



Bijlage

Uitwerking Grondbeleid 2021-2031

gemeente Laren

Opdrachtgever:
Project:

Gemeente Laren
Nota Grondbeleid 2021-2031.

Versie: def.
Status: def.

INHOUD

1	Vormen van Grondbeleid	5
1.1	Zelf doen (actief grondbeleid)	5
1.2	Faciliterend grondbeleid	5
1.2.1	Stimuleren of Samenwerken	5
1.2.2	Loslaten	6
1.2.3	Blijvend betrokken	6
2	Vigerend Grondbeleid	6
3	Uitgangspunten grondbeleid 2020-2024	7
3.1	Algemeen uitgangspunt	7
3.2	Coalitieakkoord Laren 2018-2022	7
3.3	Consequenties Nota Grondbeleid 2020-2024	7
4	Grondbeleid in het duale stelsel	9
4.1	Algemeen	9
4.2	De gemeenteraad	9
4.3	Het college van Burgemeester en Wethouders	9
4.4	Verdeling verantwoordelijkheden Gemeenteraad en College	10
5	Instrumenten en juridische elementen actief grondbeleid	11
5.1	Inleiding	11
5.2	Grondverwerving	11
5.2.1	Minnelijke verwerving	11
5.2.2	Voorkeursrecht	11
5.2.3	Onteigening	12
5.3	Beheer	13
5.3.1	Tijdelijk beheer	13
5.3.2	Permanent beheer	13
5.4	Gronduitgifte	14
5.4.1	Inleiding	14
5.4.2	Gronduitgiftebeleid en uitgifte-instrumenten	14
5.4.3	Uitwerking College	14
5.5	Gronduitgifte voorwaarden	14

5.6	Grondprijsbeleid	15
5.6.1	Vaste grondprijs	15
5.6.2	Kostprijsmethode.....	15
5.6.3	Comparatieve methode	15
5.6.4	Residuele grondwaardemethode	15
5.6.5	Grondquote	15
5.7	Erfpacht	16
6	Instrumenten en juridische elementen bij Stimuleren en Samenwerking	18
6.1	Inleiding	18
6.2	Overwegingen samenwerking	18
6.3	Tweesporen bij faciliterend grondbeleid	18
6.3.1	Overeenkomsten, het privaatrechtelijk spoor	19
6.3.2	Exploitatieplan, het publiekrechtelijke spoor	19
6.3.3	Werking exploitatieplan	20
6.3.4	Inhoud exploitatieplan	20
6.3.5	Afrekening kostenverhaal.....	21
6.3.6	Posterieuze exploitatieovereenkomst	21
6.3.7	Planschade.....	21
6.3.8	Eindafrekening	21
7	Aanbesteding en Staatssteun.....	23
7.1	Inleiding	23
7.2	Aanbesteding.....	23
7.3	Beroep op zelfrealisatierecht	23
7.4	Staatssteun.....	24
7.4.1	Definitie Staatsteun	24
	Geoorloofde Staatsteun.....	24
7.4.2	Mededeling Staatsteun.....	24
7.4.3	Staatsteun bij Samenwerking en Stimuleren (PPS-vormen).....	25
7.4.4	Jurisprudentie.....	25
8	Financieel beleid, kaders, doelstelling en management.....	27
8.1	Inleiding	27
8.2	Planning & Control instrumentarium.....	27
8.3	Exploitatieopzetten	27
8.4	Cashflowtoets	27
8.5	Werkwijze bij omvangrijke grondexploitaties	27

8.6	Herziening grondexploitaties	28
8.7	Herziening exploitatieplannen:	28
8.8	Resultaten	28
8.9	Winstneming	28
8.10	POC- methode in praktijk	29
8.11	Verliezen.....	29
8.12	Informatievoorziening en verantwoording.....	29
8.13	Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid.....	30
8.14	Risicomanagement.....	30
8.15	Grondbedrijf processen in relatie tot de Algemene reserve	31
8.16	Grondexploitatie en vennootschapsbelasting.....	31
9	Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom	33
9.1	Omgevingswet	33
9.2	Aanvullingswet grondeigendom.....	33
9.2.1	Voorkeursrecht	33
9.2.2	Onteigening	35
9.2.3	Landinrichting	36
9.2.4	Kavelruil	37
9.2.5	Kostenverhaal	38

1 Vormen van Grondbeleid

Definitie grondbeleid

Grondbeleid kan als volgt worden gedefinieerd:

Het op verantwoorde wijze handhaven van het bestaande grondgebruik en onroerende zaken (beheer), dan wel het op een actieve manier realiseren van gewenste veranderingen in het grondgebruik, binnen de gestelde termijnen en tegen maatschappelijk aanvaardbare offers, opdat dit past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen.

Een gemeente kan in beginsel een keuze maken uit twee vormen van grondbeleid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

Laren bepaalt aan de hand van meerdere criteria, waaronder de beleidsdoelen die van belang zijn en/of strategische overwegingen en/of financiële overwegingen, op welke wijze Laren betrokken wil zijn bij de ontwikkeling van het initiatief. Dit wordt in het algemeen vertaald in de term 'situationeel grondbeleid'. Inzet van gemeente Laren is, gericht op het uitdagen en faciliteren van particuliere initiatieven en initiatieven van marktpartijen, waarbij kostenverhaal door gemeente wordt toegepast.

Indien er redenen zijn dat gemeente een project via een actieve aanpak door middel van grondverwerving, transformatie en bestemmingsrealisatie gaat uitvoeren, is kostenverhaal automatisch verzekerd. Gemeente voert dan geheel in eigen beheer de grondexploitatie uit.

In een grondexploitatie worden alle kosten en alle opbrengsten met elkaar gesaldeerd. Het resultaat van die grondexploitatie kan een eventuele winst of verlies opleveren na administratieve afsluiting van het project. Het resultaat van de grondexploitatie wordt ten gunste of ten laste van de Algemene Reserve van de gemeente gebracht. Uitvoering van het project is hiermee verzekerd.

1.1 Zelf doen (actief grondbeleid)

De overheid begeeft zich als ondernemer op de grondmarkt, verwerft gronden voor de ruimtelijke ontwikkelingen, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt bouw kavels. De regie en risico's van de planrealisatie berusten hierbij volledig bij de gemeente, maar daar tegenover staat de mogelijkheid om de eventuele exploitatiewinst volledig ten goede te laten komen aan de gemeenschap.

1.2 Faciliterend grondbeleid

Hierbij heeft de gemeente keuze uit beleid gericht op stimuleren, beleid gericht op samenwerken en beleid gericht op loslaten.

Bij stimuleren gaat gemeente in gesprek met de grondeigenaar waarbij zelfrealisatie door grondeigenaar voorop staat. Gemeente richt zich vooral op een terughoudende rol en kan zich beperken tot het beschikbaar stellen van een stimulans in welke vorm dan ook en het verhaal van gemeentelijke plankosten.

Bij beleid gericht op samenwerking gaat de betrokkenheid van gemeente verder. In principe zit deze vorm tussen faciliteren en actief grondbeleid, omdat bij de samenwerking gemeente soms risico's neemt of gronden inbrengt waarvoor verworven moet worden.

Bij samenwerken gaat gemeente samen met de andere grondeigenaren proberen het project voor gedeelde rekening en risico te ontwikkelen. Daarbij wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarin afspraken worden gemaakt over het betalen van de gemeentelijke plankosten. Zowel de invloed op de planrealisatie, kennis, de winstmogelijkheid alsmede risico's worden gezamenlijk ingezet en gedragen.

1.2.1 Stimuleren of Samenwerken

Wanneer de markt de opgave oppakt, al dan niet na een stimulans van de gemeente, kan de gemeente de ontwikkeling faciliteren en aan de markt overlaten. Het is belangrijk dat de gemeente ondanks het feit dat ze niet zelf de grondexploitatie voert en niet actief ingrijpt op de grondmarkt wel de regierol op zich neemt.

De gemeente vertegenwoordigt immers het algemeen belang en dat belang is er het meest bij gebaat

als het marktinitiatief op een goede wijze wordt ingepast in de bestaande omgeving. In dit proces heeft de gemeente de regie.

Faciliterend grondbeleid betekent dus geenszins dat de invulling van het toekomstig grondgebruik geheel aan de markt wordt gelaten. Hoewel de invloed kleiner is dan bij een actieve interventie op de grondmarkt in de vorm van grondaankopen en uitgifte, kan de gemeente via het stellen van ruimtelijke kaders en het publiekrechtelijk instrumentarium regie voeren. Met de huidige Wro en de toekomstige Omgevingswet zijn er mogelijkheden om invloed uit te oefenen in geval van faciliterend beleid. De gemeente kan haar kosten verhalen via te sluiten exploitatieovereenkomsten en (zo nodig of indien gewenst), via het exploitatieplan. De gemeente kan ook zogenaamde locatie-eisen stellen, zoals

- Eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in een exploitatiegebied;
- Regels omtrent het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden;
- Regels voor sociale huur- en koopwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;
- Regels over faseringen en koppelingen.

Het kan echter voorkomen dat de gemeente moet ingrijpen. Dit geldt met name bij ontwikkelingen waar de gemeente een gemeentelijke en/of maatschappelijk belang ziet. De antwoorden voor de gemeentelijke belangen die in het spel zijn, kunnen worden geformuleerd in het startdocument dat door gemeente ontwikkeld wordt op basis van het ingediende voorstel. Heeft het initiatief de juiste begrenzing?, Of moet een breder belang met het project worden gerealiseerd? In dat laatste geval ziet de inzet van allerlei grondbeleidsinstrumenten er anders uit (en is het meestal flink ingewikkelder). De belangrijkste (financiële) reden om naar een vergroting/aanpassing van het gebied te kijken is de vraag of er dan tekorten binnenplannen te verevenen vallen (omdat bovenplannen meestal niet lukt, vanwege de lastige juridische constructies die daarvoor moeten worden opgezet. Deze constructies moeten ook jaarlijks worden geactualiseerd wat ook een administratieve inspanning zal vergen). Bij een keus voor vergroting van het gebied kan er zowel sprake zijn van een keus voor een faciliterende rol, een actieve rol of voor een deels actieve rol.

1.2.2 Loslaten

Gemeente laat de ontwikkeling geheel over aan de markt en/of grondeigenaren (private partijen) en beperkt zich tot het inzetten van haar publiekrechtelijke bevoegdheden voor grondexploitanten die grond hebben verworven. De regie van de gemeente is beperkt tot de publieke invloed/taak (voorwaardenscheppend en toezichhoudend). De planrealisatie geschiedt voor rekening en risico van de particulier. Waar mogelijk zal gemeente de plankosten en de kosten van de eventuele aanpassing van de openbare ruimte verhalen bij de exploitant. Wanneer de gemeente gedurende het traject steeds volgend is op wat private partijen voorstellen wordt ook wel gesproken van passieve grondpolitiek.

1.2.3 Blijvend betrokken

Na de beleidskeuze blijft gemeente Laren actief de voortgang van de projecten volgen. Indien nodig zal zij haar eerdere beleidskeuze heroverwegen en een andere grondbeleidsstrategie inzetten met het daarbij behorende instrument uit de gereedschapskist.

2 Vigerend Grondbeleid

De gemeente Laren hanteert vanaf 2008 "Situationeel Grondbeleid". Dat wil zeggen: afhankelijk van de ontwikkeling is gekozen voor een actief, passief of faciliterend grondbeleid. In de praktijk wordt alleen een actieve grondpolitiek gevoerd wanneer het gaat om een dringend gewenste opgave. Opgaven die gewenst zijn zal de gemeente stimuleren en faciliteren maar niet actief realiseren. Samengevat kan het grondbeleid van Laren als volgt worden omschreven:

Laren voert een faciliterend grondbeleid, tenzij er een dringend gewenste opgave bestaat, in dat geval wordt een actief grondbeleid toegepast.

3 Uitgangspunten grondbeleid 2020-2024

3.1 Algemeen uitgangspunt

Grondbeleid is niet nieuw voor de gemeente Laren.

Er is weinig ontwikkelruimte beschikbaar binnen de gemeente Laren. Meestal gaat het om herontwikkeling van bestaand vastgoed, zoals de voormalige Rabobank.

Een relatief groot project betreft de herontwikkeling van het voormalige defensie terrein Crailo, wat in samenwerking met omringende gemeenten wordt uitgevoerd.

Dit sluit goed aan bij het algemene beeld voor gemeente Laren: als de gemeente geen of te weinig gronden kan aankopen, wordt er met marktpartijen samengewerkt aan de gebiedsopgaven.

De manier van werken uit verleden zal ook voor toekomstige gebiedsopgaven worden toegepast.

Hierbij wordt goed rekenschap gegeven aan de risico's voor de gemeentebegroting, maar ook voor risico's voor de te realiseren beleidsdoelen.

De werkwijze voor de organisatie is erop gericht om het te voeren grondbeleid, ondersteunend te laten zijn aan deze vraagstukken.

3.2 Coalitieakkoord Laren 2018-2022

In het coalitieakkoord 2018-2022 "Zelfstandig & kwalitatief: dichtbij de burger", staat beschreven op welke wijze de gemeente Blaricum zich wil ontwikkelen in het belang van de inwoners.

Laren biedt de beste mix van wonen, werken, winkelen, onderwijs, zorg, veiligheid, cultuur, rust en ruimte. En staat daarmee te boek als de beste gemeente van Nederland.

Laren staat voor kleinschaligheid, geborgd in een traditie. Van wat Larense families de afgelopen decennia met elkaar hebben opgebouwd. Wij zijn verbonden met elkaar, zorgzaam en het bestuur staat dichtbij de mensen. Het dorp heeft kwaliteit, is cultuurbewust en sportief, aantrekkelijk qua winkelaanbod, zeer bestuur krachtig en financieel kerngezond.

Laren is een van nature actieve gemeenschap en kent vele particuliere initiatieven. Er is aandacht voor de behoefte van alle geledingen in het dorp. Op het gebied van volkshuisvesting heeft sociale woningbouw speciale aandacht. Voor bestaande bouwwerken geldt in algemene zin dat terughoudend zal worden omgegaan met het wijzigen van vigerend bestemmingsplannen. Eerste prioriteit is het behoud van de beeldkwaliteit van het dorp. Door middel van keuzenota's zullen grote (bouw)projecten met de raad worden besproken, waarbij de keuze tussen herbestemmen en nieuwbouw uitdrukkelijk aan de orde moet komen. Aan de hand hiervan zal de raad de kaders vaststellen voor de te ontwikkelen plannen.

3.3 Consequenties Nota Grondbeleid 2021-2031

De in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk genoemde beleidsdoelstellingen kunnen gevolgen hebben op de investeringsprogramma's en locaties die worden ontwikkeld met een ruimtelijke component. Hierbij kan het gemeentelijke grondbeleid van toepassing zijn, als gemeente Laren daarbij een rol heeft. Dat kan ook een rol betreffen die het gevolg is van de regionale inspanningen op de genoemde beleidsontwikkelingen.

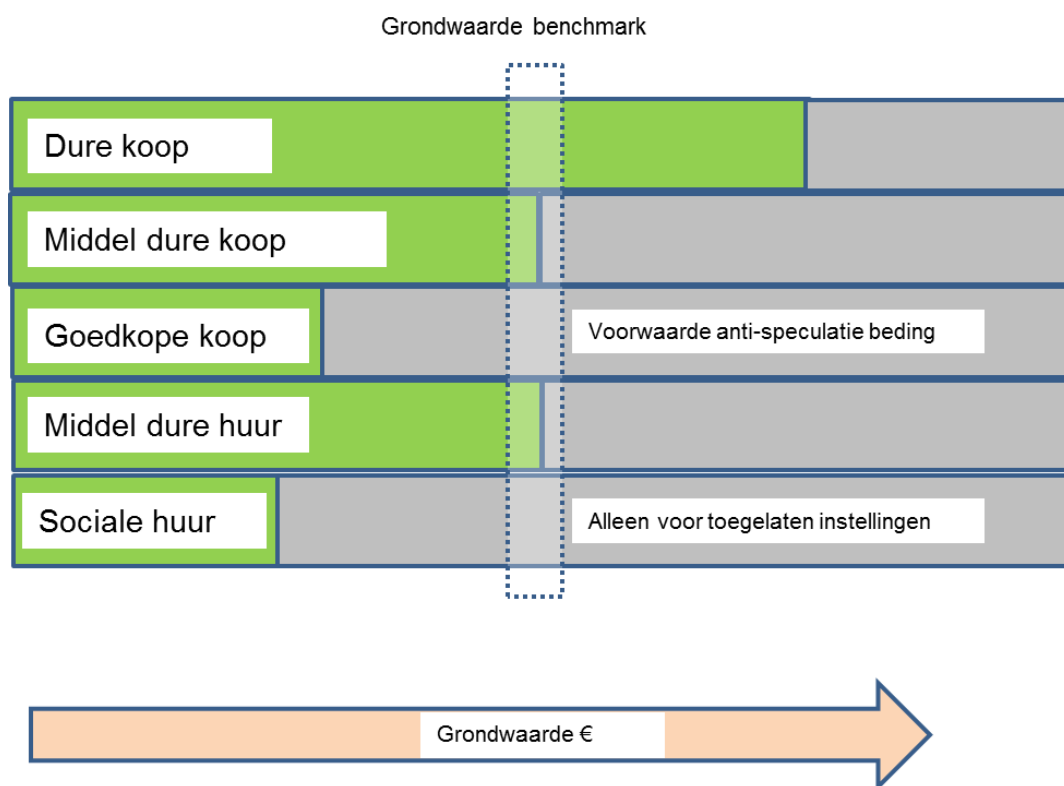
Daarnaast zal bij iedere situatie of initiatief een startdocument worden ontwikkeld waarbij meerdere criteria worden beoordeeld.

Zo is de betrokkenheid van gemeente afhankelijk van de gemeentelijke of maatschappelijke belangen

die met het initiatief kunnen worden gerealiseerd. Dit zal met name van belang zijn bij grondvererving

Bij grondverkoop door gemeente is de gemeente al in de zogenaamde "lead" voor de gebiedsontwikkeling.

Hierbij kunnen overwegingen worden gemaakt met betrekking tot de grondprijs. De benchmarkwaarde betreft de gemiddelde grondwaarde op basis van vergelijking met andere projecten binnen de regio. Per woningtype wordt dan de reële marktwaarde gehanteerd. Die kan hoger of lager liggen dan de gemiddelde benchmarkwaarde. Een lagere grondwaarde zal in de praktijk alleen voorkomen bij sociale huurwoningen en bij goedkope koopwoningen. Aan beide woningtypen zijn dan aanvullende voorwaarden gekoppeld, vanwege hun specifieke doelgroep en niet iedereen kan deze woonvorm ontwikkelen met de bijzondere en lagere grondwaarde. Marktpartijen mogen altijd goedkopere woningtypen realiseren waarbij de reguliere vrije sector grondwaarde wordt gehanteerd, maar zullen dat vanwege hun streven naar winst niet zo snel overwegen, of er moeten andere belangen mee worden gerealiseerd die ook in het voordeel zijn van de marktpartij.



Afbeelding 2: verhouding woningtype in relatie tot grondwaarde

4 Grondbeleid in het duale stelsel

4.1 Algemeen

De gemeenteraad stelt de beleidskaders vast en het college voert het beleid uit binnen deze kaders. De raad controleert achteraf of de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Wie	taak	instrument
gemeenteraad	kaders stellen	nota Grondbeleid
college van B&W	uitvoeren	grondexploitaties
		Nota grondprijzenbeleid
		aankopen
		sluiten overeenkomst
		grondprijzen vaststellen
		etc.

Afbeelding 3: Schematische verdeling taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van B&W, uitvoering Grondbeleid Laren

4.2 De gemeenteraad

De gemeenteraad geeft de kaders van het te voeren grondbeleid aan. Dat doet hij door het vaststellen van kaderstellende nota's zoals deze Nota Grondbeleid. Door de vaststelling van de gemeentelijke begroting stemt hij in met het voorgenomen beleid van het college zoals dat is verwoord in de verplichte paragraaf grondbeleid van de gemeentebegroting en verder tot uitdrukking komt in de bijlagen bij de gemeentebegroting. Achteraf keurt hij op vergelijkbare wijze het gevoerde grondbeleid van het college goed door in te stemmen met de jaarrekening (en bijlagen).

Onderstaand overzicht beschrijft de door de gemeenteraad vast te stellen nota's en begrotingen.

beleidsdocument	wanneer	inhoud
ruimtelijke kaders (Omgevingsvisie Omgevingsplan Bestemmingsplan)	continu	ruimtelijke ontwikkelingen en invullingen
vaststellen Nota Grondbeleid	1 per 10 jaar	vaststellen diverse beleidskaders
vaststellen startbesluit nieuwe grondexploitaties	incidenteel	raad verleent goedkeuring om project te starten, incl voorbereidingskredieten
actualisaties grondexploitaties	1 per jaar	aanpassingen aan reguliere ontwikkelingen en boekwaarde
herziening grondexploitaties	incidenteel	bij ingrijpende tussentijdse beleidswijziging
vaststellen programmabegroting	1 per jaar	vaststelling ruimtelijke prioriteiten en budgetten
vaststelling bestuursrapportage	minimaal 1 per jaar	verantwoording door college zonodig bijsturen
vaststelling programmarekening	1 per jaar	beoordeling resultaten zonodig leidend tot bijsturing volgend jaar

Afbeelding 4 : Planning en Control cyclus Grondbeleid ten behoeve uitvoering Budgetrecht gemeenteraad

4.3 Het college van Burgemeester en Wethouders

Het college brengt aan de raad een voorstel uit voor het te voeren grondbeleid en voert het vastgestelde grondbeleid uit binnen de door de raad vastgestelde kaders. Het college is door de gemeenteraad gemachtigd tot de uitgifte van terreinen en tot aankoop van gronden en opstallen op basis van de uitgangspunten van de Nota Grondbeleid 2021-2031.

4.4 Verdeling verantwoordelijkheden Gemeenteraad en College

wat	gemeenteraad (strategisch niveau)	college van B&W (tactisch niveau)
beleidskaders	coalitieakkoord	sturing ruimtelijk beleid
	Nota Grondbeleid	
	Financiële verordening	
	Kwalitatieve randvoorwaarden	
Financien	begroting	productbegroting
	jaarrekening	productrekening
	resultaatbestemming	diverse normeringen
	nota Grondexploitaties	budgetverstrekking aan organisatie
rappoportages	bestuursrapportage	voortgangsrapportage
grondexploitaties	grondexploitatie berekening	beheerregels grondbedrijf
		kaders projectmatig werken
samenwerking	besluit tot deelname PPS of andere samenwerkingsvormen	aangaan van principe overeenkomsten
verwerving en beheer	beschikbaarstellen krediet	voorkeursrecht vestigen
	vestigen Voorkeursrecht	strategische aankopen
	Onteigening	
bouw- en woonrijpmaken	ruimtelijke kaders	aanbestedingsbeleid
	kwaliteitseisen	aanbestedingen
uitgifte	kaveluitgifte beleid	uitgifte voorwaarden
	grondprijsbeleid	selectie en toewijzing
		vaststellen grondprijzen
kostenverhaal	kaders en keuzes	anterieure overeenkomst
	vaststellen exploitatieplan	posterieure overeenkomst

Afbeelding 5: Verdeling taken en verantwoordelijkheden gemeenteraad en college van B&W

5 Instrumenten en juridische elementen actief grondbeleid

5.1 Inleiding

Bij de start van een initiatief zal veelal worden gewerkt met het ontwikkelen van een startdocument. Dat startdocument wordt ontwikkeld op basis van de werkwijze projectmatig werken. Er is dan een bestuurlijke opdrachtgever, een ambtelijke opdrachtgever en een ambtelijke opdrachtnemer. Bij de opdrachtformulering zullen een aantal vragen worden geformuleerd, waarop antwoord wordt gevraagd.

Als uit de beantwoording van de vragen rondom het te voeren grondbeleid blijkt dat gemeente een actieve rol oppakt, is grondverwerving in een zo vroeg mogelijk stadium, gewenst.

Vanuit de eigendomspositie ontstaat de mogelijkheid om actief sturing te geven aan de door de raad vastgestelde beleidsthema's of andere ruimtelijke ambities waarbij gemeente Laren de regie wil voeren.

Door vroegtijdige grondverwerving is het mogelijk een strategische grondposities te verkrijgen, waarmee de gewenste regie kan worden uitgeoefend.

De gemeente kan dan drie instrumenten inzetten om (als daarvan sprake is op basis van de ontwikkelde visie) haar noodzakelijke grondaankopen te realiseren:

- Actieve, anticiperende en strategische grondaankopen (minnelijke verwerving)
- Wet Voorkeursrecht Gemeenten
- Onteigening

Tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt een voorkeursrecht gevestigd op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten en wordt een onteigeningsprocedure gevoerd op basis van de onteigeningswet. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet vormt de Omgevingswet de juridische grondslag voor de toepassing van deze beide instrumenten.

5.2 Grondverwerving

5.2.1 Minnelijke verwerving

Bij voorkeur wordt de grond met eventuele opstallen en andere rechten, door gemeente Laren op minnelijk basis verworven. Zonder inzet van publieke instrumenten probeert de gemeente, de benodigde grond in het bezit te krijgen tegen marktconforme condities.

Reguliere grondverwerving wordt gedaan binnen het kader van een vooraf door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie of een vooraf door de gemeenteraad vastgesteld krediet.

Als grondaankoop in het kader van een ruimtelijke ambitie wordt gedaan is er vaak sprake van gronden die bij meerdere eigenaren in bezit zijn. Veelal zal dan een planmatige aanpak nodig zijn om een goede marktwerking te houden en geen concurrentie op de grondmarkt te veroorzaken. (met een prijsopdrijvend effect).

De uitvoering ligt bij het college van B&W. Voordat wordt overgegaan tot actieve verwerving wordt er een startdocument ontwikkeld in de vorm van een Aankoopstrategieplan. Dit Aankoopstrategieplan bestaat uit meerdere onderwerpen:

- De prijs die de gemeente bereid is te betalen, alsmede een scan van de totale kosten voor het verwerven;
- Welk (tijdelijk) beheer wordt toegepast in de fase tussen verweving en planrealisatie
- Het moment waarop wordt verworven, hoe dicht bij een ontwikkeling hoe duurder de gronden;
- De risico's die gepaard gaan met de verwerving en de beheersmaatregelen;
- De gevolgen van de verwerving voor de financiële posities van de gemeente.

5.2.2 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten geeft de gemeente de mogelijkheid om af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen vrijwillige verkoop van de grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden. De gemeente en de eigenaar moeten het vervolgens eens worden over

de koopprijs. Het gaat om gebieden waar de gemeente een actieve grondpolitiek wenst te voeren en geen inmenging van derden wenst te hebben of bij een ontwikkeling in de toekomst die ook voor derden commercieel interessant kan zijn

Het vestigen van een voorkeursrecht dient weloverwogen plaats te vinden. Als reden hiervoor geldt dat aan het vestigen procedures en termijnen zijn verbonden en er ook sprake kan zijn van een "prijsverhogend effect" van de gronden, vanwege een toegenomen verwachtingswaarde.

Het inzetten van het instrument vraagt om dan ook om een gedegen juridische, financiële en planologische risicoanalyse om inzichtelijk te maken of het inzetten van voorkeursrechten realistisch en haalbaar is.

Inzet van het instrument voorkeursrecht maakt onderdeel uit van de gereedschapskist van gemeente Laren en kan daarom worden ingezet, voorafgaande aan de planvorming voor de realisatie van een nieuwe ontwikkeling.

De inzet van het instrument kan ook bij een grondstrategie "samenwerken" of "stimuleren". Strikt genomen is er dan sprake van inmenging van één of meer derden. Wordt er dan grond aangeboden dan kan de gemeente de grond doorleveren naar de samenwerkingspartner. Ook kan er voor worden gekozen voor een ontheffing van de aanbiedingsplicht als de aanbieder het aan de samenwerkingspartner van de gemeente verkoopt.

Onderdeel van de besluitvorming omtrent de inzet van voorkeursrechten is een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

Evaluatie

Een te gemakkelijke toepassing van de Wvg is niet gewenst omdat niet voor elke gewenste ontwikkeling het een geschikt instrument is. Het is met name daar geschikt waarin het publiek belang vergt dat de gemeente actief optreedt. Ontwikkelaars zien in iedere vestiging van het voorkeursrecht een kans. Er wordt al snel een hoge prijs gekoppeld aan dit voorkeursrecht.

Uitwerking college van B&W

Het College kan een voorbescherming opleggen met een werkingsduur van drie maanden. Binnen deze drie maanden moet de Raad dit bekrachtigen en heeft dit besluit een maximale werkingsduur van drie jaar. Binnen deze drie jaar moet er of een structuurvisie, projectbesluit of een bestemmingsplan door de Raad worden vastgesteld.

5.2.3 Onteigening

Het instrument onteigening gebruikt de gemeente als een tweésporenbeleid. Enerzijds als middel om de gronden (dwingend) te verwerven/overdracht aan derden te voorkomen en anderzijds als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond.

Onteigening zal eerst worden ingezet indien de gemeente voldoende pogingen heeft gedaan om de gronden minnelijk te verwerven en het bereiken van overeenstemming niet mogelijk is. De gemeente zet het instrument vroegtijdig "administratief" in en gebruikt deze niet (alleen) als een "laatste middel". De inzet van onteigening dient gebaseerd te zijn op de tijdsplanning van de planvorming. Zodoende kan direct worden geschakeld met de vervolgstap, namelijk de start van de administratieve procedure, op het moment dat blijkt dat geen overeenstemming mogelijk lijkt of nog niet is bereikt. Voordeel hiervan is dat tijdverlies in de planontwikkeling tot een minimum beperkt blijft.

Een onteigeningsprocedure is omgeven door veel procedures en richtlijnen, zorgvuldigheid hierin is geboden. Net als bij het inzetten van de Wvg, is het besluit om het onteigeningsinstrument in te zetten onderbouwd met een risicoanalyse waarin minimaal wordt ingegaan op de juridische, financiële en planologische aspecten.

Uitwerking college

Bij bestemmingsplanonteigening (titel IV in het kader van de nu nog geldende onteigeningswet) bereidt het College de onteigening voor. De Raad neemt het besluit, waarna de Kroon de percelen ter onteigening aanwijst. In geval van onteigening voor infrastructuur (titel II) besluit het College en vraagt het College goedkeuring aan de Kroon.

Zodra de Omgevingswet en de Aanvullingswet Grondeigendom in werking is getreden zijn de daarin opgenomen processen van toepassing.

Voor meer informatie over de nieuwe werkwijze in het kader van de Omgevingswet en de daarin verwerkte Aanvullingswet Grondeigendom, wordt verwezen naar hoofdstuk 9 van deze bijlage.

5.3 Beheer

Het ontwikkelproces van een bestemmingsplan kent vaak een betrekkelijk omvangrijk tijdspad vanaf idee-fase tot en met het gereedkomen van de bebouwing. Binnen dat tijdspad is optimaal beheer van gemeentelijke eigendommen binnen zowel uitleg- als inbreidingsgebieden, noodzakelijk voor de financiële beheersbaarheid. Het beheer van het gemeentelijk eigendom is gericht op opbrengsten optimalisatie. Hiermee wordt het jaarlijks ten laste van de algemene reserve te boeken verlies op het tijdelijke beheer beperkt.

5.3.1 Tijdelijk beheer

Het tijdelijk beheer van onroerende zaken is onderdeel van de cyclus van actief grondbeleid door de gemeente. Primair doel van het beheer van onroerende zaken in exploitatiegebieden blijft de directe beschikbaarheid op het moment dat het gebied in exploitatie genomen wordt maar ook het voorkomen van vandalisme, overlast en (bodem)vervuiling. Het beheer heeft een tijdelijk karakter. Het beheer bestaat uit het opstellen en bewaken van tijdelijke verhuur- of pachtcontracten, inschakelen van een vastgoedbeschermer, het onderhoud aan het onroerend goed en de bewaking van de kosten voor tijdelijk beheer. Onder tijdelijk beheer vallen ook de zogenaamde compensatiegronden. Het kunnen beschikken over deze gronden is nodig voor hervestiging of verplaatsing van agrarische bedrijven ten dienste van de realisatie van uitleggebieden. Het tijdelijk beheer kan zowel betrekking hebben op agrarisch onroerend goed als op niet-agrarisch onroerend goed, bebouwd of onbebouwd.

5.3.2 Permanent beheer

Een onroerende zaak wordt permanent in beheer genomen wanneer de gemeente duidelijk de intentie heeft de onroerende zaak structureel in eigendom te houden voor de handhaving van een (openbare) functie, omdat de gemeente deze zelf in gebruik heeft dan wel omwille van de cultuurhistorische waarde. Het permanente beheer is gericht op duurzame instandhouding van onroerende zaken van de gemeente onder gebruikmaking van daarop toegespitste juridische instrumenten. In de positie van eigenaar kan de gemeente actief bijdragen en sturend optreden in het gebruik van de onroerende zaken. Voor het permanente beheer beschikt de gemeente over de volgende instrumenten:

- pacht;
- huur en verhuur; ingebruikgeving;
- erfpacht/opstalrecht/erfdienstbaarheid.

De keuze van het meest geschikte instrument hangt sterk af van de aard en functie van de betreffende onroerende zaak. Voor deze onroerende zaken is team Openbaar Gebied de beheerder. De gronden en vastgoedobjecten maken geen deel uit van een actieve grondexploitatie, maar maken deel uit van de Vaste Materiele Activa van de gemeente.

5.4 Gronduitgifte

5.4.1 Inleiding

Wanneer de gemeente op basis van de gekozen strategie voor een te realiseren beleidsthema beschikt over uitgeefbare bouwgrond kan deze bouwgrond verkocht worden.

Hiermee worden inkomsten gerealiseerd die nodig zijn voor de te maken onkosten voor bouw- en woonrijpmaken en de te maken planontwikkelingskosten. Daarbij kunnen aanvullende eisen en condities worden gesteld aan de kavelkopers. Te denken valt daarbij aan: het tijdstip en de wijze waarop de bouw kavels moeten worden bebouwd. Dat kan gaan over de functie, kwaliteit, type en/of prijsklasse woningen, etc. Aanvullend op de publiekrechtelijke mogelijkheden (bestemmingsplan, beeldkwaliteit) kan de gemeente ook privaatrechtelijke bepalingen en condities hierover opnemen.

In dit hoofdstuk zal nader ingegaan worden op:

- Gronduitgiftebeleid en uitgifte-instrumenten
- Grondprijsbeleid
- Gronduitgiftevoorwaarden

5.4.2 Gronduitgiftebeleid en uitgifte-instrumenten

In de Nota Grondbeleid uit 2008 is verwoord dat uitgifte in verschillende vormen kan plaatsvinden, namelijk erfpacht, pacht of eigendomsoverdracht. Dit uitgangspunt blijft onveranderd.

In de gemeente Laren is eigendomsoverdracht de meest voorkomende vorm.

Slechts in enkele gevallen wordt grond in de vorm van recht van erfpacht of pacht uitgegeven.

Evaluatie

De uitgifte-instrumenten die in de gemeente Laren toegepast worden zijn:

- Verkoop (uitgifte in eigendom)
- Uitgifte in erfpacht
- Pacht

Beleid 2020-2024

In de gemeente Laren is in beginsel sprake van alle vormen van uitgifte, maar gronduitgifte middels verkoop geniet de voorkeur boven andere genoemde vormen van gronduitgifte. Erfpacht en recht van opstal zal in incidentele gevallen, worden gebruikt als gronduitgifte-instrument. Grond wordt in erfpacht uitgegeven als dat vanuit het strategische belang van de gemeente noodzakelijk is. Indien geen strategisch belang van de gemeente in het geding is kunnen lopende erfpachtcontracten worden beëindigd en het volle eigendom door koop worden verkregen.

5.4.3 Uitwerking College

Het College is belast met het uitvoeren van het vastgestelde beleid. Jaarlijks legt het College verantwoording af en zijn de financiële resultaten zichtbaar in de jaarrekening.

5.5 Gronduitgifte voorwaarden

Bij uitgifte van grond zijn uitgiftevoorwaarden van de gemeente van toepassing. Deze worden per situatie vastgesteld. Aanleiding is dat in gemeente Laren, maatwerkoplossingen nodig zijn om de gewenste borging van de te realiseren kwaliteiten te borgen..

Beleid 2020-2024

De algemene gronduitgifte voorwaarden voor de uitgifte van gronden worden toegepast in te sluiten verkoopovereenkomsten.

Uitwerking College

OP momenten dat het College is belast met de gronduitgifte, worden gronduitgifte voorwaarden opgenomen in de ter zake op te stellen verkoopovereenkomst.

5.6 Grondprijsbeleid

Voor het bepalen van de hoogte van de bouwgrondprijs hanteert de gemeente Laren marktconforme prijzen. Hierdoor ontvangt de gemeente een reële marktprijs.

Voor het bepalen van de hoogte van de (marktconforme) grondprijzen worden de hieronder genoemde methodieken gehanteerd:

5.6.1 Vaste grondprijs

Hierbij wordt een vast bedrag per m² bouwgrond of kavel gerekend. Indien gewenst kunnen verschillende m²-prijzen gehanteerd worden bij verschillende prijscategorieën, locaties of kavelgroottes.

5.6.2 Kostprijsmethode

Bij deze methode van grondprijsberekening worden alle kosten die de gemeente maakt als basis gehanteerd voor het bepalen van de grondprijs. Met name moet hierbij worden gedacht aan de kosten van grondverwerving en de kosten van bouw en woonrijp maken. Omdat deze bijna nooit een goede afspiegeling is van de marktconforme prijs (er kan sprake zijn dat de waarde te hoog is of juist te laag), wordt deze methode in beginsel niet gehanteerd.

5.6.3 Comparatieve methode

De waarde van de grond wordt bij deze methode ingeschat op een zo reëel mogelijke marktwaarde. Op basis van vergelijkbare objecten, waarvan een transactieprijs bekend is, wordt de prijs bepaald. Hierbij is het gewenst zorgvuldig te analyseren wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen waarderingsobjecten en referentieobjecten.

5.6.4 Residuele grondwaardemethode

De grondwaarde wordt afgeleid van de opbrengsten en kosten van de bestemming die wordt gerealiseerd. De residuele waarde is het verschil tussen de commerciële verkoop- of beleggingswaarde van het op de grond te realiseren vastgoed en de bouw- en bijkomende kosten.

5.6.5 Grondquote

De grondprijs wordt vastgesteld, als percentage van de von-prijs, waarbij aan de vaststelling van de quote veelal een berekening van de residuele waarde ten grondslag ligt. Dit percentage, kan variëren naarmate de von-prijs stijgt.

Evaluatie

Op basis van de Wro is een vastgesteld grondprijsbeleid in het kader van een exploitatieplan noodzakelijk voor het kunnen bepalen van het opbrengstenniveau van locaties en de wijze waarop "binnenplanse" verevening plaatsvindt.

Beleid 2020-2024

Op moment dat gemeente Laren bouwgrond uitgeeft geschiedt dat tegen marktconforme grondprijzen gebaseerd op de functie van de uit te geven bouwgronden.

De uitgifte van snippergroen is opgenomen in paragraaf 5.8 van deze nota. Op basis hiervan worden percelen die worden aangemerkt als snippergroen verkocht of verhuurd.

Uitwerking College

- De gemeenteraad stelt op basis van de Nota Grondbeleid de uitgangspunten vast voor het bepalen van de grondprijs, zoals verkoop tegen reële marktwaarde.
- Het college is belast met het uitvoeren van het vastgestelde beleid.
- Jaarlijks worden de grondprijzen door het college vastgesteld.

5.7 Erfpacht

De waarde van de van de in erfpacht uit te geven gronden wordt door een onafhankelijke registertaxateur bepaald op de waarde in het economisch verkeer. De canon voor de 1e uitgifte van het erfpachtrecht wordt bepaald op een percentage van de waarde in het economisch verkeer van de in erfpacht uit te geven gronden.

Het percentage dat wordt toegepast bij de 1e uitgifte in erfpacht betreft het gemiddelde van de rentetarieven van 20-jarige leningen door de gemeente bij de BNG jaargemiddelde jaar voorafgaande van uitgifte (nu 0,84%) en de tarieven voor leningen zonder NHG-garantie met hypothecaire zekerheid 5-10 jaar rentevast jaargemiddelde jaar voorafgaande van uitgifte (nu: 2,38%).

Om minimaal kosten dekkend te zijn voor de gemeente, rekening houdend met financieringslasten, ambtelijke kosten, etc wordt hierop een opslag gehanteerd van 1,5%.

De erfpachtcanon wordt jaarlijks geïndexeerd met een index (CPI alle huishoudens 2015=100).

De canon wordt in beginsel ééns in de 5 jaar herzien in overeenstemming met de uitgangspunten die bij de uitgifte worden gehanteerd. Dat betekent dat eenmaal in de 5 jaar zowel wordt gekeken naar de waarde in het economische verkeer alsmede of het toegepaste percentage nog correct is.

6 Instrumenten en juridische elementen bij Stimuleren en Samenwerking

6.1 Inleiding

Voor alle vormen van grondbeleid maar in het bijzonder bij facilitair grondbeleid gericht op samenwerking of stimuleren, kiest de gemeente voor samenwerking met private partijen.

Samenwerking kan voor gemeente interessant zijn vanwege risicospreiding, planoptimalisatie, kennis marktpartijen en vergroting van de slagvaardigheid (vrijwillige samenwerking).

Samenwerking is realiseerbaar als alle betrokkenen een gezamenlijk gedeelde ambitie hebben voor het te ontwikkelen gebied.

6.2 Overwegingen samenwerking

Per project zal de gemeente moeten nagaan of PPS (Publiek-Private Samenwerking) een reële optie is en of deze wijze van samenwerken meerwaarde aan het project kan toevoegen. Daarbij spelen de volgende aandachtspunten een rol:

- Is er sprake van heldere en gemeenschappelijke doelstellingen bij de gemeente en private partijen?
- Is er een politiek draagvlak?
- Heeft de gemeente geld (publieke middelen) beschikbaar voor realisatie?
- Is er uitzicht op meerwaarde en efficiencywinst als het project in samenwerking met private partijen wordt uitgevoerd?
- Is er sprake van overdraagbaarheid van risico's naar de private sector?
- Is er grondpositie en/of concrete interesse bij private partijen?
- In welk stadium verkeert het project, en zijn projectdoelen en –contouren voldoende duidelijk?

Per project moet tevens worden bekeken wat de meest geschikte samenwerkingsvorm is en welke afspraken daaraan ten grondslag moeten liggen.

De taken, verantwoordelijkheden en risico's kunnen op allerlei verschillende manieren worden verdeeld tussen de betrokken partijen. Per PPS-project zal moeten worden vastgelegd wat de inbreng van iedere partij is. Uitgangspunt daarbij is altijd dat elke partij datgene inbrengt waar hij het beste in is, zodat maximaal geprofiteerd wordt van elkaars deskundigheid. De inbreng van de gemeente zal vooral vanuit haar publieke rol/taak bestaan.

6.3 Tweesporen bij faciliterend grondbeleid

Daar waar bij een gemeentelijke grondexploitatie de kosten die de gemeente maakt worden vergoed door de uitgifte van grond is dat bij faciliterend grondbeleid niet het geval. De gemeente is volgens de grondexploitatiewet (afdeling 6.4 Wro) wel verplicht tot het verhalen van kosten indien sprake is van

een bouwplan (in de zin van 6.21 Bro), tenzij kostenverhaal op een andere manier is verzekerd. Voor een goed begrip: het gaat volgens deze wet niet (alleen) om gemeentelijke kosten, maar om de grondexploitatiekosten van de eigenaren/exploitanten plus de specifieke kosten die de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol maakt. Al die kosten worden ondergebracht in één 'pot' (op basis van de fictie dat de gemeente de hele exploitatie voert). Vanuit die pot krijgen eigenaren/exploitanten op de bruto-exploitatiebijdrage hun kosten van inbrengwaarden en van het bouwrijp maken van hun gronden vergoed. Op die wijze worden kosten binnenplans verevend en bewerkt de kostenverhaalsregeling met de kostenomslag een herverdeling. De kostenomslag vindt plaats naar rato van de verschillen in opbrengstpotentie van de gronden.

Daarbij zijn twee 'sporen' te onderscheiden:

- Een privaatrechtelijke (anterieure) kostenverhaalovereenkomst die partijen onderling met elkaar sluiten voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan of een posterieure overeenkomst welke gebaseerd is op het vooraf vastgestelde exploitatieplan.
- Publiekrechtelijk kostenverhaal via het exploitatieplan.

6.3.1 Overeenkomsten, het privaatrechtelijk spoor

Het heeft de voorkeur (ook door de wetgever uitgesproken) om afspraken over het kostenverhaal bij voorkeur via het privaatrechtelijke spoor en dus zonder een exploitatieplan te maken.

Partijen hebben hierbij contractvrijheid en zijn dus niet gebonden aan bijvoorbeeld de criteria van Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid.

Anterieure overeenkomst	Exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.	Exploitatieplan wordt vastgesteld tegelijk met het vaststellen van het bestemmingsplan.	Kostenverhaal mogelijk met wederzijdse overeenstemming.
Anterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand vóór het moment van vaststelling van nieuwe bestemmingsplan	Exploitatieplan bevat dwingende regels met betrekking tot door derden te betalen exploitatiebijdragen en/of eisen met betrekking tot regie op de derden-ontwikkelingen.	Posterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand na het moment van vaststelling nieuw bestemmingsplan in combinatie met exploitatieplan.
Veel vrijheid voor partijen in maken van afspraken.		Afspraken tussen partijen moeten blijven binnen het kader van het in dat geval (inmiddels) ook vastgestelde exploitatieplan.

Afbeelding 6: Overzicht verschillende contract vormen bij samenwerking en Stimuleren

Voor het bepalen van de hoogte van de minimaal verhaalbare kosten (in het kader van de onderhandelingen) vormt de uitkomst van het exploitatieplan het referentiekader. Daarom worden in een vroeg stadium indicatieve exploitatieplanberekeningen gemaakt door de planeconoom. De kostensoortenlijst uit art. 6.2.3 t/m 6.2.5 Bro bepaalt welke kosten kunnen worden verhaald. Voor het bepalen van de te verhalen gemeentelijke apparaatskosten is een ministeriële regeling opgesteld. Hierbij hoort ook een plankostenscan (excel-model) waarmee de verhaalbare plankosten kunnen worden berekend. De gemeente zal deze plankostenscan waar nodig hanteren.

In het geval dat er met de private partij(en) geen privaatrechtelijke overeenkomst(en) (lees: exploitatieovereenkomst) wordt/worden gesloten, dan biedt het instrument exploitatieplan de basis om (bij de vergunning) kosten te verhalen en/of de mogelijkheid alsnog die kwaliteitseisen te stellen die nodig zijn. Het exploitatieplan fungeert daarbij als een 'stok achter de deur' bij de onderhandelingen over een te sluiten exploitatieovereenkomst.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst kan in beginsel alleen indien en voor zover met het sluiten van de anterieure overeenkomsten minimaal:

- Het kostenverhaal voor de ontwikkeling is verzekerd, alsmede de wijze waarop deze worden verhaald;
- Afspraken zijn gemaakt over bovenwijkse voorzieningen;
- Afspraken zijn gemaakt over de fasering, het tijdvak, locatie-eisen zoals eisen voor sociale woningbouw, voor zover nodig.

6.3.2 Exploitatieplan, het publiekrechtelijke spoor

Indien geen overeenstemming kan worden bereikt over de het kostenverhaal met de eigenaren binnen het plangebied is de gemeente verplicht een exploitatieplan op te stellen, tenzij aan de volgende (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

- Kostenverhaal is anderszins verzekerd.
- Het bepalen van een tijdspad en/of fasering is niet noodzakelijk
- Het stellen van regels en (kwaliteits)eisen ten aanzien van de aanleg van nutsvoorzieningen het bouw- en woonrijp maken en woningcategorieën is niet noodzakelijk.

Als aan deze voorwaarden wordt voldaan en de raad besluit geen exploitatieplan vast te stellen, moet expliciet in het besluit worden opgenomen dat geen verplichting bestaat tot het vaststellen van een exploitatieplan.

6.3.3 Werking exploitatieplan

De exploitatieplanberekening gaat, zoals gezegd, uit van de fictie dat de gemeente de grondexploitatie uitvoert (dus grond aankoopt, bouwrijp maakt, de grond uitgeeft en de openbare ruimte aanlegt).

Vervolgens worden de kosten toegerekend aan de opbrengsten van het plan, waarbij het draagkrachtprincipe geldt: aan de planonderdelen die het meest rendabel zijn (bijvoorbeeld de plandelen met veel vrije sector woningen) worden relatief de meeste kosten toegerekend. Aan de minst rendabele delen (zoals sociale woningbouw) worden relatief minder kosten toegerekend. De rendabele delen zorgen er feitelijk voor dat ook de onrendabele delen worden ontwikkeld. Dit wordt ook wel aangeduid als binnenplanse verevening.

Om te voorkomen dat tekorten van de exploitatie worden afgewenteld op de grondeigenaren, kunnen de kosten maximaal tot de hoogte van de opbrengsten worden verhaald. Indien sprake is van een tekort, dan bestaat de mogelijkheid dat de gemeente overeenstemming bereikt met een private partij over een te verstrekken bijdrage in het tekort en een volledige vergoeding van de ambtelijke kosten. Indien deze (alternatieve) mogelijkheden zich niet voordoen dan zal het gemeentebestuur geen medewerking verlenen aan de planologische maatregel, omdat het bestemmingsplan financieel niet uitvoerbaar is voor de gemeente tenzij het bestuur om redenen van algemeen belang bereid is het tekort voor gemeentelijke rekening te nemen.

De gemeente kan aan de hand van het exploitatieplan sturing geven aan de wijze waarop de locatie wordt gerealiseerd. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het exploitatieplan dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Het exploitatieplan dient jaarlijks te worden herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.

6.3.4 Inhoud exploitatieplan

Het exploitatieplan bevat een aantal (bij wet) verplichte onderdelen en een aantal facultatieve onderdelen.

Verplichte onderdelen:

- een kaart van het exploitatiegebied.
- een omschrijving van de werkzaamheden die moeten worden verricht voor respectievelijk het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte.
- een exploitatieopzet, opgezet conform de limitatieve kostensoortenlijst van het Bro.

Facultatieve onderdelen:

- een grondgebruikskaart.
- kwalitatieve eisen voor het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied.
- eisen voor een aantal woningbouwcategorieën, namelijk sociale woningbouw (sociale huur, geliberaliseerde woningen voor midden huur en sociale koop) en kavels voor particulier opdrachtgeverschap.

De gemeente kan aan de hand van het exploitatieplan sturing geven aan de wijze waarop de locatie wordt gerealiseerd. Indien een aanvraag om omgevingsvergunning in strijd is met het exploitatieplan

dient de omgevingsvergunning te worden geweigerd.

Het exploitatieplan moet jaarlijks worden herzien totdat de daarin voorziene werken zijn gerealiseerd.

6.3.5 Afrekening kostenverhaal

Het feitelijke kostenverhaal vindt plaats bij de verlening van de omgevingsvergunning. Aan de omgevingsvergunning wordt een voorschrift gekoppeld voor de betaling van de exploitatiebijdrage. Niet betaling van de exploitatiebijdrage kan leiden tot een bouwstop, vordering bij dwangbevel of zelfs intrekking van de omgevingsvergunning.

Het risico bestaat voor de gemeente dat indien geen aanvragen om omgevingsvergunningen worden ingediend er evenmin kostenverhaal kan plaatsvinden. Pas bij de verlening van de omgevingsvergunning zal namelijk het kostenverhaal plaatsvinden. Deze situatie kan zich voordoen indien bij tegenvallende marktomstandigheden initiatiefnemers van bouwplannen zullen afhaken en geen aanvraag om een omgevingsvergunning indienen.

6.3.6 Posterieure exploitatieovereenkomst

Het is ook mogelijk dat tussen gemeente en exploitant een overeenkomst wordt gesloten ná het vaststellen van het exploitatieplan. Dit wordt dan een posterieure overeenkomst genoemd. Hier is de contractvrijheid veel beperkter dan in een anterieure overeenkomst. Er mogen geen zaken worden afgesproken die afwijken van het exploitatieplan en ook geen zaken die de gemeente in het exploitatieplan had kunnen regelen, maar niet heeft gedaan.

6.3.7 Planschade

Onderdeel van een overeenkomst zal altijd het onderdeel planschade zijn.

Door planologische wijzigingen (zoals bestemmingsplanwijzigingen) kunnen omwonenden zogenaamde planschade lijden. Zaken in de omgeving van de belanghebbenden kunnen zodanig veranderen dat zij hierdoor benadeeld worden. Planschade is dus een aspect dat dient te worden meegewogen, met name bij herontwikkelings- en inbreidingsprojecten.

Planschadekosten worden, conform artikel 6.4a Wro, verhaald op de ontwikkelende partij. In het geval er sprake is van een gemeentelijke exploitatie, worden de kosten opgenomen in de grondexploitatie en opgenomen als onderdeel van de uitgifteprijs. Planschade kan ook worden opgenomen indien een exploitatieplan wordt opgesteld.

Het risico op planschade kan op voorhand inzichtelijk worden gemaakt door het opstellen van een planschaderisicoanalyse. Het resultaat en (eventuele) aanpassingen kunnen worden doorgevoerd in het plan ter voorkoming/vermindering van planschade.

De verantwoordelijkheid al dan niet een planschaderisicoanalyse op te stellen ligt bij de ontwikkelende partij. Door deze niet te laten maken neemt de initiatiefnemer dus ook een onvoorzien risico. Als de gemeente zelf initiatiefnemer is wordt alleen afgezien van een risicoanalyse als de financiële belangen evident lager zijn dan de kosten die gemaakt moeten worden voor een risicoanalyse.

6.3.8 Eindafrekening

Op grond van het bepaalde in artikel 6.20 Wro dient de gemeente na de vaststelling van een exploitatieplan binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen burgemeester en wethouders een afrekening van dat exploitatieplan vast te stellen.

Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.

Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende omgevingsvergunning, of diens rechtsopvolger.

Beleid 2020-2024

Voor elk nieuw op te starten project wordt een integrale ontwikkelingsstrategie opgesteld waarbij de vormen van eventuele samenwerking worden verkend en waarbij tevens de juridische houdbaarheid en toets aan Europese wet- en regelgeving vast onderdeel zijn. Uitgangspunt hierbij is dat na selectie van een marktpartij een intentieovereenkomst wordt gesloten die opgevolgd kan worden door een samenwerkingsovereenkomst in de vorm van bijvoorbeeld een anterieure-, posterieure-, of bouwclaimovereenkomst. In specifieke gevallen kan de gemeente besluiten tot het aangaan van een PPS.

Uitwerking college

Het College is in beginsel bevoegd tot het aangaan van overeenkomsten voor zover deze vallen binnen een door de Raad vastgestelde grondexploitatie.

7 Aanbesteding en Staatssteun

7.1 Inleiding

De Europese Unie heeft in haar verdrag VwEU opgenomen dat er gestreefd moet worden naar één Europese markt. Binnen die markt moet de concurrentiepositie van alle deelnemers aan die markt gelijkwaardig zijn. Alle activiteiten binnen de grondexploitatie, zoals de aanbesteding van werken en ook de prijsvorming van gronden moeten op de Europese regelgeving getoetst worden.

De afgelopen jaren is vooral door de jurisprudentie omtrent de landelijke, maar vooral de Europese wet- en regelgeving, duidelijk geworden dat gemeenten voor wat betreft het grondbeleid, bij aanbestedingen en staatssteun met name in samenwerkingsconstructies, te maken hebben met steeds complexer wordende richtlijnen en condities.

De Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij het grondbeleid dat overheden mogen voeren. Europa kent onder andere regelgeving op het gebied van staatssteun, aanbesteding en transparantie.

7.2 Aanbesteding

De gemeente is niet vrij om overheidsopdrachten te gunnen aan een opdrachtnemer naar eigen keuze. Deze vrijheid wordt beperkt door Europese regelgeving (Europese aanbestedingsrichtlijnen) en door nationale wetgeving.

De Aanbestedingswet is per 1 april 2013 in werking getreden

Deze wet moet meer ondernemers een eerlijke kans geven op een overheidsopdracht. De maatregelen uit de wet moeten leiden tot:

- meer toegang en kansen voor het midden- en kleinbedrijf;
- transparantie van inkoopbeleid van de overheid;
- effectiviteit;
- minder (administratieve) lasten voor ondernemers bij
- aanbestedingsprocedures;
- ruimte voor maatwerk voor aanbestedende diensten;
- bevordering innovatie;
- een meer uniforme aanbestedingspraktijk;
- een eenvoudigere afhandeling van klachten.

Een opdracht kan in percelen verdeeld worden. De opgetelde waarde van de individuele percelen bepaalt of een opdracht Europees moet worden aanbesteed. Door het verdelen van de opdracht in percelen, kunnen een of meerdere percelen van de Europese aanbestedingsplicht worden uitgezonderd. Bij diensten mag afgezien worden van aanbesteding van elk perceel dat een waarde heeft van minder dan € 80.000. Voor werken geldt hetzelfde bij een waarde van minder dan € 1.000.000. Dit geldt alleen voor zover het totale bedrag van deze uitgezonderde percelen niet meer bedraagt dan twintig procent van de waarde van de totale opdracht. Een essentiële voorwaarde voor het toepassen van de percelenregeling is dat de percelen gelijktijdig op de markt worden gezet.

Ook voor de wijze waarop de gemeente haar marktpartijen voor gronduitgifte/ voor ontwikkelingen selecteert valt onder het aanbestedingsrecht.

7.3 Beroep op zelfrealisatierecht

Indien een particuliere grondeigenaar werken op zijn grond zelf wil realiseren wordt een beroep op het zelfrealisatierecht gedaan. Indien de door de particulier uit te voeren werken (Europees) aanbestedingsplichtig zijn, moet de gemeente toezien op de naleving van de aanbestedingsplicht. De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om eisen op te nemen in een exploitatieplan voor het aanbesteden van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden.

Beleid 2020-2024

Publieke werken worden conform het aanbestedingsbeleid van de Gooi- en Vechtstreek en de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanbesteed. De keuze van marktpartijen geschiedt met inachtneming van de nationale en Europese regelgeving, algemene beginselen van behoorlijk bestuur en voorts transparant, openbaar en non-discriminatoir, waarbij uitgegaan wordt van een transparant gronduitgiftebeleid.

Uitwerking College

- De Raad controleert het College op de naleving van de aanbestedingsbeleidsregels en de algemene beginselen van het EG- Verdrag en ziet er op toe dat het College opereert binnen de Europese regelgeving.
- Het college en de gemeentelijke organisatie bewaken ook het proces rondom de aanbesteding en naleving van de regels.

7.4 Staatssteun

7.4.1 Definitie Staatsteun

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 voordat een openbare biedprocedure heeft plaatsgevonden of voordat 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 steun vermoeden. 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. Ook bij verwerving van gronden, bouw- en woonrijp maken etc. geldt dat er marktconform gewerkt moet worden.

Het verbod tot het verlenen van ongeoorloofde staatssteun ligt in het VwEU. 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.

Geoorloofde Staatsteun

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. Voor het grondbeleid is op de volgende twee onderwerpen de relatie met staatssteun van belang:

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

Voor mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties gold tot 19 juli 2016 een specifieke Europese regeling.¹ Uitgangspunt daarbij was 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.

7.4.2 Mededeling Staatsteun

Per 19 juli 2016 geldt een nieuwe, breder werkende mededeling², waarin principes zijn aangegeven met betrekking tot het voorkomen van staatssteun bij de aan- en verkoop van activa, goederen en diensten of andere vergelijkbare transacties. Daaronder valt ook de aan- en verkoop van gronden en

¹ De Mededeling betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties.

² Mededeling van de Europese Commissie betreffende het begrip "staatssteun" in de zin van artikel 107 lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01)

gebouwen. De mededeling geeft de procedures weer waarmee de verkoop van gronden en gebouwen kan plaatsvinden zodat (ongeoorloofde) staatssteun vanzelf is uitgesloten. De 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 active goederen en diensten via een concurrerende transactie, 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.' Om er zeker van te zijn dat een transactie "staatssteunproof" verloopt, dient de uitkomst van de taxatie bij wijze van second opinion te worden vergelijken met een alternatieve waarderingsmethoden. Een andere optie is het laten maken van twee taxaties. Eventueel kan worden gekeken of een taxatiecommissie in bijzondere gevallen uitkomst biedt.

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.

7.4.3 Staatsteun bij Samenwerking en Stimuleren (PPS-vormen)

Ruimtelijke ontwikkelingen vinden steeds meer plaats op basis van samenwerking tussen publieke en private partijen. Ter uitvoering hiervan worden verschillende contracten gesloten waarbij financiële afspraken worden gemaakt in zeer uiteenlopende vormen. Wanneer een gemeente een ontwikkelaars of corporatie selecteert voor de project- of locatieontwikkeling door het verstrekken van gunstige financiële voorwaarden, zoals subsidies of door middel van gunstige gronduitgifte, infrastructurele voorzieningen of andere gunstige voorwaarden die op geld waardeerbaar zijn, kan dit als een concurrentieverstorende activiteit aangemerkt worden. Verkoop van grond tegen een niet marktconforme prijs brengt bijvoorbeeld het risico met zich mee, dat het door de gemeente verstrekte financiële voordeel al snel als ongeoorloofde staatssteun kan worden gekwalificeerd. Bij elke pps-vorm kunnen er aspecten van ongeoorloofde staatssteun bestaan, in de vorm van bijvoorbeeld:

- aankoop van gronden door de gemeente boven de marktwaarde;
- verkoop van bouwgrond onder de marktwaarde;
- vragen van een te lage exploitatiebijdrage;
- financieringen tegen niet-marktconforme condities

De Europese Commissie kent maar één sanctie als staatssteun onterecht verleend is: de steun zal moeten worden teruggevorderd. Politiek-bestuurlijk en publicitair is dit ongewenst.

7.4.4 Jurisprudentie

Op basis van jurisprudentie zijn er enkele algemene leerpunten te formuleren.

Leerpunten:

- politiek verantwoorde besluitvorming zoals door gemeenteraden is onderworpen aan de staatssteunregels;
- de economische gevolgen van de bouwcrisis moeten door de bouwondernemers worden gedragen en niet door lokale overheden; met andere woorden ook de overheid moet zich als marktpartij gedragen en dat betekent geen prestatie leveren zonder dat daar een tegenprestatie

- tegenover staat;
- verlaging door gemeenten van afgesproken grondprijzen werkt niet als losstaande oplossing voor de huidige problemen in de bouwsector; lokale overheden zullen samen met marktpartijen moeten zoeken naar oplossingen voor de negatieve gevolgen van de crisis, niet op kosten van de belastingbetalers en evenmin ten koste van concurrenten;
 - indien de overheid (toch) overweegt om afgesproken grondprijzen te verlagen in het licht van gewijzigde marktomstandigheden dan kan zij de positieve gevolgen daarvan niet voorbehouden aan enkele partijen maar moeten deze alle contractpartijen ten goede kunnen komen; met andere woorden oplossingen moeten gezocht worden binnen de kaders van het staatssteunrecht;
 - private partijen die zaken doen met overheden doen er verstandig aan zelfstandig na te gaan of zij daarbij handelen in overeenstemming met de staatssteunregels; zij kunnen er niet zonder meer op vertrouwen dat zij niet op een later moment met een terugvordering geconfronteerd zullen worden wanneer deze regels overtreden blijken te zijn.

Beleid 2020-2024

De gemeente Laren gaat bij de aan- en verkoop van onroerende zaken uit van marktconforme prijzen en condities. In geval van het sluiten van overeenkomsten zal marktselectie objectief en transparant plaatsvinden, en zullen de condities voor samenwerking berusten op de gangbare wet- en regelgeving.

Uitwerking College

Het college zal zich richten op het voorkomen van ongeoorloofde Staatssteun. De Raad controleert het college op de naleving van de regels met betrekking tot Staatssteun.

8 Financieel beleid, kaders, doelstelling en management

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de financiële doelstellingen en kaders van het grondbeleid in Laren.

Het gaat met name om:

- De kaders voor winst- en verliesnemingen
- De wijze van financiële rapportage over grondexploitatie en projecten
- Autorisatie van grondexploitatiebudgetten en projectensturing

8.2 Planning & Control instrumentarium

Het (her)inrichten van locaties vraagt in alle stadia van ontwikkeling om goed financieel inzicht en financieel beheer. Het bouwwerk van goed financieel beheer staat of valt met het hebben, naleven en verantwoorden van de met elkaar afgesproken spelregels. Daarnaast is een adequate planning- en controlecyclus essentieel.

8.3 Exploitatieopzetten

De ontwikkeling van een grondexploitatie gaat in fasen:

- initiatief (ideevorming, vooronderzoek, overleg); opzetten financiële QuickScan
- haalbaarheidsonderzoeken (stedenbouw, milieu, ecologie, archeologie, geodesie);
- voorbereidingen (nadere onderzoeken, grondverwerving, civieltechnische bestekken);
- uitvoering/realisatie (bouw- en woonrijp maken van gronduitgifte);
- Jaarlijkse actualisatie;
- Administratieve afsluiting en verantwoording/evaluatie
- nazorg en overdracht aan beheer.

8.4 Cashflowtoets

Tijdens de economische crisis is het actieve grondbeleid genuanceerd naar een meer situationeel grondbeleid. Daarbij is het instrument cashflowtoets ingevoerd om vooraf te kunnen bepalen of een te plegen investering in grond (aankoop, bouwrijpmaken, plankosten) op korte termijn terug te verdienen is uit de verwachte opbrengsten uit grondverkoop. De cashflowtoets wordt opgemaakt wanneer de eerste contouren van het plangebied in een stedenbouwkundige opzet zichtbaar zijn.

Op grond van kengetallen worden de kosten van de primaire investeringen inzichtelijk gemaakt. Het handelt daarbij om de kosten van de inbreng (aankoop) van de gronden, de te maken kosten voor het bouwrijpmaken en de te maken plankosten (als percentage van de kosten BRM). Deze kosten worden afgezet tegen de op korte termijn te verwachten verzekerde opbrengsten uit grondverkoop die zijn af te leiden uit overeenkomsten met ontwikkelaars of optiecontracten met particuliere afnemers.

Bij een positief cashflowsaldo (=opbrengsten>kosten) wordt aan de raad toestemming gevraagd om de grondexploitatie te starten en hiervoor de in de cashflowtoets opgenomen kredieten voor de te verrichten werkzaamheden beschikbaar te stellen. De formalisatie van de langs deze weg gestarte grondexploitatie heeft daarna zo spoedig mogelijk plaats via het alten vaststellen van een exploitatieopzet samen met het bestemmingsplan.

Het werken met de cashflowtoets beperkt zich meestal tot de kleinere, overzichtelijke grondexploitaties.

8.5 Werkwijze bij omvangrijke grondexploitaties

Voorafgaand aan de vaststelling van een omvangrijke grondexploitatie zal er een voorbereidingskrediet beschikbaar gesteld moeten worden door de raad voor de kosten inzake de voorbereiding van een eventueel ontwikkeling te nemen plan. Dit krediet wordt bepaald op basis van een grofmazig ontwikkelingsprogramma en behelst zowel de interne als externe

(onderzoeks)kosten, zoals verwoord in een zogenaamde startnotitie. In de startnotitie wordt gerapporteerd over:

- beschrijving van het ontwikkelingsgebied;
- het gewenste programma;
- ruimtelijke en stedenbouwkundige aspecten;
- de economische uitvoerbaarheid (doorkijk naar de kosten en opbrengsten);
- de wijze waarop over de ontwikkeling met belanghebbenden wordt gecommuniceerd;
- de planning;
- de projectorganisatie en separaat een begroting van de voorbereidingskosten.

8.6 Herziening grondexploitaties

Grondexploitaties kennen vaak een langjarige looptijd. Het BBV schrijft een maximale looptijd van een grondexploitatie van 10 jaren voor. Hierbij kenmerken grondexploitaties zich door voortschrijdende planinzichten en aanpassingen. Immers bij de eerste ideevorming zijn de contouren minder scherp dan op het moment dat een bestek voor de uitvoering van een plan wordt gemaakt. Er zullen dan ook periodiek bijstellingen op eerdere besluit- of planvorming aan de orde zijn. Het aanpassen van de uitgangspunten, bijvoorbeeld aantal woningen of kwaliteitsniveau van een plan, heeft vaak direct financiële consequenties. Voor een transparante sturing en besluitvorming is het van belang dat het voor partijen helder is wat de oorspronkelijke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn voor de uitvoering van een plan en welke mutaties hierop, in de tijd, plaatsvinden. Bij elke ontwikkeling, of deze nu in exploitatie is of niet, zal dan ook duidelijk moeten zijn welke uitgangspunten zijn vastgesteld in de sfeer van programma (wat te realiseren), planning (welke stappen in proces en looptijd), financiële kaders en informatievoorziening. De grondexploitaties moeten periodiek financieel en inhoudelijk worden herzien. Herziening vindt formeel plaats, voorafgaand aan de opmaak van de jaarrekening en/of bij het opstellen van de nota grondexploitatie. Bij deze herziening wordt gerapporteerd over de inhoudelijke en financiële afwijkingen dan wel aanpassingen op het plan ten opzichte van de voorgaande verantwoording.

8.7 Herziening exploitatieplannen:

In dit kader is in de grondexploitatiewet ook bepaald dat als zodanig vastgestelde exploitatieplannen jaarlijks herzien moeten worden. Als bij een herziening het exploitatieplan alleen op ondergeschikte punten wordt aangepast, is er geen procedure en geen mogelijkheid tot beroep. Voor de Nniegg-complexen kan rapportage uiteraard niet plaatsvinden op basis van een vastgestelde exploitatieopzet. In dit geval wordt gerapporteerd over de voortgang van het plan en de ontwikkeling van de boekwaarde van het plan. Uiteraard geldt een actieve informatieplicht wanneer tussen de voorgestelde momenten wezenlijke afwijkingen of (voorgestelde) planwijzigingen aan de orde zijn.

8.8 Resultaten

De gemeente volgt de op haar van toepassing zijnde verslaggevingsregels, de regels die het rijk heeft opgesteld ten aanzien van jaarrekening en begroting. Deze regels zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en is de gemeente verplicht te hanteren. Dit houdt onder meer in dat zij het voorzichtigheids- en realisatieprincipe hanteert waar het gaat om winsten en verliezen.

8.9 Winstneming

Bij het stelsel van baten en lasten zoals geformuleerd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn het toerekeningbeginsel, het voorzichtigheidsbeginsel en het realisatiebeginsel essentiële uitgangspunten. Baten en lasten – en het daaruit vloeiende resultaat – moeten worden toegerekend aan de periode waarin deze zijn gerealiseerd. Bij meerjarige projecten betekent dit dat (de verwachte) winst niet pas aan het eind van het project als gerealiseerd moet worden beschouwd, maar gedurende de looptijd van het project tot stand komt en ook als zodanig moet worden verantwoord. Het verantwoorden van tussentijdse winst is daarmee geen keuze maar een verplichting die voortvloeit uit

het realisatiebeginsel. Bij het bepalen van de tussentijdse winst is het wel noodzakelijk de nodige voorzichtigheid te betrachten.

Bij de bepaling van de tussentijdse winstrekening houden we rekening met de risico's die specifiek samenhangen met de nog te realiseren kosten en opbrengsten van de individuele grondexploitaties. Voorbeelden hiervan zijn onzekerheden/risico's over de aanbesteding van een (of meer) infrastructurele voorziening(en), die in een grondexploitatie zijn opgenomen (bouw- en woonrijp maken) of onzekerheden/risico's over de in de betreffende begrotingen van individuele grondexploitatie(s) opgenomen verwachtingen over afzetmogelijkheid of prijs van grond voor te bouwen vastgoed in een dynamisch marktsegment. Bij grondexploitaties waarbij nog veel kosten moeten worden gemaakt en/of nog veel kavels moeten worden verkocht, zullen de project-specifieke risico's en onzekerheden in de regel hoger zijn. Het gaat bij het bepalen van risico's uitdrukkelijk niet om risico's ten aanzien van (macro) ontwikkelingen voor de totale grondexploitatie zoals de verwachtingen op het gebied van economische groei of de vastgoedmarkt in zijn algemeenheid. Het gaat ook niet om risico's die samenhangen met mogelijke toekomstige programmatische aanpassingen van een grondexploitatie waarover de gemeenteraad nog moet besluiten. Dergelijke risico's horen (eventueel) thuis bij de weging van het benodigde weerstandsvermogen van de gemeente.

8.10 POC- methode in praktijk

Naar rato van de voortgang van het project wordt tussentijds winst verantwoord. Hierbij wordt voor wat betreft de berekeningsmethodiek en de planinhoudelijke uitgangspunten niet afgeweken van de grondexploitatie of herziening zoals deze tot en met het verslagjaar door de raad zijn vastgesteld. De voortgang wordt berekend naar de mate waarin kosten en opbrengsten zijn gerealiseerd per individuele grondexploitatie. Hiermee wordt de totale winst over de individuele grondexploitatie opgedeeld/toegerekend aan de reeds verkochte kavels.

Indien nog geen gronden zijn verkocht is er dus nog geen sprake van gerealiseerde winst.

Maatgevend is de realisatie tot en met het lopende jaar ten opzichte van het totaal van de kosten en opbrengsten van de grondexploitatie. In formule: $\% \text{ kostenrealisatie} \times \% \text{ opbrengstrealisatie} = \% \text{ POC}$. (als de kosten voor 50% zijn gerealiseerd en de gronden voor 50% zijn verkocht, dan is de POC dus 25%.)

8.11 Verliezen

Wanneer sprake is van geprognosticeerde verliezen geldt dat hiervoor een voorziening moet worden gevormd op het moment dat deze voorzienbaar zijn en ook onafwendbaar. Een dergelijke voorziening is niet statisch en zal jaarlijks dan wel bij aanpassing van de planuitkomsten om herziening vragen. De voorziening moet gelijk zijn aan het negatieve resultaat van de grondexploitatie van het betreffende complex.

8.12 Informatievoorziening en verantwoording

Inherent aan grondexploitaties en meer specifiek aan het voeren van een actieve grondpolitiek is een adequate informatievoorziening van belang. Er is immers veel geld gemoeid met deze activiteiten en de risico's zijn vaak navenant. Bovendien zal door een adequate informatievoorziening actieve sturing op risico's, planning en realisatie kunnen plaatsvinden. De informatievoorziening vindt op verschillende niveaus plaats. Binnen de planning & control cyclus is sprake van een wisselwerking tussen de jaarrekening, de jaarlijkse Nota Grondexploitatie, nieuwe plannen en de herziening van de grondexploitaties. De mate van diepgang in de rapportage is mede afhankelijk van de

informatiebehoefte van de ontvanger. Voor het afleggen van verantwoording gelden de volgende uitgangspunten:

De verantwoording vindt juist, volledig en tijdig plaats;

bijstellingen in grondexploitaties die het gevolg van zijn van een gewijzigde planuitvoering of planopzet moeten duidelijk inzichtelijk worden gemaakt qua (financiële) effecten. Anticiperen op dergelijke wijzigingen is pas aan de orde indien deze bestuurlijk geautoriseerd zijn;

De grondexploitatie kent 2 belangrijke vaste bestuurlijke informatiemomenten:

- bij de jaarrekening. Hierbij worden in ieder geval de complexen met een negatief voorzien exploitatieresultaat geactualiseerd.
- bij de jaarlijkse Nota Grondexploitatie, die als onderdeel van de gemeentebegroting aan de raad wordt gepresenteerd.

Alle complexen worden geactualiseerd en er wordt een meerjarenperspectief geschetst van het verloop van de gemeentelijke grondexploitatie over de komende 4 jaren.

Indien noodzakelijk heeft tussentijdse informatievertrekking plaats in de eerste en tweede Bestuursrapportage.

8.13 Wettelijk financieel kader gemeentelijk grondbeleid

De wetgever stelt eisen in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) aan de wijze waarop gemeenten financiële gegevens dienen te presenteren en te verantwoorden. De in het BBV opgenomen eisen voor informatievoorziening en verantwoording zouden niet of nauwelijks mogen afwijken van het hierboven besproken planning & control instrumentarium, dat als belangrijkste doel heeft om een project financieel niet te laten ontsporen.

Artikel 16 van het BBV acht het wenselijk dat gemeenten met betrekking tot het te voeren grondbeleid in de begroting en jaarrekening een paragraaf Grondbeleid opnemen.

In deze paragraaf dient inzicht te worden verstrekt op (tenminste) de volgende punten:

- Een visie op het grondbeleid afgezet tegen de doelstellingen van overige programma's, zoals bijvoorbeeld de Woonvisie en structuurvisie (zie paragraaf 3.4);
- de wijze waarop de gemeente het grondbeleid uitvoert;
- actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- onderbouwing van de eventueel geraamde winstneming;
- de beleidsuitgangspunten omtrent reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's.

8.14 Risicomanagement

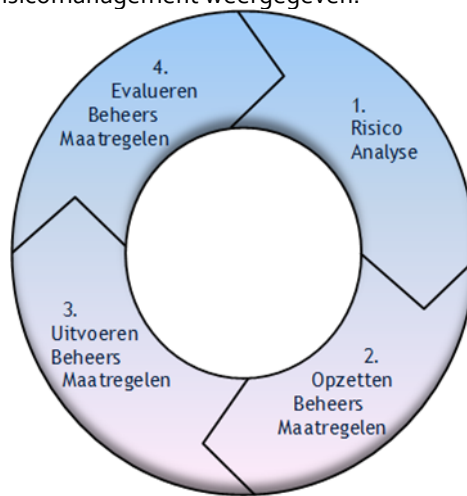
Een goede financiële beheersing van ruimtelijke ontwikkelingen kan niet zonder professioneel risicomanagement. Signalering en beheersing van risico's voorkomt vertragingen, onverwachte gebeurtenissen en budgetoverschrijdingen. De veranderde marktomstandigheden benadrukken nog eens extra het belang van risicomanagement voor het welslagen van het project binnen de vastgestelde financiële kaders, maar ook voor het financieel (gezond) functioneren van de Grondexploitatie. Risicomanagement maakt in toenemende mate een belangrijk onderdeel uit van projecten en programma's in de gebiedsontwikkeling.

Onder risicomanagement verstaan wij de wijze waarop de risicoanalyse in projecten is georganiseerd en de wijze waarop sturing wordt gegeven aan het beheersen van de (belangrijkste) risico's. Goed uitgevoerd risicomanagement maakt het mogelijk om voorafgaand aan de start van het project in gezamenlijkheid te "simuleren" en te inventariseren welke gebeurtenissen kunnen optreden waardoor het beoogde eindresultaat in gevaar komt. Inzicht in het projectverloop en de risico's per projectfase maken het mogelijk om bewuste afwegingen en keuzen te maken en tegenvallers "achteraf" te voorkomen.

Om risicomanagement goed te laten werken is een stevige verankering in de organisatie nodig. Deze verankering vindt plaats binnen het project, maar ook op het totaalniveau van de Grondexploitatie. De verantwoordelijkheid van risicomanagement is belegd bij mensen binnen het project of de organisatie. Hierbij nemen de projectleider en de planeconoom sleutelposities in. De projectleider heeft een coördinerende en sturende rol bij het uitvoeren van risicomanagement in het desbetreffende project. Als het gaat om de (financiële) risicoanalyse bij grondexploitaties is de planeconoom leidend. Hij is primair verantwoordelijk voor het leveren van goede (financiële) risicoanalyses bij projecten en het aangeven van de benodigde risicoreserve voor het individuele project of het totaal aan projecten binnen een gemeente.

Bewustwording en analyse van risico's en de implementatie van risicobeheersing dienen een prominente plaats in te nemen bij het projectmatig werken, zodat in elke fase weloverwogen beslissingen kunnen worden genomen met in achtneming van het bijbehorende, samengestelde risicoprofiel. Risicomanagement is ook een repeterend proces wat gedurende een project, enigszins afhankelijk van het soort project (omvang, doorlooptijd, complexiteit etc.), regelmatig wordt doorlopen.

In figuur 7 wordt het proces van risicomanagement weergegeven.



Afbeelding 7: proces van risicomanagement

8.15 Grondbedrijf processen in relatie tot de Algemene reserve

Met ingang van 2015 is de voormalige Algemene Reserve Grondbedrijf, als afzonderlijke entiteit opgeheven en onderdeel geworden van de Algemene Reserve (AR) van de gemeente.

De reden hiervoor is dat het risicomanagement van de gemeente in een breder en meer integraal verband wordt beschouwd, met de activiteit bouwgrondexploitatie als belangrijk onderdeel. Een tweede argument komt voort uit de stelselwijziging die de verwevenheid tussen de bouwgrondexploitatie en de begroting verder heeft bevorderd, omdat de kosten van de openbare ruimte (hoofdstructuur en eerste aanleg riolering) binnen de algemene dienst worden geactiveerd.

De in de AR benodigde normatieve buffer voor het onderdeel bouwgrondexploitatie wordt jaarlijks bepaald in het kader van de actualisatie van de Nota Grondexploitaties. Zo blijft het zicht op het benodigd weerstandsvermogen voor de grondexploitatie bestaan en kan daarop worden gestuurd.

8.16 Grondexploitatie en vennootschapsbelasting

Op 1 januari 2016 is de Vpb-plicht voor overheidslichamen in werking getreden. Overheidslichamen zijn onderworpen aan de vennootschapsbelasting "indien en voor zover een onderneming wordt gedreven".

De vennootschapsbelasting kwalificeert een activiteit als een onderneming, indien cumulatief sprake is van:

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

Het grondbedrijf is één van de activiteiten die een gemeente uitvoert en die aan de bovenstaande criteria getoetst moet worden. Fiscaal wordt voor de definitie en reikwijdte van het grondbedrijf aangesloten bij de Bouwgrond in Exploitatie uit het BBV. Voor de vennootschapsbelasting worden activiteiten in het kader van faciliterend grondbeleid in beginsel niet in het grondbedrijf betrokken. *(beleidskeuze loslaten)*

Uitzondering hierop vormt het faciliterend grondbeleid dat binnen dezelfde organisatorische eenheid van het (actieve) grondbedrijf wordt uitgevoerd (*beleidskeuzes Stimuleren of Samenwerken*) en hiermee onlosmakelijk is verbonden. In dat geval worden de kosten en opbrengsten van het faciliterend grondbeleid wel meegenomen in de fiscale winstbepaling.

Voldoet het grondbedrijf aan de ondernemingscriteria dan wordt deze activiteit gekwalificeerd als Vpb-plichtig. Het gevolg is dat vennootschapsbelasting betaald moet worden over het fiscaal resultaat van het grondbedrijf. Het fiscaal resultaat van het grondbedrijf wordt afgeleid van de gerealiseerde commerciële – BBV – cijfers. De commerciële en fiscale cijfers zijn niet aan elkaar gelijk, omdat vanuit fiscaal oogpunt een aantal evidente verschillen geëlimineerd moeten worden. Hierbij kan worden gedacht aan de grondbedrijfsvreemde activiteiten, zoals erfpachtbeheer en beheer openbare ruimte. Een ander evident verschil zijn de kapitaalstortingen en onttrekkingen. Geldstromen van en naar de algemene middelen moeten voor de fiscale winstbepaling worden geëlimineerd uit de commerciële cijfers. Vanuit fiscaal oogpunt worden mutaties van en naar de algemene- en bouwgrondreserve namelijk beoordeeld als mutaties in het kapitaal / eigen vermogen. Deze mutaties in het grondbedrijf leiden niet tot een fiscale last of bate.

In het kader van de Vpb-plicht wordt het grondbedrijf jaarlijks getoetst en gemonitord. Toetsing vindt plaats na afloop van het boekjaar op basis van de gerealiseerde cijfers. In de jaarrekening wordt inzicht gegeven in het verloop en de consequenties van de Vpb-impact van het grondbedrijf.

9 Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

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

9.1 Omgevingswet

Nadeelcompensatie

In de Omgevingswet wordt, via de Invoeringswet Omgevingswet, wel een integrale regeling opgenomen voor planschade en nadeelcompensatie onder de naam "Nadeelcompensatie". Belangrijke verschillen ten opzichte van de voorgaande regeling zijn:

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

9.2 Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom³ aan de Tweede kamer aangeboden. Het is onbekend of deze wet conform de voorgestelde tekst ook daadwerkelijk door de Eerste en Tweede Kamer zal worden vastgesteld, of dat de wet, bijvoorbeeld vanwege amendementen, gewijzigd zal worden vastgesteld. In het navolgende wordt uitgegaan van vaststelling volgens voorstel. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

9.2.1 Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

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

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

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven

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

bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.

- De voorrangsregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegedeeld.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.
- De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
 - o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
 - o waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
 - o 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:

- o 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,
- o er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdu-rend 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.

9.2.2 Onteigening

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

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

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
	Besluit (door de Kroon)	Besluit (door het bestuursorgaan)
2	<i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	<i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
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 <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen</i> <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving:</i> <i>(1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk</i> <i>(2) planologisch besluit is onherroepelijk</i> <i>(3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>

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.

9.2.3 Landinrichting

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

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

- In de voorgestelde regeling zijn geen specifieke afstemmingsverplichtingen opgenomen. Dit sluit aan bij de Omgevingswet die uitgaat van vertrouwen tussen de overheden.
- Het inrichtingsplan wordt vervangen door het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit.
- In de huidige regeling kan het inrichtingsplan voorzien in de toedeling van eigendom van waterlopen met de bijbehorende kunstwerken en in de toedeling en regeling van het beheer en het onderhoud van waterlopen, dijken of kaden met de bijbehorende kunstwerken. De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. Daarom hoeft de specifieke regeling van de Wilg niet te worden omgezet in de Omgevingswet.
- In het inrichtingsbesluit wordt een tijdstip vastgesteld waarop de rechtsgevolgen ingaan van het onttrekken van een weg aan het openbaar verkeer of het aanduiden van een weg als openbare weg.
- Wijziging van de in het inrichtingsbesluit opgenomen begrenzing van een herverkavelingsblok gebeurt door een wijziging van het inrichtingsbesluit zelf, niet langer door een afzonderlijk besluit dat het oorspronkelijke besluit (onder de Wilg het inrichtingsplan) niet wijzigt.

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

9.2.4 Kavelruil

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

Nieuw aan de regeling is dat kavelruil ook mogelijk wordt gemaakt in het stedelijk gebied.

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

- eigenaren waar mogelijk in staat stellen om hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten,

- ruil van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen
- overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Deze doelstellingen gelden zowel voor kavelruil in het landelijk gebied als voor kavelruil in het stedelijk gebied.

Met de voorgestelde regeling zullen, samengevat, de volgende wijzigingen optreden ten opzichte van de huidige regeling in de Wilg:

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

9.2.5 Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

- Voorrang voor overeenkomsten: het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal heeft bepaalde voordelen boven het publiekrechtelijk vastleggen van het kostenverhaal, omdat daarbij afspraken op maat gemaakt kunnen worden.
- Stok-achter-de-deur: het is niet wenselijk dat initiatiefnemers het verhalen van door de overheid gemaakte kosten voor de gebiedsontwikkeling kunnen ontwijken. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichte publiekrechtelijke regeling voor gevallen waarin geen overeenkomst tot stand komt.
- Integratie in kerninstrumenten Omgevingswet.
- Focus van de regeling op kostenverhaal in plaats van op grondexploitatie.
- Zo flexibel mogelijk kostenverhaal: kostenverhaal dat zowel geschikt is voor een situatie met relatief sterke sturing en daarbij behorende zekerheden (integrale gebiedsontwikkeling) als voor organische ontwikkeling, waarbij het initiatief relatief meer vanuit initiatiefnemers zal komen en het onzeker is of en hoe het gebied wordt ontwikkeld.
- Zoveel mogelijk duidelijkheid vooraf over de kostensoorten: onduidelijkheid over de kostensoorten leidt tot langere onderhandelingen en meer gerechtelijke procedures en dat is niet wenselijk.
- Maximering individuele kostenverhaalsbijdrage: de individuele kostenverhaalsbijdrage mag niet hoger zijn dan de initiatiefnemer volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.
- Verhalen van werkelijk gemaakte kosten: er wordt voorzien in een eindafrekening op basis van de werkelijke kosten in plaats van ramingen.
- Geen betaalplanologie: toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving is niet te koop. Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een kostenverhaalsbijdrage wordt betaald.
- Geen baatafoming: afoming van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten, provincies en Rijk wordt met dit wetsvoorstel niet mogelijk gemaakt.
-

In de Omgevingswet was reeds een regeling voor kostenverhaal opgenomen. Onderstaand een overzicht van de wijzigingen t.a.v. de Wro.

Wijzigingen t.o.v. de Wro en het Bro:

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