

Nota Grondbeleid 2023 Gemeente Woudenberg

Leeswijzer

De Nota Grondbeleid 2023 – Woudenberg is opgebouwd uit 2 delen, te weten deel A en deel B.

Deel A bevat de primaire beleidskeuzen van de gemeente Woudenberg voor het type grondbeleid en de daaruit voortvloeiende beleidskeuzes ten aanzien van de instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar ruimtelijke doelen te verwezenlijken. Voor het gemak zijn alle gekozen beleidslijnen overzichtelijk gebundeld in Bijlage 1.

Deel B bevat een theoretische algemene uiteenzetting van de mogelijke vormen van grondbeleid in Woudenberg, de juridische kaders die daarbij een rol spelen, een omschrijving van (alle) mogelijke instrumenten om het grondbeleid te verwezenlijken, de financiële aspecten die daarbij een rol spelen en tot slot de interne gemeentelijke organisatie, samenwerking en verantwoording. In Deel B worden de beleidskeuzen benoemd die specifiek op het beschikbare instrumentarium ingaan.

Naar verwachting treedt de Omgevingswet (Ow) binnen afzienbare tijd in werking. Deze wet vormt straks het nieuwe kader voor de fysieke leefomgeving en vervangt onder andere de Wet ruimtelijke ordening (Wro). In de Nota Grondbeleid 2023 is voorgesorteerd op de invoering van de Omgevingswet. Tot de invoering van de Omgevingswet is de Nota Grondbeleid gebaseerd op toepassing van het huidige kader en instrumenten, zoals de Wro, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet. De juridische instrumenten voor het grondbeleid onder de Omgevingswet zijn grotendeels vergelijkbaar met de instrumenten uit de Wet ruimtelijke ordening. Deze Nota Grondbeleid kan daarmee in de huidige vorm in stand blijven, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Belangrijke verschillen worden in deel B van de Nota Grondbeleid 2023 benoemd. Daarnaast worden in Bijlage 2 de voornaamste wijzigingen tussen de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet nader geduid.

DEEL A

1. Inleiding

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2023 van de gemeente Woudenberg. In deze nota wordt beschreven binnen welke kaders de gemeente Woudenberg uitvoering geeft aan haar grondbeleid. Het gaat hierbij met name om de beleidskeuzes die gemaakt worden. Hiermee wordt inzicht gegeven in de handelwijze van de gemeente bij de inzet van haar grondbeleid. Het gaat daarbij om kaderstelling, het bieden van transparantie en het zorgen voor een eenduidige en consistente handelwijze in vergelijkbare situaties. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders worden vastgesteld door de gemeenteraad en worden middels deze Nota Grondbeleid 2023 bepaald.

1.1 Aanleiding

Woudenberg is een aantrekkelijke gemeente om in te wonen, te werken en te verblijven. Zo wordt in Woudenberg ingezet op een divers woningaanbod betaalbaar voor alle doelgroepen en worden werkgelegenheid en ondernemerschap bevorderd door een goed vestigingsklimaat. Tegelijkertijd is er nadrukkelijk aandacht voor de balans tussen het behoud van natuurwaarden, economische belangen en energieopwekking.

De vraag is hoe deze ruimtelijke doelen op een zo efficiënt mogelijke en financieel verantwoorde wijze gerealiseerd kunnen worden. De wetgever heeft hiertoe een uitgebreide set aan instrumenten aan gemeenten beschikbaar gesteld. Een deel van dit instrumentarium ziet op de inzet van het gebruik van grond en ander vastgoed als middel om bij te dragen aan het halen van geformuleerde beleidsambities. Die instrumenten zijn met name juridisch en financieel van aard. Ze zien op de wijze hoe de beleidsdoelen zo efficiënt mogelijk in een gebiedsontwikkeling opgenomen kunnen worden en hoe een en ander financieel bewaakt kan en moet worden. Wil de beschikbare gereedschapskist met instrumenten echt een goede bijdrage leveren aan het inrichten van financieel verantwoorde en doelmatige ontwikkelingen dan is het echter zaak hier vooraf een afgewogen en duidelijke visie op te hebben. Inzet van welke instrumenten in welke situaties gewenst is, zonder onverantwoorde financiële risico's te lopen, ligt dan op voorhand kaderstellend vast en voorkomt ad hoc handelen. Deze "Nota Grondbeleid 2023" biedt dit gestructureerde kader. Dit vormt de belangrijkste aanleiding voor het actualiseren van de vigerende Nota Grondbeleid 2019.

Meer concrete aanleidingen voor het opstellen van deze Nota Grondbeleid zijn er ook. Dit zijn:

- De Nota Grondbeleid uit 2019 sluit niet meer volledig aan op actuele ontwikkelingen sinds het vaststellen van die nota;
- De Commissie BBV heeft een vernieuwde notitie uitgebracht ten aanzien van grondexploitatie en faciliterend grondbeleid.
- De beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet geeft tot slot ook een goede aanleiding voor het bijstellen van de Nota Grondbeleid.

1.2 Doelstelling

De doelstellingen van deze nota volgen voor een groot deel uit de aanleiding. Samengevat:

- Kaderstellend: Door voor alle onderwerpen in deze nota vooraf onderbouwde keuzes te maken vormt de nota een kader voor toekomstig handelen. Daarmee wordt ad hoc handelen en willekeur voorkomen en zorgt de nota voor continuïteit. Afwijken kan, maar dan is (extra) motivering nodig. De vastlegging van dit kader geeft ook invulling aan de kaderstellende rol die de gemeenteraad heeft ten opzichte van het college.
- Integraal overzicht: Grondbeleid is instrumenteel van aard. Dit betekent dat gemeenten een gereedschapskist hebben met financiële en juridische instrumenten. In deze nota maken wij onderbouwde keuzes over hoe wij die instrumenten inzetten. De instrumenten zelf zijn vaak complex en specialistisch van aard en worden daarom waar nodig nader toegelicht. Op deze wijze ontstaat een integraal en afgewogen overzicht van het beschikbare instrumentarium.
- Transparantie: Zowel intern als extern is middels deze Nota Grondbeleid bekend hoe invulling wordt gegeven aan het grondbeleid, waarmee we transparant en consequent handelen.

1.3 Evaluatie

Vier jaar na de vaststelling van de Nota Grondbeleid in 2019 is deze geëvalueerd, op basis van deze evaluatie heeft een beperkte bijstelling van de nota plaatsgevonden. De bijstelling komt voort uit de wijzigingen van de juridische en financiële kaders. Na vier jaar zal wederom een evaluatie plaatsvinden van deze Nota Grondbeleid om te bezien of bijstelling benodigd is. Mocht tussentijds bijstelling noodzakelijk zijn dan zal dit in de paragraaf grondbeleid behorende bij de begroting en de jaarrekening worden beschreven.

2. Beleidskeuze type grondbeleid

2.1 Ruimtelijke ambities

Grondbeleid is geen doel op zich. Het voeren van grondbeleid is ondersteunend aan het halen van doelen op andere beleidsterreinen zoals wonen, economie, groen en duurzaamheid. Het grondbeleid zelf legt deze doelen niet vast en bepaalt ook geen prioritering in die beleidsdoelen, maar geeft wel aan hoe wij deelnemen aan de grondmarkt, welke instrumenten wij daarbij (kunnen) inzetten en hoe wij daar verantwoording over afleggen. Het grondbeleid kan op deze manier helpen om de doelen op andere beleidsterreinen zo efficiënt mogelijk te halen. De ruimtelijke ambities en doelen van de gemeente Woudenberg zijn onder andere vastgesteld in de Structuurvisie Woudenberg 2030, de Woonvisie en het Masterplan Hoevelaar. Het grondbeleid helpt de gemeente bij het verwezenlijken van deze doelen en ambities. Uitgangspunt daarbij is: *een duurzaam en toekomstbestendig Woudenberg voor iedereen.*

2.2 Beleidskeuze grondbeleid gemeente Woudenberg

De passende vorm van grondbeleid voor een specifiek project is afhankelijk van diverse algemene en projectspecifieke criteria. Per project dient de afweging gemaakt te worden tussen een actieve of faciliterende rol. Bij de ontwikkeling van de Spoorzone, Hoevelaar fase 1 en Hoevelaar fase 2 heeft de gemeente Woudenberg een actieve rol genomen. Bij de ontwikkeling van het Centrumplan neemt de gemeente juist een faciliterende rol. Bij de ontwikkeling van Hoevelaar fase 3 zal de gemeente, naar verwachting, ook een faciliterende rol innemen. De beleidskeuze die hieruit volgt is een keuze voor het voeren van een **situationeel grondbeleid** door de gemeente Woudenberg. Per project wordt op basis van afwegingscriteria de afweging gemaakt welke vorm van grondbeleid het meest effectief is voor het bereiken van de gemeentelijke doelen en ambities. Dit gebeurt aan de hand van een afwegingskader (beslisboom) als bedoeld in paragraaf 2.3.

De keuze voor situationeel grondbeleid is ongewijzigd en past het best bij de gemeente Woudenberg. Uitgangspunt blijft om een projectspecifieke afweging te maken tussen regie en risico's.

Beleidskeuze: Situationeel grondbeleid

- De gemeente Woudenberg voert een situationeel grondbeleid.

2.3 Afwegingscriteria beleidskeuze grondbeleid

We concretiseren het uitgangspunt van situationeel grondbeleid en doen dat in twee stappen.

1. Eerst formuleren we het afwegingskader (beslisboom) en de bijbehorende inputfactoren die van belang zijn bij het maken van een keuze op projectniveau. Dit afwegingskader volgen we bij het maken van een dergelijke keuze.
2. Vervolgens proberen we ook de inputfactoren nader in te kaderen en in te vullen.

De inputfactoren die leidend zijn bij het maken van een uiteindelijke keuze c.q. het kiezen van een strategie op projectniveau zijn de volgende:

- (Maatschappelijk) belang van de ontwikkeling (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?).
- Eigendomssituatie en bereidheid markt.
- Financiële impact voor de gemeente.
- (Financiële) risico's voor de gemeente.
- Beschikbare capaciteit gemeente.

Bovenstaande inputfactoren zijn opgenomen in het afwegingskader (zie Bijlage 3) waarmee een concreet kader wordt geboden om op projectniveau een keuze tussen een meer actieve of een meer faciliterende rol te maken én te verantwoorden. Een dergelijk schema is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Het is een gegeven, zeker bij gebiedsontwikkeling, dat die werkelijkheid complex en weerbarstig is. Niettemin moet een strategie worden gekozen en een keuze worden gemaakt en verantwoord. Aan de hand van het afwegingskader komen daarbij de belangrijkste aspecten aan de orde en bij iedere ontwikkeling op een eenduidige manier. We hanteren dit kader dan ook bij het maken van een dergelijke keuze.

Onderstaand volgt een nadere toelichting op de inputfactoren behorend bij het afwegingskader (zie Bijlage 3):

- **(Maatschappelijk) belang van het ruimtelijk initiatief (aan welke doelen wordt bijgedragen en wat is de prioriteit daarvan?).**
De eerste afweging die plaatsvindt is of een ruimtelijk initiatief bijdraagt aan de beleidsdoelen die wij als gemeente hebben vastgelegd in bijvoorbeeld de Structuurvisie Woudenberg 2030, de Woonvisie of de nog op te stellen Omgevingsvisie. Dit kan ook een ruimtelijk initiatief van de gemeente zelf zijn, de bijdrage aan de realisatie van onze beleidsdoelen is dan in feite evident. Maar wat zijn die doelen dan? Hoe belangrijk zijn ze? En hoe prioriteren we daarin? Dit zijn vragen waar het grondbeleid "niet over gaat". Wat belangrijke doelen zijn op onder andere het gebied van wonen, werken en duurzaamheid bepalen we op basis van onderzoek binnen de betreffende beleidsvelden en leggen we vast in daarop toegespitste beleidsnota's.
- **Eigendomssituatie.**
Uiteraard is vervolgens de eigendomssituatie van belang. Daarbij kunnen verschillende startsituaties gelden. Sommige ontwikkelingen vinden plaats op gemeentelijk eigendom. Staan vervolgens de opvolgende inputfactoren "op groen" dan ligt een actieve rol voor de hand en kan de gemeente de ontwikkeling zelf oppakken. Dit is geen automatisme, de gemeente heeft hierin, gezien de eigendomspositie de vrije keuze. Indien niet alle opvolgende inputfactoren "op groen" staan kan een keuze bijvoorbeeld zijn alsnog een samenwerking te zoeken.
De tegenhanger van de gemeentelijke eigendomspositie is die waarbij het eigendom volledig in handen is van een professionele ontwikkelpartij die bereid en in staat is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren. In die situaties heeft de gemeente automatisch een meer faciliterende rol. Diverse tussenvormen zijn mogelijk waarbij gemengde eigendomssituaties zich kunnen voordoen. Ook het type eigenaar kan verschillen. Van professionele ontwikkelpartijen met een wens het gebied te ontwikkelen tot eigenaren die hun eigendom het liefst niet ontwikkeld zien worden tot eigenaren die juist willen ontwikkelen, maar dit zelf niet kunnen. Indien er in die laatste twee situaties een groot belang is, om de betreffende eigendomspositie te ontwikkelen. Dan is het onvermijdelijk om op enige manier het eigendom van de locatie proberen te verkrijgen.
- **Bereidheid markt.**
Als een gewenste ontwikkeling actief door de markt wordt opgepakt dan is er geen reden om als gemeente een actieve rol aan te nemen en dan faciliteren wij het initiatief waar nodig. Pakt de markt de ontwikkeling niet op dan kan dit een reden zijn om zelf een actieve(re) rol aan te nemen. Dit kan door de markt uit te nodigen ontwikkelingen op te pakken dan wel door zelf in een volledig actieve rol ontwikkelingen op te pakken mits uiteraard de overige inputfactoren daarbij ook "op groen" staan.
- **Financiële impact en risico's.**
In het voorgaande is reeds een aantal keer aan de orde gekomen dat bij een vorm van actief grondbeleid de gemeente zelf de bijbehorende (financiële) risico's en kansen draagt. Bij een faciliterende rol vallen die grotendeels aan marktpartijen toe. Het is dus van belang inzicht te hebben in de financiële impact van een gebiedsontwikkeling en hoe groot de bijbehorende risico's en kansen zijn. Om een goed financieel beeld te krijgen van de ontwikkeling van een locatie inventa-

riseren wij welke effecten direct en indirect verband houden met die ruimtelijke ontwikkeling. Daartoe richt de gemeente een (eerste) financiële haalbaarheidsanalyse in. Vervolgens vindt de afweging plaats of deze financiële effecten acceptabel zijn. Lijken de financiële risico's te groot in verhouding tot de te behalen doelen, dan kan dit een reden zijn om in die situatie te kiezen voor een meer faciliterende rol.

- **Beschikbare capaciteit.**
Om goed actief grondbeleid te kunnen voeren is het noodzaak dat er voldoende (ambtelijke) capaciteit, kennis en kunde aanwezig is en blijft. Ook deze afweging kan een reden zijn om in situaties te kiezen voor een meer faciliterende rol of een samenwerking op te zoeken.

Beleidskeuze: Afwegingskader grondbeleid

- Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord aan de hand van het afwegingskader als opgenomen in de Nota Grondbeleid 2023.
- De keuze voor het te voeren grondbeleid, volgend uit het afwegingskader, wordt door het college van B&W expliciet vastgelegd in de besluitvorming bij de aanvang van desbetreffende ontwikkeling.

3. Beleidskeuze instrumenten

3.1 Instrumenten

Nu de gemeente Woudenberg kiest voor situationeel grondbeleid, is het relevant om het instrumentarium te benoemen dat gebruikt kan worden voor de uitvoering. Het instrumentarium bestaat uit privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten. In deel B worden de instrumenten uitgebreid beschreven. Ingeval van actief grondbeleid betreft dit de instrumenten verwerving, voorkeursrecht, onteigening, gronduitgifte (koopovereenkomst) en grondprijnsbeleid. Ingeval van faciliterend grondbeleid betreft dit de anterieure overeenkomst (privaatrechtelijk) of kostenverhaalregels in het Omgevingsplan (publiekrechtelijk). Ingeval van tussenvormen van grondbeleid is een veel gehanteerde instrument de samenwerkingsovereenkomst.

Het beleidsuitgangspunt van de Nota Grondbeleid 2023 is dat het volledige instrumentarium kan worden ingezet en geen van deze instrumenten bij voorbaat wordt uitgesloten. Het heeft de voorkeur van de gemeente Woudenberg om gebruik te maken van de beschikbare privaatrechtelijke instrumenten. Indien nodig kan gebruik worden gemaakt van de publiekrechtelijke instrumenten.

Beleidskeuze: Grondbeleidsinstrumenten

- Geen enkele van de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente ter beschikking heeft wordt bij voorbaat uitgesloten om te komen tot het realiseren van gemeentelijke doelstellingen en ambities.
- Bij de uitvoering van het grondbeleid gaat de voorkeur uit naar de beschikbare privaatrechtelijke instrumenten, maar indien nodig kan ook het publiekrechtelijk instrumentarium worden ingezet.

3.2 Grondprijnsbeleid

Het beleidsuitgangspunt bij gronduitgifte is marktconformiteit. Op basis van een onafhankelijke taxatie wordt de marktconforme grondprijs bepaald. De taxatie dient daarbij als toetsing inzake het voorkomen van eventuele ongeoorloofde staatssteun. Van ongeoorloofde staatssteun is onder andere sprake als de gemeente een onderneming, in welke vorm dan ook, een niet-marktconform voordeel biedt, bijvoorbeeld door een deel van haar bezit beneden marktconforme waarde (of voorwaarden) te verkopen.

Voor een aantal uitgifte categorieën geldt dat wordt gewerkt met vaste grondprijzen. Jaarlijks worden bij de begroting de vaste grondprijzen vastgesteld. Onderstaand worden per uitgiftecategorie de grondprijsmethoden benoemd:

- **Sociale huurwoningen**
Vaste grondprijs.
- **Sociale / Goedkope koopwoningen**
Vaste grondprijs.
- **Vrije sector woningbouw**
Grondprijs op basis van taxatie.
- **Bedrijventerreinen**
Grondprijs op basis van taxatie.
- **Kantoren**
Grondprijs op basis van taxatie.
- **Retail / Horeca**

- Grondprijs op basis van taxatie.
- **Maatschappelijke voorzieningen**
Vaste grondprijs per m² perceel dan wel per m² BVO.
- **Nutsvoorzieningen**
Vaste grondprijs per m² perceel.
- **Snippergroen**
Tot en met 100 m² geldt een vaste prijs, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen ligging binnen en buiten de bebouwde kom; boven 100 m² wordt getaxeerd.

Beleidskeuze: Grondprijsbeleid

- Uitgangspunt bij verkopen van grond is een marktconforme prijs, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie.
- Jaarlijks worden in de begroting de vaste grondprijzen vastgesteld voor het betreffende jaar.

DEEL B

4. Vormen van grondbeleid

Het grondbeleid draagt bij aan het zo efficiënt mogelijk behalen van doelen op de diverse beleidsterreinen. In de basis zijn er daarbij twee hoofdvormen te onderscheiden: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Tussen deze uiterste van vormen kunnen diverse vormen van samenwerking worden onderscheiden. Dit hoofdstuk geeft een korte toelichting op het actief en faciliterend grondbeleid en de meest voorkomende vormen van samenwerking.

4.1 Actief grondbeleid – gemeentelijke grondexploitatie

Bij actief grondbeleid neemt de gemeente de regie volledig in handen door zelf gronden tot ontwikkeling te brengen voor de realisatie van woningbouw, voorzieningen of een bedrijventerrein. De gemeente neemt daartoe grondposities in door gronden (of ander vastgoed) aan te kopen of door haar bestaande grondvoorraad aan te wenden om een ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken. De gemeente draagt daarbij zorg voor de planontwikkeling en het bouw- en woonrijp maken van het plangebied. De gemeente bekostigt deze werkzaamheden uit de verkoop van bouwrijpe kavels aan private partijen of particulieren. Bij actief grondbeleid kan de gemeente maximaal sturen op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, maar zijn de financiële kansen en risico's die met de uitvoering van een gebiedsontwikkeling gepaard gaan ook voor rekening van de gemeente.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
Maximale sturing op de ruimtelijke ontwikkeling.	Financiële risico's zijn voor rekening van de gemeente.
Sturing op het bepalen, binnen de wettelijke kaders, van de samenwerkingspartners.	Financiële huishouding op orde om te committeren aan actief grondbeleid.
Sterkere onderhandelingspositie bij gemeentelijk grondeigendom.	Vergt aanzienlijke ambtelijke capaciteit. Benodigde specialisten zijn vaak schaars.
Financiële baten komen ten goede aan de gemeente.	
Bestaande grondposities inzetten om ruimtelijke doelstellingen te verwezenlijken.	

4.2 Faciliterend grondbeleid – private grondexploitatie

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente zelf geen grondpositie. Het initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling wordt overgelaten aan private partijen. De gemeente heeft daarbij een faciliterende rol door de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. De gemeente beperkt zich tot het stellen van kaders waaraan ontwikkelende partijen zich dienen te houden. Hiermee kunnen overigens belangrijke doelen worden bewaakt en geborgd. De kosten die de gemeente maakt, worden bij de ontwikkelende partij verhaald middels een anterieure overeenkomst (privaatrecht) of via de kostenverhaalsregels als opgenomen in het Omgevingsplan (publiekrecht). Financiële kansen en risico's zijn bij deze vorm van grondbeleid voor rekening van de private partijen die de ontwikkeling binnen de door de gemeente vastgestelde kaders realiseert.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>

(Financiële) risico's liggen niet bij de gemeente, maar bij ontwikkelende partijen.	Beperktere invloed op het project. De gemeente is beperkt tot het stellen van kaders.
Vereist minder ambtelijke capaciteit.	Financiële baten liggen bij de marktpartij.
Gemeente kan eisen stellen middels een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomst.	

4.3 Samenwerkingsvormen

Naast deze twee hoofdvormen zijn er tussenvormen mogelijk met telkens bijbehorende voor- en nadelen. Voorbeelden van tussenvormen zijn een bouwclaimmodel, joint venture of een concessiemodel. Deze vormen van samenwerking zijn ook wel bekend als Publiek Private Samenwerking (PPS). Hieronder worden deze verschillende samenwerkingsvormen van grondbeleid kort omschreven inclusief de voor- en nadelen.

4.3.1 Bouwclaim

In het bouwclaim-model is het grondbezit volledig of gedeeltelijk in handen van private partijen. Gemeente en private partijen spreken af dat de private partijen hun grondpositie tegen een vastgestelde prijs (vaak de prijs voor ruwe bouwgrond) aan de gemeente verkopen, in ruil voor het recht op afname van bouwrijpe kavels (de bouwclaim). Bij deze samenwerkingsvorm voert de gemeente de grondexploitatie: de gemeente zorgt voor het bouw- en woonrijp maken van de grond en bekostigt deze werkzaamheden uit de verkoop van de bouwrijpe kavels aan de private partijen. Het risico op financiële tegenvallers in de grondexploitatie ligt bij het bouwclaim-model bij de gemeente.

4.3.2 Joint Venture

Bij een Joint Venture voeren gemeente en private partijen gezamenlijk de grondexploitatie. Voor dit doel wordt een aparte rechtspersoon opgericht (de GEM – grondexploitatie maatschappij), vaak in de vorm van een CV/BV. Gemeente en private partijen brengen hun gronden in en ontwikkelen deze gezamenlijk. De GEM draagt zorg voor het bouwrijp maken, de uitgifte van de kavels en de aanleg van de openbare ruimte. Zowel de risico's als de zeggenschap worden bij deze samenwerkingsvorm - vaak op basis van een gelijkwaardig publiek en privaat aandeel - gedeeld tussen de gemeente en private partijen.

4.3.3 Concessie

Bij het concessiemodel verkoopt de gemeente een grondpositie in huidige staat ('as is') aan een ontwikkelende partij. De gemeente stelt een aantal (globale) randvoorwaarden - bijvoorbeeld ten aanzien van het te realiseren woningbouwprogramma en de inrichting van de openbare ruimte - en selecteert een marktpartij via een tender. Deze marktpartij ontwikkelt de locatie en draagt zorg voor de inrichting van de openbare ruimte. Na afronding van het project wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De risico's in de grondexploitatie (en bij de woningbouwontwikkeling) liggen bij deze constructie volledig bij de private partij.

<i>Voordelen</i>	<i>Nadelen</i>
De risico's worden gedeeld met partners.	Financiële baten worden ook gedeeld met partners.
De gemeente is mede-initiatiefnemer en heeft meer sturing dan bij faciliterend grondbeleid.	Complexiteit bij besluitvorming. Samenwerkingspartners hebben verschillende wensen, samenwerken betekent dus ook compromissen sluiten.
Deelnemende partners hebben baat bij elkaars expertise.	Het maken van heldere afspraken (over o.a. besluitvorming) kan een vrij uitvoerig en kostbaar traject zijn.

4.4 Situationeel grondbeleid

In de praktijk wordt de gewenste vorm van grondbeleid overwegend per project bepaald. De gemeente kiest daarmee voor een situationeel grondbeleid. In deze vorm van beleid bepaalt de gemeente per project welk type grondbeleid wordt toegepast. De keuze wordt alsdan bepaald aan de hand van een aantal overwegingen, waaronder onder andere wenselijkheid, (financiële) haalbaarheid, ambtelijke capaciteit, risico's en bestaande eigendomssituatie. Hiertoe wordt veelal een afwegingskader (beslisboom) opgesteld. Dit afwegingskader (beslisboom) biedt een concreet kader om op projectniveau een keuze tussen een meer actieve of een meer faciliterende rol te maken én te verantwoorden.

5. Juridische kaders

5.1 Omgevingswet

De Omgevingswet vormt bij de inwerkingtreding het wettelijke kader voor de fysieke leefomgeving van Rijk, provincies en gemeenten. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de regels uit

de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente richt zich op grond van deze wet op het opstellen van een Omgevingsvisie en een Omgevingsplan (grotweg: de vervanger van het bestemmingsplan). De Omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het Omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan (markt)partijen.

Voor het grondbeleid is een belangrijk gegeven de integratie van de zogeheten Aanvullingswet grondeigendom in de Omgevingswet bij inwerkingtreding ervan. Met de integratie van deze wet in de Omgevingswet komen de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Ontheeningswet en de kostenverhaalregels uit de Wro afdeling 6.4 te vervallen. De instrumenten blijven echter beschikbaar, maar kennen op onderdelen (licht) andere procedures en mogelijkheden en soms andere terminologie. De voornaamste wijzigingen onder de Omgevingswet (ten opzichte van de Wro) zijn in Bijlage 2 weergegeven.

In paragraaf 6.2 wordt een toelichting gegeven op het kostenverhaal onder de Omgevingswet. Hier worden twee routes benoemd in het kader van minnelijk en afdwingbaar kostenverhaal. De zelfstandige figuur van het exploitatieplan komt te vervallen, maar wordt vervangen door zogeheten kostenverhaalregels waarmee in voorkomende gevallen hetzelfde wordt bereikt, namelijk het plegen van afdwingbaar kostenverhaal. Een relevante aanvulling in die afdwingbare route is een keuze daarbinnen tussen twee modellen: een model met en zonder tijdvak. Het model met tijdvak is grotweg gelijk aan het model onder de Wro. Het model zonder tijdvak is geïntroduceerd als beter passend bij meer globale, organische ontwikkelingen.

De Omgevingswet biedt tevens de mogelijkheid om naast het kostenverhaal ook financiële bijdragen af te spreken, die bijdragen aan gebiedsontwikkeling of ruimtelijke kwaliteit. De wet kent allereerst een vrijwillige bijdrage (artikel 13.22 Omgevingswet). Daarnaast is er de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage (artikel 13.23 Omgevingswet). Die loopt via regels in het omgevingsplan. Indien de gemeente een anterieure overeenkomst sluit dient de verplichte financiële bijdrage daarin te worden afgesproken.

5.2 Staatsteun

Er zijn Europese regels over de geoorloofde van het verlenen van steun aan ondernemingen, in welke vorm dan ook. Het verlenen van ongeoorloofde "staatssteun"¹ moet voorkomen worden. Het speelt met name een rol bij de verwerving en uitgifte van gronden en ander vastgoed door de gemeente en bij de samenwerking met ontwikkelaars. Er is sprake van staatssteun als de gemeente voor meer dan de marktwaarde vastgoed verwerft van een bedrijf dan wel voor minder dan de marktwaarde verkoopt aan een bedrijf. Waar van toepassing is in deze nota vastgelegd hoe wij het verlenen van ongeoorloofde staatssteun in die situaties voorkomen.

Beleidskeuze: Staatsteun

- De regels met betrekking tot staatssteun worden in acht genomen. De gemeente voorkomt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun.

5.3 Aanbestedingswet

De voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving is nader uitgewerkt in het gemeentelijk aanbestedingsbeleid². Wij houden ons ook bij het grondbeleid aan dit beleid. Waar van toepassing wordt dit ook opgelegd aan private ontwikkelende partijen.

1) Staatssteun is aan de orde wanneer cumulatief aan de onderstaande voorwaarden wordt voldaan:

- De steun wordt verleend aan een onderneming die een economische activiteit verricht
- De steun wordt met staatsmiddelen bekostigd
- Staatsmiddelen verschaffen een economisch voordeel dat niet via normale commerciële weg zou zijn verkregen (nonmarktconformiteit)
- De steunmaatregel is selectief; het geldt voor één of enkele ondernemingen, een specifieke sector/regio
- De maatregel de mededinging (in potentie) vervalst en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU
- Op bovenstaande geldt uitgezonderd de de-minimisregeling. Die maakt dat overheden financiële steun kunnen verlenen aan ondernemingen tot € 200.000,-. Dit maximum geldt over een periode van drie belastingjaren. Deze steun, de-minimissteun, wordt niet gezien als ongeoorloofde staatssteun. De steun is zo minimaal dat het weinig tot geen effect heeft op het handelsverkeer tussen de Europese lidstaten.

2) Gemeente Woudenberg Inkoop- en aanbestedingsbeleid gemeente Woudenberg 2020, vastgesteld door B&W op 5 december 2019.

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

Beleidskeuze: Aanbestedingsbeleid

- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd en zo nodig aan derden opgelegd.

Verwant aan de aanbestedingsregels zijn de regels die de Hoge Raad in haar Didamarrest van november 2021 nogmaals heeft verduidelijkt ten aanzien van de uitgifte van gronden. Omdat deze regels gelden bij gronduitgifte in algemene zin worden deze regels hierna in paragraaf 6.1.3.4. behandeld.

5.4 Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Met name met betrekking tot het financiële deel van het grondbeleid is het zogeheten Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van belang. Specifiek is de door de commissie BBV uitgebrachte "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van belang. Hierin zijn richtlijnen opgenomen waar gemeentelijke grondexploitaties³ aan moeten voldoen bij gebiedsontwikkelingen waar de gemeente zelf financieel verantwoordelijk is en hoe financieel omgegaan moet worden met gebiedsontwikkelingen waar de gemeente geen eigenaar is van de grond.

De grondexploitaties van de gemeente voldoen aan deze richtlijnen en ook op de aspecten van verslaglegging handelen wij conform deze richtlijnen. Aanpassingen en actualiseringen van BBV richtlijnen worden gevolgd en waar nodig geïmplementeerd in het gemeentelijk beleid.

Beleidskeuze: Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties specifiek, conform de vigerende Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken.

5.5 Commissie BADO

In de "Notitie Grondexploitaties"⁴ van de commissie Bedrijfsvoering Auditing Decentrale Overheden (BADO - d.d. 3 september 2019) wordt stilgestaan bij het proces van gebiedsontwikkeling en hoe een en ander financieel optimaal verantwoord kan worden door het aanleggen van dossiers. De processen en de beleidskeuzes in deze Nota Grondbeleid sluiten aan bij de procesbeschrijving als opgenomen in de notitie van de BADO.

5.6 Vennootschapsbelasting voor overheidsondernemingen

Overheidslichamen zijn per 1 januari 2016 verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting voor de activiteiten waarmee zij een onderneming drijven en winst behalen. Op basis van de daarvoor vastgestelde criteria⁵ gelden de geclusterde grondexploitaties van Woudenberg als een dergelijke onderneming. Daarmee ontstaat de verplichting tot het doen van aangifte.

5.7 Financiële verordeningen

Op basis van artikel 212, eerste lid van de Gemeentewet moeten gemeenten een financiële verordening opstellen. Met deze verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid,

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

4) Commissie BADO – Notitie grondexploitaties (2019)

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

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

de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces. De Financiële verordening 2023 van de gemeente Woudenberg is op 22 december 2022 door de gemeenteraad vastgesteld.

6. Instrumenten voor grondbeleid

Het uitgangspunt van situationeel grondbeleid kan zich, aan de hand van het afwegingskader, vertalen in verschillende gewenste gemeentelijke rollen. Afhankelijk van die rol is de inzet van een bepaald instrumentarium uit de gereedschapskist nodig en/of wenselijk. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die instrumenten.

6.1 Instrumenten actief grondbeleid

6.1.1 Verwerving

Indien de gemeente Woudenberg kiest voor actief grondbeleid, dient de gemeente zelf de grond te verwerven om deze vervolgens te kunnen ontwikkelen tot locatie voor woningbouw, bedrijven of voorzieningen. Daarbij vindt verwerving bij voorkeur plaats op vrijwillige basis, via een privaatrechtelijke overeenkomst.

6.1.1.1 Strategisch versus planmatig

Bij het verwerven van gronden kan onderscheid worden gemaakt in een tweetal typen verwervingen, afhankelijk van de mate van concreetheid van het plan:

- Planmatige verwervingen
- Strategische verwervingen

Planmatige verwervingen

Dit betreft noodzakelijke verwervingen ten behoeve een concrete gebiedsontwikkeling. Het plan is reeds vastgesteld door de gemeenteraad inclusief het bijbehorende financiële kader, de grondexploitatie. Verwervingen vinden binnen dit kader plaats.

Strategische verwervingen

Soms kan het waardevol zijn al voorafgaand aan het hebben van een concreet plan verwervingen in een gebied te plegen. Het gaat dan om gebieden waar de gemeente grondposities wil en kan verwerven met het oog op te verwachten mogelijkheden voor (her)ontwikkeling ervan. Die verwervingen vinden dan plaats met het oog op het vergroten van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Dit kan nodig zijn om:

- Initiator te kunnen zijn van een toekomstig gewenste ontwikkeling.
- Eventueel, afhankelijk van de verwervingsprijs, verwachte winst op een ontwikkeling te kunnen genereren.
- Te kunnen dienen als strategisch ruilmiddel voor mogelijk noodzakelijke verplaatsingen uit een andere gebiedsontwikkeling.
- Mogelijk negatieve effecten van toekomstig verwachte ontwikkelingen tegen te gaan.

Voor beide vormen van verwerving geldt uiteraard dat dit weloverwogen moet worden gedaan. Voor de planmatige verwervingen heeft die afweging reeds plaatsgevonden en vinden de verwervingen binnen dat kader plaats. Voor de strategische verwervingen is een dergelijk kader nog niet beschikbaar. Wel gelden daarbij exact dezelfde inputfactoren als opgenomen in het afwegingskader welke inputfactoren zijn toegelicht in hoofdstuk 2 paragraaf 2. Strategische verwervingen vinden dus (pas) plaats na een toets op die inputfactoren welke toets wordt vastgelegd in een “verwervingsdocument”

6.1.1.2 Minnelijke verwerving

Bij het verwerven van gronden en/of opstallen heeft minnelijke verwerving de voorkeur van de gemeente Woudenberg. De gemeente en eigenaar treden in onderhandeling over de aankoop en proberen op minnelijke basis overeenstemming te bereiken over de prijs en bijkomende voorwaarden. Bij minnelijke verwerving wordt op vrijwillige basis een (koop)overeenkomst gesloten met de eigenaar van de grond. Pas als de gemeente er niet in slaagt om de benodigde grond minnelijk te verwerven, besluit de raad omtrent het eventueel vestigen van een voorkeursrecht of onteigening.

6.1.1.3 Voorkeursrecht

Met het vestigen van een zogeheten voorkeursrecht verschaft de gemeente zich de mogelijkheid af te dwingen dat een eigenaar, bij een voorgenomen verkoop van grond (al dan niet met opstal), deze eerst aan de gemeente moet aanbieden: het voorkeursrecht. De gemeente en eigenaar moeten het dan vervolgens eens worden over de prijs en bijkomende verkoopvoorwaarden; er ontstaat geen aankoopplicht voor de gemeente. Het voorkeursrecht is een passief instrument: de eigenaar van de grond is immers

niet verplicht direct het perceel aan te bieden aan de gemeente. Met het vestigen van een voorkeursrecht wordt speculatie tegengegaan en kan worden voorkomen dat private partijen een grondpositie verwerven in een gebied. Dit alles ten einde een grote mate van regie te hebben over de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Hierbij is een zorgvuldige afweging voorwaardelijk daar het vestigen van een voorkeursrecht invloed kan hebben op de onderlinge relatie tussen gemeente en de eigenaar van de grond. Inzet van dit instrument vindt alleen plaats als uit het afwegingskader als bedoeld in Bijlage 3 volgt dat de gemeente een actieve rol aanneemt of samenwerkt met marktpartijen.

6.1.1.4 *Onteigening*

Het kan voorkomen dat minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt. Indien de gronden toch nodig zijn voor realisatie van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling kan de gemeente overgaan tot onteigening: een gedwongen eigendomsoverdracht naar de gemeente. Onteigening kan alleen plaatsvinden als de gemeente getracht heeft de grond minnelijk te verwerven en als de voorgestane ontwikkeling aantoonbaar het algemeen belang dient en de noodzaak van de onteigening kan worden aangetoond. De Omgevingswet eist dat de gemeenteraad een besluit neemt over de onteigening, waarna dat bekrachtigd moet worden door de rechtbank. Gezien de ingrijpende gevolgen voor de eigenaar gelden bij een onteigening strikte procedures. De eigenaar en andere rechthebbenden, worden volledig schadeloos gesteld. Financieel verkeren ze na onteigening in dezelfde positie als daarvoor. Dat betekent dat ook alle bijkomende schades, zoals verhuiskosten en kosten van bedrijfsverplaatsing vergoed worden evenals de proceskosten. Het is kortom een duur instrument dat ook deskundigheid vergt. In die wetenschap kan inzet van dit instrument niettemin waardevol zijn, maar geldt toepassing ervan als 'laatste' middel.

6.1.1.5 *Uitvoeringseisen verwerving*

Bij het verwerven gronden en/of opstallen gelden de volgende gemeentelijke uitvoeringseisen:

- Aan een verwerving ligt een vertrouwelijke grondstrategie of een aankoopplan, met een risicoanalyse ten grondslag.
- Ten behoeve van marktconformiteit en transparantie wordt door een onafhankelijk taxateur de marktwaarde van het te verwerven object bepaald en verantwoord in een taxatierapport. De taxatie vormt voor de gemeente de basis voor de onderhandelingen met de eigenaar.
- Onderhandelingen zijn altijd onder voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.
- Een verkennend bodemonderzoek vormt onderdeel van de koopovereenkomst. De mate van eventuele verontreiniging kan invloed hebben op de koopsom en het besluit om al dan niet over te gaan tot aankoop.
- Besluiten over het aangaan van een koopovereenkomst worden genomen door het college van B&W conform de aan haar gegeven bevoegdheid in artikel 160 Gemeentewet. Het college toetst de aankoop op de financiële uitgangspunten of voorwaarden van een project en op het grondbeleid.
- Indien (project)kaders en budget niet vooraf door de gemeenteraad zijn aangegeven, het betreft een strategische aankoop, zal voorafgaand aan het definitieve besluit tot aankoop, het voornemen tot aankoop (de koopovereenkomst) worden voorgelegd aan de gemeenteraad.
- Bij een verwerving dient een toets plaats te vinden naar eventuele staatssteunrisico's.

Beleidskeuze: Verwerving

- Verwerving van gronden en opstallen op minnelijke wijze is het uitgangspunt.
- Indien minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt kan de gemeenteraad een besluit nemen omtrent het inzetten van een voorkeursrecht. In uitzonderingssituaties is de inzet van het onteigeningsinstrument mogelijk.
- Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Het college legt aan de raad een vertrouwelijk voorstel voor, waarin de raad beslist of er budget voor de aankoop beschikbaar wordt gesteld. Een strategische verwerving wordt aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader getoetst en verantwoord. Daarbij vormen de uitvoeringseisen verwerving de basis voor het voorstel.
- Bij een verwerving wordt voorafgaand altijd een onafhankelijke taxatie uitgevoerd ter bepaling van de maximale verwervingsprijs. gevolgde bedrag wordt verworven.

6.1.2 **Beheer**

6.1.2.1 *Tijdelijk beheer*

In de gevallen dat gronden of opstallen niet direct na verwerving ontwikkeld worden, worden deze tijdelijk beheerd. Tijdelijk beheer is gericht op het in stand houden van de onroerende zaak en het voorkomen van bijvoorbeeld leegstand of kraak. Uitgangspunt is daarbij dat de grond/het vastgoed tijdig beschikbaar is indien nodig voor een gebiedsontwikkeling. De meest gangbare vorm die wij inzetten om dit te realiseren is een vorm van voortgezet gebruik. Ook pacht en verhuur kunnen aan de orde zijn. In een enkel geval neemt de gemeente de gronden tijdelijk zelf in beheer. In de voorwaarden van de daartoe te sluiten overeenkomsten wordt nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig kunnen beschikken over de gronden/het vastgoed. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding

overeengekomen. Bij het opstellen van de overeenkomst in het kader van tijdelijk beheer gelden de uitgangspunten die ook van toepassing zijn bij verkoop (bijvoorbeeld Didam-arrest).

De gemeente gaat uit van de volgende vormen van tijdelijk beheer:

1. Gronden en opstallen blijven minder dan één jaar in beheer bij de gemeente:
 - Bruikleen;
 - Tijdelijke verhuur;
 - Voortgezet gebruik / uitgestelde betaling.
2. Gronden en opstallen blijven langer dan een jaar, maar maximaal 2 jaar in beheer, of de ontwikkelingstermijn is nog onzeker:
 - Bruikleen;
 - Tijdelijke verhuur;
 - Kort lopende pacht.
3. Bij langer dan twee jaar beheer:
 - Verhuur (voor (on)bepaalde tijd, met opzegtermijn);
 - Verpachting.

De uitvoering van het beheer vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de projectleider van het betreffende gebied, dan wel de beleidsadviseur strategische ruimtelijke ordening. De uitvoering vindt plaats door de afdeling beheer en realisatie (ingeval van gronden in ontwikkeling), de buitendienst van de gemeente (in geval van grond die niet in ontwikkeling zijn) of de gebouwenbeheerder (ingeval van vastgoed) en de medewerker privaat recht ingeval van voortgezet gebruik dan wel tijdelijk in gebruik geven aan derden. Het streven is om tot een zo gunstig mogelijk exploitatiesaldo te komen, door de kosten van het beheer af te wegen tegen de huur- of pachtbrenngsten.

6.1.2.2 Structureel beheer

Naast gronden en opstallen die tijdelijk door de gemeente worden beheerd in het kader van een toekomstig beoogde ruimtelijke ontwikkeling heeft de gemeente ook vastgoed en gronden in bezit voor andere doeleinden dan grondexploitatie, zoals het gemeentehuis, maatschappelijke voorzieningen, sportaccommodaties en groenvoorzieningen. Deze eigendommen blijven in deze nota verder buiten beschouwing.

Beleidskeuze: Tijdelijk beheer

- Het college besluit omtrent de wijze waarop gronden/vastgoed tijdelijk beheerd worden.
- Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

6.1.3 Gronduitgifte

Een primair instrument voor de uitvoering van actief grondbeleid is de uitgifte van (bouwrijpe) grond. Met de gronduitgifte kan de gemeente regie houden over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en de verwezenlijking van gemeentelijke beleidsdoelen. Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop grond ter beschikking wordt gesteld aan particulieren en marktpartijen. Per project wordt - binnen de geldende regelgeving - bekeken welke verkoopstrategie het meest passend is. Gronduitgifte kan daarbij één-op-één plaatsvinden of via bijvoorbeeld een tender (zie ook Didam-arrest; par. 6.1.3.4). De verschillende instrumenten die wij hanteren bij gronduitgifte worden in het onderstaande behandeld.

6.1.3.1 Grondverkoop

De meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte is de verkoop van de grond. Het volledig eigendomsrecht wordt daarbij overgedragen. Het gemeentelijk uitgangspunt bij gronduitgifte is grondverkoop. De verkoop van grond vindt in beginsel plaats tegen marktconforme uitgifteprijsen. De prijs komt, middels een onafhankelijke taxatie, op transparante wijze tot stand.

6.1.3.2 Erfpacht

Uitgifte van grond in erfpacht is mogelijk indien er voor de gemeente strategische overwegingen zijn. Een voordeel van de toepassing van erfpacht is dat de gemeente meer grip kan houden op de toekomstige bestemming en het gebruik van de grond. Dit kan met name bij bijzondere vormen van grondgebruik nuttig zijn. Bij erfpacht wordt een marktconforme jaarlijkse erfpachtcanon in rekening gebracht bij de erfpachter. De kanttekeningen bij de inzet van erfpacht, betreffen het gemeentelijk financieringsvraagstuk en de administratieve last bij de toepassing van erfpacht.

6.1.3.3 Recht van opstal

Het vestigen van een recht van opstal kan bijvoorbeeld worden gebruikt bij de plaatsing van zendmasten of laadpalen. Het is een beperkt zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. Er ontstaat een juridische scheiding tussen de ondergrond en hetgeen erop is gebouwd. Indien een opstalrecht overeen wordt gekomen, geldt daarbij een marktconforme retributie.

6.1.3.4 Selectie van (markt)partijen – Didam-arrest

In het voorgaande is ingegaan op de wijze van uitgifte van gemeentelijke eigendommen. De Hoge Raad heeft op 26 november 2021 (Didam-arrest) uitspraak gedaan dat de verplichting van een overheidslichaam tot het in acht nemen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook geldt voor de beslissing met wie en onder welke voorwaarden een overeenkomst van verkoop van een onroerende zaak welke aan hem toebehoort wordt gesloten. Zogeheten één-op-één verkopen door de gemeente aan een marktpartij zijn niet meer toegestaan. In zijn algemeenheid wordt aangenomen dat de richtlijnen van het Didam-arrest ook gelden voor verhuur, uitgifte in erfpacht en andere vormen van ingebruikgeving van grond en opstallen welke in eigendom zijn bij de gemeente. Deze verplichting vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel en houdt in dat de gemeente de koper moet selecteren op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria die voorafgaand op passende wijze bekend moeten zijn gemaakt. De gemeente is derhalve gehouden om bij meerdere gegadigden ten alle tijden een openbare selectieprocedure te houden.

Teneinde deze gelijkheid te creëren, moet de gemeente bovendien een passende mate van openbaarheid verzekeren (transparantie) met betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak;
- De selectieprocedure;
- Het tijdschema;
- De toe te passen selectiecriteria.

De informatie over deze selectieprocedure moet bovendien:

- Tijdig bekend worden gemaakt;
- Op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

Het bieden van bovengenoemde mededingingsruimte is niet vereist indien vooraf vaststaat of te verwachten is dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Ook dit moet alsdan toetsbaar zijn op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. In dat geval dient de gemeente het voornemen tot verkoop bekend te maken middels publicatie zodat eenieder daarvan kennis kan nemen inclusief een onderbouwing waarom er naar het oordeel van de gemeente slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de verkoop. Een voorbeeld hiervan betreft de gronduitgifte in het kader van prestatieafspraken met een woningcorporatie.

Naar aanleiding van het arrest zijn zogeheten één-op-één verkopen door de gemeente aan een marktpartij niet meer toegestaan, tenzij gemotiveerd kan worden dat er slechts één serieuze gegadigde is. De gemeente moet bij een voorgenomen uitgifte altijd een vorm van mededinging borgen; ook in situaties waarbij marktpartijen op eigen initiatief interesse tonen in gemeentelijk vastgoed en de gemeente geneigd is dit te verkopen. De gemeente moet dan nagaan of er niet ook andere geïnteresseerden zijn. De regel is daarmee ten alle tijden dat een voornemen tot uitgifte gepubliceerd dient te worden.

Beleidskeuze: Uitgifte

- Uitgangspunt bij gronduitgifte is een marktconforme prijs, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie.
- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen.
- Uitgifte van grond in erfpacht is mogelijk vanuit strategische overwegingen.
- Voor kabels, leidingen, zendmasten en soortgelijke voorzieningen in of op gemeentelijke gronden wordt bij voorkeur een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie.
- Bij de uitgifte van gemeentelijk eigendom wordt transparant gehandeld, met inachtneming van de voorwaarden volgend uit het Didam-arrest.

6.2 Instrumenten faciliterend grondbeleid

6.2.1 Kostenverhaal

Gemeenten zijn verplicht om de grondexploitatiekosten die zij maken ten behoeve van een kostenverhaalsplichtig bouwactiviteiten te verhalen op de partij die het profijt ervan ondervindt. Dit is vastgelegd afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

Waar een zogenaamde 'aangewezen activiteit (bouwplan)⁶ wordt gerealiseerd op gemeentelijk eigendom kan zij de kosten verhalen door de grondopbrengsten bij verkoop van dat eigendom. Dat kan niet wanneer de gemeente de gronden niet zelf in eigendom heeft, maar de aangewezen activiteit (bouwplan) wel faciliteert en daar kosten voor maakt (zoals bijvoorbeeld kosten met betrekking tot het wijzigen van de openbare ruimte). Dan moet het kostenverhaal via een andere route plaatsvinden. Hiervoor bestaan in hoofdzaak twee routes:

- **Minnelijke route via een anterieure overeenkomst:**
De gemeente en private partij sluiten vóór het vaststellen van een wijziging van het Omgevingsplan, danwel voor het verlenen van een vergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA), een overeenkomst waarin het kostenverhaal is vastgelegd en verzekerd, de zogeheten anterieure overeenkomst. Een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar die dient dan te voldoen aan de dan vastgestelde kostenverhaalsregels of kostenverhaalsvoorschriften (zie hierna). Anterieur bestaat er meer vrijheid. Uitgangspunt is dat, waar van toepassing en mogelijk, het kostenverhaal privaatrechtelijk wordt overeengekomen in een anterieure overeenkomst. Overigens kan bij het bepalen van de kostenbijdrage in een anterieure overeenkomst een kostenverhaalsberekening conform de publiekrechtelijke route dienen als schaduwberekening.
- **Dwingende route via kostenverhaalsregels of kostenverhaalsvoorschriften:**
Hiervoor biedt de Omgevingswet in Afdeling 13.6 een regeling. Indien het kostenverhaal nog niet verzekerd is, is de gemeente verplicht bij het vaststellen van een ruimtelijk besluit, waarmee de activiteit (het bouwplan) planologisch mogelijk wordt gemaakt, het kostenverhaal te regelen. In dat geval stelt de gemeenteraad bij de wijziging kostenverhaalsregels vast voor de locatie waar het bouwplan mogelijk wordt gemaakt. Daarbij heeft de gemeenteraad bij het omgevingsplan de keuze uit twee soorten kostenverhaalsregels: voor integrale ontwikkeling en voor organische ontwikkeling. Organische ontwikkeling is aan de orde als er nog veel onzekerheden zijn over het tijdpad, programma en investeringen. Bij een integraal kostenverhaal (met tijdvak) is er al nader duidelijkheid over tijdpad, programma en investeringen. Bij integrale ontwikkeling worden alle kosten verrekend en wordt er binnenplans verevend. Dat wil zeggen dat het tekort van verliesgevende bouwplannen aangevuld wordt vanuit de winstgevende bouwplannen. Bij de organische ontwikkeling (zonder tijdvak) worden alleen de kosten van het openbaar gebied verrekend, en vindt er geen verevening plaats van een verlies.

Als het besluit waarin het bouwplan mogelijk wordt gemaakt een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is, nemen burgemeester en wethouders in de vergunning kostenverhaalsvoorschriften op. Voordat een initiatiefnemer mag gaan bouwen, moet hij een kostenverhaalsbeschikking aanvragen. In die beschikking leggen burgemeester en wethouders het bedrag vast dat de aanvrager moet betalen. Na betaling mag de bouw pas starten. De afdwingbare route kent minder vrijheden dan de anterieure overeenkomst.

Als er geen gemeentelijk investeringen of onderzoeken nodig zijn voor een initiatief, is toepassing van de afdeling kostenverhaal niet nodig. Dan kan volstaan worden met de leges, die verschuldigd zijn voor wijziging van het omgevingsplan of voor de omgevingsvergunning.

6) De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit maken het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal verplicht voor de volgende activiteiten (bouwplannen):

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is met ten minste
- e. M² bruto-vloeroppervlakte;
- f. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft;
- g. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkel-functie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

6.2.2 Kostenverhaal plankosten

Met betrekking tot het kostenverhaal wordt in deze paragraaf specifiek stilgestaan bij de gemeentelijke plankosten; de gemeentelijke inzet die onder andere nodig is voor de beoordeling van plannen en het in procedure brengen ervan. Let op: Dit betreft “slechts” één van de kostensoorten binnen het kostenverhaal. Hierbij gelden onderstaande uitgangspunten:

- Intentieovereenkomst: Indien de haalbaarheid van een plan nader onderzocht moet worden en hier gemeentelijke kosten mee gemoeid zijn wordt voorafgaand aan die onderzoeken een intentieovereenkomst gesloten. In de intentieovereenkomst wordt bepaald voor wiens rekening de kosten van de onderzoeksfase komen en of, en zo ja hoe die kosten op een later moment tussen partijen verrekend worden.
- Anterieure overeenkomst: Indien uit de onderzoeksfase volgt dat een haalbaar plan realiseerbaar is, wordt toegewerkt naar een anterieure overeenkomst waarmee de integrale plankosten in rekening worden gebracht. Eventueel eerder in rekening gebrachte bijdragen via een gesloten intentieovereenkomst worden hiermee verrekend. Om de plankosten te begroten wordt gebruik gemaakt van de zogeheten “plankostenscan” (model met tijdvak).

6.2.3 Nota bovenwijkse kosten

In een zogeheten beleidsnota bovenwijkse kosten kunnen investeringen die van een gemeentebreed niveau zijn (dus projectoverstijgend) op eenduidige wijze toegerekend worden aan alle gebiedsontwikkelingen die er gezamenlijk toe noodzakelijk dit soort investeringen te plegen. Op het moment van opstellen van deze Nota Grondbeleid beschikken wij niet over een dergelijke nota en is daar ook geen noodzaak toe. Bovenwijkse kosten worden, waar aan de orde, per project toegerekend.

6.2.4 Financiële bijdragen

Onder de Omgevingswet wordt het mogelijk om naast het verhalen van kosten ook afdwingbare bijdragen te vragen voor kosten die niet direct toerekenbaar zijn aan een gebiedsontwikkeling, maar waar de betreffende ontwikkeling wel profijt van heeft. Voorbeelden zijn de aanleg van fietspaden in het buitengebied en natuurherstel elders in de gemeente; belangrijke gemeentelijke beleidsdoelen. Wij willen verkennen of we dergelijke bijdragen in rekening kunnen brengen bij ontwikkelende partijen om op die manier extra bij te dragen aan het behalen van deze doelen. Zodat als een anterieure overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten, afdwingbare financiële bijdragen daarin ook kunnen worden meegenomen.

Beleidskeuze: Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen.
- Alleen indien nodig worden publiekrechtelijke kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan, dan wel in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, vastgesteld om het kostenverhaal te verzekeren.
- Bovenwijkse kosten worden, waar aan de orde, per project toegerekend.

7. Financiële aspecten: beheersing & verantwoording

7.1 Inleiding

Door onze keuze voor een situationeel grondbeleid kan het zijn dat wij zelf grondexploitaties voeren. In die gevallen hebben wij een actieve rol. In andere gevallen hebben wij een faciliterende rol vanuit het faciliterende grondbeleid. Beide vormen hebben financiële gevolgen voor de gemeente. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe wij een en ander financieel beheersen en hoe wij daar verantwoording over afleggen.

7.2 Waardering en verslaglegging

De regels omtrent waardering en verslaglegging voor zowel actief als faciliterend grondbeleid zijn vastgelegd in de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019), die is opgesteld door de commissie BBV. Onderstaand volgt een toelichting op de waarderings- en verslagleggingsregels voor:

- Strategische gronden
- Bouwgronden in exploitatie (BIE)
- Faciliterend grondbeleid.

7.2.1 Strategische gronden

Gronden die de gemeente verwerft met het oog op toekomstige gebiedsontwikkelingen, maar waarvoor nog geen grondexploitatie (BIE) is vastgesteld, worden op de balans gewaardeerd tegen de laagste waarde van:

- De (historische) verkrijgingsprijs, inclusief bijkomende kosten, of;
- De marktwaarde op basis van de geldende bestemming.

Voor het bepalen van de marktwaarde dient een taxatie te worden uitgevoerd. Indien uit de taxatie een duurzame waardevermindering wordt vastgesteld, dient dit direct te leiden tot een afwaardering. Deze gronden worden op de balans opgenomen onder de post MVA (Materiële Vaste Activa).

7.2.2 Bouwgronden in exploitatie (BIE) - grondexploitatie

Binnen de gemeente zijn enkele gebiedsontwikkelingen in uitvoering. Waar dit gebiedsontwikkelingen op gemeentelijk eigendom betreft geldt dat door de gemeenteraad een grondexploitatie (zogenoeten Bouwgrond In Exploitatie, oftewel BIE) met een grondexploitatiebegroting is vastgesteld. Op basis daarvan vindt financiële bewaking en verantwoording plaats.

Het startpunt van een 'BIE' is een raadsbesluit met de vaststelling van de grondexploitatie, inclusief grondexploitatiebegroting. Vanaf dat moment wordt de BIE geopend en worden kosten geactiveerd en bijgeschreven op de voorraadpositie bij onderhanden werk (Bouwgronden in Exploitatie) op de balans. Met vaststelling van een grondexploitatie of actualisatie door de gemeenteraad wordt een totaalkrediet afgegeven voor de investeringen die in de gehele looptijd van de grondexploitatie zijn begroot.

Onze (actieve) grondexploitaties voldoen in algemene zin aan de zogeheten stellige uitspraken uit de "Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken (2019)" van de commissie BBV. Dit betekent onder andere dat:

- Grondexploitaties enkel kosten- en opbrengstsoorten en elementen bevatten die op de kostensoortenlijst onder de Omgevingswet staan, zoals:
 - Verwerving
 - Tijdelijk beheer
 - Bouwrijp maken
 - Woonrijp maken
 - Planontwikkeling
 - Overige kosten
 - Grondopbrengsten en overige opbrengsten (subsidies en bijdragen)
 - Rente en kosten- en opbrengstenstijging
- De looptijd van een grondexploitatie in beginsel maximaal 10 jaar is. In het geval dat een gebiedsontwikkeling een langere looptijd heeft, worden extra risicobeperkende maatregelen genomen.
- Alle grondexploitaties jaarlijks herzien worden. Wij rapporteren over de grondexploitaties bij de gemeentelijke jaarrekening en begroting en middels de jaarlijkse uitgebreide vertrouwelijke toelichtingen.

7.2.2.1. Winstnemingen

In de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV zijn voorschriften opgenomen over tussentijdse winstneming uit grondexploitaties. In de notitie wordt benoemd dat er voldoende zekerheid bestaat om (tussentijdse) winst te nemen als aan de volgende drie voorwaarden wordt voldaan:

- Het resultaat van de grondexploitatie kan betrouwbaar worden ingeschat; én
- De grond (of het deelperceel) moet zijn verkocht; én
- De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt genomen naar rato van de realisatie)

De commissie BBV schrijft hiertoe de Percentage of Completion – methode voor. Het percentage gerealiseerde kosten wordt vermenigvuldigd met het percentage van de gerealiseerde opbrengsten. Het daaruit volgende percentage van de eindwaarde is het bedrag dat als winst moet worden genomen (gecorrigeerd voor eerdere winstnemingen). Jaarlijks wordt bij de actualisatie van de grondexploitatie berekend in hoeverre winst moet worden genomen. Indien sprake is van tussentijds te nemen winst, dan wordt dit toegevoegd aan Algemene Reserve Grondbedrijf.

7.2.2.2. Verliesvoorzieningen

Voor grondexploitaties met een geraamd negatief saldo zijn gemeenten verplicht direct een voorziening te treffen ter hoogte van dit saldo. De verliesvoorziening wordt jaarlijks herijkt bij de actualisatie van de grondexploitatie ten behoeve van de jaarrekening op basis van het contante waarde saldo van die

grondexploitatie op dat moment. Het treffen van een verliesvoorziening verlaagt direct de boekwaarde van de betreffende grondexploitatie.

Deze voorziening wordt opgehoogd door onttrekkingen uit die Algemene Reserve Grondbedrijf indien nodig. Als op een zeker moment een voorziening een hoogte kent van € 100.000 en na de herziening van de grondexploitatie deze een negatieve stand kent van € 150.000, dan betekent dit dat een bedrag van € 50.000 aan de Algemene Reserve Grondbedrijf onttrokken wordt om de voorziening voor de grondexploitatie op peil te houden. Eén en ander geldt uiteraard ook andersom, dan wordt er afgedragen aan de Algemene Reserve Grondbedrijf. Wij rekenen geen rente toe aan de voorzieningen.

Beleidskeuze: Bouwgronden in exploitatie (BIE)

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de vigerende Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV.
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in de jaarrekening en bij de begroting als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus, aangevuld met de jaarlijkse uitgebreide vertrouwelijke toelichtingen op de herziening.
- Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondbedrijf.
- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitatie. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Algemene Reserve Grondbedrijf. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Algemene Reserve Grondbedrijf.

7.2.3 Facilitair grondbeleid

Indien sprake is van faciliterende projecten, dan wordt de grondexploitatie niet gevoerd door de gemeente, maar door een private partij. De kosten die gemeente maakt voor een faciliterend project, worden middels een anterieure overeenkomst op deze private partij verhaald. Indien anterieur (privaatrechtelijk) geen overeenstemming wordt bereikt met de private partij, dan kan de gemeente haar kosten (publiekrechtelijk) verhalen middels kostenverhaalsregels bij het Omgevingsplan, dan wel middels kostenverhaalsvoorschriften in de vergunning.

De gemeente schiet in deze gevallen vaak de kosten voor, die later in de vorm van een kostenverhaalsbijdrage worden terugbetaald. Er is dan sprake van een vordering op de private partij. De verschillende vorderingen worden verzameld onder de balanspost 'overige nog te ontvangen bedragen'.

7.2.4 Voorbereidingskrediet

Om de haalbaarheid en kansrijkheid van projecten te bepalen zijn diverse onderzoeken en analyses nodig. Ten behoeve van het kunnen uitvoeren van deze analyses is krediet nodig vooruitlopend op het eventueel vaststellen van een grondexploitatie dan wel het sluiten van een kostenverhaalovereenkomst.

Het verlenen van een dergelijk voorbereidingskrediet is een bevoegdheid van de raad. De kosten die ten laste van dit krediet komen activeren wij conform de voorwaarden die de Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV daar aan stelt. Met het activeren van deze kosten lopen we een risico. De kans is aanwezig dat uit de onderzoeken volgt dat geen haalbaar project resulteert. De geactiveerde kosten worden dan niet gedekt door een grondexploitatie of een kostenverhaalovereenkomst. De gerealiseerde kosten moeten dan worden afgeboekt. Dit gebeurt ten laste van de Algemene Reserve Grondbedrijf. Indien wel een haalbaar project volgt, wordt een grondexploitatie geopend en worden de gemaakte voorbereidingskosten ingebracht in de grondexploitatie. Indien een deel van het voorbereidingskrediet niet is aangewend, dan valt dit vrij. De verantwoording over voorbereidingskredieten vindt plaats via de jaarrekening en op inhoud en voortgang via de voortgangsrapportages.

Beleidskeuze: Voorbereidingskrediet

- Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de gemeenteraad. Verantwoording hierover vindt plaats via de jaarrekening.

7.3 Risicomanagement en Algemene Reserve Grondbedrijf

Ruimtelijke projecten zoals grondexploitaties zijn altijd omgeven met risico's. Risico's die optreden kunnen het financiële beeld ten opzichte van de oorspronkelijke verwachting aanmerkelijk beïnvloeden.

Het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses om risico's te identificeren, te beoordelen en beheersmaatregelen te treffen is in het proces van gebiedsontwikkeling noodzakelijk.

7.3.1 Aparte reserve voor de grondexploitaties

Om de risico's die gepaard gaan met het voeren van grondexploitaties te dekken, hebben wij een Algemene Reserve Grondbedrijf. Deze reserve maakt onderdeel uit van de Algemene Reserve, maar is apart gelabeld. De voornaamste reden hiervoor is dat risico's in relatie tot het grondbeleid veelal van een andere orde zijn dan risico's die door de Algemene Reserve worden gedekt. We willen daar dus extra en goed zicht op hebben en vandaar dat we deze reserve apart labelen. Binnen de Algemene Reserve Grondbedrijf zijn gelden gelabeld voor het projectgebied Woudenberg-Oost. In het onderstaande komen de verschillende onderdelen van de Algemene Reserve Grondbedrijf aan de orde en wordt de onderlinge samenhang geduid.

7.3.1 Noodzakelijke en Beschikbare omvang Algemene Reserve Grondbedrijf

De Algemene Reserve Grondbedrijf dient een bepaalde noodzakelijke omvang te hebben om geïnventariseerde risico's afdoende te kunnen dekken. Deze noodzakelijke omvang kan jaarlijks fluctueren door het vaststellen van nieuwe grondexploitaties en het bijstellen van lopende grondexploitaties. Mede om die reden worden de grondexploitaties jaarlijks herzien. De per jaar berekende noodzakelijke omvang moet afgezet worden tegen de op dat moment beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf. Hier kan uiteraard een verschil in zitten en afhankelijk daarvan kan het nodig zijn de beschikbare omvang bij te stellen door bijstortingen vanuit of onttrekkingen ten gunste van de Algemene Reserve.

Noodzakelijke omvang

De noodzakelijke omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf is het bedrag dat we nodig hebben als reserve om de risico's in de grondexploitaties voldoende te kunnen dekken. De noodzakelijke omvang is dus afhankelijk van de geïnventariseerde risico's in de grondexploitaties en deze berekende noodzakelijke omvang zegt dus nog niets over de beschikbare omvang (de reserve die we daadwerkelijk hebben). De noodzakelijke omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf wordt bepaald door voor elke lopende grondexploitatie een risicoanalyse uit te voeren waarbij de risico's voor de grondexploitatie worden geïnventariseerd en gekwantificeerd. Als een grondexploitatie nog steeds een positief saldo kent in het geval dat alle geïnventariseerde risico's zich voordoen, is voor die grondexploitatie geen risicoreservering in de Algemene Reserve Grondbedrijf nodig. Pas als een grondexploitatie negatief wordt, is voor dat gedeelte een reservering nodig. Als een grondexploitatie al een negatief saldo kent, dan is daarvoor al een voorziening getroffen. Als uit de risicoanalyse blijkt dat het saldo nog negatiever kan worden, dan wordt een reservering getroffen ter grootte van dit verschil.

Beschikbare omvang

De beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf is vervolgens de reserve die we op dat moment daadwerkelijk hebben. Deze beschikbare omvang wordt in enig jaar beïnvloed door vanuit de stand in enig jaar de onderstaande correcties door te voeren:

1. *Voorziening negatieve grondexploitaties*
Zoals in het voorgaande reeds benoemd wordt de noodzakelijke voorziening voor negatieve grondexploitaties gevoed vanuit de Algemene Reserve Grondbedrijf indien nodig. Indien blijkt dat in enig jaar "extra voeding" van de voorziening nodig is, dan beïnvloedt dit dus de beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf in dat jaar. Indien blijkt dat "minder voeding" nodig is voor negatieve grondexploitaties vergroot dit de beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf.
2. *(Tussentijdse) winst*
In paragraaf 4.2.2.1 werd ingegaan op de methodiek die wij hanteren om bij grondexploitaties met een geraamd positief saldo (tussentijds) winst te nemen. Indien hiervan in enig jaar sprake is, wordt dit aan de Algemene Reserve Grondbedrijf toegevoegd. De beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf wordt daarmee dus groter.
3. *Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten*
Tot slot wordt de omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf beïnvloed door eventueel noodzakelijke afboekingen van geactiveerde voorbereidingskosten, zoals in paragraaf 4.2.4 beschreven. Dit komt voor in die gevallen dat er geen grondexploitatie wordt vastgesteld of geen overeenkomst over kostenverhaal wordt gesloten. De geactiveerde voorbereidingskosten zullen dan afgeboekt moeten worden. Dit gebeurt, indien in enig jaar aan de orde, ten laste van de Algemene Reserve Grondbedrijf.

Na het doorlopen van bovenstaande stappen om zowel de noodzakelijke als beschikbare omvang van de Algemene Reserve Grondbedrijf in enig jaar te bepalen kunnen beide componenten met elkaar vergeleken worden om te bepalen of aanvulling vanuit de Algemene Reserve noodzakelijk is dan wel

juist een gedeelte van de Algemene Reserve Grondbedrijf toegevoegd kan worden aan de Algemene Reserve.

Beleidskeuze: Risicomanagement en Algemene Reserve Grondbedrijf

- Bij aanvang van een grondexploitatie en minimaal jaarlijks wordt een risicoanalyse uitgevoerd.
- Tussentijdse winsten worden toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondbedrijf, verliesvoorzieningen worden gedekt uit de Algemene Reserve Grondbedrijf.
- Jaarlijks wordt bij de herzieningen van de grondexploitaties aan de raad voorgelegd op welke wijze winsten aan de reserves worden toegevoegd.
- De gemeente heeft een Algemene Reserve Grondbedrijf ingesteld.
De noodzakelijke omvang ervan wordt bepaald door:
 - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyses

De beschikbare omvang wordt bepaald door:

- Voorzieningen negatieve grondexploitaties
- Tussentijdse winst
- Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten.

8. Organisatie, samenwerking en verantwoording

8.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de organisatorische kant van het grondbeleid; de rollen, de verantwoordelijkheden en de onderlinge verhoudingen. Zo komt bij de uitvoering van het grondbeleid onder andere de rolverdeling tussen college en de gemeenteraad aan bod. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop over het grondbeleid wordt gerapporteerd en de manier waarop dit in de ambtelijke organisatie is ingebed.

8.2 Rolverdeling gemeenteraad en college

Binnen de door de gemeenteraad vastgestelde kaders voor het grondbeleid geeft het college uitvoering aan de realisatie van de beleidsambities. Voor het functioneren van het grondbeleid is het college eindverantwoordelijk. De daadwerkelijke uitvoering van het grondbeleid vindt plaats door het ambtelijk apparaat.

Gemeenteraad

De Nota Grondbeleid is voor de gemeenteraad het toetsingskader voor de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid. De raad heeft het budgetrecht en is bevoegd budget beschikbaar te stellen. In het kader van het grondbeleid geschiedt dit of door het vaststellen van een voorbereidingskrediet of bij vaststelling van de grondexploitatie. Met het vaststellen van de eerste grondexploitatie stelt de raad impliciet budget beschikbaar die door het college benut kunnen worden voor de uitvoering van het project.

College

Het college is bevoegd bij de uitvoering van het gemeentelijk grondbeleid privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten en zal binnen het kader van de grondexploitatie dienen te handelen. Afwijkingen dienen te worden verantwoord aan de raad. Dit geschiedt door middel van de paragraaf grondbeleid in de jaarrekening, de toelichting bij de kadernota en in de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de herziening van de grondexploitaties. Binnen deze financiële kaders is het college bevoegd om kosten te maken ten behoeve van de grondexploitatie en om overeenkomsten te sluiten. Jaarlijks vindt terugkoppeling aan de raad plaats over de voortgang van de ruimtelijke projecten.

Ambtelijk apparaat

Binnen de gemeente Woudenberg is geen sprake van een aparte entiteit grondbedrijf. De uitvoering van de belangen en verantwoordelijkheden is belegd binnen de verschillende afdelingen. De strategisch beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening is, in samenwerking met het kernteam grondbedrijf en de financiële medewerkers, verantwoordelijk voor het opstellen, bewaken en actualiseren van de beleidsstukken die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het grondbedrijf. Dit betreft onder andere de Nota Grondbeleid, het tijdelijk beheer en de verkoop van gronden of vastgoed die geen onderdeel uitmaken van projecten.

De projectleiders van de projecten in het ruimtelijk domein zijn verantwoordelijk voor het behalen van de doelstelling van de verschillende projecten. Hieronder vallen onder meer het opstellen en herzien grondexploitaties, de kwartaalrapportages, tijdelijk beheer van gronden en opstellen, advies omtrent aan- en verkopen van onroerende zaken en haalbaarheidsanalyses.

In onderstaand schema volgt op hoofdlijnen de rolverdeling tussen gemeenteraad en college ten aanzien van het grondbeleid.

	Gemeenteraad	College van B&W
Grondbeleid	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen Nota Grondbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> Uitvoering geven aan grondbeleid.
Grondexploitatie	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen (voorbereidings)budget. Vaststellen nieuwe grondexploitaties. Vaststellen geactualiseerde grondexploitaties. Afsluiten grondexploitaties. 	<ul style="list-style-type: none"> Aanvragen voorbereidingsbudget. Rapporteren over de jaarlijkse actualisatie grondexploitaties. Rapporteren over zwaarwegende tussentijdse wijzigingen in grondexploitaties. Sluiten overeenkomsten.
Kostenverhaal	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen exploitatieplan 	<ul style="list-style-type: none"> Sluiten overeenkomsten over kostenverhaal (anterieur en posterieur).
Verwerving	<ul style="list-style-type: none"> Beschikbaar stellen budget voor verwerving. Vestigen Wet voorkeursrecht gemeenten. Toepassen Onteigeningswet. 	<ul style="list-style-type: none"> Verwervingsplan / -strategie. Vestigen van voorlopig voorkeursrecht (Wvg). Uitvoering geven aan onteigeningsprocedures. Sluiten van overeenkomsten.
Bouw- en woonrijp maken	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen aanbestedingsbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> Aanbesteding en uitvoering werken en diensten.
Uitgifte en verkoop	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen uitgifteprocedure en grondprijnsbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> Vaststellen uitgiftecriteria, grondprijzen en uitgiftevoorwaarden. Verkoop van gronden en gebouwen in eigendom / erfpacht. Het (ver)huren, (ver)pachten, in beheer en of gebruik geven/nemen van onroerende zaken. Publicatie voornemen tot uitgifte.
Samenwerking		<ul style="list-style-type: none"> Intentieovereenkomst Samenwerkingsovereenkomst
Sturing en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Controleren voortgang projecten. Vaststellen begroting en jaarrekening. 	<ul style="list-style-type: none"> Rapporteren over voortgang projecten via begroting, jaarrekening en vertrouwelijke toelichting op de grondexploitaties.

8.3 Rapportages vanuit het grondbedrijf

Een goede informatievoorziening is essentieel om als gemeenteraad de controlerende taak te kunnen uitvoeren. Grondbeleid gaat gepaard met vele geldstromen, waar bij een actievere grondpolitiek de financiële risico's verder toenemen. Grondbeleid vormt daarom een vast onderdeel van de begrotings- en verantwoordingscyclus van de gemeente. Op grond van de Gemeentewet vormt het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daarvoor het kader. Hierin is vastgelegd dat zowel in de begroting als in de jaarrekening een afzonderlijke paragraaf grondbeleid moet worden opgenomen. Deze paragraaf grondbeleid is het primaire instrument waarmee de raad wordt geïnformeerd over de financiën en risico van de ruimtelijk projecten. Daarnaast wordt de gemeenteraad geïnformeerd middels de uitgebreide vertrouwelijke toelichting op de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties en de voortgangsrapportages op inhoud.

Beleidskeuze: Rapportages verantwoording



- Van de grondexploitatieprojecten wordt per kwartaal een financiële rapportage opgesteld voor de stuurgroep van het betreffende project.
- Met voortgangsrapportages van de projecten wordt inzicht geboden in de stand van zaken van de projecten.

Bijlage 1: Samenvatting Beleidslijnen

Onderstaand wordt een samenvattend overzicht weergegeven van alle beleidskeuzes zoals opgenomen en uitgewerkt in de Nota Grondbeleid 2023 – gemeente Woudenberg.

1. Situationeel grondbeleid

- De gemeente Woudenberg voert een situationeel grondbeleid.

2. Afwegingskader grondbeleid

- Het situationeel grondbeleid wordt per project nader ingevuld en verantwoord aan de hand van het afwegingskader als opgenomen in de Nota Grondbeleid 2023.
- De keuze voor het te voeren grondbeleid, volgend uit het afwegingskader, wordt door het college van B&W expliciet vastgelegd in de besluitvorming bij de aanvang van desbetreffende ontwikkeling.

3. Grondbeleidsinstrumenten

- Geen enkele van de grondbeleidsinstrumenten die de gemeente ter beschikking heeft wordt bij voorbaat uitgesloten om te komen tot het realiseren van gemeentelijke doelstellingen en ambities.
- Bij de uitvoering van het grondbeleid gaat de voorkeur uit naar de beschikbare privaatrechtelijke instrumenten, maar indien nodig kan ook het publiekrechtelijk instrumentarium worden ingezet.

4. Grondprijnsbeleid

- Uitgangspunt bij verkopen van grond is een marktconforme prijs, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie.
- Jaarlijks worden in de begroting de vaste grondprijzen vastgesteld voor het betreffende jaar.

5. Staatsteun

- De regels met betrekking tot staatsteun worden in acht genomen. De gemeente voorkomt het verlenen van ongeoorloofde staatssteun.

6. Aanbestedingsbeleid

- Bij de uitvoering van het grondbeleid wordt waar van toepassing het aanbestedingsbeleid van de gemeente gevolgd en zo nodig aan derden opgelegd.

7. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)

- De gemeente handelt conform het BBV en met betrekking tot de grondexploitaties specifiek, conform de vigerende Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken.

8. Verwerving

- Verwerving van gronden en opstallen op minnelijke wijze is het uitgangspunt.
- Indien minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt kan de gemeenteraad een besluit nemen omtrent het inzetten van een voorkeursrecht. In uitzonderingssituaties is de inzet van het onteigeningsinstrument mogelijk.
- Strategische verwervingen vinden weloverwogen plaats. Het college legt aan de raad een vertrouwelijk voorstel voor, waarin de raad beslist of er budget voor de aankoop beschikbaar wordt gesteld. Een strategische verwerving wordt aan de hand van de inputfactoren uit het afwegingskader getoetst en verantwoord. Daarbij vormen de uitvoeringseisen verwerving de basis voor het voorstel.
- Bij een verwerving wordt voorafgaand altijd een onafhankelijke taxatie uitgevoerd ter bepaling van de maximale verwervingsprijs. gevolgde bedrag wordt verworven.

9. Tijdelijk beheer

- Het college besluit omtrent de wijze waarop gronden/vastgoed tijdelijk beheerd worden.
- Bij het tijdelijk beheer van gronden/vastgoed wordt in de overeenkomsten nadrukkelijk rekening gehouden met het tijdig beschikbaar komen ervan. Afhankelijk van de functie wordt een bijpassende vergoeding overeengekomen.

10. Uitgifte

- Uitgangspunt bij gronduitgifte is een marktconforme prijs, gebaseerd op een onafhankelijke taxatie.
- Bij gronduitgifte is verkoop ervan het uitgangspunt. Het volledig eigendom wordt daarmee overgedragen.
- Uitgifte van grond in erfpacht is mogelijk vanuit strategische overwegingen.
- Voor kabels, leidingen, zendmasten en soortgelijke voorzieningen in of op gemeentelijke gronden wordt bij voorkeur een recht van opstal gevestigd. Daarbij geldt een marktconforme retributie.
- Bij de uitgifte van gemeentelijk eigendom wordt transparant gehandeld, met inachtneming van de voorwaarden volgend uit het Didam-arrest.

11. Kostenverhaal

- Uitgangspunt voor het kostenverhaal is om dat waar mogelijk privaatrechtelijk via een anterieure overeenkomst te regelen.
- Alleen indien nodig worden publiekrechtelijke kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan, dan wel in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, vastgesteld om het kostenverhaal te verzekeren.
- Bovenwijkse kosten worden, waar aan de orde, per project toegerekend.

12. Bouwgronden in exploitatie (BIE)

- Onze grondexploitaties voldoen aan de regels uit de vigerende Notitie Grondbeleid in begroting en jaarstukken van de commissie BBV.
- Over de jaarlijkse herziening van de grondexploitaties wordt gerapporteerd in de jaarrekening en bij de begroting als onderdeel van de gemeentelijke P&C-cyclus, aangevuld met de jaarlijkse uitgebreide vertrouwelijke toelichtingen op de herziening.
- Wij handelen op het gebied van tussentijds winstnemen bij grondexploitaties conform het BBV. De te nemen tussentijdse winst wordt berekend conform de POC-methode over het eindwaarde saldo van een grondexploitatie. Indien in enig jaar sprake is van (tussentijds) te nemen winst, dan wordt deze winst toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondbedrijf.
- Voor grondexploitaties met een negatief saldo wordt een voorziening getroffen ter hoogte van het contante waarde saldo van die grondexploitatie. De voorziening wordt, indien nodig, aangevuld door een onttrekking uit de Algemene Reserve Grondbedrijf. Kan de voorziening naar beneden worden bijgesteld dan wordt afgedragen aan de Algemene Reserve Grondbedrijf.

13. Voorbereidingskrediet

- Een voorbereidingskrediet wordt aangevraagd bij en verleend door de gemeenteraad. Verantwoording hierover vindt plaats via de jaarrekening.

14. Risicomanagement en Algemene Reserve Grondbedrijf

- Bij aanvang van een grondexploitatie en minimaal jaarlijks wordt een risicoanalyse uitgevoerd.
- Tussentijdse winsten worden toegevoegd aan de Algemene Reserve Grondbedrijf, verliesvoorzieningen worden gedekt uit de Algemene Reserve Grondbedrijf.
- Jaarlijks wordt bij de herzieningen van de grondexploitaties aan de raad voorgelegd op welke wijze winsten aan de reserves worden toegevoegd.
- De gemeente heeft een Algemene Reserve Grondbedrijf ingesteld.
De noodzakelijke omvang ervan wordt bepaald door:
 - De uitkomst van de jaarlijkse risicoanalyses

De beschikbare omvang wordt bepaald door:

- Voorzieningen negatieve grondexploitaties
- Tussentijdse winst
- Afboeking geactiveerde voorbereidingskosten.

15. Rapportages verantwoording

- Van de grondexploitatieprojecten wordt per kwartaal een financiële rapportage opgesteld voor de stuurgroep van het betreffende project.
- Met voortgangsrapportages van de projecten wordt inzicht geboden in de stand van zaken van de projecten.

Bijlage 2: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De Omgevingswet faciliteert een meer vraaggericht, uitnodigend en flexibel grondbeleid met meer ruimte voor initiatieven uit de markt ten opzichte van de huidige regels uit met name de Wro. Zo wordt het makkelijker om ruimtelijke projecten te starten en biedt de Omgevingswet betere mogelijkheden voor zogeheten uitnodigingsplanologie. De gemeente zal zich moeten richten op het opstellen van een omgevingsvisie en een omgevingsplan. De omgevingsvisie geeft de gemeente meer ruimte om in samenspraak met de samenleving na te denken over de gewenste ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan de gemeente vervolgens de juiste randvoorwaarden meegeven en ruimte geven aan marktpartijen.

De Tweede Kamer heeft op 17 oktober 2019 het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom aangenomen. Dit wetsvoorstel is vervolgens op 10 maart 2020 aangenomen door de Eerste Kamer. Hierin worden regels toegevoegd aan de Omgevingswet voor instrumenten die ingrijpen op het eigendom van gronden. De overheid wil met deze Aanvullingswet onder andere de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Ontheffingswet en de Wet inrichting landelijk gebied opnemen in de Omgevingswet alsook nieuwe regels voor het kostenverhaal vaststellen. De inhoud van de Omgevingswet en de Aanvullingswet hebben dus invloed op het grondbeleid. In het onderstaande wordt op de belangrijkste veranderingen en onderwerpen ingegaan.

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

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

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

Aanvullingswet grondeigendom

Zoals hiervoor omschreven is het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom zowel in de Tweede Kamer als in de Eerste Kamer al aangenomen. De inwerkingtreding vindt plaats op een nader bij koninklijk besluit te bepalen moment. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

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

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

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangsregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.

- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegeedeeld.
- 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 kortdurend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

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

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

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteiningswet)	Voorgesteld regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteiginingsbeschikking 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 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.

Landinrichting

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

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

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

Kavelruil

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

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

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

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

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

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

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

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

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

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

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

Bijlage 3: Afwegingskader grondbeleid

