



Het land van Slochteren en zijn grondvesten

*Grondbeleid gemeente Slochteren
mei 2010*

Samenvatting

Het voeren van grondbeleid heeft consequenties voor de gemeente Slochteren. Zo is het middels een actief grondbeleid mogelijk om sterk de regie op een ontwikkellocatie te voeren en daarmee de ambities op verschillende maatschappelijke vlakken te realiseren. Dit betekent echter wel dat de gemeente voldoende financiële middelen (en ambtelijke capaciteit) beschikbaar moet hebben om de gronden te kunnen verwerven. De strategische keuzes met betrekking tot het voeren van grondbeleid zijn door middel van nota grondbeleid (deel A) in oktober 2009 door de gemeenteraad vastgesteld. Dit onderliggend grondbeleid (het handboek) beschrijft op welke wijze deze strategische keuzes kunnen worden uitgevoerd en welke elementen hierbij van belang zijn.

Een gemeente kan op drie manieren grondbeleid voeren, namelijk actief, faciliterend of participierend. De (mate van) risico's van deze verschillende manieren om grondbeleid te voeren verschillen. Zo loopt een gemeente bij een actief grondbeleid doorgaans veel meer risico dan bij een faciliterend grondbeleid. De financiële risico's (vroegtijdig aankopen gronden, uitvoeren onderzoeken) die worden gelopen door het actieve grondbeleid, staan tegenover de potentieel hoge opbrengsten die hierbij zijn te behalen. De manier van het voeren van grondbeleid is bepalend voor het moment van verwerving van gronden en de wijze waarop dit gebeurt. Uitgangspunt is dat de verwerving van gronden door de gemeente Slochteren via minnelijk overleg plaatsvindt. Slechts in bijzondere gevallen wordt (uiteindelijk) overgegaan tot onteigening. Per locatieontwikkeling zal expliciet een keuze moeten worden gemaakt over het te voeren grondbeleid en de wijze van uitgifte van de kavels. Eventuele samenwerkingsvormen en andere constructies (o.a. bouwclaim) kunnen hier onderdeel van uitmaken, waarbij tevens de regels ter voorkoming van staatssteun en eventueel openbare (Europese) aanbesteding moeten worden nageleefd.

Naast nieuwe locatieontwikkelingen heeft de gemeente Slochteren ook bestaand gemeentelijk grondbezit zoals bijvoorbeeld groenstroken. Uitgangspunt hierbij is dat het grondbezit dat geen nut voor de gemeente heeft, wordt afgestoten. Voor kabel- en leidingenstroken geldt hetzelfde, echter is hier van oudsher een bijzondere afspraak met de (nuts)bedrijven van toepassing. Met deze (nuts)bedrijven wordt in overleg getreden om tot een oplossing te komen waarbij in beginsel de gemeentelijke gronden wel kunnen worden afgestoten maar waarbij de belangen van deze (nuts)bedrijven worden beschermd en waarbij tevens aandacht is voor de stroken grond waarin onze lichtmasten staan.

Het voeren van grondbeleid eindigt niet nadat kavels zijn verkocht. Zeker niet als een exploitatieplan is opgesteld ten behoeve van deze locatieontwikkeling. Tijdens het traject van de vergunningverlening en de handhaving van de bouwvergunning komen de gemaakte keuzes uit het begin van het ontwikkelingsproces weer naar voren. Zo zal gebouwd moeten worden conform het exploitatieplan en zal eventueel een financiële voorwaarde (naast de leges) aan de bouwvergunning (of omgevingsvergunning) verbonden moeten worden. Dit zijn elementen die direct voortvloeien uit het voeren van grondbeleid en waar voor de gemeente Slochteren (deels) nieuwe taken liggen. Uitgangspunt hierbij is dat de gemeente Slochteren de instrumenten vanuit het grondbeleid optimaal benut teneinde de maatschappelijke doelstellingen te kunnen realiseren. Dit grondbeleid is opgesteld als handboek of naslagwerk voor medewerkers van de dienst Dienstverlening die tijdens de dagelijkse werkzaamheden te maken krijgen met elementen van het grondbeleid te ondersteunen.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	5
Hoofdstuk 2	Vormen en aspecten van grondbeleid	6
2.1	Actief grondbeleid	6
2.1.1	<i>Uitleg actief grondbeleid</i>	6
2.1.2	<i>Impact op ambtelijke organisatie</i>	6
2.1.3	<i>Financiën</i>	6
2.1.4	<i>Risico</i>	7
2.2	Faciliterend grondbeleid	7
2.2.1	<i>Uitleg faciliterend grondbeleid</i>	7
2.2.2	<i>Impact op ambtelijke organisatie</i>	7
2.2.3	<i>Financiën</i>	7
2.2.4	<i>Risico</i>	8
2.3	Participerend grondbeleid	8
2.3.1	<i>Uitleg participerend grondbeleid</i>	8
2.3.1.1	<i>Bouwclaim</i>	8
2.3.1.2	<i>Joint venture</i>	9
2.3.1.3	<i>Concessie</i>	9
2.3.2	<i>Impact op ambtelijke organisatie</i>	9
2.3.3	<i>Financiën</i>	9
2.3.4	<i>Risico</i>	9
2.4	Risico's bij grondbeleid	10
2.4.1	<i>Verwervingsrisico</i>	10
2.4.2	<i>Renterisico</i>	10
2.4.3	<i>Inflatierisico</i>	10
2.4.4	<i>Onderzoeksisico</i>	11
2.4.5	<i>Procedurerisico</i>	11
2.4.6	<i>Marktrisico</i>	11
2.4.7	<i>Afzetrisico</i>	11
2.4.8	<i>Onvoorzien</i>	11
2.5	Beroep op zelfrealisatie	12
Hoofdstuk 3	Grondverwerving	13
3.1	Momenten van verwerving	13
3.1.1	<i>Strategische verwervingen</i>	13
3.1.2	<i>Anticiperende verwervingen</i>	13
3.1.3	<i>Actieve verwervingen</i>	13
3.2	Minnelijk overleg	14
3.3	Onteigening	14
3.3.1	<i>Voorwaarden voor onteigening</i>	14
3.3.2	<i>Twee fases bij onteigening</i>	15
3.3.2.1	<i>Administratieve fase</i>	15
3.3.2.2	<i>Gerechtelijke fase</i>	15
3.3.3	<i>Bestemmingsplan</i>	16
3.4	Wet voorkeursrecht gemeenten	16
3.5	Financiële middelen voor verwervingen	16
3.5.1	<i>Algemene reserve grondexploitatie</i>	17
3.5.2	<i>Weerstandsvermogen</i>	17
3.5.3	<i>Risicomanagement</i>	17
3.6	Ambtelijke organisatie	17

Hoofdstuk 4	Vastgoedbeheer in relatie tot grondbeleid	19
4.1	Tijdelijk beheer onroerend goed	19
4.2	Nog niet in exploitatie genomen gronden	19
4.3	Beheer overige gronden	20
4.3.1	<i>Kabel- en leidingstroken</i>	20
4.3.2	<i>Groenstroken/snippergroen</i>	21
Hoofdstuk 5	Gronduitgifte	23
5.1	Vormen van gronduitgifte	23
5.1.1	<i>Verkoop</i>	23
5.1.2	<i>Pacht</i>	23
5.1.2.1	<i>Algemene regels pacht</i>	23
5.1.2.2	<i>Percelen kleiner dan 1 ha</i>	23
5.1.3	<i>Verhuur</i>	24
5.1.4	<i>Bruikleen</i>	24
5.2	Wijze van uitgifte	24
5.2.1	<i>Wie het eerst komt</i>	25
5.2.2	<i>Loting</i>	25
5.2.3	<i>Openbare inschrijving</i>	26
5.2.4	<i>Opbod</i>	26
5.2.5	<i>Competitie (prijsvraag)</i>	26
5.2.6	<i>Wachtlijst</i>	26
5.3	Beoogde gebruik uit te geven grond	27
5.3.1	<i>Grond voor woningbouw</i>	27
5.3.2	<i>Grond voor bedrijvigheid</i>	28
5.3.3	<i>Grond voor groen</i>	28
Hoofdstuk 6	Grondprijsberekening	29
6.1	Kostprijsmethode	29
6.2	Comparatieve methode	29
6.3	Residuele waardemethode	29
6.4	Functionele grondprijbenadering	30
6.5	Grondprijsgoede benadering (grondcurve)	30
6.6	FSI-methode	30
6.7	Vaste m ² prijs of vaste kavelprijs	30
6.8	Ontwikkelcompetitie of bieding	31
Hoofdstuk 7	Exploitatieplan	32
7.1	Exploitatieplan	32
7.1.1	<i>Categorie van bouwplannen</i>	32
7.1.2	<i>Inhoud exploitatieplan</i>	32
7.2	Uitzondering opstellen exploitatieplan	33
7.2.1	<i>Anterieure overeenkomst</i>	33
7.2.2	<i>Posterieuze overeenkomst</i>	34
7.2.3	<i>Grondeigenaar weigert overeenkomst</i>	34
7.3	Kostenverhaal	35
7.3.1	<i>Grond</i>	35
7.3.2	<i>Voorzieningen</i>	35
7.3.3	<i>Overige kosten</i>	35
7.3.4	<i>Exploitatiekosten groen/water/natuur buiten plangebied</i>	36
7.3.5	<i>Bovenwijkse voorzieningen</i>	36

7.4	Elementen kostenverhaal	36
	7.4.1 <i>Profijt</i>	36
	7.4.2 <i>Toerekenbaarheid</i>	37
	7.4.3 <i>Proportionaliteit</i>	37
7.5	Planschade	37
Hoofdstuk 8	Juridische aspecten uitvoering grondbeleid	38
8.1	Europese aanbesteding	38
	8.1.1 <i>Gemeente laat werken uitvoeren</i>	38
	8.1.2 <i>Beroep op zelfrealisatie</i>	38
8.2	Staatssteun	38
Hoofdstuk 9	Vergunningverlening n.a.v. uitvoering grondbeleid	40
9.1	Toetsingsgrond Woningwet	40
9.2	Financiële voorwaarde aan bouwvergunning	40
9.3	Bouwleges	41
Hoofdstuk 10	Handhaving n.a.v. uitvoering grondbeleid	42
10.1	Handhaving locatie-eisen tijdens bouw	42
10.2	Handhaving locatie-eisen na afloop bouw	42
10.3	Handhaving betaling exploitatiebijdrage	42
Hoofdstuk 11	Handhaving (bestaand) grondgebruik	44
11.1	In gebruik genomen gemeentegrond	44
	11.1.1 <i>Toegeëigende gemeentelijke gronden</i>	44
	11.1.2 <i>Terugvorderen eigendom</i>	44
	11.1.3 <i>Verjaring</i>	44
11.2	Naleving voorwaarden uit overeenkomst	45
11.3	Bestuursrechtelijk handhaven	45
Bijlage 1	Stroomschema vormen grondbeleid	
Bijlage 2	Stroomschema administratieve fase onteigening	
Bijlage 3	Stroomschema gerechtelijke fase onteigening	
Bijlage 4	Stroomschema Wet voorkeursrecht gemeenten	
Bijlage 5	Voorbeelden grondprijsberekening	
Bijlage 6	Stroomschema wijze van uitgeven nieuwe grond	
Bijlage 7	Stroomschema wijze van uitgeven nieuwe grond (waarbij verkoop kabel- en leidingenstroken plaatsvindt en geen bruikleen wordt toegepast)	
Bijlage 8	Stroomschema wijze van uitgeven bestaande grond	
Bijlage 9	Stroomschema exploitatieplan	

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het voeren van grondbeleid biedt de gemeente goede mogelijkheden om op een efficiënte manier publieke doelstellingen te realiseren. Grondbeleid ziet naast nieuw te ontwikkelen locaties ook op de bestaande grondvoorraad. Op welke wijze de gronden verworven kunnen worden maar ook het beheren van de gronden is een aspect dat in dit grondbeleid aan de orde komt. In onderliggend grondbeleid worden de belangrijkste instrumenten en mogelijkheden van het voeren van grondbeleid in kaart gebracht.

Dit grondbeleid geeft de wettelijke kaders en handvaten aan die voor de gemeente Slochteren relevant zijn in het kader van het uitoefenen van grondbeleid in de breedste zin van het woord. Onderliggend stuk is geen instrument of afwegingskader voor de keuze waar een ruimtelijke ontwikkeling zou moeten plaatsvinden. Wel geeft het een antwoord op de vraag hoe de ruimtelijke opgave geëffectueerd kan gaan worden en welke wettelijke en welke beleidsinstrumenten hiervoor ingezet kunnen worden. In dit grondbeleid zijn meerdere beleidsregels geformuleerd. Hiermee wordt de (beleidsmatige) basis gelegd voor de uitvoering van de taken door de Backoffices van de dienst Dienstverlening.

In oktober 2009 heeft de gemeenteraad de nota grondbeleid (deel A) vastgesteld waarin de strategische visie inzake het grondbeleid door de gemeenteraad is vastgesteld. Onderliggend handboek (dit kan als deel B worden gezien) biedt de middelen en het houvast om deze strategische visie uit te werken en geeft inzicht in de elementen die hierbij van belang zijn. Tevens biedt onderliggend grondbeleid een stevig fundament voor het organiseren van de uitvoering van het grondbeleid in de ambtelijke organisatie.

Het grondbeleid is opgedeeld in elf hoofdstukken. Hoofdstuk 2 behandelt de vormen en aspecten van het grondbeleid. Vervolgens komt de grondverwerving aan bod. Het vierde hoofdstuk beschrijft het vastgoedbeheer in relatie met het grondbeleid waarna in hoofdstuk 5 de gronduitgifte wordt uitgelegd. De grondprijsberekening van de uit te geven (nieuwe) gronden staat centraal in het zesde hoofdstuk. Wat een exploitatieplan is en welke aspecten hierbij relevant zijn wordt in hoofdstuk 7 behandeld. De juridische aspecten aan het grondbeleid, zoals staatssteun en aanbesteding, zijn onderdelen uit hoofdstuk 8. In de daarop volgende hoofdstukken komen de vergunningverlening en de handhaving voor wat betreft bouwen naar aanleiding van de uitvoering van het grondbeleid aan bod. Tenslotte omvat hoofdstuk 11 de handhaving met betrekking tot het bestaand grondgebruik.

Hoofdstuk 2 Vormen en aspecten van grondbeleid

Het voeren van grondbeleid kan op een aantal manieren vorm worden gegeven. Welke vorm voor welk project wordt gekozen hangt erg af van de factoren van dat project. Zo zijn de grondpositie van de gemeente, de financiën en het te verwachten risico aspecten die onderdeel zijn van de belangenafweging. Hieronder worden de verschillende vormen van grondbeleid uitgelegd en wordt aangegeven wat de voor- en nadelen van de verschillende vormen zijn. In bijlage 1 is een stroomschema opgenomen die een (overzichtelijk) beeld geeft van waar de scheiding tussen de drie vormen van grondbeleid globaal ligt en wat dit betekent voor bijvoorbeeld de regierol en de risico's van de gemeente.¹ Aan het eind van dit hoofdstuk wordt ook het beroep op zelfrealisatie behandeld, omdat dit beroep door grondeigenaren kan worden ingeroepen waardoor het zelf realiseren van de locatie door de gemeente bij een gerechtvaardigd beroep niet meer tot de mogelijkheden behoort.

2.1 Actief grondbeleid

Om een duidelijk beeld te krijgen van de elementen die van belang zijn bij een actief grondbeleid, worden hieronder een aantal hiervan separaat behandeld. Per project zullen de voor- en nadelen van de verschillende vormen van grondbeleid afgewogen moeten worden teneinde de juiste vorm voor die locatie te kunnen bepalen.

2.1.1 Uitleg actief grondbeleid

Bij een actief grondbeleid worden alle gronden die onderdeel uitmaken van het exploitatiegebied door de gemeente aangekocht of zijn al in bezit van de gemeente. Op welke wijze en op welk moment de gronden aangekocht kunnen worden wordt verder in paragraaf 3.1 uitgewerkt. Door het grondbezit kan de gemeente zelf bepalen waar wat komt en kunnen alle gemeentelijke kosten worden verhaald. Deze kosten worden dan namelijk in de gronduitgifteprijs verdisconteerd. Actief grondbeleid geeft de gemeente maximale sturingsmogelijkheden. Door actief grondpolitiek te bedrijven, kan de betreffende (nieuwbouw)locatie ontwikkeld worden waarbij de beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld duurzaam bouwen) van de gemeente de grootste kans van slagen hebben.

2.1.2 Impact op ambtelijke organisatie

Bij het actieve grondbeleid wordt een grote inspanning van het ambtelijke apparaat gevraagd omdat zowel de aan- en verkoop van de gronden, het beheer van de gronden en het bouw- en woonrijp maken door de gemeentelijke organisatie moet worden uitgevoerd danwel in gang moet worden gezet. Daarnaast zal het projectmanagement in deze vorm van grondbeleid bij de gemeente liggen. Bij een actief grondbeleid is binnen de gemeentelijke organisatie veel kennis en kunde nodig om de regierol die de gemeente op zich neemt, uit te kunnen voeren.

2.1.3 Financiën

Forse investeringen zijn veelal aan de orde bij een actief grondbeleid. Zeker in het geval dat de gemeente nog niet alle gronden van het exploitatiegebied in haar bezit heeft. Actief grondbeleid vereist voldoende financiële armslag van de gemeente omdat veel voorinvesteringen moeten worden gedaan. Aankoop van de betreffende gronden, maar ook de rentelasten van de gronden die reeds in bezit zijn, zijn voorbeelden van kosten waarmee rekening gehouden moet worden. Hiervoor is voldoende budget nodig. Dit is (deels) middels een reserve op te vangen. In paragraaf 3.5.1 komt deze algemene reserve grondexploitaties aan de orde.

Bij een actief grondbeleid kunnen meer gemeentelijke kosten worden verhaald dan dat op grond van de Grex-wet (grondexploitatie-wet) mogelijk is.² Dit biedt dus voor gemeente mogelijkheden om bepaalde (andere/extra) kosten vergoed te krijgen.

¹ Het schema is bedoeld om een globaal beeld te geven. De grenzen tussen de verschillende vormen zijn niet zo hard en duidelijk als ze worden weergegeven in het schema.

² Op basis van de Wet ruimtelijke ordening worden de kosten die een gemeente kan verhalen limitatief opgesomd.

2.1.4 Risico

Met een actief grondbeleid loopt de gemeente Slochteren op papier het grootste risico. Dit wil overigens niet zeggen dat deze risico's te groot of onverantwoord zouden zijn, maar in vergelijking met de andere vormen van grondbeleid wordt bij het actieve grondbeleid het grootste (met name financiële) risico gelopen. Bij projecten waar de voorinvesteringen groot zijn, is het risico ook groot. Normaal gesproken worden deze investeringen "terugverdiend" door kaveluitgifte (dus in de grondprijs). Maar tussen de voorinvestering en de uiteindelijke kaveluitgifte zit meestal een lange periode en daarbinnen kan van alles gebeuren. Indien een project winstgevend is dan profiteert de gemeente optimaal van deze winst. Als grondeigenaar komt alle "winst" in beginsel bij de gemeente terecht.³

In paragraaf 2.4 komen de verschillende risico's die met grondpolitiek te maken hebben aan bod en zal worden uitgelegd wat eronder wordt verstaan. De genoemde risico's komen bij een actief grondbeleid geheel voor rekening van de gemeente.

2.2 Faciliterend grondbeleid

Om een duidelijk beeld te krijgen van elementen die van belang zijn bij een faciliterend grondbeleid, worden hieronder een aantal separaat behandeld. Per project zullen de voor- en nadelen van de verschillende vormen van grondbeleid afgewogen moeten worden.

2.2.1 Uitleg faciliterend grondbeleid

Kenmerk van faciliterend grondbeleid is dat de gronden van het exploitatiegebied doorgaans (grotendeels) in handen zijn van private partijen. De gemeente verwerft geen grondpositie. Wel worden de randvoorwaarden voor een ruimtelijke ontwikkeling door de gemeente vastgelegd. In bepaalde gevallen kan de gemeente geen actief beleid voeren, omdat marktpartijen bijvoorbeeld al gronden hebben aangekocht, ofwel dat deze marktpartijen van oudsher al grondpositie hadden. Met name bij inbreidings- of herstructureringslocaties is dat snel aan de orde. Marktpartijen kloppen in dat geval bij de gemeente aan met plannen en de gemeente gaat beoordelen of dit een wenselijke ontwikkeling is. Als de ontwikkeling wenselijk is, dan kan de gemeente deze ontwikkeling mogelijk maken door onder andere een nieuw bestemmingsplan te gaan maken.

2.2.2 Impact op ambtelijke organisatie

Omdat veel werkzaamheden door de private partijen zullen worden uitgevoerd en er geen gronden door de gemeente aangekocht behoeven te worden, is de claim op ambtelijke capaciteit niet heel groot bij een faciliterend grondbeleid. Wel zullen de ruimtelijke kaders moeten worden opgesteld (beeldkwaliteitplan en bestemmingsplan). Ook zal overleg moeten worden gevoerd met de ontwikkelaar van de locatie over de inpassing van het plan binnen de opgestelde spelregels. De rol van de gemeente is hierbij in vergelijking met een actief grondbeleid meer achterover leunend en wachtend op de ontwikkelaar.

2.2.3 Financiën

Voor een faciliterend grondbeleid zijn niet of nauwelijks financiële middelen nodig. Reden is gelegen in het feit dat de gemeente niet actief meedoet, maar de private partijen het werk laat doen. De gemeente zorgt er alleen voor dat de marktpartijen het werk kunnen gaan doen. Zo zal een bestemmingsplan gemaakt moeten worden en dergelijke. Deze gemeentelijke kosten kunnen (moeten zelfs) verhaald worden op de ontwikkelaars of eventuele kavelkopers. De marktpartijen gaan eventuele risicovolle investeringen doen. Middels de instrumenten die de gemeente op basis van de ruimtelijk ordeningswetgeving heeft, kunnen de kaders worden vastgelegd.

³ Op dit moment (voorjaar 2010) is een landelijke discussie gaande over de vraag of een gemeente wel winst mag maken op een locatieontwikkeling.

De kosten die de gemeente maakt kunnen bij een exploitatie die geen verlies draait geheel worden verhaald. De vergoeding van deze kosten worden in private overeenkomsten ofwel in een exploitatieplan geborgd.⁴

2.2.4 Risico

Als wordt gekozen om voor een bepaalde locatie een faciliterend grondbeleid te voeren, loopt de gemeente in beginsel ook nauwelijks financieel risico. Het risico komt voor rekening van de marktpartijen. Dit betekent overigens wel dat de gemeente ook niet deelt in eventuele winsten die te behalen zijn op deze locatie.

Een ander soort risico is dat bij faciliterend grondbeleid de gemeente Slochteren minder mogelijkheden tot sturing en regie heeft dan bij een actieve grondpolitiek. Een aantal zaken kan wel worden afgedwongen, maar met name beleidsdoelstellingen die niet binnen de kaders van de Wro vallen (dus niet wettelijk kunnen worden afgedwongen) kunnen uitsluitend op basis van vrijwilligheid worden bereikt. De gemeente Slochteren is daarvoor dus afhankelijk van de ontwikkelaars. Als deze aanvullende beleidsdoelstellingen (denk bijvoorbeeld aan energieneutrale woningbouw) de ontwikkelaars meer geld gaan kosten, dan is het maar zeer de vraag of deze ontwikkelaars bereid zijn dit te gaan uitvoeren. Welke risico's er in het algemeen zijn bij grondbeleid worden in paragraaf 2.4 opgesomd en uitgelegd.

Zoals hierboven al is aangegeven, komen de risico's van de exploitatie voor rekening van de marktpartijen in het geval van een faciliterend grondbeleid. Echter, in de praktijk ligt dit iets genuanceerder. Met betrekking tot de locatieontwikkeling worden door de marktpartijen en de gemeente allerlei afspraken gemaakt. Ook de gemeente zal zich aan deze afspraken moeten houden, zeker als deze op schrift zijn gesteld. De voorzienbare risico's worden doorgaans in deze overeenkomsten benoemd en daarover worden afspraken gemaakt, maar voor onvoorzienbare risico's is dat niet goed mogelijk. Het is bij een faciliterend grondbeleid van groot belang duidelijke afspraken te maken over de risico's maar ook over eventueel noodzakelijke afwijkingen in het plan. De gemeente is dus niet geheel risicovrij bij een faciliterend grondbeleid.

2.3 Participerend grondbeleid

Om een duidelijk beeld te krijgen van alle elementen die van belang zijn bij een participerend grondbeleid, worden hieronder een aantal elementen separaat behandeld. Een publiek-private samenwerking (PPS) zoals bij Meerstad, is een voorbeeld van participerend grondbeleid. Per project zullen de voor- en nadelen van de verschillende vormen van grondbeleid afgewogen moeten worden.

2.3.1 Uitleg participerend grondbeleid

Participerend grondbeleid biedt de mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van de deskundigheid en ervaring van marktpartijen. Daarnaast kunnen maatschappelijke voorzieningen bij participatie door de gemeente ook binnen de locatie worden gerealiseerd. Participerend grondbeleid wordt vaak gezien als de meest slagvaardigste en snelste methode om plannen te realiseren. Uiteraard is dit wel afhankelijk van de marktpartijen.

Er zijn verschillende vormen van participerend grondbeleid. Hieronder zullen de drie belangrijkste vormen aan bod komen en zal worden aangegeven wat deze exact inhouden.

2.3.1.1 *Bouwclaim*

In het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen de gronden binnen het exploitatiegebied aan de gemeente. De gemeente heeft dan dus grondpositie. De verschillende marktpartijen hebben hierbij contractueel vastgelegd dat zij een afnameplicht hebben van de (eerder aan de gemeente) geleverde gronden. Deze gronden zijn tussen de overdracht aan de gemeente en de afname van

⁴ Medio 2010 zullen normbedragen worden vastgelegd zodat een gemeente onder andere niet hele hoge ambtelijke kosten voor het maken van een bestemmingsplan kan opvoeren als onderdeel van de exploitatie. De verhaalbare kosten worden dan middels een bepaalde systematiek berekend.

de marktpartijen bouwrijp gemaakt en in kavels verdeeld. In de meeste gevallen hebben de marktpartijen ook een bouwplicht. Kortom, de marktpartijen moeten hier bouwen.

Bij een bouwclaimmodel speelt de aanbestedingsjurisprudentie een rol.⁵ De gemeente moet de gronden tegen (getaxeerde) marktconforme prijzen aankopen. Vervolgens moeten de ontwikkelaars de (inmiddels) bouwrijp gemaakte gronden van de gemeente terugkopen tegen de nieuwe (getaxeerde) marktconforme prijzen. Het kostenverhaal zit daar dus in verwerkt. Bij de (terug)levering van de gronden aan de ontwikkelaars mag de gemeente overigens geen aanvullende voorwaarden opleggen die buiten het bestemmingsplan, bouwbesluit of exploitatieplan gaan.

2.3.1.2 *Joint venture*

In een joint venture wordt de ontwikkeling van een locatie samen met de private partijen gedaan op basis van gelijkwaardigheid. Een samenwerkingsovereenkomst (dit kan ook met andere gemeenten) is meestal de basis voor een joint venture. Een eerder genoemde PPS is hier een voorbeeld van (Meerstad). Omdat je als gemeente op basis van gelijkwaardigheid een locatie ontwikkelt, zijn de risico's en de eventuele winsten ook gedeeld.

2.3.1.3 *Concessie*

Naast de twee bovenstaande modellen is er ook een concessiemodel. Dat betekent dat de private partijen die grondpositie hebben in het gebied de gronden niet aan de gemeente gaan leveren zoals bij het bouwclaimmodel. De private partijen behouden de gronden en krijgen van de gemeente toestemming om deze gronden in ontwikkeling te brengen. Deze gemeentelijke "toestemming" wordt concessie genoemd. Hierbij worden dan wel kaders genoemd en zal eventueel kostenverhaal moeten plaatsvinden.

2.3.2 Impact op ambtelijke organisatie

Het woord participierend grondbeleid geeft al een aardige indicatie over de mate van impact op de ambtelijke organisatie. De gemeente gaat samen met andere partijen een locatie ontwikkelen. Dat betekent dat ook een claim op de ambtelijke capaciteit wordt gedaan. Deze claim zal niet zo groot zijn als bij een actief grondbeleid, maar is doorgaans wel groter dan de claim bij een faciliterend grondbeleid. De omvang van de claim is afhankelijk van het gekozen model. Er moet vooral gedacht worden aan de inzet van ambtelijke uren. In deze samenwerkingsvormen ziet de ambtelijke inzet met name op afstemmingsoverleggen in plaats van bijvoorbeeld de aankoop van gronden.

2.3.3 Financiën

Voor een participierend grondbeleid zijn wel gemeentelijke middelen nodig, maar dat zal niet zo hoeven te zijn als in het geval dezelfde locatie middels actief grondbeleid in ontwikkeling wordt gebracht. Nu de ontwikkeling gezamenlijk met andere partijen wordt uitgevoerd, is de inzet van financiële middelen ook gedeeld.

Voorinvesteringen zijn hier niet of veel minder aan de orde. De gemeente koopt (bij bepaalde modellen) de gronden wel allemaal, maar hoeft dit niet al ver van tevoren te doen. Strategische aankopen of verwervingen zijn dan ook beperkt.

2.3.4 Risico

Omdat het een participatie (deelneming) is, betekent dat ook dat de risico's die aanwezig zijn bij locatieontwikkeling ook wordt gedeeld. De gemeente Slochteren loopt dus wel degelijk risico, maar dat is, afhankelijk van het gekozen participerende model, niet voor de volle 100%. Er vindt spreiding van de risico's plaats over meerdere partijen. Dat betekent overigens ook dat eventuele winsten over deze partijen verdeeld moeten worden. De betreffende risico's worden in onderstaande paragraaf opgesomd en uitgelegd.

⁵ In paragraaf 8.1 wordt ingegaan op (Europese) aanbesteding.

Bij een participierend grondbeleid zijn een aantal specifieke risico's te benoemen. In deze vorm van grondbeleid wordt samengewerkt met private (markt)partijen. De gemeente loopt dus risico met het oog op de samenwerking. Zo zal de marktpartij doorgaans snel willen ontwikkelen, terwijl de gemeente zorgvuldig wil handelen en zich ook aan de wettelijke termijnen en procedures wil houden. Dit zal in de praktijk kunnen leiden tot fricties. Daarnaast zal de kwaliteit voor de gemeente voorop staan in plaats van het financiële gewin. Bij een marktpartij kan dit anders zijn.

De samenwerking zou zelfs zo slecht kunnen gaan, dat de partijen de overeenkomst moeten gaan ontbinden. In dat geval loopt de ontwikkeling enorme vertraging op en zijn er kosten gemaakt die nauwelijks terug te verdienen zijn. Dit is een risico dat bij een participierend grondbeleid goed in de gaten gehouden moet worden.

2.4 Risico's bij grondbeleid

Het ontwikkelen van een locatie brengt verschillende risico's met zich mee. De vraag hoeveel risico de gemeente loopt hangt af van de vorm van het grondbeleid dat de gemeente op de betreffende locatie uitoefent. Hieronder worden de verschillende risico's puntsgewijs benoemd en kort uitgelegd wat eronder wordt verstaan.

2.4.1 Verwervingsrisico

Bij aankoop van gronden is het op voorhand niet altijd duidelijk wat voor gronden betaald moet worden. Vooraf gemaakte taxaties kunnen dan wel reëel lijken, maar als een eigenaar meer geld wil zien, kan dat betekenen dat een financiële tegenvaller dreigt. Om de weg van onteigening in te gaan om als gemeente wel het getaxeerde bedrag te betalen, is gelet op de omslachtige procedure en het tijdsverloop vaak niet een wenselijk pad. De procedure en de tijd die ermee gemoeid zijn, kosten ook geld.

Daarnaast kan blijken dat de taxatie van de grondwaarde niet correct is geweest ofwel is achterhaald door onvoorziene (nieuwe) ontwikkelingen.

2.4.2 Renterisico

Afhankelijk van het soort verwerving waarvan gebruik wordt gemaakt, varieert het renterisico. Voor de momenten van verwervingen wordt verwezen naar paragraaf 3.1.

Projecten, of beter gezegd locatieontwikkelingen, kenmerken zich doorgaans door een lange doorlooptijd. Als grond is aangekocht voor de ontwikkeling van een locatie, zal hier rente over betaald moeten worden. Hoe langer het duurt voordat de gronden uiteindelijk als kavels verkocht worden, hoe meer rentelasten er zullen zijn.

Daar komt bij dat gedurende het traject de rentestand ook kan wijzigen. Indien de rente verhoogd wordt, kan dat aanzienlijke financiële gevolgen hebben. Hier zijn wel een aantal dingen tegen te doen ter voorkoming van hevige fluctuaties (interne rekenrente onder andere), maar een renteverhoging kan financieel lastig zijn voor de grondexploitatie. Middels tijdelijk beheer van deze gronden die nog niet in exploitatie zijn genomen, kan dit risico enigszins opgevangen worden. In paragraaf 4.1 komen de mogelijkheden binnen dit tijdelijke beheer aan de orde.

2.4.3 Inflatierisico

Bij een locatieontwikkeling wordt naast de aankoopwaarde van onroerend goed ook vaak een bestek gemaakt (exploitatieopzet). Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Deze kostenbepaling wordt op enig moment (aan de voorkant van het proces) gemaakt. Gevaar hierbij is dat de prijs voor de materialen stijgen of dat het duurder wordt om vakspecialisten in te huren. Als dit voor komt zal dat een financieel tekort opleveren als wordt vastgehouden aan hetzelfde opleveringsniveau (als wordt besloten een lagere kwaliteit te hanteren, kan dat eventueel de kosten drukken zodat geen financieel tekort meer aanwezig is).

2.4.4 Onderzoeksrisko

Om gronden in ontwikkeling te kunnen nemen zal eerst een bestemmingsplan gemaakt moeten worden. Voor de totstandkoming van het bestemmingsplan, veelal wijziging van de bestemming van gronden, zijn verschillende onderzoeken nodig. Hierbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld een flora- en faunaonderzoek, een grondonderzoek en een archeologisch onderzoek.

De uitkomst van één of meer van de onderzoeken kan ernstige financiële gevolgen voor de locatieontwikkeling inhouden. Zo kan de grond vervuild zijn waardoor een sanering verplicht is.

Daarnaast kan een beschermd dier worden gevonden waardoor niet of veel later in de tijd kan worden gebouwd. Indien een archeologische vondst wordt gedaan, zal dat ook vertraging opleveren. Kortom, de verschillende verplichte onderzoeken kunnen vervelende gevolgen voor de locatieontwikkeling hebben.

2.4.5 Procedurerisico

Zoals hierboven al even is aangegeven, is een nieuw bestemmingsplan (of in bepaalde gevallen een projectbesluit⁶) nodig om de locatieontwikkeling mogelijk te maken. Op basis van de Wet ruimtelijke ordening zijn er verschillende momenten van inspraak en bezwaar mogelijk voor belanghebbenden. Deze opmerkingen/argumenten kunnen ertoe leiden dat het oorspronkelijke plan aangepast moet worden. Ook kan het een enorme vertraging in de tijd opleveren. Het is zelfs mogelijk dat het gehele traject van de totstandkoming van het bestemmingsplan opnieuw gevolgd moet worden wegens onzorgvuldigheid in bepaalde onderzoeken of in de procedure. De tijd die hiermee verloren gaat heeft een nadelig (financieel) effect op de locatieontwikkeling.

2.4.6 Marktrisico

Bij locatieontwikkeling worden vaak in de exploitatieopzet uitgifteprijsen van de verschillende kavels geraamd. Dit bedrag is een belangrijk onderdeel van een eventueel aanwezig exploitatieplan. Deze raming wordt in het begin van het traject gedaan. Gedurende het traject kan het gebeuren dat de beoogde doelgroep de geraamde prijs niet wil betalen ofwel dat de raming niet juist is geweest. Ook kan de markt onverwacht instorten, zoals in 2008 en 2009 is gebleken. Met een dergelijke ontwikkeling is niet altijd goed rekening te houden, maar dit kan wel catastrofale gevolgen hebben voor de ontwikkeling van een locatie.

2.4.7 Afzetrisico

Indien verwacht wordt dat er een markt is voor een specifiek type woning met een bepaalde geraamde uitgifteprijs, kan het toch zo zijn dat deze markt niet zo groot is als dat van tevoren was gedacht. Aan het begin van het project wordt afgesproken hoeveel woningen gebouwd gaan worden (bouwprogramma). Het kan voor komen dat de markt op moment van uitgifte niet de geplande 100 vrijstaande woningen wil afnemen, maar bijvoorbeeld 50. 50 kavels zouden dan niet verkocht worden. Dat zal betekenen dat de uitgifte langer in de tijd moet worden gezet ofwel dat een ander type woning moet worden aangeboden. Deze wijziging gaat tijd en geld kosten.

2.4.8 Onvoorzien

Naast de hierboven genoemde voorzienbare risico's, zijn ook onvoorzienbare risico's die kunnen voor komen bij een locatieontwikkeling. Een voorbeeld hiervan zou kunnen zijn dat door de verkiezingen een nieuw college van burgemeester en wethouders is samengesteld en de zetelverdeling binnen de gemeenteraad erg is gewijzigd. Door deze wijzigingen zou het (in theorie) mogelijk kunnen zijn dat een lopend project in de ijskast wordt gezet ofwel geheel wordt stopgezet wegens veranderende politieke prioriteiten. Dit zou ernstige gevolgen kunnen hebben voor met name de financiën. Een dergelijk politiek risico is niet snel aan de orde, maar wel iets om in het achterhoofd te houden.

⁶ Een projectbesluit is geregeld in artikel 3.10 Wro (Na inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt dit geregeld in artikel 2.12, lid 1, sub a.3 Wabo)

2.5 Beroep op zelfrealisatie

Zoals hierboven is beschreven zijn er verschillende vormen en aspecten van grondbeleid. Eén belangrijk element is nog niet naar voren gekomen, terwijl dit fenomeen ingrijpende gevolgen voor de gemeentelijke plannen kan betekenen.

Als de gemeente een locatie zelf wil gaan ontwikkelen en dus actief grondbeleid voert, worden normaal gesproken de onroerende zaken binnen het plangebied aangekocht. Eventueel middels onteigening. Nu kan het voorkomen dat een projectontwikkelaar of andere grondeigenaar gronden binnen het plangebied in bezit heeft en de gronden niet wil verkopen maar zelf wil gaan bouwen/ontwikkelen. Is dat het geval, de grondeigenaar doet dan een beroep op zelfrealisatie, dan kan de gemeente niet meer onteigenen.⁷ Ook realisatie door de gemeente is dan niet meer mogelijk, want het verwerven van de grond zal niet lukken. Dit beroep op zelfrealisatie kan de gemeentelijke plannen behoorlijk in de war schoppen.

Een gerechtvaardigd beroep op zelfrealisatie is niet zomaar aan de orde. Er moet worden aangetoond dat ook daadwerkelijk zelf kan worden gerealiseerd. Degene die een dergelijk beroep doet moet bereid en in staat zijn zelf te realiseren. Hierbij is ook van belang dat deze grondeigenaar zich wel aan de vorm van uitvoering dient te houden die de gemeente heeft vastgesteld. Hierbij moet gedacht worden aan onder andere het aantal woningen, het type woningen, de situering van de woningen, de planfasering en het uitgifte- en toewijzingsbeleid van de kavels.

Voor de gemeente is het dus van essentieel belang een uitgebreide en expliciete vorm van uitvoering te maken voordat wordt onteigend. Hierbij wordt ook speciale aandacht gevraagd voor werken die op grond van Europese richtlijnen aanbestedingsplichtig zijn. Is daar sprake van, dan moet het volgen van de procedure van Europese aanbesteding ook worden meegenomen in de vorm van uitvoering (in het exploitatieplan). De gemeente heeft namelijk de plicht toe te zien op de naleving van deze wetgeving. In paragraaf 8.1 wordt hier verder op ingegaan.

Een beroep op zelfrealisatie hoeft overigens voor de gemeente in beginsel niet negatief te zijn, aangezien de gewenste ruimtelijke ontwikkeling nog steeds zal worden uitgevoerd binnen de tijdsgrenzen en ruimtelijke kaders die de gemeente heeft beoogd. Bij een winstgevend project, en dat zal bij een beroep op zelfrealisatie meestal aan de orde zijn, komen de winsten echter niet meer terecht bij de gemeente maar bij de ontwikkelaars.

Voorkomen van een beroep op zelfrealisatie is erg lastig. Wel kan ervoor gekozen worden om strategische verwervingen te doen, waardoor met name de projectontwikkelaars minder snel grondpositie kunnen verkrijgen. Garanties biedt het echter niet. Wat een strategische verwerving exact inhoudt wordt uitgelegd in paragraaf 3.1.1.

⁷ In paragraaf 3.3 komt onteigening uitvoerig aan bod. De grondslag om te kunnen onteigenen vervalt bij een gerechtvaardigd beroep op zelfrealisatie.

Hoofdstuk 3 Grondverwerving

Het aankopen van gronden en de eventueel daarop staande opstallen kan op verschillende momenten in het proces van een locatieontwikkeling plaatsvinden. Ook zijn er verschillende mogelijkheden om tot een verwerving te komen. In dit hoofdstuk worden allereerst de drie (belangrijkste) momenten van verwerving van onroerend goed omschreven. In paragraaf 3.2 en verder wordt het minnelijk overleg, de onteigening, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de algemene reserve grondexploitaties nader toegelicht.

3.1 Momenten van verwerving

Het aankopen van gronden kan op verschillende momenten tijdens de locatieontwikkeling plaatsvinden. Hieronder staan drie momenten van verwerving. Bij elke vorm wordt omschreven wat dit inhoudt en op welk moment in het locatieontwikkelingsproces deze aankoop plaatsvindt.

3.1.1 Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden in vergelijking met de twee andere soorten het eerst (vroegst) in de tijd plaats. Hierbij worden onroerende zaken aangekocht waarvoor nog geen enkel planologisch kader of een structuurvisie is ontwikkeld. Door strategische verwervingen creëert de gemeente grondpositie voor verwachte toekomstige ontwikkelingen op deze gronden. Ook kan gedacht worden aan de aankoop van gronden die als ruilobject moeten gaan dienen.

Grootste gevaar van dit soort verwervingen is dat geen zekerheid is over de haalbaarheid van de betreffende ontwikkeling. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat de provincie de ontwikkeling tegenhoudt. Dan zijn gronden aangekocht die uiteindelijk geen strategische waarde voor de gemeente hebben, terwijl wellicht wel een flinke prijs is betaald.

3.1.2 Anticiperende verwervingen

Indien de gemeente voor een bepaalde locatie al globale kaders of een structuurvisie heeft vastgesteld, maar er nog geen sprake is van een vastgesteld exploitatieplan, kan sprake zijn van anticiperende verwervingen. Deze verwervingen vinden plaats voorafgaand aan het proces met betrekking tot de totstandkoming van bijvoorbeeld een bestemmingsplan en een exploitatieplan. Er is dus wel duidelijk dat op een bepaalde locatie woningbouw wordt beoogd, maar hoe en wat is nog niet duidelijk.

Als de gemeente een soort woonvlek (een zogenaamd masterplan of een structuurvisie kunnen hier voorbeelden van zijn) heeft gelegd op een onbebouwd gebied, kan de gemeente overgaan tot aankoop van de gronden die binnen dit gebied vallen. Dit zijn zogenaamde anticiperende verwervingen. Het verschil met strategische verwervingen is dat nu wel (enige) kaders aanwezig zijn (meer duidelijkheid en zekerheid).

3.1.3 Actieve verwervingen

Van actieve verwervingen is sprake als reeds een grondexploitatieopzet aanwezig is. De aanschaf van de gronden is noodzakelijk voor realisatie van het vastgestelde project, zeker als actief grondbeleid wordt toegepast.

Nadeel hiervan is met name dat de marktpartijen op de hoogte kunnen zijn van de beoogde ontwikkelingen waardoor de gronden al aangekocht kunnen zijn door projectontwikkelaars. Hierdoor hebben de projectontwikkelaars zich grondpositie verschaft waardoor deze ontwikkelaars zichzelf in een project laten meedraaien en uiteindelijk veelal zelf kunnen gaan bouwen. Het onteigenen van gronden van een projectontwikkelaar is meestal niet mogelijk, omdat deze ontwikkelaar een beroep op zelfrealisatie kan doen waardoor onteigening niet meer kan. De betekenis van het begrip zelfrealisatie is eerder behandeld in paragraaf 2.5.

3.2 Minnelijk overleg

Zoals hierboven is aangegeven zijn er verschillende momenten tijdens het ontwikkelproces om gronden te verwerven. Om deze gronden te kunnen aankopen zal in overleg met de grondeigenaar getreden moeten worden. Dit zogenaamde minnelijk overleg is één van de mogelijkheden om uiteindelijk te komen tot verwerving van de benodigde grond. Het overleg met de grondeigenaar, of beter gezegd de onderhandelingen, is de eerste stap in het verwerven van onroerend goed. Minnelijk overleg kan wel worden gedefinieerd als zonder inzet van publieke instrumenten op basis van minnelijke overeenstemming met de grondeigenaar de grond in bezit krijgen tegen marktconforme condities.

Het minnelijk overleg is een erg belangrijk onderdeel van verwerving. Zeker als de onderhandeling op niets uit loopt en uiteindelijk moet worden overgegaan tot onteigening. Voorwaarde voor onteigening is namelijk dat er minnelijk overleg is geweest en dat het duidelijk is geworden dat geen consensus is te behalen.

3.3 Onteigening

Zoals hierboven is aangegeven, dient voorafgaand aan onteigening altijd uitvoerig minnelijk overleg plaats te vinden. Onteigening is een zogenaamd ultimum remedium en mag dan ook alleen worden ingezet als de gemeente er niet uit komt met de grondeigenaar. Het instrument onteigening pleegt een grote inbreuk op één van de meest omvattende rechten in Nederland, het eigendomsrecht. Een eigenaar van een onroerende zaak wordt namelijk gedwongen om zijn onroerende zaak tegen een getaxeerde waarde (marktconform) aan de gemeente te verkopen. De impact van onteigening is enorm. Dat is dan ook de belangrijkste reden om het instrument niet zomaar toe te staan en uitsluitend als laatste redmiddel te laten gebruiken. De gemeente moet grote (maatschappelijke) belangen hebben om de onroerende zaak aan te schaffen.

3.3.1 Voorwaarden voor onteigening

Uitgangspunt bij de inzet van onteigening is om te voorkomen dat de realisatie van gemeentelijk ruimtelijk beleid niet (te lang) wordt gefrustreerd. In specifieke gevallen is echter geen consensus met de grondeigenaar te bereiken. Om tot onteigening te kunnen overgaan moet in ieder geval aan drie voorwaarden zijn voldaan. Zo moet de onteigening worden ingezet voor het algemeen belang, in het belang van de ruimtelijke ordening en/of het belang van de volkshuisvesting. Daarnaast moet sprake zijn van urgentie en een noodzaak. Als laatste moet minnelijk overleg niet tot een bevredigend resultaat hebben geleid.

Vanuit de rechtspraak wordt duidelijk dat de gemeente een serieuze poging moet hebben gedaan tot minnelijke aankoop van de gronden. Wanneer sprake is van een serieuze poging is lastig te bepalen en is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

Het "voordeel" van onteigening is dat vastgelopen onderhandelingen uiteindelijk toch tot een einde komen met als resultaat dat de gewenste grondverwerving plaatsvindt. Nadelen van onteigening zijn er ook. Naast dat het een heel erg ingrijpend instrument is, duurt de procedure tot onteigening relatief lang. Daarnaast krijgt de onteigende partij volledige schadeloosstelling (dus ook onder andere een verhuisvergoeding) waarbij de prijsvaststelling door de rechter wordt vastgesteld. De gemeente heeft daarbij ook een afnameplicht. Tenslotte is de procedure ingewikkeld en lang wat de kans op vorm- en procedurefouten vergroot.

De procedure van onteigening kan overigens prima naast het traject van het minnelijke overleg plaatsvinden. Dit wordt het zogenaamde twee sporenbeleid genoemd. Dit legt enige druk op de (minnelijke) onderhandelingen en kan als vliegwiel voor de onderhandelingen fungeren.

3.3.2 Twee fases bij onteigening

Onteigening kent twee verschillende fases. Een administratieve fase en een gerechtelijke fase. Door het traject van onteigening in te zetten is het mogelijk om alsnog (minnelijke) overeenstemming met de grondeigenaar te krijgen. Naast absolute redmiddel kan onteigening dus ook het minnelijk overleg weer vlot trekken (het reeds genoemde vliegwiel).

3.3.2.1 *Administratieve fase*

Voorafgaand aan het officiële onteigeningstraject (bij de rechter) vindt de administratieve onteigeningsfase plaats. Dit moet worden gezien als voorbereidende handelingen door de gemeente en de Kroon om uiteindelijk tot onteigening over te kunnen gaan. Welke stappen hierbij doorlopen moeten worden is inzichtelijk gemaakt in het stroomschema in bijlage 2.

In deze fase wordt alle relevante informatie verzameld zoals een lijst met kadastrale nummers van de betreffende gronden, eigendomsposities, anderszins rechthebbenden, kaarten en tekeningen van het gebied, bestemmingsplanvoorschriften en een exploitatieplan. Deze stukken worden door de gemeenteraad gebruikt om een besluit tot onteigening te nemen. Het ontwerpbesluit heeft eerst 6 weken ter inzage gelegen om belanghebbenden de mogelijkheid te geven een zienswijze in te dienen. Nadat het besluit tot onteigening is genomen, wordt dit besluit door de Kroon getoetst. Ook hier kunnen belanghebbenden eventueel een bedenking indienen. De Kroon vraagt advies aan de Raad van State en zal uiteindelijk een zogenaamd Koninklijk Besluit nemen.

3.3.2.2 *Gerechtelijke fase*

Nadat de administratieve fase is afgerond, vindt het vervolg van het onteigeningstraject plaats. In deze zogenaamde gerechtelijke fase wordt normaal gesproken gebruik gemaakt van de vervroegde onteigening. Dit betekent dat een dagvaarding wordt uitgebracht waarbij de rechter deskundigen gaat benoemen om de waarde van de te onteigenen onroerende zaken te taxeren. In bijlage 3 is een stroomschema opgenomen van deze gerechtelijke fase.

De grondeigenaar en de gemeente dienen respectievelijk een conclusie van antwoord en een conclusie van repliek in. Dit is een inhoudelijke reactie op hetgeen is getaxeerd en onderzocht door de aangewezen deskundigen. De grondeigenaar mag nog een keer reageren op het stuk van de gemeente middels een conclusie van dupliek.

De rechtbank toetst het onteigeningsbesluit marginaal. De rechtbank gaat na of de Kroon in alle redelijkheid tot het besluit tot onteigening heeft kunnen komen en of sprake is geweest van een zorgvuldige belangenafweging. Is hier sprake van, dan stelt de rechtbank een onteigeningsvonnis op en brengt deze uit. Hierbij wordt ook eventueel een aanbeting van de schadeloosstelling geregeld. Nadat het vonnis is ingeschreven in het openbare register, kan de gemeente de onroerende zaken in bezit nemen. Vervolgens staat de procedure over de vaststelling van de hoogte van de volledige schadeloosstelling.

Indien geen gebruik wordt gemaakt van de vervroegde onteigening, zal de procedure inzake de vaststelling van de hoogte van de schadeloosstelling onderdeel uitmaken van het hierboven geschetste traject en zal het vonnis van de rechtbank gelijk de hoogte van de gehele schadeloosstelling bevatten (in plaats van een aanbeting). Dat traject zal langer duren. De vervroegde onteigening wordt de laatste jaren standaard toegepast. Omdat deze procedure sneller gaat, is het voor de gemeente ook wenselijk om deze procedure te volgen. Er bestaat namelijk altijd een afnameverplichting van de gronden tegen de getaxeerde schadeloosstelling. Het is niet zo dat als de schadeloosstelling onderdeel is van het proces bij de rechter de gemeente nog zou kunnen afhaken als duidelijk wordt wat de schadeloosstelling zou moeten zijn (en deze te hoog zou zijn in de ogen van de gemeente).

Om de gerechtelijke fase iets te versnellen kan er voor gekozen worden de opname door de deskundigen (dit wordt "descente" genoemd) voor de dagvaarding te laten plaatsvinden. Dat betekent dat de gemeente een verzoekschrift bij de rechtbank indient met de vraag deskundigen aan te wijzen. Deze deskundigen gaan de te onteigenen onroerende zaken taxeren en vervolgens

wordt de dagvaarding uitgebracht. Aan deze variant zijn wel termijnen verbonden. Het is ook mogelijk om na de dagvaarding de zogenaamde descende te laten plaatsvinden.

3.3.3 Bestemmingsplan

De procedure van de onteigening en de procedure voor de totstandkoming van een bestemmingsplan hangen nauw met elkaar samen. Het is erg belangrijk deze samenhang te onderkennen en hier ook rekening mee te houden.

Op het moment dat de gemeenteraad het besluit tot onteigening van bepaalde gronden neemt, moet een vastgesteld⁸ of een onherroepelijk⁹ bestemmingsplan aanwezig zijn. Het is zeer wenselijk om alleen een onteigeningsbesluit te laten nemen door de gemeenteraad indien het bestemmingsplan onherroepelijk is. Op dat moment is het veel makkelijker te motiveren dat de gemeente "voldoende belang" heeft bij de onteigening op verschillende gebieden. Zolang onduidelijkheid bestaat over het bestemmingsplan, is dat een veel lastigere exercitie. Een bestemmingsplan is namelijk de grondslag voor het onteigeningsbesluit.

3.4 Wet voorkeursrecht gemeenten

De Wet voorkeursrecht gemeenten (verder Wvg) is geen middel tot directe verwerving van gronden, toch wordt hij in dit hoofdstuk genoemd. De Wvg biedt de gemeente namelijk wel een preferente uitgangspositie op de grondmarkt. Het is derhalve een middel om tot verwerving van gronden te kunnen overgaan. Indien op bepaalde percelen Wvg is gevestigd houdt dat in dat de grondeigenaar de bewuste gronden eerst aan de gemeente moet aanbieden als hij/zij tot verkoop wil overgaan. De gemeente heeft een wettelijk recht van voorrang op verwerving van de onroerende zaak.

Dit betekent overigens niet dat de vraagprijs marktconform behoeft te zijn. De grondeigenaar kan dus twee keer de marktprijs vragen. Als de gemeente die prijs te hoog vindt en het aanbod afwijst, dan kan de grondeigenaar de grond aan andere partijen aanbieden. Uiteraard wel voor dezelfde vraagprijs. De Wvg biedt de gemeente een voorrangspositie, niet het alleenrecht. De Wvg dwingt de grondeigenaar niet om zijn/haar gronden te koop aan te bieden. Als de grondeigenaar niet wil verkopen, biedt de Wvg geen instrument voor verwerving. Met minnelijk overleg of eventueel onteigening zou uiteindelijk tot verwerving van de grond over gegaan kunnen worden.

De Wvg kan niet onbeperkt en altijd worden toegepast. In bijlage 4 is een stroomschema opgenomen om te kunnen beoordelen of toepassing van de Wvg tot de mogelijkheden behoort in een specifiek geval. In dit schema is ook af te lezen welke randvoorwaarden aanwezig moeten zijn voordat een Wvg kan worden gevestigd.

Doel van de Wvg is drieledig. De wet dient de regierol van de gemeente bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid te versterken, het dient meer inzicht te geven in de grondmarkt waarbij speculatie moet worden voorkomen en als laatste moet het de prijzen beheersen.

3.5 Financiële middelen voor verwervingen

Zoals hierboven reeds is aangegeven zijn er verschillende momenten en manieren om gronden aan te kopen. Met name als er voor gekozen wordt om een actief grondbeleid te voeren, moeten strategische verwervingen plaatsvinden. Hierdoor kunnen projectontwikkelaars geen (of zeer moeilijk) grondpositie in de geplande locatie verkrijgen.

⁸ Het onteigeningsbesluit kan bij een vastgestelde en nog niet onherroepelijk bestemmingsplan wel worden genomen, maar dan dient dit besluit genomen te worden onder opschortende of ontbindende voorwaarde.

⁹ Onherroepelijk betekent ook rechtens onaantastbaar (staat geen rechtsbescherming meer open).

3.5.1 Algemene reserve grondexploitatie

Om strategische verwervingen te kunnen gaan doen, is een bepaalde financiële armslag vaak erg nuttig en wellicht zelfs noodzakelijk. Veel gemeenten werken dan ook met een Grondreserve of een algemene reserve grondexploitaties. In deze reserve is budget opgenomen waarmee onder andere gronden aangekocht kunnen worden. Bij eventuele tussentijdse winstnemingen van lopende projecten of bij de afrekening van een winstgevend project, komt een gedeelte van deze winst ook weer terecht in deze reserve. De reserve wordt dus gevuld door financiële resultaten van lopende en toekomstige exploitaties indien is besloten een afdracht aan de reserve te doen.

In Grondbeleid deel A heeft de gemeenteraad van Slochteren besloten de Algemene reserve grondexploitatie in het leven te roepen¹⁰. Hiermee is een belangrijke basis gelegd voor het kunnen voeren van een actief grondbeleid. Doordat de reserve een bepaalde financiële vrijheid geeft, kunnen projecten vlotter worden ontwikkeld. De dekking voor de (strategische) verwervingen hoeft namelijk niet geheel ten laste te komen van de algemene middelen. De reserve kan hier (deels) in voorzien.

3.5.2 Weerstandsvermogen

Omdat het tijdstip van aankoop van gronden essentieel kan zijn, is het belangrijk voldoende reserve aanwezig te hebben. Bij gemeenten die op grotere schaal aan grondpolitiek doen, is het gebruikelijk om jaarlijks bij de vaststelling van de jaarrekening de minimale hoogte van de genoemde reserve vast te stellen. Deze minimale hoogte wordt ook wel weerstandsvermogen genoemd.

3.5.3 Risicomanagement

Het bepalen van het weerstandsvermogen wordt jaarlijks bekeken aan de hand van de te verwachten strategische aankopen (voorzieningen) en de te verwachten afdrachten van projecten in de reserve in het komende jaar. Tevens zal jaarlijks de risico-inschattingen van de verschillende exploitaties moeten worden herzien, om de eventuele extra financiële risico's af te kunnen dekken vanuit de reserve (door een hoger weerstandsvermogen vast te stellen).

Tevens wordt doorgaans een bepaald % als onvoorzien gehanteerd zodat zo goed als mogelijk is, wordt voorkomen dat bepaalde aankopen niet vanuit de reserve kunnen worden gefinancierd. In dit weerstandsvermogen moeten voldoende middelen aanwezig zijn om de (grondexploitatie-)risico's af te dekken.

Dit jaarlijks vaststellen van de hoogte van de reserve en de daaraan ten grondslag liggende analyses, is een vorm van risicomanagement. De financiële risico's worden zoveel mogelijk onderkend en er wordt actie ondernomen. Uiteraard is het uitgangspunt dat geen tegenslagen vanuit de verschillende planexploitaties zouden moeten plaatsvinden en wanneer dit wel aan de orde is, dient dit allereerst opgevangen te worden door de planexploitatie zelf. Indien dit niet mogelijk is, ofwel ten koste gaat van de kwaliteit van het plan, kan het college van burgemeester en wethouders ertoe besluiten de reserve hiervoor aan te spreken. Dan is een bestuurlijk draagvlak vereist.

3.6 Ambtelijke organisatie

Het voeren van grondpolitiek heeft invloed op de ambtelijke organisatie. Grondzaken en de werkzaamheden die daaruit voortvloeien zijn momenteel over verschillende functies binnen de gemeentelijke organisatie verdeeld. In het verleden is hier een notitie over geschreven waarin de verschillende knelpunten zijn beschreven en worden aanbevelingen gedaan.¹¹ Onderliggend grondbeleid lost deze knelpunten niet op, maar biedt wel de gewenste basis- en beleidsregels om deze knelpunten op te lossen. Het is aan de betreffende vakspecialisten om de beleidsregels in uitvoering te brengen binnen de eigen werkzaamheden.

¹⁰ In de raadsvergadering van 29 oktober 2009 is deel A (strategische keuzes) van het grondbeleid vastgesteld.

¹¹ De (ambtelijke) notitie "Het land van Slochteren op de vastgoedmarkt" is van 13 december 2006.

Grondzaken en de werkzaamheden die komen kijken bij (nieuwe) locatieontwikkelingen worden vanuit de projectgroep van die betreffende locatie gecoördineerd en uitgezet. De projectleider zal bij het starten van zijn project ambtelijke uren vanuit de verschillende vakdisciplines moeten vragen om deze werkzaamheden uit te voeren. Wie deze werkzaamheden uiteindelijk gaat uitvoeren wordt in overleg met de projectleider uiteindelijk door de directeur van de desbetreffende dienst besloten. Hoe deze werkzaamheden moeten worden uitgevoerd en wie dat zou moeten doen, komt in dit stuk niet aan de orde. Dergelijke procesomschrijvingen (en eventueel de betreffende functie-inhoud) zal door de betreffende dienst zelf moeten worden opgesteld. Resultaat zou moeten zijn dat de werkzaamheden worden uitgevoerd en dat deze werkzaamheden op een correcte en adequate wijze worden uitgevoerd. Dit grondbeleid ziet met name op de nieuw te (her)ontwikkelen locaties en minder op de bestaande situaties. In afwijking van de grondzaken ten behoeve van projecten, vindt de grondaankoop en grondverkoop van bestaande locaties gewoon binnen de huidige (lijn)organisatie plaats (buiten de projecten om).

Hoofdstuk 4 Vastgoedbeheer in relatie tot grondbeleid

Onderdeel van grondbeleid is het beheer van de aangekochte gronden en bouwwerken die op deze gronden aanwezig zijn. Het voeren van grondbeleid houdt niet op na de aankoop van deze gronden ten behoeve van een toekomstige ontwikkeling. Deze gronden en bouwwerken moeten ook zo goed mogelijk worden beheerd. Het vastgoedbeheer ziet niet alleen op recent aangekochte gronden en bouwwerken. In het kader van dit grondbeleid, wordt echter gekozen alleen het vastgoedbeheer voor wat betreft de gronden met betrekking tot een locatie-ontwikkeling te betrekken. Het beheer van onder andere permanente gebouwen (zoals een gemeentewerf) valt buiten de reikwijdte van dit grondbeleid.

4.1 Tijdelijk beheer onroerend goed

Onder tijdelijk beheer wordt het beheer van de aangekochte zaken begrepen die zijn verworven voor een toekomstige (her)ontwikkeling waarbij doorgaans het aangekochte de huidige functie verliest. Dit zijn onder andere agrarische gronden die worden aangekocht teneinde hier later een nieuwe woonwijk te kunnen realiseren.

Belangrijk bij tijdelijke beheer is dat sprake zou moeten zijn van zoveel mogelijk kostendekkend beheren en onderhouden. Daarnaast is het belangrijk dat deze gronden tijdig beschikbaar zijn voor het bouwrijp maken en de uiteindelijke uitgifte van de gronden. Tussen kostendekkend beheren en het tijdig beschikbaar kunnen stellen zit een spanningsveld.

Vroegtijdige (strategische) verwerving van onroerend goed kan prijstechnische voordelen (aankoopprijs) hebben. Keerzijde van vroegtijdige aankoop van gronden is dat deze gronden langer beheerd moeten worden. Bij vroegtijdige verwerving is het aanbevelenswaardig (tijdelijk) voorgezet gebruik van gronden en/of gebouwen overeen te komen met de verkoper. Dit kan beheerskosten besparen en daarnaast kan deze constructie de onderhandelingen over de aankoop positief beïnvloeden.

Met name voor panden (gebouwen) is het belangrijk om aandacht te besteden aan het tijdelijke beheer. Als voorgezet gebruik niet wenselijk of haalbaar is, kan het gebouw alvast gesloopt worden of anderszins moet het gebouw goed afgesloten worden ter voorkoming van vandalisme of kraak. Ook is het mogelijk om het gebouw tijdelijk uit te geven via huur of bruikleen. Dit alles is afhankelijk van het gebouw.¹²

Naast gebouwen worden ook gronden aangekocht en beheerd. Het kostendekkend kunnen beheren houdt in de praktijk vaak in dat de gronden worden verpacht of verhuurd. Deze overeenkomsten worden aangegaan voor een bepaalde periode en hebben een opzegtermijn. Bij het aangaan van deze overeenkomsten is het belangrijk om het moment in de gaten te houden wanneer de gronden beschikbaar moeten zijn. Met name bij pacht kan dit lastig zijn. De Pachtwet geeft voor percelen groter dan 1 ha vaste termijnen aan voor het aangaan van pachtovereenkomsten. In paragraaf 5.1.2 wordt hier uitvoerig op ingegaan.

Uitgangspunt bij het tijdelijk beheer is dat tijdige beschikbaarheid voor ruimtelijke plannen is gewaarborgd. Dat betekent dat tijdig voor het moment van bouwrijp maken over het onroerend goed kan worden beschikt. De verhuurprijzen- en voorwaarden zijn afhankelijk van de periode waarbinnen de grond beschikbaar moet zijn, niet altijd marktconform. Dat is ook niet de eerste prioriteit. Wel zou een zo hoog mogelijke huur nagestreefd moeten worden.

4.2 Nog niet in exploitatie genomen gronden

Indien de gemeente een locatie wil gaan ontwikkelen en hierbij een actief grondbeleid wil voeren, zijn strategische verwervingen essentieel. De gronden die worden aangekocht met het oogmerk

¹² In paragraaf 5.1 komen de verschillende manieren van gronduitgifte aan bod.

voor een toekomstige ontwikkeling worden ook wel “nog niet in exploitatie genomen gronden” (nniegg) genoemd.

Naast de omvang van dit gemeentelijk grondbezit zijn ook de hiermee gepaarde jaarlijkse exploitatielasten van belang. Vaak zullen de verworven gronden een agrarische functie hebben. Dat biedt de mogelijkheid om deze gronden te verpachten. In hoofdstuk 5 worden de verschillende manieren van tijdelijke uitgifte van gronden omschreven waarbij de voor- en nadelen worden opgesomd. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan gekozen worden voor een specifieke wijze van tijdelijke uitgifte. De uitgifte van de genoemde gronden wordt door de dienst Dienstverlening verzorgd.

De kosten die worden gemaakt voor de nog niet in exploitatie genomen gronden moeten overigens goed worden gedocumenteerd. Deze lasten kunnen namelijk worden meegenomen in de exploitatiekosten van de toekomstige locatieontwikkeling. Overigens moeten de eventuele opbrengsten (huuropbrengsten) hierop in mindering worden gebracht. In hoofdstuk 7 wordt uitvoering over het kostenverhaal en het exploitatieplan.

Beleidsregel 1

De nog niet in exploitatie genomen gronden worden indien dit mogelijk is tijdelijk uitgegeven om de kosten zoveel mogelijk te beperken.

4.3 Beheer overige gronden

Naast de zogenaamde nog niet in exploitatie genomen gronden, bezit de gemeente meer gronden. Hierbij wordt onder andere bedoeld op groenstroken en bermen.

Uitgangspunt is dat alleen gronden die nu of in de toekomst een meerwaarde voor de gemeente hebben, in bezit blijven. Alle andere gronden worden afgestoten. Hierdoor worden de beheers- en onderhoudskosten zo laag mogelijk gehouden. De gemeente zet zich alleen in op gronden die van nut (bijvoorbeeld op het gebied van wonen en/of ecologie) zijn voor de gemeente. Indien sprake is van gronden die van nut zijn, kunnen deze gronden eventueel tijdelijk worden uitgegeven. De afhandeling van het afstoten en/of tijdelijk uitgeven vindt plaats binnen Dienstverlening.

Beleidsregel 2

Gronden die geen nut voor de gemeente hebben worden afgestoten.

4.3.1 Kabel- en leidingenstroken

Uitzondering op het hierboven geïntroduceerde nut-vereiste zijn de zogenaamde kabel- en leidingenstroken. Dit zijn stroken grond waarin leidingen van (nuts)bedrijven liggen. Op basis van de “Algemene werkafspraken ten behoeve van werkzaamheden in gemeentegrond in Noordoost Nederland” heeft de gemeente Slochteren bepaalde afspraken vastgelegd. Deze afspraak is medio 2003 vastgelegd.

In deze werkafspraken met (nuts)bedrijven is vastgelegd dat wij als gemeente in uitbreidingsplannen leidingenstroken in openbare grond ter beschikking stellen. Daarnaast zijn werkafspraken gemaakt met betrekking tot de verkoop van gronden. Afspraak is dat de gemeente de (nuts)bedrijven in kennis stelt van het voorgenomen verkopen (of in gebruik geven) van snippergroen. Tevens staat hierin vermeld dat de deelnemende (nuts)bedrijven het uitgangspunt hebben dat de kabels en leidingen in openbare grond dienen te liggen. De (nuts)bedrijven geven in beginsel geen toestemming voor de verkoop van de gronden door de gemeente. In uitzonderingsgevallen kan de vestiging van een zakelijk recht aan de orde komen indien de grond wel wordt verkocht.

De werkafspraken die ruim 6 jaar geleden zijn gemaakt, laten niet veel ruimte voor het uitgeven van de kabel- en leidingenstroken. De (nuts)bedrijven willen dat deze stroken niet worden

verkocht. Dit betekent echter voor de gemeente een enorme administratieve last voor het in bruikleen geven van deze stroken en het zelf onderhouden van de overgebleven leidingenstroken. De laatste jaren verkopen steeds meer gemeenten deze specifieke stroken grond, ondanks dat hier leidingen in liggen. Omdat deze stroken grond voor de gemeente doorgaans geen meerwaarde hebben, is het voor de gemeente Slochteren wenselijk deze gronden af te stoten. Hierbij is het wel belangrijk om in het oog te blijven houden dat leidingen en kabels in die grond liggen. Daarom moet een zakelijk recht worden gevestigd om dit te regelen. Daarnaast moeten voorwaarden worden opgenomen om te voorkomen dat deze strook grond wordt verhard of dat bomen worden geplant/weggehaald. Deze strook grond moet namelijk vrij toegankelijk blijven voor (nuts)bedrijven indien deze bedrijven bij die kabels of leidingen moeten. Bijkomend element is dat in deze stroken ook eventuele lichtmasten geplaatst kunnen zijn. Hier zal dan ook een goede oplossing voor gevonden dienen te worden.

De vrije toegankelijkheid en bescherming wil niet zeggen dat het eigendom van deze gronden bij de gemeente moet blijven. Dit eigendom van de gronden is relatief duur, mede gelet op de beheerskosten. Het verkopen van deze stroken grond waarbij een zakelijk recht wordt gevestigd en waarbij ook specifieke voorwaarden worden opgenomen, biedt (op papier) minimaal evenveel bescherming voor de kabels en leidingen als in de situatie dat het eigendom bij de gemeente zou blijven.

Gelet op de gemaakte afspraken vanuit het verleden, zal de gemeente in gesprek moeten gaan met de (nuts)bedrijven om de werkafspraken daar waar mogelijk te actualiseren. Ook zal de verkoop van de leidingenstroken hier aan de orde moeten komen, waarbij vanuit de gemeente het uitgangspunt is dat deze stroken worden afgestoten. Indien uiteindelijk wordt besloten om deze leidingenstroken in eigendom van de gemeente te houden, dan zal een discussie moeten worden gevoerd over de vraag of deze gronden wel tijdelijk uitgegeven moeten worden (bijvoorbeeld middels bruikleen). Het tijdelijk uitgeven van deze grond betekent een lastendruk op de ambtelijke organisatie en tevens is het voor de gemeente makkelijker om de stroken te onderhouden als deze niet tijdelijk zijn uitgegeven. De dienst Dienstverlening zal het gesprek met de (nuts)bedrijven aangaan en de beleidsregel eventueel verder laten doorwerken in de contracten en overgaan tot de uitgifte van deze stroken grond.

Beleidsregel 3

Kabel- en leidingenstroken worden in beginsel verkocht waarbij uitdrukkelijk wordt geregeld dat een zakelijk recht wordt gevestigd en specifieke voorwaarden worden opgenomen ter bescherming van deze kabels en leidingen.

4.3.2 Groenstroken/snippergroen

Indien stroken grond geen meerwaarde voor de gemeente hebben, worden deze afgestoten. Dat komt hierboven duidelijk naar voren. Dat betekent voor groenstroken en snippergroen dat deze in beginsel ook kunnen worden afgestoten.

In bepaalde gevallen hebben groenstroken een meerwaarde. Dat zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn indien in het kader van de ruimtelijke ordening en de beeldkwaliteit van een bepaalde wijk, de groenstroken aanwezig moeten blijven. Deze stroken groen lopen dan langs wegen en moeten hier blijven liggen om de beoogde ruimtelijke en/of woonkwaliteit te behouden.

Per nieuw te (her)ontwikkelen locatie zal bewust moeten worden gekozen of groenstroken moeten worden opgenomen ofwel dat geen groenstroken aanwezig zullen zijn. In een eventueel aanwezig beeldkwaliteitplan moet dit duidelijk naar voren komen. Er dient beheer bewust ontworpen te worden. Als expliciet wordt gekozen om een groenstrook op te nemen in de locatieontwikkeling (bijvoorbeeld langs de weg), dan betekent dit ook dat deze strook meerwaarde heeft voor de gemeente en dus dat deze gronden niet mogen worden uitgegeven. Ook niet in bruikleen. De uitstraling en behoud van deze stroken zijn dan namelijk erg belangrijk voor deze locatie. Er wordt voor een termijn van maximaal 10 jaar gekozen omdat daarmee wordt aangesloten bij de looptijd van een bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dient wettelijk gezien elke tien jaar geactualiseerd te worden.

Indien een groenstrook geen maatschappelijk nut heeft, dan moet deze groenstrook ook niet onderdeel worden van het beeldkwaliteitplan en/of bestemmingsplan. Deze stroken moeten dan direct bij de kaveluitgifte verkocht worden aan de kavelkopers. Dit scheelt een hoop (administratief) werk voor de ambtelijke organisatie. Middels een bestemmingsplan is daarnaast makkelijker juridisch af te dwingen dat deze stroken niet worden bebouwd.

Beleidsregel 4

Voor nieuwbouw (of uitbreidings- en/of herstructurerings)locaties moet een bewuste keuze worden gemaakt of wel of geen groenstroken worden opgenomen in het plan. Als wordt gekozen deze stroken wel op te nemen, dan worden deze stroken groen in de toekomst niet uitgegeven (tenzij dit wordt geregeld in een nieuw bestemmingsplan)

Bovenstaande betekent dus ook dat bij nieuwe locatieontwikkelingen heel bewust over het groen in de wijk nagedacht moet worden. Naast stroken groen langs de weg, kan ook gedacht worden aan groenvoorzieningen (doorkijkjes naar het meer) zoals bijvoorbeeld op Eilandrijk aan de orde is. Als er voor wordt gekozen dergelijke groenvoorzieningen op te nemen, dan is daarmee ook gekozen om deze groenvoorzieningen in eigendom te behouden en tevens dat deze stroken niet tijdelijk worden uitgegeven in welke vorm dan ook. Met betrekking tot de genoemde periode van maximaal tien jaar is aansluiting gezocht bij de periode waarbinnen een bestemmingsplan moet worden geactualiseerd. Indien na verloop van meerdere jaren gekozen wordt om de groenstrook niet te behouden, dan kan dit in de actualisatie van het bestemmingsplan formeel en juridisch worden geregeld.

Voor nieuwe locaties is dit goed door te voeren. Er zijn echter al bestaande situaties aanwezig die met dezelfde problematiek te maken hebben. Beste aanpak hierbij zou zijn om de betreffende locaties in kaart te brengen en per locatie de keuze te maken of de groenstroken behouden moeten blijven of niet. Ruimtelijke en woonkwaliteit moeten hierbij voorop staan. Indien dit groen geen directe meerwaarde heeft, moeten deze stroken worden afgestoten. Of het afstoten wel of niet tegen geldelijke vergoeding moet plaatsvinden zal beoordeeld moeten worden aan de hand van de inventarisatie en de omstandigheden van de locatie.

Hoofdstuk 5 Gronduitgifte

Er zijn verschillende manieren om grond uit te geven. Het uitgeven van een woningbouwkavel of zogenaamd snippergroen vraagt een totaal andere aanpak, methode en procedure. In dit hoofdstuk worden eerst de verschillende vormen van gronduitgifte uitgelegd. Daarna komen verschillende methoden van gronduitgifte aan bod. Tenslotte worden drie grondsoorten (qua beoogde gebruik) behandeld.

5.1 Vormen van gronduitgifte¹³

De gronden die door de gemeente worden uitgegeven, kunnen op verschillende manieren worden uitgegeven. Zo is het mogelijk de grond te verkopen, te verpachten, te verhuren of in bruikleen te geven.

5.1.1 Verkoop

Verkoop van gronden betekent niets meer en niets minder dan dat het eigendom van de grond wordt overgedragen aan de koper. De gemeente kan na de verkoop niets meer met de grond doen. Verkoop van gronden betekent ook dat de gemeente geen onderhoudskosten en rentelasten meer heeft.

Voor gronden waar geen belang of nut voor de gemeente (nu en in de toekomst) aanwezig is, wordt verkoop doorgaans als beste optie gezien. De gemeente is van een, maatschappelijk gezien, onbelangrijk stuk eigendom af en kan haar aandacht richten op de gronden die wel van maatschappelijk belang zijn.

5.1.2 Pacht

Op basis van het Burgerlijk Wetboek (boek 7) is het mogelijk dat de gemeente eigen grond in pacht geeft. Op grond van artikel 311 BW is pacht een overeenkomst waarbij de gemeente zich verbindt aan een andere partij een onroerende zaak (of gedeelte daarvan) in gebruik te verstrekken ter uitoefening van de landbouw. De andere partij (de pachter) is hiervoor een tegenprestatie verplicht.

5.1.2.1 *Algemene regels pacht*

In de wet staan veel regels waaraan voldaan moet worden om te kunnen gaan verpachten. Onderdeel hiervan is dat een maximum tarief is ingesteld voor de vergoeding voor het pachten. De pachtovereenkomsten (en de wijzigingen van bestaande pachtovereenkomsten) moeten altijd door de grondkamer worden getoetst. Gebeurt dit niet, dan kan de gemeente de vergoeding wettelijk gezien niet vorderen.

Pachtovereenkomsten worden voor vaste termijnen aangegaan. De pachtovereenkomst voor los land wordt aangegaan voor 6 jaar en een pachtovereenkomst voor een hoeve 12 jaar. Een kortere periode is uitsluitend mogelijk met toestemming van de grondkamer. Om de kortere termijn mogelijk te maken moet er sprake zijn van een bijzondere omstandigheid. Indien de grondkamer een termijn van een jaar of korter heeft goedgekeurd, dan kan deze pachtovereenkomst niet worden verlengd.

Pachtovereenkomsten zijn uitsluitend mogelijk voor los land (grond) of een hoeve die ten behoeve van landbouw wordt gebruikt. In alle andere gevallen is geen sprake van pacht, maar zal het (bijvoorbeeld) een huurovereenkomst zijn.

5.1.2.2 *Percelen kleiner dan 1 ha*

Uitzondering op bovenstaande regels voor het pachten is omschreven in artikel 7:395 BW. In dit artikel worden veel wetsartikelen buiten toepassing verklaard voor het verpachten van gronden die een kleiner (totaal) oppervlakte hebben dan 1 ha.

¹³ De wetsartikelen die in deze paragraaf worden beschreven, waren mei 2010 van toepassing.

In dat geval zijn de vastgestelde pacht prijzen niet aan de orde en is geen toestemming van de grondkamer nodig. Ook is een pachttermijn van één jaar mogelijk, welke dan verlengd zou kunnen worden.

Deze pacht moet wel in een overeenkomst vastgelegd worden en de grond moet ook gebruikt worden voor landbouw. Het begrip landbouw wordt gedefinieerd in artikel 7:312 BW.¹⁴

5.1.3 Verhuur

Naast verkoop en pacht, kan de gemeente haar grondeigendommen ook gaan verhuren. Aan welke spelregels de gemeente zich moet houden bij verhuur staat omschreven in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Met name verhuur van woonruimte is gebonden aan strenge regels. Het opzeggen van een huurovereenkomst van een woonruimte is niet gemakkelijk.

Voor verhuur van stroken grond of percelen zonder opstallen ligt dat wat makkelijker. Huur betekent dat het eigendom bij de gemeente blijft, maar dat het gebruik van de grond voor een bepaalde periode aan een huurder wordt gegeven die hiervoor een vergoeding betaald.

Voordeel van verhuur is dus dat het eigendom in handen van de gemeente blijft. De gemeente krijgt na verloop van een bepaalde periode het gebruiksrecht van de grond weer terug. Daar bovenop krijgt de gemeente ook nog geld (huur) voor het laten gebruiken van de grond. Verhuur van landbouwgrond is nadrukkelijk niet mogelijk. Verhuur van dergelijke gronden wordt wettelijk als pacht gezien, ongeacht of boven de overeenkomst huur staat.

5.1.4 Bruikleen

Ook bruikleen is een mogelijkheid om gemeentelijke gronden (tijdelijk) uit te geven. De voorwaarden voor bruikleen staan in boek 7A BW. Bij bruikleen wordt een zaak (bijvoorbeeld een stuk grond) in gebruik van een persoon gegeven, zonder dat hiervoor een vergoeding betaald wordt. Het lijkt op huur alleen staat er geen tegenprestatie tegenover.

Bruikleen is aan minder wettelijke regels gebonden dan bijvoorbeeld huur. Daarom kan bruikleen in bepaalde gevallen erg interessant zijn voor een gemeente. Belangrijk bij bruikleen is dat het goed is om na te denken over de termijn dat een zaak in bruikleen wordt gegeven. Deze termijn kan namelijk niet zo makkelijk verkort worden. Ook mag uit de bruikleen niet bepaalde verplichtingen voor de particulier voortvloeien die neigen naar een tegenprestatie. Dan is namelijk wettelijk gezien sprake van huur. Kleine verplichtingen zijn wel mogelijk.

Als gebruik wordt gemaakt van bruikleen, dan is het wenselijk om deze gebruikstermijn niet specifiek vast te leggen maar op te nemen dat deze overeenkomst op elk gewenst moment kan worden beëindigd door beide partijen. Deze constructie wordt momenteel ook al binnen de gemeente Slochteren toegepast en werkt naar tevredenheid. Op die wijze kunnen bijvoorbeeld de nog niet in exploitatie genomen gronden wel onderhouden worden door de particulieren, maar kan de gemeente de gronden relatief makkelijk weer zelf gaan gebruiken.

Met name bij panden die leegstaan wordt landelijk gezien wel eens bruikleen toegepast. Er wordt dan geen vergoeding (huur) gevraagd, maar het pand wordt wel in gebruik genomen. Anti-kraak is hier een voorbeeld van. Of een dergelijke constructie onder bruikleen kan vallen is onderwerp van discussie in de literatuur en rechtspraak. Een eenduidig antwoord is er niet en hangt af van de omstandigheden van het geval.

5.2 Wijze van uitgifte bouwkaavel

Er zijn verschillende manieren om bouwkaavels uit te geven. Zo is het mogelijk om de kaavels aan de eerste persoon te verkopen die zich hier voor meldt, maar ook een openbare veiling is een

¹⁴ Onder landbouw in de zin van het Burgerlijk wetboek artikel 7:312 wordt voorzover bedrijfsmatig uitgeoefend verstaan: "akkerbouw, weidebouw, veehouderij, pluimveehouderij, tuinbouw, daaronder begrepen fruitteelt en het kweken van bomen, bloemen en bloembollen, de teelt van griendhout en riet en elke andere tak van bodemcultuur, met uitzondering van de bosbouw".

mogelijkheid. Hieronder komen de meest voorkomende manieren om een kavel uit te geven aan bod. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in het beoogde gebruik van gronden (bijvoorbeeld woningbouw, bedrijventerrein of groenstrook). Wel zal de ene methode beter geschikt zijn voor bepaalde gronden dan de andere uitgiftemethode.

5.2.1 Wie het eerst komt

Bij het uitgeven van gronden is het mogelijk om de grond aan de eerste die zich meldt, te verkopen. Dit is in het verleden al eens door de gemeente Slochteren gedaan bij Eilandrijk te Harkstede. Dit kan neveneffecten hebben zoals het bivakkeren van de aspirant-kopers in caravans bij het gemeentehuis om er voor te zorgen dat zij vooraan in de rij staan.

Bij deze methode wordt een specifieke datum en tijdstip bepaald waarop de uitgifte van start gaat. Vanaf dat moment is het zogenaamde "loket" open en kunnen mensen zich melden. Diegene die zich het eerst aan het loket meldt, heeft de eerste keus in de aangeboden kavels.

5.2.2 Loting

Bij een loting kunnen gegadigden zich inschrijven (eventueel tegen een inschrijfvergoeding) voor een kavel. Op de gebruikelijke wijze wordt het uitgeven van de kavels bekendgemaakt (website, huis-aan-huis-blad) en in deze publicatie staat ook vermeld binnen welke periode er ingeschreven moet worden en welke eventuele andere randvoorwaarden gesteld worden (bijvoorbeeld alleen starters). Op het inschrijfformulier moet een voorkeur voor kavelnummer worden aangegeven. De voorkeur kan ook voor alle kavels worden uitgesproken, maar ook dan moet hier door de inschrijver een volgorde in worden aangebracht. Dat is een belangrijk element voor de toewijzing van de kavels.

Bij de loting kan het dan als volgt gaan. De goedgekeurde inschrijfformulieren (tijdig ingediend, alles ingevuld en voldaan aan eventuele voorwaarden) worden één voor één getrokken. Het inschrijfformulier dat als eerste wordt getrokken krijgt lotnummer 1 en het tweede getrokken inschrijfformulier krijgt lotnummer 2. Alle inschrijfformulieren die meedoen aan de loting krijgen een lotnummer.

Vervolgens krijgt lotnummer 1 de eerste voorkeurskavel toegewezen. Lotnummer 2 krijgt indien dat nog mogelijk is (als lotnummer 1 niet dezelfde voorkeur heeft uitgesproken) ook de eerste voorkeurskavel. Indien de eerste voorkeurskavel niet meer mogelijk is, dan krijgt lotnummer 2 de tweede voorkeurskavel toegewezen. Indien lotnummer 2 slechts één voorkeurskavel heeft opgegeven (en dus geen andere kavel wil hebben dan die ene kavel), krijgt lotnummer 2 dus helemaal geen kavel toegewezen. Immers, er wordt niet voldaan aan de voorkeur. Lotnummer 2 komt dan bovenaan de wachtlijst te staan. Lotnummer 3 krijgt vervolgens, indien dat mogelijk is, de eerste voorkeurskavel danwel de eerst beschikbare aangegeven voorkeurskavel. Dit geldt ook voor de lotnummers hierna.

Het is mogelijk dat bepaalde kavels worden teruggegeven. In dat geval worden de lotnummers er weer bij gepakt. Lotnummers die reeds een kavel toegewezen hebben gekregen, doen niet meer mee. Dus als lotnummer 3 de tweede voorkeurskavel heeft gekregen omdat de eerste voorkeurskavel al aan lotnummer 1 is gegeven, maar lotnummer 1 geeft de kavel terug, dan krijgt lotnummer 3 niet alsnog die kavel toegewezen. De lotnummers die op de wachtlijst staan dingen alleen mee voor eventueel teruggegeven kavels. Lotnummer 3 staat niet op de wachtlijst, nu deze al een andere kavel toegewezen had gekregen.

Een teruggegeven kavel wordt als volgt vergeven. Er wordt onderzocht welke lotnummers nog geen kavel toegewezen hebben gekregen (deze lotnummers staan op de wachtlijst). Dit zou bijvoorbeeld lotnummer 2 kunnen zijn als deze slechts één voorkeurskavel had aangegeven. Lotnummer 2 had in dat geval geen kavel toegewezen gekregen en zat in de zogenaamde "wachtkamer". Van al deze lotnummers (die nog geen kavel toegewezen hebben gekregen) wordt vooraan gestart (hoogste nummer) om te kijken of de vrijgekomen kavel voldoet aan de voorkeurskavels. Uiteindelijk zal de vrijgekomen kavel dan normaal gesproken aan een lotnummer toegewezen kunnen worden.

Belangrijke spelregel hierbij is dat indien een particulier een kavel teruggeeft, zijn/haar lotnummer niet meer mee kan doen in verdere verloting van eventueel andere vrijgekomen kavels. Anders zou misbruik gemaakt kunnen worden door bijvoorbeeld lotnummer 5 die een vrijgekomen kavel als eerste voorkeurskavel had opgegeven. Als lotnummer 5 dan de verkregen kavel zou teruggeven, zou lotnummer 5 grote kans maken om de vrijgekomen eerste voorkeurskavel te kunnen krijgen. Daardoor moet de gemeente voor de oorspronkelijke kavel van lotnummer 5 ook weer opnieuw de lotnummers bekijken en is de kans aanwezig dat bijvoorbeeld lotnummer 15 hetzelfde gaat doen. Om dit te voorkomen worden de lotnummers die een kavel teruggeven, om welke reden dan ook, uitgesloten van verdere deelname aan deze (eerste) ronde van de verloting. Indien een nieuwe loting wordt uitgevoerd voor eventuele nieuwe kavels (of overgebleven kavels die niet zijn toe te wijzen doordat deze niet meer als voorkeurskavels zijn aangegeven) mogen deze mensen uiteraard wel weer meedingen. Dan krijgen ze ook een ander lotnummer aangezien een nieuwe loting plaatsvindt.

5.2.3 Openbare inschrijving

Bij een openbare inschrijving worden potentiële kopers uitgenodigd om een formulier in te vullen en hierbij ook een aankoopbedrag aan te geven voor de betreffende grond. Dit bedrag en het ingevulde inschrijfformulier moet worden gezien als een bod op de grond. Door een daartoe aangewezen persoon (dit kan een notaris zijn) worden de inschrijvingen bekeken en diegene die het hoogste bod heeft gedaan, krijgt het stuk grond. Ook voor deze methode is het van groot belang duidelijke regels en procedures te omschrijven om te voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat.

5.2.4 Opbod

Het uitgeven van gronden middels opbod betekent dat er een soort veiling gaat plaatsvinden. Voordat deze veiling plaatsvindt, zullen eerst veilingvoorwaarden opgesteld moeten worden en zal vastgesteld moeten worden wat de bodemprijs is en met welk bedrag minimaal verhoogd moet worden.

De veilingmeester zal de veiling beginnen met een omschrijving van de grond. Vervolgens kunnen de aanwezigen door het opsteken van hun hand (of bordje met nummer) bieden. Middels een hamerslag zal de grond op een gegeven moment aan de hoogste bieder worden toegewezen.

5.2.5 Competitie (prijsvraag)

Omdat gemeenten naast ruimtelijke belangen ook andere maatschappelijk relevante belangen wil nastreven, kan het uitschrijven van een competitie ook een methode zijn voor het uitgeven van grond.

Bij een dergelijke competitie worden eerst ruimtelijke regels vastgesteld. Ook worden overige voorwaarden opgesteld, zoals bijvoorbeeld het type woningen en de duurzaamheid van de woningen. Als dit programma van eisen is vastgesteld, worden een aantal ontwikkelaars uitgenodigd om een ontwerp te maken voor deze competitie. Onderdeel hiervan is ook dat de ontwikkelaar zal moeten aangeven welke prijs voor de gronden betaald gaat worden aan de gemeente.

Deze inzendingen worden getoetst aan de competitievoorwaarden. De inzendingen die voldoen aan de voorwaarden worden vervolgens naast elkaar gelegd, waarbij ook de beoogde aankoopprijs een rol gaat spelen.

In het programma van eisen moet duidelijk worden omschreven op welke wijze een keuze wordt gemaakt tussen de inzendingen. Kortom, hoe zwaar de verschillende elementen worden gewogen. Ook over de openbaarheid van de inzendingen (en de aankoopprijs) moet nagedacht worden. Deelnemende ontwikkelaars willen vaak de inzendingen geheim houden.

5.2.6 WachtlIJst

In bepaalde gevallen is het denkbaar om een bepaalde groep mensen een voorrangspositie te geven voor wat betreft bijvoorbeeld de uitgifte van bouwkavels ten behoeve van het wonen. Landelijk gezien wordt in bepaalde gevallen gebruik gemaakt van een zogenaamde wachtlIJst met

gegadigden. Dit is meestal opgezet voor de eigen inwoners. Alleen eigen inwoners (of inwoners die kunnen aantonen economische binding met de gemeente te hebben) kunnen zich inschrijven als zijnde aspirant kavelkoper binnen de gemeente en de toewijzing van de kavel gebeurt dan op basis van datum inschrijving. Hierdoor wordt de eigen bevolking door de gemeente "voorgetrokken". Diegene die het langst ingeschreven staat, krijgt de beschikbare kavel toegewezen.

Indien een wachtlijst wordt aangemaakt, moeten duidelijke regels voor deze wachtlijst worden opgesteld. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om te beoordelen of de plaats op de wachtlijst bekend wordt gemaakt aan de mensen op de wachtlijst. Ook moet duidelijk zijn welke rechten een burger heeft als deze een kavel heeft afgewezen en een volgende kavel beschikbaar komt. Heeft deze burger (die bovenaan de wachtlijst staat) zijn plaats behouden of betekent het afwijzen van een kavel dat deze burger bijvoorbeeld een plaats zakt op de wachtlijst. Over dergelijke regels moet goed nagedacht worden. Ook het eventueel te betalen inschrijfgeld is hier onderdeel van.

5.3 Beoogde gebruik uit te geven grond

Als gronden worden uitgegeven door de gemeente, is het van belang wat op deze gronden mag gebeuren. Kortom, kan hier een woning op gebouwd worden of betreft het snippergroen waar de burger geen bouwwerken mag plaatsen maar de grond alleen mag inrichten als een tuin. Er is in het kader van dit stuk gekozen voor drie gebruiksoorten uitgeefbare grond. Het is niet limitatief bedoeld. Belangrijk hierbij is dat de uitgifte van gronden transparant plaatsvindt en middels vaste methoden wordt deze transparantie bereikt. Dit wil echter niet zeggen dat hier geen uitzonderingen op mogelijk zijn. Zeker niet als een andere methode in dat specifieke geval veel efficiënter of wenselijker is.

5.3.1 Grond voor woningbouw

Met name bij een actief grondbeleid door de gemeente, zal de uitgifte van de kavels door de gemeente (dienst Dienstverlening) worden uitgevoerd. Op de gronden (kavels) die bedoeld zijn voor woningbouw zal een specifieke methode voor de uitgifte moeten plaatsvinden. Dit om te voorkomen dat discussie kan ontstaan. Daarnaast moet deze methode transparant zijn zodat voor alle gegadigden duidelijk is hoe eventueel een kavel kan worden bemachtigd en wat de kans hierop is.

Door deze methode van uitgifte vast te leggen, kan ook geen discussie meer ontstaan over deze methode door onfortuinlijke gegadigden. Het was immers op voorhand duidelijk welke methode gebruikt zou worden.

In de meeste gevallen zullen meerdere kavels tegelijk te koop worden aangeboden. Als goede vooronderzoeken met betrekking tot kansen op de woningmarkt zijn geweest ten behoeve van de locatieontwikkeling, zullen meer aspirant kopers voor de kavels zijn dan dat er kavels beschikbaar zijn. In het geval de verwachting is dat er meer vraag is dan dat er aanbod is, is het erg belangrijk om een duidelijke, transparante en eenduidige methode te gebruiken. Hiermee wordt voorkomen dat de uitgifte van kavels gaat leiden tot een knelpunt of tot lange procedure bij de rechter.

Bij de uitgifte van nieuwe kavels wordt in een vroeg stadium gekozen voor de wijze van uitgifte. Dit zal door de projectgroep van die locatieontwikkeling in een vroeg stadium aan het bestuur worden voorgelegd. Op deze wijze wordt transparant gewerkt en kunnen voorbereidingen voor de kaveluitgifte vroegtijdig in gang worden gezet. Insteek is dat bij deze projecten de loting wordt gehanteerd voor de uitgifte van de gronden. Het is wel mogelijk om hier in een project (gemotiveerd) vanaf te wijken.

Beleidsregel 5

Bij de uitgifte van bouwkavels wordt gebruik gemaakt van loting. Per project kan hier gemotiveerd van afgeweken worden.

5.3.2 Grond voor bedrijvigheid

Bij gronden voor bedrijvigheid moet primair gedacht worden aan bedrijventerreinen. De uitgifte van kavels ten behoeve van een bedrijfspand valt hier dus onder. Het is ook mogelijk dat een bedrijfsbouwkavel wordt uitgegeven aan de rand van de lintbebouwing.

Omdat bij de aanleg van een bedrijventerrein doorgaans niet meer vraag is dan aanbod, is het minder wenselijk om gebruik te maken van een loting bij de uitgifte van de gronden. Diegene die zich het eerste meldt, heeft de eerste keus bij een bedrijfskavel. Dit kan anders zijn als er vermoedens zijn dat er meerdere aspirant kopers zullen zijn die belang hebben bij een bepaalde kavel. In dat geval zou expliciet voor een bepaalde methode voor de uitgifte van die kavels gekozen moeten worden. De uitgifte van gronden ten behoeve van bedrijvigheid is maatwerk.

5.3.3 Grond voor groen

Met grond voor groen wordt groen in de breedste zin van het woord bedoeld. Hierbij moet gedacht worden aan het openbaar groen, maar ook aan snippergroen en bermen. Ook in het geval bijvoorbeeld een zandpad aan de openbare weg wordt onttrokken en afgesloten wordt, is valt dit er onder.

In veel gevallen ontstaat vanuit een burger de wil om een bepaalde strook gemeentegrond aan te kopen danwel te gebruiken. Voor de gevallen dat een strook gemeentegrond die onder het kopje "groen" valt, wordt uitgegeven (verkoop of anders), is het wenselijk om deze uitgifte te laten verlopen op basis van de situering van zowel de strook gemeentegrond en het perceel waar de potentiële koper woont.

Deze stroken groen worden echter niet zomaar aan iedereen uitgegeven. De potentiële kopers (of gebruikers) moeten wel aan een aantal voorwaarden voldoen. Bij verkoop is het erg belangrijk dat de aan te kopen strook grond direct tegen het perceel is gelegen waar de aspirant-koper eigenaar van is. Hiermee moet worden bewerkstelligd dat kadastraal gezien geen rare situaties ontstaan. Hierop zijn wel uitzonderingen denkbaar, zoals bijvoorbeeld de aankoop van een weiland in het buitengebied voor twee hobbypaarden. Indien een huurder van een woning een strook grond naast zijn huurwoning zou willen aankopen, kan dat dus niet zondermeer. Dat zou ook een onwenselijke situatie opleveren, omdat deze huurder op termijn weg zou kunnen gaan.

Indien sprake is van verhuur of in bruikleen geven, dan heeft normaal gesproken diegene die hemelsbreed gezien het dichtst bij de uit te geven strook grond woont, het eerste recht op de grond. Deze afstand wordt dan gemeten vanaf de uiterste hoeken van beide percelen (straat). Indien meerdere gegadigden zijn voor deze grond en beide hebben dezelfde afstand tot aan het perceel, dan zullen andere factoren een rol moeten gaan spelen. Dit zal in de praktijk nauwelijks voorkomen. Hierbij speelt geen rol of een gegadigde in het verleden de bewuste grond heeft gebruikt. De uitvoering van de beleidsregels vindt plaats door de dienst Dienstverlening.

Beleidsregel 6

Bij verkoop van groenstroken naast woningen moet de potentiële koper eigenaar zijn van het direct aangrenzende woonperceel.

Beleidsregel 7

Bij uitgifte van groenstroken anders dan bij verkoop wordt de grond uitgegeven aan de geïnteresseerde die hemelsbreed het dichtst bij het betreffende perceel woont indien er meerdere gegadigden zijn.

Hoofdstuk 6 Grondprijsberekening

Er zijn verschillende manieren om de grondprijs te bepalen voor uit te geven gronden. Afhankelijk van het project wordt de methodiek om de grondprijs te bepalen vastgesteld. Uitgangspunt hierbij is altijd dat de gemeente een bouwgrondprijs hanteert die functioneel en marktconform is. Hiermee wordt voorkomen dat de professionele koper indirect wordt gesubsidieerd doordat een lagere grondprijs wordt betaald (voor particulieren geldt dit niet). Op grond van de Europese wetgeving is het vaak niet toegestaan om een lagere grondprijs te hanteren dan de marktwaarde. In hoofdstuk 8 wordt hier uitvoering op in gegaan. In bepaalde gevallen is het denkbaar dat een lagere grondprijs wordt gevraagd, maar dan zou dit expliciet gemotiveerd moeten worden en zou tevens getoetst moeten worden aan de (Europese) wetgeving.

Hieronder worden de verschillende methoden voor het bepalen van de grondprijs aangegeven. Per locatieontwikkeling wordt zo spoedig mogelijk na het concreet worden van het plan een bepaalde methode gekozen. Dit is afhankelijk van het project en het eventueel aanwezige exploitatieplan. Om één en ander wat te verduidelijken en tevens om enig inzicht te geven in financiële gevolgen van het later in tijd uitgeven van kavels per methode (vertraagde uitgifte), is in bijlage 5 een (versimpeld) voorbeeld opgenomen van kaveluitgifte met de verschillende methodes.¹⁵

6.1 Kostprijsmethode

Bij deze methode worden alle kosten bij elkaar opgeteld. Dit zijn dan onder andere de kosten voor de verwerving van de gronden, het bouwrijp maken en de plankosten. Deze totale kosten worden verdeeld over het aantal kavels (naar rato van grootte en functie). Alle kosten moeten hierbij minimaal gedekt worden uit de opbrengsten. Dit kan betekenen dat de grondprijs erg laag uitvalt (als de kosten laag zijn of als het een potentiële winstlocatie is).

Vaak is deze methode geen goede afspiegeling van een marktconforme prijs. Dat kan zelfs betekenen dat hierdoor strijd met de Europese wetgeving ontstaat (indien een commerciële partij koper is van de kavels).

6.2 Comparatieve methode

De waarde van de grond wordt bij deze methode bepaald aan de hand van vergelijkbare gerealiseerde verkopen. Hierbij spelen ook eventuele correcties naar aanleiding van de verschillen met het referentieproject een rol. Weinig locaties zijn exact hetzelfde dus zullen er veelal correcties moeten plaatsvinden. Deze methode is relatief eenvoudig en makkelijk toepasbaar, alleen is het niet makkelijk om een goede vergelijkingslocatie te hebben.

Deze methode kan ook goed gebruikt worden om te onderzoeken of de grondprijswaarde middels een andere methode goed tot stand is gekomen. Het wordt dan gebruikt als een soort controlemiddel of referentiekader.¹⁶

6.3 Residuele waardemethode

De residuele waardemethode heeft te maken met de opbrengsten en de kosten van een bestemming. De verwachte opbrengsten (commerciële verkoop- of beleggingswaarde) van het vastgoed dat op de grond wordt gerealiseerd, wordt verminderd met de bouwkosten en andere kosten die gemaakt worden om dit vastgoed daar mogelijk te maken (kosten inclusief BTW). Lastig hierbij is dat op voorhand moeilijk is in te schatten wat de verkoopwaarde zal zijn.

¹⁵ In dit voorbeeld worden veel relevante (financiële) zaken niet benoemd en meegewogen omdat dit voor het gebruik van de methode niet noodzakelijk is om te vermelden. Het voorbeeld is bedoeld om enig zicht op de systematiek van de berekening te geven. Er wordt vanuit gegaan dat de lezer van de bijlage enige kennis van zaken heeft met betrekking tot kaveluitgifte omdat veel cijfers voorbij komen en niet alles wordt uitgelegd.

¹⁶ Deze methode komt niet terug in de bijlage omdat dit minder goed inzichtelijk is te maken middels een voorbeeld.

Daarbij speelt mee dat de verkoop vele jaren later zal plaatsvinden, de marktsituatie bij oplevering drastisch gewijzigd kan zijn, de definitieve omvang van bouw- en bijkomende kosten niet duidelijk is en er onduidelijkheid is over het juridisch en planologisch proces. Toch wordt deze methode vaak gehanteerd. Met name bij projectmatige bouw door projectontwikkelaars biedt deze methode goede handvaten.

In het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid 2001 hebben de VNG, de NEPROM, de NVB en het ministerie van VROM afgesproken dat de residuele grondwaardemethode voor (projectmatige) woningbouw wordt gehanteerd. Dit Convenant had een beperkte looptijd die 19 december 2004 is verlopen, wat betekent dat op dit moment geen vaste afspraken aanwezig zijn.¹⁷

6.4 Functionele grondprijsbenadering

Door gebruik te maken van de functionele grondprijsbenadering is de functie van de grond relevant. Bij deze methode worden niet marktconforme prijzen gehanteerd. De waarde kan hierbij zelfs onder de kostprijs uitkomen. Deze methode wordt wel eens gebruikt om bepaalde speciale initiatieven mogelijk te maken. Hierbij moet gedacht worden aan de realisatie van een bedrijfsverzamel-gebouw voor startende ondernemers of bij de realisatie van een school of verzorgingshuis.¹⁸

6.5 Grondprijsquote benadering (grondcurve)

Het is mogelijk om een vast percentage van de zogenaamde vrij op naam prijs van woningen als grondprijs te hanteren. Die methode wordt de grondprijsquote benadering genoemd. Hierbij is het percentage afhankelijk van het type woning en is de v.o.n.-prijs bepalend voor de grondprijs.

Indien veel ervaring is opgedaan met de residuele grondprijsmethode, zou inzichtelijk kunnen zijn welk percentage wenselijk of noodzakelijk is voor het bepalen van de grondprijs. Door dit percentage afhankelijk te maken van de hoogte van de v.o.n.-prijs, ontstaat een zogenaamde grondcurve. Dit is een vastgesteld percentage voor categorieën van v.o.n.-prijzen.

6.6 FSI-methode

Bij de FSI-methode, ook wel "Floor Space Index"-methode genoemd, wordt de grondprijs niet afhankelijk gesteld aan de v.o.n.-prijs. De grondprijs wordt bij deze methode gekoppeld aan de kavelgrootte en het bedrijfsoppervlak (voor kantoren en bedrijven). Deze methode wordt niet vaak gebruikt, maar maakt het wel mogelijk om te differentiëren in de mate van intensief gebruik van de gronden.

Het is gebruikelijk dat indien de FSI-index hoger dan 1,0 is, een vaste prijs per m² bruto vloer oppervlakte (bvo) te berekenen. Indien het indexcijfer lager dan 1,0 is, wordt een vaste kavelprijs gehanteerd. Door de grondprijs op deze wijze te berekenen, wordt ook rekening gehouden met hoogbouw. Als een bedrijf de hoogte in gaat, kan dat betekenen dat de grondprijs hoger wordt dan de vaste kavelprijs. De kavel wordt namelijk "intensiever" gebruikt en daarvoor moet een bepaalde (extra) bijdrage worden betaald (verwerkt in de grondprijs).

6.7 Vaste m2 prijs of vaste kavelprijs

Het is ook mogelijk om via een vaste m2-prijs of kavelprijs de gronden uit te geven. Hierbij is het mogelijk om onderscheid te maken bij verschillende prijscategorieën, locaties en kavelgroottes.

¹⁷ Ten tijde van het schrijven van dit grondbeleid was de looptijd van dit convenant verlopen en was geen nieuw convenant gesloten. Dit zou in de toekomst wel kunnen gebeuren, ook bijvoorbeeld geïnitieerd vanuit de Regiovisie Groningen-Assen.

¹⁸ Deze methode kan niet goed met een voorbeeld duidelijk worden gemaakt zodat deze methode niet voor komt in de vijfde bijlage. Het stimuleert bijzondere projecten die een soort "subsidie" nodig hebben gelet op de maatschappelijke doelstellingen (doorgaans door ontbreken of erg weinig marktwerking waardoor deze methode noodzakelijk is).

Vaststelling van een vaste m2-prijs wordt doorgaans op basis van een comparatieve methode gedaan. Bij sociale of particuliere woningbouw en bedrijventerreinen wordt deze methode landelijk gezien nog wel eens gebruikt.

6.8 Ontwikkelcompetitie of bieding

Tenslotte bestaat de mogelijkheid om de uit te geven gronden aan te bieden aan de hoogste bidder. Hierbij is het wel van belang om in ieder geval een minimumprijs aan te geven omdat de gemeente anders risico loopt. De marktwerving kan ervoor zorgen dat de grondopbrengst wordt geoptimaliseerd.

Naast het gewoon aanbieden van de grond, kan het in bepaalde gevallen interessant zijn om een grondprijsbieding met een ontwikkelcompetitie te organiseren. In dat geval wordt de uit te geven grond aangeboden aan de markt maar wordt daarbij wel de expliciete opdracht gegeven een ontwerp te maken die binnen de kaders van de competitie valt. In dit programma van eisen staan de ruimtelijke contouren, de beeldkwaliteit en het kwaliteitsniveau. De inschrijvingen worden dan door de gemeente beoordeeld op kwalitatieve en financiële aspecten. Hierbij is het wel belangrijk duidelijke gunningcriteria te bepalen (en de weging van de verschillende factoren). Met een dergelijke competitie kan een hoger niveau worden gehaald (extra duurzaam bouwen) of kan iets speciaals worden gerealiseerd.

Hoofdstuk 7 Exploitatieplan

Sinds 1 juli 2008 is de Grex-wet onderdeel geworden van de Wet ruimtelijke ordening. Deze zogenaamde grondexploitatiewet verplicht gemeenten een exploitatieplan op te stellen bij een bepaald categorie van bouwplannen (of nieuwe bestemmingsplannen die deze bouwplannen mogelijk maken). Achtergrond van het opstellen van een exploitatieplan is dat de kosten die de gemeente maakt (bijvoorbeeld het bouwrijp maken van kavels of het aanleggen van een weg) verhaald moeten worden op de mensen die hiervan profiteren. Tevens geeft de nieuwe wet de gemeente de mogelijkheid om ruimtelijke ontwikkeling te sturen, ook in het geval een particulier gaat bouwen. Kortom, een exploitatieplan betekent voor gemeenten een verbetering in het kostenverhaal en de regie teneinde de ruimtelijke belangen van de gemeente zo goed mogelijk te behartigen.

7.1 Exploitatieplan¹⁹

Artikel 6.12 Wro schrijft dwingend voor dat in bepaalde gevallen het opstellen van een exploitatieplan verplicht is. Dit exploitatieplan wordt gelijktijdig met het bouwplan ofwel het nieuwe bestemmingsplan voor besluitvorming bij de gemeenteraad aangeboden. In het Besluit ruimtelijke ordening wordt een opsomming gegeven voor welke bouwplannen/bouwmogelijkheden een verplicht kostenverhaal aan de orde is.

7.1.1 Categorie van bouwplannen

In artikel 6.2.1 Bro worden zes soorten bouwplannen genoemd waarvoor een exploitatieplan verplicht is. Dit is aan de orde bij:

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met tenminste 1000 m² of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits tenminste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies tenminste 1000 m² bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van tenminste 1000 m².

Indien één van bovenstaande zes categorieën aan bouwplannen wordt ingediend en ter realisering van het bouwplan is een projectbesluit, een nieuw (of gewijzigd) bestemmingsplan nodig en het bouwplan valt niet binnen de beheersverordening, dan is een exploitatieplan verplicht.

De verplichting van kostenverhaal geldt dus niet voor een woningbouwproject dat reeds in een bestemmingsplan van 2006 mogelijk is gemaakt. Hiervoor is het bouwrecht al voor de inwerkingtreding van de Grex-wet ontstaan en daarvoor is geen verplicht kostenverhaal.

7.1.2 Inhoud exploitatieplan

Welke elementen in een exploitatieplan moeten staan en welke elementen eventueel in kunnen worden opgenomen, wordt in de wet- en regelgeving opgesomd. In ieder geval dient een exploitatieopzet aanwezig te zijn. In deze opzet moet duidelijk worden welke werkzaamheden verricht moeten worden. Deze werkzaamheden moeten worden afgezet tegen objectief vastgestelde marktprijzen.

Het exploitatieplan moet ook regels bevatten over het "omslaan" van de kosten over de verschillende grondeigenaren. Kortom, welke grondeigenaar betaalt welk gedeelte van de kosten.

¹⁹ De inhoud van dit hoofdstuk en verwijzing naar wetsartikelen is gebaseerd op de wetgeving zoals deze van toepassing was in mei 2010. Door de Wabo veranderen de regels voor wat betreft een exploitatieplan minimaal.

De toedeling van kosten vindt plaats aan de hand van de verwachte opbrengsten van de verschillende gronden binnen het exploitatiegebied. Zo betaalt een grondeigenaar die waardevolle grond (woningbouw) in bezit heeft relatief gezien meer mee aan de kosten dan een grondeigenaar die minder waardevolle grond (groenvoorziening) in bezit heeft. Waardevolle grond wordt ook wel "warme" grond genoemd.

Ook kan het plan een uitwerking bevatten inzake de fasering van de uitvoering en eventuele koppeling tussen verschillende onderdelen. Dus dat de woningen pas gebouwd mogen worden als de infrastructuur is aangelegd. Daarnaast bevat een exploitatieplan de zogenaamde locatie-eisen van de gemeente, eisen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Tenslotte kan in een exploitatieplan worden opgenomen welke woningbouwcategorieën gebouwd moeten gaan worden (hoeveel sociale huurwoningen en dergelijke). Tevens kan worden vastgelegd of de kavels ten behoeve van woningbouw bestemd zijn voor particulier opdrachtgeverschap of projectmatige bouw.

Indien wordt gekozen voor kwaliteitseisen en een specifieke (tijds)fasering in het exploitatieplan op te nemen, is het van belang om de handhaafbaarheid en de toetsing van deze voorschriften te controleren. In hoofdstuk 10 staat aangegeven waarom dit van belang is.

7.2 Uitzondering opstellen exploitatieplan

Op de wettelijke plicht tot kostenverhaal bestaat een aantal uitzonderingen. Belangrijkste uitzondering op de verplichting om een exploitatieplan op te stellen, is dat het financieel belang anderszins verzekerd is. Privaatrechtelijke overeenkomsten waarin wordt geregeld hoeveel een particulier betaalt voor de gemeentelijke werkzaamheden, is hier een voorbeeld van. Er zijn twee voorbeelden van dergelijke privaatrechtelijke overeenkomsten.

7.2.1 Anterieure overeenkomst

Kenmerk van een anterieure overeenkomst is dat deze wordt gesloten aan het begin van een project, dus voordat een exploitatieplan wordt vastgesteld. Bij deze overeenkomsten hebben partijen veel onderhandelingsvrijheid en zijn partijen niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader vanuit de Grondexploitatiewet. In deze overeenkomsten mogen ook bijdragen worden geregeld ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen die buiten het plangebied vallen (bijvoorbeeld aanleg van recreatie buiten de woonwijk). Deze kosten zijn binnen de publiekrechtelijke kaders door de gemeente niet snel af te dwingen (zeker niet zonder een nota bovenwijkse voorzieningen).

Deze ruimtelijke ontwikkelingen zouden overigens wel moeten voorkomen in een structuurvisie of ander beleidsdocument omdat anders al snel sprake kan zijn van onbehoorlijk bestuur. Er zal ten aller tijden moeten worden voldaan aan de normen en waarden die voortvloeien uit het Burgerlijk Wetboek (redelijkheid en billijkheid) en de Algemene wet bestuursrecht.

De gemeente is niet verplicht om eerst in overleg met grondeigenaren te gaan over een overeenkomst. Het publiekrechtelijk spoor (exploitatieplan) kan direct ingezet worden. De voordelen van het afsluiten van een anterieure overeenkomst is dat zowel de gemeente als de ontwikkelaar al snel in het project duidelijk krijgt over de haalbaarheid en de zekerheid van het project en de vorm van uitvoering. Daarnaast is snel duidelijk wat de exploitatiebijdrage van de particulier of ontwikkelaar wordt. De gemeente kan bij een anterieure overeenkomst ook meer en hogere gemeentelijke kosten opvoeren ten behoeve van het kostenverhaal. De kostensoort en de hoogte van deze kosten zijn in de anterieure fase niet gelimiteerd door de wet (de wet is niet van toepassing). Tenslotte geeft een anterieure overeenkomst de grondeigenaar de mogelijkheid mee te praten over bijvoorbeeld fasering en andere zaken. Bij een exploitatieplan staat alles vast en kan de grondeigenaar niets meer inbrengen.

Het maken en voorbereiden van een exploitatieplan kost tijd, moeite en geld en er staat rechtsbescherming tegen open. Dat zou voor een gemeente reden kunnen zijn om er anterieur uit te komen.

Belangrijk onderdeel van een anterieure overeenkomst is dat hierin een voorbehoud wordt gemaakt. Gebeurt dit niet, dan loopt de gemeente grote financiële risico's (niet nakomen van verplichting). Het voorbehoud dat moet worden gemaakt is dat van het publiekrechtelijk besluitvormingsproces voor wat betreft het bestemmingsplan alswel het eventuele exploitatieplan.

7.2.2 Posterieure overeenkomst

Een posterieure overeenkomst is een overeenkomst die wordt afgesloten nadat een exploitatieplan vastgesteld is. Deze overeenkomsten mogen niet afwijken van hetgeen is vastgelegd in het exploitatieplan. Er is dus nauwelijks bewegingsvrijheid. Reden om toch een dergelijke overeenkomst aan te gaan is dat zekerheid wordt verkregen en nadere afspraken over bijkomende zaken gemaakt kunnen worden.

De grondeigenaar kan niet verplicht worden te gaan bouwen. Op basis van het bestemmingsplan en het exploitatieplan bestaat namelijk geen bouwplicht. Wel is het zo dat, als de grondeigenaar niet wil bouwen, de gemeente dat uiteindelijk kan gaan doen. Door het sluiten van een posterieure overeenkomst weet de gemeente dat er wordt gebouwd door de initiatiefnemer en kunnen andere zaken, zoals bijvoorbeeld de wijze van overdracht van de grond, worden vastgelegd. Belangrijkste spelregel hierbij is dat de inhoud van de overeenkomst geheel moet voldoen aan het exploitatieplan.

Wordt het kostenverhaal niet in een overeenkomst geregeld, dan is de gemeente verplicht een financiële voorwaarde aan de (latere) bouwvergunning te verbinden met betrekking tot betaling van de exploitatiebijdrage. In paragraaf 9.2 wordt hier verder op ingegaan.

7.2.3 Grondeigenaar weigert overeenkomst

Binnen het plangebied van de locatieontwikkeling zijn doorgaans meerdere grondeigenaren. De uitzondering voor het moeten opstellen van een exploitatieplan is alleen aan de orde als alle grondeigenaren een anterieure overeenkomst met de gemeente hebben gesloten over het kostenverhaal. In het geval dat negen van de tien grondeigenaren een overeenkomst hebben afgesloten, is toch een exploitatieplan nodig. Dit plan ziet dan alleen op hetgeen de weigerachtige grondeigenaar moet betalen. Erg belangrijk om te vermelden is dat de weigerachtige grondeigenaar niet meer hoeft te betalen dan dat vanuit het exploitatieplan wordt gevraagd.

Voorbeeld: Stel dat er tien grondeigenaren zijn die gezamenlijk (gelijk verdeeld) grond in bezit hebben voor een locatie. De opbrengstwaarde van de gronden is gemakshalve gelijk. De gemeentelijke kosten zijn € 1.000.000. Op basis van het exploitatieplan zou elke grondeigenaar € 100.000 moeten betalen (vereenvoudigd voorbeeld van de kostprijsmethode). De gemeente heeft met 9 grondeigenaren verschillende overeenkomsten gesloten voor een totaal bedrag van € 800.000. Dat betekent dus dat nog € 200.000 aan kosten over blijven en alleen grondeigenaar nummer 10 moet nog een overeenkomst sluiten. Deze wil dat niet en dus moet een exploitatieplan worden opgesteld. Hieruit volgt dat de grondeigenaar € 100.000 moet bijdragen. Dit exploitatieplan wordt opgemaakt als ware er geen overeenkomsten zijn gesloten. De gemeente kan dus niet € 200.000 van grondeigenaar 10 vragen. Het verlies (€ 100.000) komt in dit geval voor rekening van de gemeente.

Conclusie van bovenstaande is dat de gemeente zelf opdraait voor de verliezen als overeenkomsten worden gesloten die een lagere exploitatiebijdrage bevatten dan hetgeen zou moeten worden bijgedragen op basis van een exploitatieplan.

7.3 Kostenverhaal

De kosten die zijn te verhalen middels een exploitatieplan worden limitatief opgesomd in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 van het Bro. Dit zijn bijna alle denkbare grondexploitatiekosten die bij een locatieontwikkeling aan de orde zijn. Hieronder worden de vier belangrijkste kostensoorten genoemd.

7.3.1 Grond

Het plangebied bestaat uit gronden. De zogenaamde inbrengwaarde van deze gronden wordt in het Bro als kostenpost gezien. Onder inbrengwaarde wordt de huidige waarde van de grond, de waarde van eventuele opstallen, de kosten voor verwijderen van beperkte rechten (onder andere erfdienstbaarheden) en de kosten voor het slopen van eventuele leidingen en dergelijke verstaan. Voor de waardebepaling wordt gebruikt gemaakt van de werkelijke waarde in het economisch verkeer op het moment van de inbreng. Voor de wijze van het bepalen van de waarde van de gronden wordt aansluiting gezocht bij een systematiek die voldoet aan de eisen die aan de onteigeningstaxatie worden gesteld in de Ontheffingswet.

Ook de kosten voor het tijdelijk beheer van gronden (zie paragraaf 4.2) kunnen onder deze kostensoort vallen. Hetzelfde geldt voor de rentekosten van deze nog niet in exploitatie genomen gronden.

7.3.2 Voorzieningen

Hieronder moet onder andere de aanleg van nutsvoorzieningen, wegen en infrastructuur worden gevat. Ook openbare verlichting, straatmeubilair en speeltoestellen in het openbaar gebied kunnen als kosten worden opgevoerd onder het kopje voorzieningen.

De op te voeren kosten kunnen uitsluitend de kosten voor de aanleg van de voorzieningen zijn. De beheerskosten (denk hierbij aan het jaarlijkse onderhoud) mogen geen onderdeel van het exploitatieplan uitmaken.

De kosten voor het bouwen/oprichten van gebouwen kunnen niet worden verhaald. Hierop zijn enkele uitzonderingen, zoals het oprichten van een gebouw ten behoeve van een openbare parkeerplaats, maar ook bijvoorbeeld een brugwachtershuisje. De kosten voor de bouw van dergelijke gebouwen mogen dan wel als kostensoort worden opgevoerd.

Voor wat betreft de bouw van sportvoorzieningen is het alleen als kostensoort op te voeren als het niet commercieel is en openbaar toegankelijk is. De sportvoorziening mag niet in beheer zijn bij een vereniging. Het beheer moet bij de gemeente blijven, anders kunnen de kosten niet worden verhaald.

7.3.3 Overige kosten

Naast de hierboven genoemde kosten, komen ook kosten van vooronderzoek met betrekking tot het plangebied (o.a. bodemonderzoek), de kosten voor het maken van een bestemmingsplan en de andere kosten van het gemeentelijk apparaat voor vergoeding in aanmerking. Deze kosten kunnen veelal worden verhaald middels het exploitatieplan.

Ten tijde van het opstellen van dit stuk is het de verwachting dat binnen afzienbare tijd regels worden afgegeven middels een Ministeriele regeling met betrekking tot de verhaalbaarheid van vier van deze kosten. Om te voorkomen dat hoge kosten voor het ambtelijk apparaat in rekening worden gebracht, wordt een maximum voor de kostensoorten gecreëerd. Hierdoor is duidelijk welke kosten verhaald kunnen worden. Indien de gemeente meer kosten maakt, zal dat voor rekening van de gemeente komen.

7.3.4 Exploitatiekosten groen/water/natuur buiten plangebied

In bepaalde gevallen is het mogelijk om kosten die worden gemaakt buiten het plangebied (veroorzaakt door het plangebied) voor een deel te verhalen op de grondeigenaren van het plangebied. Het is mogelijk dat door de komst van deze locatieontwikkeling veel groen moet verdwijnen/plaatsmaken. Daarvoor wordt buiten de locatie een nieuw stuk (compensatie)groen aangelegd. Het betreffen hier groen-, water- en natuurvoorzieningen. Deze kosten zijn dan deels te verhalen op het plangebied. Een compensatie waterberging is hier ook een voorbeeld van. Om deze kosten te kunnen verhalen, moet wel worden voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde. Deze gronden moeten namelijk wel benoemd zijn in ruimtelijke plannen (zoals bijvoorbeeld een structuurvisie of bestemmingsplan). Of en in hoeverre de kosten te verhalen zijn, wordt middels het profijt, de toerekenbaarheid en de proportionaliteit verder duidelijk. Uitleg wat hieronder wordt verstaan vindt plaats in paragraaf 7.4.

7.3.5 Bovenwijkse voorzieningen

Het is denkbaar dat er voorzieningen (anders dan de kosten genoemd in bovenstaande paragraaf) zijn die voor meer locaties zijn bedoeld. Deze voorzieningen kunnen zowel binnen als buiten het plangebied zijn gelegen. Om de kosten hiervan te kunnen verdelen over de verschillende locaties, is proportionaliteit belangrijk. Welke functie heeft de voorziening voor de locatie en hoe verhoudt zich dat met de andere locaties? Dat zal expliciet inzichtelijk gemaakt moeten worden.

Onder deze zogenaamde bovenwijkse voorzieningen worden uitsluitend voorzieningen verstaan die zijn bedoeld voor het openbare nut. De aanleg van een ringweg kan hier bijvoorbeeld onder vallen. De bouwkosten van een MFA (multifunctionele accommodatie) valt hier niet onder, omdat dit in ieder geval deels commercieel is (en dan mag het geen onderdeel van het exploitatieplan zijn).

De wet heeft het mogelijk gemaakt om een zogenaamde fondsbijdrage bovenplanse kosten in de exploitatieopzet op te kunnen nemen. Hiervoor is wel nodig dat voor deze locaties (of gedeelten daarvan) een structuurvisie is vastgesteld waarin aanwijzingen staan over de bestedingen die ten laste van dit fonds kunnen komen. In alle plangebieden zal dan een bepaalde bijdrage worden afgedragen in het fonds. Voor het plangebied waar de voorziening onder valt, zal een bijdrage uit het fonds worden opgenomen (als opbrengst).

Het opstellen van een structuurvisie is tijdrovend en omslachtig. Om toch eventuele bovenwijkse voorzieningen te kunnen verhalen op locaties die voldoen aan de drie criteria van kostenverhaal, kan een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen voor gemeente uitkomst bieden.²⁰

7.4 Elementen kostenverhaal

Om kosten die vallen binnen de kostensoorten van het Bro ook daadwerkelijk onderdeel te laten uitmaken van een exploitatieplan, moet er aan drie criteria worden voldaan. Dit zijn achtereenvolgens het profijtbeginsel, de toerekenbaarheid en de proportionaliteit. Hieronder wordt aangegeven wat hieronder wordt verstaan.

7.4.1 Profijt

Het plangebied moet nut ondervinden van het werk of deze voorziening. Het nut moet worden bekeken voor het gehele plangebied, er wordt dus niet gekeken of voor elk beoogd perceel wel nut is binnen het plan. Het opheffen van een stankcirkel van een agrariër is hier een mooi voorbeeld van. Door het opheffen van de stankcirkel (bijvoorbeeld middels uitkopen), kan binnen het plangebied meer woningbouw worden gerealiseerd. De kavels helemaal aan de andere kant van het plangebied hebben hier niet direct mee te maken. Dit is echter niet relevant, het plangebied op zich ervaart nut door de kosten die worden gemaakt voor het opheffen van de stankcirkel. Het profijt wordt complexmatig bekeken.

²⁰ Medio mei 2010 is geen beleidsnota bovenwijkse voorzieningen aanwezig. Wel hebben de aanwezige structuurvisies een financiële paragraaf.

7.4.2 Toerekenbaarheid

Er moet een duidelijke relatie zijn tussen het plangebied en de gemaakte kosten. Er moet dus causaal verband zijn. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet zijn gemaakt als het plangebied niet ontwikkeld zou worden. Hierbij is het wel belangrijk om te vermelden dat kosten die anderszins al worden vergoed (o.a. subsidies) niet voor vergoeding in aanmerking komen.

7.4.3 Proportionaliteit

Als meerdere locatieontwikkelingen profijt van een werk, maatregel of voorziening hebben, dan moeten de kosten hiervan naar evenredigheid over deze locaties worden verdeeld. Deze verdeling moet expliciet worden gemaakt en is dus transparant. De kosten voor de aanleg van een ringweg ten behoeve van twee woonwijken kan dus niet voor de volle 100% ten laste van één woonwijk komen.

7.5 Planschade

De kosten die worden gemaakt met betrekking tot het verhalen van planschade behoren tot de toegestane kostensoorten in een exploitatieplan. In veel gevallen zal sprake zijn van ramingen ten tijde van een exploitatieplan, omdat dan nog geen verzoeken om planschade ingediend kunnen zijn (immers er is nog geen nieuw bestemmingsplan of projectbesluit aanwezig wat de wettelijke grondslag is om een verzoek om planschade te kunnen indienen). Bij de jaarlijkse actualisering van het exploitatieplan kunnen de eventueel daadwerkelijk uitgekeerde planschadebedragen worden verrekend. Ook hier geldt dat indien meer planschade wordt uitgekeerd dan was geschat in het exploitatieplan, dit financiële nadeel ten laste van de gemeente komt.

Beantwoording van de vraag of een raming van planschades zou moeten worden meegenomen in de exploitatieopzet, is afhankelijk van het soort locatieontwikkeling (wat wordt mogelijk gemaakt bij de ontwikkeling). Vaak is het wenselijk om planschade wel mee te nemen in het exploitatieplan omdat de gemeente anders een financieel risico loopt. Een gemeente zou dergelijke risico's in beginsel zoveel mogelijk moeten zien te vermijden, zeker omdat eventuele planschade kan worden verhaald op de aspirant kopers van bijvoorbeeld woonkavels.

Indien wordt besloten om de raming van planschade wel mee te nemen in de exploitatieopzet, is het belangrijk om rekening te houden met het volgende. Indien geen of minder planschade wordt uitbetaald dan is geraamd, moet dit vaak worden verrekend met de exploitatie. Het exploitatieplan moet jaarlijks worden geactualiseerd (herzien) en dat kan dus betekenen dat geld terugbetaald moet worden aan de grondeigenaren die een exploitatiebijdrage hebben betaald (er is een 5% drempelpercentage, als het financiële voordeel hier binnen blijft valt het positieve resultaat aan de gemeente toe).

Als de raming van planschade wordt meegenomen in het exploitatieplan, dan is het ook wenselijk om in de fasering dit mee te nemen als zijnde kostenpost nadat het bestemmingsplan is vastgesteld (5 jaar na vaststelling of eventueel onherroepelijk van het bestemmingsplan danwel gefaseerd over deze vijf jaren te verdelen). Reden is dat de wet dwingend voorschrijft dat binnen vijf jaar nadat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden (vaak bestemmingsplan) een verzoek om planschade moet zijn ingediend.²¹ Het na verloop van vijf jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan indienen van een verzoek om planschade is niet ontvankelijk. Dus na die vijf jaar is het voor de gemeente duidelijk of en zo ja hoeveel planschade betaald moet worden. Gedurende deze vijf jaar zou het geld wat als exploitatiebijdrage voor de planschade is betaald ook in enige vorm gereserveerd moeten worden om te voorkomen dat de planschade niet meer betaald kan worden.

²¹ Artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening (mei 2010) en eventueel later artikel 4.2 Wabo.

Hoofdstuk 8 Juridische aspecten uitvoering grondbeleid

Het voeren van grondpolitiek door de gemeente is met name door Europese wetgeving niet zonder regels. Zeker als een actief grondbeleid wordt gevoerd waarbij de openbare voorzieningen door aannemers ten uitvoer worden gebracht in opdracht van de gemeente, komen deze (strikte) regels om de hoek kijken. Hieronder worden de twee belangrijkste elementen vanuit het Europese recht, die invloed kunnen hebben op het grondbeleid, kort beschreven.

8.1 Europese aanbesteding

Was het vroeger mogelijk om bepaalde opdrachten, bijvoorbeeld het aanleggen van de wegen in een plangebied, "zomaar" te gunnen aan bepaalde opdrachtnemers, nu is dat aan strenge regels gebonden. Hierbij spelen algemene beginselen van het Europees recht een belangrijke rol. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan transparantie, gelijkheid en non-discriminatie.

8.1.1 Gemeente laat werken uitvoeren

De Europese richtlijnen hebben als doel om binnen Europa één transparante markt te creëren waardoor ondernemingen uit de verschillende Europese landen op een eerlijke manier met elkaar kunnen concurreren. Hierdoor is een effectieve manier van internationale concurrentie beoogd. In de praktijk betekent dit dat een bepaalde opdracht, bijvoorbeeld het aanleggen van de genoemde wegen, openbaar moet worden aanbesteed. Hierdoor kunnen allerlei opdrachtnemers reageren (ook buitenlandse).

Welke opdrachten wel en welke niet onder de aanbestedingsrichtlijnen vallen, is vaak onderwerp van discussie bij het Europese Hof. Duidelijk is wel dat openbare voorzieningen aanbestedingsplichtige werken zijn. Voor de verkoop van grond is dat nog niet uitgekristalliseerd. Dat is nu nog niet zondermeer aanbestedingsplichtig, maar dit is een element dat in ontwikkeling is en wat goed in de gaten gehouden moet worden. Het niet op de juiste wijze aanbesteden van een werk kan een enorme vertraging betekenen in de procedure. Zeker als een andere potentiële opdrachtnemer, die het werk uiteindelijk niet gegund heeft gekregen, zijn recht gaat halen bij de rechter.

8.1.2 Beroep op zelfrealisatie

Zoals reeds in paragraaf 2.5 is aangegeven, is het mogelijk dat een grondeigenaar een beroep op zelfrealisatie doet. Dit beroep betekent echter niet dat de Europese aanbestedingsregels zondermeer opzij geschoven kunnen worden. Indien het beroep op zelfrealisatie ook ziet op bijvoorbeeld openbare voorzieningen, dan is de grondeigenaar verplicht dit werk middels de procedure van Europese aanbesteding te gunnen (als het drempelbedrag wordt overschreden).

Hier ligt een dwingende taak voor de gemeente. De gemeente moet erop toezien dat de grondeigenaar deze aanbestedingsplicht ook naleeft. Dit onderdeel kan op grond van de Wro worden opgenomen in het exploitatieplan en valt dan onder de "vorm van uitvoering". Als een beroep op zelfrealisatie wordt gedaan, dan moet deze grondeigenaar zich namelijk houden aan de vorm van uitvoering die door de gemeente is opgesteld. Dit betekent dus dat de gemeente alert moet zijn op de zogenaamde aanbestedingsplichtige werken en werkzaamheden en als deze aan de orde zijn, dan zal de gemeente in het exploitatieplan (vorm van uitvoering) moeten opnemen dat deze elementen openbaar aanbesteed moeten worden.

8.2 Staatssteun

Zoals al eerder is aangegeven, zijn de Europese wetten en richtlijnen bedoeld om binnen de Europese grenzen een vrij verkeer van goederen, diensten en mensen op de markt te creëren. De concurrentie mag niet (zomaar) worden verstoord door de lokale overheden. Naast Europees aanbesteden wordt zogenaamde staatssteun ook aan banden gelegd.

Er is sprake van staatssteun als aan alle van de volgende criteria wordt voldaan:

- de steun wordt door de overheid verleend of door de overheid betaald, en;
- de steun verschaft een economisch voordeel aan een (groep van) onderneming(en) die zij niet langs de normale commerciële weg zou hebben verkregen en;
- het voordeel is selectief (komt ten goede aan bepaalde onderneming(en)) en;
- het voordeel vervalst (of dreigt te vervalsen) de mededinging en heeft een (potentiële) invloed op de tussenstaatse handel.

Normaal gesproken is elke vorm van steun van een overheid (waaronder een gemeente) aan een onderneming potentiële staatssteun. Zeker als deze onderneming hierdoor financieel voordeel krijgt (dat hoeft niet alleen te bestaan uit geld) dat de onderneming normaal gesproken niet zou hebben.

In het kader van dit grondbeleid wordt het wenselijk geacht te wijzen op staatssteun. Dit wil niet zeggen dat staatssteun snel of vaak aan de orde zal zijn, maar het is wel een element dat in het achterhoofd gehouden moet worden. Bij de verkoop van gronden kan namelijk in speciale gevallen sprake zijn van staatssteun. Dit is mede afhankelijk van de procedure van de verkoop. De Europese commissie heeft hier een speciale “mededeling” voor/over uitgebracht. Met name een externe taxatie van de waarde van de onroerende zaken is vaak al voldoende voor het uitblijven van staatssteun. Als de gronden ver onder de marktwaarde aan één ontwikkelaar worden verkocht, zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn van staatssteun. Als de grondprijs door een externe deskundige wordt getaxeerd, is hier geen (of minder snel) sprake van omdat de grondwaarde in dat geval marktconform is. Met name in speciale projecten moet hier aandacht voor zijn. Doorgaans zal staatssteun bij een locatieontwikkeling niet zo snel aan de orde zijn.

Hoofdstuk 9 Vergunningverlening n.a.v. uitvoering grondbeleid

Het voeren van grondbeleid heeft invloed op de gemeentelijke organisatie. Naast een aantal nieuwe werkzaamheden, heeft het grondbeleid vanuit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ook invloed op bestaande werkzaamheden. In dit hoofdstuk komt de invloed van een exploitatieplan op de (bouw)vergunningverlening aan de orde. Dit element is een (relatief) nieuw fenomeen in de grondpolitiek en vloeit rechtstreeks voort uit het voeren van grondbeleid.

9.1 Toetsingsgrond Woningwet

Vanuit de Wro komt dwingend naar voren dat de gemeente een exploitatieplan moet opstellen voor bepaalde categorieën van bouwplannen. Hierop bestaan slechts een paar uitzonderingen zoals het aangaan van zogenaamde anterieure overeenkomsten.²² Indien een exploitatieplan wordt vastgesteld voor een project (zoals bijvoorbeeld een nieuwbouwwijk), dan is de gemeente hieraan gebonden. Ook de huidige en nieuwe grondeigenaren (kopers van een kavel of projectontwikkelaars) zijn gehouden aan dit exploitatieplan. Onderdeel van dit plan is de betaling van een exploitatiebijdrage. De exploitatiebijdrage is de financiële vergoeding die de grondeigenaar moet betalen om zijn/haar perceel te mogen "ontwikkelen". In deze bijdrage zit onder andere een bepaalde vergoeding voor de gemeentelijke kosten voor de aanleg van de infrastructuur. In hoofdstuk 7 is uitvoerig op het exploitatieplan ingegaan.

De Woningwet is met de komst van de Grex-wet in 2008 deels gewijzigd. Was de toetsing van een aanvraag om bouwvergunning limitatief en zag dit op het moeten voldoen aan het bestemmingsplan, het bouwbesluit, de bouwverordening en aan de redelijke eisen van welstand, nu zijn deze toetsingsgronden uitgebreid. Een aanvraag om bouwvergunning moet nu ook voldoen aan een eventueel aanwezig exploitatieplan. Indien sprake is van een vastgesteld exploitatieplan binnen een bepaalde ontwikkellocatie, dan zal een aanvraag om bouwvergunning voor dit gebied getoetst moeten worden aan het exploitatieplan. Deze wettelijke bepaling is te vinden in artikel 44 van de Woningwet (binnenkort artikel 2.10 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht).²³ In dit exploitatieplan kunnen bijvoorbeeld specifieke locatie-eisen worden opgenomen zoals de kwaliteit en het type woningen (o.a. sociale huurwoningen). Ook de fasering van de werkzaamheden (wanneer moet de weg worden aangelegd) kan zijn geregeld. De aanvraag om bouwvergunning moet hieraan voldoen. Sterker nog, als gedurende de bouw niet wordt voldaan aan het exploitatieplan, bijvoorbeeld omdat bepaalde woningen een jaar te vroeg worden gebouwd, dan kan de gemeente hiertegen handhavend optreden middels dwangsom of bestuursdwang. In hoofdstuk 10 wordt hier nader op ingegaan.

9.2 Financiële voorwaarde aan bouwvergunning

Naast de verplichting om een aanvraag om bouwvergunning aan een eventueel aanwezig exploitatieplan te toetsen qua typen woningen, fasering van de bouw en bijvoorbeeld de kwaliteit, speelt het exploitatieplan ook nog een andere rol bij de bouwvergunning.

Indien een exploitatieplan is opgesteld, betekent dit (eigenlijk automatisch) dat grondeigenaren binnen het plangebied aanwezig zijn die geen anterieure overeenkomst hebben afgesloten (waarin de betaling van de exploitatiebijdrage is geregeld). Omdat de wetgever van mening is dat de grondeigenaar wel moet betalen voor bepaalde kosten, is artikel 6.17 Wro in het leven geroepen. Hierin wordt dwingend bepaald dat het college van burgemeester en wethouders een financieel voorschrift (voorwaarde) aan de bouwvergunning moet verbinden. In deze voorwaarde, die onderdeel uitmaakt van de bouwvergunning, wordt de vergunninghouder verplicht de exploitatiebijdrage te betalen. Deze bijdrage moet uiteraard overeenkomen met hetgeen uit het exploitatieplan naar voren komt als exploitatiebijdrage voor die kavel (of kavels).

²² In paragraaf 7.2.1 wordt uitgelegd wat een anterieure overeenkomst is.

²³ Artikel 44, lid 1, sub g Woningwet (mei 2010).

Naast het verbinden van dit voorschrift, moet het college ook een termijn stellen waarbinnen deze exploitatiebijdrage betaald moet worden. Dat zou bijvoorbeeld bij afgifte van de bouwvergunning kunnen zijn, maar een betalingsregeling die de betaling uitspreidt over meerdere periodes is wettelijk gezien ook een mogelijkheid (bijvoorbeeld afhankelijk gesteld van de uitvoering van bepaalde werkzaamheden bij projectmatige bouw). Bij het stellen van de termijn door het college is het zeer aan te raden om rekening te houden met de verplichte eindafrekening van de exploitatie. Op grond van de Wro moet binnen drie maanden nadat alle werken en werkzaamheden vanuit het exploitatieplan zijn afgerond (dus het hele project, niet alleen de werkzaamheden voortvloeiend uit die ene bouwvergunning) een eindafrekening gemaakt worden. Dit is voor een eventuele betalingsregeling goed om in de gaten te houden. De betalingstermijnen kunnen dus niet te lang in tijd worden gesteld (zeker niet voor de woningen die als laatste worden vergund en gebouwd).

Het is in bepaalde gevallen denkbaar dat de betaling van de exploitatiebijdrage dient plaats te vinden voordat de bouwvergunning wordt afgegeven (verzonden). Als dat bijvoorbeeld gezien de ervaringen met de grondeigenaar (wanbetaler of het is bekend dat hij niet wil betalen) wenselijk is, wordt de verleende bouwvergunning niet verzonden, maar wordt deze achtergehouden. De aanvrager krijgt dan een brief van de gemeente waarin staat vermeld dat hij de bouwvergunning kan ophalen indien hij de exploitatiebijdrage heeft betaald (aan de balie bijvoorbeeld) danwel heeft overgemaakt. Vervolgens kan de vergunning alsnog verzonden worden (of uitgereikt).

Het is niet wenselijk of noodzakelijk om een beleidslijn vast te stellen over een standaardlengte van de hierboven genoemde betalingstermijn. Dat zal maatwerk zijn. In ieder geval zal het een redelijke termijn dienen te zijn.

9.3 Bouwleges

Hierboven is uitvoering uitgelegd wanneer en waarom een financieel voorschrift aan de bouwvergunning verbonden moet worden. Dit financieel voorschrift staat echter geheel los van de verschuldigde bouwleges of leges voor welstand of een (ruimtelijke) ontheffing.

Op basis van de Legesverordening is een aanvrager van een bouwvergunning bepaalde leges verschuldigd. Deze zogenaamde bouwleges moeten apart worden benoemd en inzichtelijk worden gemaakt. Ook eventuele welstandsleges en leges voor een te voeren ontheffing zouden hierbij moeten worden aangegeven.

Deze leges moeten apart van het financiële voorschrift worden genoemd. Deze bedragen kunnen dus niet zomaar bij elkaar worden opgeteld. Ten eerste werkt dat verwarrend en tevens zijn aan de betaling voor de leges geheel andere regels verbonden. Zo is het niet mogelijk een bouwstop op te leggen indien de bouwleges niet op tijd worden betaald. Daarnaast vallen inkomsten uit bouwleges begrotingstechnisch veelal binnen een ander product dan de opbrengsten vanuit de exploitatie (een project).

Ook relevant is dat tegen de oplegging van de leges bezwaar kan worden ingediend, tegen de hoogte van de exploitatiebijdrage (als voorschrift/voorwaarde van de bouwvergunning) ten tijde van de bouwvergunningverlening niet meer. Indien bezwaar bestaat tegen de hoogte van de exploitatiebijdrage, dan moeten de rechtsmiddelen ingezet worden tegen het vaststellen van het exploitatieplan. Bij de verlening van de bouwvergunning inclusief het financieel voorschrift kan dit niet meer (dat zou namelijk dubbele rechtsbescherming betekenen).

Hoofdstuk 10 Handhaving n.a.v. uitvoering grondbeleid

In het vorige hoofdstuk is omschreven welke elementen die voortvloeien uit het grondbeleid belangrijk zijn bij de vergunningverlening. De stap na de vergunningverlening is handhaving (of toezicht) op de gemaakte afspraken tijdens de vergunningverlening. Hieronder worden de verschillende elementen en de gemeentelijke handvaten om toezicht te houden en uiteindelijk over te gaan tot handhaving beschreven.²⁴

10.1 Handhaving locatie-eisen tijdens bouw

In het exploitatieplan kunnen bepaalde kwaliteitseisen en faseringen staan voor de bouw. De toezichthouder van de gemeente kan hier toezicht op houden. Hierbij is dan wel absolute randvoorwaarde dat wat betreft de eisen en faseringen vanuit het exploitatieplan, dit duidelijk omschreven staat en dit dus ook handhaafbaar is.

Indien de vergunninghouder in strijd met of zonder een bouwvergunning bouwt (en dus eventueel ook in strijd met het exploitatieplan), dan is strijd met de wet aanwezig. Het is op grond van artikel 40 Woningwet (of artikel 2.3, sub b Wabo) verboden om zonder of in afwijking van een bouwvergunning te bouwen. Het handhavingstraject kan tevens op de locatie-eisen vanuit het exploitatieplan van toepassing zijn. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat afgesproken wordt dat 50 sociale huurwoningen worden gebouwd en 20 vrije kavels. Als de vergunninghouder opeens de sociale huurwoningen te koop gaat aanbieden (ofwel 40 vrije kavels te koop aanbiedt), heeft de gemeente de bevoegdheid de bouw (indien deze nog gaande is) onmiddellijk stil te leggen middels een bouwstop.

10.2 Handhaving locatie-eisen na afloop bouw

In het geval een exploitatieplan eisen stelt met betrekking tot de categorieën woningen die gebouwd moeten worden binnen een bepaald gebied, houdt de handhaving niet op nadat deze woningen zijn afgebouwd. Indien binnen een gebied sociale huurwoningen gebouwd moeten worden, dan is de waarde van de gronden vaak onder de marktwaarde (in vergelijking met vrije kavels) ingebracht in de exploitatie. Als de bouw is afgerond moet het niet zo zijn dat de eigenaar van de gronden deze woningen opeens op de vrije markt gaat wegzetten.

Deze ommezwaai zou moeten betekenen dat de eigenaar een hogere exploitatiebijdrage zou moeten betalen (immers, zijn opbrengst van de woningen is hoger dan vanuit het exploitatieplan was berekend). Probleem is echter dat de Wro (bewust) niet in de mogelijkheid van een naheffing voorziet. Deze eigenaar zou dan dus snel winst kunnen maken waarbij "misbruik" van de gemeente en de potentiële huurders van de beoogde sociale huurwoningen wordt gemaakt.

De wetgever heeft hierop geanticipeerd. Een sociale huurwoning dient namelijk tenminste tien jaar als sociale huurwoning geëxploiteerd te worden. Deze eis vloeit rechtstreeks voort uit artikel 1.1.1, eerste lid onder d van het Bro. Daarnaast is het voor een gemeente mogelijk een "verordening doelgroepen sociale woningbouw" vast te stellen. Hiermee kan bovenstaande situatie (aanvullend en explicieter) voorkomen worden.

10.3 Handhaving betaling exploitatiebijdrage

Naast handhaving op basis van strijdigheid met de zogenaamde locatie-eisen, biedt de Wet ruimtelijke ordening ook handvaten voor het geval een vergunninghouder niet of te laat de exploitatiebijdrage betaalt (als dit als financieel voorschrift aan de bouwvergunning is verbonden).

²⁴ De mogelijkheden voor wat betreft handhaving die binnen dit hoofdstuk worden omschreven zijn gebaseerd op de wetsartikelen zoals deze golden medio mei 2010. In de Wabo gaat hoofdstuk 5 over de handhaving.

Zoals reeds eerder is aangegeven, dient bij dit financiële voorschrift een tijdsbepaling gegeven te worden. In deze tijdsbepaling wordt voorgeschreven wanneer de bijdrage betaald dient te worden, of vanaf wanneer een gedeelte van de bijdrage moet worden afgedragen.

Als de termijn voor het betalen van (een gedeelte van) de exploitatiebijdrage is verstreken, kan de gemeente een bouwstop opleggen. Dat betekent dat de vergunninghouder niet mag beginnen met bouwen, of in het geval hij al bezig is, hij moet stoppen met deze bouwwerkzaamheden. Deze bouwstop wordt opgelegd totdat aan de betalingsverplichting is voldaan. Op grond van artikel 5:24 Awb moet een (nieuwe) termijn gegeven worden om alsnog aan de betalingsverplichting te kunnen voldoen. Deze hersteltermijn mag niet meer dan vier weken bedragen (artikel 6.21 lid 1 Wro).

Nadat een maand verstreken is nadat de betalingstermijn is verlopen (en de hersteltermijn dus ook is verlopen), kan het college het verschuldigde bedrag (inclusief bijkomende invorderingskosten) middels een dwangbevel invorderen. Tenslotte kan de gemeente de bouwvergunning zelfs geheel of gedeeltelijk intrekken als de bijdrage niet op tijd wordt betaald.²⁵ Deze wettelijke bevoegdheid is aanwezig als drie maanden zijn verstreken nadat de bouwstop is opgelegd (ten behoeve van het niet tijdig betalen) en de betreffende bijdrage nog niet is betaald.

²⁵ Artikel 59, lid 1 sub b Woningwet (of artikel 5.19 Wabo) juncto artikel 6.17 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 11 Handhaving (bestaand) grondgebruik

Eén van de taken van een gemeente is het toezien op de naleving van wettelijke bepalingen. Indien sprake is van strijd met de wet dan is de gemeente op grond van de heersende jurisprudentie veelal gehouden handhavend op te treden (bestuursrechtelijk). Ook het voeren van grondbeleid kan invloed op deze verplichting tot handhaving hebben. Deze "handhaving" ziet dan veelal op de privaatrechtelijke kant. Bestuursrechtelijk handhaven wordt hieronder kort genoemd om volledig te zijn.

11.1 In gebruik genomen gemeentegrond

Het grondbeleid ziet voor een deel op het beheer en onderhoud van de gemeentelijke gronden. Hier vallen de gronden onder die nog niet in exploitatie zijn genomen, maar ook het zogenaamde snippergroen en de bermen.

11.1.1 Toegeëigende gemeentelijke gronden

In de praktijk komt het voor dat een aantal inwoners gemeentegrond in gebruik hebben genomen zonder daarvoor toestemming te hebben gevraagd en/of gekregen. Dit is vaak een strook gemeentegrond die direct grenst aan het woonperceel van die betreffende burger. De tuin wordt doorgetrokken waardoor de strook gemeentegrond onderdeel wordt van de tuin van het woonperceel. Dit gebeurt veelal zonder toestemming van de gemeente. Juridisch gezien wordt hierdoor een inbreuk gepleegd op het eigendomsrecht van de gemeente. Op basis van het Burgerlijk Wetboek staan juridische middelen voor de gemeente open om de grond (het eigendom) terug te vorderen.

Belangrijke vraag hierbij is of de bewuste grond uitgegeven kan worden. Hierbij kan als uitgangspunt worden genomen dat de betreffende burger een verzoek heeft ingediend om de grond te kunnen aankopen. Het feit dat de grond reeds in bezit is genomen, speelt bij deze gemeentelijk afweging van de dienst Dienstverlening dan even geen rol.

Beleidsregel 8

Bij de afweging of een gemeentelijke strook grond kan worden uitgegeven speelt het feit of deze strook eventueel zonder toestemming in gebruik is genomen geen (positieve of negatieve) rol.

11.1.2 Terugvorderen eigendom

Indien uit de afweging van de belangen naar voren komt dat de strook gemeentegrond niet kan worden uitgegeven, bijvoorbeeld omdat de strook onderdeel uitmaakt van een groenplan voor een woonwijk, zal de grond teruggevorderd moeten worden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan een berm die de groene structuur in een wijk moet waarborgen, of een beschermd hofje of brink.

De grond wordt in dat geval teruggevorderd zodat het gebruik van de grond weer door de gemeente kan worden uitgeoefend. Bij deze handelwijze wordt het privaatrechtelijke spoor bewandeld waarbij het eigendomsrecht de wettelijke grondslag biedt om op te treden tegen de strijdige situatie.

11.1.3 Verjaring

Op basis van het Burgerlijk Wetboek is het terugvorderen van eigendom niet onbeperkt mogelijk. Indien sprake is van verjaring kan de gemeente haar eigendom niet meer terugvorderen. Er zijn twee vormen van verjaring, namelijk de verkrijgende en de bevrijdende verjaring.

Verkrijgende verjaring is aan de orde als de gemeentelijke grond meer dan tien jaar in bezit is bij de ander waarbij die ander te goeder trouw is. Van bevrijdende verjaring is sprake als de grond over een periode van twintig jaar in het bezit van de ander is geweest. Hierbij is het niet relevant of dit bezit te goeder of te kwader trouw is. Bij verjaring dient de burger die hierop een beroep doet, aan te tonen dat het bezit voor meer dan tien of twintig jaar in zijn/haar bezit is.

Vanuit de jurisprudentie wordt duidelijk dat de informatie vanuit het kadaster leidend is tenzij het evident is dat deze informatie niet klopt. Vervolgens wordt middels bewijsstukken, vaak foto's van vroeger, de eigendomskwestie ook wel beslecht (wel of geen verjaring).

11.2 Naleving voorwaarden uit overeenkomst

Uitgifte van gronden kan op verschillende manieren plaatsvinden. Of er nou sprake is van verkoop, verhuur of pacht, al deze vormen van uitgifte worden normaal gesproken geregeld in een overeenkomst. In deze overeenkomsten staan voorwaarden opgenomen. Zo is het gebruikelijk om bij verkoop van een groenstrook op te nemen dat deze strook uitsluitend als tuin gebruikt mag worden en dat hierop niet mag worden gebouwd. Als de koper zich niet houdt aan deze voorwaarde, kan de gemeente hiertegen optreden.

Zo is het mogelijk dat in de overeenkomst een boeteclausule wordt opgenomen. Bij strijdig handelen met het contract zal dan een boete betaald moeten worden. Zo zijn er gemeentelijke gronden die in bruikleen worden gegeven waarbij expliciet is afgesproken dat deze grond maximaal twee keer per jaar mag worden gemaaid. Indien deze grond vier keer per jaar wordt gemaaid door de gebruiker, dan wordt in strijd met de overeenkomst gehandeld. Het maaien van het gras is doorgaans geen wettelijke aangelegenheid en dus zal de "overtreder" eventueel via het afgesloten (huur)contract moeten worden aangesproken.

Ander voorbeeld is dat snippergroen aan particulieren wordt verkocht met als voorwaarde dat de bestemming groen erop blijft (bestemmingsplan verandert namelijk niet door de enkele verkoop) en dat er niet mag worden gebouwd op deze strook grond. In het geval er bijvoorbeeld een schutting of tuinhuisje op deze grond wordt gebouwd, dan is strijd met de voorwaarden vanuit de overeenkomst. Ook is er waarschijnlijk strijd met de Woningwet doordat gebouwd is zonder vergunning (mits het niet bouwvergunningvrij is). In dat geval is handhaving op basis van het contract niet altijd de juiste weg. Dat is afhankelijk van het doel waarmee de anti-bouwbepaling in het koopcontract is opgenomen. Is dit omdat er leidingen in de grond liggen van nutsbedrijven, dan kan de "overtreder" worden aangesproken op basis van het contract. Is de bepaling in het contract opgenomen met een ruimtelijke achtergrond (niet bouwen op stroken grond die naar de openbare weg zijn gekeerd), dan zal de gemeente waarschijnlijk via de bestuursrechtelijke weg moeten handhaven. In de volgende paragraaf wordt hier verder aandacht aan besteed.

11.3 Bestuursrechtelijk handhaven

Naast de privaatrechtelijke middelen die de gemeente ter beschikking staan voor illegaal in gebruik genomen gemeentegrond, zijn situaties denkbaar waarbij ook de bestuursrechtelijke weg openstaat. De vraag of de privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke weg gevolgd dient te worden, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Van oudsher was de regel dat indien beide wegen openstonden (dienen hetzelfde doel), de bestuursrechtelijke weg gekozen moest worden omdat hierin een betere rechtsbescherming voor de burger aanwezig was. Deze regel (ook wel bekend als de twee wegenleer) is in de laatste jaren steeds verder genuanceerd en standaard de bestuursrechtelijke weg volgen is niet meer zo hard als voorheen.

Uitgangspunt moet zijn dat de gemeente geen misbruik van macht maakt en dat de middelen die de gemeente ten dienste staan, ook voor de juiste doeleinden aangewend moeten worden. Bij illegaal in gebruik genomen grond kan de gemeente prima via het eigendomsrecht de grond terugvorderen. Als deze grond toevallig een berm is en de Algemene plaatselijke verordening (APV) aangeeft dat ingebruikname van een berm niet mag, betekent het niet dat voor deze grond de bestuursrechtelijke weg gekozen moet worden.

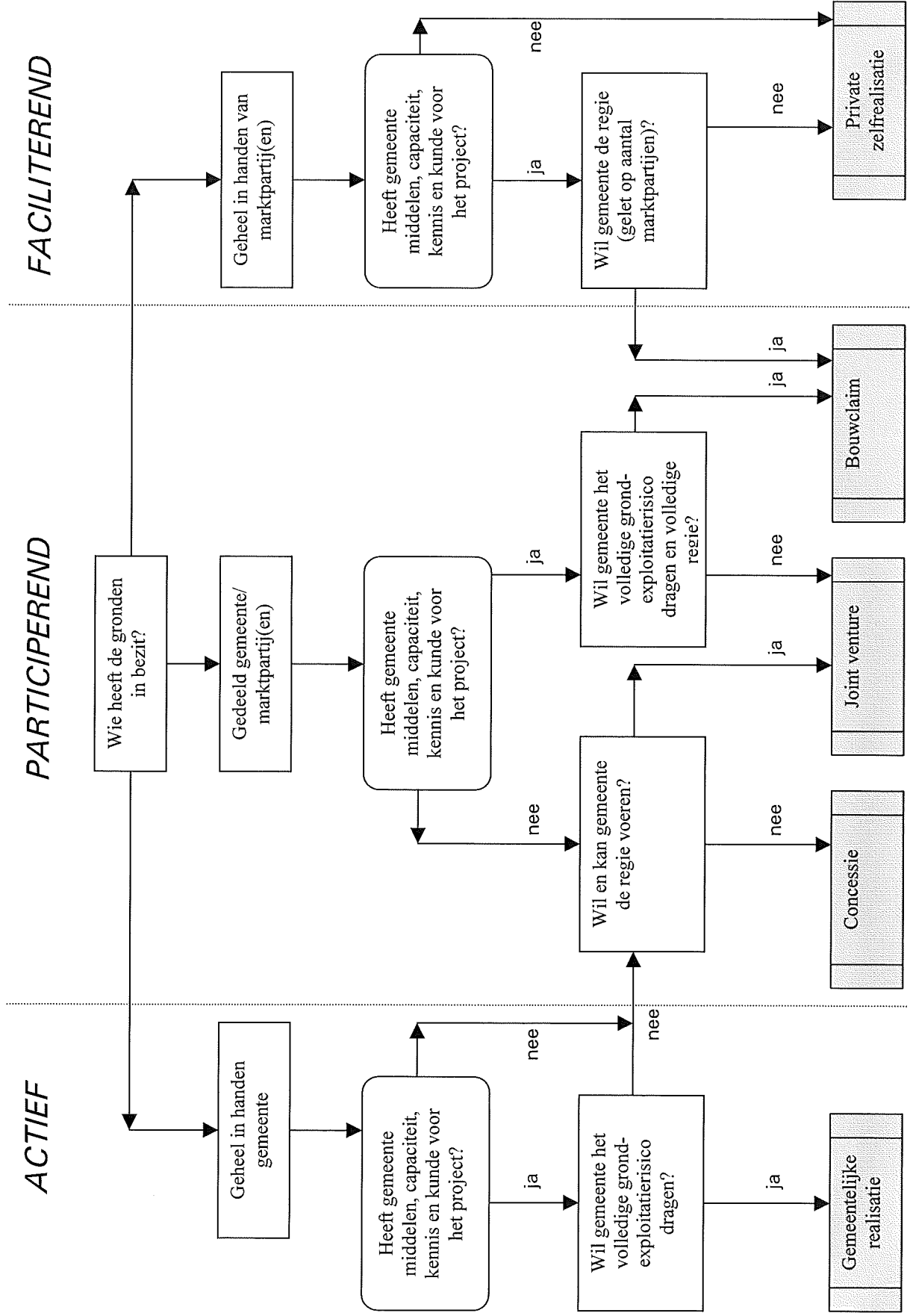
Doel van het terugvorderen van deze grond is dan van belang. Is het doel dat geen onderhoud aan de berm gepleegd kan worden, dan zal de "teruggave" van de grond wellicht via de bestuursrechtelijke weg afgedwongen moeten worden (de APV regelt dit namelijk).

Is het gemeentelijk doel uitsluitend het terugvorderen van de berm omdat deze van de gemeente is (en onderdeel is van een strook groenvoorziening die essentieel is voor de structuur van de wijk), dan is de privaatrechtelijke weg de geëigende weg.

Op basis van het bestuursrecht kan handhaving plaatsvinden door middel van bestuursdwang en/of een dwangsom. Hiervoor moet op grond van de Algemene wet bestuursrecht strijd zijn met een wettelijke grondslag. Zo geeft de APV aan dat het verboden is om een deel van de weg (valt berm veelal ook onder) te gebruiken in strijd met wegdoeleinden. Het gebruik van de berm als tuin is hiermee dus in strijd. Op basis van dat APV-artikel zou handhavend kunnen worden opgetreden. In de praktijk wordt gelet op het beoogde gemeentelijk doel, landelijk gezien vaak de privaatrechtelijke weg gekozen.

Bijlage 1

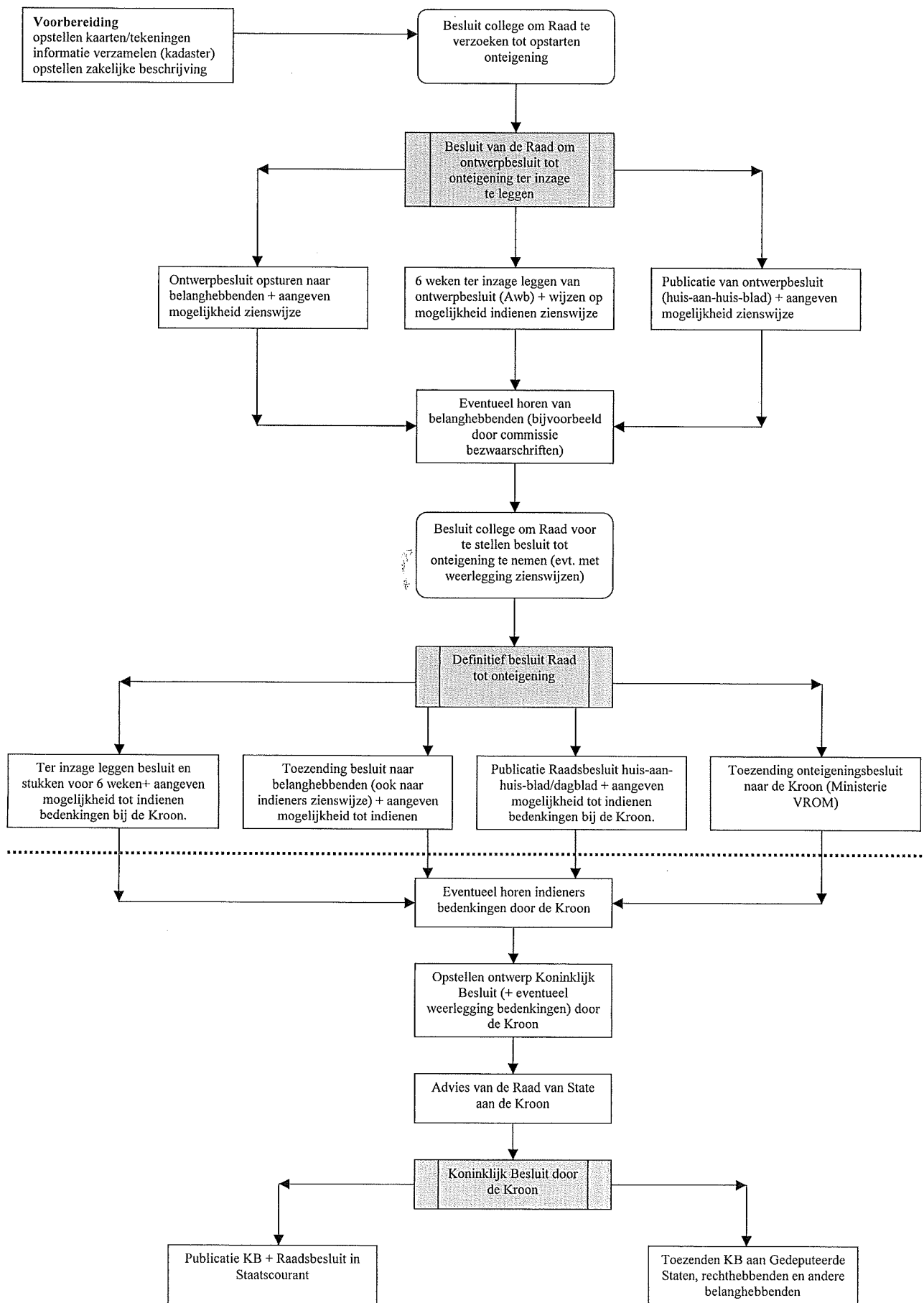
Stroomschema vormen grondbeleid



Bijlage 2

Stroomschema administratieve fase onteigening

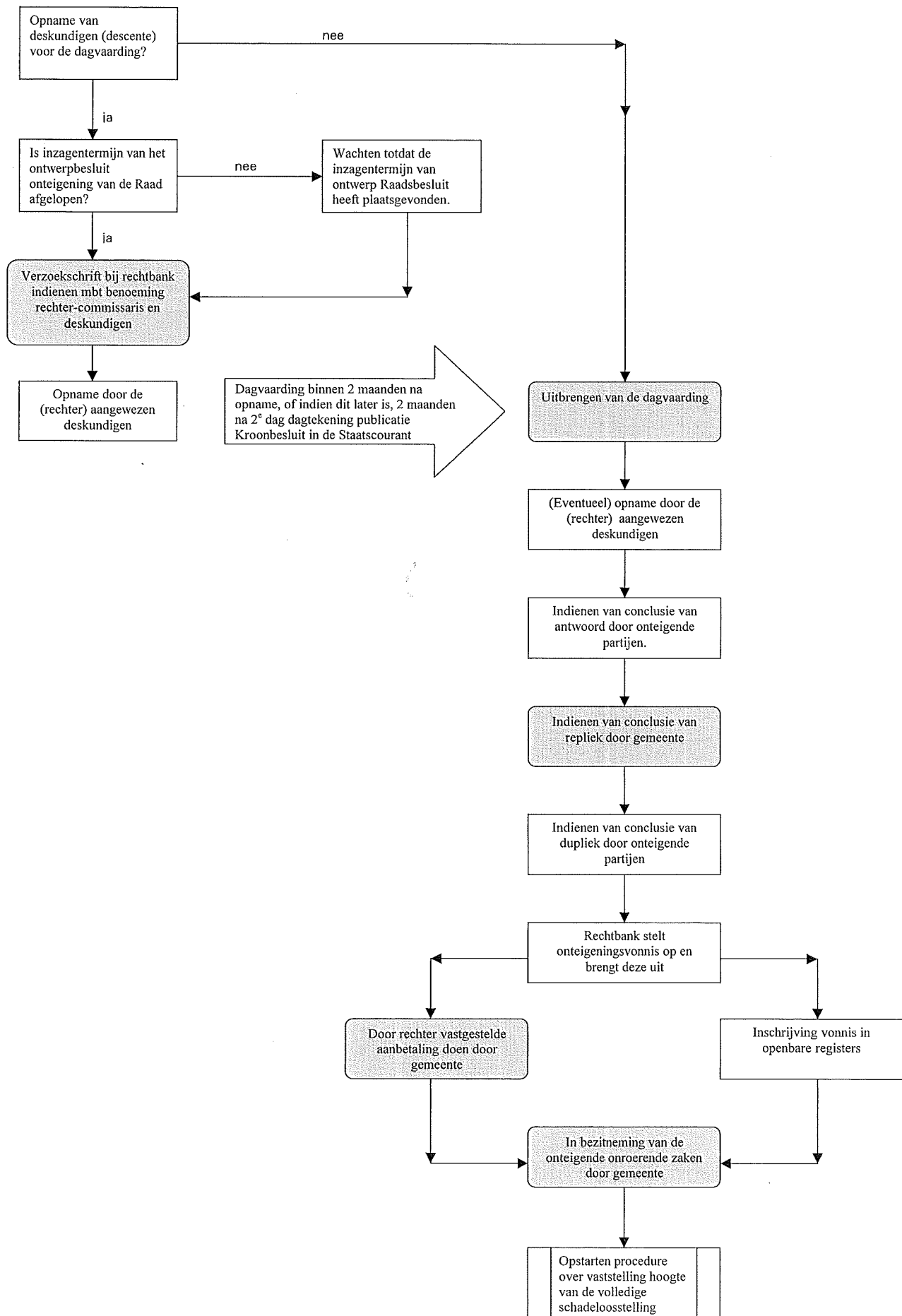
Administratieve fase onteigening



Bijlage 3

Stroomschema gerechtelijke fase onteigening

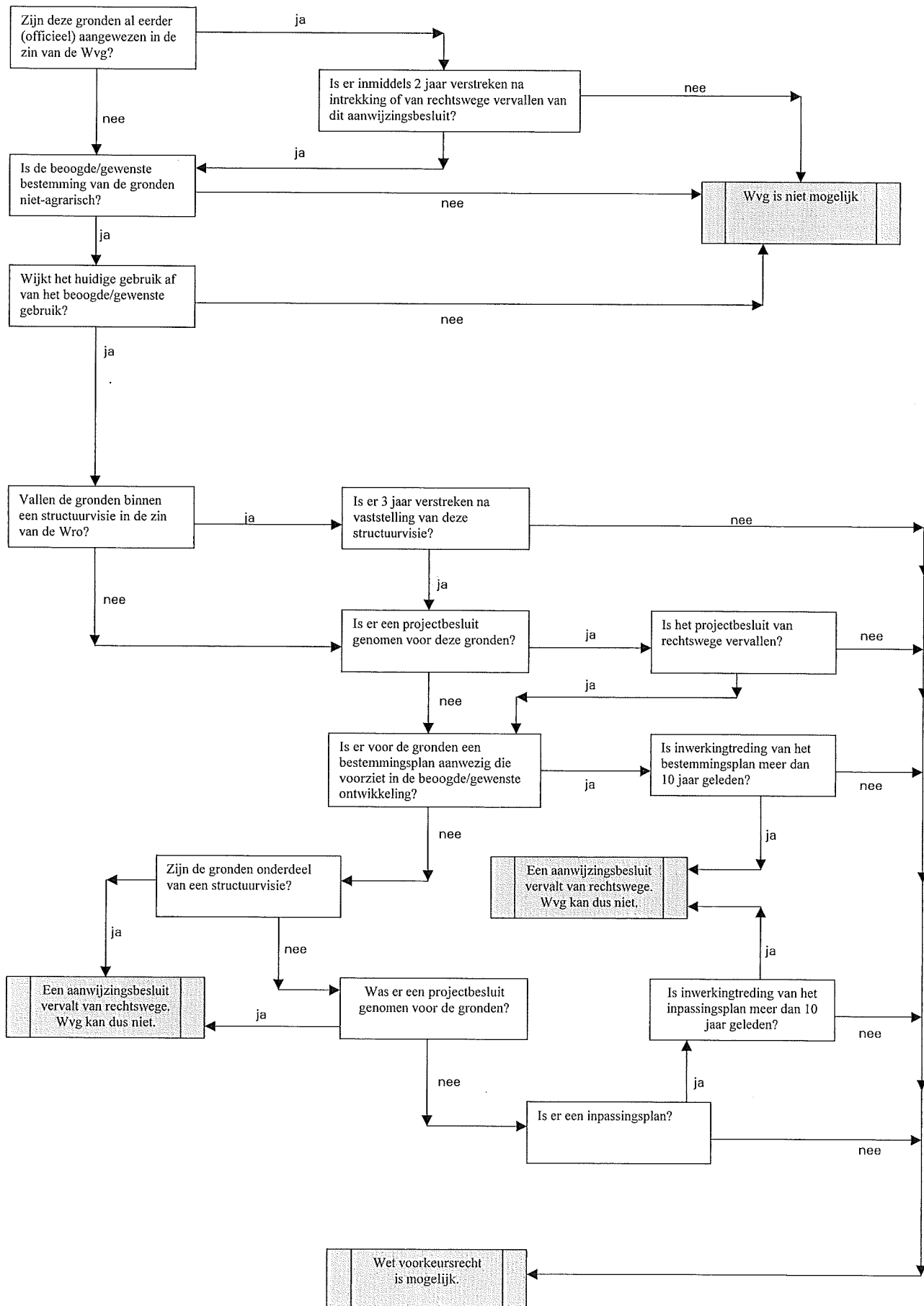
Gerechtelijke fase (vervroegde) onteigening



Bijlage 4

Stroomschema Wet voorkeursrecht gemeenten

Toepassing Wet voorkeursrecht gemeenten



Bijlage 5

Voorbeelden grondprijsberekening

Bijlage 5 Voorbeelden grondprijsberekening

In dit voorbeeld worden bedragen, aantallen en opbrengsten genoemd die niet reëel zijn. Deze getallen zijn gekozen omdat hiermee makkelijk valt te rekenen. De opbrengsten zijn dan ook niet zondermeer met elkaar te vergelijken. Deze getallen zijn uitsluitend bedoeld een versimpelde weergave te geven van de wijze van berekenen van de grondprijs via verschillende methoden en tevens om de ontwikkeling van de kostprijs en opbrengsten voor de gemeente over meerdere jaren (per methode) inzichtelijk te maken.

Vaste gegevens voor de verschillende methoden

De gemeente gaat twee locaties ontwikkelen. Eentje voor woningbouw en één voor bedrijvigheid. In totaal ziet het (uitgeefbare deel van het) plangebied voor wonen op 4 ha. Voor bedrijventerreinen is dit plangebied 1 ha. Er zijn 2 bedrijfskavels (C) van 5000 m². Op kavel C.I kan een bedrijfsgebouw met een bruto vloeroppervlak (bvo) van 2500 m² worden gebouwd en op kavel C.II een bedrijfsgebouw met een bvo van 7500 m².

Binnen het plangebied voor wonen zijn 10 kavels (woning A) van 1000 m² voor vrijstaande woningen (woning 450 m³) beschikbaar en 20 kavels (woning B) van 1500 m² voor vrijstaande woningen (woning 600 m³).

Voor de woningen geldt dat de verwachte opbrengst van de woningen op de percelen van 1000 m² € 300.000 (v.o.n.) is en voor de percelen van 1500 m² een opbrengst van € 400.000 (v.o.n.). De kosten voor de gemeente ten behoeve van het wonen zijn € 2.700.000 (o.a. bouwrijp maken). De bouwkosten voor de woning zijn € 220 per m³ bouw (bouwkosten zijn € 200 en er is 10% opslag voor winst/risico voor de ontwikkelaar). De kosten stijgen jaarlijks met 5% en de marktwaarde van de woningen stijgt jaarlijks met 3%.

Kostprijsmethode

Bij de kostprijsmethode worden alle (gemeentelijke) kosten verdeeld over de beschikbare kavels. Dat bepaalt de grondprijs. De totale kosten voor de gemeente bedragen € 2.700.000. Deze kosten worden naar rato verdeeld over de uit te geven kavels. Totaal uitgeefbaar voor woningbouw is 4 ha. Dat resulteert in een grondprijs van € 67,50 per m² (2.700.000/40.000) als de woningen in hetzelfde jaar gebouwd zouden worden.

Indien de kosten pas na 2 jaar worden gemaakt, dan moet er rekening met de stijging van de kosten gehouden worden. De totale kosten zijn dan € 2.976.750 ((2.700.000 * 1,05) * 1,05). Dat betekent dat de grondprijs per m² in dat geval ca. € 74,42 zou bedragen.

De grondprijs voor de kavels is bij de kostprijsmethode:

Startjaar:	Kavel A € 67.500	Jaar 2:	Kavel A € 74.419
	Kavel B € 101.250		Kavel B € 111.628

Bij de kostprijsmethode zijn de opbrengsten door grondverkoop door de gemeente even hoog als de kosten van de gemeente.

Residuele waardemethode

De residuele grondwaarde wordt bepaald door de commerciële (markt)waarde van de gronden minus de bouw- en bijkomende kosten.

De totale opbrengsten van de woningen (v.o.n.-prijs) is € 11.000.000 (10 * 300.000 + 20 * 400.000). De totale kosten bestaan aan bouwkosten van de woningen en de bijkomende kosten. De bouwkosten van de woning zijn € 220 per m³. Dat betekent voor woning A € 99.000 (220 * 450 m³) en voor woning B € 132.000. Totale bouwkosten voor de woningen is € 3.630.000. De bijkomende kosten waren € 2.700.000.

De residuele grondwaarde wordt dan voor het gehele gebied (4 ha) € 4.670.000. Dit resulteert in een grondprijs van € 116,75 per m².

Indien de kosten pas na 2 jaar worden gemaakt, dan moet er rekening met de stijging van de kosten gehouden worden. De bijkomende kosten zijn dan € 2.976.750 $((2.700.000 * 1,05) * 1,05)$ voor de woningen en voor woning A € 109.147,50 $(€ 242,55 * 450\text{m}^3)$ en voor woning B € 145.530 $(€ 242,55 * 600\text{m}^3)$. Ook de woningen zullen in dit voorbeeld pas na 2 jaar worden verkocht. Dat betekent dat er ook rekening gehouden moet worden met de verwachte stijging van de marktwaarde van de woningen met 3% per jaar. Dat komt voor de A-woningen neer op € 318.270 en voor de B-woningen op € 424.360. De totale (verwachte) opbrengst zal dan € 11.669.900 bedragen.

Voor jaar 2 zijn de opbrengsten voor de woningen € 11.669.900. De totale kosten zijn € 6.978.825 $(2.976.750 + 4.002.075)$. De grondprijs is dan € 117,28 per m² $(€ 4.691.075 / 40.000)$.

De grondprijs voor de kavels is bij de residuele waardemethode:

Startjaar:	Kavel A € 116.750	Jaar 2:	Kavel A € 117.277
	Kavel B € 175.125		Kavel B € 175.915

De gemeente boekt het volgende resultaat.

In het startjaar is dit € 1.970.000 $(10 * 116.750) + (20 * 175.125) - 2.700.000$

In jaar 2 is dit: € 1.714.320 $(10 * 117.277) + (20 * 175.915) - 2.976.750$

Grondprijsquote

Bij deze methode wordt een vast % van de marktwaarde gehanteerd om te bepalen wat de grondprijs is. Het vaste percentage voor woningen in ons voorbeeld is 40% van de marktwaarde van de woningen.

Voor woningen A zal de grondprijs dus € 120 per m² bedragen (40% van 300.000 gedeeld door perceelsoppervlakte van 1000 m²). Voor woningen B is de grondprijs € 106,67 per m² (40% van 400.000 gedeeld door perceelsoppervlakte van 1500 m²). Indien de kavels na 2 jaar worden uitgegeven (en de woningen gebouwd), is de marktwaarde van de woningen gestegen. Deze methode houdt bij de kavelprijs geen rekening met de stijging van de kosten. Wel moet er rekening gehouden worden met de verwachte stijging van de marktwaarde van de woningen met 3% per jaar. Dat komt voor de A-woningen neer op € 318.270 en voor de B-woningen op € 424.360.

De grondprijs voor kavel A is in jaar 2 € 127,31 per m² en voor kavel B € 113,16 per m².

De grondprijs voor de kavels is bij een grondprijsquote:

Startjaar:	Kavel A € 120.000	Jaar 2:	Kavel A € 127.308
	Kavel B € 160.000		Kavel B € 169.744

De gemeente boekt het volgende resultaat.

In het startjaar is dit € 1.700.000 $(10 * 120.000) + (20 * 160.000) - 2.700.000$

In jaar 2 is dit: € 1.691.210 $(10 * 127.308) + (20 * 169.744) - 2.976.750$

FSI-methode

De FSI-methode (Floor Space Index) is bedoeld voor (met name) bedrijfskavels. Indien het indexcijfer hoger is dan 1,0, dan wordt een vaste prijs per m² bvo gehanteerd van € 210. Indien het indexcijfer lager is dan 1,0 dan wordt een vaste kavelprijs van € 200 per m² gehanteerd. Na 2 jaar zijn deze vaste prijzen ook gestegen. Gemakshalve gaan wij uit van een stijging van 3% per jaar. Dat betekent € 222,79 per m² bvo en € 212,18 per m² vaste kavelprijs

Bedrijfskavel C.I is 5000 m2 en daarop kan een bedrijfsgebouw van 2500 m2 bvo worden opgericht. Kavel C.II is even groot en daarop is een pand van 7500 m2 bvo (3 verdiepingen) mogelijk. Voor kavel C.I geldt een FSI van 0,5 (2500/5000). Voor kavel C.II geldt een FSI van 1,5 (7500/5000).

De grondprijs voor de kavels is bij een FSI-methode:

Startjaar:	Kavel C.I € 1.000.000	Jaar 2:	Kavel C.I € 1.060.900
	Kavel C.II € 1.575.000		Kavel C.II € 1.670.918

Vaste grondprijs

Bij deze methode wordt een vast bedrag per m2 gebruikt om tot de grondprijs te kunnen komen. Dit vaste bedrag wordt bepaald voor een locatie (of gemeentebreed) en dit houdt geen rekening met een stijging van de marktwaarde van de grond. Het vaste bedrag per m2 woonkavel kan afhankelijk worden gesteld van de grootte van de kavel. Het vaste bedrag per m2 (percelen tot en met 1000 m2) bedraagt € 120 en voor kavels groter dan 1000 m2 wordt een vast bedrag per m2 van € 110 gehanteerd. Indien de kosten pas na 2 jaar worden gemaakt, dan moet er rekening met de stijging van de kosten gehouden worden.

De grondprijs voor de kavels is bij een vaste grondprijs:

Startjaar:	Kavel A € 120.000	Jaar 2:	Kavel A € 120.000
	Kavel B € 165.000		Kavel B € 165.000

De gemeente boekt het volgende resultaat.

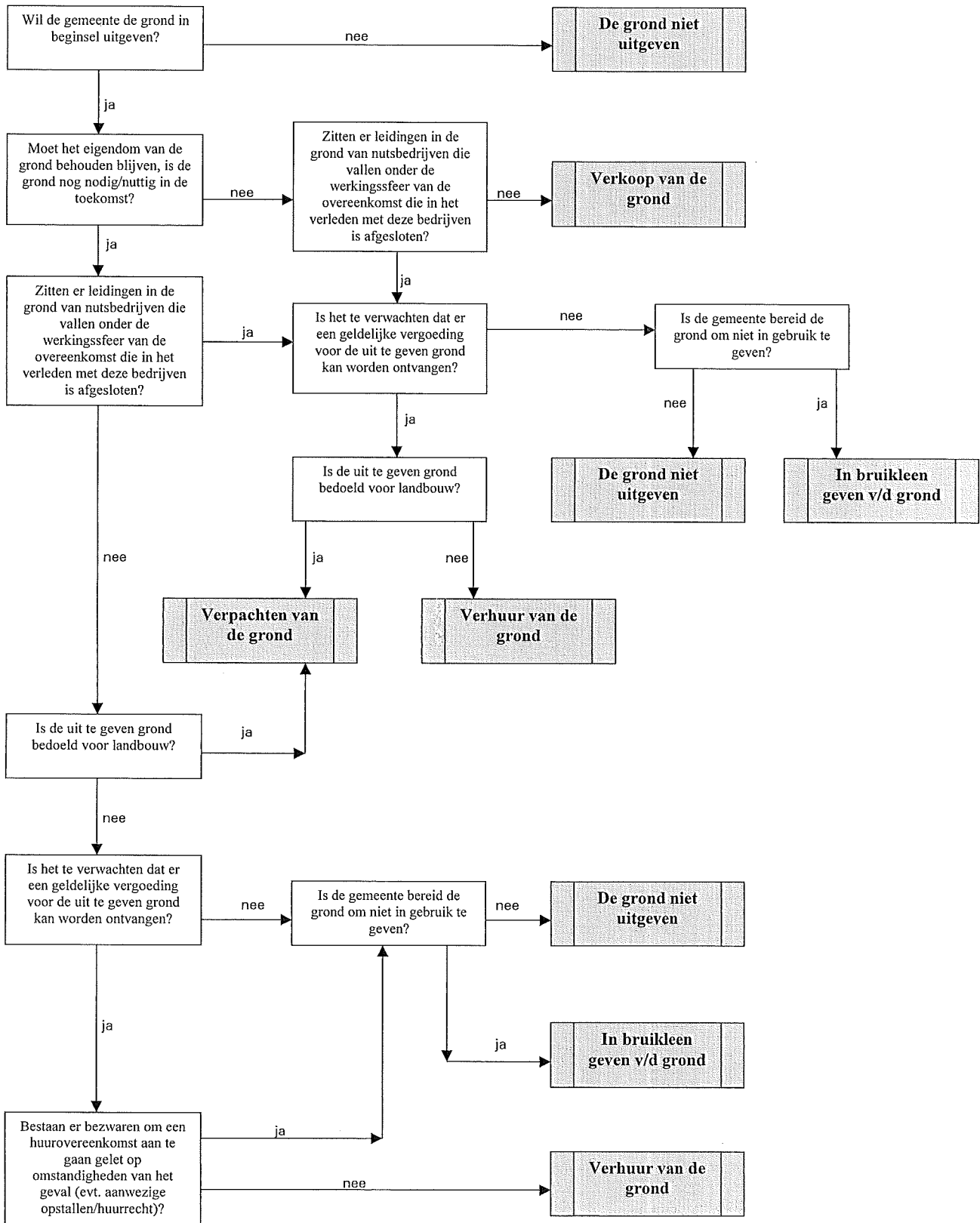
In het startjaar is dit € 1.800.000 (10 * 120.000) + (20 * 165.000) – 2.700.000)

In jaar 2 is dit: € 1.523.250 (10 * 120.000) + (20 * 165.000) – 2.976.750)

Bijlage 6

Stroomschema wijze van uitgeven nieuwe grond

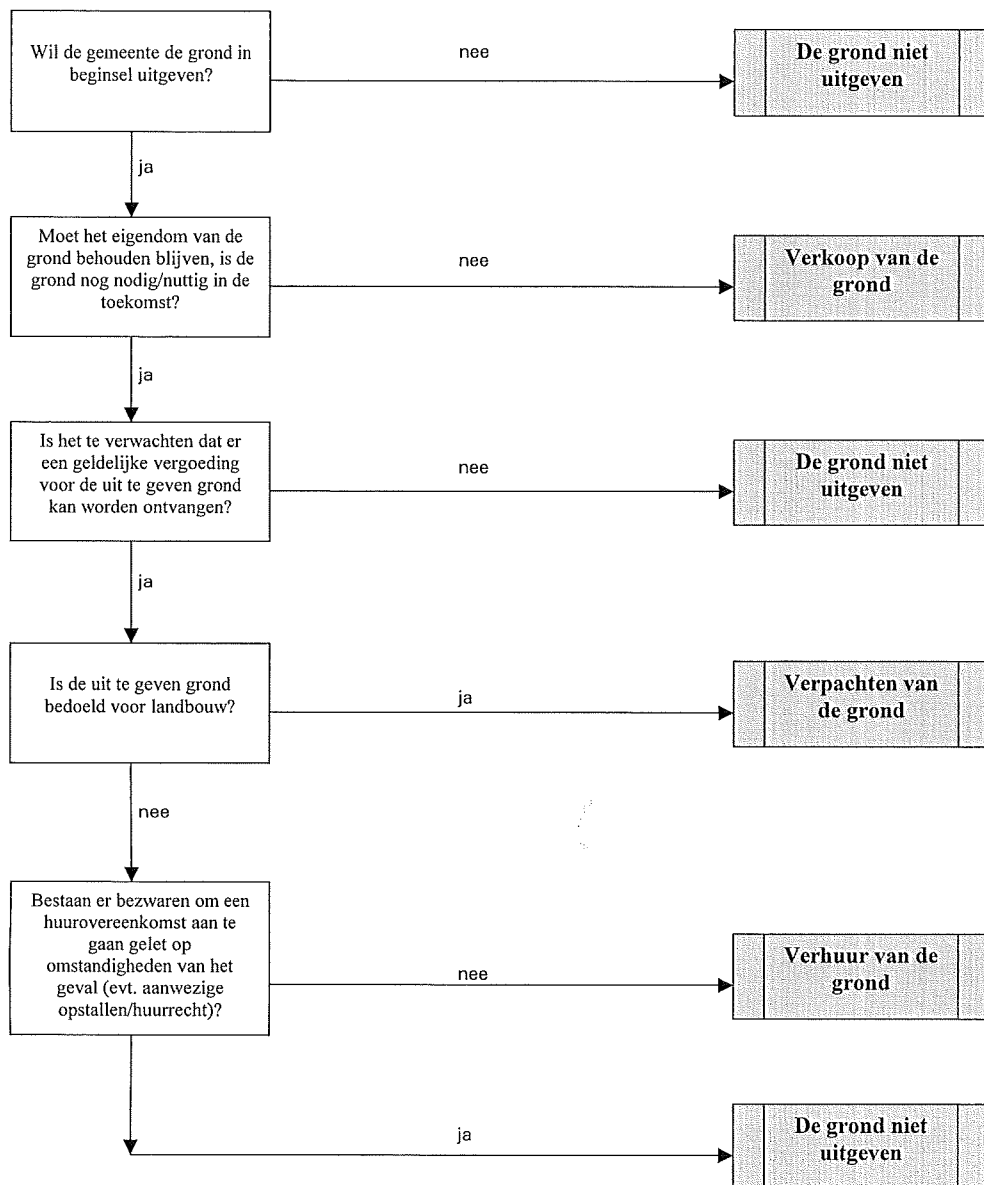
Wijze van uitgifte nieuwe grond



Bijlage 7

**Stroomschema wijze van uitgeven nieuwe
grond (waarbij verkoop kabel- en
leidingstroken en geen bruikleen
wordt toegepast)**

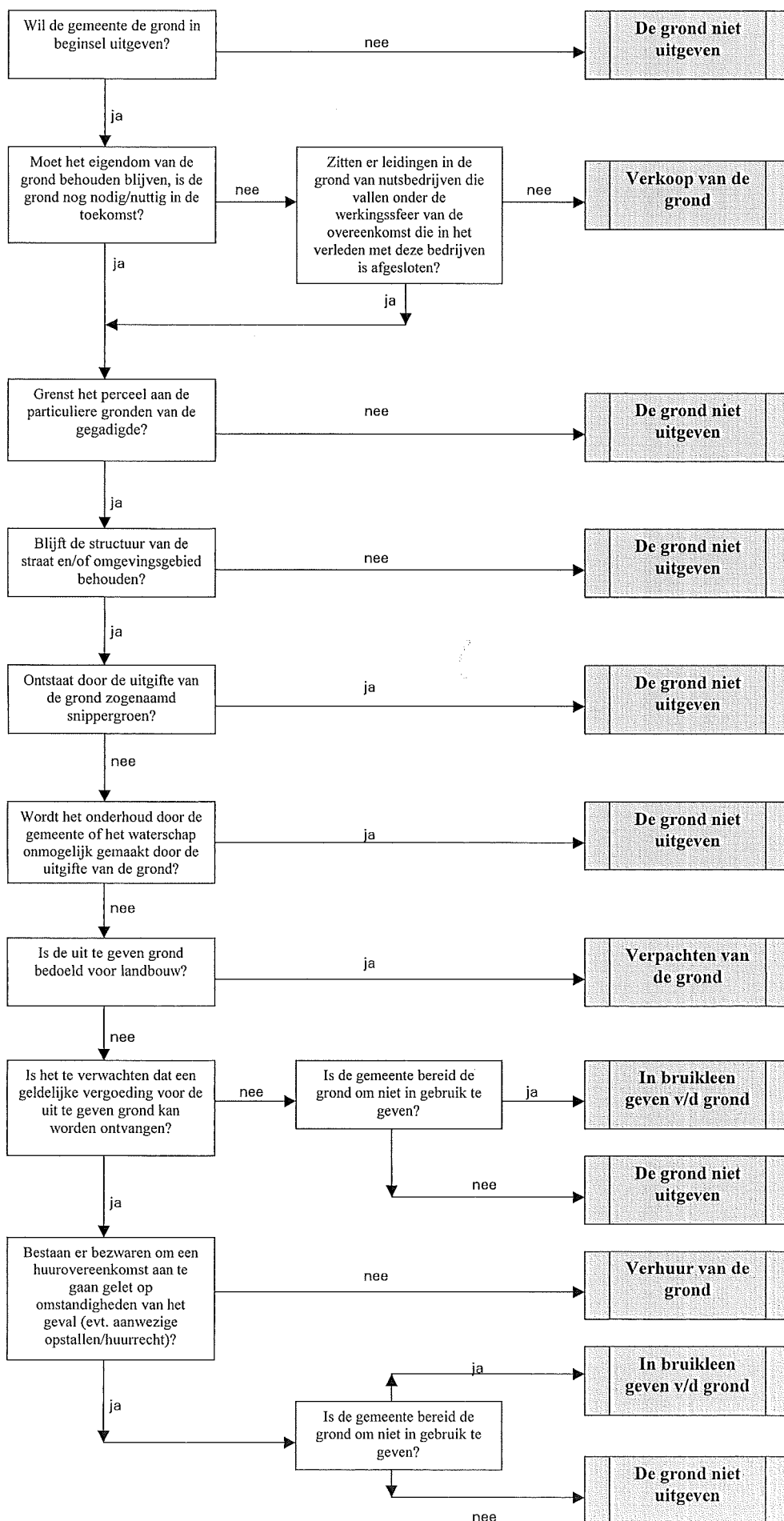
Wijze van uitgifte nieuwe grond (verkoop kabel- en leidingenstroken en geen gebruik van bruikleen)



Bijlage 8

Stroomschema wijze van uitgeven bestaande grond

Wijze van uitgifte bestaande grond



Bijlage 9

Stroomschema exploitatieplan

Exploitatieplan

