Nota Grondbeleid

Gemeente Meppel

Versie: 28 december 2021

Status: DEFINITIEF

Inhoud

Inhoud **2**

1. Inleiding **4**

1.1 Waarom een nieuwe nota Grondbeleid? 4

1.2 Doelstelling 4

1.3 Opbouw en leeswijzer 4

1.4 Verschillen ten opzichte van de vorige Nota 4

1.5 Beleidsuitgangspunten 5

2. Wet- en regelgeving **7**

2.1 Staatssteun 7

2.2 Vpb voor gemeenten 7

2.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) 8

2.4 Aanbestedingswet 8

2.5 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom 8

3. Beleidskaders Meppel **10**

3.1 Structuurvisie 10

3.2 Coalitieakkoord 10

3.3 Woonvisie 11

3.4 Financieel beleid 11

3.5 Nota Risicomanagement 12

3.6 Duurzaamheid 12

4. Grondbeleid **13**

4.1 Vormen van grondbeleid 13

4.2 Lokale invulling grondbeleid 14

5. Instrumenten grondbeleid **16**

5.1 Verwerving 16

5.2 Beheer 17

5.3 Uitgifte 17

5.4 Kostenverhaal 18

6. Beheersing & Verantwoording **20**

6.1 Grondexploitaties 20

6.2 Grondprijsbeleid 20

6.3 Risicomanagement 21
6.4 Winst- en verliesneming 22
6.5 Taken en bevoegdheden 23

Bijlage 1: Definities & Begrippen 24

Bijlage 2: Kostensoorten Bro 25

Bijlage 3: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom 27

1. Inleiding

1.1 Waarom een nieuwe nota Grondbeleid?

De gemeente Meppel heeft op veel onderdelen haar grondbeleid op orde. Deze actualisatie van de Nota Grondbeleid is voor de meeste aspecten een voortzetting van het huidige beleid. Er zijn echter drie belangrijke redenen voor een nieuwe nota. Ten eerste omdat er in de afgelopen jaren nieuwe wet- en regelgeving vanuit het “Besluit, Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten” (BBV-regelgeving) is gepubliceerd dat in deze nota is verwerkt. Ten tweede biedt deze nota een actueel beleidskader vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. En als laatste biedt deze nota een actueel afwegingskader voor het al dan niet in ontwikkeling nemen van nieuwe gebieden tegen de achtergrond van de gewijzigde marktomstandigheden. Momenteel is de gemeente Meppel bijvoorbeeld volop bezig met de ontwikkeling van een aantal uitleglocaties. In de komende jaren zal steeds vaker sprake zijn van de ontwikkeling van inbreiding- dan wel transformatielocaties, welke ontwikkelingen vaak lastiger zijn te realiseren. Ook dat vraagt om een afwegingskader over het te voeren grondbeleid.

1.2 Doelstelling

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een belangrijk middel om de ruimtelijke doelen van de gemeente Meppel te realiseren. Deze Nota Grondbeleid gaat in op de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling en de bijbehorende spelregels. Concreet betekent dit dat deze nota beschrijft voor welke vorm van grondbeleid wordt gekozen, welke instrumenten de gemeente tot haar beschikking heeft en hoe die instrumenten worden ingezet om de ruimtelijke doelen te behalen. Daarmee wordt zowel de interne als externe transparantie vergroot; het wordt duidelijk welke rol de gemeente in beginsel heeft bij het realiseren van ruimtelijke opgaven.

1.3 Opbouw en leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt allereerst ingegaan op de landelijke wet- en regelgeving die betrekking heeft op grondbeleid en het daarin beschikbare instrumentarium.
Aangezien het te voeren grondbeleid slechts een middel is om ruimtelijke doelen te behalen, is het noodzakelijk om het ruimtelijk beleid van de gemeente in beeld te brengen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gemeentelijke beleidskaders.
Hoofdstuk 4 beschrijft de varianten van grondbeleid en welke keuze de gemeente Meppel daarbij maakt, waarna in de hoofdstukken 5 en 6 achtereenvolgens het bijpassende juridische en financiële instrumentarium wordt beschreven.
In de bijlagen wordt de achtergrondinformatie opgenomen over begrippen die in deze nota naar voren komen, de kostensoortenlijst van de Bro, de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom.

1.4 Verschillen ten opzichte van de vorige Nota

Deze nieuwe nota verschilt op diverse punten van de vorige nota. Enkele belangrijke verschillen zijn hieronder uiteengezet:

- In de vorige nota is ervoor gekozen dat de gemeente in de basis een faciliterende rol inneemt met een focus op het zoeken van samenwerking met marktpartijen. In deze nota wordt het accent iets verlegd naar een proactief faciliterend grondbeleid om meer sturing te kunnen geven aan de realisatie van onze ruimtelijke ambities. Dit komt beter overeen met de praktijk. Om ruimte te kunnen bieden aan de economische groei van Meppel hebben wij bijvoorbeeld actief grondposities verworven. Dit blijft een samenspel tussen het college en de raad, waarbij indien mogelijk en gewenst gekozen kan worden om te kiezen voor een actievere of juist meer faciliterende vorm. Om aan te duiden in welke situaties afgeweken kan worden van het uitgangspunt is in paragraaf 4.3 van deze nota een beslisboom opgenomen.

- Strategische verwerving wordt in beide nota´s genoemd als een instrument om gronden te verwerven vooruitlopend op het vaststellen van een grondexploitatie. Om snel en slagvaardig te kunnen handelen op de grondmarkt kan het wenselijk zijn om in de begroting jaarlijks een budget beschikbaar te stellen voor strategische aankopen. Gezien onze financiële positie wordt echter voorgesteld dit niet te doen. Strategische verwervingen zullen eerst in geheimhouding worden voorgelegd aan de raad.
- Gewijzigde wet- en regelgeving is verwerkt. In deze nota wordt daarom ingegaan op de mededeling staatssteun (2016), de Vpb-plicht (2016), de nieuwe notitie BBV (2019) en de Omgevingswet die naar verwachting in de loop van 2022 in werking treedt.

1.5 Beleidsuitgangspunten

Om concreet aan te geven hoe de gemeente Meppel omgaat met de uitvoering van haar grondbeleid, staan op verschillende plekken in deze nota beleidsuitgangspunten. Alle beleidsuitgangspunten zijn hieronder samengevat.

Beleidsuitgangspunt 1 | Wettelijk kader
Bij het uitvoeren en verantwoorden van het grondbeleid handelt de gemeente Meppel conform de stellige uitspraken van de commissie BBV, de door de Europese Commissie gestelde richtlijnen ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun, de Aanbestedingswet 2012 en wordt gehandeld conform de Aanvullingswet grondeigendom.

Beleidsuitgangspunt 2 | Proactief faciliterend grondbeleid
De gemeente Meppel voert een proactief faciliterend grondbeleid. Als de situatie daarom vraagt kan ervoor worden gekozen een meer actieve of faciliterende/passieve vorm van grondbeleid te voeren.

Beleidsuitgangspunt 3 | Verwerving
Het uitgangspunt van de gemeente Meppel is om aan te kopen gronden minnelijk te verwerven. Om een grondpositie te kunnen innemen kan het minnelijke traject vooraf worden gegaan door de vestiging van het Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Alleen in een uiterste situatie wordt gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrumentarium.

Beleidsuitgangspunt 4 | Uitgifte
Uitgangspunt is om (bouw)gronden in eigendom uit te geven door middel van grondverkoop. Incidenteel kan ervoor gekozen worden om gronden via (erf)pacht uit te geven.

Beleidsuitgangspunt 5 | Faciliteren
Wanneer de gemeente Meppel in haar faciliterende rol kosten maakt voor een project van een derde, zal de gemeente de gebiedseigen kosten verhalen. Indien van toepassing worden ook de bovenwijkse en/of bovenplanse kosten verhaald uitgaande van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. In een anterieure overeenkomst kan tevens een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen worden gevraagd voor projecten die daartoe in een structuur- of omgevingsvisie zijn aangeduid.

Beleidsuitgangspunt 6 | Kostenverhaal
Het uitgangspunt van de gemeente Meppel is om haar gemaakte kosten te verhalen via een anterieure overeenkomst. Als dat niet mogelijk blijkt, zal het kostenverhaal verlopen via een exploitatieplan.

Beleidsuitgangspunt 7 | Grondexploitaties
Voor (bouw)gronden die de gemeente ontwikkelt, wordt een grondexploitatie vastgesteld door de raad. Grondexploitaties hebben een looptijd van maximaal 10 jaar. Indien de looptijd langer is worden risico-beperkende maatregelen genomen. Bij wijzigingen in de grondexploitatie met een financieel gevolg van meer dan 10% op de netto contante waarde, en een minimum effect van € 100.000,- op het resultaat, is separate besluitvorming door de raad vereist.

Beleidsuitgangspunt 8 | Grondprijzen
De grondwaardebepaling en grondprijzen worden aan het begin van ieder jaar geactualiseerd in de grondprijzennota. Het college kan afwijken van de genoemde grondprijzen en grondprijsmethodieken indien dat nodig is om de marktconformiteit van grondprijzen te waarborgen, hetgeen zich kan voordoen bij bijzondere marktomstandigheden.

Beleidsuitgangspunt 9 | Risicomanagement
Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt een risicoanalyse opgesteld ten behoeve van het bepalen van het weerstandsvermogen. Hierbij wordt geanalyseerd of risico´s algemeen of project specifiek zijn.

Beleidsuitgangspunt 10 | Tussentijdse winstneming
Bij voldoende zekerheid neemt de gemeente conform BBV-voorschriften tussentijds winst op haar grondexploitaties. Dat gebeurt naar rato van de realisatie van de grondexploitatie, rekening houdend met de project specifieke risico's. Wanneer in een grondexploitatie verlies wordt voorzien, wordt na besluitvorming van het college direct een voorziening getroffen ter hoogte van het tekort op netto contante waarde.

2. Wet- en regelgeving

2.1 Staatssteun

Op 19 mei 2016 is een nieuwe mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking getreden. Ook in de gebiedsontwikkeling en bij aan- of verkoop van gronden kan sprake zijn van staatsteun, waarmee deze mededeling ook van invloed is op het gemeentelijk grondbeleid.

De nieuwe mededeling houdt in dat de overheid dient te handelen volgens het 'Market Economy Investors' (MEI) principe. Een overheid moet zich afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale marktcondities. Dit kan gecontroleerd worden door te kijken naar soortgelijke transacties of door een andere methode waardebepaling te gebruiken. De commissie noemt dat er sprake is van staatssteun als cumulatief wordt voldaan aan de volgende criteria[1]:

- de steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht;
- de steun wordt door staatsmiddelen bekostigd;
- deze staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (non-marktconformiteit);
- de maatregel is selectief: het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio;
- de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU.

Er is sprake van staatssteun als alle bovengenoemde criteria van toepassing zijn. Het is echter niet zo dat dit direct ongeoorloofde staatssteun betreft. Er zijn vrijstellingen of uitzonderingen mogelijk. Zo bestaat er de de-minimisvrijstellingsverordening. Decentrale overheden kunnen hierbij een onderneming over een periode van drie belastingjaren tot €200.000 steunen. Evenwel moet er behoudend worden omgegaan met het gebruik maken van vrijstellingen. Bij de uitvoering van het grond(prijs)beleid volgt de gemeente Meppel de door de Europese Commissie opgelegde richtlijnen ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun.

2.2 Vpb voor gemeenten

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016 belastingplichtig geworden voor Vennootschapsbelasting (Vpb). Dit naar aanleiding van een verzoek van de Europese Commissie aan het Rijk om de fiscale positie van overheden te herzien om daarmee een gelijk speelveld te creëren tussen private partijen en overheden op de grondmarkt. Concreet betekent dit ook dat de gemeente Vpb moet betalen over haar 'grondbedrijf', voor zover zij daarmee een onderneming drijft.

Het grondbedrijf zal worden aangemerkt als onderneming als cumulatief wordt voldaan aan de volgende criteria:

- er moet sprake zijn van een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid;
- die deelneemt aan het economisch verkeer;
- met het oogmerk daarmee winst te behalen, en welke winst ook redelijkerwijze te verwachten is.

De gemeente toetst jaarlijks of zij met haar grondbedrijf naar bovenstaande definitie een onderneming drijft. Uit de invoering van deze wet vloeien verder geen specifieke kaders voor het grondbeleid van de gemeente Meppel voort. Uiteraard streeft de gemeente fiscale optimalisatie na.

[1] Art. 107 lid 1 VwEU (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)

2.3 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De commissie BBV heeft de afgelopen 5 jaar tweemaal een nieuwe Notitie Grondexploitaties gepubliceerd: in 2016 en in 2019. Beide notities doen onder meer uitspraken over de uitvoering van gemeentelijk grondbeleid. De wijziging in 2016 had 3 hoofddoelen: het zo goed aansluiten van het BBV op de gewijzigde fiscale wetgeving, het beperken van de risico's bij de uitvoering van het grondbeleid en eenduidigheid creëren in de verslaglegging van gemeenten.

De gewijzigde regelgeving omtrent grondexploitaties heeft geleid tot veel vragen, die in verschillende uitingen door de commissie BBV zijn beantwoord. In 2019 zijn alle uitingen samengebracht in de notitie *Grondbeleid in begroting en jaarstukken*. In de notitie worden verschillende stellige uitspraken en aanbevelingen gedaan. Enkele belangrijke uitspraken zijn:

- Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden.
- Een grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met substantiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.
- Een grondexploitatie mag een maximale looptijd hebben van 10 jaar. Een grondexploitatie mag alleen een langere looptijd hebben indien voldoende risico-beperkende maatregelen worden genomen.
- Gemeenten moeten op hun grondexploitaties tussentijds winst- en verlies nemen.

Bij het uitvoeren en verantwoorden van het grondbeleid handelt de gemeente conform de stellige uitspraken van de commissie BBV, en houdt de gemeente rekening met de aanbevelingen van de commissie BBV.

2.4 Aanbestedingswet

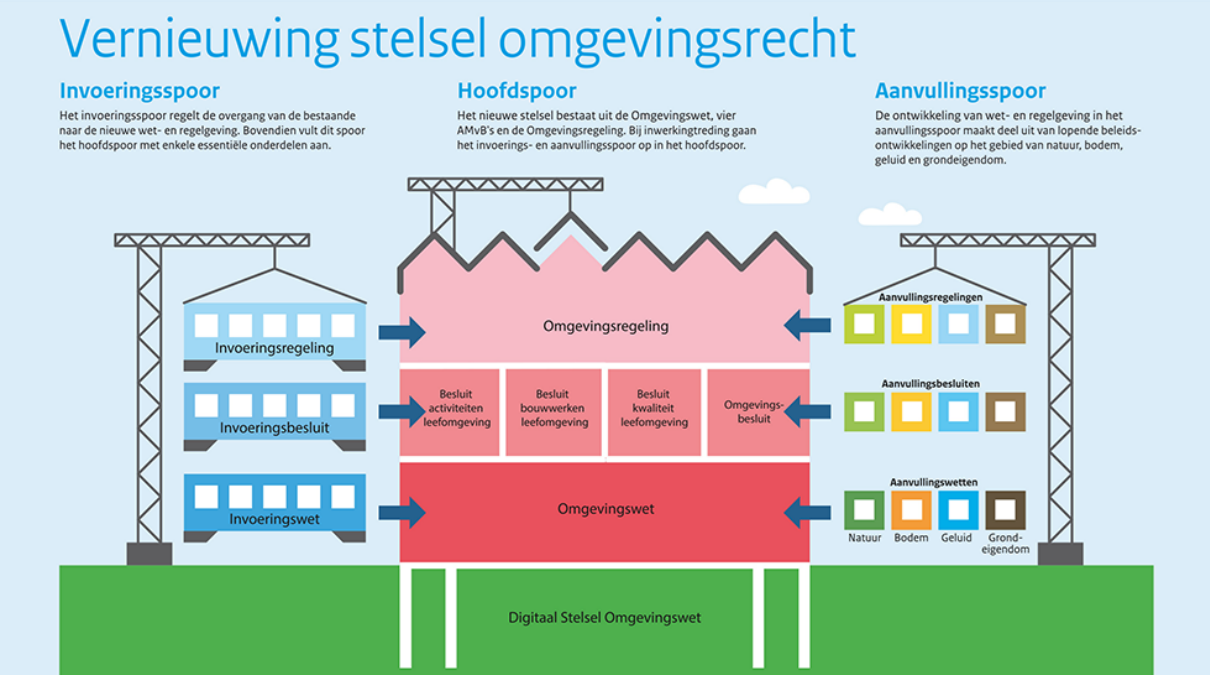
Bij het uitvoeren van haar grond(prijs)beleid handelt de gemeente Meppel conform de Aanbestedingswet 2012. Deze wet kan van invloed zijn bij grondtransacties of de realisatie van (publieke) werken en/of voorzieningen.

Een grondtransactie is in beginsel niet aanbestedingsplichtig als de grond wordt verkocht voor een marktconforme prijs. De gemeente mag daarbij echter geen verplichtingen op leggen om op de betreffende grond werken/voorzieningen te realiseren. Het doorleggen van de aanbestedingsplicht voor de uit te voeren werken is in strijd met het Europese aanbestedingsrecht.

Het doorleggen van de aanbesteding is niet toegestaan wanneer de gemeente de vrije keus heeft om door te leggen dan wel zelf aan te besteden. Dit laatste is het geval als de gemeente 100% van de grond in eigendom heeft of een dominante grondpositie heeft. Wanneer de grond volledig in eigendom is van marktpartijen dan is doorlegging van de aanbestedingsplicht wel toegestaan.

2.5 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

De gemeente Meppel ondersteunt in haar grondbeleid de vastgestelde Kaderdocumenten Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De inwerkingtreding is meerdere keren uitgesteld, maar zal in de loop van 2022 zijn beslag krijgen. De toepassing van de Omgevingswet zal in ieder geval binnen de looptijd van deze Nota Grondbeleid vallen.



De Omgevingswet heeft als doel een gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in stand te houden en te bereiken. Daarnaast wordt geprobeerd met de Omgevingswet doelmatig beheer en gebruik van die fysieke leefomgeving voor maatschappelijke functies te realiseren. Om dat te bereiken kent de Omgevingswet vier verbeterdoelen:

1. Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.
2. Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
3. Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving.
4. Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

De ontwikkeling van wet- en regelgeving in het aanvullingsspoor maakt deel uit van lopende beleidsontwikkelingen op het gebied van natuur, bodem, geluid en grondeigendom. Het onderwerp grondeigendom wordt via een Aanvullingswet in de Omgevingswet meegenomen. De instrumenten uit de huidige Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) en de Wet inrichting landelijk gebied komen in deze Aanvullingswet samen met een nieuwe regeling voor vrijwillige stedelijke herverkaveling. De nieuwe bepalingen zullen worden toegevoegd aan de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet.

In Bijlage 3 wordt nader ingegaan op een aantal wijzigingen van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom met betrekking tot het grondbeleid van gemeenten.

Beleidsuitgangspunt 1 | Wettelijk kader
Bij het uitvoeren en verantwoorden van het grondbeleid handelt de gemeente Meppel conform de stellige uitspraken van de commissie BBV, de door de Europese Commissie gestelde richtlijnen ter voorkoming van ongeoorloofde staatssteun, de Aanbestedingswet 2012 en wordt gehandeld conform de Aanvullingswet grondeigendom.

3. Beleidskaders Meppel

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om andere ruimtelijke beleidsdoelen van de gemeente te realiseren. In dit hoofdstuk zal daarom worden ingegaan op de relevante gemeentelijke beleidsvelden. In enkele gemeentelijke beleidsdocumenten worden zaken benoemd die invloed hebben op het gemeentelijke grondbeleid, als kader of als uitgangspunt. Deze stukken en hun raakvlakken worden beschreven.

Het gaat om de volgende beleidsdocumenten:

- Structuurvisie Meppel 2030 'Duurzaam verbinden' & Dynamisch Uitvoeringsplan Structuurvisie 2019;
- Coalitieakkoord 2018 – 2022;
- Nota Financieel beleid en programmabegroting;
- Nota Risicomanagement;
- Woonvisie;
- Duurzaamheid.

3.1 Structuurvisie

In de structuurvisie worden de ruimtelijke context, visie en ambitie beschreven voor het gehele grondgebied van de gemeente Meppel. De structuurvisie 'Meppel 2030 – Duurzaam Verbinden' is eind 2013 vastgesteld door de gemeenteraad. Eind 2017 is de bijbehorende uitvoeringsparagraaf herijkt, en in 2019 is het Dynamisch Uitvoeringsplan Structuurvisie 2019 vastgesteld.

In de structuurvisie staan enkele punten die direct invloed hebben op de uitgangspunten van het grondbeleid. Het gaat dan onder andere om:

- De rol van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen verschuift steeds meer richting netwerkregisseur. De gemeente wil sturen op netwerken, activeren en faciliteren.
- Meppel is een prettige woongemeente met een gevarieerd woonaanbod. Bij inbreidingsplannen wordt ingespeeld op de toenemende vergrijzing. Bij nieuwbouwwijken/uitbreidingslocaties wordt ingespeeld op starters en gezinnen. Daarnaast blijft het regelen van huisvesting voor (kwetsbare) groepen een kerntaak van de gemeente.
- Meppel heeft voorzieningen die een regio van zo'n 100.000 inwoners bedienen. Het is essentieel dat die voorzieningen goed bereikbaar blijven. Bereikbaarheid is dan ook een belangrijk onderwerp voor Meppel en wordt in het Dynamisch Uitvoeringsplan benoemd als afzonderlijk opgavecluster.
- Wat betreft bedrijvigheid wordt aangegeven dat de haven verder wordt ontwikkeld, mede door de verwachte groei in werkgelegenheid op de natte bedrijventerreinen. Daarnaast worden de verouderde bedrijventerreinen Steenwijkerstraatweg en Oude Vaart hergebruikt en getransformeerd.
- De gemeente zet in op een continue groenblauwe structuur vanuit de binnenstad naar het buitengebied, met aandacht voor beleving, gebruik en toegankelijkheid, maar ook als ecologische verbinding.

In verband met de invoering van de Omgevingswet wordt gewerkt aan een Omgevingsvisie die deze Structuurvisie zal vervangen. Het te voeren grondbeleid zal zich hiernaar richten.

3.2 Coalitieakkoord

Waar de structuurvisie de ruimtelijke ambities van Meppel op de lange termijn beschrijft, zijn in het coalitieakkoord de ambities op korte en middellange termijn aangegeven die richtinggevend zijn voor het gemeentelijk grondbeleid

De kwaliteitsversterking van de ruimtelijke ontwikkeling van de stad is gemarkeerd als belangrijke opgave, bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling van transformatiegebied Noordpoort. Daarnaast is ook ingezet op het bieden van uitbreidingsmogelijkheden voor economische ontwikkeling, zoals de ontwikkeling van de haven en uitbreiding van bedrijventerreinen. De goede bereikbaarheid van Meppel en duurzaamheidsambities zijn ook leidende thema's.

Relevant voor het te voeren grondbeleid is de financiële positie van de gemeente, en het belang van het jaarlijks actualiseren van de ramingen in grondexploitaties en het uitvoeren van risicoanalyses. Uitgangspunt is dat investeringen binnen het budget gerealiseerd worden, en overschrijdingen zoveel mogelijk binnen het betreffende programma worden opgevangen. De algemene reserve moet in overeenstemming zijn met het totale risicoprofiel van de gemeente waaronder het onderdeel grondexploitaties.

3.3 Woonvisie

Nederland kent een forse woningbouwopgave. In verschillende regio's worden verstedelijkingsstrategieën ontwikkeld om deze bouwopgave op samenhangende wijze voor te bereiden, bijvoorbeeld voor de Regio Zwolle, waarvan Meppel deel uitmaakt. Meppel is in beeld voor het versnellen van het bouwtempo én het bouwen van extra woningen.

In de Woonvisie 2016-2020 *'willen en kunnen in een veranderende woningmarkt'* is voor wat betreft de woningbouwopgave uitgegaan van een meer faciliterende rol van de gemeente in plaats van een sterk sturende overheid. Daarin is het sturen op aantallen en woningtypen losgelaten. Dit is ook nodig om aan te blijven sluiten op de actuele woningmarktontwikkelingen. Er is ingezet op flexibilisering van het woningbouwprogramma door de kwaliteit van wonen als uitgangspunt te nemen. In de nabije toekomst zal woonbeleid integraal opgenomen worden in de omgevingsvisie.

In de Woonvisie wordt zowel in Meppel als Nijeveen uitgegaan van inbreidings- en uitbreidingslocaties. Na de bouw van de laatste woningen in Berggierslanden is de focus voor de (grootschalige) woningbouwproductie verschoven naar Nieuwveense Landen. In Nijeveen is Danninge Erve Zuid II volop in aanbouw, en is nog ruimte voor de bouw van circa 80 woningen. Daarnaast worden binnenstedelijk gebouwd met de afronding van de laatste woningen op Het Vledder, en wordt in Noordpoort ook deels ingezet op bijzonder wonen. In Nijeveen wordt waar mogelijk ook op inbreidingslocaties gebouwd, zoals de vrijgekomen zwembadlocatie.

3.4 Financieel beleid

Wat betreft het financieel beleid van de gemeente gelden enkele kaders en spelregels. Deze worden omschreven in de Nota financieel beleid (2017). Aan de hand van deze beleidsnota wordt ingezet op het verbeteren van de financiële positie van de gemeente en te zorgen voor transparantie in het financieel handelen van de gemeente. Het BBV is daarin leidend, waaronder de basisregels voor het uitvoeren van grondexploitaties.

- Jaarlijks wordt een meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) aan de Raad voorgelegd.
- In de grondexploitaties worden grondprijzen gehanteerd die zijn gebaseerd op (extern) marktonderzoek.
- In de grondexploitaties worden parameters gehanteerd, voor o.a. inflatiecorrectie van kosten en opbrengsten, die zijn gebaseerd op (extern) marktonderzoek.
- Jaarlijks wordt voor iedere lopende grondexploitatie een risicoanalyse uitgevoerd conform de kaders die zijn vastgelegd in de Nota Risicomanagement.
- Voor verwachte verliezen wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het nadelig grondexploitatie resultaat (op Netto Contante Waarde).
- Tussentijdse winstneming is onder voorwaarden mogelijk voordat het project volledig is afgerond.

In de paragraaf grondbeleid van de P&C documenten wordt ook aangegeven welke parameters zijn gehanteerd. Jaarlijks wordt een extern parameteradvies uitgevraagd waarin de marktontwikkelingen landelijk en specifiek voor Meppel worden beschreven.

3.5 Nota Risicomanagement

Met het voeren van grondbeleid gaan risico's gepaard. De Nota Risicomanagement beschrijft de spelregels en het beleid op het gebied van risicomanagement. Hierin zijn door de raad de kaders en beleidsuitgangspunten met betrekking tot het weerstandsvermogen en het risicomanagement vastgelegd, en stelt de raad het beleid vast waarbinnen de gemeente dient te opereren. In de Nota Risicomanagement is aangegeven hoe risico's worden geïdentificeerd, gekwantificeerd, beheerst en hoe ze financieel worden afgedekt.

De beleidsnota gaat specifiek in op risicomanagement voor grondexploitaties, dat wordt zowel kwalitatief als kwantitatief gedaan. Kwantitatief wordt enerzijds de IFLO norm gebruikt. Die relateert de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit aan de boekwaarden van de bouwgronden in exploitatie, en de nog te maken kosten. Anderzijds wordt de Monte Carlo analyse gehanteerd. Dat is een methode waarbij op basis van vooraf bepaalde variabelen een uitgebreide risico- en gevoeligheidsanalyse kan worden uitgevoerd. Voor kleine en overzichtelijke grondexploitaties volstaat de IFLO-norm, voor omvangrijkere grondexploitaties is de Monte Carlo analyse beter geschikt. Bij de kwalitatieve risicoanalyse worden via gesprekken met de betrokken projectleider, projectmedewerkers en accountmanagers alle risico's geïnventariseerd en gerangschikt. In paragraaf 6.3 staat een nadere uitwerking van de wijze waarop risico's worden geanalyseerd.

3.6 Duurzaamheid

Meppel wil een duurzame stad worden 'die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarbij de behoeften van de toekomstige generaties in gevaar te brengen'. Daarbij wordt de brede definitie van duurzaamheid gehanteerd die bestaat uit drie elementen: Planet (milieu), People (sociaal) en Profit (economisch). De gemeenteraad heeft in haar vergadering van 17 december 2019 het programma duurzaamheid Meppel 2021-2023 'Samenwerken aan duurzaamheid' vastgesteld.

Zes duurzame pijlers worden hierin benoemd: energietransitie, klimaatadaptatie, grondstoffeninzameling, circulaire economie, biodiversiteit en natuur, gezond leefmilieu. Onderdelen hiervan zijn tevens van belang voor het grondbeleid. Voorbeelden zijn het integreren van waterberging in toekomstige gebiedsontwikkeling met functies als wonen, werken en recreatie; het stimuleren van andere partijen tot besparing van energie en (grootschalige) opwek van duurzame energie; het CO2-neutraal realiseren van gebouwen; voor wonen de ambitie om in ieder geval 50% van het nieuwe programma te realiseren in bestaand gebouwd gebied; voor bedrijven mogelijk 75% van de gewenste uitbreiding op open kavels van bestaande terreinen realiseren; intensiveren van het ruimtegebruik op bestaande kavels; juiste bedrijven op de juiste plek situeren; het realiseren van inwaartse zonering; het uitbreiden van ontmoetingsplekken; het nastreven van ontwikkeling woongebieden met een grotere verscheidenheid aan functies; behoud van de bestaande werkgelegenheid en uitbreiding van de duurzame werkgelegenheid passend bij de identiteit van Meppel.

4. Grondbeleid

4.1 Vormen van grondbeleid

Met het voeren van grondbeleid intervenieert de gemeente direct in de grondmarkt om ruimtelijke doelen te behalen. De manier waarop gemeenten dat doen verschilt. In de basis zijn er twee vormen van grondbeleid, *actief* en *faciliterend*. In de praktijk lopen de vormen echter in elkaar over en zijn er meerdere tussenvormen denkbaar.

4.1.1 Actief

Bij actief grondbeleid handelt de gemeente tot op zekere hoogte als private partij. De gemeente koopt actief gronden aan in een grondexploitatiegebied, maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft de gronden daarna uit aan particulieren, ontwikkelende partijen of bedrijven. Ze handelt dan, tot op zekere hoogte, als een private partij. De locatie wordt door de gemeente ontwikkeld, en de financiële consequenties daarvan komen geheel voor rekening en risico van de gemeente. Dit betekent dat geen winstdeling plaatsvindt, maar ook geen risicodeling in geval van verliesgevende plannen hetgeen een nadeel is van actief grondbeleid. Een belangrijk voordeel van actief grondbeleid is dat de gemeente de volledige regie over de ontwikkeling heeft. De gemeente kan dus maximaal sturen op de realisatie, fasering en kwaliteit van het project.

4.1.2 Faciliterend

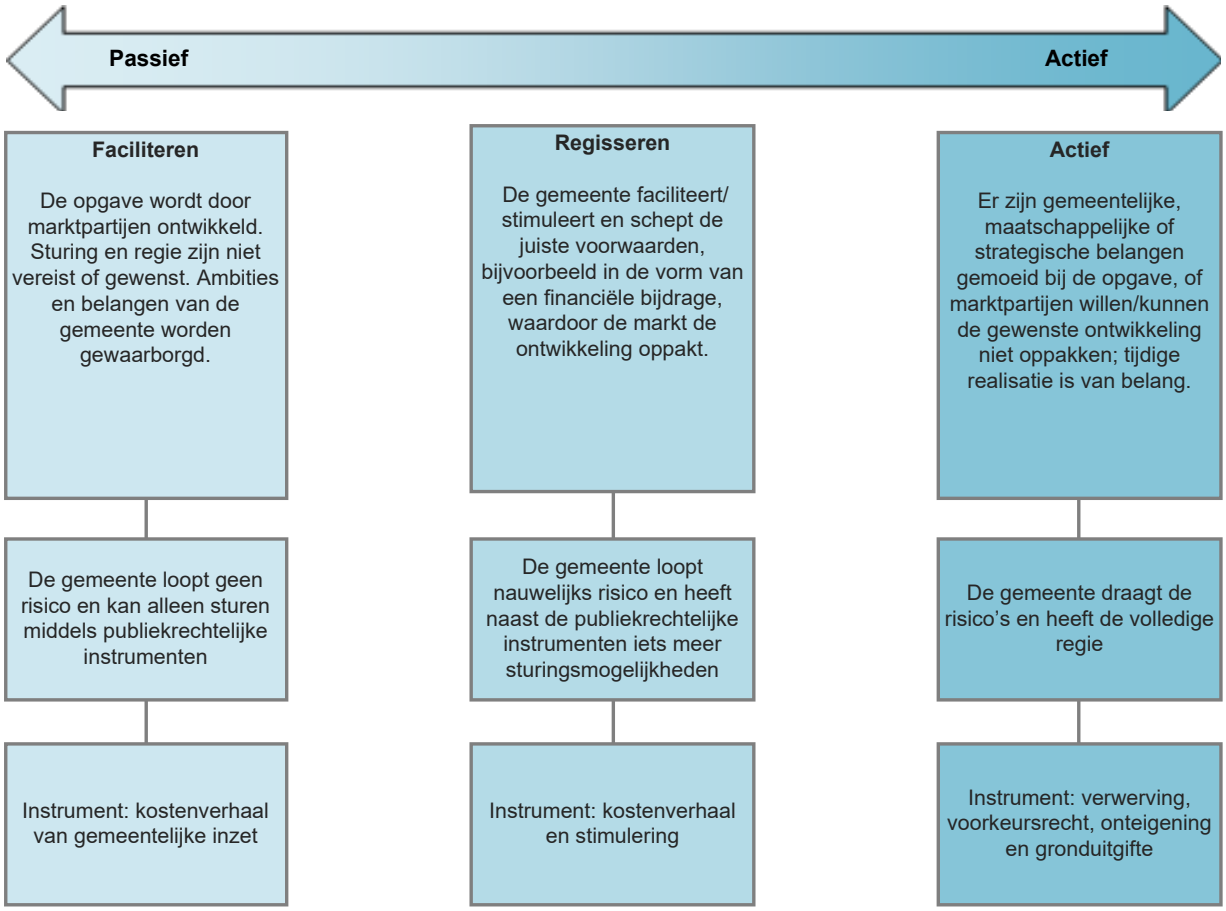
In tegenstelling tot actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich bij faciliterend grondbeleid uitsluitend als een publieke organisatie. De gemeente faciliteert dan de markt, bijvoorbeeld door het maken of aanpassen van ruimtelijke plannen. De gemeente moet daar kosten voor maken. Die verhaalt ze bij faciliterend grondbeleid op de ontwikkelaar(s) van de locatie. Bij deze vorm van grondbeleid kan de gemeente haar publiekrechtelijk instrumentarium inzetten om te kunnen sturen. Zo kan een gemeente locatie-eisen vastleggen in een exploitatieplan. De gemeente heeft hierbij echter aanzienlijk minder sturingsmogelijkheden dan bij actief grondbeleid. De gemeente moet bijvoorbeeld afwachten of er marktpartijen zijn die een bepaalde ontwikkeling oppakken. Een belangrijk voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente weinig tot geen risico loopt.

4.1.3 Tussenvormen

Het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid is voornamelijk theoretisch. De twee zouden als uitersten gezien kunnen worden. Er zijn meerdere mengvormen denkbaar. Zo kan de gemeente ook een regisserende rol aannemen, zonder direct een actief grondbeleid te hanteren: *proactief faciliteren*. Daarbij wacht de gemeente minder af, maar gaat ze actief op zoek naar manieren om marktpartijen te stimuleren een bepaalde ontwikkeling op te pakken. De gemeente is dan actief bezig met het creëren van de juiste voorwaarden om de ontwikkeling mogelijk te maken.

Een andere tussenvorm is *samenwerken*. Hiervoor kan worden gekozen wanneer blijkt dat een marktpartij een bepaalde ontwikkeling niet alleen kan of wil oppakken, en de gemeente niet als enige partij de actieve rol wenst te hebben. De gemeente werkt dan samen met partij(en) aan de ontwikkeling, bijvoorbeeld via een publiek-privaat samenwerkingsverband (PPS). Het is van belang duidelijke afspraken te maken met (markt)partijen, en de regie en risico's op een eerlijke manier te verdelen. Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

Gemeenten kunnen ook per situatie kijken welk type grondbeleid het meest geschikt is. Dit wordt ook wel *situationeel grondbeleid* genoemd. Het voordeel van dit grondbeleid is dat het zeer flexibel is, maar minder duidelijkheid aan de voorkant verschaft over de rol van de gemeente bij gebiedsontwikkelingen.



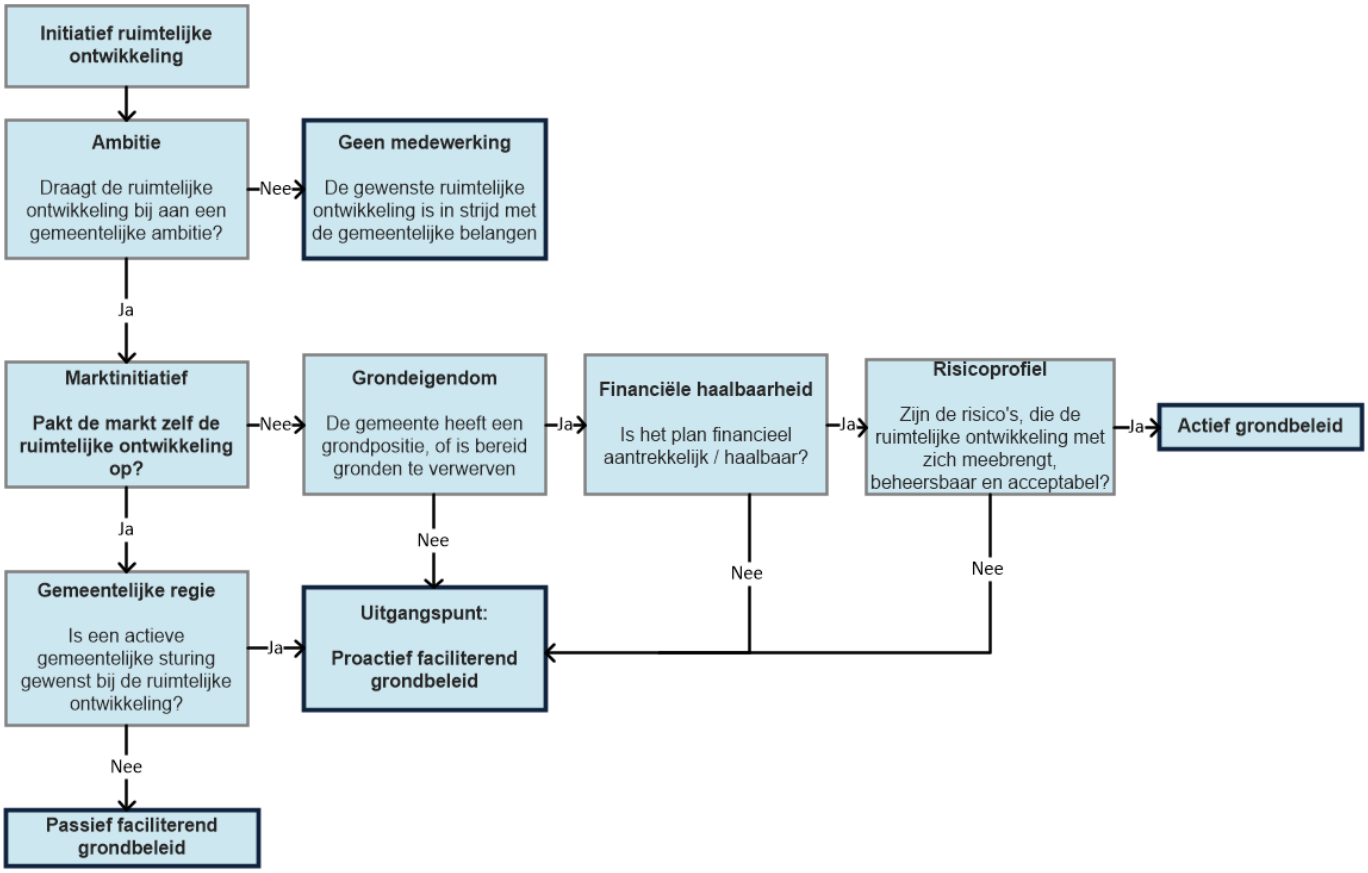
4.2 Lokale invulling grondbeleid

Zoals eerder benoemd is grondbeleid geen doel op zich, maar een middel om ruimtelijke doelen te realiseren. In hoofdstuk drie zijn de uitgangspunten en ambities op hoofdlijnen beschreven, namelijk het versterken van de kwaliteit van de stad; verbeteren van de bereikbaarheid, maar ook een prettige woon- en leefomgeving bieden in de wijken en dorpen. Daarom wordt gestreefd naar voldoende en passende woningen, waarbij de kwaliteit van wonen het uitgangspunt is. Concrete ruimtelijke ontwikkelingen waar de gemeente Meppel op wenst in te zetten zijn het Binnenstadsplan, de transformatieopgave 'Noordpoort', versterking van de stationsomgeving en uitbreiding van de droge en natte bedrijventerreinen.

Meppel ziet kansen in de huidige economische situatie, maar voorzichtigheid blijft geboden gezien de financiële positie van de gemeente. De gemeente Meppel wil sturen op het activeren en stimuleren van marktpartijen in plaats van sterk sturend te zijn, en is bereid om daarin zelf ook actief een bijdrage te leveren om beweging op gang te krijgen.

De gemeente Meppel wenst daarom in de basis een *proactief faciliterend grondbeleid* te voeren. Proactief door (marktpartijen) actief te stimuleren en te verleiden om ontwikkelingen te realiseren. En faciliterend door de gemeentelijke rol zoveel mogelijk te beperken tot haar kerntaken en (financiële) risico's te beperken.

Hoewel Meppel als uitgangspunt kiest voor proactief faciliterend grondbeleid, is een actiever of meer faciliterend grondbeleid niet uitgesloten als dit beter aansluit op de situatie. Om tot een goed afgewogen keuze te komen voor het te voeren grondbeleid is onderstaande beslisboom opgesteld:



Beleidsuitgangspunt 2 | Proactief faciliterend grondbeleid
De gemeente Meppel voert een proactief faciliterend grondbeleid. Als de situatie daarom vraagt kan ervoor worden gekozen een meer actieve of faciliterende/passieve vorm van grondbeleid te voeren.

5. Instrumenten grondbeleid

5.1 Verwerving

Om haar grondbeleid uit te voeren heeft de gemeente een aantal instrumenten ter beschikking. Een privaatrechtelijk instrument is verwerving. Wanneer de gemeente een bepaalde ruimtelijke ambitie wil bewerkstelligen kan het nodig zijn dat ze gronden aankoopt. Daar heeft de gemeente een aantal instrumenten voor, te weten minnelijke verwerving, strategische aankopen, Wet voorkeursrecht gemeenten en onteigening. Deze worden achtereenvolgens behandeld.

5.1.1 Minnelijke verwerving

Bij de verwerving van gronden is minnelijke verwerving het uitgangspunt. De gemeente treedt in onderhandeling met de eigenaar van de gronden. Het bereiken van overeenstemming over de prijs en voorwaarden van verkoop gebeurt dan op vrijwillige basis. Het is belangrijk om van te voren een goede inschatting van de marktwaarde van de gronden te hebben. Hiervoor zal een onafhankelijke en gecertificeerde taxateur worden ingezet.

5.1.2 Strategische verwerving

Er is sprake van strategische verwerving wanneer gronden en/of opstallen worden aangekocht waarvoor nog geen ontwerpbestemmingsplan en grondexploitatie zijn opgesteld. Hierbij wordt verwacht dat de gronden in de toekomst substantiële voordelen voor de gemeente kunnen opleveren. Bijvoorbeeld omdat de gronden van cruciaal belang zijn om een voorgenomen ontwikkeling in de toekomst te realiseren of om ongewenste ontwikkelingen op die gronden te voorkomen.
Om op een slagvaardige manier te kunnen opereren op de grond-/vastgoedmarkt, is het van belang dat het proces om te komen tot een besluit niet te lang duurt. Om dit te kunnen doen is het voordelig als het college gemachtigd wordt om in voorkomende gevallen gronden te verwerven. Vanzelfsprekend zal het college hierover achteraf verantwoording moeten afleggen aan de raad. Om deze strategische verwervingen mogelijk te maken, is het een overweging een budget voor strategische verwervingen beschikbaar te stellen, waarbinnen het college gronden kan aankopen. Gezien de huidige financiële positie van de gemeente wordt er niet voor gekozen een dergelijk budget beschikbaar te stellen. Indien de situatie zich voordat zal hier een separaat voorstel aan de raad worden voorgelegd.

5.1.3 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Een ander belangrijk instrument voor het verwerven van gronden is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Via deze wet kan de gemeente voorkeur boven marktpartijen verkrijgen bij de aankoop van gronden. De Wvg is een erg nuttig instrument, maar dient wel met zorgvuldigheid gebruikt te worden. Het leidt namelijk tot een prijsopdrijvend effect van de gronden.

5.1.4 Onteigening

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving van gronden niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch cruciaal zijn voor de realisatie van een belangrijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening. Onteigening is de gedwongen eigendomsovergang aan de gemeente. Onteigeningsprocedures zijn zeer ingrijpend voor beide partijen. Ze zijn lang van duur en kosten daarmee veel ambtelijke capaciteit.

Beleidsuitgangspunt 3 | Verwerving
Het uitgangspunt van de gemeente Meppel is om aan te kopen gronden minnelijk te verwerven. Om een grondpositie te kunnen innemen kan het minnelijke traject vooraf worden gegaan door de vestiging van het Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Alleen in een uiterste situatie wordt gebruik gemaakt van het onteigeningsinstrumentarium.

5.2 Beheer

Nadat gronden en/of opstallen zijn verworven dienen deze tijdelijk te worden beheerd. Dat moet gebeuren totdat de gronden klaar zijn om ontwikkeld worden. Het doel van het tijdelijk beheer is meestal het zoveel mogelijk kostendekkend beheren en onderhouden van vastgoed, maar vooral ook waarborgen van de tijdige beschikbaarheid voor bouwrijp maken en uitgifte. Het uitgangspunt bij tijdelijk beheer is dat er wordt gestreefd naar verhuur of verpachting onder de meest optimale voorwaarden voor de gemeente.

5.3 Uitgifte

5.3.1 Grondverkoop
Verkoop van het volledig eigendomsrecht is de meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte. Hiermee wordt het volledig eigendom van grond en eventuele opstallen overgedragen. De gemeente Meppel geeft de voorkeur aan deze vorm van uitgifte.

5.3.2 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. In de erfpachtovereenkomst kunnen voorwaarden worden opgenomen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan) is opgenomen. Daarmee houdt de gemeente meer grip op de toekomstige bestemming en gebruik van de grond. Erfpacht is dus een passende vorm van uitgifte bij gronden die voor de gemeente van strategisch belang zijn.

5.3.3 Pacht
Pacht is een overeenkomst waarbij de één het recht krijgt om voor een bepaalde tijd
tegen een bepaald bedrag landbouwgronden van de ander te gebruiken. In de notitie ‘Uitgiftevoorwaarden Geliberaliseerde pacht voor los land’ staat pacht in de gemeente Meppel beschreven.

5.3.4 Uitgifte van openbaar groen
Openbaar groen verdient een aparte paragraaf in deze Nota. De gemeenteraad heeft het beleid over uitgeefbare groenstroken c.q. snippergroen in 2017 herzien en vastgesteld. De gemeenteraad heeft besloten dat verhuur van openbaar groen/snippergroen eindig wordt. Stroken openbaar groen/snippergroen worden te koop aangeboden. Deze staan vermeld op de uitgiftekaart snippergroen van de gemeente. Stroken openbaar groen/snippergroen welke in gebruik zijn genomen zonder een overeenkomst, worden getoetst aan het groenbelang. Aan de hand daarvan worden deze teruggevorderd dan wel te koop aangeboden. Dit gebeurt per buurt. In een reeks van jaren worden op deze manier alle dossiers in de gemeente behandeld.

Beleidsuitgangspunt 4 | Uitgifte
Uitgangspunt is om (bouw)gronden in eigendom uit te geven door middel van grondverkoop. Incidenteel kan ervoor gekozen worden om gronden via (erf)pacht uit te geven.

5.4 Kostenverhaal

De gemeente Meppel heeft als uitgangspunt om proactief faciliterend grondbeleid te voeren. Ook in de proactief faciliterende rol maakt de gemeente kosten, bijvoorbeeld plankosten. De gemeente is bij deze faciliterende rol verplicht om haar gemaakte kosten te verhalen op de ontwikkelende partij(en). Kostenverhaal is een publiekrechtelijk instrument.

5.4.1 Typen te maken kosten

De te verhalen kosten zijn onderverdeeld in verschillende typen, te weten gebiedseigen kosten, kosten van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Deze worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

Gebiedseigen kosten

Kosten die een directe relatie tot het plangebied hebben worden gebiedseigen kosten genoemd. Enerzijds zijn dit de kosten die de gemeente maakt om een initiatief (fysiek) te realiseren. Dat zijn bijvoorbeeld kosten voor de aanleg van infrastructuur binnen het plangebied, het aanleggen van openbare ruimte of riolering. Anderzijds maakt de gemeente kosten met betrekking tot de ruimtelijke plannen en procedures, de plankosten. Beide typen kosten zijn direct aan een plan te relateren. De kosten die een gemeente mag (soms moet) verhalen zijn aangegeven in artikelen 6.2.3, 6.2.4. en 6.2.5 van het Bro. Deze kostensoortenlijst is opgenomen in bijlage 2. Kosten die niet op die lijst staan zijn niet publiekrechtelijk te verhalen.

Kosten voor bovenwijkse voorzieningen

De kosten van werken, maatregelen en voorzieningen die ook van belang zijn voor andere exploitatiegebieden en/of bestaande wijken zijn kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Het gaat dan om bijvoorbeeld verbindingswegen tussen meerdere wijken of het aanleggen van een park. In de structuurvisie staat dat bovenwijkse kosten worden gemaakt om Meppel aantrekkelijk te houden en uit te nodigen om in Meppel te (blijven) wonen, werken en recreëren. De kosten hiervoor moeten worden verhaald met in achtneming van de PPT-criteria. Deze zijn:

- Profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de investering;
- Proportionaliteit: De kosten dienen op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken gebieden;
- Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van het gebied niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van het gebied gemaakt.

Bovenplanse kosten

Gemeenten kunnen in hun structuurvisie aangeven bovenplanse kosten te verhalen om samenhangende ontwikkelingen op verschillende locaties te realiseren en te verevenen. In de structuurvisie ‘Meppel 2030 – duurzaam verbinden’ is aangegeven dat bovenplanse kosten worden verhaald in het geval van bedrijventerreinen: “ Nieuwe bedrijventerreinen moeten bijdragen aan de ontwikkeling, herstructurering of transformatie van oude terreinen.”

Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen

Op basis van artikel 6.24 Wro mag een gemeente afspraken maken over bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen in anterieure overeenkomsten. Hiervoor dienen de ontwikkelingen waarvoor de bijdrage wordt gebruikt in een vastgestelde structuurvisie te worden benoemd. De bijdrage is niet afdwingbaar, deze is altijd vrijwillig.

Beleidsuitgangspunt 5 | Faciliteren
Wanneer de gemeente Meppel in haar faciliterende rol kosten maakt voor een project van een derde, zal de gemeente de gebiedseigen kosten verhalen. Indien van toepassing worden ook de bovenwijkse en/of bovenplanse kosten verhaald uitgaande van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. In een anterieure overeenkomst kan tevens een bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen worden gevraagd voor projecten die daartoe in een structuur- of omgevingsvisie zijn aangeduid.

5.4.2 Systematiek kostenverhaal

De gemeente kiest voor een voornamelijk proactief faciliterend grondbeleid, er zal dus normaliter sprake zijn van initiatieven van derden. De gemeente rekent dan haar gebiedseigen kosten door aan de initiatiefnemer(s). Voor het verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen, het laten plaatsvinden van bovenplanse verevening of het verkrijgen van een ruimtelijke bijdrage dient per situatie een onderbouwing met berekening te worden opgesteld. Het uitgangspunt is om kostenverhaal privaatrechtelijk te regelen via een anterieure overeenkomst. In het geval dat dit niet mogelijk blijkt zal de gemeente haar kosten verhalen via een exploitatieplan. In het exploitatieplan is een berekening van de exploitatiebijdrage die de grondeigenaar dient te betalen opgenomen. Het daadwerkelijke verhaal van kosten vindt dan plaats bij de verlening van de omgevingsvergunning, waarmee het kostenverhaal is verzekerd.

In de gevallen waar de gemeente genoodzaakt is om actief grondbeleid te voeren, is het kostenverhaal (inclusief bovenwijkse kosten) geregeld via een discontering in de grondprijs. Met de komst van de Omgevingswet zal het kostenverhaal veranderen. Dat hangt dan mede samen met de type ontwikkeling. In bijlage 3 wordt de invloed van de omgevingswet op onder andere kostenverhaal beschreven. Kostenverhaal kan na de ingang van de Omgevingswet via twee routes verlopen, de integrale of de organische route. Het belangrijkste verschil hiertussen is het wel of niet aangeven van een tijdvak voor de ontwikkelingen. Bij de integraal kostenverhaal bestaat een duidelijk tijdvak. Kostenverhaal verloopt dan op een vergelijkbare manier zoals dat onder de Wro ook gebeurt. Bij organisch kostenverhaal wordt geen tijdvak afgebakend voor de ontwikkeling. Er bestaat dan meer onzekerheid over het te realiseren programma, opbrengsten, kosten en wanneer deze gerealiseerd worden.

5.4.3 Planschade

Wanneer planschade ontstaat door een ontwikkeling van een initiatiefnemer zal de gemeente de planschadekosten verhalen. Het uitgangspunt daarbij is dat de gemeente een planschadeverhaalsovereenkomst sluit met de initiatiefnemer. In het geval dat geen overeenstemming wordt bereikt over de planschadeovereenkomst kan de gemeente de planschadekosten ook verhalen middels een exploitatieplan.

Beleidsuitgangspunt 6 | Kostenverhaal
Het uitgangspunt van de gemeente Meppel is om haar gemaakte kosten te verhalen via een anterieure overeenkomst. Als dat niet mogelijk blijkt, zal het kostenverhaal verlopen via een exploitatieplan.

6. Beheersing & Verantwoording

6.1 Grondexploitaties

De gemeente Meppel is in bezit van *bouwgrond in exploitatie* (BIE). Dit zijn meestal gronden in eigendom van de gemeente, waarvoor de raad door middel van een raadsbesluit een grondexploitatie heeft vastgesteld. De grondexploitatie is een begroting van de geraamde kosten en opbrengsten van grondontwikkeling, welke zijn uitgezet in de tijd. Dit omvat in ieder geval onderstaande onderdelen, waarvan enkele begrippen in bijlage 1 verder worden toegelicht.

- Verwerving
- Tijdelijk beheer
- Bouwrijp maken
- Gronduitgifte
- Woonrijp maken
- Overige kosten en opbrengsten (w.o. subsidies en bijdragen)
- Rente en kosten- en opbrengstenstijging

Conform het BBV bedraagt de looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, kan deze worden gesplitst of kunnen maatregelen genomen worden om het risico te beperken.

Kaders van vastgestelde grondexploitaties kunnen tussentijds wijzigen door bijvoorbeeld wijziging van het projectgebied of bouwprogramma op basis van gewijzigde marktomstandigheden. Het BBV stelt dat actualisaties van grondexploitaties die leiden tot planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, opnieuw door de raad moeten worden vastgesteld.

Om het gevoerde grondbeleid te verantwoorden, en een doorkijk te geven naar de komende jaren, wordt jaarlijks het meerjarenperspectief grondexploitaties (MPG) opgesteld. Het MPG is de samenvoeging van de herziene grondexploitaties, samen met de risicoanalyses en de effecten op het grondbeleid.

Beleidsuitgangspunt 7 | Grondexploitaties
Voor (bouw)gronden die de gemeente ontwikkelt, wordt een grondexploitatie vastgesteld door de raad. Grondexploitaties hebben een looptijd van maximaal 10 jaar. Indien de looptijd langer is worden risico-beperkende maatregelen genomen. Bij wijzigingen in de grondexploitatie met een financieel gevolg van meer dan 10% op de netto contante waarde, en een minimum effect van € 100.000,- op het resultaat, is separate besluitvorming door de raad vereist.

6.2 Grondprijsbeleid

Bij gronduitgifte speelt de hoogte van de grondprijzen die de gemeente hanteert een belangrijke rol. Grondprijzen zijn een instrument om richting te geven aan de wijze waarop de gemeente deelneemt aan de markt van (bouwrijpe) grond. Uitgangspunt hierbij is dat de grondprijzen altijd marktconform zijn.

De gemeente Meppel hanteert marktconforme grondprijzen voor de uitgifte van bouwgronden. De grondprijzen worden jaarlijks geactualiseerd op basis van residuele grondwaardebeperkingen. De grondprijzen worden vastgelegd in de Grondprijzennota. In bijzondere situaties kan het college afwijken van datgene wat er in de grondprijzennota staat. Indien van een uitzondering gebruik wordt gemaakt dan zal het college de gemeenteraad hierover informeren.

Beleidsuitgangspunt 8 | Grondprijzen
De grondwaardebepaling en grondprijzen worden aan het begin van ieder jaar geactualiseerd in de grondprijzennota. Het college kan afwijken van de genoemde grondprijzen en grondprijsmethodieken indien dat nodig is om de marktconformiteit van grondprijzen te waarborgen, hetgeen zich kan voordoen bij bijzondere marktomstandigheden.

6.3 Risicomanagement

De afgelopen (crisis)jaren hebben duidelijk laten zien dat gemeenten grote risico's kunnen lopen bij de uitvoering van haar grondbeleid. Het is dus erg belangrijk om jaarlijks risico's op de grondexploitaties inzichtelijk te maken. Bij het vaststellen en bij het herzien van alle grondexploitaties wordt een risicoanalyse opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van wat er is opgenomen in de 'Nota risicomanagement en weerstandsvermogen 2013'. De financiële waardering van de risico's geven omvang aan het vereiste weerstandsvermogen.

6.3.1 Risicoanalyse

Risico's in grondexploitaties worden jaarlijks bepaald op basis van de op dat moment geldende financiële en ruimtelijk (beleids)kaders. De risico's worden in overleg tussen projectleiders en planeconomen geïdentificeerd. Daarbij worden ook de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen vastgesteld. Onzekerheden ten gevolge van mogelijke toekomstige beleidswijzigingen worden nadrukkelijk niet meegenomen. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Algemene risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische ontwikkelingen, en in meer of mindere mate gelden voor alle projecten;
- Risico's die specifiek voor een project gelden.

Wanneer de risico's zijn geïdentificeerd, worden de mogelijke financiële effecten op de grondexploitaties middels kwantitatieve risicoanalyses berekend. Daarbij wordt voor elke variabele in de grondexploitatieberekening een minimale, een waarschijnlijke en een maximale waarde bepaald. Deze waarden worden in alle mogelijke scenario's (combinaties) doorgerekend (simulatie) en gecombineerd met de geïdentificeerde risico's. Het resultaat van deze zogenaamde Monte Carlo analyse is een verdeling van de mogelijke uitkomsten van de grondexploitatie. Er worden per project twee Monte Carlo simulaties uitgevoerd: een eerste met alle risico's, zowel algemeen als projectspecifiek, en een tweede analyse met enkel de projectspecifieke risico's.

Beleidsuitgangspunt 9 | Risicomanagement
Bij de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt een risicoanalyse opgesteld ten behoeve van het bepalen van het weerstandsvermogen. Hierbij wordt geanalyseerd of risico´s algemeen of project specifiek zijn.

6.3.2 Weerstandsvermogen

De resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses met alle risico's, algemeen en projectspecifiek, worden gebruikt voor het bepalen van het weerstandsvermogen. Wanneer uit de Monte Carlo analyse voor een project blijkt dat met 90% zekerheid kan worden vastgesteld dat dit project geen negatief exploitatieresultaat zal kennen, dan wordt dit project niet meegenomen bij de bepaling van het weerstandsvermogen. Wanneer uit de Monte Carlo analyse blijkt dat met 90% zekerheid een mogelijk verlies optreedt, dat wordt dit berekende verlies meegenomen in het weerstandsvermogen, maar alleen voor het deel waarvoor nog geen directe verliesvoorziening is getroffen.

Ter verificatie wordt voor de bepaling van het weerstandsvermogen, naast de Monte Carlo analyse, ook gebruik gemaakt van een berekening volgens de IFLO-norm. De benodigde weerstandscapaciteit is volgens de IFLO-norm afhankelijk van de boekwaarden in de grondexploitaties en de nog te maken kosten. De benodigde weerstandscapaciteit wordt dan als volgt berekend: 10% van de boekwaarde, vermeerderd met 10% van de nog te realiseren kosten en verminderd eventuele reserveringsposten in de grondexploitatie.
Hoewel de Monte Carlo analyse nauwkeuriger is, houdt deze ten opzichte van de IFLO-norm geen rekening met de boekwaarden in de grondexploitaties. Uit voorzichtigheid worden daarom beide analyses uitgevoerd. De berekening die het hoogst benodigde weerstandscapaciteit laat zien, wordt gehanteerd.

6.4 Winst- en verliesneming

Hoe moet worden omgegaan met winst- en verliesgevende grondexploitaties is vastgelegd in het BBV. Als de gemeente door middel van actief grondbeleid zelf de grond tot ontwikkeling brengt en de grondexploitatie voert, komt de eventuele winst ten goede aan de gemeente. Voor grondexploitaties met een verwacht tekort moet een verliesvoorziening worden getroffen.

6.4.1 Tussentijdse winstneming

Gemeenten zijn sinds de laatste BBV wijziging niet meer vrij om zelf te bepalen wanneer winst wordt genomen. Winst moet tussentijds worden genomen aan de hand van de ‘percentage of completion’ methode (POC-methode). Dit betekent dat naar rato van de voortgang van een positieve grondexploitatie tussentijdse winst wordt genomen. Hoewel het verantwoorden van tussentijdse winst met voorzichtigheid moet worden gedaan, is dit dus wel een verplichting.

Winst wordt tussentijds genomen als er genoeg zekerheid is over het verloop van de grondexploitatie. Er moet tenminste worden voldaan aan de volgende voorwaarden:
1. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat;
2. er zijn kosten gemaakt voor de ontwikkeling van het grondexploitatiecomplex;
3. (een gedeelte van) de gronden en bijbehorende opbrengsten zijn gerealiseerd.

Voor het bepalen van de hoogte van tussentijdse winstnemingen worden de resultaten van de uitgevoerde risicoanalyses betrokken door het toepassen van een risico-afslag op de winstneming. De risico-afslag vloeit voort uit het totaalsaldo van projectspecifieke risico’s.

Beleidsuitgangspunt 10 | Tussentijdse winstneming
Bij voldoende zekerheid neemt de gemeente conform BBV-voorschriften tussentijds winst op haar grondexploitaties. Dat gebeurt naar rato van de realisatie van de grondexploitatie, rekening houdend met de project specifieke risico’s. Wanneer in een grondexploitatie verlies wordt voorzien, wordt na besluitvorming van het college direct een voorziening getroffen ter hoogte van het tekort op netto contante waarde.

6.4.2 Verliesvoorziening

Wanneer voor een in exploitatie te nemen complex (locatie/grondpositie), dan wel reeds in exploitatie genomen complex een verlies wordt voorzien, moet meteen een voorziening worden getroffen. De verliesvoorziening moet worden getroffen ter hoogte van het voorziene tekort (conform het voorzichtigheidsprincipe). Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post bouwgrond in exploitatie.

6.5 Taken en bevoegdheden

In de gemeentewet worden de rollen en taken van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gedefinieerd. Bij het grondbeleid hebben zowel de gemeenteraad als het college ieder hun eigen rol en bevoegdheden. De raad stuurt op hoofdlijnen en stelt de kaders en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders. De raad controleert tevens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden. In de onderstaande tabel staan enkele belangrijke taken van de raad en het college omschreven.

	Raad	**College**
Beleidsnota's	• Nota Grondbeleid • Nota Risicomanagement • Nota Financieel beleid	• Voert het grondbeleid uit
Financiële producten	• Resultaatbestemming • Mutaties in reserves en voorzieningen • Paragraaf Grondbeleid bij jaarrekening en begroting • Paragraaf Weerstandsvermogen en Risicomanagement • Jaarverslag • Programmabegroting	• Rapporteren jaarverslag • Bestuursrapportage • Meerjarenperspectief grondexploitatie
Ruimtelijke producten	• Bestemmingsplan • Beeldkwaliteitsplan • Beheersverordening	• Inrichtingsplan • Verkavelingsplan • Wijzigingsplan/Uitwerkingsplan • Stedenbouwkundig plan
Grondexploitaties	• Openen grondcomplex (grondexploitatie) • Herziende en geactualiseerde grondexploitatie • Afsluiten grondcomplex (grondexploitatie) • Beschikbaar stellen van krediet	• Uitvoering grondexploitatie • Uitvoeren van risicoanalyse op een grondexploitatie
Verwerving	• Beschikbaar stellen van krediet voor strategische verwervingen • Toepassen Wet voorkeursrecht gemeenten • Onteigeningsverzoek	• Vaststellen verwervingsstrategie • Verwerven onroerende zaken • Vestigen van voorkeursrecht • Onteigeningsprocedure starten • Verpachtingen
Samenwerking	• Exploitatieplan • Besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon of gemeenschappelijke regeling	• Sluiten van anterieure en posterieure overeenkomsten • Sluiten van koop/verkoop overeenkomsten • Sluiten samenwerkingsovereenkomsten • Sluiten intentieovereenkomsten • Deelname aan bestuur van privaatrechtelijke rechtspersoon
In- en verkoop	• Inkoop- en Aanbestedingsbeleid	• Aanbestedingsmethode op projectniveau • Grondprijzennota

Bijlage 1: Definities & Begrippen

1. *Grondexploitatie*
   Een grondexploitatie is een overzicht van alle kosten en baten van ruimtelijke ontwikkelingen, uitgezet in de tijd. Er wordt dus rekening gehouden met rente, kostenstijging en opbrengstenstijging.

2. *Verwerving*
   Het aankopen van gronden en/of opstallen.

3. *Tijdelijk beheer*
   Het beheren van gronden in de periode tussen verwerving en ontwikkeling van gronden.

4. *Bouwrijp maken*
   Het gereed maken van gronden om er opstallen op te kunnen bouwen.

5. *Gronduitgifte*
   Het op de markt brengen van gronden.

6. *Woonrijp maken*
   Het afwerken van het openbare gedeelte van een bebouwd terrein.

7. *Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling*
   Een financiële vergoeding, te betalen door een particuliere initiatiefnemer aan de gemeente, voor een ruimtelijke ontwikkelingen op basis van artikel 6.24, lid 1 Wro. Voorwaarde is dat deze ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in een vastgestelde structuurvisie.

8. *Onteigening*
   De gedwongen overdracht van het eigendomsrecht van particulieren aan de overheid.

9. *Wvg*
   *W*et voorkeursrecht gemeenten. Bij het vestigen van voorkeursrecht op gronden wordt de grondeigenaar verplicht bij verkoop deze eerst aan de gemeente aan te bieden

10. *Commissie BBV*
    Commissie Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Voor de opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening gelden wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Uitgangspunt bij de samenstelling van de commissie is dat expertise uit alle relevante doelgroepen in de commissie aanwezig is. De voorzitter is door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) benoemd en het ministerie van BZK voert ook het secretariaat.

Bijlage 2: Kostensoorten Bro

Toelichting kosten in Bro 6.2.3
a.de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;

b.de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;

c.de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;

d.de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Toelichting kosten in Bro 6.2.4
a.de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;

b.de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;

c.de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;

d.de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;

e.de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;

f.de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;

g.de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;

h.de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;

i.de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;

j.de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;

k.de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;

l.de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

m.niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;

n.rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Toelichting kosten in Bro 6.2.5
a.nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;

b.riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;

c.wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;

d.infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

e.groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;

f.openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;

g.straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;

h.gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;

i.uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

Bijlage 3: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

Onderstaand zal worden ingegaan op een aantal wijzigingen van de Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom met betrekking tot het grondbeleid van gemeenten.

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

In 2019 is de Aanvullingswet grondeigendom[2] vastgesteld. De Aanvullingswet brengt een aantal wijzigingen met zich mee 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.

[2] Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over de onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), TK, 2018-2019, 35133, nr. 3

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)	Voorgesteld 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 reeds een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Onderstaand een overzicht van de wijzigingen t.a.v. de Wro. 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.