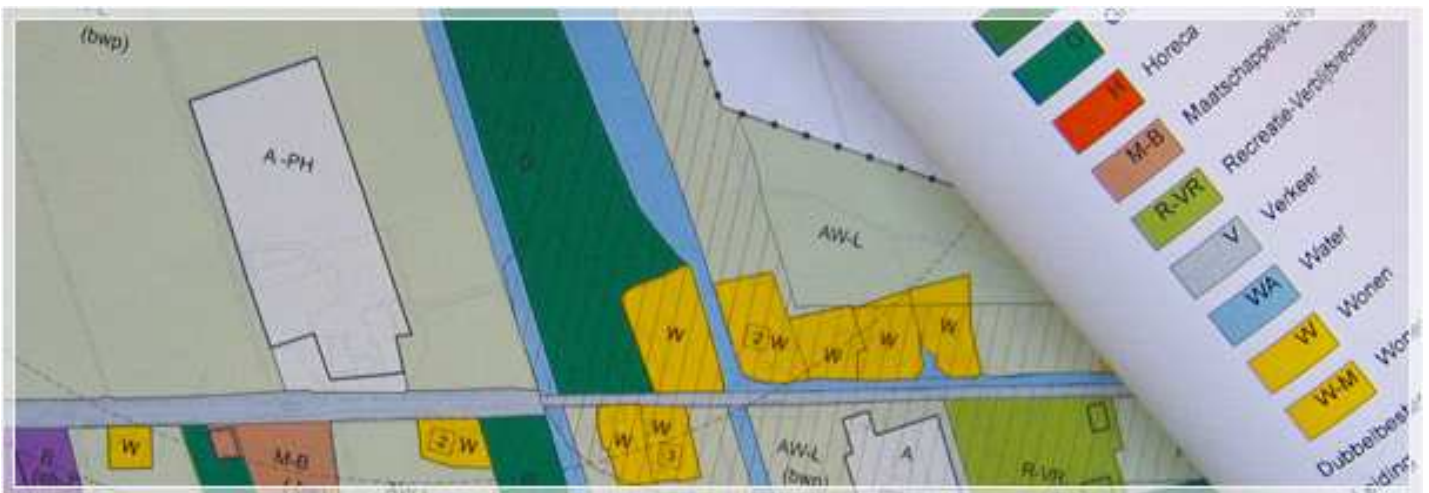


Bijlage **Nota grondbeleid 2010-2013**

“Op goede gronden zaken doen”



Status: ter advisering commissie Ruimte 23-11-2010
Datum: juni 2010
Opsteller: R.B.A. Derijck

Inhoudsopgave

| | |
|---|----|
| 1 Relevante beleidskaders | 3 |
| 1.1 Landelijk beleid..... | 3 |
| 1.1.1 Nota Grondbeleid 2001 | 3 |
| 2 Hoofdpijnen Afdeling 6.4 Wro Kostenverhaal..... | 6 |
| 2.1 Waarom Afdeling 6.4 Kostenverhaal | 6 |
| 2.2 Privaatrechtelijk spoor Afdeling 6.4 Kostenverhaal..... | 7 |
| 2.3 Publiekrechtelijk spoor Afdeling 6.4 Kostenverhaal | 8 |
| 2.4 Het exploitatieplan..... | 9 |
| 2.5 Kostenverhaal via het exploitatieplan | 14 |
| 2 Actief grondbeleid | 17 |
| 3 Faciliterend grondbeleid..... | 19 |
| 4 Samenwerkingsvormen..... | 21 |
| 4.1 Traditioneel model:..... | 21 |
| 4.2 Bouwclaimmodel (PPS Coalitie):..... | 21 |
| 4.4 Joint-venture-model (PPS Alliantie): | 22 |
| 3.5 Het Concessiemodel:..... | 23 |
| 5 Wet Voorkeursrecht Gemeenten | 24 |
| 6 Onteigeningswet..... | 29 |
| 7 Pacht | 32 |
| 8 Grondwaardemethodieken | 34 |
| 8.1 Residuele grondwaarde methode | 34 |
| 8.2 Comparatieve methode | 35 |
| 8.3 Grondquote..... | 36 |
| 8.4 Kostprijs methode..... | 36 |
| 8.5 Vaste prijs per eenheid..... | 36 |
| 8.6 Vaste prijs m2 bruto vloer oppervlak (bvo) of per m2 grond..... | 37 |
| 9 Aanbesteding..... | 38 |
| 10 Staatssteun | 41 |

1 Relevante beleidskaders

1.1 Landelijk beleid

Landelijke relevante beleidskaders op het gebied van grondbeleid zijn de Nota Grondbeleid 2001 en de Nota Ruimte 2005. Als kader op rijksniveau geldt ook de nieuwe Wro en als onderdeel hiervan afdeling 6.4 Grondexploitatie.

1.1.1 Nota Grondbeleid 2001

In deze nota is door het Rijk in feite de werkrichting op het gebied van grondbeleid verankerd. De doelstellingen voor het grondbeleid, vastgelegd in deze nota zijn:

- Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik door met name tijdige verwerving tegen zo laag mogelijke kosten;
- Bevorderen van een rechtvaardige verdeling van baten en lasten over de gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid;
- Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik, zeggenschap voor burgers en met name ook de marktwerking op de grondmarkt.

De Nota Grondbeleid stelt een eigentijds en uitgebreid instrumentarium in het vooruitzicht met het doel de gemeenten voor zover de publieke doelen dat vereisen, een sterkere regierol te laten innemen. Concreet gaat het hier om de (nieuwe) Wro en de hierin opgenomen Afdeling 6.4 Kostenverhaal met gevolgen voor de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Deze nieuwe en aangepaste wetten en regelgevingen stellen gemeenten in staat om ook in die gevallen waarin men geen grondpositie heeft een belangrijke stempel te drukken op de programmering en de bekostiging van de voorzieningen in de openbare ruimte.

1.1.2 Nota Ruimte

De Nota Ruimte die is vastgesteld door de Tweede Kamer in 2005, is een visie van het kabinet op ruimtelijke ontwikkelingen, ruimtegebruik en de daarbij behorende eigentijdse besturingsfilosofie met als uitgangspunt: decentraal als het kan en centraal alleen als het moet.

Belangrijke punten uit de Nota Ruimte zijn:

- Accentverschuiving van ontwikkelingsactiviteiten van uitleggebied naar bestaand stedelijk gebied (transformatieopgave); het gaat daarbij om inbreiding, herstructurering, revitalisering;
- Stimuleren van ontwikkelingen in plaats van het opwerpen van beperkingen;
- Meer nadruk op ontwikkelingsplanologie en minder op toelatingsplanologie;
- Rijk ontwikkelt vooral voor gemeenten een verbeterd grondbeleidsinstrumentarium;

- Meer bevoegdheden voor de provincies om in bepaalde gevallen regionaal beleid en locatieontwikkelingen te ontwikkelen;
- Er komt een nieuwe Wro;
- Er komt een Afdeling 6.4 Kostenverhaal met kostenverhaal gebaseerd op de uitgifte van bouwvergunningen evenals de bevoegdheid voor gemeenten om substantiële locatie-eisen te stellen.

1.1.2 Wet ruimtelijke ordening (hierna Wro)

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wro in werking getreden. Onderdeel van deze wet is afdeling 6.4 Grondexploitatie. Met deze afdeling zijn de mogelijkheden voor kostenverhaal voor gemeenten sterk verbeterd.

1.2 Provinciaal beleid

De nieuwe Wro (in werking getreden per 1 juli 2008) verplicht overheden tot het opstellen van een structuurvisie waaruit blijkt wat hun belangen zijn en welke instrumenten ze inzetten om deze te realiseren. Naar aanleiding hiervan heeft de provincie Noord-Brabant op 27 juni 2008 de Interimstructuurvisie Noord-Brabant vastgesteld.

De Brabantse structuurvisie bevat een overzicht van de ruimtelijke belangen, doelen en hoofdlijnen van het Brabantse ruimtelijk beleid. Op provinciaal niveau vervangt de structuurvisie het streekplan. De Interimstructuurvisie wordt binnen twee jaar vervangen door een nieuwe structuurvisie. De Interimstructuurvisie Noord-Brabant bevat in hoofdzaak bestaand ruimtelijk beleid, zoals opgenomen in "Brabant in Balans, Streekplan Noord-Brabant 2002". Verouderde teksten zijn daarbij geactualiseerd en er is rekening gehouden met besluitvorming die na de vaststelling van het Streekplan 2002 heeft plaatsgevonden.

1.4 Lokaal beleid

De gemeente Asten beschikt over diverse visies waarin de gewenste toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen zijn opgenomen waaronder:

- De Toekomstvisie "De Avance";
- Centrumvisie Asten;
- Glastuinbouwvisie;
- IDOP Ommel;
- IDOP Heusden;
- Woonvisie (vaststelling 3 november 2009);
- Landschapsonwikkelingsplan De Peel (LOP);
- Visie Bloemenwijk.
- Bedrijventerreinvisie (ism Someren).

In 2006 heeft de gemeente De Toekomstvisie "De Avance" vastgesteld. Met deze structuurvisie voldoet de gemeente aan de verplichting zoals bedoeld in artikel 2.1 lid 1 van de Wro. Deze structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen in Asten. In deze visie zijn zoekgebieden opgenomen voor onder meer woningbouw- en bedrijventerreinenontwikkelingen. Wat ontbreekt, zijn een aantal mogelijkheden voor kostenverhaal die de Wro biedt mits daarvoor beleid in een structuurvisie is opgenomen. Onder meer kan gedacht worden aan fondsen die bijdragen aan de realisering ruimtelijke doelen.

Het meeste recente grondbeleid dateert van 2006. Dit betreft het grondverwervingsbeleid en het grondprijsbeleid.

2 Hoofdlijnen Afdeling 6.4 Wro Kostenverhaal

2.1 Waarom Afdeling 6.4 Kostenverhaal

Met de Afdeling 6.4 Kostenverhaal worden de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en grondexploitatie een cruciale rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten van grondexploitatie. Dat kan niet zonder wettelijke grondslag. De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de Afdeling 6.4 Kostenverhaal geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden. Hoewel de doelstelling van de Afdeling 6.4 Kostenverhaal bescheiden is, namelijk een verbetering van het kostenverhaal en de gemeentelijke regie, heeft de wet ingrijpende gevolgen voor de praktijk.

Al geruime tijd was duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten. In de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna WRO) was in artikel 42 de wettelijke grondslag voor exploitatieverordeningen, op grond waarvan de gemeente exploitatieovereenkomsten kan sluiten met particuliere eigenaren. Voor het geval geen overeenkomst tot stand kwam, kon de gemeente via de baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet de kosten van voorzieningen van openbaar nut verhalen op alle eigendommen die door de voorzieningen gebaat zijn.

In de praktijk bleek de wettelijke basis voor de exploitatieovereenkomst te beperkt te zijn en was er veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal. Met als gevolg langdurige onderhandelingen en naderhand tot terugvorderingacties uit onverschuldigde betaling.

Teruggrijpen op de baatbelasting was geen aantrekkelijke optie, omdat het een ingewikkeld instrument is, waarbij vaak iets mis gaat en bovendien maar een deel van de kosten kan worden verhaald. Dit leidt er bovendien toe dat zogenoemde free riders vaak de dans kunnen ontspringen. Verder waren er geen (noodzakelijke) instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook was er geen toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit van uit het oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is. Vooral particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond. Ook bij de overdracht en inrichting van gronden die voor openbare ruimte bestemd zijn treden

knelpunten op. Een aanpassing van het wettelijk instrumentarium was dus nodig, zeker omdat steeds meer locaties particulier ontwikkeld worden.

Doelstelling van de Wro is een goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Belangrijk daarbij is dat het stelsel rechtszekerheid biedt en *free riders* niet meer de kans geeft het kostenverhaal te ontwijken. In de wet blijft vrijwillige samenwerking voorop staan, in welke vorm dan ook, omdat gebleken is dat gemeenten en particuliere eigenaren daar de voorkeur aan geven. Daarom is gekozen voor voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor.

2.2 Privaatrechtelijk spoor Afdeling 6.4 Kostenverhaal

De wet legt allereerst een nieuwe basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Dat is nodig, omdat gelet op de jurisprudentie, betwijfeld kan worden of zonder een wettelijke basis een gemeente met particuliere eigenaren overeenkomsten kan sluiten over grondexploitatie met daarin bepalingen over het kostenverhaal. Die wettelijke basis is breed. De wet bestrijkt niet alleen de vanuit de WRO bekende exploitatieovereenkomsten, maar alle overeenkomsten tussen een gemeente en een particuliere eigenaar over grondexploitatie. Dus ook PPS-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, realisatieovereenkomsten, overeenkomsten in het kader van een bouwclaim, concessie of joint venture (bijvoorbeeld oprichting van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij). De wet kent twee typen overeenkomsten over grondexploitatie: anterieure en posterieure.

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld (zie hoofdstuk 2). Dit type zal verreweg het meeste voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Afdeling 6.4 Kostenverhaal. In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan (andere) ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden of een bijdrage aan revitalisering, herstructurering of zelf transformatie van bestaande bedrijventerreinen in Asten. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijke kader niet rechtsgeldig te maken. Hiermee is dus de mogelijkheid van bovenplanse verevening geïntroduceerd. Ongeclausuleerd is de bevoegdheid niet. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een (thematische) structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Bovendien gelden de algemene eisen van het BW en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van het exploitatieplan. Wanneer gecontracteerd is over kostenverhaal, dan is daarmee voor de contracterende eigenaar de kostenverhaalkous af. De gemeente kan geen kosten meer verhalen in het kader van een eventueel publiekrechtelijk kostenverhaal (tenzij dat in het contract mogelijk is gemaakt).

Het keurslijf van de huidige exploitatieverordening vervalt. De gemeenteraad mag in het nieuwe stelsel wel een grondexploitatieverordening opstellen, maar is daar niet toe verplicht. Zo'n verordening kan procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten bevatten alsmede inhoudelijke regels. De gemeente Asten in oktober 2008 heeft de exploitatieverordening ingetrokken en bewust er voor gekozen geen gebruik te maken van de bevoegdheid om een nieuwe exploitatieverordening vast te stellen. Dit omdat de Wro voldoende basis biedt.

Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente in een van gemeentewege uitgegeven blad of dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad melding moet maken van gesloten overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten vallen in beginsel onder de Wet openbaarheid van bestuur.

2.3 Publiekrechtelijk spoor Afdeling 6.4 Kostenverhaal

Een van de belangrijkste vernieuwingen die de wet voorschrijft is het verplichtende karakter van kostenverhaal. Een gemeente *moet* de kosten verhalen en mag er niet meer 'zoals in het huidige stelsel' van afzien. Toch leidt het verplichtende karakter niet automatisch naar een eenzijdig publiekrechtelijk optreden van de gemeente.

Privaatrechtelijke afspraken hebben de voorkeur. Dat behoeft nadere uitleg. Formeel is er sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Als een gemeente er niet in geslaagd is met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie zoals bedoeld in artikel 6.24 Wro, *moet* de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is. Is het kostenverhaal al van alle eigendommen verzekerd en is het eisen van een fasering en het stellen van locatie-eisen niet nodig, dan zal de gemeenteraad kunnen afzien van het publiekrechtelijke instrumentarium.

Door deze constructie zal het publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal en locatie-eisen in de praktijk aanvullend werken, voornamelijk als stok achter de deur.

Bij welke activiteiten is de gemeente verplicht tot een publiekrechtelijke regeling?

Dat is gekoppeld aan twee voorwaarden.

1. In de eerste plaats is een ruimtelijk besluit op grond van de Wro nodig.

Het publiekrechtelijk instrumentarium is alleen van toepassing bij de vaststelling van een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, omgevingsvergunning zijnde een planologische maatregel of een beheersverordening.

2. De tweede voorwaarde is dat het ruimtelijk besluit voorziet in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, zoals de verandering van een fabrieksgebouw in appartementen.

De bouwplannen waar het om gaat zijn in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna Bro) aangewezen.

Als aan beide voorwaarden is voldaan, moet de gemeente kosten verhalen zoals bedoeld in Afdeling 6.4 Wro.

2.4 Het exploitatieplan

Als eerste stap in het publiekrechtelijk spoor moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Het exploitatieplan is een nieuwe planfiguur. Het biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat de noodzakelijke locatie-eisen. Een exploitatieplan bevat in ieder geval een exploitatieopzet.

Voorbeeld exploitatieopzet:

De exploitatieopzet bestaat uit een raming van de kosten, de opbrengsten, bijbehorend tijdvak, fasering en de wijze van toerekening van de te verhalen kosten. Deze kosten zijn opgesomd in artikel 6.2.3 Bro (inbrengwaarden) en 6.2.4 Bro (overige kosten). De opbrengsten zijn opgesomd in artikel 6.2.7 Bro. Schematisch ziet een exploitatieopzet er als volgt uit:

Opbrengsten:

| | |
|---|------------------|
| <i>Uitgifteopbrengsten</i> | <i>900.000</i> |
| <i>Bijdragen en subsidies van derden</i> | <i>50.000</i> |
| <i>Bijdragen die worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen</i> | <i>50.000</i> |
| <i>Totaal</i> | <i>1.000.000</i> |

Kosten:

| | |
|-----------------------------------|----------------|
| <i>Inbrengwaarden</i> | <i>500.000</i> |
| <i>Overige verhaalbare kosten</i> | <i>350.000</i> |
| <i>Totaal kosten</i> | <i>850.000</i> |

Saldo/exploitatieresultaat *150.000*

Op basis van de exploitatieopzet wordt de exploitatiebijdrage per particulier eigenaar in het plangebied berekend en afgerekend bij behandeling van de bouwvergunning. Berekening van de exploitatiebijdrage per eigenaar vindt plaats naar verhouding van de geraamde uitgifteopbrengsten van de uitgeefbare gronden binnen het plangebied. Op deze wijze betaalt iedere grondeigenaar evenredig mee aan de kosten van de ruimtelijke ontwikkeling zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Binnen een plangebied van een ruimtelijke ontwikkeling zijn vier grondeigenaren.





De geraamde uitgifteopbrengsten per eigenaar zijn als volgt:

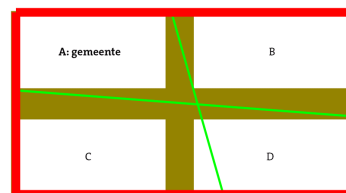
| | |
|--------|------------------|
| A | € 250.000 |
| B | € 350.000 |
| C | € 250.000 |
| D | <u>€ 150.000</u> |
| Totaal | € 1.000.000 |

De totaal geraamde verhaalbare kosten zijn € 850.000,--

De bruto exploitatiebijdragen per eigenaar zijn als volgt:

| | |
|---|--|
| A | $250/1.000 \times 850.000 = 212.500$ |
| B | $350/1.000 \times 850.000 = 297.500$ |
| C | $250/1.000 \times 850.000 = 212.500$ |
| D | $150/1.000 \times 850.000 = \underline{127.500}$ |
| | 850.000 |

-  grens van de plano maatregel en tevens het exploitatiegebied
-  te ontwikkelen uitgeefbaar gebied
-  kadastrale grenzen
-  te ontwikkelen openbaar gebied



De hoogte van de geraamde uitgifte-opbrengsten houden niet alleen verband met het aantal m²; vooral ook de toekomstige specifieke bestemming is van belang. Ondergrond waarop vrijstaande en half vrijstaande woningen gerealiseerd mogen worden, hebben hogere opbrengsten dan wanneer er enkel goedkope starterswoningen gerealiseerd mogen worden. Gronden waarop een groenvoorziening of een weg is toegedacht binnen de planologische maatregel hebben een lage opbrengstwaarde. Differentiatie bij uitgifteprijsen is dus van belang in het grondbeleid voor een evenredige verdeling van de kosten.

De exploitatiebijdragen in het voorbeeld zijn bruto. De netto exploitatiebijdragen worden per grondeigenaar bepaald door zijn bruto exploitatiebijdrage te verminderen met zijn inbrengwaarde. De inbrengwaarden worden dus tweemaal gebruikt. Eerst worden alle inbrengwaarden opgeteld als zijnde een kostenpost. Vervolgens worden de exploitatiebijdragen verminderd met de inbrengwaarden van betreffende particulier eigenaar.

Uit de exploitatieopzet moet voorts blijken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door de gemeente in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten. Dit heet macro-aftopping en is geregeld in artikel 6.16 Wro. De gemeente zal het tekort moeten aanvullen of bestuurlijk af zien van het plan.

Ten aanzien van het opstellen van de exploitatieopzet gaat de wet uit van de fictie dat de gemeente als enige exploitant optreedt. Bij de exploitatieopzet wordt uitgegaan van objectief vastgestelde marktconforme prijzen, zowel bij de kosten als de opbrengsten, waaronder de uitgifteprijsen. Voor de grondexploitatie maakt het niet uit wie de kosten maakt, of dat de gemeente is of een particuliere eigenaar of een andere overheid. Alle verhaalbare kosten worden meegeteld. Ook moeten in het exploitatieplan regels staan

voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën van de uit te geven gronden. De toedeling van de kosten vindt plaats aan de hand van de verhouding tussen de gehanteerde uitgifteprijsen. Aan de gronden die objectief gezien de hoogste marktwaarde hebben en daarmee de hoogst geraamde uitgifte-opbrengsten in de exploitatieopzet, zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld. Om deze evenredige kostentoedeling te kunnen laten plaatsvinden is een marktconform en dus een gedifferentieerd grondprijsbeleid noodzakelijk. Het (meer)jaarlijks vaststellen van gronduitgifteprijsen is te statisch. Om te kunnen voldoen aan een kostentoedeling, bij facilitair grondbeleid en bij actief grondbeleid waarbij de gemeente een van de particulier eigenaren is, dient per project/ruimtelijke ontwikkeling een deskundige en objectieve raming plaats te vinden van de uitgifteopbrengsten rekeninghoudende met differentiatie op basis van alle factoren die bij de waardebeoordeling een rol spelen zoals:

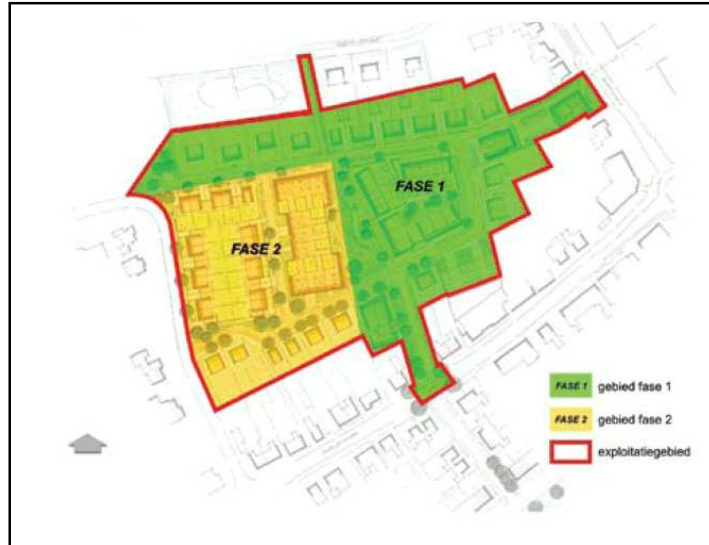
- De planologisch toegestane typologie;
- Planologisch toegestane maatgeving;
- Locatie binnen Asten;
- Locatie binnen betreffend project;
- Bebouwingsdichtheid van het project;
- Gebondenheid aan maximale verkoopprijsen van de te realiseren woningen;
- Etc.

Daarnaast kan het exploitatieplan locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken.

Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden, of dat een bouwplan niet mag aanvangen voordat het bijbehorende geluidsscherm is aangelegd.

Voorbeeld fasering:

Onder artikel 6.13 lid 1, punt c onder 5° staat dat een exploitatieplan, voor zover nodig, een fasering en koppeling van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen dient te bevatten. Op een ruimtegebruikkaart kan de gemeente aangeven hoe de fasering van de ontwikkeling van het bestemmingsplan zal plaatsvinden. De volgorde van ruimtelijke ontwikkeling kan zijn eerst fase 1 en daarna fase 2. De gemeente kan in het exploitatieplan opnemen dat fase 2 tot ontwikkeling komt als x% van de woningen in fase 1 zijn gerealiseerd. Hiernaast een voorbeeld van een ruimtegebruikkaart over de fasering.



Voorbeeld koppeling:

De gemeente kan bijvoorbeeld in het exploitatieplan bepalen dat de weg die op de kaart is aangegeven ook feitelijk als bouwstraat gereed dient te zijn voordat een bouwvergunning kan worden verleend. De gemeente kan in exploitatieplan ook een aantal eisen stellen aan de weg zoals breedte, zwaarte en indeling van de weg. Aan deze eisen moet zijn voldaan voordat het mogelijk is om een bouwvergunning te verlenen. Zie hiernaast de ruimtegebruikskaat over de koppeling aan te leggen werken en wonen.

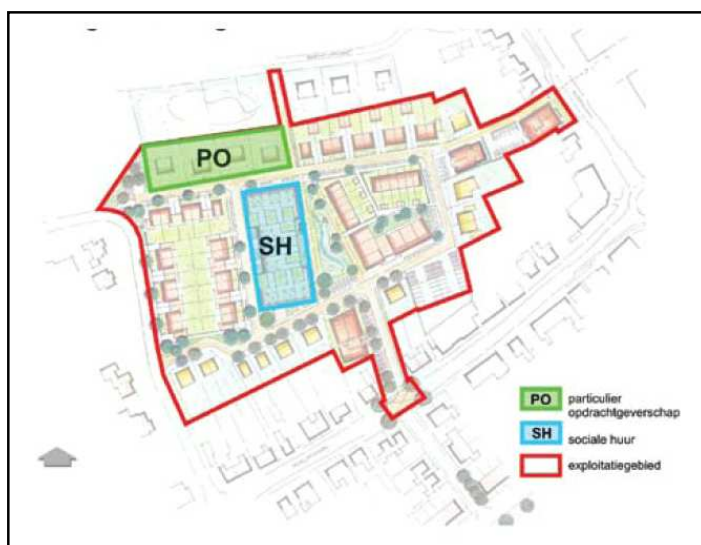


Een exploitatieplan mag ook regels bevatten over drie woningbouwcategorieën, die in het Bro zijn aangewezen: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). Deze categorieën hebben een extra steun nodig. Realisatie van particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) blijft ver achter bij de

rijksdoelstellingen. Een van de oorzaken is dat het lastig is voor gemeenten om dit bij projectontwikkelaars voor elkaar te krijgen. Een effectief dwangmiddel ontbreekt. Ook de realisatie van sociale woningbouw stuit regelmatig op problemen. Een exploitatieplan mag de woningbouwcategorieën echter alleen regelen als in een in de planologische maatregel een percentage gerelateerd aan het plangebied is opgenomen. De percentageregeling kan in het exploitatieplan worden gedetailleerd op perceelsniveau. Hiermee krijgt de gemeente eindelijk een praktisch instrument om eigenaren te dwingen om voldoende ruimte te bieden voor deze categorieën.

Voorbeeld woningbouwcategorieën

De mate van aanwezigheid van bepaalde woningbouw-categorieën binnen een plangebied kunnen in het bestemmingsplan uitsluitend middels percentages worden opgenomen. Het exploitatieplan kan op kavelniveau sturen op het aantal en de situering van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdracht-geverschap. Dit is alleen mogelijk wanneer in de planologische maatregel hier ook bepalingen in percentages over zijn opgenomen. Goede onderbouwing in gemeentelijk beleid is wel van belang hierbij. Onderbouwing van kwalitatieve en kwantitatieve woonbehoefte kan op basis van de recent opgestelde woonvisie van Asten. Hieronder een voorbeeld van een ruimte-gebruikskaat als onderdeel van het exploitatieplan voor het vastleggen van te realiseren woningbouwcategorieën op kavelniveau.



Het is mogelijk voor gemeentegrensoverschrijdende bouwlocaties een intergemeentelijk exploitatieplan vast te stellen. De inwerkingtreding daarvan is gekoppeld aan dat van het als laatste vastgestelde bestemmingsplan. Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan of project(afwijkings)besluit voor de locatie. Zo'n planologische maatregel kan een directe bouwtitel verschaffen. In dat geval is het niet wenselijk dat na vaststelling van zo'n plan of besluit er nog rechtsonzekerheid is over het kostenverhaal en de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën. Een exploitatieplan mag ook niet vooruitlopend op het planologische besluit worden vastgesteld, want dat

ondermijnt het primaat van de planologische besluitvorming en zou bovendien leiden tot problemen wanneer een bestemmingsplan zou afwijken van het exploitatieplan. Gezien de samenloop is er voor gekozen dat de procedure van een exploitatieplan hetzelfde is als bij de planologische maatregel. Voor huidige en toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, dat tot de betaling van een exploitatiebijdrage bij, in het uiterste geval, de verlening van een bouwvergunning verplicht. Daarom worden alle eigenaren geïnformeerd over het ontwerp-exploitatieplan en over het vastgestelde exploitatieplan. Voorts wordt voor alle percelen in een exploitatieplan waarop een exploitatiebijdrage rust, een aantekening ingeschreven in het gemeentelijk register van publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende planologische maatregel. Grondexploitaties zijn dynamisch en worden regelmatig aangepast. Daarom is bepaald dat exploitatieplannen jaarlijks herzien moeten worden. Een herziening kan los van het bestemmingsplan plaatsvinden. Indien de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, zoals de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten, behoeft geen wettelijke voorbereidingsprocedure te worden doorlopen. Tegen een herziening staat beroep open, tenzij de herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele wijzigingen. Een exploitatieplan heeft een aantal rechtsgevolgen. Het belangrijkste is dat aan de bouwvergunning een voorschrift kan worden verbonden tot betaling van een exploitatiebijdrage. In de Woningwet wordt voorts geregeld dat een bouwvergunning geweigerd zal worden bij strijd met een exploitatieplan. In de praktijk zullen vooral bepalingen over fasering en koppeling aanleiding kunnen geven tot een weigering van de bouwvergunning. In de Woningwet wordt voorts geregeld dat zolang een exploitatieplan niet onherroepelijk is, burgemeester en wethouders een aanvraag om een bouwvergunning kunnen aanhouden. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente met grote financiële tegenvallers wordt geconfronteerd. Burgemeester en wethouders kunnen de aanhoudingsplicht desgewenst, zonder voorbereidingsprocedure, doorbreken. De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking. Ze gelden voor een ieder. Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

2.5 Kostenverhaal via het exploitatieplan

Belangrijkste aanleiding voor de Afdeling 6.4 Kostenverhaal is de verbetering van het kostenverhaal. Omdat het huidige stelsel veel onzekerheden bevat, is gekozen voor een vrij ver uitgewerkte regeling. In het Bro is een kostensoortenlijst opgenomen, die is gebaseerd op een lijst van VNG en Neprom uit 2000. Daarop staan alle kostensoorten die

de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kostensoorten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden. Ook bij contracten zal de lijst ongetwijfeld nuttige diensten verlenen. Met de lijst wordt een einde gemaakt aan de al veertig jaar bestaande rechtsonzekerheid over kostenverhaal bij contracten en de baatbelasting. Welke kosten staan op de lijst? Eigenlijk alle kosten die normaal tot de grondexploitatie worden gerekend. Onder andere de kosten van bouw- en woonrijp maken, de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering. Ook de inbrengwaarden van de gronden worden aangemerkt als kosten van exploitatie evenals de geraamde kosten van planschade. Bovenwijkse grondexploitatiekosten die van nut zijn voor het exploitatiegebied en kosten van compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen staan ook op de lijst. Bij een locatieontwikkeling kunnen alle kosten die op de lijst staan in principe verhaald worden, maar voor ze daadwerkelijk in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog drie toetsen doorstaan:

1. In de eerste plaats worden sommige kostensoorten (vooral de gemeentelijke apparaatskosten) in een ministeriële regeling gemaximeerd.

2. In de tweede plaats moeten ze voldoen aan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

profijt: de grondexploitatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor het exploitatiegebied. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden;

toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden, bijvoorbeeld via gebruikstarieven, zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen;

proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate de locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

3. In de derde plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan dragen. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden, maar geen hoger bedrag dan die kosten. De grondexploitatiewinst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. De gemeente mag die winst bij particuliere exploitatie niet afroemen. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is er een

tekortlocatie. Dan mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Dat vormt een belangrijke rem op het kostenverhaal. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. De gemeente kan in zo'n geval kiezen om of via anterieure contracten of via bijpassen uit de eigen reserves een onrendabel plan alsnog sluitend te maken of het plan zodanig aan te passen dat weer een sluitende grondexploitatie ontstaat. De kosten worden omgeslagen over alle percelen waarop aangewezen bouwplannen zijn voorzien en die grondopbrengsten opleveren (bestaande te handhaven bebouwing is derhalve uitgezonderd). Per gronduitgiftecategorie wordt aan de hand van de uitgifteprijs vastgesteld wat de relatieve bijdrage is. Functies met een hoge uitgifteprijs betalen meer dan functies met een lage. De bedoeling daarvan is dat een locatie in zijn geheel kan worden ontwikkeld, dus ook de onrendabele delen. Er is daardoor sprake van binnenplanse verevening tussen rendabele en onrendabele delen. Het daadwerkelijke publiekrechtelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning. Het kan voorkomen dat in de grondexploitatie meer kosten aan een perceel zijn toegedeeld dan er opbrengsten zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer er een zeer hoge inbrengwaarde en kosten van bodemsanering zijn. In zo'n geval zal een aanvrager geen exploitatiebijdrage behoeven te betalen, maar heeft hij recht op een bijdrage uit de grondexploitatie. De gemeente is pas verplicht die bijdrage te verstrekken, nadat op het perceel alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn uitgevoerd. Aan het niet betalen van de exploitatiebijdrage op basis van een bouwvergunning zijn sancties verbonden. Wanneer de vergunninghouder niet tijdig betaalt, kunnen burgemeester en wethouders meteen een besluit tot stillegging van de bouw nemen. Indien vervolgens binnen drie maanden nog steeds niet betaald wordt, kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning intrekken. De regering denkt dat dit een effectieve sanctie is, omdat de geldstroom aan opbrengsten voor een particuliere eigenaar samenloopt met de bouw. Burgemeester en wethouders kunnen overigens ook na verloop van een maand na het verstrijken van de betalingstermijn bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen. De regeling is bedoeld voor kostenverhaal. Nu kan het zijn dat achteraf de totale kosten veel lager blijken uit te pakken, waardoor een eigenaar vooraf meer betaald heeft dan de uiteindelijke werkelijke kosten. Indien de eigenaar niet vrijwillig, maar in het kader van de bouwvergunning heeft betaald, is het redelijk dat hij het teveel betaalde boven een drempel van 5% terugkrijgt van de gemeente. Daartoe is in de wet een regeling opgenomen. Een vergelijkbare regeling kan natuurlijk ook in overeenkomsten worden opgenomen.

2 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf de benodigde gronden verwerft, deze gronden bouwrijp maakt en vervolgens deze weer als bouwkavels uitgeeft. Met een actief grondbeleid heeft de gemeente een maximale sturende rol in locatieontwikkelingen. Daarnaast worden in beginsel alle gemaakte kosten (voor het verwerven en het bouwrijp maken van de gronden) doorberekend in de gronduitgifteprijs.

Meer dan ooit is de noodzaak aanwezig, wil de gemeente haar regiefunctie kunnen blijven waarmaken, om voldoende posities op de grondmarkt in te nemen. De mate waarin de gemeente de regiefunctie kan waarmaken hangt immers niet alleen af van haar onderhandelingsvaardigheden maar zeker van haar onderhandelingspositie. Grondeigendom kan de onderhandelingspositie in hoge mate versterken. Met een actief grondbeleid dat gericht is op de realisatie van de doelstellingen van de gemeente en regelmatig op de actualiteit wordt aangepast kan de gemeente haar gestelde doelstellingen optimaal waarborgen.

De voor- en nadelen van het actief grondbeleid nader toegelicht:

Voordelen:

- De beschikkingsmacht van grond stelt de gemeente in staat gemeentelijke doelstellingen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften gerealiseerd kunnen worden;
- De beschikkingsmacht van de grond kan de gemeente voldoende sturen op kwaliteit en fasering van de planontwikkeling; bijvoorbeeld op het grondgebruik, het bouwprogramma, de inrichting van het gebied, prijzen en uitgiftevoorwaarden;
- Via marktconforme uitgifteprijzen kunnen de kosten van de grondexploitatie maar ook andere (in)directe met de ruimtelijke ontwikkeling verband houdende kosten van publieke voorzieningen worden terugverdiend;
- Door middel van gronduitgifte kunnen positieve financiële resultaten ingezet worden voor binnen- en bovenplanse verevening;
- Door de beschikkingsmacht over de grond heeft de gemeente invloed op het proces, waardoor tijdverlies van de plannen wordt voorkomen, waardoor kosten bespaard worden en de doorlooptijd van het proces gewaarborgd is;
- Door het tijdig in bezit hebben van gronden wordt speculatie van beleggers ed. voorkomen en blijft de grondprijs binnen de perken.

Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat met de invoering van de Afdeling 6.4 Kostenverhaal een deel van genoemde voordelen ook bereikt kunnen worden met een meer faciliterend grondbeleid.

Nadelen:

- Een actieve participatie op de grondmarkt brengt met zich mee dat de gemeente vaak al in een vroeg stadium van de planvorming grote investeringen moet doen die rentekosten met zich mee brengen;
- De gemeente wordt geconfronteerd met het ondernemersrisico van de grondexploitatie, en is daarmee gevoelig voor conjuncturele ontwikkelingen;
- Er kan een niet-transparante vermenging ontstaan tussen de publiekrechtelijke taak van de gemeente en de privaatrechtelijke belangen van diezelfde gemeente, dat kan leiden tot een ongewenste dubbelrol. Bijvoorbeeld bij sanering van verontreinigde grond, dan moet de gemeente de sanering controleren, die zij zelf als eigenaar doet. Duidelijke en inzichtelijke procedures moeten dit nadeel beperken.

3 Faciliterend grondbeleid

Faciliterend of passief grondbeleid houdt in dat de gemeente zich, als overheid, beperkt tot de regiefunctie. Dit houdt in dat de gemeente de aankoop van gronden, de exploitatie en de verkoop van bouw kavels overlaat aan een particuliere partij.

Het is bij een faciliterend grondbeleid niet zo dat de gemeente niets doet en afwacht wat voor initiatieven er worden genomen. Het is heel goed mogelijk dat de gemeente een visie op een gebied ontwikkelt, maar de realisatie onder haar regie aan derden overlaat. Dit kan een keuze zijn, teneinde de risico's van de gemeente te beperken of omdat de prioriteiten elders liggen. Ook de eigendomssituatie – op het moment dat een initiatief ontstaat – heeft invloed op deze keuze. Altijd zal de gemeente af moeten wegen wat in een specifieke situatie tot het beste resultaat leidt.

Bij initiatieven van derden kan het nadeel ontstaan dat de gemeente de beleidskeuzen met betrekking tot een gebied niet snel genoeg kan ontwikkelen waardoor de initiatiefnemer een erg grote invloed op de te maken keuzen krijgt. Een goed kader van beleidsuitgangspunten met betrekking tot stedelijke ontwikkeling en beheer van het openbaar gebied maakt het mogelijk om snel tot een standpuntbepaling te komen en op deze initiatieven adequaat te reageren. De gemeente kaders voor de activiteiten van de particuliere partij; zij voert de publiekrechtelijke procedures. De kosten die de gemeente maakt kunnen niet worden verhaald op de ontwikkelaar via de gronduitgifte, daarom is zij aangewezen op het sluiten van anterieure overeenkomsten of het opstellen van een exploitatieplan.

Omdat de medewerking van de gemeente bij het wijzigen van de bestemming altijd nodig is geeft dat haar de mogelijkheid om, ook bij faciliterend grondbeleid, voorwaarden te stellen aan de ontwikkeling. Is de bestemmingswijziging eenmaal gerealiseerd, dan beperkt dat de mogelijkheden aanzienlijk.

Vooraf wordt daarom vastgelegd aan welke eisen deze openbare ruimte moet voldoen. Meestal legt een particuliere partij op eigen terrein volgens gemeentelijke kwaliteitseisen en onder toezicht van de gemeente de openbare ruimte aan, die vervolgens in eigendom en beheer worden overgedragen aan de gemeente.

De voor- en nadelen van het faciliterend grondbeleid nader toegelicht:

Voordelen:

- Bij een passief grondbeleid zijn de financiële risico's beperkt, de gemeente hoeft geen investeringen te doen en heeft daardoor ook geen rentekosten en loopt geen prijs- en afzetrisico;
- Minder belasting van ambtelijk apparaat.

Nadelen:

- De gemeente is beperkt in haar sturingsmogelijkheden op gemeentelijke doelen en planontwikkeling;
- In de regel heeft de gemeente geen krachtige markt-/onderhandelingspositie.

In het gebied tussen zuiver actief grondbeleid en zuiver faciliterend grondbeleid ligt het beleid dat tussenvormen hiervan omvat. Er zijn vele tussenvormen denkbaar, waarbij de voor- en nadelen van actief respectievelijk faciliterend grondbeleid worden gedeeld.

4 Samenwerkingsvormen

In onderstaande tekst worden de verschillende samenwerkingsvormen nader toegelicht.

4.1 Traditioneel model:

Het traditionele model is het meest bekend. De gemeente voert de grondexploitatie in zijn geheel en maakt in feite het gehele bestemmingsplan klaar voor uitvoering inclusief het bouw- en woonrijp maken.

Vervolgens worden de gronden per deelgebied in de meeste gevallen uitgegeven in particulier opdrachtgeverschap en aan ontwikkelaars die dan bouwplannen ontwikkelen en realiseren op basis van het door de gemeente ontwikkelde bestemmingsplan.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- grote invloed door een 100% regierol;
- gedifferentieerde bouwprojecten door kleinschalige uitgifte van bouwlocaties;
- keuze uit groot aantal opdrachtgevers;
- sterke sturing in het exploitatieresultaat.

De nadelen voor de gemeente zijn:

- arbeidsintensief door verwervingsproces en groot aantal kleinere bouwprojecten;
- kostenverhogend (hoge verwervingskosten vanwege de vele spelers en achterwege blijven van kosten verevening met participanten);
- nauwelijks afstemming van de bouwproducten;
- financiële risico's liggen volledig bij de gemeente.

4.2 Bouwclaimmodel (PPS Coalitie):

Bij het bouwclaimmodel zijn de gronden geheel of gedeeltelijk in bezit van private partijen. Deze partijen hebben als doel het verwerven van bouwvolume en zullen in de meeste gevallen geen beroep doen op zelfrealisatie. De gronden van de private partijen worden voor een afgesproken prijs aan de gemeente verkocht. In ruil voor de verkochte gronden krijgt de private partij het recht een aantal woningen te bouwen. Nadat de gronden bouwrijp gemaakt worden er bouwrijpe kavels aan de particuliere partij(en) teruggeleverd. Het openbaar gebied blijft in eigendom van de gemeente.

De voordelen van de gemeente zijn:

- Afdekken risico, door bij de aankoop van de grond reeds prijsafspraken over de gronduitgifte te maken;

- Regie op de ontwikkeling, omdat in een vroeg stadium gezamenlijke planvorming kan plaatsvinden;
- Sturing op kwaliteit;
- Efficiëntere uitvoering , daardoor kortere planning met financieel voordeel.

De nadelen van de gemeente zijn:

- Minder grote regierol voor de gemeente, daarmee minder invloed.

4.4 Joint-venture-model (PPS Alliantie):

In het joint venture-model vormt de gezamenlijke grondexploitatie de basis van de samenwerking. Partijen brengen de gronden in, maken de gronden gezamenlijk bouw- en woonrijp en geven de gronden daarna uit. Vaak wordt hiervoor een aparte onderneming opgericht.

Het principe van de samenwerking is dat de gemeente samen met één of een beperkt aantal marktpartijen een (GEM) gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij opricht die de locatieontwikkeling van het bestemmingsplan verzorgd.

De grondexploitatiemaatschappij is verantwoordelijk voor de grondexploitatie, de gemeente en de marktpartij(en) maken gezamenlijk het stedenbouwkundig plan en het bijbehorende beeldkwaliteitplan en verstrekken de opdracht voor het bouw- en woonrijp maken van het bestemmingsplan. Vervolgens geeft de grondexploitatiemaatschappij bouwrijpe kavels uit via particulier opdrachtgeverschap en aan de (beperkte aantal) marktpartijen die deelnemen in de grondexploitatiemaatschappij, waarna de marktpartijen de bouwplannen realiseren overeenkomstig de ontwikkelde uitgangspunten door de grondexploitatiemaatschappij.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- risicospreiding;
- capaciteitsbesparing;
- inbreng marktkennis + kunde;
- meer kwaliteit door grootschalige aanpak en realisatie (voorkomt versnippering).

De nadelen voor de gemeente zijn:

- beperkte regierol;
- ingewikkelde contractvorm;
- aansprakelijkheden(financieel en juridisch) na afloop van de grondexploitatiemaatschappij;
- intensieve voorbereiding;
- wetgeving op aanbestedingsbeleid;

- bevoegdheden/verantwoordelijkheden van de deelnemende partijen en de daarmee samenhangende procesbewaking;
- politieke aspecten.

3.5 Het Concessiemodel:

In het concessiemodel beperkt de gemeente zich bij het ontwikkelen van een plangebied tot het stellen van een aantal randvoorwaarden vooraf. Binnen deze randvoorwaarden kan de gemeente de gehele ontwikkeling (bouwexploitatie én grondexploitatie) overlaten aan de woningbouwcorporatie(s) en aan eventuele andere eigenaren en marktpartijen. Voor marktpartijen is het concessiemodel interessant vanwege de grote mate van zelfstandigheid bij de planvorming, de uitvoering en het beheersen van het risico. De gemeente geeft de regie meestal niet (volledig) uit handen. In de planontwikkelingsfase blijft de gemeente daarom een rol vervullen, waarna op basis van een wijkontwikkelingsplan concessieachtige afspraken worden gemaakt. Kenmerkend verschil met het joint venture-model is dat de grondexploitatie 100% voor rekening en risico is van de marktpartijen. Deze risicodragende deelname in de grondexploitatie is voor de marktpartijen tevens de meerwaarde. Ten opzichte van het joint venture-model is ook de invloed gedurende de initiatieffase en de planvormingfase groter voor wat betreft de benodigde investeringen én het ontwikkelen van een visie op de markt en op het stedenbouwkundig programma van eisen.

In feite nodigt de gemeente 1 of meerdere marktpartijen uit om op basis van een door de gemeente geformuleerd woningbouwprogramma en verdere uitgangspunten een totaal bestemmingsplan te realiseren. De gemeente creëert eigenlijk de omstandigheden en formuleert haar uitgangspunten en de marktpartijen realiseren het bestemmingsplan inclusief de grondexploitatie 100% voor eigen rekening en risico.

De voordelen voor de gemeente zijn:

- ruime mogelijkheden tot kostenverhaal;
- contractvrijheid;
- regierol is beperkt, zij stelt het programma van eisen op.

De nadelen voor de gemeente zijn:

- politieke aspecten;
- Arbeidsintensief;

5 Wet Voorkeursrecht Gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is bedoeld om overheden een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. Hierdoor wordt de regierol van gemeenten, provincies of het rijk bij de uitvoering van ruimtelijk beleid versterkt, de inzichtelijkheid van de grondmarkt vergroot en kan prijsopdrijving door speculatie worden voorkomen.

Een voorkeursrecht is een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente, de provincie of het rijk in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verkrijgen van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden.

Alle gemeenten, provincies en het rijk kunnen een voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan in een nieuw bestemmingsplan, inpassingsplan of nieuwe structuurvisie een niet-agrarische bestemming is gegeven en waarvan het gebruik van de grond afwijkt van die (voorgenomen) bestemming. Dit is bijvoorbeeld het geval als op een weiland of op landbouwgrond een nieuwe woonwijk of een bedrijventerrein gaat worden gebouwd. Ook gronden die in een structuurvisie zijn aangewezen als moderniseringsgebied als bedoeld in artikel 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) komen in aanmerking voor de vestiging van een voorkeursrecht, ongeacht of het gebruik van die gronden afwijkt van het plan.

Een gemeente, provincie of het rijk kan het voorkeursrecht op verschillende momenten vestigen. Dit kan als het bestemmingsplan of inpassingsplan is vastgesteld, maar ook al eerder als een structuurvisie is vastgesteld.

De gemeenteraad, provinciale staten en de Minister van VROM kunnen het voorkeursrecht zelfs al vestigen voordat er een nieuw bestemmingsplan of structuurvisie is vastgesteld. Dat voorkeursrechtbesluit wordt dan een besluit tot voorbescherming genoemd (art. 5 Wvg). Ook kunnen burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten om te voorkomen dat grondeigenaren gaan anticiperen op het door de raad te nemen voorkeursrechtbesluit een voorlopig voorkeursrecht voor maximaal 3 maanden vestigen.

Overzicht van verschillende soorten besluiten waarmee de gemeente, de provincie of het Rijk een voorkeursrecht kan vestigen:

- **Besluit tot vestiging voorlopig voorkeursrecht door B&W of GS**

Artikel 6 Wvg (in samenhang met 9a, eerste lid)

Maximale termijn waarvoor dat voorkeursrechtbesluit op die grondslag geldt en artikel Wvg (zie ook uitzonderingen): 3 mnd (art. 6, eerste lid);

- **Besluit gemeenteraad, GS of Minister van VROM tot voorbescherming**

Artikel 5 (in samenhang met 9a, eerste/tweede lid)

Maximale termijn waarvoor dat voorkeursrechtbesluit op die grondslag geldt en artikel Wvg (zie ook uitzonderingen): 3 jaar (art. 9, vijfde lid);

- **Besluit gemeenteraad, GS of Minister van VROM indien gronden begrepen zijn in vastgestelde structuurvisie**

Artikel 4 (in samenhang met 9a, eerste/tweede lid)

Maximale termijn waarvoor dat voorkeursrechtbesluit op die grondslag geldt en artikel Wvg (zie ook uitzonderingen): 3 jaar (art. 9, derde lid);

Uitzonderingen maximale termijnen:

De gemeente moet het besluit om het voorkeursrecht te vestigen (voorkeursrechtbesluit) eerder intrekken als:

- Als niet meer voldaan wordt aan de inhoudelijke eisen voor een voorkeursrecht (bijv. het afwijkend gebruik, de niet agrarische bestemming);
- Als de gemeente het voorkeursrecht niet langer wil handhaven;
- Het voorkeursrecht vervalt van rechtswege (zonder dat daarvoor een besluit genomen moet worden) als er;
- Niet tijdig een opvolgend ruimtelijk plan is vastgesteld;
- Het ruimtelijk plan waarop het voorkeursrecht is gebaseerd wordt vernietigd of anderszins zijn rechtskracht verliest.
- Het voorkeursrecht loopt van rechtswege (zonder dat daarvoor een besluit genomen moet worden) door / blijft geldig als: tijdig een opvolgend ruimtelijk plan wordt vastgesteld. (de eigenaar van de gronden of onroerende zaken krijgt daarvan geen apart bericht)

Een besluit tot vestiging van een voorkeursrecht van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad, gedeputeerde staten, provinciale staten of de minister van VROM treedt niet vanzelf in werking. Het moet worden gepubliceerd in de Staatscourant waarna het op de dag na publicatie in de Staatscourant in werking treedt.

Om burgers te informeren moet het voorkeursrecht ook worden gepubliceerd in het lokale dag- of nieuwsblad, gemeentebled of de gemeentepagina in de plaatselijke krant. Natuurlijk krijgen diegenen op wiens gronden of onroerende zaken het voorkeursrecht wordt gevestigd hiervan per brief bericht.

Als de eigenaar van de grond waarop een voorkeursrecht rust, of degene die hierop een beperkt recht heeft, de grond wil verkopen, moet deze eerst aan de gemeente, de

provincie of het Rijk (afhankelijk van de aard van het voorkeursrecht) worden aangeboden.

De eigenaar van de grond waarop het voorkeursrecht is gevestigd is niet verplicht de grond te verkopen. Als de eigenaar de grond echter wil verkopen, dan moet de grond eerst aan de gemeente, de provincie of het rijk (afhankelijk van wie het voorkeursrecht heeft gevestigd) worden aangeboden. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot verkoop, kan de desbetreffende overheid de grond niet via het voorkeursrecht verwerven. De eigenaar blijft dan ook bevoegd om zelf tot realisatie van de (voorgenomen) bestemming over te gaan. Realiseert de eigenaar de (voorgenomen) bestemming niet, dan zou de overheid er eventueel voor kunnen kiezen de grond en onroerende zaken via de Onteigeningswet te verwerven.

Uitzonderingen op de plicht de grond en onroerende zaken aan de overheid te verkopen, zijn bijvoorbeeld bepaalde rechtshandelingen in familieverband (zoals verkoop aan ouders of broers en zusters), verkoop krachtens de wet, rechterlijk bevel of executoriale verkoop, bepaalde overeenkomsten gesloten vóór de inwerkingtreding van het voorkeursrecht of overeenkomsten met andere overheidslichamen.

Het kan voorkomen dat slechts een deel van de onroerende zaken is belast met een voorkeursrecht, maar dat deze onroerende zaken wel een samenhangend geheel vormen met niet met een voorkeursrecht belaste zaken. Denk bijvoorbeeld aan het geval waarin het voorkeursrecht is gevestigd op een stuk landbouwgrond, maar niet op de bijbehorende bedrijfsgebouwen. Afhankelijk van het precieze geval kan de eigenaar dan van de desbetreffende overheid eisen dat het geheel van onroerende zaken wordt betrokken in de mogelijke aankoop. Ook kan de eigenaar eisen dat het bedrijf of de onderneming waarin de onroerende zaken als onderdeel worden geëxploiteerd in de verkoop wordt betrokken.

De gemeente, provincie of het Rijk is door vestiging van het voorkeursrecht niet verplicht tot aankoop over te gaan. Als de grond door de eigenaar wordt aangeboden, kan de desbetreffende overheid alsnog beslissen niet tot aankoop over te gaan. Ook kan de desbetreffende overheid dan alsnog beslissen het voorkeursrecht te laten vervallen.

Als de gemeente, de provincie of het Rijk (afhankelijk van wie het voorkeursrecht vestigde) de grond niet wil kopen of de beslistermijn van acht weken na aanbieding door de eigenaar heeft overschreden, staat het de eigenaar gedurende drie jaren vrij om tot verkoop aan derden over te gaan.

Deze tijdelijke vrijheid is aan de eigenaar verbonden, niet aan de onroerende zaak en gaat derhalve voor de resterende tijd niet over op de opvolgende verkrijger(s). Het voorkeursrecht vervalt bij verkoop dus niet, zodat als de volgende eigenaar wil verkopen hij ook weer aan de overheid moet aanbieden.

Het staat de eigenaar vrij bij de formele aanbieding aan de overheid een verkoopprijs te noemen. Accepteert de overheid deze prijs niet en kunnen partijen niet minnelijk tot overeenstemming komen, dan heeft de eigenaar de mogelijkheid om via de gemeente, provincie of het rijk de rechtbank te verzoeken één of meer deskundigen te benoemen om over de prijs advies uit te brengen. Na het uitbrengen van het advies kunnen beide partijen beslissen van de koop af te zien of tot (ver)koop conform de geadviseerde prijs over te gaan. Ook kunnen zij aangeven een oordeel van de rechtbank over de prijs te willen. De desbetreffende overheid is vervolgens gedurende drie maanden ná de uitspraak van de rechtbank over de verkoopprijs verplicht mee te werken aan de verkoop en levering. De eigenaar kan na het oordeel van de rechtbank wél alsnog afzien van verkoop.

Uitgangspunt is dat de eigenaar en de desbetreffende overheid in overleg de verkoopprijs bepalen. Lukt dit niet dan zal de rechter op advies van deskundigen de prijs bepalen. Hierbij zal hij de zogenaamde 'verkeerswaarde' van de grond bepalen. Dit is de prijs die in het vrije verkeer tussen een redelijk handelende eigenaar en een redelijk handelende koper tot stand zou komen. Met deze waarderingsgrondslag wordt aangesloten bij de waardebepaling uit de Ontheffingswet.

Ook tijdens de onderhandelingen met de overheid houdt de eigenaar de vrijheid om van verkoop af te zien. Het voorkeursrecht blijft dan gehandhaafd

Tegen de vestiging van een voorkeursrecht door de overheid staat rechtsbescherming conform de Algemene wet bestuursrecht (Awb) open. Belanghebbenden kunnen bezwaar maken tegen het vestigingsbesluit bij de desbetreffende overheid en vervolgens in beroep gaan bij de rechtbank en eventueel in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Controle op de naleving van de Wvg vindt plaats door de notaris. Een akte tot vervreemding aan een derde kan alleen worden ingeschreven wanneer daarop een notariële verklaring staat dat op de onroerende zaak geen voorkeursrecht rust. Voordat de notaris deze verklaring afgeeft, moet de notaris nagaan of er een voorkeursrecht is en of het voorkeursrecht in het desbetreffende geval geldig is. Daarnaast kan de gemeente,

provincie of het rijk de nietigheid inroepen van rechtshandelingen die zijn verricht met de kennelijke strekking afbreuk te doen aan haar in de Wvg geregelde voorkeurspositie.

De gemeente moet het besluit over de vestiging van het voorkeursrecht ook ter inzage leggen. Dit moet gedurende de gehele geldingsduur van het voorkeursrecht

6 Onteigeningswet

De onteigeningswet geeft de gemeente de mogelijkheid om het gewenste ruimtelijk beleid te realiseren. Het onteigeningsinstrument is namelijk een dwangmiddel dat de gemeente ten dienste staat om, tegen de wil van de grondeigenaar in, een onroerende zaak in eigendom te verkrijgen.

Voorafgaand aan de start van de onteigeningsprocedure dient de gemeente voldoende pogingen te hebben ondernomen om de gronden op minnelijke wijze te verwerven. In het geval dat de gemeente geen overeenstemming kan bereiken met de eigenaar van (een deel van) de grond over verwerving kan de gemeente een beroep doen op de onteigeningswet. Daarnaast kan de gemeente een beroep doen op de onteigeningswet indien de eigenaar een beroep op zelfrealisatie doet, maar deze plannen niet conform de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering zijn.

Onteigening is het meest ingrijpende instrument dat de gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan haar grondbeleid en zal dan ook pas worden toegepast als minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt te zijn. Om deze reden is een onteigeningsprocedure met veel waarborgen omkleed. Argument voor onteigening is het publiek belang dat boven het individuele belang van de eigenaar gaat. Onteigening dient in alle gevallen plaats te vinden in het algemeen belang. Een onteigening uitsluitend in het belang van een bepaalde particulier of groep van particulieren, is niet toegestaan.

Een onteigeningsprocedure is een langdurige procedure, die tot de nodige vertraging in de plannen kan/zal leiden. In de eerste fase van de onteigeningsprocedure, de administratieve fase, moet het ruimtelijke ontwikkelingsbelang, het publiek belang, de noodzaak en de urgentie worden aangetoond. Daarna kan de tweede fase gestart worden, de gerechtelijke procedure waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

Bij niet tijdige verwerving kan de gemeente in tijdnood komen en dit dient te worden voorkomen. Het verdient daarom aanbeveling gelijktijdig met de start van de minnelijke onderhandelingen het belang van een tijdige inzet van een onteigeningsprocedure te overwegen (het zogenaamde tweesparenbeleid). Voordeel van het tijdig starten van de procedure is, naast de tijdbesparing indien het daadwerkelijk tot onteigening komt, dat het voor de verkopers niet meer lonend is door tijdrekken in een gunstigere positie te komen. Zeker zo belangrijk is dat hierdoor de kans dat gewenste ruimtelijke plannen in ongewijzigde vorm uitvoering zullen verkrijgen wordt vergroot. Hiermee wordt de onderhandelingspositie van gemeente versterkt. Dit beleid lijkt te lonen, nu de landelijke

onteigeningspraktijk leert dat het in slechts 5 tot 10% van de gevallen waarin een onteigeningsprocedure wordt opgestart daadwerkelijk tot een onteigening komt. Vaak wordt er gedurende de procedure alsnog een minnelijke overeenstemming bereikt.

Indien aan het beroep op zelfrealisatie (geheel of gedeeltelijk) gehoor moet worden gegeven, betekent dit in de praktijk vaak, dat de gemeente, los van het feit dat zij niet tot volledig kostenverhaal kan komen, beperkt wordt in haar regiefunctie. Immers indien de gemeente de regie dient te beperken tot die elementen waaraan publiekrechtelijk sturing kan worden gegeven, kunnen belangrijke aspecten ten aanzien van de volkshuisvesting, de voorgestane plankwaliteit alsook de economie en het milieu in het gedrang komen. Door het instrument exploitatieplan wordt in ieder geval zeker gesteld dat ook bij zelfrealisatie de kosten kunnen worden verhaald en een aantal locatie-eisen kunnen worden opgelegd. Dit betekent wellicht in de praktijk dat onteigening minder vaak hoeft te worden overwogen. In het geval de eigenaar niet bereid noch in staat is de bestemming in de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering te realiseren, blijft onteigening nog zeker een rol spelen.

Per juli 2008 is de Onteigeningswet aangepast aan de nieuwe Wro. Het betreft enkele technische aanpassingen en aanpassingen in verband met verwijzingen naar de Wro, maar ook procedurele wijzigingen. De belangrijkste onteigeningsmogelijkheden zijn de bestemmingsplan- en de bouwplanonteigening. Wat betreft de bestemmingsplanonteigening wordt bij de Invoeringswet Wro aan artikel 77 Onteigeningswet toegevoegd dat onder het bestemmingsplan mede een inpassingsplan wordt begrepen.

Ook de bouwplanonteigeningsprocedure is met de Invoeringswet Wro gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat de verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten vooraf niet meer aangevraagd hoeft te worden. Het wezenskenmerk van de bouwplanonteigeningsprocedure komt hiermee volledig te vervallen.

Bij onteigening ter uitvoering van een bouwplan deed zich vaak het probleem voor dat tijdens de procedure nog aanpassingen van niet ingrijpende aard of van geringe omvang worden aangebracht in dat bouwplan. Vaak gaat het om technische uitwerkingen ter verbetering van een constructie, uiterlijk aanzien of vergroting van de bruikbaarheid, zonder dat de opzet van het bouwplan zelf wordt aangepast. Dergelijke geringe aanpassingen vergden volgens de letter van de wet een nieuwe onteigeningsprocedure. Dit praktische probleem werd in de jurisprudentie al opgelost door dergelijke geringe aanpassingen mogelijk te maken. Met de Invoeringswet Wro is deze mogelijkheid nu ook gecodificeerd.

7 Pacht

Pacht is de overeenkomst waarbij de verpachter zich verbindt om een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te verstrekken aan de pachter voor de uitoefening van de landbouw. De pachter betaalt hiervoor een pachtprijs. Onder landbouw wordt slechts het bedrijfsmatig uitoefenen van de landbouw verstaan.

De Pachtwet is per 1 september 2007 vervallen. Het pachtrecht is geheel herzien en overgebracht naar het Burgerlijk Wetboek (artikelen 311-399 e van Boek 7). Het pachtrecht blijft materieel nagenoeg ongewijzigd.

De pachtovereenkomst geldt voor bepaalde tijd. Voor een hoeve (boerderij en landerijen) is dat 12 jaar en voor los land 6 jaar. De pachtovereenkomst kan van rechtswege telkens voor een periode van 6 jaar worden verlengd.

In enkele gevallen wordt er voor kortere perioden verpacht. Dit is het geval wanneer de gronden beschikbaar moeten blijven voor het algemeen belang. Dit geldt met name voor toekomstige grondexploitaties. Voor zo'n overeenkomst is de goedkeuring van de Grondkamer vereist. De looptijd van deze pachtovereenkomsten is 1 jaar welke jaarlijks kan worden verlengd indien de gemeente de grond niet nodig heeft.

De belangrijkste wijziging ten aanzien van de oude pachtwet is dat de pacht van los land wordt geliberaliseerd. Op pacht van los land voor een periode van 6 jaar of korter het dwingende pachtrecht inzake pachtprijsbeheersing, bescherming van de pachter ter zake van de continuïteit van de overeenkomst en het voorkeursrecht niet van toepassing. Op een pachtovereenkomst van los land voor een periode langer dan 6 jaar is het pachtprijsbeheersingsysteem wel van toepassing (artikel 7:397 BW).

Anders dan onder het oude recht, waar eenzelfde verpachter eenzelfde stuk land slechts voor een aaneengesloten periode van 12 jaar kan verpachten zonder dat het dwingende recht van toepassing is, wordt het nu mogelijk dat hetzelfde stuk land meerdere malen aan dezelfde partij wordt verpacht. Door eenzelfde stuk los land dus telkens voor 6 jaar of korter te verpachten wordt de pachtprijsbeheersing nimmer van toepassing.

Naast de vaste pacht kan de gemeente ook verspreid liggende (zogenaamde losse) percelen verpachten. Deze zogenaamde eenmalige pachtovereenkomsten kunnen maximaal voor periode van 12 jaar worden aangegaan.

De belangen van de gemeente als grondeigenaar en als overheid kunnen met elkaar op gespannen voet komen te staan. Daarom is in 2003 het feitelijk beheer buiten de organisatie geplaatst door het beheer in handen van een rentmeesterskantoor te stellen die de privaatrechtelijke belangen behartigd. De gemeente kan dan haar publiekrechtelijke rol van overheid zuiver vervullen. De overeenkomst met het rentmeesterskantoor heeft een looptijd van 4 jaar, met de mogelijkheid tot optionele verlenging met 3 x 2 jaar.

8 Grondwaardemethodieken

8.1 Residuele grondwaarde methode

Bij de meeste producten wordt (op termijn) het aanbod aangepast aan de vraag en wordt de vraag beïnvloed door prijsstijgingen en prijsdalingen, zodat er een situatie ontstaat, waarbij aangeboden en gevraagde hoeveelheden min of meer in evenwicht zijn. Dit leidt tot een prijs die in de buurt van de productiekosten plus winstmarge komt te liggen, want indien de prijs veel hoger is zal er een andere aanbieder met lagere prijzen concurreren en als de prijs lager wordt dan de productiekosten verdwijnt het aanbod.

De vraag naar bouwruimte is echter aanzienlijk groter dan het aanbod, en vergroting van het aanbod is maar zeer beperkt mogelijk. De verkoper van de grond probeert een zo hoog mogelijke prijs te krijgen. Omdat er een zeer beperkt aanbod is zal de koper (veelal een projectontwikkelaar) de gevraagde prijs willen betalen zolang die prijs niet zo hoog wordt dat er geen winst meer voor hem valt te behalen.

De maximale prijs is dus een afgeleide van de verkoopopbrengst van de te realiseren bebouwing. De projectontwikkelaar maakt een schatting van zijn opbrengsten, trekt daar de geschatte bouwkosten en een marge voor zijn winst en risico vanaf en houdt dan de maximaal te betalen prijs voor de grond over. Dit is de residuele grondprijs en de maximale prijs die de grondeigenaar kan ontvangen van die koper. Vraagt hij meer dan zal de koper afhaken. Omdat deze prijs gebaseerd is op schattingen en niet elke potentiële koper dezelfde mening heeft over de markt en ook de rendementseis per koper verschillend kan liggen kan, er voor verschillende kopers een andere residuele prijs gelden.

Deze prijsbepaling is dus niet zo zeer een rekenmethode, maar veeleer een natuurlijke prijs als gevolg van marktverhoudingen. Het Rijk, de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en een aantal marktpartijen hebben inmiddels een convenant afgesloten, waarin overeenkomstig de uitgangspunten van de Rijksnota "Op grond van nieuw beleid" de residuele waardemethode wordt afgesproken. In feite wordt er dus uitgegaan van de marktprijs. Dit heeft overigens geen invloed op de woningprijzen. Indien de gemeente niet het maximum krijgt, dan zal de winstmarge elders in het productieproces stijgen. De koper van de uiteindelijke woning heeft hier geen voordeel van.

Moeilijkheid bij deze theoretisch methode is dat bij de verkoper inzicht ontbreekt in de mogelijkheden van de koper. Dit leidt dan ook tot overleggen waarin de ontwikkelaar

uitlegt hoe minimaal de marges nog zijn, en de verkoper de taak heeft om hier "doorheen te prikken".

Deze verkoopverhoudingen gelden zowel bij aankoop van grond door de gemeente als bij verkoop van bouwrijpe grond.

Als de residuele grondprijs door de gemeente wordt gehanteerd en in overleg is vastgesteld lijkt het zaak om in elk geval aan de opbrengstkant het bouwproces kritisch te volgen. De feitelijk gerealiseerde verkoopprijzen kunnen als gevolg van veranderingen in de woningmarkt of als gevolg van een wijziging in de categorie aanzienlijk hoger zijn dan vooraf was aangegeven. In dat geval lijkt een aanvulling op de grondprijs op zijn plaats. Zaak is wel om dit vooraf te regelen. De voor de hand liggende vorm waarin dit kan gebeuren is een afroomregeling, waarbij wel heel duidelijk moet worden vastgelegd op welke manier de berekening plaatsvindt. De afroomregeling is van toepassing bij stijging van de prijzen en niet bij daling. Argument hiervoor is dat het verkooprisico onderdeel is van het risico van de ontwikkelaar en niet van de gemeente. Hier staat dan wel tegenover dat slechts een deel van de gerealiseerde meerwaarde voor afroom in aanmerking komt.

Indien er een residuele grondwaarde voor de bouw van kantoorlocaties wordt bepaald dan is de opbrengst van parkeerplaatsen onderdeel van de opbrengst.

8.2 Comparatieve methode

Hierbij wordt gekeken welke prijs er voor vergelijkbare projecten wordt gehanteerd. Veelal wordt er voor deze vergelijking informatie opgevraagd bij gemeenten in de regio en wordt gekeken naar recentelijk verkocht soortgelijke onroerende zaken. Deze methode kan wel toegepast worden voor grondprijzen waarvoor geen of maar beperkte marktwerking is, zoals winkelvoorzieningen, bedrijven en vrije sector kavels.

Indien er gestreefd wordt naar concurrentie met andere aanbieders van grond, dan kan deze methode ook worden gebruikt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bedrijventerreinen. Wel dient dan goed te worden afgewogen in hoeverre verschillende terreinen vergelijkbaar zijn, omdat daar nogal wat factoren een rol spelen, zoals ligging, bereikbaarheid en uitstraling. Bij de vergelijking zou dan ook niet alleen naar gemeenten moeten worden gekeken maar ook naar particuliere aanbieders. Verder dient men er rekening mee te houden dat de prijs maar één van de factoren is waarmee geconcurrereerd kan worden.

Ten slotte kan de comparatieve methode als een soort extra check gebruikt worden. Extreme verschillen zouden dan moeten leiden tot een analyse van de verschillen en eventueel een heroverweging.

8.3 Grondquote

Bij toepassing van de grondquote, wordt de grondprijs uitgedrukt als percentage van de VON-prijs. De berekening wordt gebaseerd op de van tevoren geraamde VON-prijzen. Deze grondquote methode kan worden gebruikt als alternatief voor de residuele grondprijs. Er wordt dan van een aantal plannen de residuele prijs bepaald en op basis van de resultaten wordt een grondquote vastgesteld. Deze grondquote is dan weliswaar geen residuele prijs, maar is wel gebaseerd op een residuele benadering. Voordeel is dat er niet bij elke transactie zulke moeizame onderhandelingen volgen. Een in een beleidsnota vastgelegde quote is een gegeven waarmee kan worden gewerkt. Er wordt in principe een nabetaling van de grondprijs overeengekomen indien de werkelijke verkoopprijzen meer afwijken van de ramingen dan op grond van de stijging van de bouwkosten is te verklaren. Ook kan er gewerkt worden met een grondquote op basis van de comparatieve methode. In dat geval worden quoten gehanteerd die overeenkomen met grondquoten die andere gemeenten hanteren.

8.4 Kostprijs methode

Bij de kostprijsmethode wordt een verkoopprijs gebaseerd op de kostprijs van de vervangingswaarde van het onroerend goed. Hierbij worden de te maken kosten voor verwerving en bouw- en woonrijp maken verhoogd met een risico-opslag en eventueel een winstopslag. Deze prijs kan worden gebruikt indien een marktprijs niet valt vast te stellen, maar dient in alle gevallen als toetsing voor de marktprijs. Als gevolg van de huidige ontwikkeling van de prijzen van bouw- en woonrijp maken en vooral door de stijging van de verwervingskosten lopen de kosten de laatste tijd sterk op. Zo zal indien de marktprijs onder de kostprijs komt het niet meer mogelijk zijn om bedrijfsmatig bouwrijpe grond te produceren.

8.5 Vaste prijs per eenheid

Dit is een richtprijs welke is aangepast aan de specifieke situatie (veelal maatschappelijke doeleinden). Met name geldt dit voor grond die bestemd is voor betaalbare woningen. Motief om voor betaalbare woningen relatief lage grondprijzen te hanteren is het in stand houden van voldoende voorraad in deze categorie. Deze duurzaam sociale investering moet er dan toe leiden dat de woningen ook duurzaam beschikbaar blijven voor de doelgroep. Om dit te bereiken moeten er bij de grondverkoop garanties worden ingebouwd.

8.6 Vaste prijs m² bruto vloer oppervlak (bvo) of per m² grond.

Tot nu toe wordt voor kantoren en bedrijven een grondprijs per m² gehanteerd. Landelijk is het echter gebruikelijk om voor kantoren een grondprijs vast te stellen per vierkante meter bvo omdat ook de opbrengsten in het algemeen per vierkante meter bvo worden gerealiseerd. In toenemende mate wordt deze berekeningswijze ook voor bedrijventerreinen toegepast omdat het combineren van bedrijfsruimte met kantoorruimte steeds meer voorkomt.

Gevolg van het toepassen van een prijs per m² bvo is dat de grondprijs stijgt bij extra bouwlagen. Ook indien er gewerkt wordt met residuele grondprijsberekening leidt extra volume tot een hogere grondprijs. Dit ontnemt de koper een motief om op de beschikbare bouwgrond zo veel mogelijk bebouwing te realiseren. Daarom is het noodzakelijk om extra maatregelen te nemen om intensief ruimtegebruik te stimuleren. Hiervoor zijn de volgende maatregelen denkbaar:

- In het bestemmingsplan een minimale bebouwing vastleggen.
- Grondprijsvaststelling op basis van het volgens het bestemmingsplan maximaal mogelijke aantal bouwlagen.
- Een correctie op de prijs per m² bvo toepassen bij een floor-space index boven 1, dat wil zeggen bij een bebouwing waarbij het aantal m² bvo groter is dan het aantal m² van de kavel.

Bij het vaststellen van de grondprijs voor bedrijventerreinen en kantoren dient rekening gehouden te worden met de concurrentiepositie ten opzichte van andere gemeenten.

9 Aanbesteding

De vraag bij publiekprivate samenwerking bij gebiedsontwikkeling is of (onderdelen van) de gebiedsontwikkeling aanbestedingsplichtig is. De Nederlandse overheid dient zich te houden aan de door de Europese Unie vastgestelde Richtlijn nr. 2004/18/EG, waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze Richtlijn is in Nederland omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao).

Uitgangspunt: Overheidsopdracht voor werken boven de drempel moet Europees aanbesteed worden.

Volgens artikel 1 sub h Bao is sprake van een overheidsopdracht voor werken, indien sprake is van:

1. een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen één of meer annemers en één of meer aanbestedende diensten; en
2. de schriftelijke overeenkomst betrekking heeft op:
 - het uitvoeren van werken; of
 - het ontwerp en de uitvoering van werken; of
 - het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet.

De gemeente is een aanbestedende dienst in de zin van het Bao.

Als een overeenkomst tussen de overheid en een marktpartij gekwalificeerd kan worden als aanbestedingsplichtige opdracht, is vervolgens de omvang van de opdracht van belang. Zowel de Europese Richtlijnen als het Bao kennen drempelwaarden voor overheidsopdrachten. De drempelwaarde voor werken is € 5.150.000,- en voor diensten en leveringen bedraagt deze drempelwaarde € 206.000,- (beide bedragen exclusief BTW). Ligt de waarde van een werk, dienst of levering boven die drempelwaarde dan zijn de Europese (procedure)regels voor aanbesteding van toepassing. Genoemde drempelbedragen gelden van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2009.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: Hof) heeft in de zaak Auroux/Roanne van 18 januari 2007 aangegeven dat het bij de bepaling van de omvang van de opdracht gaat om de totale waarde die een opdracht heeft qua omzet voor een marktpartij, dus zowel om de tegenprestaties die van de overheid worden verkregen als van derden.

Overigens dienen volgens de Europese Commissie ook bij het verstrekken van opdrachten, die lager zijn dan genoemd drempelbedrag, de beginselen van transparantie en gelijke behandeling als belangrijke aanbestedingsbeginselen in acht te worden genomen. Ook speelt bij opdrachten onder de drempelwaarde het gemeentelijke aanbestedingsbeleid een rol.

Wanneer de verschillende onderdelen van een project samen een economische of technische functie vervullen, dan is er sprake van één werk. Dit betekent dat de verschillende onderdelen niet apart mogen worden vergeven om onder de aanbestedingsplicht uit te komen.

Uitzondering: doorlegplicht bij zelfrealisatie

De enige uitzondering op de aanbestedingsplicht die van toepassing kan zijn bij gebiedsontwikkeling, is het zogenaamde doorleggen van de aanbestedingsplicht. De overheid besteedt dan niet zelf aan, maar de samenwerkingspartner besteedt dan een bepaalde opdracht conform de daarvoor geldende regels. Doorleggen is echter slechts mogelijk indien de eigenaar van de gronden waarop de werken gerealiseerd moeten worden, een geslaagd beroep kan doen op zelfrealisatie.

Realisatie openbare werken is overheidsopdracht

De jurisprudentie met betrekking tot de reikwijdte van het begrip "overheidsopdracht" is aanzienlijk in beweging. Tot enige tijd geleden had de relatie tussen de aanbestedingsrechtelijke aspecten en het grondbeleid in hoofdzaak betrekking op de aanleg van openbare werken (te denken valt aan de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen, bibliotheken, theaters en multifunctionele accommodaties). Voor de aanbestedingsplicht van openbare werken is niet van belang wie eigenaar is van de gronden, wel is van belang of de overheid de beschikking krijgt over het werk en of de overheid een tegenprestatie verricht.

Realisatie commerciële voorzieningen en het aanbestedingsrecht

Over het algemeen werd er in Nederland vanuit gegaan dat bij gebiedsontwikkeling de aanbestedingsplicht niet geldt voor de realisatie van commerciële voorzieningen, zoals kantoren, horeca of woningbouw, die bijvoorbeeld door een projectontwikkelaar voor eigen rekening en risico worden ontwikkeld. Met het arrest van het Hof in de zaak Auroux/Roanne is duidelijk geworden dat het begrip "overheidsopdracht" ruimer uitgelegd dient te worden. De realisatie van commerciële voorzieningen is onder omstandigheden ook aanbestedingsplichtig.

Uit de zaak Auroux/Roanne valt af te leiden dat voor de beantwoording van de vraag of bij realisatie van commerciële voorzieningen sprake is van een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht met name aandacht besteed moet worden aan de elementen "bezwarende titel" en "een werk dat aan door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet".

Risico's indien een aanbestedingsplichtige overheidsopdracht niet is/wordt aanbesteed

Indien een overheid niet aanbesteedt, terwijl er wel sprake is van een aanbestedingsplicht, dan is het belangrijkste risico dat een concurrent van de ontwikkelaar of aannemer die een overeenkomst heeft met de gemeente in kort geding vordert dat het project wordt aanbesteed c.q. dat de gemeente de reeds gesloten overeenkomst niet mag uitvoeren. Als de rechter deze vordering toewijst, dan mag de gemeente de overeenkomst niet meer (geheel) uitvoeren en heeft de contractspartij van de gemeente in beginsel recht op schadevergoeding. Als de rechter genoemde vordering toewijst, moet er indien mogelijk alsnog een aanbestedingsprocedure worden gevolgd, met consequenties in de sfeer van tijd en geld. Daarnaast kan ook de Europese Commissie op eigen initiatief of op een klacht een onderzoek starten.

Rechtsonzekerheid

De consequenties van dit arrest voor de praktijk van het grondbeleid zijn thans nog onduidelijk. Het Hof is degene die uiteindelijk vaststelt hoe de Europese regels in het concrete geval uitgelegd en toegepast moeten worden. Dit weten we echter pas nadat een casus aan het hof is voorgelegd. De interpretatie van de Europese regels kan daarom anders zijn dan nu (algemeen) gedacht wordt. Om die reden is het goed om in overeenkomsten over gebiedsontwikkeling een bepaling op te nemen over wat de afspraken tussen partijen zijn indien een onderdeel van het project na verloop van tijd op grond van jurisprudentie toch aanbestedingsplichtig blijkt te zijn. De gemeente zal de ontwikkelingen in wet- en regelgeving alsmede in de jurisprudentie nauwlettend volgen.

10 Staatssteun

Van staatssteun is sprake indien de begunstigde onderneming een economisch voordeel ontvangt dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Dit houdt onder meer in dat overheden gronden en gebouwen niet mogen verkopen dan nadat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of nadat een onafhankelijke deskundige de waarde heeft bepaald en vervolgens de grond tegen ten minste het getaxeerde bedrag wordt verkocht. Indien geen van beide voorschriften wordt opgevolgd, is sprake van een steunvermoeden. De transactie zou dan vooraf moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie. Indien een dergelijke transactie niet wordt aangemeld, bestaat het risico dat er een klacht wordt ingediend bij de Europese Commissie.

Het risico van staatssteun is niet beperkt tot gronduitgifte. Steunmaatregelen kunnen zeer divers van aard zijn. Het kan gaan om verstrekte financiële bijdragen en bijdragen in natura, maar ook kan er sprake zijn van een steunmaatregel bij de verkoop van gronden voor een lagere dan marktconforme prijs. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken etc. geldt dat er marktconform gewerkt moet worden. Of er sprake is van eventuele strijd met staatssteunbepalingen is afhankelijk van de feitelijke situatie. De gemeente kiest ervoor om per geval te onderzoeken of er risico van strijdigheid bestaat en welke maatregelen genomen moeten worden om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.

Van ongeoorloofde staatssteun is sprake indien door de overheid steun wordt verleend aan een onderneming, waardoor voor die onderneming een economisch voordeel ontstaat dat niet langs normale commerciële weg zou zijn verkregen. Daarbij gelden tevens de volgende criteria:

- a. het voordeel komt slechts ten goede aan bepaalde ondernemingen (selectief); en
- b. het voordeel leidt tot (dreigende) vervalsing van de mededinging en heeft mogelijk een invloed op de handel tussen lidstaten.

Het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun ligt in het EG-Verdrag.

Niet alle steunmaatregelen zijn ongeoorloofd. Zo bestaan er in Europees verband vrijstellingsregelingen, waardoor bepaalde vormen van steun als geoorloofd worden aangemerkt. Ook bestaat er een drempelwaarde waaronder geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

Met betrekking tot het te voeren grondbeleid is met name op de volgende twee onderwerpen de relatie met staatssteun van belang:

- a. de verstrekking van financiële bijdragen aan derderealatoren, ingeval er sprake is van een tekortlocatie;
- b. de aan en verkoop van gronden/opstallen.

Tekortlocaties

Het verstrekken van een financiële bijdrage aan een derde ontwikkelaar bij de realisatie van een locatie kan voor de gemeente van groot belang zijn, indien – gegeven vooraf gestelde publieke doelen – er sprake is van een tekortlocatie. In een dergelijk geval mag in beginsel van de markt niet worden aangenomen dat verliesgevend ontwikkelingen ter hand worden genomen. Een financiële bijdrage van de overheid kan dan de prikkel zijn deze door de gemeente gewenste ontwikkeling toch ter hand te nemen.

Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Grondtransacties

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond dient te geschieden tegen marktwaarde.

Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

Zowel bij de eventuele verstrekking van (financiële) bijdragen in tekortlocaties als bij grondtransacties zal van geval tot geval worden onderzocht moeten worden of overeenkomstig de geldende staatssteuncriteria wordt geopereerd c.q. welke maatregelen nodig zijn om in overeenstemming met de geldende regelgeving te handelen.