiekrechtelijke weg optreden. Het kostenverhaal via dit publiekrechtelijk spoor vindt plaats bij de afgifte van een bouwvergunning waarbij de kosten die opgenomen zijn in het exploitatieplan in rekening worden gebracht. In het exploitatieplan bepaalt de gemeente welke kosten worden toegerekend aan het plangebied. De kosten welke mogen worden opgenomen moeten overeenkomen met de kostensoortenlijst die bij AMvB is vastgesteld. Het belangrijkste verschil met het oude regiem van kostenverhaal is dat op grond van de kostensoortenlijst meer kosten kunnen worden verhaald. Bij projecten welke onder de Grondexploitatiewet vallen heeft kostenverhaal via het privaatrechtelijk spoor (in de vorm van contracten) de voorkeur boven het publiekrechtelijk spoor (in de vorm van een exploitatieplan). Het privaatrechtelijke spoor vergt minder ambtelijke uren en biedt de mogelijkheid van bovenplanse verevening mits onderbouwd door middel van een ruimtelijke structuurvisie. Bovendien kan de gemeente bij het privaatrechtelijke spoor ook aanvullende afspraken maken. Het publiekrechtelijk spoor moet worden gezien als een laatste mogelijkheid tot het toepassen van kostenverhaal.

De kosten die op basis van de Grondexploitatiewet kunnen worden verhaald worden maximaal verhaald bij particulieren.

Bij voorkeur zal de gemeente het kostenverhaal op basis van van de Grondexploitatiewet verhalen door middel van contracten (private spoor van de Grondexploitatiewet).

Bij particuliere ontwikkellocaties die na 1 juli 2008 in procedure zijn gegaan, worden de mogelijkheden van kostenverhaal op grond van de nieuwe Grondexploitatiewet optimaal ingezet. Deze optimale inzet van de instrumenten van de Grondexploitatiewet is afhankelijk van een door de raad vastgestelde structuurvisie en een nota fonds bovenwijkse voorzieningen. Indien niet op vrijwillige basis een overeenkomst kan worden gesloten stelt de gemeente Maasdriel een exploitatieplan op en dwingt het kostenverhaal publiekrechtelijk af.

Daar waar de Grondexploitatiewet de gemeente handvatten biedt om beleidsdoeleinden te realiseren worden deze optimaal benut.

Voor ontwikkellocaties die na 1 juli 2008 vallen onder het nieuwe kostenverhaalstelsel is geen exploitatieverordening opgesteld.

## 9. Samenwerking met derden

Conform de gedachte achter de nieuwe Grondexploitatiewet zet de gemeente Maasdriel in eerste instantie in op een intentie-, samenwerkings-, realisatie- en/of grondexploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer van een ontwikkellocatie .

### 9.1. Inleiding

In hoofdstuk 4 is omschreven dat de Grondexploitatiewet een nieuw type grondbeleid met zich meebrengt: regisserend grondbeleid.

De Grondexploitatiewet biedt goede sturingsmogelijkheden voor kwaliteit, realisatie en kostenverhaal. Een uitsluitend 100% actieve grondpolitiek is in de praktijk bijna niet meer voor elkaar te krijgen. Hierbij wordt bedoeld op het feit dat veel ontwikkelaars vasthouden aan de zelfrealisatie van de bedoelde lokale ontwikkeling. Het is in die situatie voor de gemeente niet mogelijk om het juridische instrument als de onteigeningswet in te zetten om een actief grondbeleid af te dwingen. Ook in de gemeente Maasdriel speelt het particuliere initiatief en moet de gemeente op maat afspraken maken met marktpartijen in het kader van planontwikkeling en planrealisatie. De gemeente heeft in deze situaties dan geen keus en zal strategisch op basis van onderhandeling een samenwerking moeten aangaan om haar (beleids-) doelen zoveel als mogelijk te kunnen verwezenlijken.

### 9.2. Samenwerking en overeenkomsten

Er kan op verschillende manieren worden samengewerkt, namelijk zuiver op basis van *contractuele afspraken* of, nog verdergaand, door een *publiek-private samenwerkingsverband* op te richten (in de vorm van bijvoorbeeld een CV/BV constructie).

Bij de afwegingen al dan niet een samenwerkingsverband aan te gaan spelen onder andere de volgende zaken een rol:

- de gemeente kan niet alle benodigde gronden verwerven en is voor de ontwikkeling van het plan mede afhankelijk van een projectontwikkelaar partij.
- Het project is erg risicovol. Door samenwerking worden de risico's gespreid.
- Voldoende winstpotentieel in relatie tot de uitbreiding van de centrale openbare voorzieningen.
- De gemeente moet voldoende ambtelijke capaciteit hebben/in kunnen huren.

In Maasdriel zal het in de meeste gevallen gaan om het vastleggen van contractuele afspraken met marktpartijen.

Per fase in een project kan een daarbij behorende overeenkomst worden onderscheiden:

- intentieovereenkomst (onderzoek naar de haalbaarheid).
- Samenwerkings- of ontwikkelingsovereenkomst (gezamenlijk door overheid en marktpartijen te ontwikkelen project, waarbij de planvorming, financiële onderbouwing, voorbereiding realisatie worden vastgelegd).
- Koop-/realisatieovereenkomst (grondtransacties en afspraken over de realisatie van een project, bijvoorbeeld bij een woningbouwproject over grondprijzen en bijbehorende voorwaarden, maar ook over differentiatie van woningbouwprogramma, etc.).
- Beheerovereenkomst (afspraken over de fase na realisatie, in toenemende mate worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld tijdelijk beheer en onderhoud van nieuw aangelegde openbare voorzieningen door marktpartijen, bij een bedrijventerrein kan aan parkmanagement worden gedacht, bij de realisatie van gebouwen aan vastgoedbeheer of afspraken over de exploitatie van een gebouw).

## 10. Dualisme en privaatrechtelijke rechtshandelingen

De gemeenteraad stelt de algemene kaders, het college van burgemeester en wethouders verzorgt de feitelijke invulling en uitvoering.

De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college veranderd. De gemeenteraad heeft (en had) het budgetrecht. De bevoegdheid tot het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen ligt sinds 2002 bij het college.

De Wet dualisering gemeentebestuur regelt dat de raad een kaderstellende en controlerende taak heeft. Het college heeft tot taak te besturen en verantwoording af te leggen. Daarnaast definieert het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) nadere regels voor de begroting, meerjarenprognose, jaarverslag en jaarrekening.

In het kader van de Wet dualisering gemeentebestuur en de herziene Gemeentewet (artikel 160 lid 1 sub e) is het college bevoegd tot het besluiten en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen, waaronder dus het aankopen van onroerend goed. Met de jaarstukken legt het college verantwoording af over de realisatie van de door de raad in de programmabegroting vastgelegde beleidsvoornemens.

Voor het grondbeleid zijn de bevoegdheden van de gemeenteraad, het college en de ambtelijke organisatie opgenomen in onderstaande tabel. In deze tabel wordt niet uitputtend ingegaan op de gevolgen van de mandaatregeling.

Om bij besprekingen pre-contractuele verwachtingen in de richting van de (verkopende) eigenaren te vermijden, zal elke keer opnieuw duidelijk worden gemaakt dat de afspraken onder voorbehoud van instemming van het college c.q. raad zijn gemaakt en bevestigd zullen moeten worden door een college- c.q. raadsbesluit.

Concreet betekent dit dat:

- a. Het college alleen is gebonden aan datgene dat schriftelijk is vastgelegd.
- b. Bij bestuurlijk overleg altijd ambtelijke ondersteuning aanwezig is voor vastlegging van het resultaat.
- c. Onderhandelingen door het college altijd gevoerd worden onder voorbehoud van goedkeuring door de raad.
- d. Onderhandelingen door een collegelid pas status krijgen als het resultaat van die onderhandelingen schriftelijk is bevestigd in een collegevergadering.

	Gemeenteraad	College B&W	Ambtelijke organisatie	
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nota grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ontwikkelingsstrategie</li> </ul>		
Vererving en Beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beschikbaar stellen krediet strategische verwervingen</li> <li>Beschikbaar stellen krediet anticiperende verwervingen</li> </ul>	<p><b>Passend binnen grondexploitatie:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aankopen onroerende zaken in kader van strategisch en anticiperend verwervingsbeleid</li> <li>Het huren, pachten, in beheer en/of in gebruik nemen van onroerende zaken</li> </ul>	<p><b>Niet passend binnen grondexploitatie dan wel nog geen grondexploitatie aanwezig:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aankopen in het kader van strategisch verwervingsbeleid binnen de financiële marge door de raad gesteld</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voorzover gemandateerd worden in het kader van beheer onroerende zaken in eigendom, huurkoop, of erfpacht uitgegeven</li> </ul>
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen aanbestedingsbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbesteding van werken en diensten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbesteding werken en diensten conform het gemeentelijke aanbestedingsbeleid binnen de gegeven marge</li> </ul>	
Uitgifte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen van algemene voorwaarden voor verkoop en uitgifte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen grondprijzen</li> <li>Keuze selectiemethode (aan wie of welk bedrijf grond wordt uitgegeven)</li> <li>Vaststellen specifieke verkoop en uitgiftevoorwaarden</li> <li>Het in eigendom, erfpacht, verhuur, verpachting van grond en overig vastgoed</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het in eigendom, huurkoop, erfpacht uitgegeven van bouwrijpe grond passend binnen de vastgestelde grondexploitaties (voorzover gemandateerd)</li> <li>Uitvoeren selectieproces</li> </ul>	
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen exploitatieverordening</li> <li>Met invoering Grexwet: Vaststelling exploitatieplan indien exploitatieplan gelijktijdig wordt vastgesteld met bestemmingsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sluiten van exploitatieovereenkomst</li> <li>Met invoering Grexwet: Vaststelling exploitatieplan kan door het college indien exploitatieplan gelijktijdig wordt vastgesteld met projectbesluit</li> </ul>		
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheid van het geven van wensen en bedenkingen op grond van toegezonden ontwerpbesluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besluit tot oprichting of deelneming in een privaatrechtelijk rechtspersoon maar pas nadat ontwerp-besluit aan Raad is verstuurd (besluit behoeft goedkeuring Gedeputeerde Staten en ontwerp-besluit Raad!!!)</li> <li>Besluit tot aangaan van overeenkomst in het kader van samenwerking (geen samenwerkingsovereenkomst)</li> <li>Sluiten samenwerkingsovereenkomst</li> <li>Sluiten samenwerkingsovereenkomst waarbij sprake is van ingrijpende gevolgen voor de gemeente, niet eerder dan de raad de gelegenheid is gegeven zijn wensen en bedenkingen terzake ter kennis te brengen van het college</li> </ul>		
Programma en kwaliteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen projectopdracht (bij bestuurlijk gevoelige projecten)</li> <li>Vaststellen projectontwerp (bij bestuurlijk gevoelige projecten)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vaststellen projectopdracht</li> <li>Vaststellen projectprogramma /programma van uitgangspuntengemeentelijke randvoorwaarden</li> <li>Vaststellen projectontwerp</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Startnotitie</li> </ul>	
Grond-exploitatie begroting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Globale haalbaarheidsberekening (bij bestuurlijk gevoelige projecten)</li> <li>Vaststellen (geactualiseerde) grondexploitatie-begroting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Globale haalbaarheidsberekening</li> </ul>		

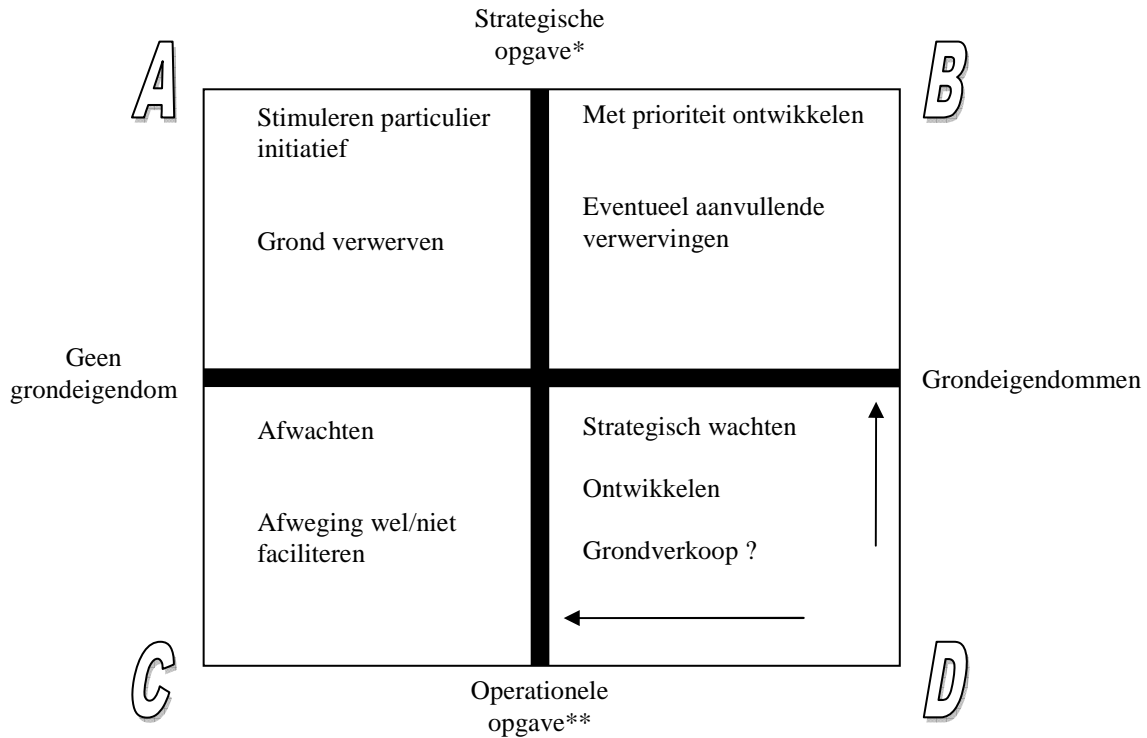


## **Bijlagen**

**Bijlage 1**  
**Afwegingskader Ontwikkellocaties**

Schema strategie locatie-onderzoek

# AFWEGINGSKADERS ONTWIKKELLOCATIES



\*: Strategische opgave: Door het ontwikkelen van de locatie word(en) ook andere (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen bereikt, die de locatieontwikkeling sec overstijgen.

\*\*\*: Operationele opgave: Het te bereiken effect beperkt zich tot de te ontwikkelen opgave.

**TOELICHTING** (hoe de tabel te lezen)

- A. Geen grondeigendom, maar wel een strategische opgave:**  
Particulier initiatief stimuleren en/of actief strategische grond verwerven en/of samenwerking (PPS) aangaan met andere partijen.
- B. Grondeigendom plus een strategische opgave**  
Locatie met prioriteit ontwikkelen i.s.m. andere partijen en/of zelf ontwikkelen (eventueel uit te breiden met aanvullende grondverwervingen).
- C. Geen grondeigendom met een operationele opgave.**  
Particulier initiatief afwachten en bij aanvraag al dan niet faciliteren, afhankelijk van de wenselijkheid (bijv. volkshuisvestingsbeleid, beschikbare capaciteit).
- D. Wel grondeigendom, maar een operationele opgave.**  
Strategisch wachten: Afwachten of voortschrijdend inzicht (bijvoorbeeld door inzichten vanuit een structuurplan) alsnog leiden tot een verschuiving naar kwadrant B (strategische locatieontwikkeling), of Locatie ontwikkelen zoals in kwadrant B, of Grondeigendom verkopen, waardoor een verschuiving naar kwadrant C.

## **Bijlage 2**

### **Verskillende typen grondbeleid**

#### *Passief grondbeleid*

De volgende karakteristieken kunnen hierbij worden opgetekend:

- er is geen ondernemersrisico voor de gemeente;
- de kosten van aan te leggen voorzieningen van openbaar nut (wegen, riolering, groen, etc) worden – indien aan de orde – verhaald via een overeenkomst. Deze overeenkomst vindt zijn oorsprong in de Grondexploitatiewet.

In het algemeen kan gesteld worden dat voor het daadwerkelijk realiseren van een bepaalde ontwikkeling (en dat betreffen niet alleen ruimtelijke ontwikkelingen), met al de gewenste neveneffecten op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu, de gemeente in deze tijd van ontwikkelingen op de grondmarkt niet met passief grondbeleid kan volstaan omdat het te weinig handvatten biedt. Tegenhanger van een passief grondbeleid is actief grondbeleid.

#### *Actief grondbeleid*

Een actief grondbeleid behelst actieve bouwgrondproductie door de gemeente.

- Er is sprake van 100% ondernemersrisico. De gemeente bepaalt steeds bewust zelf het moment waarop een marktpartij wordt benaderd. Dat heeft mede te maken met het soort uitgifte en het daaraan verbonden specifieke risicoprofiel. Bij de gronduitgifte zoals bij kantoren, winkels, of ingewikkelde gecombineerde projecten met een mix in het te bouwen assortiment worden in een eerdere fase wederpartijen benaderd vanwege de expertise die bij zo een partij aanwezig is en vanwege bespoediging in de risicoafwenteling.

Als specifieke risico's kunnen worden benoemd:

- a. het risico van renteverliezen bij een (grote) grondvoorraad;
- b. het feit dat de waarde van de grond afhankelijk is van de huidige en toekomstig beoogde bestemming en de geldende conjunctuur;
- c. het ontbreken van een grote slagvaardigheid, specialistische kennis en voldoende ambtelijke capaciteit;
- d. het maken van meer kosten dan economisch haalbaar is. De grond is dan te duur voor de beoogde ontwikkeling. Een financiële haalbaarheidstoets en een goede kostenbewaking zijn daarom vereist.

- De kosten van de gemeente worden verhaald via de verkoop van bouwgrond. De kosten maken deel uit van de kostprijs. De gemeente bepaalt zelf de kostprijscomponenten. Met andere woorden: de kosten worden opgenomen in een door de gemeente uit te voeren bouwgrondproductie. Om onduidelijkheden uit de weg te ruimen wat wel en niet onderdeel uitmaakt van de kostprijs van bouwrijpe grond kan het beste worden aangehaakt bij de kostensoortenlijst van de toekomstige Grondexploitatiewet.

- De winst komt volledig ten goede aan de gemeente. Soms is er sprake van een voorzienbaar tekort. Ook nadat de gemeente zich vele subsidie-inspanningen heeft getroost. Dit vormt een krachtig argument te trachten op andere locaties zoveel mogelijk winst te toucheren en die te reserveren voor locaties waar een voorzienbaar tekort wordt beoogd om bestuurlijke doelstellingen te behalen.

- De invloed op de locatie is maximaal: de gemeente zet haar publieke instrumentarium (bestemmingsplan) en private middelen (vooral: de uitgiftevoorwaarden in private contractvormen) volledig in. Aangezien de gemeente zelf de grondexploitatie voert kan zij op basis daarvan de mogelijkheden bepalen voor bijvoorbeeld het huisvestingsbeleid, het aanzien en de kwaliteit van de openbare ruimte, de openbare voorzieningen, de planning van de realisatie van het exploitatiegebied, enz.

De gemeente heeft niet altijd de keus voor een actief grondbeleid. Zodra een grondeigenaar aangeeft een beoogde ontwikkeling zelf te kunnen en te willen realiseren en de gemeente wenst een belangrijke mate van invloed op de ontwikkeling te hebben, dan zal de gemeente op basis van onderhandeling een samenwerking moeten aangaan om haar (beleids-) doelstellingen zoveel mogelijk

te kunnen verwezenlijken. Om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen te bereiken zal de gemeente ofwel de betreffende grond zelf moeten verwerven ofwel de eigena(a)r(en) bereid vinden de bedoelde ontwikkeling te willen realiseren, zonodig in een bepaalde mate van samenwerking met de gemeente. In dit laatste geval is er geen sprake meer van een actief grondbeleid, maar wordt er gesproken over faciliterend grondbeleid. In hoofdstuk 7 is nader op vormen van samenwerking ingegaan.

#### *Faciliterend grondbeleid*

Het voeren van een faciliterend grondbeleid betekent dat de gemeente een samenwerking aangaat met de grondeigenaar (meestal projectontwikkelaar). Afhankelijk van de beoogde (beleids-) doelstellingen die gemeente wil realiseren, zal de gemeente in de onderhandelingen zich hiervoor sterk maken of zich beperken tot regulering van activiteiten van de private sector (projectontwikkelaar). Regulering vindt dan plaats op basis van het bestemmingsplan of wijziging daarop.

De uiterste vorm van faciliterend grondbeleid is de vorm van de publiekprivate samenwerking (PPS). Waarbij er sprake is van een gezamenlijke bouwgrondproductie. Andere karakteristieken van een PPS zijn:

- er is sprake van een gedeeld ondernemersrisico;
- de kosten van de gemeente worden verhaald via opname in de gemeenschappelijke grondexploitatie. De kosten maken deel uit van de kostprijs van de gezamenlijke onderneming. Hoeveel er aan gemeentelijke kosten wordt opgenomen is de uitkomst van een onderhandelingsproces. Ook de wederpartij tracht haar kosten te verhalen door deze op te nemen in die gezamenlijke exploitatie.
- De berekende winst wordt in afgesproken verhoudingen verdeeld tussen gemeente en particulier.
- De invloed op de locatie is in sterke mate aanwezig: de gemeente zet haar publieke instrumentarium (bestemmingsplan) en private gereedschapskist (de contractvorm waarin de PPS is geregeld) volledig in. Van belang in deze fase is dus om zoveel mogelijk de regie in eigen hand te houden door opdrachtgever te zijn van allerlei producten op het gebied van de ruimtelijke ontwikkeling (stedenbouwkundig plan, bestemmingsplan etc) en de gemeentelijke randvoorwaarden vóóraf op bestuurlijk niveau te hebben vastgesteld.

Onder faciliterend grondbeleid zijn ook mengvormen te ontdekken in de manier waarop met marktpartijen wordt samengewerkt. Een voorbeeld hiervan is het bouwclaimmodel. Ingeval van een bouwclaim verwerft de gemeente grond van een projectontwikkelaar en geeft zij aan de ontwikkelaar een bouwclaim af (= toezegging van het recht om een in een overeenkomst vast te leggen bepaald aantal en type(n) woningen te mogen bouwen). In de onderhandelingen voor de grondaankoop zullen dan namelijk gerichte afspraken gemaakt zijn met betrekking tot de ontwikkeling, waardoor de gemeente niet meer geheel de vrije hand heeft voor het voeren van eigen beleid. Het bouwclaimmodel lijkt echter ook sterk op actief grondbeleid, omdat de gemeente grondeigenaar wordt en nog steeds zelfstandig de grondexploitatie voert, waardoor de gemeente onder andere het kostenverhaal, de kwaliteit en de openbare voorzieningen zelf in de hand heeft.

### **Bijlage 3 Grondexploitatiewet**

#### *Het stelsel van kostenverhaal/verevening bij particuliere grondexploitatie*

De nieuwe wet kent een regeling voor vrijwillige overeenkomsten met financiële afspraken bij grondexploitatie en een publiekrechtelijk afdwingbare regeling van kostenverhaal. Uitgangspunt in de Grondexploitatiewet is dat gemeente en marktpartij bij een locatie-ontwikkeling "om de tafel gaan zitten" en in een overeenkomst op vrijwillige basis afspraken maken over kostenverhaal en verevening.

Het opnemen van criteria voor kostenverhaal in een exploitatieverordening is in het wetsvoorstel niet meer verplicht. Dit betekent dat de huidige jurisprudentie omtrent het niet volgen van de exploitatieverordening in een ander licht komt te staan.

Voor het geval een gemeente niet met alle bij de grondexploitatie betrokken partijen tot een vergelijk in een overeenkomst kan komen, voorziet de wet in de mogelijkheid voor een gemeente om een exploitatieplan op te stellen en kostenverhaal publiekrechtelijk af te dwingen.

#### *Het stelsel van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie*

De Grondexploitatiewet heeft een ruimere strekking dan alleen de financiën bij locatieontwikkeling: de wet geeft tevens de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen:

- a. eisen met betrekking tot de aanleg van de openbare ruimte en nutsvoorzieningen (vast te leggen in het exploitatieplan).
- b. Eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën (vast te leggen in het bestemmingsplan of projectbesluit).

#### *Grondexploitatiewet en gevolgen voor de gemeentelijke werkwijze en organisatie*

De Grondexploitatiewet biedt een bredere basis voor vrijwillige privaatrechtelijke afspraken over kostenverhaal en verevening. Dit betekent dat mogelijkheden om vrijwillige afspraken te maken tussen marktpartijen en gemeenten verruimd zijn.

De positie van de exploitatieverordening is gewijzigd. Het inhoudelijke kader voor kostenverhaal uit deze oude exploitatieverordening is niet meer verplicht. Enerzijds was dit aanleiding om de gemeentelijke exploitatieverordening eventueel te herzien. Anderzijds betekent het ook dat afspraken die voor 1 juli 2008 misschien niet binnen de kaders van de oude exploitatieverordening pasten, wellicht wel binnen de normen van de Grondexploitatiewet passen. Gezien de ruimere toepassingsnormen van de Grondexploitatiewet en de risico's die verbonden zijn aan het niet juist toepassen van de oude exploitatieverordening is er in Maasdriel voor gekozen om vooralsnog geen nieuwe exploitatieverordening op te stellen voor de plannen die na 1 juli 2008 in procedure gaan.

#### *Exploitatieplan en exploitatie-opzet*

Wanneer op een locatie met privaatrechtelijke afspraken niet met alle partijen een akkoord wordt bereikt over kostenverhaal of locatie-eisen, moet de gemeente besluiten een exploitatieplan op te stellen. In het exploitatieplan bepaalt de gemeente welke kosten worden toegerekend aan het plangebied en welke locatie-eisen worden gesteld. Dit exploitatieplan is in het Nederlandse ruimtelijk bestuursrecht een nieuwe plansoort. Het vinden van een goede vorm voor het exploitatieplan, het leren werken met nieuwe mogelijkheden, maar ook met de wettelijke eisen aan het plan en het zoeken van de juiste samenhang en verdeling tussen exploitatieplan en bestemmingsplan, zal de nodige inzet vergen. Zo stelt de wet eisen aan de wijze waarop onder deze wet een exploitatieopzet wordt vorm gegeven. Een ander belangrijk punt van aandacht is dat tegen een vast te stellen exploitatieplan ook beroep bij de bestuursrechter mogelijk is.

#### *Uitgiftecategorieën*

De Memorie van Toelichting (MvT) bij de Grondexploitatiewet zegt dat gemeenten in het bestemmingsplan de mogelijkheid zouden moeten hebben om eisen te stellen ten aanzien van het realiseren van sociale woningbouw en van de realisering van woningen onder 'particulier opdrachtgeverschap'. De MvT hier over: 'Om haar keuzes op dit terrein te onderbouwen zal de gemeente het beleid veelal in een volkshuisvestingsnota vastleggen, met zo mogelijk percentages voor verschillende locaties of type locaties'. Vervolgens is een vertaalslag naar de locatie nodig, waarna bij de verkaveling op een kaart de kavels voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap worden aangegeven. Deze eisen zijn echter niet alleen voor de betreffende

eigenaren in een gebied, maar ook voor eigenaren in andere locaties en voor woningzoekenden van belang. Voor zover de nieuwe Grondexploitatiewet en de Wro het toelaat pleit het ervoor de eisen op te nemen in een bestemmingsplan. Dit biedt ruime mogelijkheden aan inwoners om hun zienswijze naar voren te brengen en biedt rechtsbescherming aan alle belanghebbenden. Bovendien wordt de rechtsbescherming tegen de grondexploitatie regeling enigszins ontlast, omdat derden-belanghebbenden daar dan niet meer tegen in het geweer hoeven te komen. Een ander voordeel is dat een gemeente die alleen de woningbouw categorieën wil regelen niet per se het kostenverhaalsinstrument hoeft te gebruiken. Verder biedt opname in het bestemmingsplan een steviger basis voor een eventuele onteigening.

Het is verder, aldus de MvT, mogelijk dat de regering bij Algemene maatregel van Bestuur (AmvB) eisen stelt inzake particulier opdrachtgeverschap. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het particuliere opdrachtgeverschap.

#### *Wijze van toerekenen en criteria voor afdwingbaar kostenverhaal*

Kosten die de gemeente maakt voor een locatie kunnen alleen afdwingbaar in rekening worden gebracht wanneer ze binnen 3 criteria vallen: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

**Profijt:** De grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.

**Proportionaliteit:** Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld. Naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten. De bestaande bebouwing wordt niet in het afdwingbare kostenverhaal volgens het exploitatieplan betrokken. Voor zover voorzieningen wel worden aangelegd ten behoeve van bestaande bebouwing, kunnen de voorzieningen voor dat gedeelte niet in rekening worden gebracht bij het nieuwe exploitatiegebied. Bij het verdelen van kosten over de kavels in het exploitatiegebied kan rekening worden gehouden met de verschillende uitgifte categorieën in het gebied. Aan elke uitgifte categorie kan een wegingsfactor worden toegekend, zodat bijvoorbeeld voor kavels voor sociale woningbouw minder wordt afgedragen aan kostenverhaal dan voor woning voor de marktsector. Een helder beleid over uitgifte categorieën kan bijdragen aan de onderbouwing van de toekenning van wegingsfactoren in een concreet geval.

**Toerekenbaarheid (causaliteit):** Er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan.

#### *Exploitatiegebied*

De Grondexploitatiewet kent het begrip exploitatiegebied. In de MvT is daarover gezegd: "Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen". Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijks karakter hebben en die aan de rand van het gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse elementen. Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.

Voor gemeentegrensoverschrijdende locaties maakt de wet het mogelijk te werken met een intergemeentelijk exploitatieplan.

#### *Kostensoortenlijst*

Afdwingbaar kostenverhaal kan in het systeem van de Grondexploitatiewet alleen betrekking hebben op kosten die zijn genoemd op de kostensoortenlijst die bij AMvB zal worden vastgesteld. Het belangrijkste verschil met het oude regiem van kostenverhaal is dat op grond van de kostensoortenlijst meer kosten kunnen worden verhaald. Het maakt een einde aan alle juridische discussies of bepaalde kosten nu wel of niet kunnen worden verhaald.

### *Afwentelen planschade*

In de Wro is een bepaling opgenomen met betrekking tot het afwentelen van planschade op de initiatiefnemer van een bestemmingswijziging. Met de Grondexploitatiewet komt echter ook de mogelijkheid om planschade op te nemen als afdwingbaar te verhalen kostenpost in een exploitatieplan.

### *Planning onderhandelingsproces en publiekrechtelijke beslismomenten*

De Grondexploitatiewet biedt een uitgewerkt stelsel voor zowel privaatrechtelijke afspraken als afdwingbare publiekrechtelijke regels. Het publiekrechtelijke spoor van het kostenverhaal is aanvullend en werkt als stok achter de deur. Formeel is er sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Als de gemeente er niet in slaagt om met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, dan moet de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is. Zijn het kostenverhaal en de locatie-eisen al verzekerd dan zal de gemeente afzien van het publiekrechtelijke instrumentarium.

Er is dus een grote samenhang tussen bestemmingsplan en exploitatieplan.

Dit geheel kan betekenen dat het proces met alle partijen rondom een locatie-ontwikkeling op onderdelen anders verloopt en dat bij het kiezen van het moment voor een bestemmingsplan ook het nieuwe stelsel van de wet in de gaten moet worden gehouden.

### *Rechtsbescherming, rechters, overgangssituaties en jurisprudentie*

De Grondexploitatiewet maakt beroep tegen een exploitatieplan mogelijk bij de bestuursrechter. Samen met de nieuwe planvormen en criteria voor privaatrechtelijk en publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal zal dit ongetwijfeld leiden tot de nodige nieuwe jurisprudentie. De oude jurisprudentie inzake kostenverhaal via de exploitatieverordening en baatbelasting zal voorlopig zijn relevantie behouden: voor overeenkomsten die nog onder het oude regime vallen, blijft de jurisprudentie van de Hoge Raad in ieder geval relevant.

De baatbelasting blijft als instrument gewoon bestaan, omdat het immers gewenst kan zijn om de kosten van voorzieningen te verhalen op bestaande bebouwing (denk aan de nieuwe inrichting van een winkelstraat).

### *Transparantie*

De Grondexploitatie heeft onder andere tot doel om meer transparantie te brengen in het kostenverhaal op bouwlocaties. De kostensoortenlijst en de criteria die wettelijk worden geregeld zijn hiervoor het belangrijkste onderdeel, omdat hiermee de grenzen van afdwingbaar kostenverhaal worden aangegeven. Een ander belangrijk aspect is de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen het exploitatieplan. Ook tegen de weigering een bestemmingsplan vast te stellen of te wijzigen staat in de Wro beroep open bij de rechter (de beslissing wordt van de zogenaamde negatieve lijst gehaald). Een gemeente die zijn planologische bevoegdheden als onderhandelingsinstrument hanteert, zal ook weigeringen goed moeten onderbouwen.

Ten slotte bestaat de mogelijkheid dat kostenverhaal bij de bouwvergunning op basis van het exploitatieplan en kostenverhaal in een private overeenkomst in één en dezelfde gemeente met elkaar worden vergeleken, ook door de rechter. Al deze elementen eisen dat de gemeente meer transparant gaat werken.