

Bijlage

Toelichtingen nota Grondbeleid



2023-039654
april 2024

gemeente **Overbetuwe**



Inhoud

Toelichtingen bij hoofdstuk 3 - De integrale afweging	3
Toelichtingen bij hoofdstuk 5 - Kaders en toepassing in de praktijk	5
Verwervingen	5
Gronduitgifte	5
Grondprijzen	7
De verschillende mogelijkheden voor samenwerking	8

Dit document is de bijlage die hoort bij de de Nota Grondbeleid Overbetuwe, versie 24 april 2024

Deze toelichting nota grondbeleid is opgesteld door Guido Mertens Advies in opdracht van en in samenwerking met de gemeente Overbetuwe.

Toelichtingen bij hoofdstuk 3 - De integrale afweging

Hoofdstuk 3 van de nota gaat over de integrale afweging.

In figuur 6 zijn een aantal geldstromen opgenomen die onderdeel kunnen zijn van de financiële businesscase bij een gebiedsontwikkeling. Deze geldstromen worden hier verder toegelicht:

- **De grondexploitatie** is een belangrijk instrument bij de financiële sturing van een gebiedsontwikkeling, waarbij de gemeente grondeigendom heeft of verkrijgt. Het proces omvat de inkoop, het bouw- en woonrijp maken, de (ambtelijke) proceskosten en de opbrengsten uit uitgifte van de voor een ontwikkeling uitgeefbare grond. De grondexploitatie bij een gebiedsontwikkeling kan zowel met een financieel voordelig als nadelig resultaat afgesloten worden.
- **Kostenverhaal.** Als we de (grond)ontwikkeling door andere ontwikkelende partijen laten uitvoeren, dan zullen de hierboven genoemde financiële gevolgen voor hun rekening komen. De kosten die wij als gemeente maken om het plan te beoordelen en om planologisch medewerking te verlenen gaan wij, conform wettelijke voorschriften, verhalen op de ontwikkelende partijen. Voor de gemeente zijn de financiële gevolgen van de ontwikkeling dan ook gelijk aan het resultaat van het kostenverhaal. In principe kan dit resultaat maximaal budgettair neutraal zijn. Maar het is ook mogelijk dat we niet alle kosten kunnen verhalen of zelf een (financiële) bijdrage moeten leveren om te bewerkstelligen dat de maatschappelijke doelen worden gerealiseerd.
- Als er ook gemeentelijk vastgoed in een ontwikkeling is opgenomen dan hoort de ontwikkeling hiervan eveneens tot de directe financiële gevolgen ervan. Afhankelijk van wat met het vastgoed gebeurt, moeten we kijken naar de boekwaarde, de verkoopopbrengst, de (verbouw- of sloop-)kosten en de invloed op de kapitaal- en exploitatielasten. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een pand waarvan we eigendom dat zijn gebruiksfunctie verliest gesloopt wordt voor een nieuwe ontwikkeling: de mogelijke huidige **waarde maatschappelijk vastgoed** moet dan worden afgewaardeerd en dat resulteert tot vrijval van **kapitaallasten** en andere exploitatielasten van het pand.
- **Subsidies/bijdragen van derden.** Mogelijk dat derden (privaat en andere overheden) financieel willen bijdragen in de vorm van subsidies, cofinanciering of gebieds- of gebouwexploitatiebijdragen.
- De wijziging in de kosten van **beheer en onderhoud van de openbare ruimte**. Hiervoor vergelijken we de kosten voor de ontwikkeling met de kosten na de ontwikkeling.
- Indien bij een herstructurering **bestaande infrastructuur** wordt vervangen, dan kunnen we mogelijk gebruik maken van een budget dat daarvoor beschikbaar is.

In figuur 7 is het schema over de integrale beoordeling en de mogelijke besluiten opgenomen. De mogelijke besluiten in dit overzicht worden hier verder toegelicht:

- **Afwijzen:** De integrale beoordeling laat zien dat de maatschappelijk impact niet het vereiste minimale rendement haalt, bijvoorbeeld als het strijdig is met ons beleid. Daarvan kan ook sprake zijn als er al voldoende soortgelijke plannen zijn, waardoor al voldaan wordt aan de ambities. Ook kan het zijn dat het maatschappelijk rendement dat behaalt kan worden te beperkt is om een eventueel negatieve financiële businesscase (als geheel of in de grondexploitatie/kostenverhaal afzonderlijk) te rechtvaardigen. Als we dan geen mogelijkheden zien om het plan te herzien, wijzen we het (definitief) af.
- **Herzien:** Ook hier is in eerste instantie sprake van een negatieve integrale beoordeling. Als we echter wel mogelijkheden zien om voor het plan op andere wijze een positieve integrale beoordeling te verkrijgen, dan kan het plan herzien worden waarna we het opnieuw integraal beoordelen. We geven bij de afwijzing dan aan wat nodig is voor een positieve beoordeling. Dat kunnen inhoudelijke wijzigingen zijn die het plan maatschappelijk en/of financieel verbeteren of het kan zijn dat we het plan liever op een andere locatie ontwikkeld zien worden en gaan daarover in gesprek.

- **Optimaliseren:** De integrale beoordeling is positief over de ontwikkeling. We zien echter mogelijkheden om het resultaat verder te optimaliseren. Die optimaliseringsmogelijkheden zouden kunnen zijn:
 - o Een belangrijk maatschappelijk thema (voortvloeiend uit de aanleiding om tot de ontwikkeling te komen) kan of moet meer maatschappelijk rendement opleveren.
 - o We kunnen financieel rendement verbeteren in een plan waar we verwachten dat het meer maatschappelijk rendement oplevert dan vanuit de aanleiding nodig is.
- **Uitwerken/uitvoeren:** Indien een plan een positieve integrale beoordeling krijgt en er geen optimaliseringsmogelijkheden worden gezien, dan kunnen we het plan verder uitwerken, samenwerkingsstrategie bepalen, vaststellen en (laten) uitvoeren.

Toelichtingen bij hoofdstuk 5 - Kadasters en toepassing in de praktijk

Verwervingen

In de nota worden de mogelijkheden voor het verwerven van een locatie benoemd. De vier genoemde instrumenten worden hier nader toegelicht.

Minnelijke grondverwerving: We gaan eerst met de eigenaar van de gronden in gesprek om de mogelijkheden en voorwaarden tot aankoop daarvan door de gemeente te bespreken. Het gaat hier om een vrijwillige en ongedwongen verkoop van grond waarbij de gemeente als private partij concurrerend aan de markt deelneemt. Parallel aan de minnelijke verwerving kunnen we ook de instrumenten voorkeursrecht en onteigening inzetten.

Voorkeursrecht: De wet geeft gemeenten de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. Dit is geregeld in het aanvullingsspoor grondeigendom van de Omgevingswet. Op deze manier kunnen we eigendomsverhoudingen in een plangebied bevroren. Als we een voorkeursrecht vestigen op een locatie, kunnen eigenaren de locatie alleen verkopen als zij die eerst aanbieden aan de gemeente. Dit instrument gaat grondspeculatie tegen. Het is functioneel als we plannen hebben om een locatie te ontwikkelen waar we zelf graag directe invloed willen uitoefenen. Het geeft ons vanwege het publiek belang de kans om een betere positie in te nemen ten opzichte van private ontwikkelende partijen. Het is daarmee een belangrijk instrument om zelf onze eigendomspositie te versterken.

Onteigening: Onteigenen is één van de zwaarste instrumenten die we kunnen inzetten. Het is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. De onteigende partij ontvangt hiervoor een vergoeding op basis van volledige schadeloosstelling. Onteigenen is alleen mogelijk als dit echt noodzakelijk is (algemeen belang, noodzaak en urgentie). Ook de onteigening is wettelijk geregeld in het aanvullingsspoor grondeigendom van de Omgevingswet.

Kavelruil: Dit is een vorm van gebiedsinrichting waarbij minimaal 3 partijen vrijwillig hun onroerende zaken ruilen. In een kavelruilovereenkomst leggen zij de nieuwe verdeling van onroerende zaken (al dan niet met compensatie) vast. De inschrijving in de openbare registers van de kavelruilakte daarna leidt tot de gewenste eigendomsoverdracht. (bron: website Informatiepunt Leefomgeving; regelgeving > omgevingswet > introductie > totstandkoming).

Gronduitgifte

In de nota is benoemd dat er bij gronduitgifte vier strategische keuzes te maken zijn. Ze worden hieronder nader toegelicht. Bij deze keuzes is er geen vaste volgorde. Wel is het zo dat alle vier de keuzes in ieder geval terugkomen in het proces.

Keuze 1: Uitgifte in huidige bestemming of na bestemmingswijziging

We kunnen grond in de huidige bestemming uitgeven. De ontwikkelende partijen moeten dan het ontwikkelrisico oppakken om met plannen voor een gebiedsontwikkeling komen waarvoor de gemeente de bestemming wil wijzigen. Dit zou met name een overweging kunnen zijn bij ontwikkelingen waar we met zeer betrokken derden te maken hebben in combinatie met een voorkeursrol van een faciliterende grondproductie.

We kunnen echter ook zelf de wijziging van de bestemming verzorgen op basis van de beoogde maatschappelijke doelen en de bijbehorende ruimtelijke programmering. We nemen hierover een besluit na zorgvuldig doelen en ontwikkelmogelijkheden te hebben afgewogen.

Keuze 2: Uitgifte als ruwe bouwgrond of als bouwrijpe grond.

We kunnen de grond in de huidige staat uitgeven. Dat noemen we ruwe bouwgrond. De private ontwikkelpartij die de grond afneemt moet die dan zelf bouw- en woonrijp maken. We kunnen dit ook zelf al doen. Uiteraard hangt de opbrengstpotentie van de grond nauw met deze keuze samen en worden de kosten, die de markt maakt als zij zelf de grond nog bouw- en woonrijp moeten maken, verrekend met de gronduitgifteprijs. We moeten hierbij wel goed letten op de fiscale gevolgen en op de aanbestedingswetgeving.

Fiscaal gezien is er een belangrijk verschil tussen de levering van ruwe bouwgrond of bouwrijpe grond. Als de bouwgrond nog bouwrijp gemaakt moet worden (en er dus nog geen werkzaamheden hebben plaats gevonden), is uitsluitend overdrachtsbelasting van toepassing. Zodra de grond bewerkt is (handelingen die kunnen worden beschouwd als activiteiten behorende tot bouwrijp maken), wordt de kavel fiscaal gezien als een nieuw vervaardigd product, waarover omzetbelasting verschuldigd is. Voor zo'n bewerking is overigens niet veel nodig; het aanleggen van een ontsluiting is al voldoende hiervoor.

De aanbestedingswetgeving kan verder een rol spelen als de grondverkoop gepaard gaat met de gelijktijdige verstrekking van een of meer aanbesteding plichtige overheidsopdrachten. Dit kunnen reguliere overheidsopdrachten (tegenprestatie van ons is betaling) en concessieopdrachten (tegenprestatie voor de uitvoering van het werk of de dienst bestaat uit het verlenen van een exploitatierecht) zijn die voldoen aan de drie cumulatieve voorwaarden:

1. Wij ontvangen van een opdrachtnemer een prestatie, waar wij een betaling of exploitatierecht voor verstrekken.
2. De prestatie die we geleverd krijgen moet voor ons een economisch belang hebben (doordat we eigenaar worden van een werk of dat we financieel voor- of nadeel kunnen hebben bij het toekomstig gebruik van een werk).
3. We kunnen de opdrachtnemer direct of indirect verplichten tot uitvoering van de prestatie die we geleverd moeten krijgen.

Keuze 3: Uitgifte in volle juridische eigendom (verkoop) of gebruik (erfpacht).

Dit is misschien wel de meest strategische keuze die we moeten maken bij de uitgifte van grond. Als we de grond in volle juridische eigendom uitgeven, dan geven we daarmee een positie uit handen die we nu hebben. Dat hoeft niet bezwaarlijk te zijn als we er van uit kunnen gaan dat de grond naar een bestemming en gebruik verandert die, zoals we nu kunnen vooruitzien, toekomstig niet opnieuw zal wijzigen. Er kunnen echter diverse redenen zijn waarom we de regie willen houden op (het gebruik van) de grond. Het is mogelijk dat we niet zeker zijn van het duurzaam toekomstig gebruik of dat er sprake is van maatschappelijke gronduitgiftes (bepaalde categorieën woonvormen voor verschillende maatschappelijke doelgroepen). Mogelijk zijn er ook nog andere redenen waarom we de regie willen houden op (het gebruik van) de grond.

In al die gevallen kunnen we kiezen voor uitgifte van grond in erfpacht¹ en/of via het vestigen van een opstalrecht². Een andere mogelijkheid die we hebben is om de gronden te verhuren of in bruikleen te geven. Deze vorm van uitgifte is meer tijdelijk van aard en is met name interessant wanneer we relatief snel weer over de grond willen beschikken (bijvoorbeeld omdat de grond onderdeel wordt van een ontwikkeling met definitieve bestemming).

¹ Erfpacht is het recht om een stuk grond en de woonruimte daarop te gebruiken. De grond met daarop de opstallen blijft eigendom van de gemeente.

² Door het opstalrecht is de koper eigenaar van de opstallen en blijft de gemeente eigenaar van de grond. Bij het einde van de erfpacht eindigt ook het daaraan gekoppelde opstalrecht, waardoor de gemeente ook eigenaar van de opstallen wordt, waarvoor we in beginsel de waarde van de opstallen vergoeden.

Keuze 4: Selectie van de partij waar grond aan wordt uitgegeven door een-op-een selectie of via openbare selectieprocedure³

Voorheen was het bij veel gemeenten gebruikelijk om onroerende zaken één op één te gunnen aan een marktpartij. Door het Didam-arrest van de Hoge Raad worden hier strengere eisen aan gesteld zodat aan (potentiële) kopers gelijke kansen geboden worden. Dit geldt indien voor het realiseren van een vastgoed- of gebiedsontwikkeling gronduitgifte (zowel bij koop als bij erfpacht) door de gemeente noodzakelijk is maar dit geldt ook bij huur- en bruikleenovereenkomsten die we sluiten.

Onroerende zaken van de gemeente kunnen op twee manieren worden uitgegeven aan een partij:

1. Eén-op-één-gunning indien sprake is van objectieve, toetsbare en redelijke criteria en deze op de juiste manier zijn gepubliceerd.
2. Door middel van een openbare selectieprocedure.

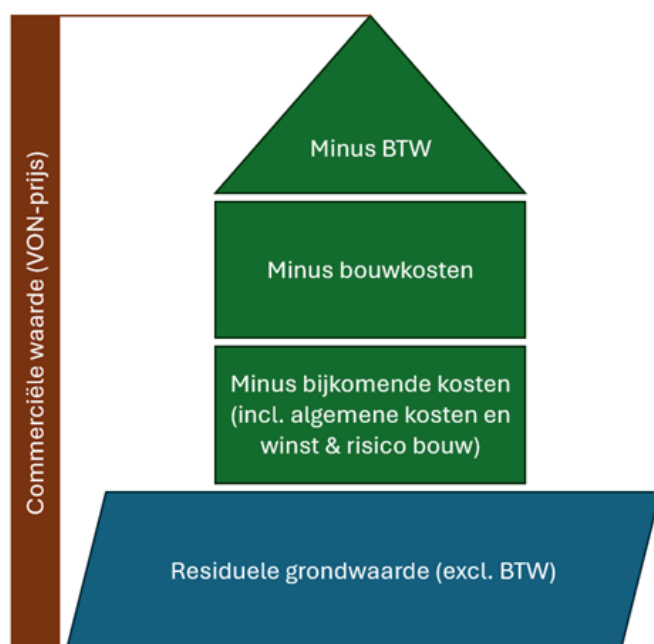
In 2023 heeft het college het uitgifteprotocol vastgesteld. Daarin staat beschreven hoe we met de verschillende manieren van gronduitgifte omgaan.

Grondprijzen

In de nota grondbeleid is in paragraaf 5.2.2 aangegeven welke methode de gemeente Overbetuwe gebruikt per gronduitgiftecategorie. Hieronder volgt een toelichting op de gebruikte residuele en comparatieve grondwaardemethode.

Residuele grondwaardemethode

De residuele grondwaardemethode is een veel gebruikte methode om tot een marktconforme grondprijs te komen. De grondprijs is afhankelijk van de waarde wat er op die locatie gerealiseerd kan worden. De grondprijs, het residu, wordt berekend door de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed te verminderen met de verwachte bouwkosten (kosten van tekenen en ontwerp, bouw, bijkomende kosten, winst en risico bouw) van dat vastgoed. Die inschattingen kunnen zowel aan de hand van referentiegetallen uit verschillende bronnen worden gedaan als via taxatie door een onafhankelijke makelaar. Wij gebruiken deze methode bij projectmatige woningbouw in de vrije sector en bij de uitgifte van grond ten behoeve van kantoren, winkels en horeca.



Comparatieve grondwaardemethode

De comparatieve grondwaardemethode wordt ook wel de vergelijkende methode genoemd. Het is een veel gebruikte en relatief eenvoudige waarderingsmethode. De waarde kan door een taxateur worden vastgesteld. We vergelijken de koop- of gronduitgifteprijs die gehanteerd worden met vergelijkbare kavels in direct omliggende of anderszins vergelijkbare gemeenten en projecten. De omstandigheden moeten daarbij zoveel mogelijk vergelijkbaar zijn. We gebruiken deze methode bij projectmatige woningbouw in de betaalbare sector, bij vrije kavels voor woningbouw, bij bedrijventerreinen, maatschappelijke voorzieningen en gebouwde nutsvoorzieningen.

³ Bron: Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte)beleid, uitgave van BZK, NEPROM, VNG en VvG.

De verschillende mogelijkheden voor samenwerking

In onderstaande tabel worden de verschillende mogelijkheden voor samenwerking binnen de rol van initieërend ontwikkelaar toegelicht.

Instrumenten voor de gemengde grondproductierol	
Bouwclaim	Eigenaren verkopen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mogen terugkopen zodat zij kunnen bouwen. Het bouwprogramma en kwaliteitseisen wordt veelal al in de voorwaarden opgenomen. Deze samenwerkingsvorm zit dicht tegen actieve grondproductie aan en kan met name een uitkomst zijn als er relatief veel private partijen zijn en we zelf meer regie willen voeren.
Joint Venture via entiteit	De kern van de samenwerking is dat de grondontwikkeling en -uitgifte via een gezamenlijke nieuwe onderneming plaats vindt. Dit wordt vaak een grondexploitatie-maatschappij (GEM) genoemd. Die treedt dan als uitvoerend orgaan op. De samenwerking kan in verschillende entiteitsvormen plaats vinden. Bij deze samenwerkingsvorm worden kennis, kapitaal en grondposities samengebracht en gedeeld en ze zijn daarom vooral interessant bij grotere en complexe ontwikkelingen. Aandachtspunt bij deze samenwerkingsvorm is de flexibiliteit bij lange samenwerkingen.
Joint Venture via overeenkomst	Deze samenwerkingsvorm gaat niet via een nieuwe entiteit maar wordt via een samenwerkingsovereenkomst geregeld. De samenwerking is vormvrij en kan dus op maat worden ingericht en vastgelegd. Ook hier is de flexibiliteit bij lange samenwerkingen een aandachtspunt.
Concessiemodel	Bij deze vorm van samenwerking beperken we ons tot het vooraf stellen van een aantal publiekrechtelijke heldere, duidelijke en overzichtelijke randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt de hele planontwikkeling aan de andere partijen overgelaten. Deze vorm zit dicht tegen faciliterend grondbeleid aan. Dit model lijkt vooral een hulpmiddel bij relatief eenvoudige gebiedsontwikkelingen met een beperkt aantal betrokken partijen, een niet te lange doorlooptijd en verschillende functies. Bovendien vraagt dit model om veel vertrouwen in de realisatie van de gewenste doelen door de andere partijen.
Een mix van samenwerkingsstrategieën kan zeker bij grote ontwikkelingen goed werken. Door de totale ontwikkeling in kleinere, logische fases te knippen waarin de samenwerking telkens uitgewerkt wordt, kan voorkomen worden dat de voorbereiding te lang duurt en dat de uitvoering niet flexibel genoeg is.	

Tabel: Overzicht van instrumenten voor samenwerking binnen de rol van initieërend ontwikkelaar.



Dorpsstraat 67
6661 EH Elst
Postbus 11
6660 AA Elst
telefoon 14 0481

info@overbetuwe.nl
www.overbetuwe.nl