

# **NOTA GRONDBELEID GEMEENTE VENRAY 2016**



COLOFON

Tekst:

Voorwoord: Jan Loonen

Lilian van den Eertwegh

Mirjam van den Hoogen

Lieke van Lieshout

Esther van Gerven

Margo van der Meer

Foto's:

Johan Roerink

NL.IMRO.0984.STV16001-va01

## VOORWOORD

Voor u ligt de nota grondbeleid van de gemeente Venray. Vaak lijkt zo'n nota te gaan om veel achtergronden van beleid en strategie en gaat het om moeilijk te doorgronden beleidskeuzes. 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 keuzes hoe ontwikkelingen in de gemeente tegemoet te treden en welke rol je als gemeente daarin wil spelen, maar is het tevens een blik vooruit. De uitgangspunten die in deze nota staan, geven aan op welke manier we richting willen geven aan de kansen die er voor onze gemeente zijn. De ontwikkelingen van de laatste jaren maken dat weloverwogen keuzes hierin noodzakelijk 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 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. Vooral ook gelet op de moeilijke externe omstandigheden vraagt dit om een adequate invulling van het grondbeleid.

In deze nota maken we de keuze om voor de komende jaren Venray verder 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 en beperkter dan voorheen. Risico's alleen nemen die 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 hieraan invulling te geven.

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

Jan Loonen  
Wethouder Werken

# **NOTA GRONDBELEID GEMEENTE VENRAY 2016 ALGEMEEN DEEL**



1	Grondbeleid algemeen.....	6
1.1	Waarom Grondbeleid .....	6
1.2	Verschil grondbeleid en grondbedrijf.....	6
1.3	Relevante wetgeving .....	8
1.3.1	Gemeentewet (dualisme).....	8
1.3.2	Wet ruimtelijke ordening .....	8
1.3.3	Besluit Begroting en Verantwoording.....	9
1.3.4	Ontheigeningswet.....	9
1.3.5	Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) .....	9
1.3.6	Omgevingswet .....	9
1.3.7	Europese wetgeving .....	9
2	Typen grondbeleid .....	10
3	Instrumenten grondbeleid.....	11
3.1	Juridische instrumenten .....	11
3.1.1	Wet voorkeursrecht gemeenten.....	11
3.1.2	Ontheigeningswet.....	12
3.1.3	Grondprijnsbeleid .....	12
3.1.4	Grondexploitatiewet .....	13
4	Invloed Europese regelgeving.....	14
4.1	Aanbesteding.....	14
4.2	Staatssteun .....	15
4.3	Selectie marktpartijen inzake samenwerking .....	16

# 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 grondbeleidsinstrumentarium heeft traditioneel betrekking op een aantal velden:

- verwerving van ruwe grond;
- uitgifte;
- kostenverhaal;
- beheer (tijdelijk beheer, permanent beheer erfpachtgronden).

Het grondbeleidsinstrumentarium 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 (artikel 12 Financiële Verhoudingswet);
- 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.

#### 1.3.1 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.

#### 1.3.2 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).

### **1.3.3 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, publiek private samenwerking of kostenverhaal kan de transparantie aanzienlijk worden verbeterd.

### **1.3.4 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.

### **1.3.5 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 3 van dit deel worden de Grondexploitatiewet, de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten nader beschreven.

### **1.3.6 Omgevingswet**

Naar verwachting treedt in 2018 de Omgevingswet in werking. Deze wet integreert zo'n 26 wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ook de hiervoor genoemde Grondexploitatiewet wordt via een 'aanvullingswet grondeigendom' geïntegreerd in deze Omgevingswet. Met de Omgevingswet wil de overheid het wettelijk systeem 'eenvoudig beter' maken. In deze aanvullingswet worden ook de instrumenten onteigening, wet voorkeursrecht gemeenten en kavelruil landelijk gebied samengebracht, vereenvoudigd en geharmoniseerd. Daarnaast wordt een nieuw instrument geïntroduceerd: de vrijwillige stedelijke herverkaveling.

### **1.3.7 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 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 onder meer 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 het hierna volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

## **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;
- risicomangement;
- 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**

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft gemeenten het wettelijke recht (geen plicht) van voorrang op de verwerving van onroerende zaken.

Deze wet kent drie doelen:

- het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid;
- meer inzichtelijkheid in de grondmarkt; en

- grondprijbeheersing.

Het voorkeursrecht houdt in dat eigenaren, als zij willen vervreemden, eerst de gemeente in de gelegenheid dienen te stellen de betreffende onroerende zaak te verwerven. Het initiatief van een transactie ligt in de eerste plaats dus bij de eigenaar die gaat vervreemden. Zolang de eigenaar geen plannen heeft tot vervreemding, kan de gemeente geen onroerende zaak via deze wet verwerven. Het voorkeursrecht biedt gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen. De Wvg wordt meestal gevestigd vooruitlopend op de vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan.

### **3.1.2 Onteigeningswet**

De Onteigeningswet geeft de gemeente een dwangmiddel om tegen de wil van de grondeigenaar onder strikte voorwaarden, een onroerende zaak in eigendom te verkrijgen. Hiermee is onteigening het meest ingrijpende instrument dat een gemeente kan inzetten om uitvoering te geven aan haar grondbeleid. Dit instrument kan en mag pas toegepast worden indien er via minnelijke weg geen oplossing kan worden bereikt en de eigenaar bereid noch in staat is de bestemming in de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering zelf te realiseren. Onteigening 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.

### **3.1.3 Grondprijbeleid**

Het grondprijbeleid 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 m<sup>2</sup> groot is betekent dit een mogelijke grondprijs van € 250,-- per m<sup>2</sup>.

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.

### **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 zij verhaalt deze kosten op degenen die profijt hebben van de openbare voorzieningen.

De Grondexploitatiewet kent een scheiding tussen de periode vóór (anterieur) het in procedure brengen van de ruimtelijke maatregel en de periode daarna (posterieur). In de periode ervoor kan via privaatrechtelijke overeenkomsten een exploitatiebijdrage (= kostenverhaal) worden afgesproken, die ook moet worden verzekerd. Om aan de voorheen bestaande onduidelijkheid over welke kosten nu wel en welke kosten niet rechtens verhaald kunnen/moeten worden een einde te maken, is bij AMvB een limitatieve kostenlijst vastgesteld. Lukt het niet om met alle betrokken 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 omgevingsvergunning betaling afgedwongen.

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 en te maken kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse verevening. Ook bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties - of gedeelten daarvan - in de exploitatie worden meegenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Er moet dan voor deze locaties wel een structuurvisie zijn vastgesteld die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.

Verder 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. Zodra een exploitatieplan is vastgesteld geldt een aanzienlijke beperking op de gemeentelijke contractsvrijheid die bestond voordat het exploitatieplan werd vastgesteld. Tenslotte vereist de economische uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan dat het totale exploitatiegebied verzekerd is middels kostenverhaal en dat ook het eventuele exploitatietekort is gedekt.

Zoals hiervoor onder 1.3 al is gemeld treedt naar verwachting in 2018 de Omgevingswet in werking, waarbij de Grondexploitatiewet in deze Omgevingswet zal worden geïntegreerd.

## **4 Invloed Europese regelgeving**

### **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. De gemeente kan zowel vanuit publiek- als vanuit privaatrecht handelen, waarbij deze twee bevoegdheden elkaar niet mogen doorkruisen. Wanneer de gemeente zelf een gebied wenst te ontwikkelen of medewerking verleent aan gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld in een publiek private samenwerking) kan dit aanbestedingsplichtige gevolgen hebben.

De regelgeving op het gebied van Europees aanbesteden is erg 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.

De belangrijkste Europese regelgeving betreft de aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG, waarin

voorschriften zijn opgenomen over het door aanbestedende diensten verstrekken van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten. Deze richtlijn is vertaald in de Aanbestedingswet 2012, die op 1 april 2013 in werking is getreden.

Voorjaar 2014 zijn drie nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen vastgesteld, waaronder een richtlijn voor de gunning van overheidsopdrachten. De Aanbestedingswet moet hier nog op aangepast worden.

In Venray zijn de regels voor aanbesteding en inkoop vastgelegd in het gemeentelijke 'Inkoop- en Aanbestedingsbeleid 2013'. Bij het verstrekken van opdrachten moet aldus rekening gehouden worden met de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en de drempelwaarden.

## 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. De mogelijkheden om zonder voorafgaande melding bij de Europese Commissie staatssteun te verstrekken zijn aanzienlijk uitgebreid door de invoering van de nieuwste Algemene Groepsvrijstelling per 1 juli 2014: meer staatssteun mogelijk aan ook meer categorieën.

Toch moet het begrip staatssteun breed blijven worden opgevat. In de fases van gebiedsontwikkeling met of door marktpartijen kan er al gauw sprake zijn van staatssteun c.q. een niet marktconform voordeel, zoals:

- de financiering van de onrendabele top bij niet rendabele maar gewenste ontwikkelingen;
- de verkoop van (bouwrijpe) grond met een ontwikkelopdracht voor een prijs die onder de marktwaarde ligt;
- aankoop van grond voor een prijs die boven de (toekomstige) marktwaarde ligt;
- het verlenen van locatie specifieke subsidies, het verlenen van garanties of leningen tegen niet marktconforme voorwaarden;
- het deels vergoeden van kosten zoals bouwleges;
- afzien van een winstdeling uit een gezamenlijke grondexploitatie door de gemeente;
- onduidelijke partnerkeuze (zonder rekening te houden met de EG-verdragbeginselen van non-discriminatie, objectiviteit en transparantie).

Staatssteun kan vaak worden vermeden door marktconform te handelen. Een openbare aanbesteding kan 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 eerder genoemde 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

Aanbestedingsregels spelen tevens een belangrijke rol bij het aangaan van publiek- private samenwerkingen. Het proces van het kiezen van de samenwerkingspartij moet zorgvuldig gebeuren. Maar ook dient te worden bezien 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.

De selectie van marktpartijen moet in ieder geval 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. Werken die uitgevoerd worden door derden voor eigen rekening en risico zijn in beginsel geen overheidsopdracht.

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. Er zijn veel modellen van samenwerking, zoals:

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. 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.

In hoofdstuk 2.3. van het Venrayse deel wordt hier verder op ingegaan.