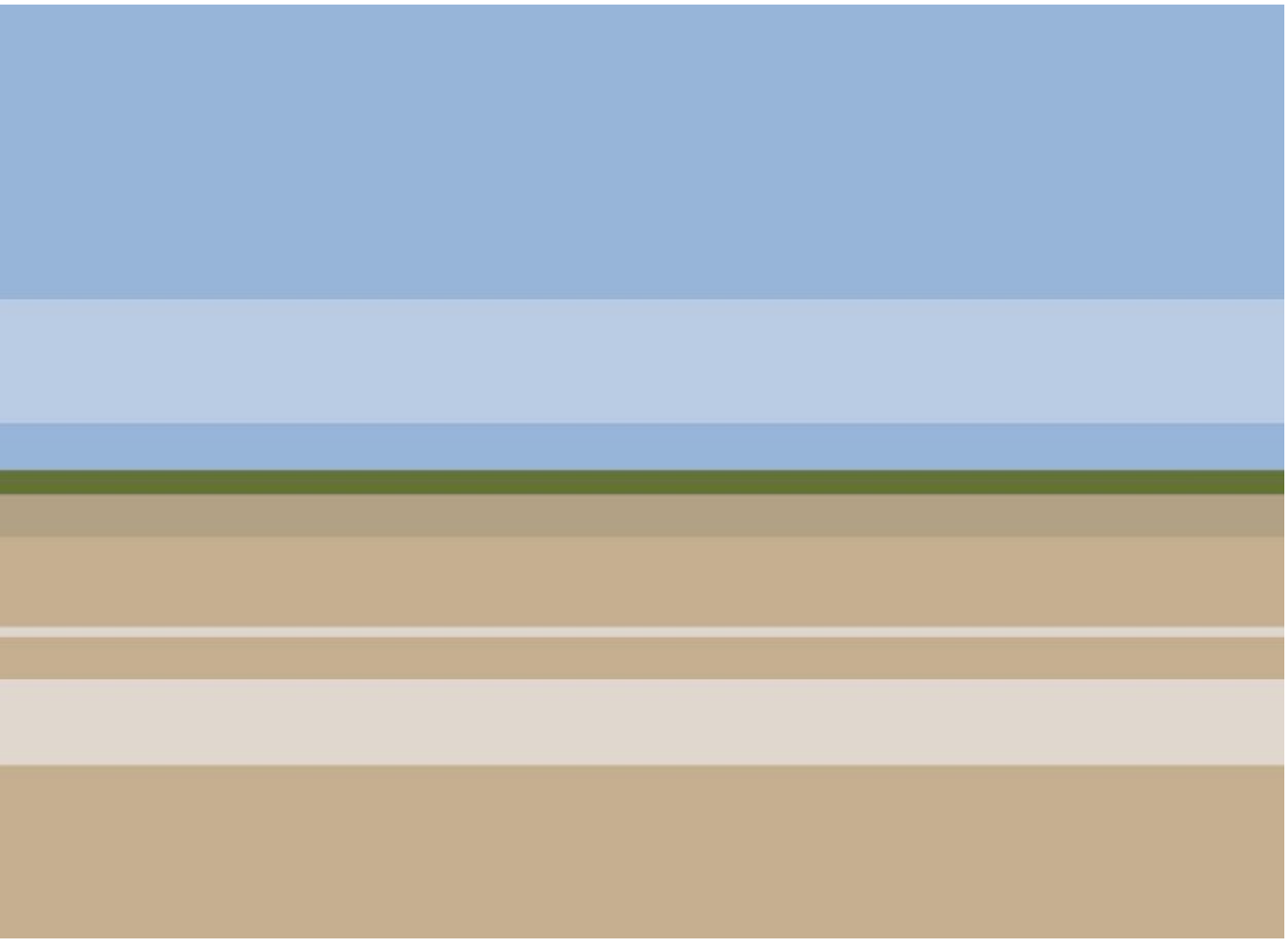
Gemeente Texel

.txl

Nota Grondbeleid

met en voor elkaar



Gemeente Texel

Grondzaken
April 2023
Zaaknummer

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4

2. Grondbeleid van de gemeente Texel 5

2.1. Actief 5
2.2. Faciliterend 5
2.3. Tussenvormen 5
2.4. Keuze grondbeleid 7

3. Organisatie grondbeleid 9

4. Instrumenten grondbeleid 11

4.1. Inleiding 11
4.2. Verwerving 11
4.3. Tijdelijk beheer 13
4.4. Uitgifte 13
4.5 Grondprijzen 14
4.6 Kostenverhaal 16

5. Beheersing en verantwoording 18

5.1. Grondexploitaties 18
5.2. Risicomanagement 19

Bijlage 1: huidige wet- en regelgeving 20

Bijlage 2: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom 23

1. Inleiding

Grondbeleid is een belangrijk middel om ruimtelijke ambities te realiseren. Grondbeleid is dan ook geen doel op zich, maar omvat een instrumentarium om (ruimtelijke) doelen op bijvoorbeeld het gebied van wonen, werken, maatschappelijk en onderwijs te behalen. De gemeente heeft zelf de keuze om zich meer actief te gedragen en gronden zelf te verwerven en te ontwikkelen, of juist een meer faciliterende en ondersteunende rol op te pakken. Die keuze wordt vastgelegd in deze nota Grondbeleid. Het huidige grondbeleid staat in basis beschreven in de notitie Grondbeleid 2009-2012 en is verder uitgewerkt in de paragraaf Grondbeleid in de programmabegroting en in een aantal beleidsregels ('uitgifte grond in erfpacht gemeente Texel' en 'wanneer ben je enige serieuze gegadigde voor verkoop snippergroen/restgrond?'). De huidige nota is verouderd en niet voldoende geconsolideerd. Ook is gebiedsontwikkeling sinds de vaststelling van de vorige nota sterk veranderd. Dit komt onder andere door nieuwe wet- en regelgeving, waaronder de komst van de Omgevingswet. Omdat de Omgevingswet op het moment van schrijven nog niet in werking is getreden, wordt deze in bijlage 2 separaat behandeld. Tot slot sluit de vorige nota niet meer voldoende aan bij de huidige uitvoering van het grondbeleid. Dit alles geeft aanleiding voor een nieuwe nota Grondbeleid.

Deze nota heeft de volgende doelstellingen:

- Het bieden van een integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat de gemeente een gereedschapskist heeft met financiële en juridische instrumenten. In deze nota worden keuzes gemaakt over hoe de gemeente die instrumenten inzet en met welke doeleinden. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht.
- Het stellen van kaders: Voor alle onderwerpen in deze nota worden keuzes gemaakt. De nota vormt daarmee een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur zoveel mogelijk voorkomen. De vastlegging van dit kader geeft invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad ten opzichte van het college heeft.
- Transparantie: Zowel intern als extern is door middel van deze nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waardoor de gemeente transparant en consequent handelt.

2. Grondbeleid van de gemeente Texel

De gemeente begeeft zich op de grondmarkt om beleidsdoelen te realiseren, zoals op het gebied van wonen, werken, maatschappelijk en onderwijs. Grondbeleid is daarmee geen doel op zich, het is ondersteunend aan de beleidsdoelen. In het grondbeleid ligt vast op welke wijze en binnen welke kaders de gemeente zich op de grondmarkt begeeft. De manier waarop gemeenten dat kunnen doen verschilt. In basis zijn er twee hoofdvormen van grondbeleid: *actief* en *faciliterend*. In de praktijk lopen de vormen in elkaar over en zijn er meerdere tussenvarianten denkbaar. Elke vorm heeft voor- en nadelen die hieronder worden benoemd.

2.1. Actief

Bij actief grondbeleid treedt een gemeente actief op in de grondmarkt om beleidsdoelen te realiseren. Ze handelt dan, tot op zekere hoogte, als een private partij. De gemeente koopt gronden en maakt deze bouw- en woonrijp. Daarna worden de gronden bijvoorbeeld door middel van een tender doorverkocht aan ontwikkelaars, een corporatie of particulieren. Die ontwikkelen vervolgens het vastgoed op de gronden. De kenmerken zijn in het kort:

- de gemeente heeft totale regie over de ontwikkeling en kan maximaal sturen op de realisatie, fasering en kwaliteit van het project;
- de gemeente draagt zelf de (financiële) kansen en risico's die horen bij de grondexploitatie; een ontwikkelende partij is verantwoordelijk voor de vastgoedexploitatie;
- bij een grondexploitatie met een positief saldo komt de winst de gemeente ten goede;
- bij een grondexploitatie met een negatief saldo moet de gemeente het verlies dekken.

2.2. Faciliterend

In tegenstelling tot actief grondbeleid gedraagt een gemeente zich bij faciliterend grondbeleid uitsluitend als een publieke organisatie. De gemeente faciliteert dan de markt om beleidsdoelen te realiseren, bijvoorbeeld door het maken of aanpassen van ruimtelijke plannen. De gemeente moet daar kosten voor maken. Die verhaalt ze bij faciliterend grondbeleid op de ontwikkelaar(s) van de locatie. De kenmerken zijn in het kort:

- de gemeente is afwachtend op de markt;
- de gemeente loopt weinig financieel risico;
- voor de regie is de gemeente beperkt tot haar publiekrechtelijke instrumentarium.

2.3. Tussenvormen

Actief en faciliterend grondbeleid zijn de uiterste vormen van grondbeleid. Daartussen zijn meerdere vormen denkbaar. Onderstaand worden enkele voorbeelden gegeven. Deze lijst is niet uitputtend, er zijn meerdere tussenvormen te bedenken.

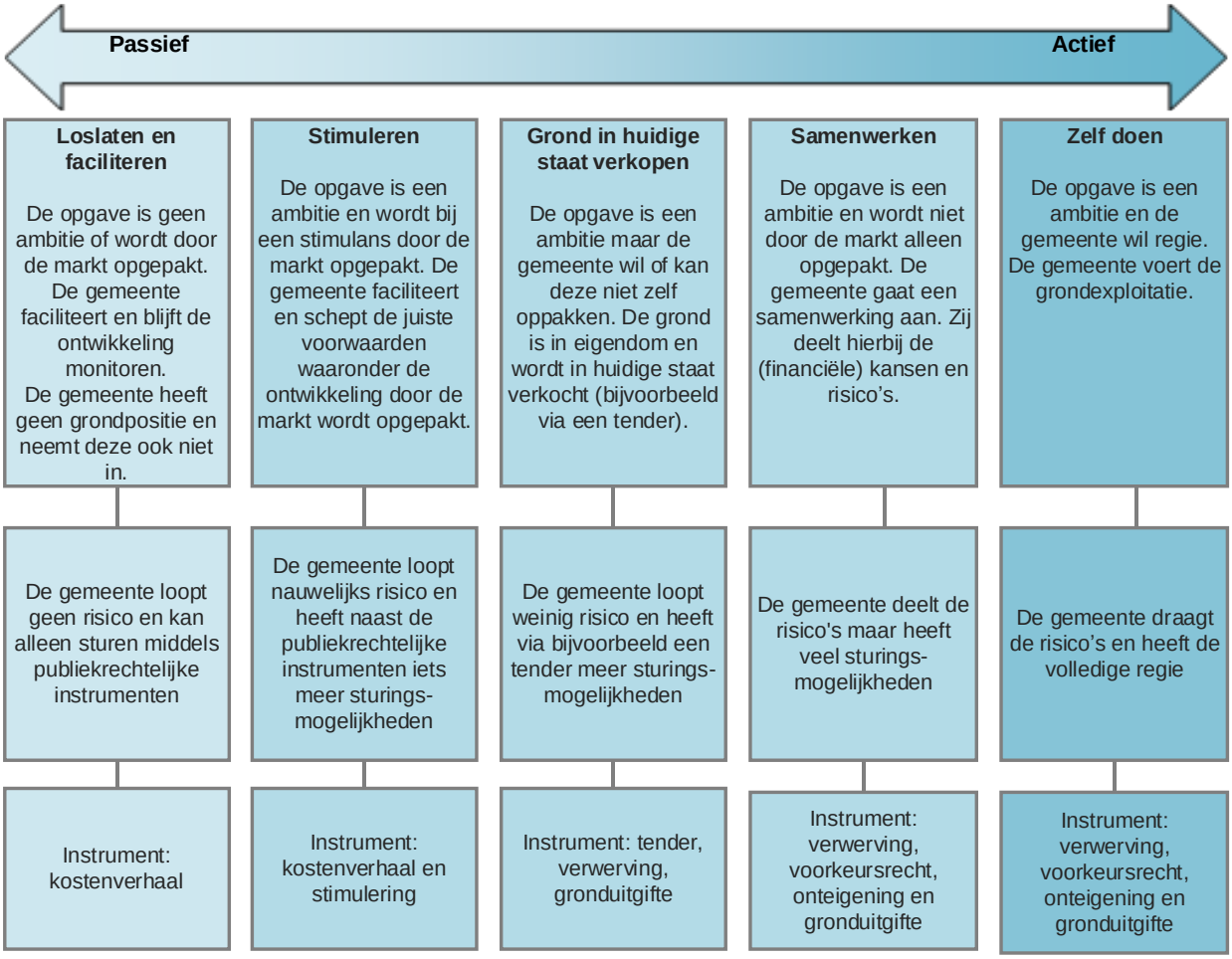
1. De gemeente kan ook een **stimulerende** rol innemen. Daarbij neemt de gemeente geen afwachtende rol aan maar gaat ze actief op zoek naar manieren om marktpartijen te stimuleren een bepaalde ontwikkeling op te pakken. Dat kan bijvoorbeeld met een financiële stimulans, maar ook door simpelweg uitnodigend te zijn en actief met partijen in gesprek te gaan. De gemeente is dan actief bezig met het creëren van de juiste voorwaarden en het zoeken naar de juiste partij om de ontwikkeling mogelijk te maken.

Dit is een meer faciliterende tussenvorm. De gemeente laat de markt ontwikkelen, maar creëert wel de juiste randvoorwaarden.

2. Een meer actieve tussenvorm is mogelijk als de gemeente zelf wel gronden in bezit heeft, maar deze niet zelf wil ontwikkelen. **De gemeente verkoopt dan de grond in huidige staat**, bijvoorbeeld via een tender, aan een partij die niet alleen de vastgoed- maar ook de grondexploitatie uitvoert. Hiermee heeft de gemeente meer regie en sturingsmogelijkheden dan bij faciliterend grondbeleid, maar draagt ze niet de risico's en kansen die horen bij een grondexploitatie. Toch kan de gemeente hier minder sturen op de fasering en uiteindelijke kwaliteit van het project dan bij een puur actief grondbeleid.
3. Een andere tussenvorm is **samenwerken**. Hiervoor kan worden gekozen wanneer blijkt dat een marktpartij een bepaalde ontwikkeling niet zelfstandig wil of kan oppakken en de gemeente geen puur actieve rol wenst te hebben. De gemeente werkt dan samen met de marktpartij aan de ontwikkeling, bijvoorbeeld via een publiek-privaat samenwerkingsmodel (PPS). Het is belangrijk dat hierbij duidelijke afspraken worden gemaakt over regie en risico's.

Bij elke (tussen)vorm van grondbeleid heeft de gemeente diverse grondbeleidsinstrumenten tot haar beschikking. Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente beperkt tot haar publiekrechtelijke grondbeleidsinstrumentarium, met name kostenverhaal. Met kostenverhaal verhaalt de gemeente bij de initiatiefnemer kosten die de gemeente maakt om projecten te faciliteren. Bij een actievere vorm van grondbeleid kan de gemeente zelf gronden verwerven, ontwikkelen en uitgeven. De diverse vormen worden in onderstaand schema samengevat. Links staan de meer passieve vormen van grondbeleid en rechts de meer actieve vormen.

Figuur 1: vormen van grondbeleid

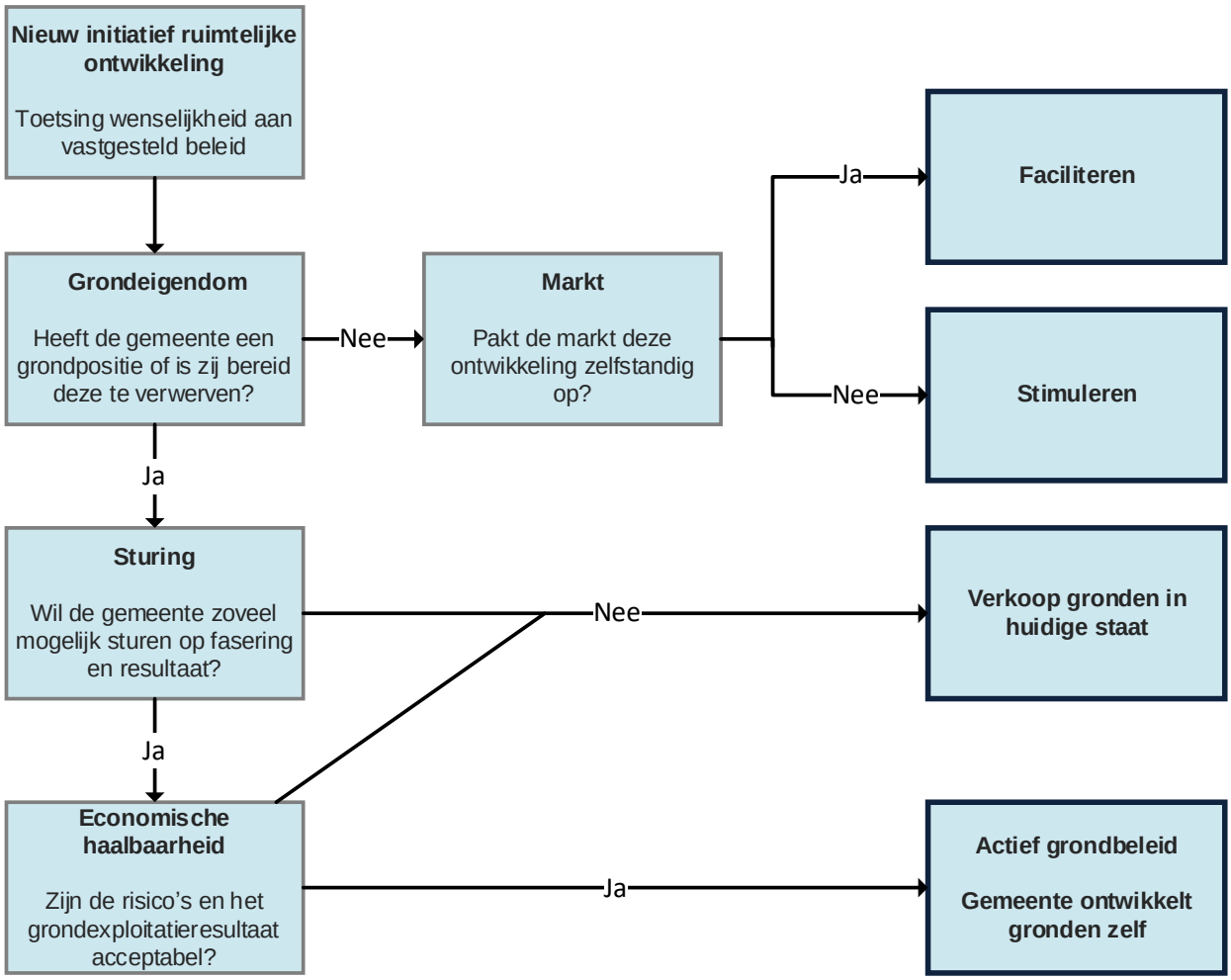


2.4. Keuze grondbeleid

De gemeente Texel wil flexibel kunnen omgaan met de vraagstukken die spelen. De gemeente Texel kiest er daarom voor om situationeel grondbeleid te voeren. Dat betekent dat de gemeente geen voorkeur uitspreekt voor actief of faciliterend grondbeleid, of een van de tussenvormen, maar per situatie kijken wat de best passende vorm is. Om willekeur en ad hoc handelen te voorkomen is het bij situationeel grondbeleid van belang om transparant te zijn over hoe de gemeente tot een bepaalde keuze komt. Er moet van tevoren worden bepaald met welke variabelen de gemeente rekening houdt bij het bepalen van de grondbeleid strategie. Dit zijn in ieder geval:

- de wenselijkheid van het project, hierbij wordt gekeken naar het reeds vastgestelde beleid en de daarin genoemde doelen en ambities van de gemeente;
- de eigendomssituatie van de grond;
- in welke mate sturing op kwaliteit en/of fasering gewenst is;
- de financiële haalbaarheid en de risico's;
- of en hoe de ontwikkeling door de markt wordt opgepakt.

De belangrijkste keuzes staan aangegeven in onderstaand stroomschema:



Er zijn vanzelfsprekend meer variabelen te bedenken die een rol kunnen hebben bij de keuze om meer actief of meer faciliterend grondbeleid te voeren. Als voorbeeld kan een subsidie of ondersteuning anderszins vanuit het rijk of de provincie ervoor zorgen dat de gemeente een project gemakkelijker zelf actief kan oppakken. Ook de ambtelijke capaciteit kan een rol spelen.

In bovenstaand schema zijn de belangrijkste keuzes weergegeven die voor elk project gelden. Per project kijkt de gemeente vervolgens of er andere factoren zijn die de keuze beïnvloeden.

Uiteraard worden alleen wenselijke projecten opgepakt. Wanneer een ontwikkelende partij (planologische) medewerking van de gemeente nodig heeft, wordt het project dus eerst getoetst aan het vastgestelde beleid van de gemeente. Wanneer een initiatiefnemer met eigen grond een project voorstelt dat past binnen de visie en kaders, kan de gemeente dit project planologisch faciliteren. In een anterieure overeenkomst kunnen dan randvoorwaarden worden vastgelegd. Ook verhaalt de gemeente haar kosten via deze overeenkomst (kostenverhaal is wettelijk verplicht, zie paragraaf 4.6 en bijlage 1). Wanneer de gemeente een project wenselijk vindt maar de grond niet wil verwerven en er (nog) geen initiatiefnemers zijn, kan worden geprobeerd om de markt te stimuleren of vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Wanneer de gemeente de grond zelf in eigendom heeft of kan verkrijgen, zijn er meer mogelijkheden tot sturing. Wanneer een grote invloed op fasering en resultaat niet noodzakelijk is, de gemeente de risico's niet acceptabel vindt of simpelweg geen capaciteit kan krijgen om het project zelf op te pakken, kan worden gekozen om de gronden in huidige staat via een tender te verkopen. De gemeente kan dan in relatief grote mate sturen op het resultaat, maar blijft hier afhankelijk van de markt. Indien er meer sturing is gewenst pakt de gemeente het project zelf op. De raad wordt geïnformeerd over welk type grondbeleid in een bepaalde situatie wordt gevoerd. Dit wordt in ieder geval gedaan in de halfjaarlijkse rapportage 'grote projecten en grondexploitaties', maar in voorkomende gevallen ook in het verzoek om een grondexploitatie te openen.

Beleidsregel: Keuze grondbeleid
De gemeente kiest voor een situationeel grondbeleid. Per situatie wordt gekeken of de gemeente een meer faciliterend of een meer actief grondbeleid voert.

3. Organisatie grondbeleid

In onderstaand schema worden de taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het grondbeleid weergegeven. De gemeenteraad stelt de beleidskaders vast en het college voert het beleid uit binnen deze kaders. De raad controleert achteraf of de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Figuur 3: Taken raad, college en ambtelijke organisatie

Wie	Taak	Instrument/bevoegdheid
Gemeenteraad	Kaders stellen	• Ruimtelijke kaders vaststellen (Structuur-/Omgevingsvisie; Bestemmings-/Omgevingsplan) • Beleidskaders, waaronder vaststellen nota Grondbeleid, nota Grondprijzen, Woonvisie • P&C cyclus, waaronder vaststellen, herzien en afsluiten grondexploitaties • Kredietverstrekking
College van B&W	Uitvoeren en beheren	• Grondexploitaties beheren • Verwerven gronden (zie paragraaf 4.2) • Uitgifte gronden • Sluiten privaatrechtelijke overeenkomsten (o.a. anterieure overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, intentieovereenkomsten, verkoopovereenkomsten) • Beleidsvoorstellen/kaders voorbereiden • De raad informeren • Krediet/budget aanvragen bij de raad
Ambtelijke organisatie	Uitvoeren werkzaamheden	• Zorg dragen voor uitvoering verantwoordelijkheden college

De gemeenteraad stelt de kaders van het te voeren grondbeleid vast. Dat doet de raad door het vaststellen van kaderstellende nota´s zoals de nota Grondbeleid en door middel van bevoegdheden zoals het openen van grondexploitaties, het vaststellen van bestemmingsplannen (in de toekomst omgevingsplannen) en het beschikbaar stellen van krediet. Door de vaststelling van de gemeentelijke begroting stemt de raad in met het voorgenomen beleid van het college zoals dat is verwoord in de verplichte paragraaf Grondbeleid van de gemeentebegroting. Achteraf keurt de raad op vergelijkbare wijze het gevoerde grondbeleid van het college goed door in te stemmen met de jaarrekening (en bijlagen).

Het college voert het grondbeleid uit binnen de door de raad gestelde kaders. Het college beheert de grondexploitaties, koopt en geeft gronden uit en kan overeenkomsten sluiten.

De werkzaamheden waarvoor het college verantwoordelijk is, worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Denk hierbij aan het actualiseren van de grondexploitaties en het opstellen van (kostenverhaals)overeenkomsten (de zogenaamde ‘anterieure overeenkomsten’).

4. Instrumenten grondbeleid

4.1. Inleiding

De gemeente heeft een instrumentarium voor zowel een meer actief als een meer faciliterend grondbeleid. Dit hoofdstuk gaat daar op in. Daarbij is een indeling naar het proces van gebiedsontwikkeling gehanteerd, wat begint bij de verwerving en eindigt met uitgifte of kostenverhaal. Met de komst van de Omgevingswet blijven de genoemde instrumenten grotendeels gelijk. De veranderingen die van belang zijn worden behandeld in bijlage 2.

4.2. Verwerving

Bij een actief grondbeleid zal de gemeente in sommige gevallen gronden moeten verwerven. Wanneer die gronden groter zijn dan 100 m² worden deze getaxeerd door een onafhankelijk en gecertificeerde taxateur, met uitzondering van gronden met een agrarische bestemming. Bij gronden kleiner dan 100 m² staan de kosten van een taxatie niet in verhouding tot de kosten van de aankoop.

Beleidsregel: Taxatie
Uitgangspunt is dat een taxatie wordt uitgevoerd bij percelen > 100 m2.

4.2.1. Minnelijke verwerving

Voor het verwerven van gronden (en/of opstallen) zijn verschillende routes mogelijk. Minnelijke verwerving is hierbij het uitgangspunt. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aan-/verkoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en overige voorwaarden, waaronder schadeloosstelling.

4.2.2. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) verschaft gemeenten de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. De gemeente en eigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden. Indien nodig wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de Wvg biedt.

4.2.3. Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving (al dan niet via een voorkeursrecht) niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente besluiten om over te gaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Gezien de ingrijpende gevolgen gelden bij een onteigening strikte procedures waar vanzelfsprekend kosten en gemeentelijke capaciteit mee gemoeid zijn. Daarmee is dit type verwerving minder aantrekkelijk en wordt dit instrument waar mogelijk vermeden. Indien het niet mogelijk blijkt de gronden anderszins te verwerven wordt het gebruik van dit instrument echter niet uitgesloten.

Beleidsregel: Onteigening en Wvg
Wanneer gronden worden verworven is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Indien noodzakelijk wordt gebruik gemaakt van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Het gebruik van onteigening wordt vermeden; het gebruik kan echter niet worden uitgesloten.

4.2.4. Strategische grondverwerving

Verwervingen kunnen zowel projectmatig als strategisch worden gedaan. Bij projectmatige verwervingen is reeds bekend welk plan de gemeente voor de grond heeft. De grond wordt dan verworven om dat plan uit te voeren. Daartegenover staan strategische verwervingen, ook wel gelegenheidsaankopen genoemd. Het kan voorkomen dat zich plotseling kansen voordoen op de grondmarkt, bijvoorbeeld als grond tegen een voordelige prijs of op een goede locatie wordt aangeboden. Zeker gronden met een strategische locatie zijn aantrekkelijk om te verwerven als de juiste kans zich voortdoet. Op die manier houdt de gemeente maximale grip op de functie van de gronden.

Als gemeenten gronden kopen zonder een plan te hebben voor de betreffende grond, wordt gesproken van strategische verwerving. Om op kansen in te spelen moet vaak snel gehandeld worden. Er is dan te weinig tijd om vooraf toestemming aan de raad te vragen. Het is dus van belang om een budget te hebben waarbinnen het college strategische grond kan verwerven. Uitgangspunt is om alleen gronden strategisch te verwerven die een belangrijke potentie voor een toekomstige ontwikkeling hebben, of vanwege een voor de gemeente strategische ligging belangrijk zijn om te verwerven. De raad wordt in die gevallen achteraf zo snel mogelijk door het college geïnformeerd over de aankoop. Bij het eerstvolgende product in de P&C cyclus wordt de raad gevraagd het budget weer aan te vullen.

In sommige gevallen zullen de strategische gronden een agrarische bestemming hebben. De waarde van agrarische grond is relatief gezien laag. Hierdoor kan een budget van € 200.000 volstaan om in te spelen op kansen. Voor overige functies hebben de gronden vaak een veel hogere waarde. Denk hierbij aan strategisch gelegen gronden met een bedrijfsfunctie in of nabij de dorpskernen. Om hier in te kunnen spelen op kansen en gronden snel aan te kopen is een hoger budget benodigd van € 500.000. Deze bedragen worden waar nodig jaarlijks geïndexeerd op basis van vigerende indexcijfers. Ze zijn gebaseerd op enerzijds wat gangbare bedragen zijn, anderzijds waarvan we inschatten dat we er goed mee uit de voeten kunnen. Er is gekozen voor een splitsing in een bedrag voor agrarische grond en overige gronden om zo transparanter te zijn in de achtergrond en het bestedingsdoel.

Beleidsregel: strategische grondverwerving
Het college is bevoegd om tot € 200.000,- aan agrarische, en € 500.000 aan overige gronden te kopen zonder vooraf toestemming aan de raad te vragen wanneer zich kansen voordoen. De raad wordt dan achteraf zo snel als mogelijk geïnformeerd over de aankoop.

N.B. Wanneer gronden worden aangekocht, moeten deze tegen de verwervingswaarde op de balans worden opgenomen. In het geval van een strategische verwerving worden de gronden echter niet op korte termijn ontwikkeld. Omdat de gronden dan nog geen bestemming hebben

gekregen als bouwgrond, kan het zijn dat de verwervingswaarde hoger is dan de huidige waarde. In dat geval moeten de gronden conform regelgeving (het BBV) worden afgewaardeerd naar de huidige waarde.

Om onnodige afwaarderingen te voorkomen mag onder voorwaarden bij de waardering uitgegaan worden van de toekomstige bestemming in plaats van de huidige bestemming. Het moet dan wel om woningbouwgronden gaan.

4.3. Tijdelijk beheer

Wanneer de gemeente gronden aankoopt, kan het zijn dat deze niet direct na verwerving ontwikkeld kunnen worden. In die gevallen zal de grond tijdelijk beheerd moeten worden. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. Een gangbare vorm die hiervoor ingezet kan worden is tijdeljke pacht.

4.4. Uitgifte

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop (bouw)grond ter beschikking wordt gesteld aan particulieren en marktpartijen. Ook gronduitgifte is een instrument dat voornamelijk past bij een actiever grondbeleid, maar is in dit geval ook van belang voor de lopende projecten van de gemeente. De verschillende instrumenten die daarbij worden gehanteerd worden hierna behandeld.

4.4.1. Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is verkoop van de grond en eventuele opstallen aan een koper. Het volledig eigendomsrecht wordt daarmee overgedragen. Bij gronduitgifte is dit het uitgangspunt van de gemeente Texel.

4.4.2. Erfpacht

Erfpacht is gronduitgifte middels een recht van erfpacht. Het zogenaamde *bloot eigendom* blijft bij de gemeente. De erfpachter krijgt nagenoeg dezelfde rechten als een eigenaar, op het bloot eigendom na. Uitgifte van grond in erfpacht wordt bij uitzondering overwogen. Erfpacht als instrument is bedoeld om gemeenten grip op de toekomstige bestemming en gebruik van de grond te laten houden (bijvoorbeeld voor maatschappelijke functies of remmen van verstening). Erfpacht heeft echter ook nadelen. Zeker wanneer het op kleine schaal wordt toegepast zijn de administratieve lasten relatief hoog tegen opzichte van de voordelen. Hierom wordt het slechts bij uitzondering toegepast.

In geval van erfpacht wordt geen grond verkocht maar betaalt de pachter een erfpachtcanon, oftewel een vergoeding voor het gebruik van de grond. Deze erfpachtcanon wordt bepaald door jaarlijks een percentage van de grondwaarde in rekening te brengen. In bepaalde gevallen, zoals bij eeuwigdurende erfpacht, kan dit ook worden afgekocht.

Wanneer de gemeente erfpacht gebruikt wordt het te hanteren canonpercentage gebaseerd op het advies van een onafhankelijk bureau. Jaarlijks wordt het uitgiftepercentage vastgelegd in de paragraaf grondbeleid. Hoe de gemeente verder omgaat met erfpacht staat nader toegelicht in onze ‘Beleidsregels uitgifte grond in erfpacht gemeente Texel’.

4.4.3. Verhuur

In plaats van de gronden in erfpacht uit te geven, kan ook gekozen worden voor verhuur. Ook hierbij blijft de grond in eigendom van de gemeente en betaalt de huurder een marktconforme

vergoeding voor de grond. Onder andere gronden voor sportvelden worden middels verhuur uitgegeven.

4.4.4. Pacht

Pacht is een overeenkomst waarbij agrarische gronden door de verpachter (eigenaar) in gebruik worden gegeven aan de pachter. Er dient sprake te zijn van economische activiteit gericht op winst door uitoefening van landbouw. Het in gebruik verstrekken van bijvoorbeeld grasland ten behoeve van een hobby is dus geen pacht. De opbrengst van het verpachte komt in beginsel toe aan de pachter. De meest voorkomende vormen van een pachtovereenkomst zijn de reguliere pachtovereenkomst en de geliberaliseerde pachtovereenkomst.

Gemeente Texel hanteert voor haar agrarische pachtpercelen een “geliberaliseerde pachtovereenkomst”, een tijdelijke pachtovereenkomst voor los land van 6 jaar of korter.

4.4.5. Recht van opstal

Recht van opstal is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouw, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd. Op die manier wordt bij een grondregeling duidelijk wie eigenaar is van de grond en wie eigenaar is van het opstal. Het vestigen van een recht van opstal kan bijvoorbeeld worden gebruikt bij de plaatsing van zendmasten of laadpalen.

4.4.6. Selectie van marktpartijen

Didam-arrest

De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 uitspraak gedaan over de manier waarop overheden marktpartijen moeten selecteren bij de verkoop van vastgoed (Didam-arrest). Als er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop of te verwachten is dat er meerdere gegadigden zijn, dan moet de gemeente de gelegenheid bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar de aankoop. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. De gemeente moet dan ook voldoende inzicht geven in de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Dit moet dan tijdig worden aangeven en op een zodanige manier zodat potentiële gegadigden de informatie ook kunnen vinden. De gemeente moet altijd een vorm van mededinging borgen; ook in situaties waarbij marktpartijen op eigen initiatief interesse tonen in gemeentelijk vastgoed en de gemeente geneigd is dit te verkopen. De gemeente moet dan nagaan of er niet ook andere geïnteresseerden zijn. Dit geldt niet alleen bij verkoop, maar ook bij andere vormen van uitgifte zoals (erf)pacht of verhuur.

Als de gemeente verwacht dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt, moet bekend gemaakt worden op dusdanige wijze dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Ook moet de gemeente dan aangeven waarom er naar het oordeel van de gemeente slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Hoe de gemeente specifiek omgaat met het Didam arrest in relatie tot de uitgifte van snippergroen, restgrond en pacht staat nader toegelicht in de beleidsregels ‘Wanneer ben je de ‘enige serieuze gegadigde’ voor snippergroen/restgrond en pacht?’.

Beleidsregel: Uitgiftebeleid

- Bij gronduitgifte is grondverkoop het uitgangspunt. Het volledige eigendom wordt daarmee overgedragen;
- Bij uitzondering wordt uitgifte via verhuur/(erf)pacht of recht van opstal overwogen;
- Bij uitgifte van vastgoed aan marktpartijen houdt de gemeente rekening met het Didam arrest.

4.5 Grondprijzen

Bij gronduitgifte speelt de marktconformiteit van de grondprijzen een belangrijke rol. De gemeente mag in beginsel geen (ongeoorloofde) staatsteun verlenen door bijvoorbeeld gronden tegen een te lage prijs te verkopen waardoor vervalste concurrentie optreedt. Onder bepaalde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld maatschappelijk belang, kan hier onderbouwd van worden afgeweken.

Marktconforme grondprijzen kunnen op diverse manieren worden benaderd. De meest gebruikelijke zijn de comparatieve en residuele waarderingsmethode, in sommige specifieke gevallen wordt een normatieve (vaste) grondprijs of een kostenbenadering gehanteerd.

4.5.1 Residuele methode

Om marktconforme grondprijzen te bepalen is de residuele grondwaardemethode een veelgebruikte methode. Met deze methode wordt allereerst gekeken naar de potentiële opbrengst van het vastgoed. Bij woningbouw wordt hier bijvoorbeeld gekeken naar de VON-prijs exclusief BTW; dit is de opbrengst die ten goede komt aan de ontwikkelende partij. Vervolgens wordt gekeken naar de kostenkant, allereerst naar de directe bouwkosten. Dit zijn de kosten voor het materiaal en de arbeid om het vastgoed te kunnen realiseren. Daarbovenop komen dan nog de bijkomende kosten. Dit zijn bijvoorbeeld de verschillende advies/projectkosten en winst en risico voor de ontwikkelaar. Het totaal aan directe en bijkomende kosten worden de stichtingskosten genoemd. Vervolgens worden de berekende stichtingskosten van de opbrengsten afgehaald. Het verschil tussen de opbrengsten en de kosten (het residu) is de prijs die een ontwikkelende partij kan betalen voor de grond.

Er gaat relatief veel rekenwerk vooraf aan deze methode. Zo zal de marktwaarde van het vastgoed moeten worden bepaald. Voor woningbouw is dat relatief eenvoudig, maar voor commercieel vastgoed niet. Daarnaast moet een compleet overzicht worden gemaakt van de stichtingskosten. Daarmee is dit een methode die relatief veel werk kost en waar veel informatie voor benodigd is, maar wel nauwkeurig is.

4.5.2 Comparatieve methode

Grondprijzen voor bepaalde locaties of type gronden kunnen worden vastgesteld door naar vergelijkbare projecten op Texel of in de regio te kijken. Voor het berekenen van de grondprijs voor sociale woningbouw doen gemeenten bijvoorbeeld vaak comparatief onderzoek. Er wordt dan gekeken wat omliggende gemeenten als vaste grondprijs hanteren voor dit type woningbouw. Ook bij bedrijventerreinen is het gebruikelijk om de grondprijs te vergelijken met soortgelijke bedrijventerreinen in de regio. De comparatieve methode is geschikt bij gronden met een bestemming waarvoor voldoende marktreferentie beschikbaar is. De methode is ook aangemerkt om residueel berekende grondprijzen te toetsen.

4.5.3. Taxatie

Om een eerste haalbaarheidsberekening voor een project te maken, wordt een van de bovenstaande methodieken op globaal niveau gebruikt om een inschatting van de grondopbrengsten te krijgen. Deze worden dan meegenomen in de grondexploitatie. Zodra er genoeg duidelijkheid bestaat over het uit te geven ontwikkelprogramma worden de gronden door een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur getaxeerd. Voor categorieën met een vaste/normatieve grondprijs is een taxatie niet nodig.

4.5.4. Normatieve(vaste)grondprijs

Het is gangbaar om voor enkele functies die vaak geen vrije marktwerking kennen, zoals niet-commerciële maatschappelijke functies, een kostprijs of vaste prijs te hanteren die van te voren wordt bepaald. De gemeente Texel hanteert een vaste grondprijs voor sociale woningbouw, tuin en/of erf en parkeren bij wonen of bedrijf.

De gemeente gebruikt de volgende methodieken voor de volgende categorieën:

- **Sociale woningbouw**
  Hiervoor wordt met een normatieve grondprijs gewerkt (voor woningbouwcorporaties).
- **(Projectmatige) woningbouw in de vrije sector**
  Deze grondprijs wordt residueel en/of middels een taxatie berekend.
- **Vrije kavels (PO/CPO-kavels)**
  Deze grondprijs wordt comparatief, residueel en/of middels een taxatie berekend.
- **Maatschappelijke functies**
  Deze grondprijs wordt comparatief, residueel en/of middels een taxatie berekend.
- **Bedrijventerreinen**
  Deze grondprijs wordt comparatief, residueel en/of middels een taxatie berekend.
  Hiervoor gelden grondprijzen per m^2 uit te geven grond dan wel per m^2 BVO.
- **Kantoren/commerciële voorzieningen**:
  Deze grondprijs wordt residueel en/of middels een taxatie berekend.
- **Overige gronden**
  Voor de verkoop van snippergroen/restgrond bij een woning en voor parkeren/erf bij een bedrijfsmatige bestemming hanteert de gemeente een normatieve grondprijs. Er wordt een uitzondering gemaakt als naar het oordeel van de gemeente de grond een duidelijk andere marktwaarde heeft dan de vaste grondprijs.

De methodieken en normatieve grondprijzen worden jaarlijks geactualiseerd in de grondprijzenbrief die door het college wordt vastgesteld..

Beleidsregel: Grondprijzen

- Uitgangspunt is dat gemeentelijke grondprijzen marktconform zijn;
- Voor sociale woningbouw hanteert de gemeente een normatieve grondprijs;
- Voor overige categorieën gebruikt de gemeente de residuele of comparatieve methode om de grondprijs te bepalen. Indien nodig wordt een taxatie uitgevoerd;
- Voor snippergroen/restgrond bij een woning en parkeren/erf bij een bedrijfsbestemming wordt een normatieve grondprijs gehanteerd.

4.6 Kostenverhaal

Wanneer de gemeente kosten maakt om een project te realiseren, is de gemeente wettelijk verplicht deze kosten te verhalen, tenzij de dekking van de kosten anderszins verzekerd is (zie bijlage 1). In de praktijk komt het er op neer dat bij grondverkoop de kosten gedekt worden door de uitgifte van de grond. Wanneer geen grond verkocht wordt, bijvoorbeeld in het geval van faciliterend grondbeleid, moeten de kosten verhaald worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ambtelijke (plan)kosten die gemaakt worden of om direct toerekenbare kosten. Ook kosten buiten het projectgebied die (deels) toe te rekenen zijn aan het project moeten verhaald worden (zogeheten bovenwijkse kosten).

Kostenverhaal kan publiek- of privaatrechtelijk geregeld worden. Uitgangspunt is om kostenverhaal via de privaatrechtelijke route te doen, via een zogeheten anterieure overeenkomst (de wetgever gaat hier ook vanuit). Alleen indien nodig wordt gebruik gemaakt van de publiekrechtelijke route[1]. In dat geval moet een exploitatieplan opgesteld worden, of worden kostenverhaalsregels opgenomen in het omgevingsplan (zodra de Omgevingswet is ingevoerd). Dit zal alleen gebeuren wanneer een anterieure overeenkomst niet tot stand is gekomen.

Een nadere toelichting staat in Bijlage 1 onder ‘Wet ruimtelijke ordening Afdeling 6.4’

Beleidsregel: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om waar mogelijk dit privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen (dit is ook het wettelijk uitgangspunt);
- Alleen indien nodig wordt een exploitatieplan of worden kostenverhaalsregels vastgesteld om het kostenverhaal te regelen.

[1] Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een te ontwikkelen gebied meerdere eigenaren kent en een of meer geen anterieure overeenkomst willen sluiten.

5. Beheersing en verantwoording

5.1. Grondexploitaties

Wanneer de gemeente een gebiedsontwikkeling actief oppakt, stelt de gemeente zelf een grondexploitatie op. Een grondexploitatie (grex) is een specifieke begroting die de grondkosten en grondopbrengsten van een gebiedsontwikkeling in kaart brengt. De grondexploitatie geeft partijen inzicht in de financiële haalbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Op basis van de grondexploitatie vindt financiële bewaking plaats. Bij het opstellen van grondexploitaties wordt rekening gehouden met de stellige uitspraken van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken). Dit betekent onder andere dat grondexploitaties de volgende kosten- en opbrengstensoorten en elementen bevatten:

- Verwerving
- Tijdelijk beheer
- Bouwrijp maken
- Woonrijp maken
- Planontwikkeling
- Overige kosten
- Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
- Rente en kosten- en opbrengstenstijging (tijdseffecten)

De looptijd van een grondexploitatie is in beginsel maximaal 10 jaar. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, wordt de grondexploitatie gesplitst of worden maatregelen genomen om het risico te beperken. Zodra een verlies op een grondexploitatie wordt verwacht, wordt door de raad een voorziening getroffen ter hoogte van het verwachte verlies.

Grondexploitaties worden periodiek herzien. De eerste herziening wordt in het eerste kwartaal uitgevoerd. De raad wordt na de eerste herziening geïnformeerd over het verloop van de boek- en eindwaarden en de verschillen met het voorgaande jaar. De grondexploitaties dienen vastgesteld te worden door de raad.

De grondexploitaties worden tussentijds nogmaals geactualiseerd. Halverwege het jaar wordt gekeken naar de tot dan toe gerealiseerde kosten en opbrengsten en worden nieuwe inzichten in de grondexploitaties verwerkt. De raad stelt deze tussentijdse actualisatie niet vast; de tussentijdse actualisatie heeft een informerend karakter.

Bij aanzienlijke wijzigingen binnen een grondexploitatie wordt de raad tussentijds, oftewel buiten de actualisaties om, geïnformeerd.

Beleidsregel: Grondexploitaties

- Bij het opstellen van grondexploitaties wordt rekening gehouden met de stellige uitspraken van de commissie BBV.
- Grondexploitaties worden tweemaal per jaar geactualiseerd. Bij aanzienlijke wijzigingen wordt de raad tussentijds geïnformeerd. Indien nodig wordt een voorziening getroffen.

5.2. Risicomanagement

Grondexploitaties brengen risico's en kansen met zich mee die een grote impact kunnen hebben op de financiële haalbaarheid van de projecten en de financiële weerbaarheid van de gemeente. De manier waarop daarmee wordt omgegaan staat ook beschreven in de nota risicomanagement en weerstandsvermogen. De (projectgebonden) risico's en kansen worden bij elke grondexploitatie per herziening geïnventariseerd. Na de inventarisatie wordt per grondexploitatie doorgerekend wat het daadwerkelijke financiële risico is dat de gemeente met haar grondexploitaties loopt. Het financiële risico wordt indien nodig afgedekt in het weerstandsvermogen.

Beleidsregel: Risicomanagement

- Bij de herzieningen van de grondexploitaties wordt gelijktijdig een risicoanalyse uitgevoerd conform de nota risicomanagement en weerstandsvermogen.

Bijlage 1: huidige wet- en regelgeving

Inleiding

Het gemeentelijk grondbeleid is vormgegeven binnen een bestaand wettelijk kader. De belangrijkste wettelijke kaders worden in dit hoofdstuk toegelicht.

Aanbestedingswet

De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving is nader uitgewerkt in het gemeentelijk inkoop en aanbestedingsbeleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

Het gemeentelijk inkoop en aanbestedingsbeleid formuleert regels voor wanneer en op welke wijze zogeheten overheidsopdrachten aanbesteed moeten worden. Het aanbestedingsbeleid formuleert dit voor alle soorten overheidsopdrachten die de gemeente kent. Binnen gebiedsontwikkeling is hiervan sprake als bijvoorbeeld werken worden gerealiseerd of diensten worden verricht in opdracht van de gemeente. Van overheidsopdrachten kan ook sprake zijn als de werken niet op gemeentelijk eigendom worden gerealiseerd en ook niet direct in opdracht van de gemeente, maar de gemeente bijvoorbeeld wel het gerealiseerde openbaar gebied binnen een gebiedsontwikkeling geleverd krijgt. Ook dan is het gemeentelijk aanbestedingsbeleid van toepassing.

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte “Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)” van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties[2] aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waarbij de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de andere punten handelt de gemeente conform deze richtlijnen. Waar van toepassing komt dit in de volgende hoofdstukken concreter aan de orde.

In dit kader staan we ook kort stil bij de ”Notitie Grondexploitaties” van de commissie BADO (d.d. 3 september 2019). In deze notitie wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. Deze nota Grondbeleid draagt voor een groot deel bij aan het werken conform de in de notitie opgenomen systematiek en vult op onderdelen de notitie verder in.

[2] De financiële vertaling van het productieproces dat (ruwe) grond omzet in grond voor een (andere) gewenste bestemming. Dit is een overzicht van grondopbrengsten en grondkosten uitgezet in de tijd, rekening houdend met opbrengsten- en kostenstijgingen en rentetoerekening

Staatssteun

Het als gemeente verlenen van zogeheten “Staatssteun”[3] kan ongeoorloofd zijn en dit moet voorkomen worden. Zeker binnen het grondbeleid is dit een belangrijk aandachtspunt bij met name de verwerving en verkoop van gronden en ander vastgoed door de gemeente. Het verlenen van staatssteun kan dan aan de orde zijn als de gemeente voor meer dan de marktwaarde vastgoed verwerft dan wel voor minder dan de marktwaarde verkoopt.

Wet ruimtelijke ordening afdeling 6.4

Gemeenten zijn verplicht om kosten die zij maken ten behoeve van een zogeheten ”bouwplan”[4] te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd in afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Waar het bouwplan wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan de gemeente de kosten verhalen via de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar wel het bouwplan faciliteert en daar kosten voor maakt (zoals bijvoorbeeld het in procedure brengen van een bestemmingsplan). Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- Minnelijke route via een overeenkomst (uitgangspunt wetgever): De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een bestemmingsplan voor het bouwplan een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan het dan vastgestelde exploitatieplan (zie hierna). Anterieur bestaat er meer vrijheid.
- Dwingende route via een exploitatieplan: De gemeente is verplicht om gelijktijdig met het vaststellen van een bestemmingsplan waarmee het bouwplan planologisch mogelijk wordt gemaakt een zogeheten exploitatieplan vast te stellen, indien vóór vaststelling van het bestemmingsplan geen overeenkomst over het kostenverhaal is gesloten. Het kostenverhaal is dan, met het vaststellen van het exploitatieplan, op afdwingbare wijze geregeld op basis van de regels uit afdeling 6.4 Wro. De route van het kostenverhaal verloopt dan door het, op basis van het dan vastgestelde exploitatieplan, opnemen van een betalingsvoorschrift als onderdeel van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Deze route kent minder vrijheden dan de minnelijke route omdat het exploitatieplan moet voldoen aan de regels uit afdeling 6.4 Wro.

[3] Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:
- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit)
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio
- De maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU

[4] De realisatie, uitbreiding of verbouwing van vastgoed. Art. 6.2.1 Bro presenteert de concrete lijst met ontwikkelingen die als bouwplan worden beschouwd.

Deze “kostenverhaalsregels” uit de Wro zijn voor het grondbeleid van belang. Waar van toepassing worden ze in deze nota aangehaald en nader ingevuld.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow). Het stelsel met betrekking tot het kostenverhaal zoals opgenomen in afdeling 6.4 Wro komt dan te vervallen en wordt vervangen door een nieuw stelsel vastgelegd in afdeling 13.6 van de Ow.

Bovenstaande toelichting blijft ook in dat stelsel relevant. De twee genoemde routes inclusief bijbehorende kenmerken blijven namelijk bestaan. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan komt te vervallen, maar wordt vervangen door zogeheten kostenverhaalregels waarmee in voorkomende gevallen hetzelfde wordt bereikt; het plegen van afdwingbaar kostenverhaal. Alsdan verloopt dit vervolgens niet via een betalingsvoorschrift op de omgevingsvergunning, maar via een door de initiatiefnemer zelf aan te vragen kostenverhaalsbeschikking. Een relevante aanvulling in de afdwingbare route is een keuze daarbinnen tussen twee modellen; een model met en zonder tijdvak. Beide modellen vallen onder de route van het afdwingbaar kostenverhaal. Het model met tijdvak is grofweg gelijk aan het model onder de Wro. Het model zonder tijdvak is geïntroduceerd als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria[5] gelden de geclusterde grondexploitaties als een dergelijke onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte. Om die reden wordt een jaarlijkse indicatie van de te betalen vennootschapsbelasting in de begroting weergegeven.

[5] Een activiteit wordt gezien als een onderneming indien cumulatief sprake is van:

- een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid
- waarmee wordt deelgenomen aan het economisch verkeer
- waarmee winst wordt beoogd (het winstoogmerk wordt geacht reeds aanwezig te zijn indien structureel overschotten worden behaald of als incidenteel overschotten worden behaald en in concurrentie wordt getreden met private partijen)

Bijlage 2: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet (Ow) door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding ervan wordt, op moment van opstellen van deze nota, medio 2023 verwacht. De Ow faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de huidige regels uit met name de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Ow betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente zal zich op grond van deze wet moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan (grofweg: de vervanger van het bestemmingsplan).
De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan (markt)partijen. Tijdens het opstellen van deze nota is het college bezig met het voorbereiden van een omgevingsvisie.

Voor het grondbeleid is een belangrijk gegeven de integratie van de zogeheten Aanvullingswet grondeigendom in de Ow bij inwerkingtreding ervan. Met de integratie van deze wet in de Ow komen de zogeheten Wet voorkeursrecht gemeenten, de Onteigeningswet en de kostenverhaalsregels uit de Wro afdeling 6.4 te vervallen. De instrumenten blijven echter beschikbaar, maar kennen op onderdelen (enigszins) andere procedures en mogelijkheden en soms andere terminologie. In het onderstaande wordt op de belangrijkste veranderingen en onderwerpen ingegaan.

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

In de Omgevingswet wordt, via de Invoeringswet Omgevingswet, wel een integrale regeling opgenomen voor planschade en nadeelcompensatie onder de naam “Nadeelcompensatie”. Belangrijke verschillen zijn:

1. Het opnemen van een regeling van zowel nadeelcompensatie als planschade in één wettelijke regeling.
2. De verschuiving van het moment waarop de indirecte schade kan worden geclaimd van het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van een woning, daadwerkelijk plaatsvindt.
3. De verhoging van de aftrek van het normaal maatschappelijk risico van 2% naar 4%.

Aanvullingswet grondeigendom

De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

- de reikwijdte van het voorkeursrecht blijft in beginsel ongewijzigd.
- de vestigingsgrondslagen worden zo min mogelijk verruimd of beperkt.
- de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

Samengevat, zullen de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten:

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangsregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegedeeld.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan

moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.

- De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
    - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
    - waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
    - een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.

  Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:
    - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
    - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdurend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

Bij de uitwerking van een nieuwe regeling voor onteigening is rekening gehouden met de volgende specifieke uitgangspunten:

- het verscherpen van de procedurele scheiding tussen de besluitvorming over de onteigening en het vaststellen van de schadeloosstelling;
- het moderniseren van de besluitvorming over de onteigening;
- het behoud van de burgerlijke rechter als schadeloosstellingsrechter.

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) *Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen*	Besluit (door het bestuursorgaan) *Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen*

3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen *Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen*
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking *Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging*
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen *Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen*	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen *Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen*
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit *Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen* *Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening*	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) *Voorwaarden voor de inschrijving:* *(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk* *(2) planologisch besluit is onherroepelijk* *(3) voorschot is vastgesteld en betaald*	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) *Voorwaarden voor de inschrijving:* *(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk* *(2) planologisch besluit is onherroepelijk* *(3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald*
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast *Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling*	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast *Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling*

De nieuwe regeling heeft, samengevat, de volgende wijzigingen t.o.v. de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Onteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt, alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle onteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Landinrichting

De belangrijkste doelstelling van de voorgestelde regeling voor landinrichting is dat de provincies het landelijk gebied kunnen inrichten met een vergelijkbaar instrumentarium als onder de huidige regeling. Ook de regeling voor vrijwillige kavelruil, die zowel wordt ingezet voor de ruil tussen een beperkt aantal eigenaren als voor meer grootschalige, planmatige kavelruil, wordt onderdeel van de Omgevingswet.

De belangrijkste wijzigingen t.o.v. de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) zijn:

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van

het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.

- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.
- Er wordt uitdrukkelijk in de wet verankerd dat bij het toepassen van de korting en bij de verrekening niet alleen het verschil in oppervlakte tussen de ingebrachte percelen en de toegewezen kavels met de eigenaren in geld wordt verrekend, maar ook het verschil in hoedanigheid of gebruiksfunctie. Dit sluit aan bij de bepaling dat aan iedere eigenaar een recht wordt toegewezen voor onroerende zaken van gelijke hoedanigheid en gebruiksfunctie als door hem is ingebracht.
- Rechtsopvolgers van rechthebbenden op de lijst van rechthebbenden in het ruilbesluit worden uitdrukkelijk erkend als rechtverkrijgenden, waardoor zij ook voor de herverkaveling in de plaats kunnen treden van hun rechtsvoorgangers.
- De afzonderlijke regeling voor landinrichting wanneer deze samenhangt met de realisatie van een infrastructurele voorziening komt te vervallen. Volgens de evaluatie is deze procedure nooit toegepast en wordt in de praktijk de procedure van de Tracéwet doorlopen, gevolgd door ruilverkaveling bij overeenkomst of door onteigening. Deze werkwijze kan worden voortgezet onder de Omgevingswet, waarin ook de Tracéwet opgaat.
- De afzonderlijke titel voor onteigening ten behoeve van landinrichting keert in de voorgestelde regeling voor onteigening niet terug. Onteigening in het belang van landinrichting blijft mogelijk, aan de hand van de functies die aan de in te richten locaties zijn toegedeeld waarmee de landinrichting in overeenstemming is.
- Het verbod om zonder ontheffing handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het inrichtingsplan ernstig belemmeren van artikel 35, eerste lid, Wilg, zal worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het verbod om zonder ontheffing van gedeputeerde staten waardeveranderingen aan te brengen van artikel 35, tweede lid, Wilg, zal ook worden omgezet in algemene regels voor landinrichtingsactiviteiten.
- De voorgestelde regeling bevat een definitie van het begrip «kavel». Het gaat om een basisbegrip voor de toepassing van herverkaveling. Het is niet alleen van belang voor het voorgestelde hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar werkt ook door in de uitvoeringsregelgeving, waarin bij de omzetting van het Besluit inrichting landelijk gebied begrippen als «huiskavel» en «veldkavel» opgenomen zullen worden. De voorgestelde begripsbepaling is ontleend aan de uitvoeringspraktijk van herverkaveling en de rechtspraak daarover.
- Voor een goede aansluiting op het stelsel van de Omgevingswet is de terminologie op diverse plaatsen aangepast.

Kavelruil

De regeling voor kavelruil staat nu in de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: de Wilg). Deze wet bevat een regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst, die in de praktijk vrijwillige kavelruil wordt genoemd. Deze regeling biedt agrarische ondernemers een snel en eenvoudig alternatief voor herverkaveling die door de overheid wordt opgelegd. Zij kunnen met kavelruil de agrarische bedrijfsomstandigheden verbeteren, onder andere door kavels samen te voegen en beter bereikbaar te maken. Daarnaast kan kavelruil ook een bijdrage leveren aan de realisatie van beleidsdoelen voor natuur, landschap, waterbeheer en recreatie. Vanwege die beleidsdoelen kunnen naast agrarische ondernemers bijvoorbeeld ook provincies, gemeenten, waterschappen en natuur- en landschapsorganisaties bij een kavelruil betrokken zijn.
Nieuw aan de regeling is dat kavelruil ook mogelijk wordt gemaakt in het stedelijk gebied.
De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten,
- ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied.
Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

- De werkingssfeer van de regeling voor kavelruil wordt verruimd: kavelruil wordt ook mogelijk in het stedelijk gebied en tussen het landelijk en het stedelijk gebied.
- Het appartementsrecht wordt een te ruilen recht.

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

- Voorrang voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft bepaalde voordelen boven het publiekrechtelijk vastleggen van het kostenverhaal, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Focus van de regeling op kostenverhaal in plaats van op grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden (integrale gebiedsontwikkeling) als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.

- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafroming: afroming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.

In de Omgevingswet was al een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Wijzigingen t.o.v. de Wro en het Bro:

- Het kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan. Daardoor is geen separaat document in de vorm van een exploitatieplan meer nodig.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied.
- De regeling is beter geschikt voor alle vormen van grondbeleid.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt eenvoudiger doordat bij het vaststellen van het omgevingsplan er nog geen gedetailleerde raming bekend hoeft te zijn. Er is geen verplichting tot periodieke herziening van de regels of voorschriften over het verhalen van de kosten.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven. Exploitanten kunnen ook tussentijds (na vijf jaar) vragen om afrekening voor hun individuele geval.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten en dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.
- De macroaftopping in het model van integrale gebiedsontwikkeling moet bij vaststelling van het omgevingsplan worden bepaald; in het integrale model wordt het bepaald op het moment van de beschikking en dan alleen in het betreffende individuele geval.
- Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid; de waardering op grond van de onteigeningsregeling is niet langer verplicht.