Toelichting:
~~Betreft vervallen en vervangen tekst~~

"Vaste grond onder de voeten 2019"

De nota over het grondbeleid binnen de gemeente Elburg 2019-2022



Vaste grond onder de voeten...

... is de nota die ingaat op
het grondbeleid
binnen
de gemeente Elburg.
De nota reikt vaste spelregels aan
die
noodzakelijk zijn
bij de uitvoering van
grondpolitiek.

Spelregels waar je mee
uit de voeten kunt.







Gemeente Elburg



1 oktober 2019



Broeklanden I

Inhoudsopgave

Blad

3

Beleidsdeel

1. Inleiding **4**
- Aanleiding
- Doelstelling en nut van de nota
- Leeswijzer

2. Beleidskeuzes **5**

Toelichtend deel

3. Grondbeleid in het algemeen **6**
- Wat is grondbeleid?
- Wat is het doel van grondbeleid?
- Welke vormen grondbeleid zijn er?
- ~~Trends in verband met grondbeleid~~

4. Het verwerven en uitgeven van grond **9**
- Vrijwillig
- Wet voorkeursrecht
- Onteigenen
- Gronduitgifte

5. Grondexploitatie **13**
- Algemeen
- Rekentheorie
- Welke berekeningsmethoden zijn er?
- Hoe worden grondprijzen bepaald?

6. Kostenverhaal **15**
- Algemeen
- Hoe worden kosten verhaald?
- Vormen van kostenverhaal

7. Grondbeleid Elburg **19**
- Keuze vorm van grondpolitiek
- Inhoud grondpolitiek
- Verwerving
- Strategische verwerving
- Berekeningsmethode grondexploitaties
- Berekeningsmethode grondprijzen
- Gronduitgifte in eigendom
- Erfpacht
- Kostenverhaal
- Bovenwijkse kosten, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen
- Tegemoetkoming in schade (planschade)
- Gemeentelijke transparantie kostenverhaal
- Vastgoedbeheer
- Ruilgronden
- Stedelijke kavelruil

8. Planning & Control **28**
- Relatie met programmabegroting
- Administratieve organisatie
- Rente toerekening
- Weerstandsvermogen en risicobeheersing grondexploitatie
- Financiële (tussentijdse) afwikkeling van complexen

9. Bestuurlijk kader **31**
- Dualisering
- Integriteit en controle

Beleidsdeel

1. Inleiding

Aanleiding

Het grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkelingen. Grondbeleid is nodig om te zorgen voor voldoende aanbod van gronden voor goedkope woningen, vrije kavels, bedrijfsterreinen, groen en andere publieke voorzieningen. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven of daartoe te stimuleren.

De aanleiding van de Nota Grondbeleid is drieledig, te weten:

I. In de verordening conform artikel 212 van de Gemeentewet (de financiële verordening) is in artikel 22 opgenomen dat het college eens in de vier jaar een (bijgestelde) nota grondbeleid ter behandeling en vaststelling aan de raad aanbiedt. Jaarlijks wordt over de uitvoering van het grondbeleid gerapporteerd in de paragraaf grondbeleid in de programmarekening. Het meerjarig perspectief is verwoord in de paragraaf grondbeleid in de meerjarenprogrammabegroting.

De gemeente Elburg is sinds 1 januari 2004 verplicht in het kader van het Besluit Begroting en Verantwoording (hierna: BBV) een paragraaf grondbeleid in de programma begroting op te nemen (artikel 9.2 BBV). In deze paragraaf moet ten minste aandacht worden besteed aan:

a. de visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
b. een aanduiding van de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
d. de onderbouwing van de geraamde winstneming;
e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

II. Niet alleen de wettelijke noodzaak is reden een nota grondbeleid op te stellen, maar ook de wens voor een duidelijk en transparant grondbeleid is aanleiding alle zaken met betrekking tot dit beleid op een rij te zetten.

III. Actualisatie van Nota Grondbeleid in het kader van de gewijzigde standpunten c.q. stellige uitspraken van de Commissie BBV en de aanstaande Omgevingswet (waarin de Aanvullingswet grondeigendom zal zijn opgenomen).

Doelstelling en nut van de nota

De doelstellingen van de Nota Grondbeleid zijn:

- Het door de gemeente naar derden kenbaar maken van het door haar te hanteren grondbeleid;
- Het vaststellen van een beleid waar ambtelijk en bestuurlijk aan kan worden getoetst;
- Het beantwoorden van de vraag hoe een specifieke ruimtelijke ontwikkeling door middel van het voeren van grondbeleid kan worden gerealiseerd;
- Het geven van duidelijkheid aan alle betrokkenen (ambtelijk en bestuurlijk) hoe om te gaan met (sturend) grondbeleid.

Leeswijzer

De nota grondbeleid Elburg bestaat uit twee delen.

Het eerste deel betreft het beleidsdeel. Dit eerste deel bestaat uit de inleiding en de beleidskeuzes. Dit eerste deel betreft het bindende deel van de nota.

Het tweede deel betreft het toelichtende deel van de nota en beschrijft de aanleiding en de onderbouwing van het beleid.



Veldbiesweg 't Harde

2. Beleidskeuzes

- *Beleidskeus I Keuze vorm grondpolitiek*

Ia. De gemeente Elburg voert een situationele grondpolitiek, uitgaande van een voorkeur voor een actieve grondploitiek.
Ib. Indicaties voor hetzij een actieve, hetzij een faciliterende politiek voor een concrete locatie zijn in ieder geval:

- De omvang van de financiële risico's voor de gemeente
- De grootte van het belang c.q. de mate van noodzakelijkheid van de ontwikkeling
- Zijn de eigenaren bereid en in staat de ontwikkeling zelf te realiseren?

- *Beleidskeus II Verwerving*

Ingeval van een keus in een concreet geval voor actieve grondpolitiek hanteert de gemeente de vol gende principes ten aanzien van verwerving :

1. De gemeente maakt actief gebruik van het voorkeursrecht;
2. Bij onderhandelingen laten we ons bijstaan en vertegenwoordigen door een op dit gebeid gespecialiseerd taxatie- en adviesbureau (deskundig, objectief en onafhankelijk);
3. Te allen tijde wordt als eerste getracht via minnelijk overleg tot aankoop te komen;
4. Onteigening wordt alleen ingezet als minnelijk overleg niet tot het gewenste resultaaat leidt en de eigenaar niet in staat of bereid is de ontwikeling in de door de gemeente gewenste vorm te realiseren;
5. Bij een eigenaar die "in staat en bereid is" zelf te realiseren, wordt ingezet op:
   - een bouwclaim- of grondruilovereenkomst respectievelijk op:
   - het aangaan van een samenwerkingvorm via PPS.

- *Beleidskeus III Strategische verwerving*

Bij onduidelijkheid over toekomstige bestemming, of bestemmingswijziging en de daarbij behorende termijnen wordt van geval tot geval bekeken of al dan niet een strategische aankoop moet worden gedaan.

- *Beleidskeus IV Exploitaties*

Dynamische eindwaardemethode blijven toepassen voor het berekenen en opstellen van grondexploitatieberekeningen en kostenverhaals-berekeningen.
Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.

- *Beleidskeus V Grondprijzen*

1. ~~Berekenen van de kostprijs van de bouwterreinen ten behoeve van de haalbaarheid.~~
2. Berekende grondprijs per bestemmingsplan en per woningcategorie , te bepalen door een onafhankelijk deskundige zodanig dat een marktconforme grondprijs ontstaat.

- *Beleidskeus VI Gronduitgifte*

1. Toepassen Algemene uitgiftevoorwaarden gemeente Elburg 2019.
2. Kavels voor koopwoningen in project toewijzen aan aannemers of ontwikkelaars.
3. Kavels voor (sociale) huurwoningen en sociale koopwoningen toewijzen aan woningcorporaties of aan beleggers indien corparaties geen interesse hebben. Bij toewijzing aan een belegger worden voorwaarden gesteld om te bereiken dat de woningen bij de juiste doelgroep komen.
4. Bedrijfskavels worden aan een belangstellend bedrijf toegewezen als het betreffende bedrijf passend is op de betreffende locatie.
5. Gegadigden voor vrije woningbouwkavelskavels krijgen, na inschrijving en eventueel loting, een reserveringsovereenkomst voorgelegd. Ingeval van collectief particulier opdrachtgeverschap wordt als voorwaarde gehanteerd dat een deskundige begeleider wordt ingeschakeld.
6. Het realiseren van gemeentelijke projecten kan ook door het houden van competities.

- *Beleidskeus VII Erfpacht*

Uitgifte in erfpacht wordt niet toegepast.

- *Beleidskeus VIII Kostenverhaal*

1. Kostenverhaal vindt zoveel mogelijk plaats via gronduitgifte, anterieure of posterieure overeenkomsten
2. Daar waar noodzakelijk wordt het exploita-tieplan c.q. worden de kostenverhaalsregels en de daaraan gekoppelde exploitatiebijdrage ingezet als instrument om kosten te verhalen
3. Bovenwijkse kosten worden zowel via de privaatrechelijke als publiekrechtelijke weg verhaald
4. Voor bovenplans kostenverhaal en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie (omgevingsvisie) als basis gebruikt

- *Beleidskeus IX Tussentijdse resultaten*

1. Een voorzienbaar verliesgevend complex wordt direct ter grootte van dit volledige verlies ten laste van de algemene reserve bouwgrondexploitatie gebracht.
2. Op basis van de Percentage of completion (Poc) methode wordt tussentijdse winst genomen en gestort in de algemene reserve bouwgrondexploitatie.

Toelichtend deel

3. Grondbeleid in het algemeen

Wat is grondbeleid?

Onder grondbeleid wordt verstaan het op een zodanige wijze handhaven van het bestaand grondgebruik, dan wel het (laten) realiseren van gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen in het kader van de ruim telijke ordening.

Wat is het doel van grondbeleid?

Hiermee is het grondbeleid geen doel op zich maar een randvoorwaarde voor het te voeren ruimtelijk beleid (publiek doel). Het geeft aan op welke wijze de instrumenten (middelen) ingezet zullen worden in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is het afwegingskader voor deelbelangen zoals volkshuisvesting, welzijn, verkeer, natuur en economie. Grondbeleid moet doelgericht ingezet worden voor het behartigen van het publiek belang.
Het hoofddoel voor de gemeente van een (uitbreidings) plan bestemd voor woningbouw is, dat dit gerealiseerd wordt ten behoeve van de huisvesting van burgers. Of met andere woorden: voorzien in volkshuisvesting (publiek belang).

Bij (uitbreidings)plannen voor bedrijventerreinen worden economische belangen gediend (werkgelegenheid, gunstig vestigingsklimaat en groeimogelijkheden voor bedrijven, enz.) Het is uiteindelijk niet van belang wie (publiek of privaat) hiervoor zorg draagt. Redenatie hiervoor is dat de markt (private partij) net zo goed hiervoor zorg kan dragen, zolang de markt zich maar houdt aan de door de overheid gestelde randvoorwaarden en eisen.



Plan Heidezoom 't Harde

Welke vormen van grondbeleid zijn er?

Er worden drie vormen van grondbeleid onderscheiden, te weten actief, faciliterend en passief grondbeleid. Deze drie vormen van grondbeleid worden in deze paragraaf toegelicht. Nieuwere fenomenen als organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie worden gemakshalve toegelicht onder het kopje faciliterend grondbeleid. In onderscheid van grondbeleid wordt hierna ook gesproken over grondpolitiek. Dat ziet op de aanpak bij de toepassing van het beleid.

- *Actief*

De gemeente neemt zelf het initiatief en koopt zelf de benodigde gronden en panden aan, zorgt voor het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte (meestal verkoop) van de gronden.

Voordelen:
- Maximale sturing en realisatie van beleidsdoelstellingen bij de uitvoering van het bestemmingsplan;
- Verhaal van alle kosten middels gronduitgifte;
- Positieve exploitatieresultaten vloeien in de gemeentelijke kas en komen de gemeenschap ten goede.

Nadeel:
- Risico's als gevolg van marktontwikkelingen, renteverliezen bij een (grote) grondvoorraad, bodemverontreinigingen, e.d., komen voor rekening van de gemeente.

• *Actief via PPS*

Publiek-private samenwerkingen (PPS) zijn er in diverse vormen. Soms hebben zowel gemeente als marktpartij(en) gronden in een te (her)ontwikkelen gebied. Partijen kunnen kiezen voor samenwerking met als doel zoveel mogelijk te sturen op de (wijze van) uitvoering en te delen in positieve exploitatieresultaten (samenwerking op basis van contracten of ook via een gezamenlijk op te richten onderneming). Bij tegenvallende exploitatie kan het gevolg zijn dat de gemeente moet meedelen in negatieve exploitatieresultaten.
Wanneer dergelijke doelen worden gesteld, is de PPS te beschouwen als een vorm van actief grondbeleid.

De voor- en nadelen zijn in principe dezelfde als bij de hiervoor genoemde volledige gemeentelijke exploitatie. De meerwaarden van zulke samenwerkingen kunnen zijn: risicoreductie en -spreiding, strategische inkoop van de marktpartij, waarborging realisatie maatschappelijke voorzieningen en kwaliteitseisen, gebruik maken van de deskundigheid en ervaring van beide partijen, planoptimalisatie, vergroting slagvaardigheid, fiscale voordelen, inzet publiekrechtelijke middelen, efficiencyvoordelen bij aanleg van infrastructuur en versnelde realisatie van de plannen. Een nadeel van deze vorm is dat de gemeente niet de volledige zeggenschap heeft en dat de eventuele winst gedeeld moet worden.

• *Faciliterend via PPS*

Er zijn ook andere situaties waarin gemeente en marktpartijen of particuliere eigenaren redenen hebben om voor samenwerking te kiezen. Bijvoorbeeld:
- Marktpartijen hebben gronden, maar hebben ook gemeentegrond nodig of hebben de gemeente nodig om aanvullend particuliere gronden te verwerven met hulp van het gemeentelijk instrument van onteigening. De gemeente ondersteunt vanuit haar beleid het programma dat marktpartijen wensen te realiseren.
- Marktpartijen willen in een bepaald gebied het commercieel vastgoed realiseren en de gemeente het maatschappelijk vastgoed.

Wanneer de gemeente voor de betreffende gronden geen exploitatierisico's wil lopen en/of geen of weinig behoefte heeft aan eigenaarszeggenschap, kunnen dergelijke private ontwikkelingen gefaciliteerd worden door een samenwerkingsovereenkomst en de inzet van de gemeentelijke publiekrechtelijke instrumenten

In de samenwerkingsovereenkomst worden afspraken vastgelegd over de wijze van uitvoering en over de financiële aspecten. Er zijn vele vormen van PPS-overeenkomsten mogelijk. Het zijn uitvoeringsinstrumenten van het ruimtelijke ordeningsbeleid welke gericht zijn op integrale ontwikkeling van een project waarbij samenwerking en doelstellingen zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken kunnen hebben. De samenwerkingsvorm kan qua intensiteit zeer uiteenlopend zijn.

• *Faciliterend*

Daarnaast zijn er situaties denkbaar waarin de gemeente bepaald beleid gerealiseerd wil zien, maar er qua grondposities geen bemoeienis mee wenst of geen belangen heeft om zelf vastgoed te (laten) ontwikkelen. De gemeente heeft dus beleidswensen, maar wenst de uitvoering aan marktpartijen of particulieren over te laten. Ook kan de situatie zich voordoen dat de gemeente wel zelf wenst te ontwikkelen, maar het zogenaamde zelfrealisatierecht van eigenaren moet respecteren. In dergelijke gevallen is een samenwerkingsovereenkomst minder intensief dan in de hiervoor genoemde PPS-situaties. De overeenkomst heeft tenminste de elementen van kostenverhaal en de inzet van planologische middelen. Ook kan de situatie zich voordoen dat een overeenkomst niet (bijtijds) tot stand kan komen en de gemeente ~~een exploitatieplan bij een bestemmingsplan vaststelt.~~

~~• *Faciliterend in verband met organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie*~~

~~Organische ontwikkeling is te beschouwen als een reactie op de meer grootschalige vormen van ontwikkelingsplanologie die voorafgaand aan de krediet- en vastgoedcrisis bij veel gemeenten populair was. Er is sprake van een trend die relevant is voor het gemeentelijk grondbeleid. De memorie van toelichting[1] op het wetsvoorstel Omgevingswet zegt er het volgende over:~~
~~*"Bij organische gebiedsontwikkeling ontwikkelen gebieden zich zonder exact vastgelegd eindbeeld, maar wel met een gewenste ontwikkelingsrichting op basis van een visie voor een gebied. (…) Organische gebiedsontwikkeling pretendeert niet alle mogelijke ontwikkelinitiatieven en hun (on) wenselijkheden te kunnen voorzien. Het is een planvorm waarbij geen star eindbeeld wordt vastgelegd, maar verschillende invullingen, uitvoeringen en richtingen mogelijk worden gemaakt. Daarbij past een juiste balans tussen het bieden van vrijheid enerzijds en de behoefte aan voorspelbaarheid en (rechts)zekerheid anderzijds."*~~
~~Uitnodigingsplanologie wordt beschouwd als het bieden van ruimte voor organische ontwikkeling en/of het stimuleren ervan. De memorie van toelichting op het wetsvoorstel Omgevingswet typeert uitnodigingsplanologie als het vooraf bieden van planologische zekerheid en het op hoofdlijnen bieden van inzicht in de grondexploitatie.~~

[1] Paragraaf 5.4 memorie van toelichting.

Ter onderscheiding van deze typering kan ook worden gesproken van uitnodigingsplanologisch beleid. Daarmee wordt bedoeld dat gemeentelijk beleid een uitnodiging of stimulans tot (organische) ontwikkeling inhoudt (via een structuurvisie c.q. omgevingsvisie of een andere ruimtelijke visie voor een deelgebied van de gemeente). Wanneer aan de hand van zulk beleid initiatiefnemers en gemeente met elkaar in gesprek en onderhandeling komen kan, bij bevredigend resultaat, het bijbehorende planologische besluit worden genomen. Dit kan telkens wanneer zich een volgende initiatiefnemer meldt binnen een setting van organisch gedachte gebiedsontwikkeling.

Uitnodigingsplanologie is hiermee te beschouwen als een vorm van faciliterende grondpolitiek waarmee organische ontwikkeling wordt gefaciliteerd en ertoe wordt uitgenodigd of ook gestimuleerd.

• *Passief*

Bij een passieve grondpolitiek wordt het initiatief tot het exploiteren van gronden totaal overgelaten aan private partijen. De gemeente beperkt zich tot haar publieke taak, zoals in procedure brengen van planologische plannen (bijvoorbeeld bestemmingsplan).

De onder actieve grondpolitiek genoemde voordelen, kunnen bij passieve grondpolitiek in grote lijnen worden gezien als nadelen en het nadeel genoemd bij actief grondbeleid wordt bij passief beleid een voordeel: de risico's komen voor rekening van de exploitant.

Trends in verband met grondbeleid

Er zijn diverse trends te noemen die relevant (kunnen) zijn met het oog op keuzes in het grondbeleid.

• *Omgevingswet*

In 2016 is de Omgevingswet door het parlement aangenomen. In de Omgevingswet is allerlei wetgeving op het vlak van het omgevingsrecht samengevoegd en waar mogelijk geïntegreerd. Insteek is de zorg voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving omvat onder meer bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.
De wet gaat uit van een omgevingsplan waarin op gemeentelijke niveau allerlei bindende regels op het vlak van de fysieke leefomgeving worden vastgelegd. Daaronder vallen ook bestemmingen en bestemmingsregels zoals deze nu in bestemmingsplannen worden opgenomen. Het gaat dan niet om bestemmen en bestemmingen op zichzelf, maar om bredere afwegingen. In dat verband wordt er gesproken van het (op evenwichtige wijze) toedelen van functies aan locaties. Dit wordt vastgelegd in een omgevingsplan. Bij wijze van overgangsrecht zal worden bepaald dat alle bestemmingsplannen worden aangemerkt als het ene omgevingsplan van de gemeente. Elk besluit omtrent het omgevingsplan is daarmee een wijziging van het omgevingsplan. Een tien-jaarlijkse plicht tot actualisatie, zoals nu voor bestemmingsplannen geldt, is bij het omgevingsplan niet aan de orde.

De Omgevingswet geeft betere mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. Dit wordt onder het volgende kopje behandeld.
Voor het grondbeleid is (het wetsvoorstel van) de Aanvullingswet grondeigendom (onderdeel van de Omgevingswet) van belang. In dat opzicht houdt de Omgevingswet weinig wezenlijke veranderingen in.
Wat betreft het gemeentelijk voorkeursrecht wordt de positie van de grondeigenaar iets gunstiger.
Het onteigeningsrecht wordt voor een belangrijk deel in het bestuursrecht getrokken. Van een dagvaarding bij de civiele rechter zal geen sprake meer zijn. Wel blijft het vaststellen van de schadeloosstelling een zaak van de civiele rechter
De grondexploitatieregeling wordt omgedoopt in de kostenverhaalsregeling en voorziet in twee modellen voor kostenverhaal: het integrale en het organische model. In plaats van exploitatieplan wordt gesproken van kostenverhaalsregels De mogelijkheid om fondsbijdragen voor bovenplanse kosten in exploitatieplannen (kostenverhaalsregels) op te nemen vervalt.
In de Omgevingswet wordt (via de Invoeringswet Omgevingswet) een integrale regeling opgenomen voor planschade nadeelcompensatie onder der naam 'Nadeelcompensatie'. Voor het onderdeel planschade zijn verschillen ten opzichte van de regeling in de Wro o.a.

- Het moment waarop indrecte schade kan worden geclaimd verschuift van de vaststelling van het omgevingsplan naar het moment waarop de activiteit, bijvoorbeeld het bouwen van woningen, daadwerkelijk plaatsvindt.
- De aftrek van het zogenaamde normaal maatschappelijk risico wordt verhoogd van 2% naar 4%.

De verwachting is dat de Omgevingswet per 2021 in werking treedt

• *Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie*

De memorie van toelichting op het wetsvoorstel Omgevingswet zegt het volgende over de trend van organische ontwikkeling:
"Na de reactieve toelatingsplanologie en de initiërende ontwikkelingsplanologie is de laatste jaren een sterke behoefte ontstaan aan een nieuwe vorm van gebiedsontwikkeling die vaak wordt aangeduid als organische gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij om een autonome ontwikkeling die aansluit bij de wens om minder in 'blauwdrukken van bovenaf' te denken en het initiatief in de fysieke leefomgeving meer bij burgers en bedrijven te leggen. Door de financieel-economische crisis heeft deze ontwikkeling – deels uit noodzaak – een sterke impuls gekregen. Deze koerswijziging is naar verwachting structureel van aard."

Voor uitnodigingsplanologie worden in de Omgevingswet betere mogelijkheden geboden ten opzichte van het omgevingsrecht onder de Wro.

Uitnodigingsplanologie wordt beter mogelijk gemaakt door:

- Het schrappen van de actualiseringsplicht. De plicht om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar gerealiseerd worden vervalt. Dat hoeft alleen nog als in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie wordt toegekend die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie. Op deze manier kunnen ook functies worden toegekend waarvan onzeker is of en wanneer ze worden gerealiseerd. Zo wordt in de Omgevingswet organische ontwikkeling, met de daaraan eigen onzekerheden, gefaciliteerd.
- Het onderzoek naar de haalbaarheid van functies hoeft niet bij het vaststelling van wijzigingen van het omgevingsplan te worden gedaan, maar mag worden doorgeschoven naar de concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning. Globaal 'bestemmen' is daarmee makkelijker dan onder de Wro en daardoor ontstaan er meer mogelijkheden om, via uitnodigingsplanologie, de breedte van allerlei organisch gewenste ontwikkelingen in het omgevingsplan op te nemen.
- De introductie van een organisch kostenverhaalsmodel naast een integraal kostenverhaalsmodel geeft mogelijkheden in de kostenverhaalsregels rekening te houden met meerdere invullingsmogelijkheden binnen een globaal (uitnodigingsgericht) omgevingsplan. Daarmee wordt de inzet van het kostenverhaal flexibeler.
- De mogelijkheid wordt geboden om onbenutte gebruiksruimte na een bepaalde termijn zonder gevolgen voor vergoeding van nadeelcompensatie (planschade) te kunnen afnemen. Dat neemt belemmeringen weg om extra of nieuwe functies toe te kennen. Want indien een partij een gebruiksruimte na verloop van tijd niet benut kan de gebruiksruimte zonder financiele gevolgen bijvoorbeeld elders worden ingezet.

- *Stedelijke kavelruil*

Stedelijke kavelruil heeft te maken met het herschikken van eigendomsgrenzen en zakelijke rechten in gebieden waar stedelijke functies worden beoogd of veranderd, te vergelijken met kavelruil in het landelijk gebied. Het is gericht op het mogelijk maken van de (her)ontwikkeling van gebieden waar eigendomsgrenzen een belemmerende rol spelen voor een gewenste ontwikkeling bij meerdere eigenaren.

- *Wet modernisering vennootschapsbelasting plicht overheidsondernemingen*

Vanaf 2016 moeten overheden vennootschapsbelasting afdragen over winsten uit overheidsondernemingen. Dit op basis van de Wet modernisering vennootschapsbelastingplicht overheidsondernemingen. Het gaat in feite om activiteiten die de overheid als ondernemer verricht. Hieronder vallen, onder bepaalde voorwaarden, ook de gemeentelijke grondexploitaties.

4. Het verwerven en uitgeven van grond

Vrijwillig

Een onderdeel van het actief grondbeleid vormt de verwerving van gronden.
Als een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan wordt ontwikkeld zal de gemeente, om haar actief grondbeleid vorm te kunnen geven en gronden te kunnen verwerven tegen aanvaardbare grondprijzen, tijdig (mogelijk eerder dan de planprocedure) dienen te starten met de verwerving van de gronden. De onderhandelingen voor de verwerving van gronden geschieden aan de hand van de waarde welke door een beëdigd taxateur wordt vastgesteld.

Vestigen voorkeursrecht

Het gemeentelijk voorkeursrecht is er op gericht om bij verkoop van grond (op initiatief van de eigenaar) gemeenten een voorkeurspositie te geven in de onderhandelingen ten opzichte van derde gegadigden. De grondeigenaar zal, wanneer er een voorkeursrecht gevestigd is, die grond eerst aan de gemeente moeten aanbieden. Alleen als de gemeente daarop niet ingaat, mag de grond aan een andere partij worden verkocht.
De gemeenteraad kan besluiten om een voorkeursrecht te vestigen op (bepaalde gedeelten van) het grondgebied van de gemeente. Bij toepassing van het voorkeursrecht moet het gaan om gronden met een toekomstige, niet agrarische bestemming die nog niet is verwezenlijkt, zoals uitleglocaties en herstructureringslocaties. De gemeente is bevoegd, niet verplicht, tot invoering van het voorkeursrecht op deze locaties.
Het vestigen van een voorkeursrecht is een tijdrovende en minutieuze aangelegenheid (vergelijkbaar met onteigening). De wet hanteert strikte, gesanctioneerde termijnen.
Indien de termijnen niet gehaald worden, kan dit tot gevolg hebben dat het voorkeursrecht van rechtswege vervalt en er gedurende twee jaar geen (tweede) voorkeursrecht meer gevestigd mag worden en er kan een schadevergoedingsplicht ontstaan.

Daadwerkelijke vestiging van het voorkeursrecht betekent ook dat ieder moment het "risico" aanwezig is dat grond wordt aangeboden aan de gemeente. Op dat moment moet de gemeente op korte termijn beslissen of ingegaan moet worden op de aanbieding en hiervoor moeten dan meteen gelden beschikbaar zijn. Wanneer de gemeente geen belang meer heeft bij voortzetting van het voorkeursrecht kan zij overgaan tot intrekking ervan.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal, door aanvaarding van de Aanvullingswet grondeigendom, het recht rond de vestiging van voorkeursrechten enigszins veranderen.
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 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). De bevoegdheid kan worden gemandateerd;
- door de overgang van de Wro naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan;
- 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. Voor zulk een verval geldt wel de voorwaarde dat 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;
- de hoofdregel is dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd. Overeenkomsten die een aanbod aan het bevoegde orgaan doorkruisen kunnen worden vernietigd. Op deze hoofdregel komt een uitzondering, namelijk dat overeenkomsten worden toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde die zelf kan en wil realiseren. Die derde moet dan de nieuwe functie verwezenlijken 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.





Onteigenen

De gemeente kan door toepassing van de Onteigeningswet komen tot onteigening van gronden die benodigd zijn voor de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting. De onteigeningsprocedure is een omvangrijke procedure en vormt het uiterste middel om tot realisatie van de doelstelling te kunnen komen. De rechtvaardiging van een dergelijke ingreep is gelegen in het gemeenschapsbelang, dat hoger moet worden geacht dan het belang van de individuele eigenaar. De procedure is met zeer veel waarborgen omkleed. Dat is logisch omdat de overheid de volledige beschikking krijgt over een onroerende zaak. Sinds de inwerkingtreding van de Crisis- en herstelwet wordt onteigening formeel door de Kroon gedaan op voorstel van de gemeenteraad.

Uit jurisprudentie blijkt dat wanneer de betrokken eigenaar bereid en in staat is de bestemming zelf te realiseren in de vorm zoals de gemeente deze voor ogen staat, een onteigeningsprocedure weinig tot geen kans van slagen heeft.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal, door aanvaarding van de Aanvullingswet grondeigendom, het recht rond onteigening veranderen.
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*	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*

	(2) planologisch besluit is onherroepelijk (3) voorschot is vastgesteld en betaald	(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.

Gronduitgifte

Veel gemeenten bezitten grond vanwege actieve grondpolitiek die in het verleden werd toegepast of ook in de huidige tijd wordt toegepast. Dat gebeurde/gebeurt vaak om woningbouwlocaties en/of bedrijventerreinen te kunnen ontwikkelen. Een andere reden van grondbezit is het kunnen beschikken over gronden voor sportieve en recreatieve doelen. Voor de laatste categorie geven gemeenten grond vaak uit in huur en de grond voor gebouwen soms in erfpacht.
Bouwgrond wordt veelal uitgegeven in volledig eigendom (verkoop). Het middel van uitgifte in erfpacht wordt in enkele grote gemeenten voor woningbouw toegepast. Voor de uitgifte van bouwgrond voor bedrijventerreinen wordt door meer gemeenten gekozen voor erfpacht. Het betreft dan veelal een tijdelijk recht van erfpacht dat als financieringsfaciliteit wordt geboden aan bedrijven. Vaak is het dan gekoppeld met een recht van koop.
Verhuur of verpachting komt bijvoorbeeld voor in gevallen waarin de gemeente (agrarische) gronden heeft verworven en er nog geen bouwtitel is gecreëerd. Het betreft in de regel tijdelijke situaties.
Naast de uitgifte van bouwgrond bestaat in veel gemeenten een beleid rond de verkoop of verhuur van reststroken/snippergroen.

Staatssteun en grondprijsbeleid
Een belangrijk aspect bij de aan- en verkoop van gronden en gebouwen door de gemeente, is het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun. Ongeoorloofde staatssteun is aan de orde wanneer de gemeente gronden en/of opstallen boven de marktwaarde aankoopt of beneden de marktwaarde verkoopt zonder dat daarvoor toestemming is gevraagd aan en verkregen van de Europese Commissie.

Staatsteun wordt gedefinieerd als "steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt".

Tot juli 2016 diende aan de hand Mededeling grondtransacties[2] te worden nagegaan op welke wijze de overdracht van gronden staatssteunproof kon worden vormgegeven. Verliep de verkoop van overheidsgrond via één van de volgende verkoopprocedures, dan ging de Europese Commissie er vanuit dat er geen sprake was van staatssteun:

De overheidsgrond wordt via een openbare en onvoorwaardelijke biedprocedure, verkocht aan de hoogste bieder.

De marktwaarde van de overheidsgrond wordt vóór de verkoop door een onafhankelijke taxateur vastgesteld.

[2] Mededeling van de Commissie betreffende staatsteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, (97/C 209/03)

~~Volgens deze marktwaarde wordt de overheidsgrond vervolgens ook verkocht.~~

~~Op 19 juli 2016 is er een nieuwe Mededeling[3] in werking getreden. Een belangrijk verschil is dat de oude Mededeling over de verkoop van gronden en gebouwen ging en de nieuwe Mededeling betrekking heeft op de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten of andere vergelijkbare transacties.~~

De nieuwe Mededeling maakt een onderscheid voor het bepalen van de marktconformiteit, namelijk:

1. Gevallen waarin de marktconformiteit rechtstreeks kan worden bepaald, verdeeld in:
   a. Een transactie op voet van gelijkheid tussen overheden en private partijen (pari passu);
   b. De aan- en verkoop van activa, goederen en diensten via een concurrerende, transparante, niet discriminerende en onvoorwaardelijke inschrijvingsprocedure.
2. De marktconformiteit van een transactie bepalen aan de hand van:
   a. Benchmarking, of;
   b. Andere waarderingsmethoden.

~~Dit betekent niet dat taxaties geen geëigend middel meer zijn. Er gelden alleen specifieke eisen. Een belangrijke daarvan is dat de robuustheid van een taxatie aangetoond moet zijn. Afhankelijk van de waarde kan dit door de waarde van de transactie te bevestigen door 'een gevoeligheidsanalyse uit te voeren, waarin verschillende zakelijke scenario's worden onderzocht, noodplannen worden opgesteld en de uitkomsten worden vergeleken met alternatieve waarderingsmethoden.' Daaraan kan op verschillende manieren vorm worden gegeven, namelijk door a) de uitkomst van de taxatie bij wijze van second opinion te vergelijken met een alternatieve waarderingsmethoden, b) een second opinion te vragen op een uitgebrachte taxatie, c) het laten maken van twee taxaties of eventueel het werken met een taxatiecommissie.~~

De basis is dat de door de gemeente vastgestelde grondwaarden marktconform zijn bepaald aan de hand van taxaties en onderzoeken en dat biedingen onder de vastgestelde prijzen niet geaccepteerd kunnen worden. Uitgifte van gronden kan ook plaatsvinden via een tender.

5. Grondexploitatie

Algemeen

In de grondexploitatie wordt het grondbeleid voor een concrete ruimtelijke ontwikkeling tot uitvoering gebracht. De grondexploitatie omvat de grondverwerving, het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Met het begrip grondexploitatie wordt echter veelal ook het rekenmodel bedoeld waarin de financiële aspecten van de locatieontwikkeling worden geanalyseerd en waarmee het project in financiële zin kan worden bewaakt. Dit leidt tot de volgende definitie:
"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."
Voor veel ontwikkelingen geldt de voorwaarde van een grondexploitatie met minimaal een sluitend resultaat. Met andere woorden: de opbrengsten moeten de uitgaven dekken. Met name bij (binnenstedelijke) herstructureringsopgaven zal een sluitende grondexploitatie niet altijd haalbaar zijn.

~~Grondexploitaties worden doorgaans opgesteld ten behoeve van besluitvorming in verschillende fasen. De hier bedoelde grondexploitatie geeft inzicht in het verwachte financiële resultaat van een ontwikkeling. Deze 'gewone' grondexploitatie dient onderscheiden te worden van de exploitatieopzet bij het exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13.1 lid c van de Wro (de grondexploitatiewet). Deze exploitatieopzet bij het exploitatieplan is bedoeld als fictief rekenmodel om te komen tot kostenverhaal.~~

Rekentheorie

~~Een grondexploitatie bestaat uit nominale, dat wil zeggen op basis van het huidige prijspeil, geraamde kosten en opbrengsten. Simpel gezegd: wanneer alles nu wordt uitgevoerd zijn dit de juiste, daadwerkelijke bedragen. In werkelijkheid heeft een project een bepaalde looptijd. Binnen die looptijd worden de nominale kosten en opbrengsten gefaseerd. Deze fasering bepaalt hoe groot de bedragen voor kosten en opbrengstenstijgingen zijn en hoe groot de rentetoerekening is. De gangbare berekeningsmethoden houden in de presentatie van het resultaat rekening met deze inflatie en rente invloeden. Hieronder worden de verschillende berekeningsmethoden toegelicht~~

[3] Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip "staatsteun" in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, (2016/C 262/01)

~~Welke berekeningsmethoden zijn er?~~

~~• *Enkelvoudige methode*~~

~~De methode is eenvoudig van opzet; er wordt geen rekening gehouden met stijging van kosten en opbrengsten gedurende de looptijd van het plan. De renteberekening is enkelvoudig en globaal.~~

~~Hierbij is er sprake van een grove berekening van rente-verliezen / -opbrengsten en wordt er geen rekening gehouden met feitelijke momenten van investeringen en opbrengsten. Tijdig herzien van de exploitatie elimineert dit nadeel. De methode is alleen geschikt voor plannen die relatief klein zijn, een korte looptijd hebben en een gelijkmatig verloop in tijd voor wat betreft kosten en opbrengsten.~~

~~• *Statische eindwaarde*~~

~~Bij deze methode wordt uitgegaan van werkelijke fasering van kosten en opbrengsten. Deze fasering geeft een renteberekening die spoort met de werkelijke rentever-liezen en -opbrengsten. Er wordt gebruik gemaakt van het actuele rentepercentage. Er wordt geen rekening gehouden met inflatie.~~

~~• *Dynamische eindwaarde*~~

~~Deze methode is gelijk aan de statische, doch hierbij wordt er juist wel rekening gehouden met inflatiecor-rectie. De dynamische eindwaarde methode wordt in de praktijk het meest toegepast.~~

Hoe worden grondprijzen bepaald?

De opbrengsten in een grondexploitatie bestaan doorgaans grotendeels of geheel uit de opbrengsten uit gronduitgifte van bouwrijpe kavels. Voor de bepaling van de hoogte van de gronduitgifteprijzen zijn verschillende methodieken voor handen. De volgende methodieken kunnen worden onderscheiden:

- Kostprijsbenadering
- Comparatieve methode
- Residuele waardemethode
- Grondquotes

De verschillende methoden worden hieronder nader toegelicht.

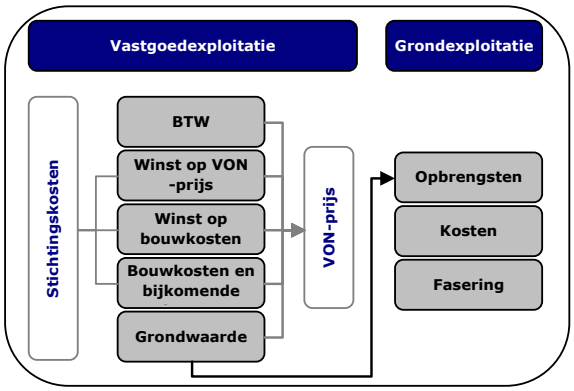
• *Kostprijs*

In de vorige paragraaf is de rekentheorie rondom grondexploitaties aangegeven. Bij de eindwaarde methodiek wordt de fasering aangepast en als gevolg daarvan verbetert of verslechtert het saldo contante waarde. De nominale ramingen voor de kosten en opbrengsten staan vast.

In de situatie waar een kostprijs wordt berekend, wordt in feite omgekeerd geredeneerd. Het saldo van kosten en opbrengsten staat in dit geval vast. Dit dient namelijk 0 te zijn.

Om op deze manier de kostprijs te berekenen moet er dus inzicht zijn in de kostenposten en fasering.

Nadeel van deze methode is dat er nauwelijks een relatie is met de markt. Voordeel is wel dat op deze manier de minimale verkoopprijs bekend is om een sluitende grondexploitatie te realiseren.



Comparatieve methode
Comparatief betekent vergelijkenderwijs. De grondprijs wordt dus vastgesteld door te onderzoeken wat gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties zijn. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locatie (correcties mogelijk voor ligging en andere aspecten) en met de prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal. De methode is relatief simpel te noemen en kan indien voldoende vergelijkingsmateriaal voor handen is leiden tot marktconforme prijzen.

• *Residuele methode*
De residuele grondopbrengsten worden bepaald aan de hand van de opbrengsten van het vastgoed en de kosten die gemaakt moeten worden om dit vastgoed te realiseren: de stichtingskosten. Door van de vastgoedopbrengsten de stichtingskosten af te trekken, ontstaat de residuele grondopbrengst welke als opbrengst wordt opgevoerd in de grondexploitatie. De onderstaande figuur maakt duidelijk hoe de grond- en vastgoedexploitatie aan elkaar gerelateerd zijn. In dit voorbeeld is de residuele grondwaardemethode nader uitgewerkt voor woningbouw. Middels enkele kleine aanpassingen geldt echter dezelfde methode voor andere soorten vastgoed.

Om op deze manier een grondprijs te berekenen dient marktonderzoek uitgevoerd te worden naar reële vrij op naam prijzen (VON) waarbij, net als bij de comparatieve grondwaardemethode, rekening dient te worden gehouden met de vergelijkbaarheid van de locaties en prijspeildatum van het vergelijkingsmateriaal.

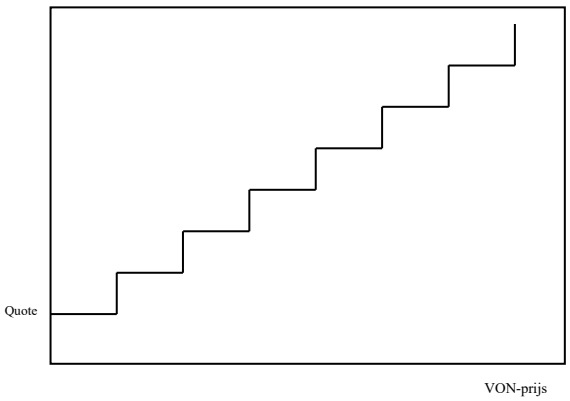
Een ander, zeer belangrijk element, is de bepaling van de stichtingskosten. Hoe hoger de stichtingskosten hoe minder de grond waard is. Met name in een vroeg stadium is het vaak lastig om de bouwkosten goed in te kunnen schatten. Voor een juiste inschatting is deskundigheid op het gebied van bouwkosten vereist.

Doordat de methode uitgaat van de marktwaarde van het onroerend goed wordt deze door deskundigen beschouwd als een methodiek die, mits correct toegepast, leidt tot marktconforme grondprijzen. Het bepalen van marktconforme grondprijzen behorende bij functies in de commerciële/vrije sector is van belang om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. In de toelichting op de Wro is ook uitdrukkelijk uitgesproken dat de te verwachten opbrengsten in een exploitatieopzet bij het exploitatieplan marktconform zullen moeten worden benaderd.

Bij een correct gebruik van deze methode is dit de meest inzichtelijke en reële methode. ~~Bovendien kan deze methode op projectbasis worden toegepast hetgeen een voordeel is als de frequentie van locatieontwikkelingsprojecten binnen gemeenten laag is. De methode wordt aanbevolen door de Vereniging van Nederlandse Grondbedrijven (VNG) en de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) in hun convenant van 19 december 2001.~~

• *Grondquote*
Grondwaardes door middel van grondquotes worden bepaald door bij een bepaalde VON-prijs een percentage van die VON-prijs (exclusief BTW) voor de grond te rekenen. De quotes zelf worden doorgaans afgeleid van gerealiseerde grondprijzen op andere locaties waarmee de basis van deze methodiek gelegen is in de eerdere genoemde comparatieve en residuele methoden. De gemeente kan bij de bepaling van grondprijzen volgens de grondquotesystematiek dit beleid eenvoudig toepassen en hoeft verder niet in onderhandeling te treden met de ontwikkelaar. Grondquotes kunnen gepresenteerd worden in een quotelijn. Een quotelijn kan er uitzien zoals in onderstaande figuur is weergegeven. Hierbij kan bijvoorbeeld gelden dat een rijwoning met een VON-prijs van € 241.200 een grondwaarde van 25% heeft en een vrijstaande woning van € 498.750 een grondwaarde van 35%. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de BTW. De VON-prijs is altijd inclusief BTW waar de grondwaarde altijd exclusief BTW wordt uitgedrukt. Om de grondwaarde te berekenen dient de VON-prijs dus nog met de BTW verminderd te worden.

Figuur 3: Residuele grondwaarde in de grondexploitatie



Ontwikkelaars worden bij het hanteren van een quotelijn niet beloond voor het toevoegen van extra kwaliteit aan de woning als dit zich niet direct vertaalt in de VON-prijs van de woning. Als de VON-prijs gelijk blijft terwijl de stichtingskosten, als gevolg van het toevoegen van extra kwaliteit, hoger worden, dan heeft de ontwikkelaar residueel gezien minder geld voor de grond beschikbaar. De quote is echter gekoppeld aan de VON-prijs en de grondprijs wordt dus niet lager. Als gevolg hiervan voegt een ontwikkelaar dergelijke extra kwaliteit dan ook niet toe. Als residueel wordt gerekend dan vertaalt dergelijke extra kwaliteit zich direct in een lagere grondwaarde.

6. Kostenverhaal

Algemeen
~~De Wro geeft in de afdeling 6.4 een regeling van kostenverhaal, kostenverdeling en gemeentelijke regie bij particuliere grondexploitatie. Doelstelling van de betrekkelijk nieuwe wet is een goede regeling voor~~

kostenverhaal, binnenplanse verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. In de afdeling Grondexploitatie van de Wro (ook wel bekend als Grondexploitatiewet) is daarom gekozen voor handhaving van een gemengd stelsel voor grondexploitatie van een plangebied met zowel een privaatrechtelijk (grondexploitatieovereenkomst) als een publiekrechtelijk spoor (dit laatste door aan een omgevingsvergunning een betalingsvoorschrift te verbinden op basis van een exploitatieplan).

De mogelijkheden van het kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor zijn groter dan via het publiekrechtelijke spoor. Via het privaatrechtelijk spoor zijn alle kosten te verhalen uit de kostensoortlijst – opgesomd in artikel 6.2.4 in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) – en andere kosten die onder ruimtelijke ontwikkelingen vallen die in de structuurvisie als zodanig zijn opgenomen. Via het publiekrechtelijk spoor zijn alleen die kosten te verhalen die onder de kostensoortlijst vallen. Voor het publiekrechtelijk spoor geldt ook dat kosten kunnen worden verhaald voor zover ze voldoen aan de zogenaamde PTP-criteria (profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit). Dat houdt het volgende in:

- Profijt: het exploitatiegebied moet profijt hebben van de investering;
- Toerekenbaarheid: de investering moet (mede) gedaan worden voor het exploitatiegebied. Als er andere dekkingsmiddelen zijn (zoals gebruiks-tarieven), worden de kosten niet toegerekend.
- Proportionaliteit: als meerdere gebieden profijt hebben worden de kosten van de investering proportioneel (naar evenredigheid) toegerekend aan het exploitatiegebied.

Het publiekrechtelijk spoor geeft de gemeente echter de mogelijkheid om sturend op te treden door in het vast te stellen exploitatieplan locatie eisen, woningbouwcategorieën en de fasering van de planontwikkeling op te nemen. Daarnaast heeft de op 1 oktober 2010 in werking getreden Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) de mogelijkheden van het exploitatieplan vergroot. Een exploitatieplan kan krachtens artikel 6.13 lid 2 sub e Wro regels bevatten met inachtneming waarvan bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het exploitatieplan aan te geven regels. Dat betekent dat in bepaalde gevallen bij de omgevingsvergunning van het exploitatieplan worden afgeweken, mits het exploitatieplan daaromtrent regels bevat. Tot slot brengt de inwerkingtreding van de Wabo met zich mee dat de terminologie van wetgeving rond kostenverhaal is gewijzigd.

Tot slot kan per 1 november 2010 het vaststellen van een exploitatieplan bij kruimelgevallen onder EUR 10.000,- opbrengst achterwege blijven.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal, door aanvaarding van de Aanvullingswet grondeigendom, het recht rond kostenverhaal enigszins veranderen. Met betrekking tot het aangaan van anterieure overeenkomsten verandert er niets. Ook het bedingen van financiële bijdragen aan gebiedsontwikkelingen blijft mogelijk. De publiekrechtelijke variant, het in een exploitatieplan opnemen van fondsbijdragen voor bovenplanse kosten, komt waarschijnlijk te vervallen. De figuur van het exploitatieplan keert niet terug als zelfstandige planfiguur maar het kostenverhaal wordt, door middel van kostenverhaalsregels, opgenomen in het omgevingsplan. Met de aanvullingswet wordt, naast het reeds bestaande integrale model, een organisch model voor kostenverhaal geïntroduceerd. Voor beide modellen geldt een aantal gelijke regels, maar er zijn ook verschillen. Het gezamenlijke deel verschilt op onderdelen van de regeling in de Wro en op andere onderdelen blijft het gelijk. Gelijk of ongeveer gelijk blijven:

- de afbakening van het kostenverhaalsgebied;
- de 'aangewezen (bouw)activiteiten' (onder de Wro: aangewezen bouwplannen;
- de PPT-criteria;
- de plankostenregeling;
- de macro-aftopping (niet meer kosten verhalen dan de geraamde opbrengstern toelaten;
- een kostenomslag naar rato van de grondopbrengsten
- het werken met een eindafrekening;
- geen plicht tot kostenverhaal bij kruimelgevallen;
- rechtstreeks beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan.

Er zijn ook verschillen:

- het opleggen van de kostenverhaalsbijdrage is niet meer gekoppeld aan de vergunning voor het bouwen, maar aan de uitvoering van de bouwactiviteit;
- degene die de bouwactiviteit uitvoert moet een kostenverhaalsbeschikking bij de gemeente vragen (een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld). Zolang deze niet is verkregen, mag de activiteit niet worden uitgevoerd. Het college kan hierop uitzonderingen toestaan, mits aanvullende zekerheden worden verstrekt;
- het principe van een eindafrekening blijft, maar het moment is niet wettelijk voorgeschreven. Er wordt een mogelijkheid geïntroduceerd om vanaf vijf jaar tussentijds af te rekenen;
- voor het ramen van inbrengwaarden kan gekozen worden voor een onafhankelijke taxatie, maar ook voor het opnemen van de WOZ waarden.

In het organische model worden alleen de publieke kosten verhaald (kosten van investeringen in de openbare ruimte, gemeentelijke plankosten en eventuele kosten van nadeelcompensatie). De kosten van inbrengwaarden van bouwkavels en van het bouwrijp maken ervan worden niet opgenomen en dus niet verevend. Voor de hoogte van de kosten mag volstaan worden met een grovere benadering door het opnemen van een kostenplafond in het omgevingsplan. De raming van opbrengsten in het omgevingsplan is niet verplicht.
Op het moment dat een kostenverhaalsbeschikking wordt verleend dienen de kosten en opbrengsten wel te worden geraamd en dient een waardevermeerderingstoets te worden uitgevoerd. Het berekende bedrag van de kostenverhaalsbeschikking kan tot maximaal het niveau van de waardevermeerdering worden opgelegd. Die toets wordt uitgevoerd door het ramen van de opbrengsten van de kavel(s) waarvoor de beschikking is aangevraagd. Daarop worden in mindering gebracht de inbrengwaarden en de kosten die voor de kavel zijn gemaakt (kosten van bouwrijp maken).

Hoe worden kosten verhaald?

Binnen de beschreven vormen van grondbeleid (hoofdstuk 2 en hier beknopt herhaald) zijn de volgende vormen van kostenverhaal mogelijk.

Actief

De gemeente neemt in dit model zelf het initiatief en koopt zelf de benodigde gronden en eventueel panden aan, zorgt voor het bouw- en woonrijp maken en de uitgifte (meestal verkoop) van de gronden.

• *Gronduitgifte*

In dit geval worden de kosten verhaald via de verkoop van bouwkavels (al dan niet met winst).

• *Bouwclaim model*

In wezen is dit een bijzondere vorm van het actieve grondbeleid: de partij "die in staat en bereid is zelf het plan te verwezenlijken" (aannemer / projectontwikkelaar) verkoopt de grond die zij in eigendom heeft, tegen ruwe bouwgrondwaarde aan de gemeente. Hierbij wordt afgesproken dat de gemeente een, direct overeen te komen, aantal bouwkavels verkoopt aan de eerder genoemde partij tegen een direct overeen te komen grondprijs (berekeningsprincipe). De kavels worden uiteraard geleverd nadat zij bouwrijp gemaakt zijn. In dit geval worden de kosten ook verhaald via de verkoop van bouwkavels.

Faciliterend / PPS

De gemeente neemt gezamenlijk met marktpartij(en) het initiatief om tot uitvoering van het grondbeleid te komen. Met name door de ingenomen grondposities is het niet mogelijk als gemeente om volledig zelfstandig het grondbeleid uit te voeren, maar wordt er door het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst (PPS – publiek private samenwerking) voor een gezamenlijke exploitatie gekozen.

In principe worden ook hier de kosten via gronduitgifte verhaald. Risico's en een eventueel tekort op de grondexploitatie worden door alle deelnemende partijen gedragen. Eventuele locatie-eisen van de gemeente worden in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen. Wanneer het echter niet komt tot afspraken over kostenverhaal via gronduitgifte en over de eventuele locatie-eisen, wordt bezien of daarover afzonderlijke afspraken kunnen worden gemaakt (anterieure overeenkomst). Lukt dat niet voordat een planologisch besluit wordt genomen dan wordt een exploitatieplan vastgesteld. Dan kan het kostenverhaal via de omgevingsvergunningen worden geëffectueerd en kan via handhaving op de nakoming van locatie-eisen worden gestuurd.

Passief

Bij een passief grondbeleid wordt het initiatief tot het exploiteren van gronden totaal overgelaten aan private partijen. De gemeente beperkt zich tot haar publieke taak, zoals in procedure brengen van planologische plannen. Voorafgaand aan het planologisch besluit wordt bezien of er een anterieure overeenkomst kan worden gesloten voor het kostenverhaal en de eventuele locatie-eisen. Zo niet dan wordt een exploitatieplan vastgesteld.

Wanneer hier invulling aan moet worden gegeven staan de volgende instrumenten ter beschikking.

Vormen van kostenverhaal

• *Exploitatieovereenkomst (privaatrechtelijk)*

De gemeente en ontwikkelende partij(en) zijn binnen de gestelde randvoorwaarden van onder andere het contractenrecht en aanbestedingsrecht vrij om de inhoud van een exploitatieovereenkomst te bepalen. De te betalen exploitatiebijdrage dient via de exploitatieovereenkomst te worden vastgelegd en verzekerd te worden bijvoorbeeld via een af te geven bankgarantie.

• *Exploitatiebijdrage conform het exploitatieplan (publiekrechtelijk)*

Een gemeente is in principe verplicht een exploitatieplan vast te stellen voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) *aangewezen bouwplan* is voorgenomen. Het gaat alleen om bouwplannen genoemd in het Bro waarbij kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen aan de orde kunnen zijn. Locatie-eisen kunnen betrekking hebben op het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en het aanwijzen van gronden voor

~~sociale woningbouw en/of uitgifte in particulier opdrachtgeverschap.~~
~~Alleen wanneer het kostenverhaal van de grondexploitatie en het stellen van eventueel noodzakelijke locatie-eisen anderszins verzekerd is, is er geen noodzaak een exploitatieplan vast te stellen. Er is sprake van anderszins verzekerd zijn, indien de gemeente zelf de grond in eigendom heeft en via gronduitgifte de kosten verhaalt of wanneer met alle eigenaren in het betreffende gebied een (exploitatie-) overeenkomst is gesloten. Wanneer de gemeente locatie-eisen nodig acht, dient de borging van dergelijke eisen eveneens verzekerd te zijn via gronduitgifte of via een overeenkomst. Slaagt dit niet dan is borging in een exploitatieplan nodig.~~
~~Een overeenkomst die wordt gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een planologisch besluit wordt in vakjargon een *anterieure overeenkomst* genoemd, gebaseerd op artikel 6.24 lid 1 Wro.~~
~~Wanneer niet voor alle aangewezen bouwplannen binnen het hele exploitatiegebied van het planologische besluit anterieure overeenkomsten zijn gesloten wordt een exploitatieplan vastgesteld. Daarna kunnen ook exploitatieovereenkomsten worden gesloten, maar daar gelden voor de inhoud wettelijke beperkingen. Op basis van artikel 6.24 lid 2 Wro moeten zulke overeenkomsten het exploitatieplan in acht nemen. Dat betekent dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan maar daarin niet zijn opgenomen. Zo'n overeenkomst wordt in vakjargon een *posterieure overeenkomst* genoemd.~~
~~Een vast te stellen exploitatieplan bevat tenminste een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van werken en werkzaamheden en een exploitatieopzet inclusief de wijze van kosten toedeling. De exploitatiebijdrage wordt bepaald op basis van de exploitatieopzet en de aangegeven wijze van toedeling en wordt verrekend via de omgevingsvergunning. Wanneer de gemeente locatie-eisen nodig acht krijgen deze ook een plek in het exploitatieplan.~~

• *Baatbelasting*

Artikel 222 van de Gemeentewet biedt in beperkte mate de mogelijkheid om tot fiscaal verhaal te komen (baatbelasting). Voordat met het treffen van voorzieningen wordt begonnen, moet door de raad een bekostigingsbesluit worden genomen en bekendgemaakt. Hierin moet het exploitatiegebied worden aangeduid en er moet worden aangegeven in welke mate de kosten van voorzieningen door middel van baatbelasting zullen worden verhaald.

Bij toepassing van het instrument baatbelasting is een aantal kostencomponenten niet of slechts gedeeltelijk verhaalbaar. In het geval van bestaande bebouwing geldt dat, indien deze door de voorzieningen in een betere positie komt, deze in de heffing dient te worden betrokken. Deze laatste eis kan op praktische bezwaren stuiten.

~~Met de inwerkingtreding van de Wro is het instrument baatbelasting alleen blijven bestaan voor zover er geen sprake is van een aangewezen bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1. Bro. Voor plannen waarvoor een exploitatieplan kan worden gemaakt mag baatbelasting niet meer worden gebruikt.~~

Ingeval geen sprake is van een bouwplan en er worden kosten gemaakt in verband met de werkzaamheden en aanleg van voorzieningen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist, dan kan er (nog steeds) baatbelasting worden geheven. Hierbij kan worden gedacht aan de herinrichting van een winkelcentrum, een bedrijventerrein of de aanleg van riolering.



Plan Huisdijk Hoge Enk



Vossenakker Elburg

7. Grondbeleid Elburg

Keuze vorm van grondpolitiek

~~Tot en met de Nota Grondbeleid 2010-2014 stond de gemeente een actieve grondpolitiek voor. Goed beschouwd was deze vooral gericht op uitbreidingslocaties. Sinds die periode zijn er omstandigheden opgetreden die tot bezinning leiden ten aanzien van de principekeus voor actieve grondpolitiek:~~

- ~~In de langdurige periode van een krediet- en vastgoedcrisis, zoals deze sinds medio 2008 manifest is geworden, is het raadzaam niet op voorhand uit te gaan van gemeentelijke grondverwerving bij gewenste ontwikkelingen, maar dit per ontwikkeling te bezien.~~
- ~~Meer dan voorheen wordt grondbeleid niet meer vooral gezien als instrumenteel voor de ontwikkeling van uitbreidingslocaties, maar ook als instrumenteel voor herontwikkeling. Het aantal uitbreidingslocaties mede in relatie tot de behoefte aan woon- en werklocaties is minder dan voorheen. Op basis van recente behoeftecijfers voor woningbouw blijkt dat er sprake is van een overprogrammering van harde en zachte plancapaciteit en dat er ook nog een mismatch is tussen de behoefte aan bepaalde categorieën woningen ten opzichte van de geplande plannen. Samen met de verplichte laddertoets leidt dit ertoe dat inbreidingslocaties in enkele gevallen hoger scoren dan uitbreidingslocaties en dat bepaalde uitbreidingslocaties moeten worden uitgesteld. Dit gegeven leidt er mede toe dat meer nadrukkelijk wordt bezien of herontwikkeling mogelijk is. Aangezien het bij herontwikkeling veelal gaat om particulier eigendom van grond en vastgoed ligt het voor de hand om eerst e bezien of particulieren zelf tot herontwikkeling over willen en kunnen gaan. Zo is in de gemeente Elburg bijvoorbeeld de herontwikkeling van het bedrijventerrein Kruismaten wel van een gemeentelijke visie voorzien, maar wordt de herontwikkeling zelf als verantwoordelijkheid van de ondernemers beschouwd.~~
- ~~De omslag van een aanbieders- naar een vragersmarkt en de behoefte van burgers en bedrijven aan een grotere rol van hen als eindgebruikers leiden tot een grotere rol van de vorm van organische ontwikkeling.~~

~~Deze omstandigheden leidden ertoe dat de gemeente het in de periode 2010 – 2014 gevoerde grondbeleid nuanceerde voor de periode 2015 – 2018 door het begrip 'situationele grondpolitiek' te gebruiken. Met situationeel wordt bedoeld dat de keus afhankelijk is van de per situatie verschillende omstandigheden en mogelijkheden.~~

~~In de periode 2010 – 2014 was de keus: "De gemeente voert in beginsel en waar mogelijk een actieve grondpolitiek (bestuurlijke keuze)."~~

~~Voor de periode 2015 – 2018 en 2019 – 2022 is de keus:~~ "De gemeente voert een situationele grondpolitiek uitgaande van een voorkeur voor een actieve grondpolitiek. In de overwegingen voor de concrete keus per geval wordt ook beoordeeld of de publieke belangen gewaarborgd kunnen worden met gebruikmaking van de ter beschikking staande publiekrechtelijke instrumenten van faciliterende grondpolitiek."

Bij de voorbereiding en uitvoering van een planologisch besluit maakt het grondbeleid een integraal onderdeel uit van de betreffende (her)ontwikkeling en wordt de strategie ontwikkeld hoe om te gaan met grondposities. Hierbij wordt ook het al of niet inzetten van het instrument van het voorkeursrecht betrokken.

Beleidskeus I keuze vorm grondpolitiek
Ia. De gemeente Elburg voert een situationele grondpolitiek uitgaande van een voorkeur voor een actieve grondpolitiek.
!b. Indicaties voor hetzij een actieve, hetzij een faciliterende politiek voor een concrete locatie zijn in ieder geval:

- De omvang van de financiële risico's voor de gemeente
- De grootte van het belang c.q. de mate van noodzakelijkheid van de ontwikkeling
- Zijn de eigenaren bereid en in staat de ontwikkeling zelf te realiseren

Inhoud grondpolitiek

Actieve grondpolitiek

Wanneer in een concrete situatie wordt gekozen voor een actieve grondpolitiek wordt uitgegaan van gemeentelijke verwerving.
Wanneer het om redenen van door marktpartijen ingenomen grondposities vanwege recht op zelfrealisatie niet mogelijk is te verwerven, wordt bezien of een bouwclaim- of ruilovereenkomst mogelijk is of anders een vorm van PPS. Wanneer het om reden van te verwachten grondexploitatierisico's niet verstandig wordt geacht de gehele ontwikkeling als gemeente op zich te nemen, wordt een PPS-samenwerking met marktpartijen gezocht. Het vestigen van een gemeentelijk voorkeursrecht is voor de gemeente Elburg geen automatisme bij een keus voor actieve grondpolitiek. Steeds zal worden bezien of een dergelijke vestiging in het concrete geval gewenst is. Ook wanneer het als gewenst wordt beschouwd, is het voor de gemeente Elburg geen automatisme daartoe vanaf het vroegst denkbare moment over te gaan.

De verdere gemeentelijke aanpak is hierna uiteengezet onder de kopjes:

- Verwerving
- Strategische verwerving
- Berekeningsmethode grondexploitatie
- Berekeningsmethode grondprijzen
- Gronduitgifte in eigendom
- Erfpacht
- Tegemoetkoming in schade (planschade)
- Vastgoedbeheer
- Ruilgronden

Faciliterende grondpolitiek

Faciliterende grondpolitiek bestaat uit een spectrum van meer en mindere vormen van regie ingeval private partijen over grondposities beschikken, er sprake lijkt te zijn van een recht op zelfrealisatie en/of de gemeente geen wens heeft actieve grondpolitiek te voeren.
Aan de ene kant van het spectrum is er sprake van passieve politiek: de gemeente reageert slechts op vragen van derden.
Aan de andere kant is er sprake van uitnodigingsplanologie waarin de gemeente derden uitnodigt of ook stimuleert tot ontwikkeling. In afwijking van een passieve politiek is de gemeente dan niet reactief als het gaat om het verlenen van planologische medewerking, maar geeft ze de wenselijkheid van een ontwikkeling aan in de structuurvisie (omgevingsvisie) en/of neemt ze op voorhand een planologisch besluit waarin de gewenste ontwikkeling mogelijk wordt gemaakt. Wanneer in een concrete situatie wordt gekozen voor een faciliterende grondpolitiek wordt gestreefd naar anterieure exploitatieovereenkomsten, mits passend binnen het publieke belang dat de gemeente beoogt te behartigen en mits het kostenverhaal voldoende wordt verzekerd. Slaagt dit niet (voor het gehele exploitatiegebied) dan wordt een exploitatieplan vastgesteld bij het planologische besluit. Het aangaan van posterieure exploitatieovereenkomsten wordt niet uitgesloten.
Uitgangspunt is steeds de verwerving van (gebruiksrijpe) grond voor openbare doelen. Uitzondering hierop is de situatie waarin eigenaren gezamenlijk een collectieve ruimte benutten via de constructie van bijvoorbeeld een vereniging van eigenaren of mandeligheid.
Binnen een keus voor een faciliterende grondpolitiek is er ruimte samenwerkingsovereenkomsten aan te gaan met het oog op het verwezenlijken van maatschappelijke belangen.
Ook is er ruimte op verzoek van marktpartijen het onteigeningsinstrument in te zetten wanneer marktpartijen voor eigen rekening en risico bereid zijn gemeentelijk beleid te verwezenlijken.

In het kader van een keus voor faciliterende grondpolitiek kan de gemeente ook bewust een uitnodiging doen tot (her)ontwikkeling van een gebied. De gemeente kan er voor kiezen om het ambtelijk apparaat in te zetten om over deze uitnodiging in overleg te treden met eigenaren in het gebied en/of potentiële initiatiefnemers.

~~Ontwikkelingen op het vlak van wetgeving rond stedelijke herverkaveling worden door de gemeente gevolgd. Principes die in een wet(svoorstel) voor stedelijke herverkaveling worden opgenomen kunnen door de gemeente worden gebruikt om eigenaren van (of beperkt gerechtigden op) onroerende zaken te stimuleren of te faciliteren om vrijwillig tot herverkaveling te komen.~~

De verdere gemeentelijke aanpak is hierna uiteengezet onder de kopjes:

- Kostenverhaal

- Bovenwijkse kosten, bovenplanse kosten, bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling
- Tegemoetkoming in schade (planschade)
- Gemeentelijke transparantie kostenverhaal

Bij actieve grondpolitiek kan sprake zijn van winst of verlies. Bij faciliterende grondpolitiek kan geen sprake zijn van winst, maar wel van verlies, namelijk wanneer de gemeente vanwege een bepaald publiek belang er voor kiest om een tekort voor haar rekening te nemen. Dat kan zich voordoen wanneer een marktpartij vastgoed (her)ontwikkelt en de gemeente een bijdrage doet in de investeringen in de bijbehorende aanpassing van de openbare ruimte.

Verwerving

Wanneer in een concreet geval van gebiedsontwikkeling wordt gekozen voor een actieve grondpolitiek is gemeentelijke verwerving aan de orde. Bij verwerving gelden enige vaste uitgangspunten:

- via minnelijk overleg trachten tot aankoop te komen;
- aankoop tegen taxatiewaarde zo nodig op op onteigeningsbasis waarbij met alle waardebepalende aspecten rekening gehouden wordt;
- eventueel inbrengen van ruilobjecten c.q. vervangende vestigingslocatie;
- geen prijsopdrijving c.q. verstoring van het evenwicht op de markt;
- zo nodig toepassing artikel 3.4 Wro (verwezenlijking van de bestemming c.q. de functie in de naaste toekomst);
- aankoop van niet verontreinigde grond (indicatief bodemonderzoek);
- onteigening als uiterste middel om tot aankoop te komen;
- in de onderhandelingen zich laten vertegenwoordigen door een terzake gespecialiseerd taxatie- en adviesbureau (deskundig, objectief en onafhankelijk);
- beperken tot toekomstig plangebied of indien noodzakelijk (beargumenteerd) ruimer.

Zodra een plangebied moet worden (her)ontwikkeld (en het dus duidelijk is waar veranderingen plaatsvinden) en voor dit plangebied een keus voor actieve grondpolitiek wordt gemaakt, wordt er een afweging gemaakt over het tijdstip waarop de gesprekken met de eigenaren geopend worden. De afweging vindt plaats op basis van de eigendomssituatie (wie zijn de eigenaren).

Lopende het proces van planvorming (R.O.) wordt, in geval van een keus voor actieve grondpolitiek, in eerste instantie met de eigenaren onderhandeld over de aankoop van de benodigde grond. De eigenaren zijn vrij om te verkopen aan wie zij dat wensen tenzij een voorkeursrecht op het gebied is gevestigd. De gemeente heeft, voordat het voorkeursrechtgevestigd is, geen sterke onderhandelingspositie (wet– en regelgeving).

Er wordt bij aankopen zo nodig gewerkt op basis van de onteigeningswetgeving (waardebepaling). De werkwijze gaat als volgt: De taxateur adviseert over de grondwaarde" en dit wordt overlegd met de verantwoordelijk wethouder en de primaathouder vastgoed. Hierover vindt terugkoppeling plaats met het college.

Vervolgens wordt een gesprek (eerste "onderhandeling") gepland van de primaathouder en de taxateur met de diverse eigenaren teneinde specifieke zaken, die mogelijk van invloed zijn op de waarde, in beeld te krijgen. Tevens wordt hierover en over de eventueel noodzakelijke bijzondere koopvoorwaarden van gedachten gewisseld.
Op dit moment wordt het ontwerp taxatierapport opgesteld. Over de uitgangspunten voor de taxatie kan nog wel worden gesproken maar niet over de taxatie als zodanig. Het taxatierapport is en blijft een onafhankelijk en deskundig oordeel van de taxateur.

In de (eventueel noodzakelijke) vervolggesprekken wordt er onderhandeld (uitgangspunten) waarbij alle gesprekken worden teruggekoppeld met de verantwoordelijke wethouder (stand van de onderhandelingen). Uiteindelijk ontstaat het definitieve taxatierapport.

De onderhandelingen worden gevoerd onder voorbehoud van goedkeuring door het college.

Wanneer er met de eigenaar overeenstemming is bereikt, wordt een overeenkomst ter ondertekening voorgelegd.
Hierna wordt de overeenkomst, vergezeld van het taxatierapport, via de afdeling Financiën en Personeel voorgelegd aan het college.

Op grond van het duale stelsel is de bevoegdheid van deze aankopen ter competentie van het college en heeft de raad besloten niet vooraf geïnformeerd te willen worden voor dit soort aankopen. Dit geldt alleen voor aankopen voor gebieden waarvoor, naar verwachting, binnen vier jaar na datum van het besluit tot aankoop een bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan wel is vastgesteld en tegen een op een taxatie van een door de gemeente aangewezen deskundige gebaseerde prijs.
Hierna volgt de betaling, administratieve afhandeling en levering van het gekochte via de notaris (afdelingen Financiën/ personeel en Ruimtelijke ontwikkeling).

Wanneer niet tot minnelijke verwerving kan worden gekomen, wordt ingezet op het instrument onteigening tenzij er sprake is van een eigenaar die "in staat en bereid is" zelf het plan te realiseren.
In dat geval zal getracht worden via een bouwclaim- of grondruilovereenkomst tot overeenstemming te geraken of een vorm van PPS aan te gaan.

Als ook dat niet lukt zal de gemeente, voor dat deel van de gronden waar terecht een beroep kan worden gedaan op zelfrealisatie, moeten omschakelen naar

een faciliterende grondpolitiek. Dan wordt ingezet op het aangaan van anterieure grondexploitatieovereenkomsten of, als dat niet voldoende slaagt, op de vaststelling van een exploitatieplan.

Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven kan, ook bij een keus voor faciliterende grondpolitiek verwerving aan de orde zijn. Dat kan het geval zijn wanneer bijvoorbeeld marktpartijen de gemeente nodig hebben om, voor het doen slagen van de beoogde ontwikkeling, aanvullend particuliere gronden te verwerven met hulp van het gemeentelijk instrument van onteigening. Het kan bijvoorbeeld ook het geval zijn of wanneer de gemeente, als onderdeel van een combinatie van de ontwikkeling van zowel commercieel als maatschappelijk vastgoed, de grond voor het maatschappelijk vastgoed wil verwerven. Het is denkbaaar dat de gemeente een ontwikkeling, die voor risico van marktpartijen wordt gerealiseerd, vanwege het algemeen belang met onteigening wil ondersteunen. In zo'n geval is een belangrijk principe voor het aangaan van een contract met de betreffende marktpartijen dat zij de kosten van de onteigening vergoeden.
In het geval dat de gemeente voor een eigen deel binnen het totaal van de ontwikkeling wenst te verwerven, gelden dezelfde uitgangspunten als bij een keus voor actieve grondpolitiek.



Beleidskeus II Verwerving
Ingeval van een keus in een concreet geval voor actieve grondpolitiek hanteert de gemeente de volgende principes ten aanzien van verwerving:

1. *De gemeente maakt actief gebruik van het voorkeursrecht;*
2. *Bij onderhandelingen laten we ons bijstaan en vertegenwoordigen door een op dit gebied gespecialiseerd taxatie- en adviesbureau (deskundig, objectief en onafhankelijk);*
3. *Te allen tijde wordt als eerste getracht via minnelijk overleg tot aankoop te komen;*
4. *Onteigening wordt alleen ingezet als minnelijk overleg niet tot het gewenste resultaat leidt en de eigenaar niet in staat of bereid is de ontwikkeling in de door de gemeente gewenste vorm te realiseren;*
5. *Bij een eigenaar die "in staat en bereid is" zelf te realiseren, wordt ingezet op:*
   -een bouwclaim- of grondruilovereenkomst resp. op
   -het aangaan van een samenwerkingsvorm via PPS .

Strategische verwerving

Het kan voorkomen dat de gemeente in nog niet concreet benoemde, doch voorzienbare ontwikkelingslocaties grond kan aankopen doordat deze grond te koop wordt aangeboden. In dit soort gevallen dient nadere afweging plaats te vinden. Hierbij spelen twee vakgebieden een rol:
1. Ruimtelijke Ordening
2. Economische zaken

1. Ruimtelijke Ordening

Onderzocht moet worden in hoeverre er risico's aanwezig zijn met betrekking tot de (toekomstige) bestemming. Zo is het bijvoorbeeld een gegeven dat wanneer een locatie in een goedgekeurde structuurvisie opgenomen is, er nog geen garantie is dat die locatie ook daadwerkelijk ontwikkeld kan worden!

2. Economische zaken

Wanneer vroeg gekocht wordt, wordt de grond vroeg afgenomen en betaald. Omdat er dan nog geen grondexploitatie is vastgesteld, kan de investering nog niet worden ingebracht in de boekwaarde van een complex. Gronden die zijn verworven met het oog op concrete ontwikkeling door de gemeente, maar waarvoor nog geen operationele grondexploitatie is vastgesteld worden, voor wat betreft de toepassing van artikel 65 lid 1 BBV, onder bepaalde voowaarden gewaardeerd tegen de waarde volgens de toekomstige bestemming. Zolang er nog geen grondexploitatie is vastgesteld, kan hieraan geen rente worden toegevoegd. Zodra de aankoopkosten de getaxeerde waarde volgens de toekomstige bestemming overstijgen, drukken de rentelasten daarmee op de reguliere begroting.

Het principe is zo laat mogelijk te kopen (weinig renteverlies) en zo snel mogelijk te verkopen. Het renteverlies over de kosten van het plan (verwerving en ontwikkelingskosten, lees bestemmingsplan c.q. omgevingsplan maken en in procedure brengen) loopt altijd fors op.
De hoogte van de vergoeding (taxatieprijs) ontstaat overigens pas wanneer er een duidelijk planologisch beeld is van het gebied en de termijn van realisatie. Een planologisch besluit kan leiden tot een waardestijging van de grond. Dat is vaak het geval wanneer gronden met agrarische bestemming een bouwbestemming krijgen. Er kan echter ook sprake zijn van waardedaling, bijvoorbeeld wanneer een bestaand bebouwd gebied of pand wordt herbestemd. Wanneer strategische verwervingen worden overwogen is het belangrijk dat de kans op een eventuele waardedaling tevoren wordt ingeschat. Soms kan ook dan een keus tot strategische verwerving gewenst zijn, bijvoorbeeld wanneer de ontwikkeling, die als gevolg van de verwerving mogelijk wordt, fungeert als katalysator voor verdere gewenste ontwikkelingen in een gebied.

Huidig beleid
Het huidige beleid van de gemeente met betrekking tot door derden aangeboden grond, waarvoor niet duidelijk is dat daar binnen een afzienbare termijn gebouwd kan gaan worden, luidt dat er in principe niet wordt aangekocht c.q. er geen verdere afspraken over gemaakt worden. In principe, omdat van geval tot geval bekeken / overlegd wordt of er mogelijk sprake is van een strategische grondaankoop. Bij deze vorm ligt het initiatief dus bij de eigenaar hetgeen de onderhandelingspositie van de gemeente sterker maakt dan wanneer het initiatief van de gemeente uitgaat.

Beleidskeus III Strategische verwerving
Bij onduidelijkheid over toekomstige bestemming, of bestemmingswijziging en de daarbij behorende termijnen wordt van geval tot geval bekeken of al dan niet een strategische aankoop moet worden gedaan.

Berekeningsmethode grondexploitaties
Voor grondexploitaties werkt de gemeente met de dynamische eindwaardeberekening. Dat is een methode waarin de uitgaven en inkomsten in de tijd inzichtelijk worden gemaakt en waarmee goed risicoanalyses kunnen worden uitgevoerd. Dit is van belang voor de bepaling van de benodigde weerstandscapaciteit van het grondbedrijf. Het werken met tijdsinvloeden is ook van belang voor het correct berekenen van exploitatiebijdragen in het kader van afdeling 6.4 Wro(verdisconteren van rente en inflatie).

Beleidskeus IV Exploitaties
Dynamische eindwaardemethode blijven toepassen voor het berekenen en opstellen van grondexploitatieberekeningen en kostenverhaalsberekeningen.

Jaarlijks moet een herziening van de grondexploitatiebegroting plaatsvinden. Actualisaties van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moeten opnieuw door de raad worden vastgesteld.

Berekeningsmethode grondprijzen
~~In Elburg werden in het verleden bouwkavels tegen kostprijs verkocht. Sinds februari 2000 is dat niet meer het geval. Het beleid was tot en met de Nota grondbeleid 2015 – 2018 dat de kostprijs werd bepaald en dat grondprijzen worden verhoogd met een per bestemmingsplan en per categorie woningen / bouwgrond nog nader te bepalen winstopslag per m², zodat uiteindelijk marktconforme grondprijzen worden betaald bij de gronduitgifte. Het hanteren van de kostprijs in het beginstadium van een grondexploitatie vindt zijn oorsprong in het politieke uitgangspunt dat grondexploitaties in principe sluitend moeten zijn en dat het maken van winst op grondexploitatie geen hoofddoel van de gemeente is. Om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen is het hanteren van marktconforme prijzen in kostenverhaalsberekeningen en bij gronduitgifte echter noodzakelijk. Dit vanwege de Europese regelgeving omtrent staatsteun zoals elders in deze Nota grondbeleid beschreeven.~~

Om problemen met ongeoorloofde staatssteun te voorkomen hanteert de gemeente Elburg het beleidsuitgangspunt dat voor het bepalen van de gronduitgifteprijzen een taxateur wordt ingeschakeld. Er wordt niet langer gerekend met de kostprijs verhoogd met een winstopslag, maar met getaxeerde (marktconforme) prijzen.

Beleidskeus V Grondprijzen
~~*1. Berekenen van de kostprijs van de bouwterreinen ten behoeve van de haalbaarheid.*~~
2. *Berekende grondprijs per bestemmingsplan en per woningcategorie , te bepalen door een onafhankelijk deskundige en zodanig dat een marktconforme grondprijs ontstaat.*

Gronduitgifte in eigendom
Gronduitgifte gebeurt met toepassing van de "Algemene uitgiftevoorwaarden gemeente Elburg 2019". In de verkoopovereenkomst kunnen bijzondere voorwaarden (toegesneden op de specifieke verkoop) opgenomen worden.

Bij uitgifte van bouwgrond moet er eerst een onderscheid gemaakt worden. Allereerst moet het gaan over gronden die ter vrije uitgifte beschikbaar zijn voor de gemeente. Vervolgens moet er onderscheid

gemaakt worden naar soort bouw: project of vrije kavels.
Een project wordt veelal toegepast bij de bouw van woningen in een rij. Ook bij tweekappers dan wel vrijstaande woningen komt het projectmodel voor bijvoorbeeld wanneer er in het kader van de grondverwerving afspraken over gemaakt zijn.
Tweekappers dan wel vrijstaande woningen komen in principe beschikbaar voor het zelf (laten) be-bouwen ervan via de zgn. vrije kavels.

De (sociale) huurprojecten en sociale koopwoningen worden gerealiseerd en verhuurd / verkocht door een nader te kiezen woningcorporatie (hun hoofddoelstelling is het realiseren van sociale woningbouw). Als corporaties geen interesse hebben kunnen dergelijke projecten worden toegewezen aan beleggers. Daarbij moet, net als bij corporaties, gewaarborgd zijn dat de woningen bij de juiste doelgroep terecht komen.

De koopprojecten komen tot stand via aannemers, ontwikkelaars (of particulier opdrachtgeverschap via hen of rechtstreeks aan particulieren). Het is denkbaar dat er bij het projectmodel afspraken met de aannemers / ontwikkelaars worden gemaakt over zgn. cascobouw waarbij kopers hun woning in meer of mindere mate zelf afbouwen. Praktijkervaring heeft geleerd dat, als het gaat om collectief particulier opdracht- geverschap, het voor het slagen van de collectieve aanpak belangrijk is dat deskundige begeleiding wordt geboden.

Op basis van gemaakte afspraken, verkenningen, argumenten, prijsvragen, randvoorwaarden e.d. wordt, op advies van de beleidsmedewerker vastgoed, door het college besloten wie de koop- en huurprojecten mag/kan realiseren en welke kavels beschikbaar komen voor zelfbouw (particulier opdrachtgeverschap).

Gegadigden voor woningbouwkavels voor zelfbouw dienen zich in te schrijven. Na controle door de gemeente of inschrijvers aan de gestelde eisen voldoen, vindt zonodig via loting de toewijzing plaats.

Na de toewijzing van de vrije kavels (tweekapper en / of vrijstaand) heeft de kandidaat-koper (gegadigde) de mogelijkheid de bouwkavel gedurende de periode van 26 weken te reserveren, waarvan 6 weken gratis en na 6 weken tegen een reserveringsvergoeding. Er wordt hiervoor een reserveringsovereenkomst gesloten. Tijdens die periode heeft de gegadigde (max. 26 weken) de tijd zijn plannen uit te werken en af te stemmen.
De reserveringsvergoeding bedraagt 5% per jaar over de totale koopsom incl. BTW. De reserveringsvergoeding vervalt wanneer de koop niet doorgaat aan de gemeente. Bij het daadwerkelijk overgaan tot koop maakt deze vergoeding deel uit van de koopsom.

Wanneer er geen beletselen (meer) zijn wordt een koopovereenkomst voorgelegd. Hierna volgt de administratieve afhandeling, de levering en de betaling van het verkochte via de notaris.

Voor de uitgifte van bedrijfskavels geldt dezelfde procedure als voor woningbouwkavels met dien verstande dat hiervoor eveneens een reserveringstermijn geldt van totaal ~~26 weken maar waarvan de eerste 12 weken gratis zijn. De termijn van gratis reservering is langer omdat bedrijven meer tijd nodig hebben voor het maken van een ontwerp en het bepalen van de haalbaarheid.~~ Welk bedrijf in aanmerking komt hangt af van het soort bedrijf (is de activiteit conform het bestemmingsplan?), de gewenste kavelgrootte en de beschikbare verkaveling. De toewijzing vindt dus niet via een loting of bijvoorbeeld op volgorde van de datum van inschrijving plaats.

Beleidskeus VI Gronduitgifte

1. *Toepassen Algemene uitgiftevoorwaarden gemeente Elburg 2019.*
2. *Kavels voor koopwoningen in project toewijzen aan aannemers of ontwikkelaars.*
3. *Kavels voor (sociale) huurwoningen en sociale koopwoningen toewijzen aan woningcorporaties of aan beleggers indien corporaties geen interesse hebben. Bij toewijzing aan een belegger worden voorwaarden gesteld om te bereiken dat de woningen bij de juiste doelgroep komen.*
4. *Bedrijfskavels worden aan een belangstellend bedrijf toegewezen als het betreffende bedrijf passend is op de betreffende locatie.*
5. *Gegadigden voor vrije woningbouwkavels voor particulier opdrachtgeverschap krijgen na inschrijving en eventueel loting een reserveringsovereenkomst voorgelegd. Ingeval van collectief particulier opdrachtgeverschap wordt als voorwaarde gehanteerd dat een deskundige begeleider wordt ingeschakeld.*
6. *Het realiseren van gemeentelijke projecten kan ook door het houden van competities.*

Erfpacht

Een bijzondere vorm van gronduitgifte is erfpacht. Erfpacht is een zakelijk recht, dat de erfpachter de bijna volledige bevoegdheid geeft om de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Het is daarmee behoudens eigendom het meest verstrekkende zakelijk recht.
Het belang van erfpacht is in de afgelopen eeuw voor het gemeentelijk grondbedrijf met name plaatselijk bepaald. Vooral in de randstad heeft dit zakelijk recht al ruim honderd jaar gebloeid als uitgiftevorm en werpt zijn vruchten af in de zin van extra opbrengsten uit canonverhogingen.
Het juridisch belang van erfpacht wordt eenvoudig bepaald door het feit dat de blote eigendom in han-

den van de gemeente blijft, terwijl de feitelijke beschikkingsmacht (met uitzondering van de mogelijkheid over het eigendomsrecht te beschikken) bij de erfpachter ligt.
Bij erfpacht wordt de grond voor een lange periode tegen een erfpachtcanon, gebaseerd op de uitgifteprijs, in erfpacht gegeven aan de gegadigde. Na afloop van de overeengekomen periode vervalt het volledig eigendom weer aan de erfverpachter en moet het terrein vrij van gemaakte werken worden geleverd. Ook kan worden overeengekomen dat de gemaakte werken tegen taxatieprijs worden overgedragen (keus ligt dan bij de erfverpachter).

Voordelen van erfpacht voor de gemeente zijn:
- Er kan sprake zijn van een waardevast blijvende inkomstenbron door canonherziening en/of grondwaardeherziening door hertaxatie;
- Gebruiksmogelijkheid van gunstige erfpachtvoorwaarden als acquisitiemiddel.

Nadelen voor de gemeente zijn:
- Een relatief slechtere marktpositie;
- Gemeente is als het ware verplicht te financieren;
- Vergt onevenredig veel administratie;
- Er is veel uitleg nodig over wat erfpacht inhoud wat vaak leidt tot discussies;
- Er is een risico dat de erfpachter niet aan zijn beta lingsverplichting voldoet;
- Er is een risico dat de erfpachter failliet gaat;
- Er is een risico dat de gemeente bij einde van de erfpacht met een verwaarloosd pand blijft zitten.

Gemeente Elburg kent geen erfpachtconstructie voor particulieren, omdat de nadelen voor de gemeente Elburg groter zijn dan de voordelen. Tevens zijn bepaalde voordelen zoals een blijvende inkomstenbron in gemeente Elburg niet aan de orde.

De gemeente Elburg handhaaft voor particuliere (woning-) bouw de huidige werkwijze. Zij kiest er voor geen nieuwe erfpachten aan te gaan. De thans bestaande erfpachtconstructies worden in de vorm van afkoop of uitsterf constructies afgestoten.

Uitgifte in erfpacht werd in gemeente Elburg alleen toegepast bij de uitgifte van bedrijventerrein om de financiering te vergemakkelijken. Het voordeel voor het bedrijf is dus gelegen in de financiering. De erfpachtcanon werd dan bepaald op basis van de uitgifteprijs. Met ingang van de Nota grondbeleid 2019 ziet de gemeente af van deze vorm. Deze vorm vergt onevenredig veel administratie. Er is veel uitleg nodig over de erfpachtovereenkomsten en er is regelmatig discussie over de canon en de overige voorwaarden. Ook is er het risico dat een bedrijf niet aan de betalingsverplichting voldoet, bijvoorbeeld vanwege (naderend) faillissement. De gemeente loopt dan, behalve het missen van de jaarlijkse canons, het risico dat ze met een verwaarloosd pand blijft zitten.

Beleidskeus VII Erfpacht
Uitgifte in erfpacht wordt niet toegepast.

Kostenverhaal

In beginsel vindt het verhalen van kosten van grondexploitatie plaats via de gronduitgifte. Wanneer de grondexploitatie van een ontwikkeling niet door de gemeente zelf maar door een ontwikkelende partij wordt gevoerd, zal de gemeente in eerste instantie proberen een privaatrechtelijke overeenkomst met de betreffende partij te sluiten. In die overeenkomst wordt onder meer vastgelegd welke kosten die door de gemeente worden gemaakt door die partij worden vergoed. Wanneer er vóór ter inzage legging van een ontwerp ruimtelijk besluit (doorgaans een bestemmingsplan) geen privaatrechtelijk overeenkomst is gesloten met alle grondeigenaren binnen het plangebied, dan zal de gemeente ~~conform art. 6.12 Wro een exploitatieplan vaststellen.~~ Het kostenverhaal wordt dan verzekerd via de publiekrechtelijke weg of alsnog via de privaatrechtelijke weg in de vorm van een posterieure overeenkomst. ~~Naar verwachting treedt per 1 januari 2021 de Omgevingswet in werking. Dan zal, op het punt van het kostenverhaal, de regeling van de Aanvullingswet grondeigendom van toepassing zijn. Tot die tijd geldt de Wro. Relevante verschillen tussen beide wetten zijn omschreven in hoofdstuk 5 (toelichtend deel).~~

Bovenwijkse kosten, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

Speciale aandacht verdienen de kosten die betrekking hebben op meerdere exploitatiegebieden. ~~De Wro biedt mogelijkheden om dergelijke kosten te verhalen via privaatrechtelijke en publiekrechtelijke weg. De toelichtingen op de Wro en Bro en de kamerstukken bevatten geen scherpe definities van en afbakening tussen deze kosten.~~ Om het beleid omtrent het verhalen van deze kosten in een zo helder mogelijk kader te plaatsen hanteert de gemeente Elburg de hieronder weergegeven omschrijvingen.

Bovenwijkse kosten: kosten voor een voorziening betreffende grondexploitatie binnen of buiten een exploitatiegebied die van nut is voor meerdere exploitatiegebieden. Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen zijn:
- Rotonde ten behoeve van de ontsluiting van meerdere exploitatiegebieden
- Ontsluitingsweg ten behoeve van meerder exploitatiegebieden
- Rioleringsgemaal ten behoeve van meerdere exploitatiegebieden
- Parkje met speelvoorzieningen ten behoeve van meerdere exploitatiegebieden

- Wegnemen van een hindercirkel van een bedrijf ten behoeve van meerdere exploitatiegebieden

~~*Bovenplanse kosten*: kosten voor de ontwikkeling van een samenhangend gebied B die via de publiekrechtelijke weg worden verhaald op exploitatiegebied(en) A. Het verhalen van bovenplanse kosten wordt gezien als een vorm van bovenplanse verevening. Voorbeelden van bovenplanse kosten zijn:~~

- ~~Kosten voor herstructurering van een bestaand bedrijventerrein ("gebied B"), dat samenhangt met een nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein ("gebied A") (bouwlocatieverevening)~~
- ~~Kosten voor de ontwikkeling van een groot groen- of recreatiegebied ("gebied B"), dat samenhangt met diverse bestaande en/of nieuwe woongebieden ("exploitatiegebieden A")~~
- ~~Kosten voor de ontwikkeling van andere maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, landschapsontwikkeling, waterberging en infrastructuur ("gebied B"), dat samenhangt met diverse bestaande en/of nieuwe woongebieden ("exploitatiegebieden A")~~

~~Deze voorbeelden van bovenplanse verevening worden deels genoemd in de Memorie van toelichting (MvT) op de Wro. Gezien deze voorbeelden uit de MvT bestaat er, daar waar het gaat om voorzieningen van openbaar nut, enige overlap tussen bovenplanse en bovenwijkse kosten. Bij deze voorzieningen zal de schaal van de voorziening als onderscheidend kenmerk worden genomen. Hoe grootschaliger hoe eerder een voorziening, behalve als bovenwijks, tevens als bovenplans kan worden aangemerkt. In de structuurvisie is hier nader invulling aan gegeven.~~

~~*Bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen:* bijdrage aan de kosten voor de ontwikkeling van een samenhangend gebied B, die via de privaatrechtelijke weg worden verhaald op exploitatiegebied(en) A. Het verhalen van kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen wordt gezien als een vorm van bovenplanse verevening. Voorbeelden van kosten voor ruimtelijke ontwikkelingen zijn gelijk aan die aangegeven onder bovenplanse kosten. Het verschil zit alleen in de juridische vorm van kostenverhaal: publiekrechtelijk of privaatrechtelijk.~~

~~De kosten van bovenwijkse voorzieningen behoren tot de te verhalen kosten zoals opgesomd in de Bro (artikel 6.2.4 Bro sub e). De toerekening van deze kosten aan een exploitatiegebied in de publiekrechtelijke fase geschiedt via de drie kostenverhaalscriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit)~~

~~Uit artikel 6.13 lid 7 Wro volgt dat bovenplanse kosten in de vorm van een fondsbijdrage in een exploitatieopzet opgenomen kunnen worden. Voorwaarde daarbij is dat in een vastgestelde structuurvisie aanwijzingen worden gegeven over de bestedingen die ten laste van dit fonds komen. De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden, omdat het hier gaat om publiekrechtelijk kostenverhaal, ook voor bovenplanse kosten.~~

~~Uit artikel 6.24 Wro volgt dat burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie in de overeenkomst bepalingen op kunnen nemen inzake financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Ook hier geldt dat een basis in een vastgestelde structuurvisie vereist is. De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden, omdat het hier gaat om privaatrechtelijk kostenverhaal, niet voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.~~

~~In de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie zijn ontwikkelingen die als bovenplanse kosten en ruimtelijke ontwikkelingen kunnen worden aangemerkt opgenomen. De samenhang tussen deze ontwikkelingen en de exploitatiegebieden waarop de kosten worden verhaald zijn in de uitvoeringsparagraaf onderbouwd.~~

Beleidskeus VIII Kostenverhaal

1. *Kostenverhaal vindt zoveel mogelijk plaats via gronduitgifte, anterieure of posterieure overeenkomsten*
2. *Daar waar noodzakelijk wordt het exploitatieplan c.q. worden de kostenverhaalsregels en de daaraan gekoppelde exploitatiebijdrage ingezet als instrument om kosten te verhalen*
3. *Bovenwijkse kosten worden zowel via de privaatrechelijke als publiekrechtelijke weg verhaald*
4. ~~*Voor bovenplans kostenverhaal en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie (omgevingsvisie) als basis gebruikt*~~

~~4 Tegemoetkoming in schade (planschade)~~

~~Er kan voor burgers schade ontstaan welke een gevolg is van overheidshandelen en die redelijkerwijs niet voor hun rekening mag komen. Deze schade kan het gevolg zijn van bestemmingswijzigingen in het kader van nieuw ruimtelijk beleid.~~

~~De verwachte planschadeclaims vormen een kostencomponent van een exploitatieopzet. In het voortraject van het nieuwe bestemmingsplan wordt een risico analyse inzake planschade opgesteld. Het betreft hier in hoofdzaak planschadeclaims op grond van artikel 6.1 en verder van de Wro.~~

~~Per 24 september 2012 zijn de volgende regels van toepassing:~~

1. het indienen van een aanvraag moet geschieden binnen vijf jaren na het ontstaan van de oorzaak (verjaringstermijn). Een oorzaak ontstaat op het moment dat het besluit waartoe die oorzaak rechtens is te herleiden, onherroepelijk is geworden;
2. de aanvrager is een recht verschuldigd voor het indienen van een aanvraag van € 500,00.
3. Burgemeester en wethouders zijn het bevoegde orgaan voor besluitvorming op een aanvraag om tegemoetkoming in schade
4. de gemeente heeft de mogelijkheid om planschade op de initiatiefnemer te verhalen middels een overeenkomst. De Gemeente Elburg maakt gebruik van deze mogelijkheid;
5. schade welke valt binnen het normaal maatschappelijk risico, blijft voor rekening van de aanvrager;
6. schade bestaand uit een inkomensderving van maximaal 2% wordt niet vergoed;
7. schade bestaand uit waardevermindering van een onroerende zaak van maximaal 2% wordt niet vergoed, tenzij het een wijziging is van de betreffende onroerende zaak of van op de onroerende zaak betrekking hebbende bij het bestemmingsplan vastgelegde regels;
8. flexibiliteitsbepalingen worden niet meegerekend bij de maximale planologische invulling;
9. de redelijkerwijs gemaakte kosten van rechtsbijstand en andere deskundige bijstand worden vergoed indien de claim wordt toegewezen, evenals de wettelijke rente vanaf de aanvraag;
10. bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gegeven voor de procedure van behandeling van een aanvraag.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal de gemeente zich houden aan de regeling omtrent nadeelcompensatie zoals die in de Omgevingswet zal gelden.

Gemeentelijke transparantie kostenverhaal

Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is in artikel 6.12 lid 4 Wro bepaald dat een exploitatieplan gelijktijdig bekendgemaakt wordt met het bestemmingsplan[4] waarop het betrekking heeft.

Artikel 6.24 lid 3 Wro betreft de passieve openbaarmaking van de exploitatieovereenkomsten in die zin dat van het sluiten van de overeenkomst binnen twee weken na ondertekening daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven wordt in een van gemeentewege uitgegeven blad, of in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad.

De verplichte kennisgeving is bedoeld om degenen, die geen partij zijn bij de overeenkomst, te informeren over het feit dat er een overeenkomst is gesloten. De gemeente hoeft de inhoud van de overeenkomst niet te publiceren, maar wel de zakelijke beschrijving ervan. Gemeente Elburg kiest ervoor de bij de anterieure overeenkomst de financiële bijlage niet openbaar te maken. De zakelijke beschrijving houdt in dat aangegeven dient te worden op *welke kadastrale percelen* de overeenkomst betrekking heeft, *van welk te ontwikkelen gebied* de percelen deel uitmaken en dat het om een *overeenkomst over grondexploitatie* als bedoeld in de Wro gaat.

Vastgoedbeheer

Goed grondbeheer (er kan ook een opstal op staan) is een middel om verpaupering en vervuiling te voorkomen. Ten aanzien van het beheer van gronden kan onderscheid gemaakt worden in beheer van gronden in het kader van de grondexploitatie en het beheer van overige gronden.

Het is zaak bij een te verwachten (her)ontwikkeling en een keus voor actieve grondpolitiek op een doordachte manier te bepalen wanneer de grond verworven moet worden. Als te vroeg tot verwerving wordt overgegaan, kan dit leiden tot (te) grote renteverliezen. Te late verwerving kan betekenen dat tegen hoge(re) prijzen moet worden aangekocht. Door te late verwerving kan bovendien de realisatie van de plannen stagneren.

Het aanbieden van voortgezet gebruik van de gronden (soms om niet) door de verkoper kan de onderhandelingen positief beïnvloeden.

Tijdelijk beheer van aangekochte gronden vindt plaats door de gronden die zijn verworven, tijdelijk in gebruik te geven op basis van geliberaliseerde pacht als paardenweitje en dergelijke.

Ruilgronden

Binnen het product grondexploitatie beschikt de gemeente over gronden die niet in uitbreidingsgebieden gelegen zijn. Deze gronden zijn in het verleden aangekocht om als ruilobject te dienen (om de aankoop van grond van agrariërs te vergemakkelijken en voor eventuele bedrijfsverplaatsing). Deze gronden worden door de gemeente op basis van geliberaliseerde pacht uitgegeven (blijven in elk geval vrij van langdurige contracten).

Stedelijke kavelruil

Met de aanvaarding van de Aanvullingswet grondeigendom biedt de Omgevingswet aan eigenaren ook in de bebouwde kom een betere mogelijkheid voor kavelruil. Stedelijke kavelruil biedt in enkele opzichten namelijk meer mogelijkheden dan de 'gewone' regels van het Burgerlijk Wetboek voor ruil van gronden (waarbij overigens ook de ruil van appartementsrechten mogelijk wordt). Bij drie of meer deelnemers in de grondruil kunnen de deelnemers er na-

[4] Het exploitatieplan kan ook gekoppeld worden aan wijzigingsplannen (krachtens artikel 3.6 lid 1 Wro) en aan vergunningen tot afwijking van een bestemmingsplan of een beheersverordering (krachtens artikel 3.31 Wro).

melijk voor kiezen dat ook hun eventuele rechtsopvolgers gebonden zijn aan de afspraken in de ruilovereenkomst. Om dit effect (een soort zakelijke werking) te bewerkstelligen moet de ruilovereenkomst in de openbare registers worden ingeschreven. Op deze manier kunnen eigenaren tijd nemen om – tussen het aangaan van de ruilovereenkomst en de (notariële) juridische levering van hun gronden – verdere plannen te maken voor de herverdeling van hun gronden. In die periode kunnen ze desgewenst afspraken met de gemeente maken over eventueel noodzakelijke planologische medewerking. Gedurende die periode zijn eventuele rechtsopvolgers dan gebonden aan afspraken zoals die eerder tussen de toenmalige eigenaren gemaakt zijn. Tijdens het ruilproces kunnen gronden (en appartementsrechten) enerzijds dus gewoon verhandeld worden, maar is er anderzijds de beperking van gebondenheid aan eerder gemaakte afspraken.

De gemeente kan desgewenst zelf ook gebruik maken van deze regeling, bijvoorbeeld als ze in het verleden gronden/gebouwen heeft verworven of vanwege voorgenomen actieve grondpolitiek (strategisch) wil gaan verwerven. De gemeente kan bij een ruilproces betrokken raken wanneer de eigenaren – met hun plannen voor herschikking van eigendommen met bijbehorende (her)ontwikkelings-plannende medewerking van de gemeente nodig hebben voor ingrepen in de openbare ruimte en/of voor planologische besluiten.



8. Planning & Control

Relatie met programmabegroting

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is opgenomen dat een paragraaf grondbeleid verplicht moet worden opgenomen in de begroting[5]. Jaarlijks dient de paragraaf Grondbeleid te worden opgesteld in zowel de programmabegroting alsook de jaarrekening. De paragraaf geeft de visie op het grondbeleid weer in relatie tot de wijze waarop wordt getracht de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente Elburg, te realiseren. De in de Nota Grondbeleid vastgelegde kaders zijn daarbij richtinggevend.

Aan de volgende punten dient aandacht te worden besteed bij het opstellen van de paragraaf Grondbeleid:

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

Administratieve organisatie

De administratieve organisatie van de grondexploitatie is gebaseerd op twee verordeningen:

- de financiële verordening (artikel 212 Gemeentewet).
- de controleverordening voorgeschreven in artikel 213 Gemeentewet.

In de financiële verordening zijn de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgelegd. Hierin worden de onderwerpen geregeld die te maken hebben met de begroting, de uitvoering en de beheersing daarvan en de verantwoording daarover.

De controleverordening regelt de controle op het financieel beheer en op de inrichting van de financiële organisatie. De accountant controleert of baten lasten en ba lansmutaties tot stand zijn gekomen volgens de van toepassing zijnde externe en interne regelgeving.

Rente toerekening

Binnen het grondbeleid worden drie soorten rentetoerekening toegepast.

- Bouwgronden in exploitatie:
  ~~De toe te rekenen rente aan BIE wordt gebaseerd op het gewogen gemiddelde rentepercentage van de bestaande leningenportefeuille van de gemeente, naar verhouding vreemd vermogen/totaal vermogen,~~
  De rentetoerekening vindt plaats op basis van de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties van de

[5] (artikel 9.2 BBV).

BIE per 1 januari. Ook over grondexploitaties waarbij de verantwoorde baten hoger zijn dan de lasten, waardoor de boekwaarde van een BIE negatief is, wordt rente (in dit geval een baat) toegerekend.

- ~~Bouwgronden niet in exploitatie genomen gronden:~~
  ~~De toe te rekenen rente aan boekwaarde van de complexen NIEGG wordt gebaseerd op de jaarlijks te berekenen omslagrente. De totale rentekosten van de gemeente Elburg worden exclusief de uit te zonderen onderdelen verdeeld over het totale geïnvesteerde vermogen per 1 januari van het boekjaar.~~
  ~~Deze rentekosten worden niet toegerekend aan het geïnvesteerde vermogen maar worden toegerekend aan de taakvelden van de gemeente Elburg. Binnen het grondbeleid zijn dit de taakvelden 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur en 8.2 Grondexploitatie.~~
- Grondtransacties:

Grondtransacties worden 'afgerekend' op basis van de wettelijke rente. De hoogte van de wettelijke rente wordt bepaald in Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek. Eventuele wijzigingen in de hoogte worden gepubliceerd in het Staatsblad. De wettelijke rente wordt vermeerderd cq verminderd bij de te betalen en ontvangen bedragen.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing-grondexploitatie

- Weerstandsvermogen
  Het weerstandsvermogen geeft de relatie weer tussen de beschikbare weerstandscapaciteit (in hoeverre beschikt de gemeente over middelen en mogelijkheden om niet begrote kosten te dekken) en de benodigde weerstandscapaciteit (risicoprofiel). De mate waarin de beschikbare weerstandscapaciteit schade en verliezen als gevolg van risico's kan opvangen geeft een indruk van de financiële positie van de gemeente. Het weerstandsvermogen wordt vertaald in een ratio waarbij de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald. Het weerstandsvermogen wordt vertaald in een ratio waarbij de verhouding tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de benodigde weerstandscapaciteit wordt bepaald.
  Een ratio van > 1,5 wordt getypeerd als categorie A minst risicovol, een ratio van 1,0-1,5 als categorie B risicovol en een ratio van < 1,0 als categorie C meest risicovol.

- Beschikbare weerstandscapaciteit
  De beschikbare weerstandscapaciteit is de noodzakelijke buffer om mogelijke financiële nadelen en risico's op te kunnen vangen. De algemene reserve bouwgrondexploitatie vormt het weerstandsvermogen voor grondexploitaties, waarmee risico's in de grondexploitaties worden afgedekt. Deze reserve heeft een bufferfunctie specifiek voor de grondexploitaties en maakt als zodanig eveneens onderdeel uit van de gemeentelijke weerstandscapaciteit. De hoogte van algemene reserve bouwgrondexploitatie wordt bepaald in de nota reserves en voorzieningen.

- Benodigde weerstandscapaciteit
  Door de lange looptijd van de meeste grondexploitaties zijn er onzekerheden ten aanzien van de geplande faseringen, het rentepercentage en de te verwachten stijgingen van kosten en opbrengsten. Daarnaast kunnen er project specifieke risico's zijn zoals onzekerheid ten aanzien van saneringen of verwervingen. De benodigde weerstandscapaciteit wordt gelijk gesteld aan de berekende omvang van aanwezige risico's die gelden bij bouwgrondexploitatie. Hiertoe wordt jaarlijks een risicoanalyse gemaakt, waarin voor de lopende grondexploitaties de risico's in kaart worden gebracht. Hierbij speelt risico-reductie een belangrijke rol. Bepaalde risico's kunnen (middels beheersmaatregelen) worden uitgesloten of gereduceerd door bijvoorbeeld onderzoek te laten doen.

~~Risicobeheersing vindt plaats door toepassing van onderstaande maatregelen:~~

~~1) Risico's onder controle houden door een goed functionerende planning & control (ondermeer AO/IC[6]).~~

~~2) Daar waar mogelijk maatregelen treffen om risico's uit te sluiten (risicoreductie)~~

3) ~~Risico's financieel afdekken door het hanteren van een weerstandsvermogen van voldoende omvang~~

[6] Administratieve Organisatie/ Interne Controle



De Dijkjes Elburg

Financiële (tussentijdse) afwikkeling van complexen

Bij het opstellen van de jaarrekening bouwgrondexploitatie worden de actuele saldo's per complex en de te verwachten saldo's bij de complexen in exploitatie berekend. Uiteraard kan een saldo voordelig dan wel nadelig zijn.

- Nadelig saldo
  Op grond van het BBV moet er voor te verwachten tekorten een voorziening ingesteld worden. Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies ten laste van de algemene reserve bouwgrondexploitatie.
- Voordelig saldo
  Op basis van het toerekeningsbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel wordt de tussentijdse winst berekend. Voor het berekenen van de tussentijdse winst wordt de 'Percentage of completion' (Poc) methode gebruikt. De Poc wordt berekend door het percentage van de gerealiseerde lasten tot op heden te vermenigvuldigen met het percentage baten tot op heden (per complex). De uitkomst hiervan is het Poc percentage. Dit deel van de berekende contante waarde van het complex wordt als tussentijdse winst genomen en gestort in de algemene reserve bouwgrondexploitatie.
  Indien aan de volgende voorwaarden is voldaan, bestaat er voldoende zekerheid om winst te kunnen nemen:
  a. het resultaat op de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
  b. de grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
  c. de kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Beleidskeus IX Tussentijdse resultaten

1. *Een voorzienbaar verliesgevend complex wordt direct ter grootte van dit volledige verlies ten laste van de algemene reserve bouwgrondexploitatie gebracht.*
2. *Op basis van de Percentage of completion (Poc) methode wordt tussentijdse winst genomen en gestort in de algemene reserve bouwgrondexploitatie.*

9. Bestuurlijk kader

Dualisering

Op 7 maart 2002 is de Wet dualisering gemeentebestuur van kracht geworden. Een belangrijk doel van de dualiseringsoperatie is de versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functies van de raad. Op basis van deze wet is de Gemeentewet ook ten aanzien van de bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders gewijzigd.

Het college is op grond van artikel 160, eerste lid, Gemeentewet in ieder geval bevoegd - voor zover voor deze nota van toepassing- tot:

a. het voeren van het dagelijkse bestuur van de gemeente;
e. het besluiten tot en verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen door de gemeente;

Op grond van artikel 169, lid 4, Gemeentewet geven de leden van het college, tezamen en ieder afzonderlijk, de raad *vooraf* inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in artikel 160, eerste lid, onder e, indien

1. de raad daarom verzoekt of
2. de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente.

In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad zijn wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen.

Privaatrechtelijke rechtshandelingen

Om de slagvaardigheid van het college van burgemeester en wethouders te bevorderen, is het van belang om een goede invulling te geven aan de in artikel 169, lid 4, Gemeentewet genoemde informatieplicht.
~~De raad heeft bij besluit van 23 januari 2003 aangegeven bij welke privaatrechtelijke rechtshandelingen in ieder geval geen sprake is van rechtshandelingen van ingrijpende aard.~~ In die gevallen heeft het college dan ook geen voorafgaande informatieplicht.
Voor de overige privaatrechtelijke rechtshandelingen zal dan per geval door het college bekeken moeten worden of er sprake is van een privaatrechtelijke rechtshandeling die van zo'n ingrijpende aard voor de gemeente kan zijn dat de raad vooraf geïnformeerd moet worden.

Het *algemeen* verkoopbeleid behoort tot de kaderstellende taak van de raad. De raad kan door het vaststellen van het bestemmingsplan (en de eventuele wijzigingen en herzieningen daarvan), de exploitatieopzet (kostprijs = minimale opbrengst) en het beschikbaar stellen van financiële middelen, een voldoende concreet kader schetsen, waarmee het college rekening moet houden bij de uitoefening van de bevoegdheid om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen te besluiten en deze te verrichten.

De bovenbedoelde, door de raad vastgestelde lijst van 'niet ingrijpende privaatrechtelijke rechtshandelingen' luidt, voor zover in het kader van deze beleidsnota relevant, als volgt:

1. ~~Het aankopen van onroerende zaken en het verwerven van beperkte zakelijke rechten ten behoeve van de realisering van een bestemmingsplan, dat blijkens een besluit van de raad naar verwachting binnen vier jaren na datum van het besluit tot aankoop of verwerving wordt vastgesteld, dan wel is vastgesteld, e.e.a. tegen een op een taxatie van een door de gemeente aangewezen deskundige gebaseerde prijs.~~

~~3. Het verlenen van het recht van optie en het verkopen van bouwterrein voor woningen tegen een verkoopprijs die vastgesteld wordt aan de hand van de op dat moment geldende marktprijs waarbij het uitgangspunt is dat de prijs minimaal de in laatstelijk voor het betreffende complex vastgestelde exploitatieopzet genoemde kostprijzen moet bedragen en met inachtneming van de door de raad vastgestelde kaders.~~

~~4. Het verkopen of in erfpacht uitgeven van percelen bedrijfsterrein, waarbij de verkoop of uitgifte in erfpacht plaatsvindt overeenkomstig de bepalingen van het bestemmingsplan, de vigerende milieuvoorschriften en de toewijzingscriteria die de raad daarvoor heeft vastgesteld en waarbij de verkoopprijs c.q. erfpachtcanon wordt vastgesteld aan de hand van de op dat moment geldende marktprijs waarbij het uitgangspunt is dat de prijs minimaal de in laatstelijk voor het betreffende complex vastgestelde exploitatieopzet genoemde kostprijzen moet bedragen.~~

~~5. Het verkopen van de blote eigendom van in erfpacht uitgegeven onroerende zaken tegen de door de raad vastgestelde prijzen en onder de door de raad gestelde voorwaarden.~~

~~6. Het verwerven en verkopen van onroerende zaken, alsmede het (doen) vestigen, verwerven en vervreemden van beperkte zakelijke rechten en het sluiten van gebruiksovereenkomsten, ten behoeve van de realisering van openbare nutsvoorzieningen en reconstructies (aanleg en renovatie van civieltechnische constructies, zoals een weg of een fietspad).~~

~~7. Het verkopen van pachtvrije en voorheen langlopend verpachte percelen agrarische grond, onder de voorwaarde dat deze percelen minimaal tegen een getaxeerde waarde door middel van een openbare inschrijving, gevolgd door gunning aan de hoogst biedende agrariër worden verkocht.~~

~~8. Het verlenen van toestemming voor het vervreemden en het bezwaren van reeds eerder door de gemeente uitgegeven onroerende zaken en de daarop gevestigde beperkte rechten.~~

~~9. Het verkopen van reststroken openbaar groen onder de voorwaarde dat de door de raad vastgestelde criteria en prijzen worden gehanteerd.~~

~~10. Het verkopen of ruilen van zogenaamde reststroken tegen een getaxeerde waarde.~~

~~11. Het verpachten, met beperkte rechten bezwaren, verhuren, of in gebruik geven van percelen agrarische grond, volkstuintjes, gronden voor vrijetijdsdoeleinden of hobbymatig agrarisch gebruik.~~

Verantwoording
De verantwoording vindt plaats middels diverse rapportages.

Integriteit en controle
Bij grondzaken en exploitatie gaat het doorgaans om belangrijke financiële zaken, bedragen en risico's. Daarbij is het essentieel dat men volledig vertrouwen in de aankopende partij heeft. Geheimhouding en volledig vertrouwen vraagt om een nagenoeg blanco cheque. Dat gaat natuurlijk niet en zeker niet wanneer slechts één persoon die cheque kan invullen.

Om die reden is in de nota verwoord dat het college als geheel de basisprijs "ruwe bouwgrond" bepaalt (op advies van de extern deskundige en de beleidsmedewerker vastgoed). Bovendien is bepaald dat de onderhandelingen onder voorbehoud van instemming van het college, door de extern deskundige en de beleidsmedewerker vastgoed (met terugkoppeling naar de verantwoordelijk wethouder) worden gevoerd.
Vervolgens wordt in de overeenkomst met de verkopende partij een ontbindende voorwaarde opgenomen inhoudende dat de overeenkomst is ontbonden voor het geval het college niet instemt.
Het volledige college besluit uiteindelijk of tot koop wordt overgegaan of niet. Wanneer op deze wijze gewerkt wordt, houden zowel de portefeuillehouder als het college de handen vrij in het voortraject.

Controle
Interne controle op aankoop vindt plaats door de administrateur van de grondexploitatie:
1. bij het advies tot aankoop van de beleidsmedewerker vastgoed: zijn de bedragen, hoeveelheden en de eventuele bijzonderheden in overeenstemming met het taxatierapport en het concept collegebesluit;
2. voor het passeren akte: klopt de oppervlakte en het bedrag van de aankoop met het besluit van het college.
3. bij het opmaken van de jaarrekening (staat aankopen).

De *externe* controle vindt plaats door de accountant bij de controle van de jaarrekening.



Waterlanden Doornspijk



Vossenakker Elburg