

NOTA GRONDBELEID GEMEENTE VENRAY 2011



Colofon:

Tekst:

Voorwoord: Jan Loonen

Richard Oerlemans

Lieke van Blijkshof

Ingrid van Cleef

Margo van Bergen

Foto's:

Johan Roerink

NL.IMRO.0984.STV11001

Voorwoord

Voor u ligt de herziene nota grondbeleid van de gemeente Venray. Bij een eerste lezing lijkt zo'n nota vaak te gaan om veel achtergronden van beleid en strategie en gaat het ook vaak om moeilijk te doorgronden beleidskeuzes. Het betreft vaak onderwerpen die zich niet gemakkelijk laten opnemen en direct beklijven bij de lezer.

Grondbeleid wordt omschreven als 'het op zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik, dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit in overeenstemming is met de door de gemeente gewenste doelen'.

Daarmee is deze nota van groot belang voor het reilen en zeilen van de gemeente. Niet alleen wordt hiermee in directe zin richting gegeven aan de keuze hoe ontwikkelingen in de gemeente tegemoet te treden en welke rol je als gemeente daarin wil spelen, maar ook is het een blik op de toekomst. De uitgangspunten die in deze nota staan, geven aan op welke manier we richting willen geven aan de kansen die er voor onze mooie gemeente zijn.

Deze nota is opgesplitst in twee delen. In het eerste deel wordt vooral in algemene zin beschreven welke instrumenten er zijn om een goed grondbeleid vorm en inhoud te geven. Dit betreft vooral achtergrondinformatie die nodig is om in het tweede, meer specifiek op Venray gerichte, deel de gemaakte keuze te verantwoorden. De opzet van het Venrayse deel is om vanuit de strategische visie, die al eerder is vastgesteld, te komen tot lokale, op Venray gerichte beleidskeuzes. Dit alles met als doel om op een verantwoorde manier als lokale overheid ontwikkelingen in Venray mogelijk te maken. De samenhang met andere beleidsvelden is daarbij van groot belang.

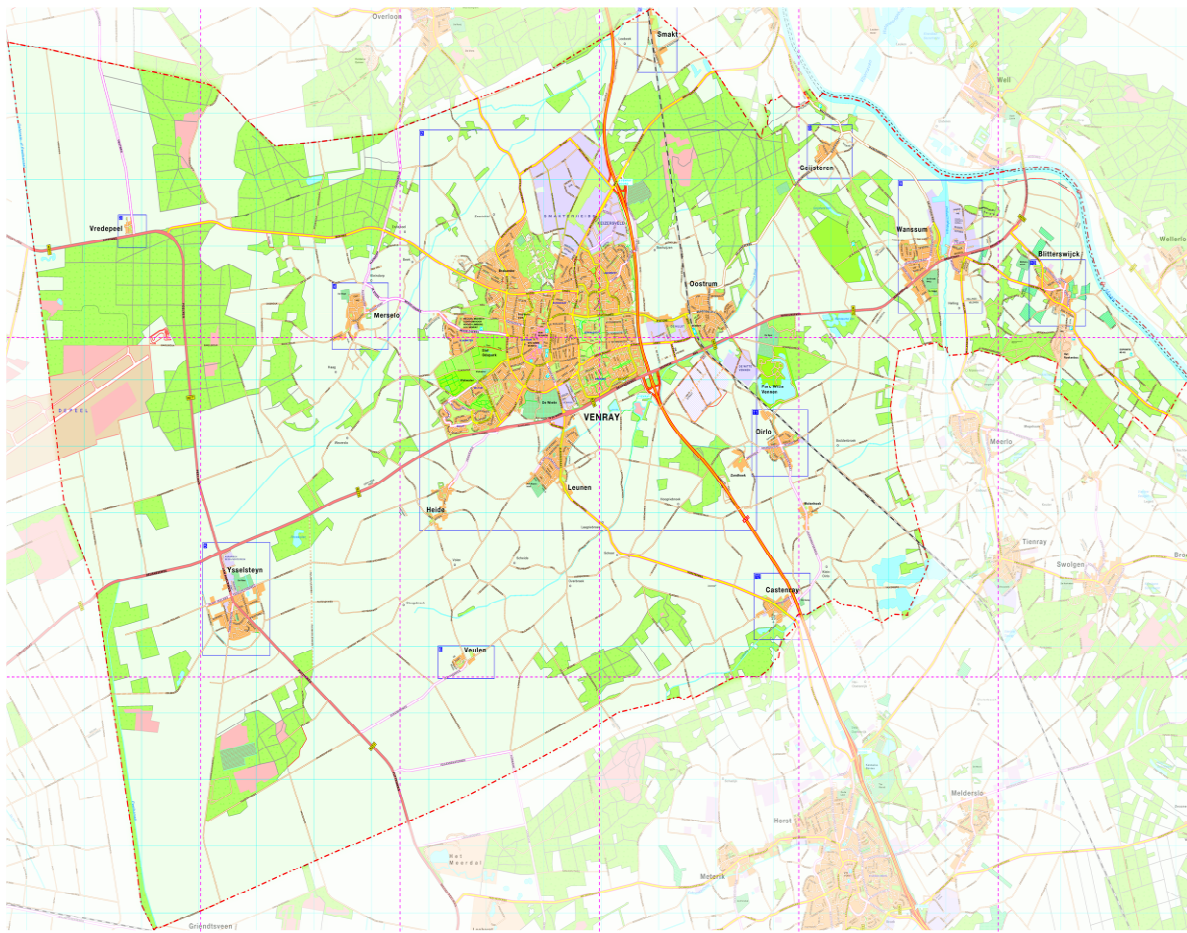
In deze nota maken we de keuze om voor de komende jaren Venray mee te laten ontwikkelen in de moderne tijd zonder de ogen te sluiten voor de uitdagingen die daarmee gepaard gaan. Kansen oppakken; maar niet ten koste van alles. Risico's: maar die wel in kaart gebracht en beheersbaar zijn.

Dat is de basis voor de toekomst en deze nota geeft ons, als gemeente het kader en uitgangspunten om deze met vertrouwen tegemoet te zien.

Tot slot wil ik eenieder die meegewerkt heeft aan het opstellen van deze nota danken voor de geleverde inzet.

Jan Loonen
Wethouder Grondzaken.

ALGEMEEN DEEL
NOTA GRONDBELEID GEMEENTE VENRAY
2011



1	Grondbeleid algemeen.....	7
1.1	Waarom Grondbeleid?.....	7
1.2	Verschil grondbeleid en grondbedrijf.....	7
1.3	Relevante wetgeving	9
2	Typen grondbeleid	11
3	Instrumenten grondbeleid.....	13
3.1	Juridische instrumenten	13
3.1.1	Wet voorkeursrecht gemeenten	13
3.1.2	Onteigeningswet.....	14
3.1.3	Grondprijsbeleid	16
3.1.4	Grondexploitatiewet.....	18
4	Europese regelgeving en haar invloed	21
4.1	Aanbesteding.....	21
4.2	Staatssteun	23
4.3	Selectie marktpartijen inzake samenwerking en uitgifte	24

1 Grondbeleid algemeen

1.1 Waarom Grondbeleid?

Grondbeleid van een gemeente vormt het kader waarbinnen het ruimtelijk beleid, zowel ten aanzien van volkshuisvesting, economische ontwikkeling en openbare ruimte, als voor infrastructuur, recreatie en natuur op een transparante wijze vorm kan krijgen.

Het gaat daarbij om het verantwoord omgaan met de ruimte, het bouwen en ontwikkelen voor de toekomst. Financiën, opbrengst of verlies, vormen een onderdeel van het grondbeleid en spelen naast kwaliteit en verantwoord ruimtegebruik een belangrijke rol. Grondbeleid is als het ware een gereedschapskist met instrumenten en geen doel op zichzelf.

Naast het bevorderen van gewenste en het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is het gemeentelijk grondbeleid ook bedoeld om projecten die vanuit de markt niet of niet spontaan tot stand komen, te kunnen initiëren of stimuleren. Zo kunnen binnen een project onrendabele onderdelen zoals openbare voorzieningen en sociale woningbouw, worden gefinancierd door de rendabele onderdelen. Indien deze rol wordt opgepakt wordt veelal gebruik gemaakt van een gemeentelijk grondbedrijf.

Algemeen doel van het grondbeleid:

Het op zodanige wijze handhaven van bestaand grondgebruik, dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in dit grondgebruik, dat dit in overeenstemming is met de door de gemeente gewenste bestuurlijke doelen.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad in het grondbeleid is zowel kaderstellend als controlerend. Het grondbeleid is daartoe op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording een verplichte aparte paragraaf in de begroting en verantwoording.

Deze paragraaf dient een overzicht te geven van de lopende, af te ronden en toekomstige projecten, de vorm waarin zij worden uitgevoerd (al dan niet in samenwerking met private partijen), de financiële consequenties van de projecten en de prioritering. Ook moet het control en beheersinstrumentarium voor de raad worden aangegeven, zoals regels over tussentijdse winstnemingen op grondexploitaties.

Het is voor de raad dan ook belangrijk om een actuele nota grondbeleid te hebben. Het college van burgemeester en wethouders geeft uitvoering aan deze nota grondbeleid

1.2 Verschil grondbeleid en grondbedrijf

Zoals hierboven is aangegeven is grondbeleid een gemeentelijk instrument in de ruimtelijke ordening waarmee de gemeente gewenste ontwikkelingen kan bevorderen en ongewenste ontwikkelingen tegengaan en is grondbeleid geen doel op zichzelf.

Het grondbeleidinstrumentarium heeft traditioneel betrekking op een aantal velden:

- verwerving van ruwe grond
- uitgifte

- kostenverhaal
- beheer (tijdelijk beheer, permanent beheer erfpachtgronden)

Het grondbeleidinstrumentarium kan ingezet worden voor woningbouw, ontwikkeling bedrijventerreinen, realisatie maatschappelijke voorzieningen, aanleg openbare ruimte, natuurontwikkeling etc.

Indien vanuit het grondbeleid gekozen wordt om te opereren op de grondmarkt met behulp van een grondbedrijf zijn daarvoor de volgende instrumenten beschikbaar:

- inkoopbeleid ruwe grond
- inzet onteigeningswet
- het gebruik van de wet voorkeursrecht gemeenten
- gronduitgiftebeleid
- gronduitgifteprijsbeleid
- samenwerkingsverbanden

Wat is nu eigenlijk in het algemeen een grondbedrijf?

Het grondbedrijf is een organisatieonderdeel van de gemeente en voert een eigen financiële administratie en beschikt over een eigen risicoreserve. Het grondbedrijf kan alleen een administratief/financieel geheel zijn maar kan ook een functionele eenheid zijn (bijv. een team). De belangrijkste taak van een grondbedrijf is de productie van bouw- en woonrijpe grond en zorg dragen dat deze bouwrijpe grond op het juiste tijdstip op de markt is.

Om deze taak waar te kunnen maken heeft het grondbedrijf de verantwoordelijkheid voor de financieel economische aspecten van de ruimtelijke planning.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van een grondbedrijf bevinden zich op het kruispunt van de ruimtelijke ordening-, civieltechnische en de financieel economische disciplines en ondersteunen het volkshuisvesting- en economische beleid.

Ingeval het grondbedrijf een functionele eenheid is heeft het een zelfstandige taak in het grondbeleid.

De rol van het grondbedrijf valt in twee delen uiteen:

1. het grondbedrijf is één van de beleidsadviseurs van het politieke bestuur (bedrijfseconomische impact van de verschillende keuzes transparant maken);
2. het grondbedrijf moet trachten om binnen de vastgestelde beleidskaders als operationeel (financieel) opdrachtgever de financiële uitkomst te optimaliseren.

De organisatie waarbinnen een grondbedrijf opereert komt nagenoeg altijd neer op de volgende situatie:

1. er is een moeder; het concern gemeente (algemene dienst);
2. er is een dochter: een bedrijfseconomische entiteit met de naam grondbedrijf.

Overeenkomsten met een particulier bedrijf:

- er moet kostendekkend gehandeld worden;
- er is ondernemersrisico.

Verschillen met een particulier bedrijf:

- de doelstelling is ontleend aan een geheel van politieke randvoorwaarden dat we grondbeleid noemen;
- een daadwerkelijk faillissement is uitgesloten. Er is wel een artikel 12 procedure;
- er is een langjarig en kapitaalsintensief productieproces met veel onzekerheden;
- er is productie van openbare ruimte;
- er is een bijzondere invloed van andere overheden;
- er is een bijzondere en unieke combinatie tussen gronduitgifte en het publieke instrumentarium dat de gemeente ter beschikking staat; er is speciale wetgeving;
- er worden diverse marktsegmenten bediend.

Verschillen met de rest van de gemeente:

- bij de andere gemeentelijke organisatie eenheden overheerst het budgetmechanisme en niet het marktmechanisme;
- het grondbedrijf kent een veel sterkere marktoriëntatie;
- de organisatie van de informatievoorziening is anders. Er zijn bijvoorbeeld informatie-eisen vastgelegd: Besluit Begroting en Verantwoording (hierna nader omschreven);
- bij het grondbedrijf is er rentebijdrage over het geïnvesteerde vermogen; bij de rest van de gemeente wordt er over duurzame gebruiksgoederen nagenoeg altijd rente en afschrijving berekend;
- het grondbedrijf is doordrenkt met risicomanagement;
- er is bij het grondbedrijf veel aandacht voor de fiscale afwikkeling van transacties.

Conclusie: Met grondbeleid en grondbedrijf wordt niet hetzelfde bedoeld.

Het hebben van een grondbedrijf houdt in dat je als marktpartij op de grondmarkt opereert met alle financiële risico's van dien. Het grondbeleid heeft uiteraard ook betrekking op die situatie maar op nog veel meer.

1.3 Relevante wetgeving

Er is geen concrete wetgeving die aangeeft hoe een gemeente grondbeleid moet voeren. Er zijn wel verschillende wetten die van toepassing zijn op het grondbeleid.

We noemen hier de belangrijkste.

Gemeentewet (dualisme)

Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Dit vertaalt zich ook naar het grondbeleid; de raad stelt de kaders vast middels de nota grondbeleid en het college voert het beleid uit binnen de gestelde kaders en rapporteert daarover middels de paragraaf Grondbeleid in de begroting en de verantwoording. De raad controleert vervolgens in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de vastgestelde kaders heeft plaatsgevonden.

Wet ruimtelijke ordening

De ruimtelijke plannen die bepalen hoe Nederland er in de toekomst uit zal zien, vinden hun procedurele basis in de Wet ruimtelijke ordening. De belangrijkste planningsinstrumenten voor de gemeente zijn de structuurvisie en het bestemmingsplan.

Grondexploitatiewet

Onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening is de grondexploitatiewet: een instrument voor gemeenten om bij private ontwikkelingen:

- de gemeentelijke kosten te verhalen;
- bijdragen te vragen in bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen;
- locatie-eisen te stellen op het gebied van de inrichting van de openbare ruimte en de volkshuisvesting (woningbouwcategorieën).

Besluit Begroting en Verantwoording

Grondbeleid is sinds de invoering van het dualisme onderwerp van een, in het Besluit begroting en verantwoording (BBV) voorgeschreven verplichte, paragraaf in de begroting en verantwoording. Door in deze paragraaf concreet inzicht te bieden in de exploitaties in relatie tot het ruimtelijk beleid, de nog niet in exploitatie genomen gronden, de risico's in relatie tot het weerstandvermogen en de afweging per locatie tussen actief grondbeleid, publiekprivate samenwerking of kostenverhaal kan de transparantie aanzienlijk worden verbeterd.

Onteigeningswet

De onteigeningswet maakt het mogelijk dat een gemeente in bepaalde gevallen en onder voorwaarden en waarborgen grond en/of opstallen van een derde kan en mag onteigenen in het algemeen belang.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De gemeente kan door middel van het vestigen van een voorkeursrecht op gronden van derden een eerste recht van koop afdwingen. Dit betekent dat als de derde zijn grond wil verkopen, hij deze eerst aan de gemeente te koop moet aanbieden. Uiteraard gelden ook hier, net als bij de onteigeningswet de nodige voorwaarden en waarborgen ter bescherming van de eigenaar.

In hoofdstuk 2 worden de Grondexploitatiewet, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten nader beschreven.

Europese wetgeving

Staatssteun en aanbesteding

Europese regelgeving gaat steeds meer een stempel drukken op publiek- private samenwerkingsverbanden en opdrachtverstrekking. Met name het aanbestedingsrecht en regelgeving ten aanzien van staatssteun zijn voor de grondexploitatie van belang.

Gezien het belang en de omvang van deze materie is hier in deze nota een apart hoofdstuk, 4, aan gewijd, waarnaast in hoofdstuk 2.3 van het Venrays deel nader wordt ingegaan op de invloed van deze regelgeving op de selectie van marktpartijen.

2 Typen grondbeleid

Er zijn twee vormen van grondbeleid: actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Bij actief grondbeleid koopt de gemeente zelf grond aan en is zij actief betrokken bij de ontwikkeling van de grond. Daarna kan de gemeente de kavels verkopen.

Bij faciliterend of passief grondbeleid maakt de gemeente het mogelijk dat private partijen een gebied ontwikkelen. De gemeente beperkt zich hierbij voornamelijk tot het creëren van een ruimtelijke maatregel en het verhalen van haar kosten.

Er zijn ook vele tussenvormen mogelijk in de vorm van een publieke private samenwerking (verder te noemen PPS). Elk project kan of actief of faciliterend of middels een tussenvorm worden opgepakt.

Wanneer ga je voor actief?

In beginsel:

- Als de ontwikkeling past binnen het doel dat de gemeente nastreeft en na afweging van de kansen en de risico's;
- Als de verwachting is dat de markt de ontwikkeling niet op zal pakken en het een ontwikkeling betreft die ruimtelijk, maatschappelijk noodzakelijk is.

Voordelen van actief grondbeleid

Het voeren van een actieve grondpolitiek kent de volgende voordelen:

1. Een directe sturing van de uitvoering van het bestemmingsplan. Deze sturing heeft betrekking op het tempo van uitgifte, de gewenste bebouwing en de kwaliteit van de woonomgeving.
2. De beschikkingsmacht over de grond stelt de gemeente in staat haar publieke doelstellingen te realiseren, die niet via publiekrechtelijke regels en voorschriften kunnen worden gerealiseerd.
3. Alle door de gemeente gemaakte kosten kunnen worden doorberekend in de uitgifteprijs. Bovendien kunnen de uitgifteprijzen worden gedifferentieerd; bijvoorbeeld de vrije sector duurder maken en de sociale bouw goedkoper.
4. De mogelijkheid om de uitgifteprijs hoger vast te stellen dan de kostprijs, waardoor positieve bedrijfsresultaten kunnen ontstaan.

Nadelen van actief grondbeleid

Aan actieve grondpolitiek kleven ook nadelen:

1. Het verwervings- en uitgifte beleid kent aanzienlijke financiële risico's. Te vroege verwerving leidt tot grote renteverliezen, terwijl (te) late verwerving prijsopdrijving met zich mee kan brengen.
2. Een niet transparante vermenging van de rol van actieve speler in de grondmarkt en die van gebiedsregisseur kan leiden tot een ongewenste dubbelrol.
3. De waarde van het economisch goed "grond" kan sterk fluctueren en wordt tevens bepaald door de afzetmogelijkheden op de markt. Ook dit brengt financiële risico's met zich mee.

Het belangrijkste voordeel van passief grondbeleid is dat het risico bij de private partij(en) ligt en dus niet bij de gemeente. Het grootste nadeel is dat de gemeente niet alle kosten in rekening kan brengen en dat het moeilijker is om haar doelstellingen te realiseren. Dit nadeel is voor een groot deel opgeheven door de per 1 juli 2008 in werking getreden nieuwe Wet ruimtelijke ontwikkeling waarin een paragraaf over kostenverhaal is opgenomen, de zogenaamde grondexploitatiewet. In hoofdstuk 2 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

Zoals hierboven aangegeven zijn er diverse tussenvormen te onderscheiden.
In hoofdstuk 4 van dit deel passeren er een paar de revue.

3 Instrumenten grondbeleid

Inleiding

In hoofdstuk 1 hebben we gezien dat het grondbeleid een geheel van instrumenten is om doelen te bereiken rondom de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting etc.

Bij deze instrumenten maken we onderscheid tussen juridische instrumenten en financiële instrumenten.

Voorbeelden van juridische instrumenten zijn:

- inzet Onteigeningswet;
- het gebruik van Wet voorkeursrecht gemeenten;
- gronduitgiftebeleid;
- grondprijsuitgiftebeleid;
- de inzet van kostenverhaalsmogelijkheden;
- samenwerkingsverbanden.

Financiële instrumenten zijn veeleer ondersteunend bij de hantering van het instrument grondbedrijf. Voorbeelden zijn:

- administratieve organisatie;
- risicomanagement;
- informatievoorzieningen verantwoording en verslaglegging;
- omgaan met winstnemingen, winstafdracht en verlies;
- positionering reserve grondbedrijf.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de juridische instrumenten kort besproken.

Het gaat daarbij om een korte algemene beschrijving. Hoe we in Venray omgaan met de juridische instrumenten is te lezen in het Venrays deel: hoofdstukken 2 en 3. De financiële instrumenten worden besproken in hoofdstuk 4 van het Venrays deel.

3.1 Juridische instrumenten

3.1.1 Wet voorkeursrecht gemeenten

Sinds 1 januari 1985 beschikken de gemeenten over het instrument voorkeursrecht op onroerende zaken, opgenomen in de Wet voorkeursrecht gemeenten (verder te noemen: Wvg). Dit voorkeursrecht houdt in dat de gemeente recht van eerste koop heeft; eigenaren die hun in een dergelijk gebied gelegen onroerende zaak wensen te vervreemden moeten die onroerende zaak eerst aan de gemeente te koop aanbieden. Het initiatief van de transactie ligt dus in de eerste plaats bij de eigenaar die gaat vervreemden. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot vervreemding, kan de gemeente geen onroerende zaak via deze wet verwerven.

De inzet van het voorkeursrecht is niet zozeer gericht op een toename van het aantal gemeentelijke verwervingen als zodanig, maar gaat veel eerder om het bereiken van een slagvaardiger aankoopbeleid. Gedurende het planvormingsproces is het voorkeursrecht tevens een beschermingsinstrument voor een gemeente, waardoor ongewenste verkopen kunnen worden tegengegaan. Tevens heeft het voorkeursrecht een prijsdempend effect.

Vaak wordt geprobeerd onder het voorkeursrecht uit te komen door niet de juridische eigendom, maar wel de economische eigendom over te dragen aan een projectontwikkelaar. De Wvg biedt de gemeente dan de mogelijkheid nietigheid van de overeenkomst in te roepen indien deze handeling de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de voorkeurspositie van de gemeente.

Wijzigingen Wvg

Via de op 1 juli 2008 in werking getreden Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening is de Wvg gewijzigd. De vestigingsgrondslagen zijn aan de nieuwe planvormen uit de Wet ruimtelijke ordening, zoals het projectbesluit, aangepast en ook vereenvoudigd.

Tevens is het provinciaal- en rijksvoorkeursrecht geïntroduceerd. De provincie en het Rijk kunnen nu op basis van een inpassingsplan en een projectbesluit een voorkeursrecht vestigen.

Per 1 juli 2010 zijn verdere belangrijke verbeteringen van de wet en een nieuw Besluit voorkeursrecht gemeenten in werking getreden. Onder meer zijn de aanbestedingsprocedure en rechterlijke procedures verder vereenvoudigd. Dit leidt tot snellere procedures en meer procesregie voor de rechter. De ontheffingbevoegdheid van Gedeputeerde Staten is vervangen door een ontheffingsbevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders. Dit sluit beter aan bij de praktijk. De vernieuwde regeling van bekendmaking en inwerkingtreding van voorkeursrechten die ook onderdeel uitmaakt van de wetwijziging treedt later in werking.

In hoofdstuk 2 van het Venrays deel wordt nader ingegaan op de inzet van dit instrument door de gemeente Venray.

3.1.2 Onteigeningswet

Binnen het gemeentelijk grondbeleid is onteigening een van de instrumenten om een actieve grondpolitiek te kunnen voeren en tevens het zwaarste middel om het eigendomsrecht te verwerven. Onteigening betekent dat de eigenaar gedwongen wordt de eigendom over te dragen aan de gemeente. Dit kan zich voordoen indien minnelijke verwerving niet mogelijk is. Het instrument van onteigening kan als stok achter de deur worden ingezet als de gemeente een grondpositie moet innemen om haar rol te kunnen vervullen. Het is een drukmiddel vanuit de gemeente dat in de praktijk vaak uiteindelijk toch tot minnelijke verwerving leidt. Overigens kan onteigening alleen in het algemeen belang en bij volledige schadeloosstelling. Onteigening heeft tevens tot gevolg dat alle bezwarende titels van het onteigende af zijn.

In de Onteigeningswet zijn verschillende gronden voor onteigening opgenomen.

Vóór 1 juli 2008 waren de meest voorkomende onteigeningsgronden voor de gemeente:

- onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bestemmingsplan, de zogenaamde bestemmingsplanonteigening (zie hierna);
- onteigening ten behoeve van de uitvoering van een bouwplan, de zogenaamde bouwplanonteigening (wanneer niet kon worden gewacht op een nieuw bestemmingsplan, kon in principe voor een bouwplan als onteigeningsgrondslag worden gekozen).

Bestemmingsplanonteigening.

In beginsel kan pas tot een bestemmingsplanonteigening worden besloten, nadat het plan rechtskracht gekregen heeft. De onteigeningsprocedure bestaat uit een administratieve procedure

(eindigend in een door de Kroon te nemen besluit tot onteigening) en een gerechtelijke procedure waarin een zelfstandige toets naar de onteigeningscriteria plaatsvindt en de hoogte van de schadeloosstelling wordt vastgesteld.

In de praktijk bestaat de noodzaak dat veel eerder over de benodigde gronden moet kunnen worden beschikt. Om hieraan tegemoet te komen, staat de Kroon toe dat vooruitlopend op het onherroepelijk worden van een bestemmingsplan, met de onteigeningsprocedure wordt gestart. Hiertoe behoort wel de ontbindende voorwaarde dat de onteigening vervalt als het bestemmingsplan niet wordt goedgekeurd, alsmede de opschortende voorwaarde dat pas een dagvaarding voor de gerechtelijke procedure wordt uitgebracht als het bestemmingsplan onherroepelijk is. Deze laatste voorwaarde geldt niet (meer) in alle gevallen.

Bij de beoordeling van het verzoekbesluit tot onteigening hanteert de Kroon de volgende criteria:

- minnelijk overleg: voor de tervisielegging van het onteigeningsplan moet met de onderhandelingen zijn aangevangen en ten tijde van het verzoekbesluit moet voldoende aannemelijk zijn dat de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden;
- het belang van de ruimtelijke ordening en/of volkshuisvesting: de onteigening moet ten dienste staan aan deze belangen en het bestemmingsplan moet dit inzichtelijk maken;
- het publiek belang: de onteigening mag niet ten dienste staan van uitsluitend private belangen;
- de noodzaak: in het geval de te onteigenen partij bereid en in staat is de bestemming zelf te realiseren, wordt niet aan dit criterium voldaan. Dit criterium is met name van belang in het geval bijvoorbeeld projectontwikkelaars eigenaar zijn van gronden in het bestemmingsplan;
- de urgentie: aannemelijk moet zijn dat met het werk waartoe wordt onteigend, binnen vijf jaar na het Koninklijk Besluit een aanvang wordt genomen.

Om een onteigening te kunnen starten moet tevens sprake zijn van een afwijkend gebruik. Wanneer het gebruik van de grond en de opstallen al volledig in overeenstemming is met de bestemming kan een onteigening voor de uitvoering van die bestemming geen doorgang vinden. De doorlooptijd tot dagvaarding bedraagt ca. 14 maanden. In het meest gunstige geval kan de gemeente vier maanden na dagvaarding over de desbetreffende grond beschikken. Wanneer de te onteigenen persoon zich verzet tegen de onteigening zelf, worden deze vier maanden al gauw verlengd met een jaar.

De eigendomsoverdracht vindt plaats door inschrijving van het onteigeningsvonnis in de openbare registers van het kadaster. Bij de inschrijving moeten de bewijzen van betaling van de schadeloosstelling worden overgelegd.

Binnen 3 jaar na het vonnis moet de gemeente een aanvang te nemen met het werk waartoe onteigend werd. Indien dit niet het geval is heeft de onteigende partij een terugvorderingsrecht.

Wijzigingen Onteigeningswet

De bij de per 1 juli 2008 in werking getreden nieuwe Wro behorende Invoeringswet omvat tevens een aanpassing van de Onteigeningswet.

Voor wat betreft de bestemmingsplanonteigening wijzigt niets aan hetgeen hierboven is opgenomen. De bouwplanonteigening is echter vervallen onder de gewijzigde Onteigeningwet. Nieuw is dat nu ook een projectbesluit wordt aangemerkt als onteigeningstitel.

De nieuwe wetgeving lijkt te voorzien in enige versnellingen. Niet in alle gevallen hoeft te worden gewacht met het onherroepelijk worden van de onteigeningstitel alvorens gedagvaard mag worden. Het onteigeningsvonnis mag echter pas worden ingeschreven nadat het bestemmingsplan/projectbesluit onherroepelijk is geworden. Praktisch gezien is de tijd die benodigd is voor een onteigeningsprocedure onder de nieuwe wet dus niet veel korter dan onder de oude wet.

Met het in werking treden van de Crisis en Herstelwet per 31 maart 2010 is de procedure voor bestemmingsplanonteigeningen ingrijpend gewijzigd. Het is niet langer de gemeenteraad die het besluit tot onteigening neemt en dit besluit ter goedkeuring aan de Kroon zendt. Alle zogenoemde titel IV-onteigeningen moeten worden vormgegeven als een verzoek van de gemeenteraad aan de Kroon om tot onteigening over te gaan. Een dergelijk verzoekbesluit moet binnen drie maanden worden voorgedragen aan de Kroon, anders vervalt het verzoekbesluit van rechtswege. Het (voor)ontwerp van het onteigeningsbesluit met de daarbij bijbehorende stukken wordt voor een termijn van zes weken voor een ieder ter inzage gelegd. Het genomen koninklijk besluit moet binnen de fatale termijn van zes maanden (eerder negen maanden) door de Koningin worden bekrachtigd.

Onteigening en de ontwikkelaar

Een belangrijke vraag bij onteigening is of de betrokken eigenaar bereid en in staat is de bestemming volgens het (bestemmings)plan te realiseren. De gemeente heeft niet het monopolie bij de realisatie van ruimtelijke plannen. De "vorm van (plan)uitvoering" moet echter wel geschieden overeenkomstig de terzake door de gemeente ontwikkelde randvoorwaarden en beleidsuitgangspunten betrekking hebbende op tempo/fasering van realisering, aantallen, situering, financieringsvorm, dichtheid, verdeling en bijvoorbeeld woningdifferentiatie. Ingeval de grondeigenaar bereid en in staat is zelf de uitvoering van een bestemmingsplan ter hand te nemen, dan is in beginsel onteigening niet mogelijk. De grondeigenaar krijgt daardoor overigens geen plicht om zelf te realiseren.

Wel zal het gemeentelijk beleid in het algemeen belang moeten zijn en voldoende realiteitswaarde moeten hebben. Indien aan deze minimale eisen niet wordt voldaan, bestaat het risico dat de Kroon geen onteigeningsbesluit neemt.

Met genoemde nieuwe wetgeving is het 'zelfrealisatieprincipe' in een wat ander perspectief gekomen. De gemeente kan namelijk locatie-eisen stellen. Als een ontwikkelaar niet bereid is om zich daaraan te conformeren, kan het ook hiervoor het onteigeningsinstrument worden ingezet.

In hoofdstuk 2 van het Venrays deel wordt nader ingegaan op de inzet van dit instrument door de gemeente Venray.

3.1.3 Grondprijsbeleid

Het grondprijsbeleid is één van de instrumenten van grondbeleid. Algemeen uitgangspunt is dat grondprijzen marktconform zijn.

Voor het bepalen van de marktconforme waarde bestaat een aantal mogelijkheden. De meest bekende methoden, die hierna kort worden behandeld, zijn de residuele

grondwaardebepaling, de grondquotemethode, de vergelijkingswaardemethode en de kostprijsmethode.

Residuele grondwaardebepaling

In het geval van een residuele grondwaardebepaling wordt de prijs van het kavel bepaald door de kosten voor bouw en ontwikkeling af te trekken van de commerciële waarde van het te realiseren vastgoed.

Een voorbeeld: de vrij op naam prijs van een nieuwbouwwoning bedraagt € 250.000,-- en de bouwkosten bedragen € 175.000,--. Dit betekent dat de markt een bedrag van € 75.000,-- toestaat voor de prijs van de kavel. Stel dat de kavel 300 m² groot is betekent dit een mogelijke grondprijs van € 250,--.

Indien nu de prijs van de woning meer stijgt dan de bouw- en grondkosten ontstaat een hogere grondwaarde dan strikt genomen nodig is voor het opvangen van de kostenstijging. De residuele berekeningsmethodiek houdt rekening met de fluctuaties in de markt waardoor deze tot onzekerheid leidt bij zowel de koper als de gemeente. De gemeente moet bij het toepassen van deze methodiek beschikken over een goede kennis van de markt voor wat betreft de prijzen in de markt, zowel ten aanzien van de verkoopprijzen als de stichtingskosten. Deze kennis moet continu up to date gehouden worden.

Grondquote methode

In de grondquotemethode wordt de grondprijs vastgesteld door een bepaald percentage van de vrij op naam prijs van de woning als uitgangspunt voor de grondwaarde te nemen. Deze quote wordt vaak bepaald door een vergelijking met referentieprojecten en wordt voornamelijk toegepast bij grote bouwprojecten. De percentages liggen veelal tussen 10% en 35%.

Nadeel kan zijn dat in het geval van hogere bouwkosten ook de VON prijs en daarmee de grondprijs stijgt. Consequentie is dat de grondquote dan een rem vormt op de kwaliteit van de woningbouw. Een alternatief om dit nadeel te vermijden, is het jaarlijks opnieuw residueel bepalen van de grondquote voor een aantal veel voorkomende woningtypen. Op basis van de residuele bepaling wordt de grondwaarde bepaald waarna het aandeel, de grondquote, vastgesteld wordt.

Vergelijkingswaardemethode

De vergelijkingswaardemethode gaat uit van het baseren van de grondprijs op een vergelijking met omliggende gemeenten. Het is een inzichtelijke en eenvoudige methode die regelmatig wordt toegepast. Voordeel is dat de grondprijzen in de regio niet sterk uiteenlopen. Nadeel is dat lokale omstandigheden sterk kunnen verschillen en dat deze methode daarom niet altijd een nauwkeurige marktwaarde oplevert. Het is daarom van groot belang dat de gemeenten waarmee vergeleken wordt selectief worden uitgekozen.

Kostprijsmethode

De uitgifteprijs wordt in dit geval vastgesteld op basis van de totale grondkosten, te weten de kosten van verwerving, bouw- en woonrijp maken en overige kosten. Al deze kosten moeten minimaal gedekt worden uit de verkoop van de gronden. Bij deze methode wordt in

beginsel niet gekeken naar de mogelijkheden die de markt biedt. Marktwinst komt daardoor ten gunste van de ontwikkelaars/particulieren.

In hoofdstuk 3 van het Venrays deel wordt nader ingegaan op de Venrayse systematiek van grondprijsbepaling.

3.1.4 Grondexploitatiewet

De gemeente maakt bij de ontwikkeling van een plan kosten voor de aanleg van openbare voorzieningen (bijvoorbeeld aanleg wegen, leggen kabels en leidingen en aanleg openbaar groen). Deze kosten moeten op enigerlei wijze gedekt worden. Ofwel de gemeente neemt de kosten voor haar rekening of verhaalt deze kosten op degenen die profijt hebben van de openbare voorzieningen.

Vóór de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008, met als onderdeel daarvan de Grondexploitatiewet (hierna te noemen de Grexwet), werden bij zelfrealisatie kosten met name verhaald via de exploitatieovereenkomst op basis van de exploitatieverordening en de baatbelasting. Deze methoden van kostenverhaal werkten slecht in de praktijk. Vaak konden de kosten maar voor een deel worden verhaald, waardoor de gemeente met kosten bleef zitten terwijl de realisator vaak enorme winsten maakte. De wetgever heeft daarom gemeend de positie van gemeenten te moeten versterken.

De essentie van de Grexwet is dat er een scheiding is aangebracht tussen de periode vóór (anterieur) het in procedure brengen van de ruimtelijke maatregel en de periode daarna (posterieur). In de periode daarvoor kan via privaatrechtelijke contracten een exploitatiebijdrage worden afgesproken en verzekerd. Deze anterieure overeenkomsten zijn in principe vormvrij. Lukt het niet om met alle grondeigenaren tot overeenstemming te komen, dan moeten de kosten op een publiekrechtelijke wijze door de gemeente worden verhaald. Daarvoor dient (verplicht) een exploitatieplan te worden opgesteld en via dezelfde procedure als de ruimtelijke maatregel te worden vastgesteld. Vervolgens wordt via de bouwvergunning betaling afgedwongen. Aan de Woningwet is toegevoegd dat een bouwvergunning geweigerd moet worden indien er strijd is met het exploitatieplan.

Een exploitatieplan bevat:

- een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kostensoorten over de verschillende uitgiftecategorieën

en kan bevatten:

- locatie-eisen met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken van de grond;
- bepalingen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen;
- regels ten aanzien van aantallen en locatie van sociale woningbouw en vrije sector kavels (particulier opdrachtgeverschap), zodat bepaald kan worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden;
- regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen.

Kostenverhaal heeft dus als doel de door de gemeente gemaakte kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse verevening. Via amendement is ook de mogelijkheid tot 'bovenplanse verevening' opgenomen. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties - of gedeelten daarvan - in de exploitatie worden meegenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Dit op voorwaarde dat er voor deze locaties een structuurvisie is vastgesteld die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

Ook kan een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling worden gevraagd, eveneens onder de voorwaarde dat deze zijn grondslag vindt in een structuurvisie. Deze bijdrage kan alleen gevraagd worden indien de privaatrechtelijke overeenkomst gesloten wordt vóór de vaststelling van het exploitatieplan. In posterieure overeenkomsten mogen deze bijdragen dus niet worden opgenomen; evenmin mogen ze aan de bouwvergunning gekoppeld worden.

Zodra een exploitatieplan is vastgesteld geldt dus een aanzienlijke beperking op de gemeentelijke contractsvrijheid die bestond voordat het exploitatieplan werd vastgesteld.

Na de vaststelling van het exploitatieplan mogen tevens geen afspraken in een overeenkomst meer worden opgenomen die afwijken van het exploitatieplan of die in een exploitatieplan hadden kunnen worden opgenomen maar waarvan is afgezien.

Bij de toerekening van kosten dient rekening te worden gehouden met beginselen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Belangrijk is ook dat de gemeente nooit meer kosten kan verhalen dan de opbrengsten van die exploitatie. Tenslotte vereist de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat het totale exploitatiegebied verzekerd is middels kostenverhaal en dat tevens het eventuele exploitatietekort is gedekt.

Om aan de voorheen bestaande onduidelijkheid over welke kosten nu wel en welke kosten niet rechtens verhaald kunnen worden een einde te maken, is bij AMvB een limitatieve kostenlijst vastgesteld. Bij verhaalbare kosten gaat het primair om kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de desbetreffende locatie te kunnen ontwikkelen; de kosten van de fysieke voorzieningen. Tot de kosten behoren in beginsel alleen de aanlegkosten. Ook buiten het exploitatiegebied zullen mogelijk voorzieningen getroffen moeten worden die ten dienste staan aan het exploitatiegebied en die geheel of gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan het exploitatiegebied. Om dit te bepalen gelden wederom de drie toetsingscriteria van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst (voor of na de vaststelling van het exploitatieplan) moet deze overeenkomst bekendgemaakt worden. Of de inhoud van de overeenkomst openbaar gemaakt moet worden moet bepaald worden aan de hand van de Wet openbaarheid van bestuur.

Wijzigingen Grexwet (Wro en Bro)

Op 26 mei 2010 is de 'Wet tot kleine wijzigingen en reparaties in diverse wetten op het terrein van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer' gepubliceerd. Één van de wijzigingen betreft een wijziging van de Wro met betrekking tot de grondexploitatie. De wijziging houdt in dat de bevoegdheid is gecreëerd om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen waarin van het opstellen van een exploitatieplan kan worden afgezien.

Per 1 november 2010 is het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) dan ook op een aantal plaatsen gewijzigd. De gemeente heeft nu de mogelijkheid om in bepaalde gevallen af te zien van het vaststellen van een exploitatieplan. Als er via het exploitatieplan in absolute zin nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente kan verhalen, of omdat de opbrengsten van het exploitatieplan in relatieve zin niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten, dan kan de gemeente afzien van het vaststellen van een exploitatieplan.

Het Bro (artikel 6.2.1 a) geeft hierbij concreet en limitatief drie gevallen aan:

1. Het totaal van de exploitatiebijdragen dat kan worden verhaald bedraagt minder dan € 10.000.
De Wro bepaalt dat de exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning wordt berekend door het totaal van de te verhalen kosten dat is toe te rekenen aan de betreffende vergunning te verminderen met de inbrengwaarde van de gronden waar de omgevingsvergunning betrekking op heeft en de vergoeding voor door de eigenaar zelf verrichte werkzaamheden (artikel 6.19 Wro). Als naar verwachting het totaal van de exploitatiebijdragen dat kan worden verhaald via de af te geven omgevingsvergunning gezamenlijk ten hoogste € 10.000 bedraagt, kan de gemeente afzien van het vaststellen van het exploitatieplan.
2. Er zijn geen verhaalbare kosten voor vijf aangewezen kostensoorten op de kostensoortenlijst. Deze kostensoorten omvatten:
 - de kosten van bodemsanering en grondwerken;
 - de kosten van de aanleg van voorzieningen;
 - de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen;
 - de aan de exploitatie toerekenbare kosten die gemaakt worden buiten het exploitatiegebied;
 - de kosten in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (meer bepaald zijn bedoeld de kostensoorten van artikel 6.2.4, sub b tot en met f Bro).
3. De verhaalbare kosten op de hierboven bedoelde vijf kostensoorten betreffen uitsluitend de kosten van de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen.

Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat het om een alternatieve en niet om een cumulatieve opsomming gaat. Wanneer aan één van de voorwaarden (ook ten aanzien van de opsomming in lid 2) is voldaan bestaat de mogelijkheid geen exploitatieplan op te stellen.

In hoofdstuk 2 van het Venrays deel wordt nader ingegaan op de inzet van dit instrument door de gemeente Venray.

4 Europese regelgeving en haar invloed

Inleiding

Zoals hiervoor in hoofdstuk 1.3. aangegeven krijgt Europese regelgeving steeds meer invloed als het gaat om publiek- private samenwerkingsverbanden en opdrachtverstrekking. Het aanbestedingsrecht en de regelgeving ten aanzien van staatssteun spelen een rol bij de grondexploitatie. Daarnaast is deze materie van belang bij de selectie van marktpartijen.

4.1 Aanbesteding

Doel van het Europees aanbestedingsrecht is het verkrijgen van een transparante Europese markt. Ieder Europees bedrijf moet een gelijke kans krijgen een opdracht te verwerven ongeacht de nationaliteit. Doel is om discriminatie te voorkomen en concurrentie te bevorderen.

Door de Europese Unie zijn Richtlijnen vastgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen voor het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken. In die gevallen waar de gemeente zelf bouw- en woonrijp maakt (actief grondbeleid), geldt de gemeente als een aanbestedende dienst.

De belangrijkste Europese regelgeving betreft de aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, en de Richtlijn 2004/17/EG voor de 'speciale sectoren', water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten

De lidstaten zijn verplicht de in deze Richtlijnen neergelegde regels op te nemen in nationale wetten regelgeving. In Nederland heeft deze implementatie plaatsgevonden in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (Bass). Deze besluiten kennen een tijdelijke werking en zullen worden vervangen door de Aanbestedingswet.

Deze nieuwe Nederlandse Aanbestedingswet had -samen met onderliggende regelgeving (AMVB's)- in 2009 al in werking moeten treden. Een eerder wetsvoorstel strandde in 2008 bij de Eerste Kamer. Sinds 6 juli 2010 ligt een nieuw wetsvoorstel voor aan de Tweede Kamer. Al aangegeven is dat verdere aanscherping met nog striktere regels wenselijk is.

Zowel de Europese Richtlijnen als het Bao kennen drempelwaarden voor overheidsopdrachten. Ligt de waarde van een levering, dienst of werk boven die drempelwaarde dan zijn de daarin opgenomen (procedure) regels voor aanbesteding van toepassing. Indien de waarde van een overheidsopdracht onder de drempelwaarde ligt, is de betreffende Richtlijn c.a. het Bao niet van toepassing. Uit de jurisprudentieontwikkeling is echter duidelijk geworden dat dit niet betekent dat er in het geheel geen regels zouden gelden voor de verstrekking van overheidsopdrachten. Dit is van de situatie afhankelijk. Als criterium geldt de vraag of ondernemingen uit andere lidstaten mogelijk geïnteresseerd zijn in de verkrijging van een overheidsopdracht. Is dit laatste het geval dan dient een zodanige procedure te worden gevolgd dat sprake is van een passende mate van openbaarheid en van non-discriminatie.

De regelgeving op het gebied van Europees aanbesteden is zeer complex. Daarnaast vormen ook de uitspraken van het Hof van Justitie een belangrijke rechtsbron. Door een ruime interpretatie is de reikwijdte van de aanbestedingsrichtlijnen in de loop van de jaren steeds groter geworden: er moet altijd in concurrentie worden aanbesteed als dit enigszins mogelijk is.

Voor de toepassing van genoemde Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG op opdrachten van decentrale overheden, is van belang dat er sprake is van een 'overheidsopdracht' in de zin van deze richtlijn:

- een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel (levering op geld waardeerbare tegenprestatie door de aanbestedende dienst aan de opdrachtnemer);
- die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten zijn gesloten, en
- die betrekking hebben op de uitvoering van werken, de levering van producten of de verlening van diensten in de zin van de richtlijn.

Er bestaat een vijftal aanbestedingsprocedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, waarvan

- de openbare procedure, waarbij elke belangstellende ondernemer kan inschrijven, en
- de niet-openbare procedure, waarbij elke ondernemer een aanvraag tot deelneming kan indienen, maar vervolgens alleen de door de aanbestedende dienst aangezochte ondernemers kunnen inschrijven, de voornaamste zijn.

De Richtlijn is echter niet alleen relevant voor situaties waarin de overheid als opdrachtgever optreedt. Ook op situaties waarin particuliere eigenaren als opdrachtgever voor de aanleg van openbare werken kunnen optreden is de regelgeving van toepassing. In een arrest van het Hof van Justitie is uitgemaakt dat wanneer de richtlijn van toepassing is op een bepaald beleid de vraag wie de eigendom heeft, niet relevant is voor de verplichting tot aanbesteding conform de richtlijn. Uitdrukkelijk wordt de mogelijkheid opengelaten dat particuliere eigenaren als opdrachtgever voor openbare werken functioneren. Wanneer de richtlijn van toepassing is op een bepaald werk, moet deze worden nageleefd.

De jurisprudentie met betrekking tot de reikwijdte van het begrip "overheidsopdracht" is aldus aanzienlijk in beweging. Met het arrest van het Internationaal Hof van Justitie van 8 januari 2007 (Auroux/Rouanne) is duidelijk geworden dat het begrip "overheidsopdracht" ruimer dient te worden uitgelegd. De consequenties van dit arrest voor de praktijk van het grondbeleid zijn evenwel nog onduidelijk. Wel verschaft genoemd arrest een aantal risico-elementen, op grond waarvan temeer aanleiding bestaat dat een werk aanbestedingsplichtig is:

- het risicodragend participeren van de gemeente in het te realiseren project;
- het initiatief voor het gehele plan is van de gemeente afkomstig;
- indien de projectonderdelen samen als één technisch of economisch geheel kunnen worden gezien, bijvoorbeeld doordat één overeenkomst voor het geheel is gesloten en de gemeente met het project als geheel een bepaalde bedoeling heeft;
- bijdragen van de gemeente aan de projectfinanciering, in welke vorm dan ook;
- de aard en omvang van projectspecifieke eisen van de gemeente.

De aanbestedingsregels lijken niet bedoeld voor situaties waarin een gemeente weliswaar grond verkoopt en eisen stelt aan hetgeen daarop gebouwd wordt, maar zij geen eigenaar of gebruiker van die werken wordt. Het Hof zal uiteindelijk moeten uitmaken of het aanbestedingsrecht inderdaad alleen bedoeld is voor situaties waar de aanbestedende dienst uiteindelijk (mogelijk) de beschikking krijgt over de werken, of ook voor situaties waarin een aanbestedende dienst een bouwplicht oplegt bij de verkoop van haar gronden. Tot die tijd is het aan te raden om een clause

op te nemen over wat met een koop-/ontwikkelingsovereenkomst gebeurt, indien ontwikkelingen in de regelgeving of jurisprudentie zouden leiden tot een aanbestedingsplicht voor de private opstalontwikkeling. Volgens genoemd arrest Auroux/Roanne is ook het zogenaamde 'doorleggen' van de aanbestedingsplicht niet meer ongeclausuleerd, maar met behulp van bijvoorbeeld een geclausuleerde volmacht, wordt het doorleggen van de aanbestedingsplicht voor de openbare voorzieningen echter nog steeds mogelijk geacht.

In Venray zijn de regels voor aanbesteding en inkoop vastgelegd in 'de procedure van het inkoop en aanbestedingsbeleid Gemeente Venray'. Voor bijvoorbeeld werken in het kader van bouw- en woonrijp maken voert de opdrachtgevende gemeentelijke afdeling de aanbesteding uit volgens de interne en externe aanbestedingsregels.

4.2 Staatssteun

Ook de Europese regelgeving met betrekking tot staatssteun is een steeds belangrijkere rol in het grondbeleid gaan spelen. Van staatssteun is sprake indien de begunstigde onderneming economisch voordeel ontvangt die zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen.

De Europese Commissie ziet toe op staatssteun. Steunmaatregelen dienen vooraf aan de Commissie te worden voorgelegd. Deze zal beoordelen of de concurrentie dreigt te worden vervalst, maar ook of de handel tussen Europese landen nadelig wordt beïnvloed. Is dit voor één of beide aspecten het geval, dan is de steun ongeoorloofd.

Staatssteun is dichterbij dan we als decentrale overheid denken omdat het begrip staatssteun breed moet worden opgevat. Van staatssteun is niet alleen sprake bij het verstrekken van directe overheidssubsidies aan ondernemingen, maar ook bij verstrekte garanties of middelen tegen niet-marktconforme voorwaarden; verlichting van financiële lasten voor specifieke bedrijven; door decentrale overheden uitgevoerde werkzaamheden zoals het bouwen van infrastructurele voorzieningen, waarvan het directe openbare belang discutabel is en die een voordeel opleveren voor bepaalde bedrijven. Het kan ook gaan om verkoop van grond of gebouwen voor lagere prijzen dan de marktprijs en nog veel meer. De vorm, de reden en het doel van de toegekende steun zijn niet van primair belang; de uitwerking daarvan op de concurrentie is vaak bepalend.

Wanneer een decentrale overheid transacties met grond of gebouwen (verkoop, aankoop, uitgifte in erfpacht of verhuur) met een onderneming aangaat voor een prijs die afwijkt van de marktprijs, kan er al gauw sprake zijn van staatssteun.

Grondtransacties

Met betrekking tot mogelijke staatssteunelementen bij grondtransacties is sprake van een specifieke Europese regeling. Uitgangspunt daarbij is dat de verkoop van grond moet plaatsvinden tegen marktwaarde. Van verkoop tegen marktwaarde is in elk geval sprake bij de verkoop van gronden op basis van een open en onvoorwaardelijke biedingsprocedure. Indien de verkoop plaatsvindt zonder biedingsprocedure, geldt dat er geen sprake is van staatssteun indien de verkoopprijs ten minste gelijk is aan de (via onafhankelijke taxatie verkregen) objectieve marktwaarde.

Niet alle steunmaatregelen zijn ongeoorloofd. Zo bestaan er in Europees verband vrijstellingsregelingen, waardoor bepaalde vormen van steun als geoorloofd worden aangemerkt.

Indien bij grondtransacties sprake is van staatssteun, dient aan de criteria van de vrijstellingsregelingen te worden voldaan of moet de staatssteun (vooraf) Europees worden gemeld. Van belang is dat gedurende het onderzoek door de Europese Commissie de maatregel (bijv. korting op een grondprijs) niet ten uitvoer mag worden gebracht (stand-still principe). Dat kan minimaal flinke vertraging opleveren.

Tekortlocaties

De gemeente kan in het kader van de realisatie van publieke doelstellingen besluiten om financieel bij te dragen in een tekortlokatie. Indien aan de staatssteuncriteria wordt voldaan, behoeft een dergelijke financiële bijdrage niet tot ongeoorloofde staatssteun te leiden.

Als decentrale overheden, bijvoorbeeld investeringen verrichten, garanties afgeven, leningen verstrekken of transacties met grond en gebouwen verrichten, kan staatssteun vaak worden vermeden door marktconform te handelen. Een openbare aanbesteding kan vaak ervoor zorgen dat de marktprijs voor een opdracht wordt betaald en er geen voordeel aan een onderneming toekomt.

Tot slot is vanuit het oogpunt van staatssteun ook de, als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, op 1 juli 2008 in werking getreden Grondexploitatiewet van belang.

Zowel bij het aangaan van exploitatieovereenkomsten, het opstellen van het exploitatieplan als de gronduitgifte zal de gemeente vaak moeten onderzoeken of staatssteun aan de orde is. De in deze wet opgenomen regeling met betrekking tot de openbaarheid van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen beoogt aan een grotere transparantie van gemeentelijke grondprijzen en grondbeleid bij te dragen. Daarmee wordt de naleving van staatssteunregels bevorderd.

Ook het niet (of onvolledig) verhalen van planschade op een projectontwikkelaar kan leiden tot problemen op het gebied van staatssteun.

4.3 Selectie marktpartijen inzake samenwerking en uitgifte

Aanbestedingsregels en ook genoemd arrest Auroux/Roanne spelen tevens een belangrijke rol bij het aangaan van publiek- private samenwerkingen. Allereerst moet het proces van het kiezen van de samenwerkingspartij zorgvuldig gebeuren. Maar ook dient te worden gezien of de wettelijke plicht tot aanbesteden volgens het Europees recht overgaat op het samenwerkingsverband. Over het algemeen willen marktpartijen dit liever niet, ofwel omdat ze zelf werk willen uitvoeren ofwel omdat ze liever zonder allerlei regels een aannemer willen selecteren.

Gelet op de ontwikkelingen op het gebied van de wet- en regelgeving moet de selectie van marktpartijen transparant worden uitgevoerd.

In de keuze van partners in de ontwikkeling of kopers heeft de gemeente redelijke vrijheden, mits niet te nadrukkelijk eisen worden gesteld die als aanbestedingsplichtig moeten worden aangemerkt. Het proces van het kiezen van een (samenwerkings)partij moet wel zorgvuldig gebeuren. De verplichtingen ingevolge het EG-verdrag, de Richtlijn 2004/18/EEG d.d. 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, levering en diensten ("de Richtlijn"), als ook het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten d.d. 1 december 2005 (Bao) zijn ook hier van toepassing.

Onder meer de selectie van de partner moet vooraf gaan door een publicatie van een "oproep tot mededinging", dit in verband met de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en

transparantie. Ook de criteria aan de hand waarvan de geschiktheid van partijen en de offertes zullen worden beoordeeld, moeten duidelijk zijn. Er kan hierbij gedacht worden aan ervaring, referentieprojecten, integriteit, omzeteisen etc.

Het in oktober 2008 uitgebrachte rapport van de ICER (Interdepartementale Commissie Europees Recht), over de gevolgen van het arrest Auroux/Roanne d.d. 18 januari 2007 concludeert ten aanzien van projectontwikkeling als volgt.

In het kader van de projectontwikkeling zijn werken die uitgevoerd worden door derden voor eigen rekening en risico in beginsel geen overheidsopdracht. Uit het arrest volgt echter dat dit anders wordt indien de gemeente zodanig specifieke eisen stelt aan het project in zijn geheel, dat sprake is van het "laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet" en sprake is van een bezwarende titel.

Opgemerkt wordt dat volgens het arrest een globale omschrijving van eisen reeds gekwalificeerd kan worden als te voldoen aan het element "te stellen eisen" in de definitie van een overheidsopdracht voor de uitvoering van werken. Zolang het gaat om eisen die voortvloeien uit de gebruikelijke publiekrechtelijke betrokkenheid van de gemeente, zal er geen sprake zijn van "vastgestelde eisen" als bedoeld in de richtlijn.

Verder concludeert genoemd ICER-rapport:

- Het maken van afspraken over de herverdeling van gronden is als zodanig geen overheidsopdracht;
- Bouw- en woonrijp maken en het ontwikkelen van openbaar gebied dienen als een werk in de zin van de aanbestedingsrichtlijn gekwalificeerd te worden. Deze werken worden naar de eisen en voor rekening en risico van de gemeente uitgevoerd. De gemeente zal het bouw- en woonrijp maken en het ontwikkelen van openbaar gebied moeten aanbesteden;
- Het stellen van een bouwplicht hoeft niet te worden gezien als het stellen van bijzondere eisen, wanneer het voortvloeit uit gemeentelijk beleid op grond waarvan bij de uitgifte van bouwrijpe grond wordt bepaald dat een bouwterrein niet braak mag blijven liggen en dus bebouwd moet worden.
Niet duidelijk is of het criterium voor wiens rekening en risico commercieel vastgoed wordt gerealiseerd, van belang is voor de beoordeling of sprake is van een bezwarende titel; In de Auroux-zaak lijkt het Hof de bezwarende titel ruim uit te leggen: ook de van derden verkregen inkomsten worden geacht deel uit te maken van de door het werk te betalen tegenprestatie.
- Indien de gemeente de overheidsopdrachten aanbesteedt staan de aanbestedingsregels in beginsel niet in de weg aan de oprichting van een PPS. Echter, indien de oprichting gepaard gaat met het toevertrouwen van taken door middel van een handeling die als overheidsopdracht, dan wel als concessieovereenkomst kan worden gekwalificeerd, zijn de aanbestedingsregels van toepassing.
- Tot slot gaat het rapport ook nog in op de mogelijkheid om de aanbestedingsplicht van de aanbestedende dienst naar een private partij door te leggen. Dit is slechts in beperkte mate mogelijk.

Samenwerkingsvormen

Is een traditionele manier van grond kopen door de gemeente, bouwrijp maken door de gemeente en vervolgens de grond verkopen om op te bouwen, niet mogelijk, dan is samenwerken een optie.

Van samenwerking tussen een publiek orgaan en een marktpartij (PPS) is de volgende definitie te geven: "De op een (of meer) overeenkomst(en) gebaseerde samenwerking tussen de gemeente en één of meer private partijen (marktpartij) met als doel de realisering van bebouwing, waarbij beleidsafspraken worden gemaakt en waarin sprake is van al dan niet risicodragende deelneming aan beide zijden."

Via de aankoop van gronden kunnen private partijen belangen hebben verworven in de nog in exploitatie te nemen plannen. In deze gevallen zal de gemeente zoveel mogelijk samenwerking zoeken met die private partijen. Daarbij worden zodanige afspraken gemaakt dat de regiefunctie in handen van de gemeente blijft en dat de private partijen bereid zijn om ook een bijdrage te leveren in de minder rendabele gebiedsdelen. Voor de private partijen moet deze samenwerking de basis vormen voor deelname in de realisatie van de plannen. Als zeker voordeel van deze samenwerking geldt dat de private partijen 'voeling' met de markt hebben.

PPS zal nooit een doel op zich zijn. Steeds moet de afweging worden gemaakt of samenwerking een positieve invloed heeft op zowel de effectiviteit als de efficiency van de planrealisatie. Deze planrealisatie staat in de samenwerking voor alle partijen voorop waarbij voor de prioriteitstelling en verdere voortgang de gemeente de regiefunctie houdt.

Er zijn vele modellen van samenwerking. In Venray worden de volgende modellen toegepast:

1. **Bouwclaimmodel:** dit model gaat uit van het overdragen van grond door marktpartijen aan de gemeente. De grond (dat kan ook andere grond binnen het gebied zijn) wordt vervolgens bouwrijp weer verkocht aan diezelfde marktpartijen. In Venray wordt voorgestaan om bouwclaims binnen het plangebied zelf in te vullen. Dit om allerlei lopende en soms slepende claims te voorkomen en helder af te bakenen c.q. te beëindigen.
2. **(Anterieure) exploitatieovereenkomst:** dit model gaat uit van het zelf realiseren van de bouw door de eigenaar van de grond. Via een anterieure exploitatieovereenkomst worden de kosten van het aanleggen van de openbare voorzieningen, ambtelijke kosten etc. (zie hoofdstuk 1.4.3. Grondexploitatiewet) bij de eigenaar in rekening gebracht. Vaak wordt de grond die benodigd is voor het aanleggen van de openbare voorzieningen aan de gemeente overgedragen. Dat kan voor of na de aanleg van die voorzieningen.
3. **Concessiemodel:** lijkt sterk op de traditionele private locatieontwikkeling, waarin een exploitatieovereenkomst wordt gesloten. Het cruciale verschil is dat bij het concessiemodel de inrichting van het openbare gebied (binnen de door de gemeente te stellen kwalitatieve randvoorwaarden) geschiedt voor rekening en risico van de private partij.
4. **Samenwerkingsovereenkomst:** in dit model zijn verschillende vormen mogelijk waarbij al dan niet risicodragend wordt deelgenomen door beide partijen in de grondexploitatie, vastgoedexploitatie of allebei. Dit kan bijvoorbeeld door samen een BV op te richten, in welk geval de gemeente ondernemer is.

	Grond- verwerving	Plan- vorming	Bouw/ woonrijp	Grond- uitgifte	Bouwen vastgoed	Openbare ruimte
Traditioneel	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Markt	Gemeente
Bouwclaim	Markt → Gemeente	Gemeente	Gemeente	Gemeente	Markt	Gemeente
Joint venture	Gedeeld	Gedeeld	Gedeeld	Gedeeld	Markt of Gedeeld	Gedeeld
Exploitatie overeenkomst	Markt	Gedeeld of Markt	Gemeente of Markt	Markt	Markt	Gemeente
Concessie	Markt of Gemeente	Markt	Markt	Markt	Markt	Markt

Schematische weergave van samenwerkingsmodellen aan de hand van verdeling van risico's en zeggenschap

Welke vorm van samenwerking wordt gekozen hangt dus af van veel factoren. Belangrijk is wie de grondeigendom heeft en welke insteek de eigenaar kiest. Verder is ook van belang welk financieel saldo van de grondexploitatie wordt verwacht. Bij grote financiële risico's kan het aantrekkelijk zijn om de marktpartij te laten deelnemen in de grondexploitatie. Omgekeerd geldt ook dat indien een lucratieve vastgoedexploitatie wordt verwacht, het aantrekkelijk kan zijn voor de gemeente om deel te nemen in de vastgoedexploitatie.

Zoals al gemeld speelt Europese wetgeving bij dergelijke keuzes een belangrijke rol. Ten aanzien van de vraag naar een Europese aanbestedingsplicht bij gebiedsgebonden samenwerkingen geldt voor de gemeente een aantal aandachtspunten, waaronder:

- in hoeverre is er sprake van een overheidsopdracht in de zin van de richtlijn?
- in hoeverre is de grondexploitatie of de grondeigendom van invloed op de aanbestedingsplicht?
- hoe kan een decentrale overheid marktpartijen die deelnemen in een PPS selecteren?

Elk samenwerkingsmodel heeft haar eigen aanbestedingsrechtelijke consequenties.

In een onderzoek dat het Instituut voor Bouwrecht in opdracht van VNG en NEPROM heeft verricht worden enkele aanbevelingen gedaan aan gemeenten om te voorkomen dat zij - wanneer zij samenwerken bij gebiedsontwikkeling- in strijd handelen met de Europese regelgeving op het gebied van aanbesteden en staatssteun.

- De recente jurisprudentie van het Europese Hof vormt géén reden om de huidige Nederlandse samenwerkingspraktijk bij gebiedsontwikkeling ter discussie te stellen. Dat betekent dat gronduitgifte aan een marktpartij en/of het kiezen van een marktpartij als partner voor een PPS niet een Europese aanbestedingsprocedure behoeven te doorlopen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met onderstaande punten.
- Volgens de huidige inzichten blijft ook het doorleggen van de aanbestedingsplicht van publieke werken naar een Grondexploitatiemaatschappij (GEM) of naar marktpartijen met grondposities mogelijk.

Wel leidt de nieuwe jurisprudentie tot het inzicht dat terughoudendheid betracht moet worden met het doorleggen in die situaties waarin de grondposities van de marktpartijen

minder substantieel zijn (of waren) en waar bijvoorbeeld gronden met name van overheidswege in een GEM zijn ingebracht;

- De nieuwe jurisprudentie leidt ook tot het inzicht dat in het geval de overheid rechtstreeks financieel participeert in de opstalontwikkeling (bijvoorbeeld in woningen of kantoren), het risico bestaat dat Europese aanbesteding verplicht is. Naarmate de overheidsparticipatie in opstellen substantiëler is, komt Europese aanbesteding meer in zicht;
- Tenslotte wordt er naar aanleiding van de nieuwe jurisprudentie vaak gesproken over 'gemeentelijke eisen'. Dit betekent dat eisen die gemeenten aan vastgoed stellen en die verder reiken dan de gemeentelijke publieke taak ten aanzien van gebiedsontwikkeling, aanleiding kunnen geven tot de gedachte dat sprake is van eisen zoals een opdrachtgever die pleegt te stellen.

In hoofdstuk 2 van het Venrays deel wordt nader ingegaan op de toepassing van deze regelgeving door de gemeente Venray.