

Nota grondbeleid Rucphen 2019



Colofon



Metafoor Ruimtelijke
Ontwikkeling B.V.

Bolderweg 2
1332 AT Almere

T 036-5300211

www.metafoorro.nl

Nota Grondbeleid Rucphen 2019

Auteurs:

M. (Max) Kruijsse

S.J. (Simon) Bruinink

Opdrachtgever:

Gemeente Rucphen

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1.	Aanleiding	4
1.2.	Doelstellingen.....	4
2.	Gemeentelijk beleid	4
2.1.	Inleiding.....	4
2.2.	Toekomstvisie gemeente Rucphen – Puur Rucphen 2030.....	5
2.3.	Structuurvisie Rucphen	6
2.4.	Woonvisie 2019	6
2.5.	Programmabegroting en jaarrekening.....	6
2.6.	Coalitieakkoord “Gewoon doen, voor U!” 2018-2022.....	7
2.7.	Financiële verordening.....	7
2.8.	Visie vastgoed en Programmaplan vastgoed	7
3.	Varianten grondbeleid en lokale invulling	8
3.1.	Inleiding.....	8
3.2.	Actief.....	8
3.3.	Faciliterend	8
3.4.	Verschillen	8
3.5.	Mengvormen	9
3.6.	Lokale invulling grondbeleid	9
4.	Juridisch instrumentarium.....	11
4.1.	Inleiding.....	11
4.2.	Verwerving	11
4.3.	Beheer, tijdelijke exploitatie.....	12
4.4.	Uitgifte	13
4.5.	Kostenverhaalsregeling en planschade.....	14
5.	Financieel instrumentarium	16
5.1.	Inleiding.....	16
5.2.	Grondexploitaties.....	16
5.3.	Grondprijs(methoden)	16
5.4.	Tussentijds winstnemen.....	17
5.5.	Risicomanagement en weerstandsvermogen	17
6.	Beleidspunten.....	18

Bijlage 1: Landelijke wet- en regelgeving	19
Mededeling Staatssteun	19
Vpb voor gemeenten	19
Wijzigingen in BBV	19
Aanbestedingswet.....	20
Bijlage 2: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom	21
Aanvullingswet grondeigendom	22
Omgevingswet, Aanvullingswet grondeigendom en Grondbeleid.....	22

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In februari 2009 is de Nota Grondbeleid 2009 'gegrond doordacht' door de raad van de gemeente Rucphen vastgesteld. Sinds 2009 zijn er veel ontwikkelingen geweest die relevant zijn voor het grondbeleid van de gemeente. Zo is er nieuwe wet- en regelgeving gekomen, alsmede nieuwe jurisprudentie. Hierbij valt te denken aan de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 2012, de wijzigingen in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) sinds 2009 en de inwerkingtreding van wetgeving over vennootschapsbelasting (Vpb) voor gemeenten en provincies in 2016. Hiernaast is de grond- en vastgoedmarkt sinds 2009 substantieel veranderd. Door alle ontwikkelingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling is besloten om een nieuwe nota grondbeleid vast te stellen.

1.2. Doelstellingen

Grondbeleid is een belangrijk instrument bij diverse ruimtelijke ontwikkelingen. Het hoofddoel van deze nota is om de spelregels te beschrijven wat betreft de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling. Dit betekent specifiek dat deze nota ingaat op de belangrijkste keuzes en instrumenten van de gemeente die betrekking hebben op het grondbeleid, en hoe deze instrumenten het beste gebruikt kunnen worden om ruimtelijke doelen te behalen. Verder wordt de interne en externe transparantie van de gemeente vergroot. Zowel ambtenaren als inwoners en bedrijven worden door middel van deze nota geïnformeerd over de rol van de gemeente bij de realisatie van ruimtelijke opgaven.

2. Gemeentelijk beleid

2.1. Inleiding

Dit hoofdstuk zal ingaan op relevante gemeentelijke beleidsvelden die raakvlakken hebben met het grondbeleid. In enkele gemeentelijke beleidsdocumenten worden zaken benoemd die direct invloed hebben op het gemeentelijke grondbeleid. Deze stukken en hun directe raakvlakken met het grondbeleid zullen genoemd worden. Het gaat in ieder geval om de volgende:

- Toekomstvisie Puur Rucphen 2030 (2015)
- Structuurvisie Rucphen 2030 (2013)
- (ontwerp)Woonvisie (2019)
- Programmabegroting en jaarrekening
- Coalitieakkoord "Gewoon doen, voor U!"(2018)
- Financiële verordening gemeente Rucphen (2018)
- Visie op gemeentelijk vastgoed en Programmaplan Vastgoed (2016)

Naast de gemeentelijke beleidsstukken is er sinds 2009 ook veel wet- en regelgeving gewijzigd en bijgekomen die een significante invloed op het gemeentelijk grondbeleid kan hebben. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van landelijke wet- en regelgeving.

2.2. Toekomstvisie gemeente Rucphen – Puur Rucphen 2030

De toekomstvisie 'Puur Rucphen 2030' is vastgesteld door de gemeenteraad op 23 september 2015. In de toekomstvisie worden de maatschappelijke opgaven van de gemeente voor de komende jaren benoemd. De toekomstvisie bouwt voort op bestaand beleid en is geen aanleiding geweest tot een inhoudelijke koerswijziging. Wel zijn de perspectieven op deelterreinen en de onderlinge dwarsverbanden verder versterkt, zodat de inzet van de gemeente effectiever kan zijn. De toekomstvisie is opgesteld in intensieve samenspraak met bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties.

Radicaal anders wordt de rol van de overheid en de invulling van regionale samenwerking: van burgerparticipatie naar overheidsparticipatie, en van samenwerking omdat 't moet, naar samenwerking omdat 't loont. De inhoudelijke en bestuurlijke keuzes zijn uitgewerkt in de volgende perspectieven:

1. Aantrekkelijk wonen;
2. Vrijtijdseconomie;
3. Zorgzame en zelfredzame gemeenschappen;
4. Overheidsparticipatie;
5. Regionale samenwerking.

De eerste drie perspectieven geven aan wat de gemeente wil bereiken. De laatste twee perspectieven geven aan hoe de ambitie realiteit wordt. In de toekomstvisie zijn enkele relevante punten opgenomen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling:

- De belangrijkste opgave is het verbeteren van de uitstraling van de kernen. Het landschap en de natuur in het buitengebied wordt verbonden met de kernen.
- St. Willebrord, Sprundel en Rucphen hebben een goed voorzieningenniveau en het is de bedoeling dit zo te houden. De centra worden aantrekkelijker door uitvoering van de centrumplannen met ruimte voor voorzieningen en wonen, bundeling van voorzieningen en nieuwe horeca en terrassen.
- Schijf en Zegge zijn aantrekkelijke kleine woonkernen, mede doordat deze hun relatie met het buitengebied nog hebben. Voor de meeste voorzieningen zijn de inwoners aangewezen op de grotere kernen en buurgemeenten. De inzet is om in samenspraak met de bewoners in elk geval een ontmoetingsplaats te behouden.
- In het woonbeleid ligt het accent op sociale huurwoningen voor de primaire doelgroep en dure huur- en goedkope koopwoningen voor starters en middeninkomens. Daarnaast moet (de diversiteit van) het aanbod voor senioren geschikte woningen worden vergroot.
- Plannen die bijdragen aan de vitaliteit van de kernen krijgen prioriteit in het woningbouwprogramma. Gezien de demografische ontwikkeling van de gemeente anticiperen we op langere termijn op het voorkomen van leegstand van woningen.
- Het grondbeleid is faciliterend.
- In iedere kern zijn nog mogelijkheden voor kwalitatieve afronding. Het accent verschuift van nieuwbouw naar het aanpassen van de bestaande woningen om deze toekomstbestendig te maken.
- Zelf bouwen zit in de genen; we stimuleren (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Aandachtspunten bij (zelf)realisatie zijn groene inpassing, duurzaamheid (isolatie/energie) en levensloopbestendigheid.
- Samen met ondernemers wordt de Binnentuin ontwikkeld tot hotspot voor intensieve recreatie met een actief en sportief karakter, met internationale uitstraling.
- Bedrijventerrein de Nijverhei wordt afgerond en biedt bestaande ondernemers ruimte om te werken aan de continuïteit van hun bedrijf. Ondernemers die bijdragen aan de groene inpassing van hun bedrijf kunnen op extra ondersteuning rekenen.

2.3. Structuurvisie Rucphen

Op 11 december 2013 is de structuurvisie voor de gemeente Rucphen vastgesteld door de gemeenteraad. De structuurvisie bundelt en legt verbanden tussen relevant ruimtelijk beleid binnen de gemeente om de gewenste toekomst te bepalen. Die gewenste toekomst focust zich op de groene, landelijke, rustige en recreatieve kwaliteiten die de gemeente bezit. Bouw- of gebruikersaanvragen worden getoetst aan de structuurvisie. Ook staan er enkele punten in de visie die direct relevant zijn voor het grondbeleid van de gemeente:

- Bij particuliere grondexploitatie heeft de gemeente de voorkeur om het privaatrechtelijk spoor te volgen. Indien dit niet mogelijk is zullen kosten worden verhaald middels een exploitatieplan.
- De gemeente kan volgens de Wro bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen vragen. Algemeen uitgangspunt is dat nieuwe economische ontwikkelingen deze bijdrage leveren. Dat kan zowel fysiek als middels een bijdrage aan de (verevening)reserve.
- Voor vrijkomende agrarische bebouwing zijn nieuwe functies mogelijk die passen in het gebied. Agrarische ontwikkelingen mogen geen negatieve effecten hebben op de landelijke/recreatieve aantrekkelijkheid. De gemeente speelt bij dergelijke bouw- en functieaanvragen een faciliterende rol waarbij de aanvraag wordt getoetst.
- De gemeente speelt bij dergelijke bouw- en functieaanvragen een faciliterende rol waarbij de aanvraag getoetst wordt.
- Alle ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied moeten gepaard gaan met een kwaliteitsverbetering van het landschap, en mogen in geen geval een negatief effect hebben op de kwaliteit van het landschap.
- In de Structuurvisie is opgenomen welke (ruimtelijke) projecten de gemeente wil realiseren of mogelijk wil maken tot 2030.

In verband met de invoering van de Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom wordt op dit moment, als vervanger van de structuurvisie, een Omgevingsvisie opgesteld, waarin het toekomstbeeld van de gemeente Rucphen wordt beschreven.

2.4. Woonvisie 2019

In 2019 wordt een nieuwe Woonvisie opgesteld. Deze is leidend voor het woningbouwprogramma van de gemeente Rucphen in de komende jaren. Het grondbeleid zal worden ingezet om het programma te kunnen realiseren. De nieuwe Woonvisie zal naar verwachting in oktober 2019 aan de raad ter vaststelling worden aangeboden.

2.5. Programmabegroting en jaarrekening

In de paragraaf grondbeleid van de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente staan enkele punten genoemd die van belang kunnen zijn voor het grondbeleid.

2.6. Coalitieakkoord "Gewoon doen, voor U!" 2018-2022

In het coalitieakkoord staan enkele doelstellingen beschreven van de coalitie (RVP, VVD & CDA). Er wordt onder andere genoemd dat leeg komende bedrijven in het buitengebied herbestemd zullen moeten worden naar andere bedrijf- en/of woonfuncties. Wat betreft wonen focust de coalitie zich op onder andere meer op starters enerzijds en senioren anderzijds. Ook duurzaamheid zal de komende jaren een steeds belangrijkere rol gaan spelen.

2.7. Financiële verordening

In een financiële verordening stelt de raad de afspraken rondom financiële procedures vast. Een aantal van die afspraken zijn relevant voor het grondbeleid. Op 19 september 2018 is de 'Financiële verordening gemeente Rucphen' in werking getreden. Hierin staat bijvoorbeeld het financieel beleid, met afspraken over bijvoorbeeld reserves en voorzieningen, weerstandsvermogen en risicobeheersing en grondbeleid. Over grondbeleid wordt genoemd dat er een nota grondbeleid aan de raad wordt aangeboden met daarin:

- de strategische visie van het toekomstig grondbeleid van de gemeente,
- te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten,
- het verloop van de grondvoorraad,
- de uitgangspunten voor de verkoopprijzen van gronden en
- de looptijd van de nota.

De genoemde punten zijn in de onderhavige nota opgenomen.

2.8. Visie op gemeentelijk vastgoed en Programmaplan vastgoed

In het Programmaplan Vastgoed 2017 – 2020 is opgenomen dat de nota grondbeleid 2009 zal worden geëvalueerd, waarbij de rol en positie van de gemeente tegen het licht worden gehouden. Sinds 2009 zijn er veel ontwikkelingen geweest die relevant zijn voor het grondbeleid van de gemeente. Gelet op alle ontwikkelingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling is besloten om een nieuwe nota grondbeleid vast te stellen.

3. Varianten grondbeleid en lokale invulling

3.1. Inleiding

Met het voeren van grondbeleid intervenueert een gemeente direct in de grondmarkt. Dit kan een gemeente doen om bepaalde beleidsdoelen te behalen. Grondbeleid is dus geen doel op zichzelf, maar een instrument om doelen op andere beleidsvlakken te behalen. De doelen kunnen betrekking hebben op bijvoorbeeld volkshuisvesting, ruimtelijke ordening of economie. Verder heeft grondbeleid financiële consequenties. Gemeenten kunnen met hun grondbeleid winst op de ene ontwikkeling inzetten om bijvoorbeeld verlieslatende ontwikkelingen van sociale woningbouw of maatschappelijke functies mogelijk te maken. Het voeren van grondbeleid kan op verschillende manieren. Hierbij wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen actief en faciliterend grondbeleid.

3.2. Actief

Met actief grondbeleid wordt het actief optreden op de grondmarkt bedoeld. In dit geval treedt de gemeente tot op zekere hoogte op als een private partij in de grondmarkt. Ze koopt dan gronden op, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt deze door aan bijvoorbeeld ontwikkelaars. De gemeente ontwikkelt in andere woorden zelf een locatie, en draagt de financiële risico's die daar bij horen. Dit is jarenlang de meest gebruikte vorm van grondbeleid geweest.

3.3. Faciliterend

In tegenstelling tot actief grondbeleid gedraagt de gemeente zich bij faciliterend grondbeleid uitsluitend als een publieke organisatie. Ze gaat dus niet actief de grondmarkt op. Bij deze vorm van grondbeleid beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke instrumentarium, bijvoorbeeld door bestemmings- en exploitatieplannen te maken. De gemeente faciliteert dan de markt. De realisatie van de locatieontwikkeling zal dus door een of meerdere marktpartijen gebeuren. Ook bij deze faciliterende vorm van grondbeleid maakt de gemeente kosten, zoals plankosten. Deze kosten zijn verhaalbaar op de initiatiefnemer(s).

3.4. Verschillen

Er bestaan enkele belangrijke verschillen tussen de twee vormen van grondbeleid. Allereerst heeft een gemeente die een actief grondbeleid voert de regie meer in eigen handen. Zo kan de gemeente maximaal sturen op bijvoorbeeld de realisatie, fasering en kwaliteit van een project. Ook kan ze zelf kiezen met welke marktpartijen gewerkt wordt. Dit in tegenstelling tot faciliterend grondbeleid waar de gemeente moet afwachten welke marktpartijen de opdracht aan willen nemen. In het geval van faciliterend grondbeleid heeft de gemeente minder mogelijkheden om een project te sturen (bijv. duurzaamheid, woningbouwcategorieën). Wanneer de gemeente kiest voor een actief grondbeleid heeft dit ook financiële gevolgen. Als een project winstgevend is, wordt hier direct van geprofiteerd, in tegenstelling tot faciliterend grondbeleid waar de ontwikkelaar de winst neemt. Hier staat tegenover dat de gemeente bij faciliterend grondbeleid (bijna) geen financieel risico loopt in tegenstelling tot bij actief grondbeleid.

3.5. Mengvormen

Het verschil tussen actief en faciliterend grondbeleid is voornamelijk theoretisch, de twee zouden als uitersten gezien kunnen worden. In de praktijk wordt vaak voor een tussenvorm gekozen. Een voorbeeld hiervan is situationeel grondbeleid. In dit geval past de gemeente niet alleen actief of alleen faciliterend grondbeleid toe, maar wordt per situatie gekeken welk grondbeleid het meest passend is. Zo kan bijvoorbeeld gekeken worden of een ruimtelijke ontwikkeling wel of geen ambitie is van de gemeente. Als een bepaalde ontwikkeling een grote ambitie is van de gemeente, en het is belangrijk dat de gemeente hierbij kan sturen op kwaliteit, fasering en realisatie, dan ligt een actieve vorm van grondbeleid voor de hand. Indien een bepaalde ontwikkeling niet of in mindere mate een ambitie is van de gemeente maar het wel wordt opgepakt door de markt is faciliterend grondbeleid een logische optie.

Ook samenwerking met marktpartijen kan gezien worden als een tussenvorm van grondbeleid. Op deze manier worden de risico's gespreid en kan de gemeente gebruik maken van de expertise van marktpartijen. Voor deze Publiek-Private Samenwerkingen zijn verschillende vormen mogelijk.

3.6. Lokale invulling grondbeleid

Nu grondbeleid geïntroduceerd en uitgelegd is zullen enkele beleidskeuzes besproken worden.

Beleidspunt 1: De gemeente Rucphen zal situationeel grondbeleid inzetten om haar ruimtelijke doelen te bereiken. Voor iedere gewenste ontwikkeling wordt de keuze gemaakt of en op welke wijze grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

In de vorige Nota Grondbeleid heeft de gemeente Rucphen duidelijk gekozen voor een actief grondbeleid. Actief grondbeleid is van oudsher de meer gangbare vorm van grondbeleid. Als gevolg van de economische crisis en de slechte woningmarkt zijn veel gemeenten geconfronteerd met de risico's die men loopt bij een actief grondbeleid. De gemeente investeert namelijk in een vroeg stadium van een (gebieds)ontwikkeling en is gedurende vele jaren blootgesteld aan de risico's van de markt, inflatie en rentekosten. Veel gemeenten, waaronder ook gemeente Rucphen, hebben als gevolg van deze risico's besloten tot een minder actieve en meer faciliterende rol. Nu de markt weer aangetrokken is, blijkt dat de bouwproductie onvoldoende is om aan de grote vraag te voldoen. Gemeenten stellen zich daardoor weer actiever op, ofschoon niet meer op een vergelijkbare grote schaal als voor de crisis. De gemeente Rucphen kiest voor een situationeel grondbeleid. Met een situationeel grondbeleid maakt de gemeente bij elke gewenste ruimtelijke ontwikkeling de afweging welke rol de gemeente wil spelen en welke instrumenten worden ingezet om de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken.

Ontwikkelbudget

Vanwege de keuze voor het "situationeel grondbeleid" kan ook de gemeente initiatiefnemer zijn. Om projecten te kunnen starten en op haalbaarheid te onderzoeken

is een ontwikkelbudget gewenst. Uit dit budget worden haalbaarheidsonderzoeken (zoals stedenbouwkundige verkenningen en taxaties), maar ook voorbereidingskosten voor een bestemmingsplan gefinancierd.

Voorgesteld wordt:

- Vanaf het investeringsprogramma 2020 jaarlijks een krediet opnemen ad € 75.000,00 "Ontwikkelingen grondbeleid";
- De kosten worden geactiveerd binnen de algemene dienst;
- Wanneer een gebied tot exploitatie komt, worden de betreffende kosten overgeboekt naar het grondbedrijf;
- Kosten die niet aan een exploitatie kunnen worden toegerekend, dienen ten laste van de algemene dienst te worden afgeschreven;
- Restantkredieten worden niet overgebracht naar het volgende jaar. Dat is in principe ook niet nodig omdat elk jaar een nieuw krediet beschikbaar wordt gesteld;
- Indien nodig kan tussentijds (bestuursrapportage) het krediet worden verhoogd.

Beleidspunt 2: Er wordt jaarlijks (met ingang van 2020) een ontwikkelbudget beschikbaar gesteld van € 75.000,--. De kosten worden geactiveerd binnen de algemene dienst. Kosten die niet aan een exploitatie kunnen worden toegerekend worden ten laste van de algemene dienst afgeschreven. Restantkredieten worden niet overgebracht naar het volgende jaar.

4. Juridisch instrumentarium

4.1. Inleiding

Aangezien de gemeente Rucphen een situationeel grondbeleid voert, worden op voorhand geen grondbeleidsinstrumenten uitgesloten. In dit hoofdstuk worden eerst de instrumenten beschreven die kunnen worden benut bij een actief grondbeleid. De instrumenten die passen bij een faciliterende rol van de gemeente worden in paragraaf 4.5 beschreven.

Bij een actief grondbeleid verwerft de gemeente de grond met eventuele opstallen, beheert de gemeente deze tijdelijk, maakt de gemeente de grond bouwrijp, geeft de gemeente de grond uit en maakt de gemeente het gebied woonrijp. Aangezien de gemeente ook het bestemmingsplan (vanaf 1 januari 2021 omgevingsplan) opstelt, heeft de gemeente bij een actief grondbeleid de volledige regie over een ruimtelijke ontwikkeling.

Ook bij een faciliterend grondbeleid zal de gemeente de regie willen voeren over het programma en de planning, maar de ontwikkeling zelf zal door andere partijen geschieden. Het bestemmingsplan zal in opdracht van de initiatiefnemer door een bureau worden opgesteld. De inhoud hiervan wordt wel beoordeeld door de gemeente, of in overleg met de gemeente opgesteld.

De kosten die de gemeente maakt voor bijvoorbeeld begeleiden van het plan en werkzaamheden in de openbare ruimte, kan de gemeente verhalen op de ontwikkelende partij.

4.2. Verwerving

Bij actief grondbeleid is het van belang dat de gemeente de beoogde gronden in een vroeg stadium verwerft. Afhankelijk van de ambitie van de gemeente en de omvang van de ontwikkeling zal verwerving van de grond meer of minder complex zijn. Bij grotere projecten met meerdere grondeigenaren zal een verwervingsplan moeten worden opgesteld. In 2009 is bepaald dat strategische aankopen voor projecten vanaf 2 miljoen als omvangrijk worden aangemerkt.

Beleidspunt 3: Voor omvangrijke projecten (strategische aankopen vanaf 2 miljoen euro) zal de gemeente een verwervingsplan opstellen. Hierin wordt in ieder geval het doel, de wijze van organisatie, fasering en planning en benodigde middelen benoemd.

Wanneer de gemeente een bepaalde ruimtelijke ambitie wil bewerkstelligen kan het wenselijk zijn om gronden strategisch te verwerven. In het geval van strategisch verwerven worden gronden aangekocht waarvoor nog geen ontwerp-bestemmingsplan en grondexploitatie zijn opgesteld, maar waarvan al wel duidelijk is dat het van belang is om de gronden te kopen. Om op een slagvaardige manier te kunnen opereren op de

vastgoedmarkt, is het van belang dat het proces om te komen tot een besluit niet te lang duurt. De raad heeft het college op 5 november 2009 mandaat verleend tot grond aankopen tot een bedrag van 2 miljoen. Om slagvaardig te kunnen handelen binnen het kader van het mandaat wordt de wensen en bedenkingenprocedure (art. 169 Gemeentewet) niet gevolgd. Vanzelfsprekend zal het college hierover achteraf verantwoording moeten afleggen aan de raad.

Een ander belangrijk instrument voor het verwerven van gronden is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Via deze wet kan de gemeente voorkeur boven marktpartijen verkrijgen bij de aankoop van gronden. De Wvg is een erg nuttig instrument, maar dient wel met zorgvuldigheid gebruikt te worden.

Voordat de Wvg wordt ingezet is het dan ook nodig dat een aantal aspecten worden onderzocht:

- Beschikbaarheid voldoende budget voor verwerving en uitvoering van de verwervingsprocedure uit de Wvg.
- Inschatting van de kans dat private partijen een grondpositie innemen plus inschatting van de kans of zij door prijsopdrijving de uitvoerbaarheid van de voorgestane ontwikkeling in gevaar brengen.
- Afweging of signaal wordt afgegeven dat de onderhavige grond in de toekomst zal worden ontwikkeld wat mogelijk een prijsopdrijvend effect veroorzaakt.
- Invloed van vestiging op de verhouding met grondeigenaren.

Tot slot is het nodig om onteigening als verwervingsinstrument te benoemen.

Onteigening is de gedwongen eigendomsovergang aan de gemeente als minnelijke verwerving niet slaagt en het object noodzakelijk is voor de verdere ontwikkeling.

Onteigeningsprocedures zijn vaak lang van duur, kosten veel ambtelijke capaciteit en zijn vaak zeer ingrijpend voor de grondeigenaar.

4.3. Beheer, tijdelijke exploitatie

Wanneer een perceel eenmaal is gekocht, al dan niet met het bijbehorende opstallen, vallen alle taken en verplichtingen van eigenaarschap toe aan de gemeente. Dit houdt in dat er administratie moet worden gevoerd over de kosten (belastingen, nutsbedrijven, onderhoud). De contracten met leveranciers, onderhoudsbedrijven, huurders en pachters moeten worden onderhouden. Het onderhoud zelf (het technisch beheer) moet gebeuren. In de meeste gevallen is er ook sprake van opbrengsten wanneer het object tijdelijk wordt verhuurd of verpacht. Dit kan kansen bieden, en zelfs ontwikkelmogelijkheden. Wanneer het tijdelijk gebruik ander gewenst gebruik aantrekt kan dit een project positief beïnvloeden.

Vastgoed dat binnen een project is aangekocht en tijdelijk beheer moet worden beheerd, valt onder verantwoordelijkheid van het project.

4.4. Uitgifte

Verkoop van grond en andere onroerende zaken gebeurt tegen minstens de marktwaarde. Dit wordt verzekerd doordat ofwel middels een openbare procedure wordt verkocht, ofwel (enkelvoudig of meervoudig) onderhands na voorafgaande onafhankelijke taxatie. Bouwrijpe grond wordt doorgaans verkocht aan bouwers of projectontwikkelaars. Het uiteindelijke doel van grondontwikkeling is de realisatie en het in gebruik nemen van het vastgoed dat erop is gepland. Voor gronduitgifte zijn meerdere manieren mogelijk. Meestal gaat het om verkoop van het volledige eigendomsrecht, maar andere manieren zijn denkbaar. Hieronder worden ze besproken.

Grondverkoop

Verkoop van het volledig eigendomsrecht is de meest gebruikelijke vorm van gronduitgifte. Hiermee wordt het volledig eigendom van grond en eventuele opstallen overgedragen. De gemeente Rucphen heeft voorkeur voor het verkopen van grond.

Erfpacht

Incidenteel kan grond in erfpacht worden uitgegeven. Erfpacht is gronduitgifte middels een *recht van erfpacht*. Het zogenaamde *bloot eigendom* blijft bij de gemeente. De erfpachter krijgt nagenoeg dezelfde rechten als een eigenaar, op het bloot eigendom na. In de erfpachtovereenkomst kunnen voorwaarden worden opgenomen die verder gaan dan wat publiekrechtelijk (bijvoorbeeld in het bestemmingsplan) is opgenomen. Daarmee houdt de gemeente meer grip op de toekomstige bestemming en gebruik van de grond. Een erfpachtrecht kan worden afgesloten voor bepaalde tijd, bijvoorbeeld 20 of 30 jaar, waarna het erfpachtrecht kan vervallen, maar kan ook eeuwigdurend of voor onbepaalde tijd worden gevestigd. De gemeente ontvangt een erfpachtcanon, maar deze kan desgewenst worden afgekocht. De hoogte van de jaarlijkse erfpachtcanon is doorgaans een percentage van de grondwaarde.

Pacht

Agrarische gronden die de gemeente niet binnen 10 jaar nodig heeft voor ruimtelijke ontwikkelingen, kunnen worden verpacht voor agrarisch gebruik. Op deze pacht is de Pachtwet van toepassing. Het is daarom van belang om van tevoren goed te bepalen of de grond in tijdelijke (geliberaliseerde) pacht wordt gegeven, of dat de pacht langer mag doorlopen. Dit heeft gevolgen voor de schadeloosstelling en de termijn waarop de grond beschikbaar kan komen.

Verhuur

Verhuur van grond komt incidenteel voor. Dit kan bijvoorbeeld een groenstrook zijn die wordt verhuurd aan de huurder van een aangrenzende huurwoning.

Voor elke vorm van gronduitgifte, of dat nu verkoop, erfpacht, pacht of huur is, geldt dat het gebeurt tegen tenminste de marktwaarde. Bij uitgifte van bouwrijpe grond is met name een zorgvuldige waardebeoordeling van belang. Net als bij aankoop geldt dat een onafhankelijke taxatie de transparantie verbetert en problemen met staatssteunregels voorkomt.

4.5. Kostenverhaalsregeling en planschade

Als de gemeente kiest voor een faciliterende rol, dan is de gemeente op grond van de Wet ruimtelijke ordening verplicht kosten te verhalen op de initiatiefnemer(s). Zoals in de structuurvisie al is aangegeven, is het beleid van de gemeente Rucphen om bij voorkeur het kostenverhaal te verzekeren door het sluiten van een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal bestaat uit 2 categorieën, onderverdeeld in 5 kostenposten:

Kosten direct aan een initiatief gerelateerd:

1. Planeigen kosten

2. Plankosten

Kosten die een initiatief overstijgen:

3. Bovenwijkse Voorzieningen

4. Bovenplanse Kosten

5. Bijdragen Ruimtelijke Ontwikkeling

Planeigen kosten

De kosten die de gemeente maakt om een initiatief (fysiek) te kunnen realiseren. Hierbij kan worden gedacht aan een aanleg van de riolering, de aanleg van parkeerplaatsen of een ontsluitingsweg. Bij grotere ontwikkelingen betreft het de openbare ruimte en aan het plan gerelateerde infrastructuur.

Plankosten

Dit zijn de kosten voor de ambtelijke begeleiding van een ontwikkeling of initiatief. Deze kosten zijn direct aan een plan toe te rekenen, de gemeente is verplicht deze kosten op de initiatiefnemer te verhalen. Voorbeelden zijn de ambtelijke inzet voor de voorbereiding en het toezicht op de uitvoering van voorzieningen en werken of het opstellen van (gemeentelijke) ruimtelijke plannen.

Bovenwijkse voorzieningen

Naast direct aan een initiatief toerekenbare kosten kunnen ook kosten verhaald worden die een plan overstijgen, zoals kosten voor bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn de kosten van werken, maatregelen en voorzieningen die ook van belang zijn voor andere exploitatiegebieden en/of bestaande wijken. Denk hierbij aan de kosten voor de aanleg van een verbindingsweg tussen twee wijken, de aanleg van een wijkpark waar meerdere wijken of buurten gebruik van maken of voorzieningen waar de hele gemeente baat bij heeft, zoals ecologische zones.

Wanneer een exploitatieplan vastgesteld wordt, is het wettelijk verplicht om rekening te houden met de criteria PTP: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dit houdt in dat voor alle kosten bekeken wordt of een initiatief hier baat bij heeft (profijs), deze kosten gemaakt moeten worden (mede) door dat initiatief (toerekenbaarheid) en in welke mate de kosten verdeeld worden over dat initiatief, andere initiatieven en de bestaande stad (proportionaliteit). Deze criteria zijn niet van toepassing op anterieure overeenkomsten.

Gelet op de aard van bovenwijkse voorzieningen, wordt het profijsbeginsel op een groter schaalniveau beschouwd: gemeentelijk of specifiek voor een gebied. Een eenduidige definitie van "proportioneel" is in de wet niet aanwezig en een scherpe scheidslijn in de toedeling van de investeringsprojecten tussen de bestaande woningen en bebouwing en nieuwe projecten is nauwelijks te trekken.

Bovenplanse kosten

Ook bovenplanse kosten zijn kosten die een initiatief overstijgen. Het verhalen van deze kosten maakt het mogelijk samenhangende ontwikkelingen op verschillende locaties te realiseren en te verevenen. Denk hierbij aan de herontwikkeling of transformatie van een

bedrijventerrein op de ene locatie en een opwaardering van een bestaand bedrijventerrein op een andere locatie. Voorwaarde hierbij is dat de gemeente een structuurvisie heeft die aanwijzingen geeft over de besteding van de kosten.

Bij het opstellen van een exploitatieplan zal er wederom rekening gehouden moeten worden met de PTP criteria. In de praktijk moet sprake zijn van een ruimtelijke en functionele samenhang tussen de verschillende locaties. Deze criteria zijn niet van toepassing op anterieure overeenkomsten. In een anterieure overeenkomst kunnen nadere afspraken worden vastgelegd over kosten ten behoeve van een initiatief, ook zonder directe relatie (of samenhang) met een plan. In dat laatste geval wordt gesproken van een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen

In een anterieure overeenkomst mogen afspraken gemaakt worden over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Dit is een vrijwillige bijdrage, de wettelijke regels en beperkingen voor het kostenverhaal gelden hier niet. Wel moeten de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie zijn opgenomen. Denk hierbij aan ontwikkelingen van belangrijke, fysieke ruimtelijke functies met een breed maatschappelijk nut, zoals natuur, waterberging, recreatie, maar ook infrastructuur en culturele voorzieningen, zoals fietsverbindingen en kunst in de openbare ruimte.

Deze bijdrage is niet afdwingbaar via een exploitatieplan. De PTP criteria zijn daarom ook niet van toepassing op deze bijdrage. Wel kan in een anterieure overeenkomst betaling van deze bijdragen worden overeengekomen met de initiatiefnemer. De hoogte van de bijdragen dient te worden vastgesteld op basis van een goed onderbouwde raming van de kosten en een overzicht van de projecten die de bijdrage moeten leveren.

Planschade

Onderdeel van de anterieure overeenkomst vormt de bepaling dat de ontwikkelaar eventuele planschade voor zijn rekening neemt. De ontwikkelaar kan ervoor kiezen om voor het aanvragen van een bestemmingswijziging voor eigen rekening een planschade risico inventarisatie te laten uitvoeren.

Als de grond actief door de gemeente verworven wordt is kostenverhaal en de bijdrage voor bovenwijkse voorzieningen verdisconteerd in de grondprijs. Als er sprake is van een initiatief van derden, worden de plankosten en planeigen kosten doorgerekend. Om bovenwijkse voorzieningen door te kunnen rekenen, bovenplanse verevening te laten plaatsvinden en/of een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen in rekening te brengen, dient daarvan een uitgebreide berekening en onderbouwing opgesteld te worden. Anders gezegd: het profijt voor b.v. nieuwe woningen van de in rekening te brengen kosten en bijdragen moet aangetoond worden. Dit is een complex proces en weegt niet op tegen de te verhalen kosten. Voor het Leisuregebied Binnentuin is dit wel gedaan omdat vooraf geen anterieure overeenkomst kon worden afgesloten.

Beleidspunt 4: De plankosten en planeigen kosten worden verhaald bij initiatiefnemer. In principe worden er geen kosten bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten of bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen in rekening gebracht. Van dit beleidsuitgangspunt kan afgeweken worden indien er sprake is van investeringen die nadrukkelijk toe te rekenen zijn aan een ontwikkeling (zoals Leisuregebied Binnentuin).

5. Financieel instrumentarium

5.1. Inleiding

Naast de besproken juridische instrumenten zijn er ook belangrijke financiële instrumenten die ten dienste staan aan het gemeentelijke grondbeleid. Er zal worden ingegaan op grondexploitatie, grondprijzen & grondprijsmethoden, tussentijds winst en verlies nemen, risicomanagement en weerstandsvermogen.

5.2. Grondexploitaties

Het centrale financiële instrument van actief traditioneel grondbeleid is – voor de gemeente – de grondexploitatie. In deze begroting worden de geraamde kosten en opbrengsten van grondontwikkeling opgenomen en uitgezet in de tijd. Het proces is echter uitgebreider. Immers, na verkoop van de bouwrijpe grond gaat een bouwer of projectontwikkelaar aan de slag met bouwen. Na oplevering van de bouw kan het gebouw worden verkocht of verhuurd aan de eindgebruiker. Na het inrichten van de openbare ruimte begint het gebruik en beheer ervan.

Een grondexploitatiebegroting bevat een uitgewerkt kosten- en opbrengstenoverzicht van alle onderdelen van het project, ingedeeld in de onderdelen:

- Verwerving
- Tijdelijk beheer
- Bouwrijp maken
- Gronduitgifte
- Woonrijp maken
- Overige kosten en opbrengsten (w.o. subsidies en bijdragen)
- Rente en kosten- en opbrengstenstijging

5.3. Grondprijs(methoden)

De hoogte van de grondprijzen is een belangrijk aspect binnen een nota grondbeleid. De leidraad wat betreft grondprijzen is dat deze altijd marktconform zijn. Om deze prijzen te bepalen bestaan meerdere methoden:

- Comparatieve methode. Bij deze methode wordt de grondprijs berekend door te vergelijken met gerealiseerde grondprijzen op vergelijkbare locaties. De daadwerkelijke vergelijkbaarheid is daarbij belangrijk. Specifieke locatiekenmerken hebben gevolgen voor de grondprijs, reden waarom vaak correcties dienen te worden toegepast.
- Residuele waardemethode. Bij deze methode wordt het uitgangspunt genomen in de VON-waarde van het te realiseren vastgoed. Daarop worden de stichtingskosten die gemoeid zijn met het realiseren van het betreffende vastgoed in mindering gebracht, waarna (als residu) de grondwaarde resteert.
- Grondquotes. Deze methode is in feite de afgeleide van een groot aantal residuele grondwaardeberekeningen. Daaruit is voor elk woningtype een vuistregel gedistilleerd om eenvoudig vast te stellen welk percentage van de VON-prijs is te beschouwen als grondkosten. Het nadeel ten opzichte van de residuele waardemethode is dat het statisch is, de dynamiek van de markt is er niet in verwerkt. Het voordeel is dat het een hard percentage is, terwijl bij de residuele methode discussie kan ontstaan over de hoogte van de aangenomen

stichtingskosten. Dat de grondquote een percentage is van de VON-prijs heeft ook tot voordeel dat de grondquotes in een veranderende markt niet direct aangepast hoeven te worden. De grondwaarde zakt en stijgt relatief gezien immers even sterk als de VON-prijzen.

- Vaste grondprijs. Bij sociale woningbouw en gronduitgifte voor niet-commerciële maatschappelijke doeleinden wordt een vaste grondprijs (per woning of m²) gehanteerd. Deze grondprijs ligt in het algemeen lager dan de marktwaarde bij andere functies.

Het college stelt jaarlijks de grondprijzen vast. In bijzondere situaties, of situaties waarin niet is voorzien, kan het college daarvan afwijken.

Beleidspunt 5: Het college stelt jaarlijks de grondprijzen vast. In bijzondere situaties, of situaties waarin niet is voorzien, kan het college daarvan afwijken.

5.4. Tussentijds winstnemen

Als de gemeente met een actief grondbeleid zelf de grond tot ontwikkeling brengt en de grondexploitatie voert, komt de eventuele winst ten goede aan de gemeente. Deze winst mag niet tot het einde worden "opgespaard" binnen een grondexploitatie. In de notitie Grondexploitaties, opgesteld door het BBV in 2016, wordt gesteld dat gemeenten winst uit hun grondexploitaties moeten nemen op het moment dat er voldoende zekerheid is. Hoewel het verantwoorden van tussentijdse winst met voorzichtigheid moet worden gedaan, ziet de commissie BBV dit wel als een verplichting. Dit moet worden gedaan door middel van de Percentage of completion (Poc) methode. Hierbij wordt de tussentijdse winst bepaald op basis van de voortgang van het project.

Wanneer voor een in exploitatie te nemen, dan wel reeds in exploitatie genomen complex een verlies wordt voorzien, wordt na besluitvorming door het college direct een voorziening getroffen (voorzichtigheidsprincipe). Het treffen van een afboeking of een voorziening gebeurt bij een geprognosticeerd verlies direct ter grootte van dit volledige verlies. Als sprake is van een voorziening ingericht ter bestrijding van de (verwachte) tekorten in grondexploitaties, dan moet die worden gepresenteerd als een waardecorrectie op de post Bouwgrond in exploitatie. Deze wijze van verantwoording is naar analogie van de voorziening voor dubieuze debiteuren.

5.5. Risicomanagement en weerstandsvermogen

Een van de belangrijke hoofdstukken die gemeenten volgens het BBV mee te dienen nemen in hun begrotingen en jaarstukken is een paragraaf over risicobeheersing en weerstandsvermogen. Hierin moet de weerstandscapaciteit van de grondexploitaties aangetoond worden. Om hieraan te kunnen voldoen zal de gemeente regelmatig een risico-inventarisatie moeten uitvoeren.

Beleidspunt 6: Om de weerstandcapaciteit tijdig te bepalen zal eens per jaar een risico-inventarisatie worden uitgevoerd.

6. Beleidspunten

Ofschoon het grondbeleid in het algemeen dienend is ten opzichte van andere beleidsvelden, bevat deze Nota Grondbeleid toch enkele specifieke beleidspunten die kaders vormen voor de wijze waarop de instrumenten van het grondbeleid worden ingezet.

Met het vaststellen van de Nota Grondbeleid worden impliciet onderstaande beleidspunten vastgesteld. Hiermee geeft de raad kaders aan het college waarbinnen de grondbeleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Beleidspunt 1: De gemeente Rucphen zal situationeel grondbeleid inzetten om haar ruimtelijke doelen te bereiken. Voor iedere gewenste ontwikkeling wordt de keuze gemaakt of en op welke wijze grondbeleidsinstrumenten worden ingezet.

Beleidspunt 2: Er wordt jaarlijks (met ingang van 2020) een ontwikkelbudget beschikbaar gesteld van € 75.000,--. De kosten worden geactiveerd binnen de algemene dienst. Kosten die niet aan een exploitatie kunnen worden toegerekend worden ten laste van de algemene dienst afgeschreven. Restantkredieten worden niet overgebracht naar het volgende jaar

Beleidspunt 3: Voor omvangrijke projecten (strategische aankopen vanaf 2 miljoen euro) zal de gemeente een verwervingsplan opstellen. Hierin wordt in ieder geval het doel, de wijze van organisatie, fasering en planning en benodigde middelen benoemd.

Beleidspunt 4: De plankosten en planeigen kosten worden verhaald bij initiatiefnemer. In principe worden er geen kosten bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse kosten of bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen in rekening gebracht. Van dit beleidsuitgangspunt kan afgeweken worden indien er sprake is van investeringen die nadrukkelijk toe te rekenen zijn aan een ontwikkeling (zoals Leisuregebied Binnentuin).

Beleidspunt 5: Het college stelt jaarlijks de grondprijzen vast. In bijzondere situaties, of situaties waarin niet is voorzien, kan het college daarvan afwijken.

Beleidspunt 6: Om de weerstandcapaciteit tijdig te bepalen zal eens per jaar een risico-inventarisatie worden uitgevoerd.

Bijlage 1: Landelijke wet- en regelgeving

Mededeling Staatssteun

Op 19 mei 2016 trad een nieuwe mededeling van de Europese Commissie over staatssteun in werking. Daarmee is de eerdere mededeling over staatssteun bij verkoop van woningen en gebouwen ingetrokken. Op basis van die eerdere mededeling konden overheden 'staatssteunproof' handelen bij transacties van onroerend goed wanneer er gehandeld werd op basis van een openbare biedprocedure of op basis van een vooraf verrichte taxatie van een onafhankelijke en deskundige taxateur.

De nieuwe mededeling houdt in dat de overheid dient te handelen volgens het 'Market Economy Investors' (MEO) principe. Dit houdt in dat een overheid zich moet afvragen of een particuliere investeerder een vergelijkbare investering zou doen onder normale markteconomische voorwaarden. Dat een overheidsorganisatie handelt volgens MEO kan worden vastgesteld door allereerst te onderzoeken of gegevens van vergelijkbare transacties aanwezig zijn. Zijn deze niet voorhanden dan kan het handelen door andere waarderingmethoden worden vastgesteld (een benchmark of anders een andere vorm van waardering).

Vpb voor gemeenten

Overheidsondernemingen zijn per 1 januari 2016, in beginsel, belastingplichtig geworden voor de vennootschapsbelasting. Met de invoering van de wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen geeft de Nederlandse overheid gehoor aan een verzoek van de Europese Commissie om de vennootschapsbelastingpositie van overheidsondernemingen te herzien. Deze herziening heeft beoogt een gelijk speelveld te creëren tussen private partijen en overheid ten aanzien van vennootschapsbelasting. Uit de invoering van deze wet vloeien geen specifieke kaders voor het grondbeleid van de gemeente Rucphen voort. Uiteraard streeft de gemeente fiscale optimalisatie na.

Wijzigingen in BBV

De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV bevat de regelgeving daarvoor. In het BBV is opgenomen dat er een commissie voor het BBV is die de taak heeft om zorg te dragen voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het BBV. Dit doet zij onder meer door het beantwoorden van praktijkvragen en het uitbrengen van richtinggevende notities. In maart 2016 heeft de commissie een nieuwe notitie Grondexploitaties gepubliceerd en een notitie Faciliterend grondbeleid. Deze notities bevatten stellige uitspraken en aanbevelingen op het gebied van grondbeleid en grondexploitaties. De notities zijn in samenhang met de aanpassing van het BBV per 1 januari 2016 opgesteld. De gemeente Rucphen geeft gevolg aan deze notities.

Aanbestedingswet

Op 1 november 2012 is de nieuwe aanbestedingswet in werking getreden. In de wet staan regels voor verschillende overheden, waaronder gemeenten, over hoe zij moeten aanbesteden. Bij aanbesteden wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen opdrachten, te weten werken, leveringen en diensten. De wet is opgesteld aan de hand van vier verschillende regels:

- Non-discriminatie: overheden mogen geen onderscheid naar nationaliteit maken
- Gelijke behandeling: overheden moeten ondernemers op dezelfde manier behandelen en van dezelfde informatie voorzien.
- Transparantie: alle informatie betreffende het aanbestedingsproces moet vooraf duidelijk zijn voor iedereen.
- Proportionaliteit: Dit houdt in dat een aanbestedende dienst moet aanbesteden op een manier die in een redelijke verhouding staan tot de opdracht die aanbesteed wordt.

De laatste regel, proportionaliteit, kan gevolgen hebben voor het grondbeleid van de gemeente. In de gids proportionaliteit wordt genoemd rond welke bedragen welke aanbestedingsprocedures gangbaar zijn (1 op 1, meervoudig onderhands, nationaal openbaar of Europees).

Bijlage 2: Omgevingswet en Aanvullingswet grondeigendom

In 2015 is de Omgevingswet door de Tweede Kamer aanvaard. De inwerkingtreding wordt per 1 januari 2021 verwacht. Wanneer dit werkelijkheid wordt, valt de toepassing van de Omgevingswet – en in ieder geval de anticipatie daarop – binnen de periode van 2019 tot 2030 dat deze Nota Grond- en Vastgoedbeleid van kracht is.

De Omgevingswet integreert 26 wetten op het gebied van de fysieke omgeving in één wet. De Omgevingswet heeft betrekking op de gehele fysieke omgeving en zal het nieuwe wettelijk kader vormen voor onderwerpen als bodem, geluid, lucht, milieu, waterbeheer, ruimtelijke ordening, monumentenzorg en natuur. Daarnaast zijn er vier Algemene Maatregelen van Bestuur (in plaats van 117) opgesteld en circa tien ministeriële regelingen (in plaats van 120). De stelselherziening Omgevingswet kent vier doelstellingen:

1. Bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving.
2. Vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving.
3. Vergroten van inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak van het Omgevingsrecht.
4. Versnellen van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.

Belangrijke instrumenten voor gemeenten onder de Omgevingswet worden de Omgevingsvisie, het omgevingsplan en het projectbesluit. Een van de bouwstenen voor de nieuwe Omgevingsvisie is het grondbeleid.

De wet gaat uit van een omgevingsplan waarin op gemeentelijke niveau de bindende regels op het vlak van de fysieke leefomgeving worden vastgelegd. Daaronder vallen ook bestemmingen en bestemmingsregels zoals deze nu in bestemmingsplannen worden opgenomen. Het gaat dan niet om bestemmen op zichzelf, maar om bredere afwegingen. In dat verband wordt er gesproken van het (op evenwichtige wijze) toedelen van functies aan locaties.

De Omgevingswet biedt betere mogelijkheden om globaal functies aan locaties toe te delen en (onder andere daarmee) ook om uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling te faciliteren. Dat uit zich bijvoorbeeld in de volgende wijzigingen ten opzichte van de Wro:

- Een actualisatieplicht na 10 jaar van het omgevingsplan, zoals onder de Wro verplicht is met bestemmingsplannen, is niet meer aan de orde. De plicht om aan te tonen dat nieuwe functies binnen tien jaar gerealiseerd worden vervalt. Dat hoeft alleen nog als in het omgevingsplan aan een locatie een nieuwe functie wordt toegekend die afwijkt van de bestaande gerealiseerde functie. Op deze manier kunnen ook functies worden toegekend waarvan onzeker is of en wanneer ze worden gerealiseerd;
- Het onderzoek naar de haalbaarheid van functies hoeft niet bij het vaststellen van wijzigingen van het omgevingsplan te worden gedaan, maar mag worden doorgeschoven naar de concrete aanvraag voor een omgevingsvergunning. Globaal 'bestemmen' is daarmee makkelijker dan onder de Wro en daardoor ontstaan er meer mogelijkheden om, via uitnodigingsplanologie, de breedte van allerlei organisch gewenste ontwikkelingen in het omgevingsplan op te nemen.

Voor het grondbeleid houdt de aanvaarde Omgevingswet geen wezenlijke veranderingen in het instrumentarium in. Het is echter van groot belang om in het omgevingsplan regels op te nemen voor het kostenverhaal. Dit geldt dan met name voor de bovenwijkse kosten en bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Bovenplanse verevening is niet meer mogelijk onder de Omgevingswet.

De te verhalen kosten worden onder de Omgevingswet niet meer op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden bepaald, maar verdeeld en in rekening gebracht naar rato van de opbrengsten van een activiteiten of naar mate van het profijt

dat de werken, werkzaamheden en maatregelen voor een activiteit hebben. Als geen overeenkomst is gesloten, verhaalt de gemeente de kosten door een kostenverhaalsbeschikking af te geven.

Volgens de concepttekst zal wel een wezenlijke wijziging bestaan uit het feit dat het verboden is om te beginnen met een aangewezen activiteit, zolang de initiatiefnemer daarvan de verschuldigde geldsom niet heeft betaald, tenzij in de beschikking voorschriften worden opgenomen over het stellen van aanvullende zekerheden voor betaling van de geldsom.

Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom (de Aanvullingswet) aan de Tweede Kamer aangeboden. Het Kabinet beoogt met deze Aanvullingswet de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), de Onteigeningswet (Ow) en de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) op te nemen in de Omgevingswet. Deze drie wetten worden daarmee veranderd en gemoderniseerd. Ook worden enkele wijzigingen doorgevoerd in de reeds in de Omgevingswet opgenomen kostenverhaalsregeling. Het kostenverhaal kan nog steeds via zowel de privaatrechtelijke als publiekrechtelijke weg worden geregeld.

Omgevingswet, Aanvullingswet grondeigendom en Grondbeleid

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

Omgevingswet

Nadeelcompensatie

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

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

Aanvullingswet grondeigendom

In februari 2019 is het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom (voetnoot 1) aan de Tweede kamer aangeboden. Het is onbekend of deze wet conform de voorgestelde tekst ook daadwerkelijk door de Eerste en Tweede Kamer zal worden vastgesteld, of dat de wet, bijvoorbeeld vanwege amendementen, gewijzigd zal worden vastgesteld. In het navolgende wordt uitgegaan van vaststelling volgens voorstel. De Aanvullingswet brengt dan een aantal wijzigingen met zich ten aanzien van de huidige regels m.b.t. het grondbeleid.

Voorkeursrecht

¹ Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over de onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), TK, 2018-2019, 35133, nr. 3

De uitgangspunten van de gewijzigde regeling zijn:

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

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

- De bevoegdheid tot intrekking van de voorkeursrechtbeschikking wordt toegekend aan het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, dus op gemeentelijk niveau aan de gemeenteraad (en niet aan het college van burgemeester en wethouders) en op provinciaal niveau aan provinciale staten (en niet aan gedeputeerde staten). De bevoegdheid kan worden gemandateerd.
- Door de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet, ontstaan er nieuwe instrumenten in het omgevingsrecht en wijzigen de grondslagen voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Er is gekozen voor die kerninstrumenten die zo dicht mogelijk blijven bij de oude grondslagen voor vestiging van een voorkeursrecht, namelijk de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan.
- De voorrangregeling voor provinciale- en nationale voorkeursrechten is aangevuld met een regeling die bepaalt dat een gemeentelijk voorkeursrecht niet als gevolg van een door gedeputeerde staten gevestigd voorkeursrecht komt te vervallen, maar buiten toepassing blijft gedurende de geldingsduur van het voorkeursrecht van gedeputeerde staten.
- De regels voor bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking worden beter afgestemd op de Awb. Bekendmaking vindt plaats door toezending aan de vervreemder, mededeling gaat via publicatie. Het ingaan van het voorkeursrecht wordt gekoppeld aan het moment van registratie van de beschikking in de openbare registers.
- Alle voorkeursrechtbeschikkingen worden ingeschreven in de openbare registers. De inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister komt daarmee te vervallen.
- De regeling die vereist dat het bestuursorgaan van de intrekking en het verval van het voorkeursrecht mededeling doet aan de eigenaren en de beperkt gerechtigden is uitgebreid met een verplichting om mededeling te doen van de vernietiging van de voorkeursrechtbeschikking.
- Wanneer een vervreemder zijn onroerende zaak wenst te vervreemden en hij deze aanbiedt aan het orgaan dat kan handelen namens de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan een voorkeursrecht is gevestigd, maar deze de onroerende zaak niet wenst te verwerven, vervalt het voorkeursrecht op de aangeboden onroerende zaak van rechtswege, mits het voorkeursrecht al vijf jaar is gebaseerd op een omgevingsplan waarin de betrokken functie aan de locatie is toegedeeld.
- De termijn waarbinnen, na het verval of de intrekking van een voorkeursrecht, niet een nieuwe voorkeursrechtbeschikking kan worden gegeven, wordt drie jaar in plaats van twee jaar.
- In uitzondering op de hoofdregel, dat de onroerende zaak ter verkrijging moet worden aangeboden aan het bevoegde orgaan van de publiekrechtelijke rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht is gevestigd, worden overeenkomsten toegestaan, die leiden tot vervreemding aan een derde en het verwezenlijken van de nieuwe functie door die derde, in overeenstemming met de wijze zoals die bij of op grond van het omgevingsplan is voorzien. De criteria waaraan moet worden voldaan, hebben een vergelijkbare strekking als de criteria die worden gesteld aan een zelfrealisatieverweer bij onteigening.

- De mogelijkheid bestaat om in bepaalde gevallen een schadevergoeding te vorderen. Het recht op schadevergoeding bestaat als aan de hieronder genoemde vereisten is voldaan:
 - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd,
 - waarbij de functie waarvoor het voorkeursrecht is gevestigd, niet tot uitvoering is gebracht, en
 - een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, waarin aan de locatie een functie wordt toegedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht verhinderd zou hebben, omdat de nieuwe functie toch een agrarische functie is of omdat het gebruik niet meer strijdig is met de nieuwe functie.
- Daarnaast bestaat er ook aanspraak op schadevergoeding in de volgende situaties:
 - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl sprake was van een voorkeursrecht voor een niet-agrarische functie die nog niet in een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan de locatie was toegedacht of toegedeeld en het bestuursorgaan heeft niet tijdig een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan met die functie vastgesteld,
 - er heeft een vervreemding plaatsgevonden aan de rechtspersoon op naam waarvan het voorkeursrecht was gevestigd, terwijl een kortdurend voorkeursrecht was gevestigd door het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten en de gemeenteraad of provinciale staten heeft niet binnen drie maanden een voorkeursrecht gevestigd. Het recht op schadevergoeding is geregeld in hoofdstuk 15 van de Omgevingswet. De schadevergoeding kan worden gevorderd bij de burgerlijke rechter.

Onteigening

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

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

In onderstaand een overzicht van de huidige en nieuwe regeling.

	Huidige regeling (Onteigeningswet)	Voorgestelde regeling (Omgevingswet)
0	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig	Redelijke pogingen tot minnelijke verwerving lukken niet of niet tijdig
1	Verzoek (door bestuursorgaan aan de Kroon)	
2	Besluit (door de Kroon) <i>Belanghebbenden kunnen bij de Kroon een zienswijze naar voren brengen</i>	Besluit (door het bestuursorgaan) <i>Belanghebbenden kunnen bij het bestuursorgaan een zienswijze naar voren brengen</i>
3		Verzoek aan de bestuursrechter om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een bedenking indienen</i>
4		De bestuursrechter bekrachtigt de onteigeningsbeschikking <i>Belanghebbenden kunnen bij de Raad van State hoger beroep instellen tegen de bekrachtiging</i>
5	Dagvaarding voor de burgerlijke rechter om de onteigening uit te horen spreken en de schadeloosstelling te horen bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>	Verzoek aan de burgerlijke rechter om de schadeloosstelling te bepalen <i>Belanghebbenden kunnen bij de rechtbank een verweerschrift indienen</i>
6a	De burgerlijke rechter stelt het voorschot op de schadeloosstelling vast (op 90% van het aanbod)	De burgerlijke rechter stelt de voorlopige schadeloosstelling vast (op 100% van het aanbod)
6b	De burgerlijke rechter spreekt de onteigening uit <i>Belanghebbenden kunnen verzoeken de rechtmatigheid van de onteigening te toetsen Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de onteigening</i>	
7	Inschrijving van het vonnis waarbij de onteigening is uitgesproken in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving: (1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk (2) planologisch besluit is onherroepelijk (3) voorschot is vastgesteld en betaald</i>	Inschrijving van een door de notaris op te maken onteigeningsakte in de openbare registers (waardoor de eigendom overgaat) <i>Voorwaarden voor de inschrijving: (1) onteigeningsbesluit is onherroepelijk (2) planologisch besluit is onherroepelijk (3) voorlopige schadeloosstelling is vastgesteld en betaald</i>
8	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>	De burgerlijke rechter stelt de definitieve schadeloosstelling vast <i>Belanghebbenden kunnen bij de Hoge Raad beroep in cassatie instellen tegen de schadeloosstelling</i>

De nieuwe regeling heeft, samengevat, de volgende wijzigingen t.o.v. de Onteigeningswet:

- Er wordt een scheiding aangebracht tussen de onteigeningsprocedure en de schadeloosstellingsprocedure. Beide procedures worden afzonderlijk van elkaar doorlopen.
- De mogelijkheid om zakelijke rechten afzonderlijk te onteigenen komt te vervallen.
- Onteigening vindt niet langer plaats op grond van een koninklijk besluit maar op grond van een onteigeningsbeschikking genomen door het bestuursorgaan dat het aangaat.
- De onteigeningscriteria worden wettelijk vastgelegd.
- Het onderscheid in onteigeningstitels verdwijnt, alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dezelfde procedure.
- De bestuursrechter zal bij alle onteigeningen betrokken zijn. Het bevoegd gezag zal de bestuursrechter verzoeken om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen.
- De verkrijging van de onroerende zaak vindt plaats door de inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers. Deze akte kan worden opgemaakt nadat aan een aantal wettelijke voorwaarden is voldaan. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit.
- De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure, en niet langer als vordering in een dagvaardingsprocedure.
- De rechtbank stelt niet langer het voorschot op de schadeloosstelling vast op negentig procent, maar kent een voorlopige schadeloosstelling toe die in beginsel gelijk is aan het aanbod.
- De bezwaarschriftenprocedure bij het deskundigenbericht komt te vervallen. In plaats daarvan zenden de deskundigen een concept van het deskundigenbericht toe aan de belanghebbenden en de verzoeker en wordt aan hen de gelegenheid gegeven voor het maken van opmerkingen en het doen van verzoeken.
- De wijze om beroep in cassatie in te stellen wordt gewijzigd. In de nieuwe regeling wordt aangesloten bij de reguliere termijnen en procedures van een verzoekprocedure.
- Overbodige regelingen zijn geschrapt, de regeling is gemoderniseerd en de leesbaarheid is verbeterd.

Landinrichting

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

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

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

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

Kavelruil

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

De doelstellingen van de regeling voor kavelruil zijn:

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

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

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

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

Kostenverhaal

Voor de nieuwe regeling voor kostenverhaal gelden de navolgende uitgangspunten:

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

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

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