

# Grondbeleid gemeente Almelo

Mogelijke strategieën en instrumenten

Dr. Ir. D.A. Groetelaers  
Prof. Dr. W.K. Korthals Altes  
Ir. H.W. de Wolff



## Eindrapport

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:*

*Gemeente Almelo  
Afdeling Vastgoed & Belastingen  
Dbr. ir. A.H.M. Vervoort  
Postbus 5100  
7600 GC Almelo*

*Auteur:*

*Mw. Dr. Ir. D.A. Groetelaers  
Prof. Dr. W.K. Korthals Altes  
Ir. H.W. de Wolff*

2010

Onderzoeksinstituut OTB  
Technische Universiteit Delft  
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft  
Tel. (015) 278 30 05  
Fax (015) 278 44 22  
E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)  
<http://www.otb.tudelft.nl>

© Copyright 2010 by Onderzoeksinstituut OTB  
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1	Wettelijke context verantwoording grondbeleid .....	1
1.2	Opbouw rapportage .....	2
<b>2</b>	<b>Grondbeleidstrategieën .....</b>	<b>3</b>
2.1	Actief grondbeleid .....	3
2.2	Faciliterend, passief grondbeleid .....	4
2.3	Interactief grondbeleid .....	4
2.4	Doelstellingen grondbeleid .....	5
<b>3</b>	<b>Grondbeleidinstrumenten .....</b>	<b>7</b>
3.1	Verwerving .....	7
3.1.1	Voorkeursrecht .....	7
3.1.2	Onteigening .....	8
3.1.3	Verwervingsstrategie .....	8
3.2	Gronduitgifte .....	10
3.2.1	Gronduitgiftvormen .....	11
3.2.2	Uitgiftevoorwaarden .....	13
3.2.3	Uitgifteprijs .....	15
3.3	Kostenverhaal .....	16
3.3.1	Publiekrechtelijke spoor .....	17
3.3.2	Privaatrechtelijke spoor .....	17
3.3.3	Geen grondexploitatie, dan Baatbelasting .....	18
3.4	Tot slot .....	18
<b>4</b>	<b>Huidige grondbeleid Almelo .....</b>	<b>19</b>
4.1	Nota Grondbeleid Almelo 2005 .....	19
4.2	Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente 2006 .....	20
4.3	Ruimtelijke opgaven Almelo .....	20
4.4	Grondbeleidpraktijk .....	21
<b>5</b>	<b>Mogelijke strategie en instrumenten Almelo .....</b>	<b>26</b>
5.1	Nieuw hoofdstuk grondexploitatie .....	26
5.2	Ervaringen kredietcrisis .....	28
5.3	Aanbesteding en staatsteun .....	29
5.4	Beleidsdoelstellingen gemeente Almelo .....	32
5.5	Instrumenten gemeente Almelo .....	33
<b>6</b>	<b>Overwegingen Nota Grondbeleid .....</b>	<b>34</b>



# 1 Inleiding

In 2005 heeft de gemeenteraad van Almelo de huidige nota grondbeleid vastgesteld. Deze is thans toe aan een herijking. De gemeente Almelo heeft naar aanleiding daarvan het Onderzoeksinstituut OTB gevraagd een advies te schrijven over de grondbeleidstrategieën en bijbehorende instrumenten die de gemeente Almelo kan hanteren. De volgende vragen komen in dit advies aan de orde:

- Welke grondbeleidstrategie hanteert de gemeente Almelo op dit moment (volgens de nota grondbeleid en in de praktijk)?
- Wat is de reden/motivering om deze strategie te hanteren?
- Wordt dit in de praktijk waargemaakt, oftewel worden in de praktijk de doelstellingen bereikt die de nota grondbeleid voor ogen had?
- Welke mogelijke grondbeleidstrategieën zijn er en wat zijn de voor en nadelen?
- Welke grondbeleidinstrumenten zijn er en wat zijn de voor en nadelen?
- Op welke wijze kan een grondexploitatie als sturingsmiddel gehanteerd worden?

Op basis van onder andere dit advies kan de gemeente een keuze maken over welk grondbeleid zal worden gevoerd. Dit zal worden verankerd in een nieuwe Nota Grondbeleid.

## 1.1 Wettelijke context verantwoording grondbeleid

Het opstellen van een nota grondbeleid en het vierjaarlijks herijken daarvan komt onder andere indirect voort uit de wettelijke verplichting uit het Besluit begroting en verantwoording (BBV) om in de jaarstukken en de begroting verantwoording af te leggen over het gemeentelijk grondbeleid.

### **Besluit begroting en verantwoording**

#### **Artikel 16**

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
- b. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
- c. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- d. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
- e. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Daarnaast moet de gemeente op grond van artikel 212 van de Gemeentewet een verordening opstellen voor het financiële beleid, de financiële organisatie en het beheer. Deze is ook erg belangrijk voor het grondbeleid, omdat daar veel geld in omgaat.

**Gemeentewet, Titel IV. De financiën van de gemeente**

**Hoofdstuk XIV. De administratie en de controle**

**Artikel 212**

1. De raad stelt bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.
2. De verordening bevat in ieder geval:
  - a. regels voor waardering en afschrijving van activa;
  - b. grondslagen voor de berekening van de door het gemeentebestuur in rekening te brengen prijzen en van tarieven voor rechten als bedoeld in artikel 229b, alsmede, voor zover deze wordt geheven, voor de heffing bedoeld in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer;
  - c. regels inzake de algemene doelstellingen en de te hanteren richtlijnen en limieten van de financieringsfunctie.

## 1.2 Opbouw rapportage

In de volgende hoofdstukken wordt eerst ingegaan op grondbeleidstrategieën en het beschikbare grondbeleidinstrumentarium in het algemeen. Daarna wordt ingezoomd op de situatie in Almelo en de mogelijke keuzes die daar gemaakt kunnen worden.



## 2 Grondbeleidstrategieën

Bij de interventie kan de overheid verschillende strategieën kiezen. Het spectrum loopt van aan de ene kant actief grondbeleid en aan de andere kant passief grondbeleid; de praktijk laat vele tussenvormen zien.

### 2.1 Actief grondbeleid

Onder actief grondbeleid gaat het om de strategie waarbij een gemeente zelf door verkrijging van de beschikkingsmacht over onroerend goed in een plangebied probeert een zo optimaal mogelijke sturing op de planuitvoering te verkrijgen. De gemeente loopt zelf het risico, een eventueel financieel tekort zal ze zelf moeten afdekken. Anderzijds is het voor de gemeente ook mogelijk winst te maken.

Actief grondbeleid begint dus met het verkrijgen van de beschikkingsmacht over het onroerend goed. Een gemeente zal hiertoe meestal pas overgaan als een plan voor een bepaald gebied bekend is. Toch zal een gemeente in sommige gevallen al eerder op de grondmarkt actief zijn, bijvoorbeeld om te voorkomen dat het onroerend goed door derden wordt gekocht of om gebruik te maken van een aantrekkelijke aanbieding. In dit geval zal de gemeente het onroerend goed tijdelijk moeten beheren. Soms wordt tot tijdelijke verhuur of pacht overgegaan; de gemeente zal echter zorgvuldig te werk moeten gaan: beide vormen kennen het risico dat er ongewenste rechten gaan ontstaan die opnieuw beëindigd moeten worden.

De gemeente gaat vervolgens tot grondexploitatie over. Hierbij wordt een begroting voor het project gemaakt en wordt opdracht verleend diverse werkzaamheden uit te voeren (bouwrijp maken, aanleg verharding, aanleg groen, inrichting van het gebied). Tijdens de uitvoering – die vaak een aantal jaren in beslag neemt – zal de gemeente de financiën van het project nauwlettend in de gaten houden. In sommige gevallen zal daarbij (rijks)subsidie worden gebruikt om de uit te geven grond tegen maatschappelijk of economisch aanvaardbare prijzen op de markt te kunnen brengen. De gemeente maakt een nieuwe bestemming mogelijk door - indien nodig - de wijziging van het bestemmingsplan.

De bouwrijpe grond wordt vervolgens uitgegeven. De gemeente zal zich laten leiden door de gewenste bestemmingen. Daarnaast zal ze die gegadigden kunnen zoeken die binnen het gemeentelijk beleid prioriteit hebben. Aan de gronduitgifte kunnen voorwaarden worden verbonden die mede tot doel hebben de uitvoering van gemeentelijk beleid te waarborgen.

In veel gevallen blijft de gemeente betrokken bij een project. Dit betreft dan met name de controle op naleving van gronduitgiftevoorwaarden. Bij sommige vormen van gronduitgifte kan de gemeentelijke betrokkenheid groter zijn, bijvoorbeeld bij verhuur en bij commerciële erfpacht, waarbij de gemeente risicodragend participeert door de canon afhankelijk te maken van de resultaten van de exploitatie van het project.

## 2.2 Faciliterend, passief grondbeleid

Bij passief grondbeleid beperkt de rol van de gemeente zich tot een voorwaardenschepende. Vanuit haar publiekrechtelijke rol zal ze beschikbaar zijn bij grondexploitatie, maar ze laat de planrealisatie aan het initiatief van private partijen over. Het beschikkingsrecht over de grond wordt niet gezocht. De rijksnota Grondbeleid spreekt in dit verband over “faciliterend grondbeleid”, een beetje verwarrend, omdat deze term vaak gereserveerd wordt voor een tussenvorm tussen actief en passief grondbeleid.

In veel gevallen wil de gemeente ook bij passief grondbeleid bepaalde gemeentelijke beleidsdoelstellingen realiseren. Daarnaast zal de gemeente voor zover ze kosten maakt rondom een grondexploitatie deze willen verhalen op private eigenaren.

Gemeenten beschikken over verschillende instrumenten voor het realiseren van beleidsdoelstellingen zonder het voeren van actief grondbeleid. Wat verder af van het grondbeleid staan de financiële instrumenten. Subsidieverlening maar ook financieringsfaciliteiten, garantstelling en fiscale instrumenten kunnen een belangrijke rol spelen om gewenst beleid te realiseren.

Met behulp van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium is een gemeente altijd nauw betrokken bij particuliere grondexploitatie. Een bestemmingsplan moet het gebruik immers mogelijk maken, vaak zal wijziging – al dan niet via een projectbesluit – nodig zijn. En in dat laatste geval zullen vaak afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling. Daar is al helemaal reden toe als bepaalde openbare voorzieningen moeten worden aangelegd.

Daarnaast zal de gemeente vaak vergunningen moeten verlenen. Gemeenten kunnen de gesprekken rond de vergunningverlening gebruiken om te proberen hun beleidsdoelstellingen zoveel mogelijk verwezenlijkt te krijgen.

Voor zover de gemeente kosten maakt zal ze deze kunnen trachten te verhalen op de private partijen. Kostenverhaal kan op vrijwillige basis (bijvoorbeeld gekoppeld aan een overeenkomst die ook betrekking heeft op de planwijziging). Daarnaast is er soms een stok achter de deur, in de vorm van het exploitatieplan en in sommige gevallen het gebruik van baatbelasting

## 2.3 Interactief grondbeleid

In de praktijk is het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid vaak niet zo zwart-wit. Tussen actief grondbeleid, waarbij de gemeente de grondverwerving, het bouwrijp maken en de gronduitgifte zelf voor haar rekening neemt, en faciliterend of passief grondbeleid, waarbij de gemeente slechts de kaders stelt waarbinnen marktpartijen kunnen handelen, is er nog een groot middengebied waarin gemeenten en marktpartijen gezamenlijk zorg dragen voor de locatieontwikkeling. Dit gebeurt bijvoorbeeld op basis van onderling gemaakte afspraken of een gezamenlijk opgerichte ontwikkelingsmaatschappij. De term interactief grondbeleid (Groetelaers, 2004) doet recht aan een situatie waarin verscheidene actoren zich mengen in een locatieontwikkelingsproces en waar gemeenten in wisselwerking met andere partijen tot een ontwikkelingsaanpak komen.

Vaak vindt de uitvoering van het grondbeleid plaats in een vorm van publiek-private samenwerking. Er kunnen rond een grondexploitatieproject afspraken worden gemaakt tussen de publieke en private partij(en) over o.a. verwerving en inzet van verwervingsinstru-

menten, risicoverdeling, bijdragen aan door de gemeente aan te leggen voorzieningen en gronduitgifte.

In sommige gevallen spelen verder organisaties die je zou kunnen omschrijven als “non-profit projectontwikkelaars” een rol op het terrein van de grondexploitatie. Deze organisaties zijn soms op initiatief van een gemeente opgericht om zelfstandiger en voor eigen risico (eventueel met participatie van marktpartijen) projecten te ontwikkelen. In sommige gevallen wordt onroerend goed gekocht, opgeknapt en weer doorverkocht. Ook hier zal in veel gevallen sprake zijn van publiek-private samenwerking, in de zin van afspraken rond financiële bijdragen, toezichtrelaties, etc. Een historisch voorbeeld van zo’n organisatie is een woningbouwcorporatie, al hoewel de banden hiervan met de overheid steeds losser worden. Andere voorbeelden zijn wijkontwikkelingsmaatschappijen, stichtingen op het terrein van stadsherstel, etc.

## 2.4 Doelstellingen grondbeleid

De keuze voor een grondbeleidstrategie kan door verschillende soorten doelstellingen ingegeven zijn:

- **Sturing van de ruimtelijke inrichting en het gebruik**  
Door actief grondbeleid heeft de gemeentelijke overheid greep op de ontwikkelingen op de nieuwe locatie. Vanuit haar privaatrechtelijke positie als grondeigenaar kan vrij direct in het nieuwe gebruik gestuurd worden. De laatste jaren is gewerkt aan publiek-rechterlijk instrumentarium dat de mogelijkheid moet bieden om directer te sturen zonder dat de overheid het eigendom heeft verworven. Het nieuwe hoofdstuk grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening speelt hierin een belangrijke rol.
- **Financiële overwegingen**  
Door de ontwikkeling treedt vaak waardevermeerdering van grond op. Actief grondbeleid maakt het mogelijk om deze waardevermeerdering voor publieke doelen in te zetten. Dit kan bijvoorbeeld gaan om vereveningsarrangementen, waardoor onrendabele functies toch gerealiseerd kunnen worden. Ook kan de waardevermeerdering gebruikt worden voor verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, door te investeren in verbetering van het openbaar gebied. Deze financiële resultaten kunnen niet zonder risico’s worden behaald. Zaken als verwervingskosten, bodemverontreiniging het afzettempo en prijs van bouwrijpe gronden zorgen voor aanzienlijke risico’s in zowel positieve als negatieve zin.
- **Procesmatige overwegingen: de regierol**  
Overheidsinterventie kan noodzakelijk zijn om een bepaalde ontwikkeling op gang te brengen, omdat de bestaande eigenaren of eventuele marktpartijen hier zelf niet toe in staat zijn, of particulier initiatief uitblijft. Procesmatige overwegingen worden ook gebruikt als argument om te kiezen voor een meer faciliterende rol. Een overheid die niet zelf investeert zou beter boven de partijen kunnen staan.
- **Overwegingen gekoppeld aan de organisatie**  
Een bepaalde grondbeleidstrategie vraagt om bepaalde kennis bij een organisatie. Hoewel op lange termijn de organisatievorm kan worden aangepast aan de strategie, kan op korte termijn de keuze anders uitvallen. Zeker wanneer er sprake is van piekbelasting kan het voor gemeente aantrekkelijk zijn om een deel van de taken bij derden neer te leggen.

In de praktijk staan de doelstellingen vaak in elkaars verlengde: winst op locatieontwikkeling kan worden gebruikt om aan bepaalde financieel zwakkere gebruikers een lagere grondprijs te berekenen, dan wel geeft het de mogelijkheid om financieel onrendabele bestemmingen te realiseren met behulp van de opbrengsten van winstgevende functies (verevening). De gemeentelijke regie maakt het mogelijk tegelijkertijd de ruimtelijke inrichting te sturen.

## 3 Grondbeleidinstrumenten

### 3.1 Verwerving

Een belangrijke vraag bij het voeren van een gemeentelijk grondbeleid is de vraag of en eventueel hoe de gemeente de benodigde grond gaat verwerven. Ondanks de instrumentele veranderingen van de afgelopen jaren heeft een gemeente nog steeds de meeste zeggenschap en sturingsmogelijkheden door het in eigendom hebben van grond.

Als de gemeente de ontwikkeling overlaat aan marktpartijen, dan zullen die wellicht de grond verwerven. Zij kunnen ook dure gronden niet verwerven en het zal de gemeente zijn die dan de keuze heeft tussen geen ontwikkeling of zelf de grond actief te verwerven. Veel gemeenten kiezen ervoor actief gronden te verwerven; ook in concurrentie met marktpartijen. Gemeenten kunnen net als alle andere spelers op de grondmarkt grond minnelijk verwerven door middel van een actief verwervingsbeleid. Daarmee wordt bedoeld het zelf benaderen van de eigenaren met de vraag of ze zouden willen verkopen. Gemeenten kunnen hierbij gebruikmaken van de Wet voorkeursrecht gemeenten, waarmee een eerste recht tot koop ontstaat. Verwerving ‘afdwingen’ is alleen mogelijk met behulp van de onteigeningswet.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de verwervingsinstrumenten voorkeursrecht en onteigening en op mogelijke verwervingsstrategieën en redenen om tot verwerving over te gaan.

#### 3.1.1 Voorkeursrecht

Sinds 1996 kunnen gemeenten voor de verwerving van grond op uitbreidingslocaties gebruikmaken van vestiging van een voorkeursrecht op basis van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Daarvoor kon dat al voor stadsvernieuwingsgebieden. Sinds de wijziging van de wet in 2004 kunnen alle gemeenten gebruikmaken van de wet en is er niet meer de beperking van het hebben van “uitbreidingscapaciteit”. Bovendien kunnen sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Wro in 2008 kunnen ook provincies en rijk een voorkeursrecht vestigen.

Het instrument geeft een eerste recht van koop aan de overheid die het voorkeursrecht gevestigd heeft. Er is echter geen verkoopplicht voor de grondeigenaar. In de praktijk blijkt het voorkeursrecht ook niet tot een groot aantal aanbiedingen van grond te leiden, waar sommige gemeenten angst voor hebben. De werking dat gemeenten ineens veel grond aangeboden krijgen, waar ze budgettair geen rekening mee hebben gehouden, valt dus mee. Tegelijkertijd kan een voorkeursrecht er echter wel voor zorgen dat er een bepaalde rust ontstaat op de grondmarkt. Projectontwikkelaars kunnen nog steeds wel overeenkomsten sluiten met grondeigenaren, maar de mogelijkheden om daarmee de wet te omzeilen zijn sterk ingeperkt.

Verwerving van restpercelen kan extra lastig zijn. Gemeenten die in het verleden gewacht hebben met het verwerven van die percelen en eerst de andere delen van de locatie hebben ontwikkeld, hebben daarmee ongewild de restpercelen steeds (financieel) interessanter ge-

maakt voor derden. Bij stedelijke herstructurering zal dat iets minder spelen, omdat de waardeontwikkeling van de grond (in relatie tot de kosten van de herstructurering) nauwelijks een rol speelt.

### 3.1.2 Onteigening

Onteigening is een instrument dat vooral als stok achter de deur een goede sturende functie kan hebben. Belangrijk bij onteigening is het criterium ‘noodzaak’. Enerzijds is dat de noodzaak van onteigening omdat de grond niet minnelijk verworven kan worden en anderzijds de noodzaak van onteigening omdat dit nodig is om tot de gewenste uitvoering over te kunnen gaan. Het eerste criterium betekent dat de gemeente eerst via overleg met de eigenaar tot overeenstemming over verwerving van de grond moet proberen te komen. Het tweede criterium betekent dat de onteigening noodzakelijk moet zijn voor het bereiken van de doelstellingen van de gemeente. Of andersom geredeneerd: dat zonder de onteigening de plannen niet op de door de gemeente voorgestelde wijze gerealiseerd kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld zijn het uitvoeren van de ontwikkeling in overeenstemming met het bestemmingsplan of een integrale ontwikkeling van de locatie. In herstructuringsgebieden – waar vaak sprake is van versnipperde grondeigendom – kan onteigening ingezet worden om de verwerving rond te krijgen. De noodzaak van een samenhangende ontwikkeling van een locatie kan hierbij uitkomst bieden.

Bij onteigening behoort een schadeloosstelling en geen beperkte schadevergoeding. Dit betekent dat de onteigende er financieel niet minder op mag worden. Naast de waarde van het vastgoed wordt daarom ook rekening gehouden met zaken als bedrijfsverplaatsing, eventuele fiscale aspecten of eventuele waardevermindering van het overblijvende vastgoed wanneer slechts een deel van de grond wordt onteigend. Wat buiten de schadeloosstelling blijft is de persoonlijke waarde (bijvoorbeeld, omdat dit het huis is waar je grootvader nog heeft gewoond) die het vastgoed voor de eigenaar heeft.

### 3.1.3 Verwervingsstrategie

Diverse gemeenten hanteren een actief grondbeleid met bijbehorende grondverwerving. Er zijn verschillende redenen waarom tot actieve of zelfs strategische grondverwerving wordt overgegaan. De meest genoemde reden is het behouden van de regie over de ontwikkeling, al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om te verevenen tussen rendabele en onrendabele projecten. Hieronder wordt van een aantal gemeenten beschreven hoe er met grondverwerving is of wordt omgegaan in de nota's grondbeleid.

#### **Zoetermeer**

In de voorloper van de huidige nota grondbeleid van de gemeente Zoetermeer (Naar een sturend en vernieuwend grondbeleid, Gemeente Zoetermeer, Hoofdafdeling Stadswerken, Jan. 2002) wordt gesteld dat de ‘beschikbaarheid van grond en opstallen essentieel blijft om publieke doelen met een ruimtelijke component te kunnen realiseren’. Kernpunt van de verwervingsstrategie was het vroegtijdig strategisch verwerven met het oog op toekomstige ontwikkelingen en het voorkomen prijsopdrijving door marktpartijen. Daar komt bij dat de gemeente de regisserende rol vergroot en voorkomt dat ontwikkeld wordt in strijd met het gemeentelijk beleid. Verder kan verworven worden ten behoeve van andere projecten of ontwikkelingen, bijvoorbeeld om ruilobjecten aan te kunnen bieden of als beleggingsobject om onrendabele ontwikkelingen financieel beter mogelijk te maken.

In de nota wordt een aantal redenen om te verwerven genoemd:

- Gebruikelijke verwerving: kopen van bouwrijpe grond, kopen met het oog op functie-wijziging of strategische aankopen met tijdelijk beheer tot juiste verkoopmoment
- Beleidsconserverend verwerven: aankopen om te voorkomen dat ontwikkelingen het voorgenomen beleid niet in de weg staan
- Aankopen op basis van ondernemerschap: om ontwikkelingen op gang te brengen en impulsen te geven
- Aankopen ten behoeve van onderhandelingspositie: om de regisserende rol te verhogen of te verwerven in consortia met ontwikkelaars (grondexploitatie maatschappij)
- Verwerven in vertrouwen: niet via reguliere openbare vergadering om geen signaal af te geven dat er iets gaat gebeuren
- Verwerven vanuit prijsvorming: vroegtijdige verwerving om prijsopdrijving door marktpartijen tegen te gaan
- Verwerven op grond van rendement: beleggingsobjecten die geld opleveren om tekorten andere ruimtelijk projecten weg te werken.
- Verwerven op grond van ruilmogelijkheden: ruilobjecten om verwerving elders eenvoudiger te maken.

In de huidige nota grondbeleid (Op Goede Gronden, Nota Grondbeleid 2007-2011) wordt onderscheid gemaakt tussen planmatige verwervingen en strategische verwervingen. Planmatige verwervingen zijn aankopen die gekoppeld zijn aan een concreet project, waarvoor altijd een verwervingsplan wordt opgesteld. In dat verwervingsplan is aangegeven welke objecten aangekocht moeten worden en of er eventueel gebruiksrechten beëindigd moeten worden. Hiervoor is ook een kostenraming opgenomen, die weer gebruikt wordt als input voor de grondexploitatie.

Omdat de grondverwerving bij een actief grondbeleid een groot deel is van de kosten in de grondexploitatie en de voortgang ervan veel invloed op het project heeft, is het maken van een gedegen verwervingsplan een belangrijke stap. In Zoetermeer wordt de verwervingsprijs getaxeerd op basis van de Ontheeningswet (volledige schadeloosstelling). Deze prijs vormt ook de basis voor de onderhandelingen bij minnelijke verwervingen.

Strategische verwervingen zijn aankopen ruim voorafgaand aan planologische processen. Minimaal eens per 4 jaar stelt de gemeenteraad hiervoor een Aankoop Strategie Plan (ASP) vast. Hierin wordt aangegeven met hoe en met welke middelen (er is nog geen grondexploitatie of projectbudget) en op welke locatie actief verworven gaat worden. De koopprijs wordt bepaald door taxatie op basis van de huidige bestemming, maar er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat voor 'warme grond' meer betaald moet worden. Uitgangspunt daarbij is dat naarmate er meer zekerheid komt over de ontwikkeling, de Ontheeningswet als uitgangspunt voor de verwerving genomen moet gaan worden.

De gemeente Zoetermeer maakt – indien mogelijk – gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheeningswet voor verwervingen, maar bij strategische verwervingen kan dat bijvoorbeeld niet.

### **Enschede**

De gemeente Enschede hanteert net als Almelo een actief grondbeleid met bijbehorende verwervingsstrategie. Daarbij wordt zowel gebruik gemaakt van minnelijke verwerving als van ontheening en de Wet voorkeursrecht gemeenten. In de Nota Grondbeleid geeft de gemeente aan dat “gezien de keuze voor een actief grondbeleid het doel zal zijn om een zo groot of zo strategisch mogelijke grondpositie voor de gemeente te verkrijgen.” De strategische verwervingen vormen dan ook een belangrijk onderdeel van het verwervingsbeleid.

Het strategische verwervingsbeleid is in een aparte nota verder uitgewerkt. In de nota wordt onderscheid gemaakt naar drie soorten grondverwerving: reguliere verwervingen, anticiperende strategische verwervingen en overige strategische verwervingen. De laatste twee vormen de ‘strategische verwervingen’.

Het verschil tussen reguliere en strategische verwervingen is dat bij reguliere verwervingen een budget gereserveerd is in een grondexploitatie. Er is dus een concreet project waarvoor een haalbaarheidsanalyse gemaakt is, de planontwikkeling gestart is en een financiële vertaling van het project gemaakt is. Bij anticiperende strategische verwerving ontbreekt die grondexploitatie nog, maar worden er wel al plannen gemaakt voor de ontwikkeling. Zo’n toekomstig plan wordt in de loop van de jaren steeds concreter. Ontbreken die plannen ook nog dan is er sprake van overige strategische verwervingen.

In de Nota strategische verwerving worden 5 redenen genoemd waarom strategisch verwerven aan de orde kan zijn:

- De gemeente wil initiator zijn voor toekomstige planontwikkelingen.
- De gemeente wil winst kunnen genereren om daarmee tekorten te verevenen op verliesgevende projecten.
- De gemeente wil gronden of opstallen aankopen waarvan de huidige functie geen toekomst meer heeft, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden.
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject voor mogelijke verplaatsingsgevallen vanuit ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.
- De gemeente wil negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegengaan.

Op het moment dat de mogelijkheid zich voordoet om strategisch te verwerven, zal een aantal factoren in overweging worden genomen. De gemeente Enschede noemt in de Nota Strategische verwerving vier aspecten waarnaar gekeken wordt om de noodzaak en wenselijkheid van de aankoop te bepalen:

- Ruimtelijk belang: is het echt noodzakelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de gemeente in een vroegtijdig stadium gronden verwerft?
- De termijn: wanneer wordt het aangekochte gebied in ontwikkeling genomen?
- Afbreukrisico: Het risico moet worden ingeschat dat een ontwikkeling gewijzigd wordt, vertraagd wordt of zelfs niet doorgaat.
- De aankoop prijs en mogelijke plankosten: Bij een hoge prijs bestaat er al snel een hoog financieel risico, bij een lagere prijs is dit risico vanzelfsprekend lager. Daarnaast kunnen de plankosten hoger uitvallen dan geraamd, bijvoorbeeld onvoorziene bodemsaneringskosten.

De gemeente Enschede heeft voor de strategische verwervingen een raamkrediet beschikbaar gesteld van 18 miljoen euro. Voor aankopen binnen dat krediet hoeft, mits de waarde van de portefeuille van aangekochte objecten vanuit de huidige bestemming groot genoeg is, de verwerving niet langs de raad. Als strategisch verworven grond later wordt opgenomen in een grondexploitatie of wanneer de grond weer wordt verkocht, dan komen deze gelden weer vrij voor nieuwe verwervingen. Daarnaast kan er voor specifieke aankopen apart krediet worden aangevraagd bij de raad.

### 3.2 Gronduitgifte

Gemeentelijke gronduitgifte staat in het verlengde van actief grondbeleid. Juist in de gronduitgifte zelf ligt een mogelijkheid te sturen op uitgiftecategorie en financiële resultaten te behalen. Hierbij worden gegadigden geselecteerd, worden voorwaarden met betrekking tot de inrichting opgelegd en kunnen afspraken over het gebruik van de grond en eventueel



te bouwen opstallen worden gemaakt. Verder kan, door de prijsstelling van de grond, een eventuele winst van de locatieontwikkeling geïncasseerd worden.

Door bepaalde voorwaarden te stellen bij de gronduitgifte kan de gemeentelijke privaatrechtelijke betrokkenheid, en daarmee de mogelijkheid bepaalde beleidsdoelstellingen ook op langere termijn te kunnen bereiken, verlengd worden. Niet alleen de inrichtingsfase, ook de beheersfase kan door de gemeente privaatrechtelijk worden gecontroleerd.

Gronduitgifte is een verzamelbegrip voor een aantal mogelijkheden waarop beschikkingsmacht over grond door de gemeente aan marktpartijen wordt overgedragen. De manier waarop gronduitgifte plaatsvindt, kan sterk verschillen. Allereerst bestaan er verschillende vormen van gronduitgifte: eigendomsoverdracht, vestiging van een beperkt recht of verlening van een persoonlijk recht. De vormen worden in de praktijk vaak in combinatie gebruikt. Een gemeentelijk gronduitgiftebeleid bestaat niet alleen uit de keuze voor genoemde vormen, al dan niet in combinatie, maar omvat ook de concrete invulling van een vorm (de voorwaarden), de wijze van uitgifte en het toezicht op de voorwaarden (de organisatie), etc.. Pas dit geheel maakt het mogelijk om, gebruik makend van gronduitgifte, bepaalde beleidsdoelstellingen te kunnen bereiken. We spreken dan over een gronduitgiftesysteem. Op diverse onderdelen wordt hieronder ingegaan.

### 3.2.1 Gronduitgiftesystemen

Drie vormen van gronduitgifte kunnen worden onderscheiden:

- (volle) eigendomsoverdracht
- vestiging van een beperkt zakelijk recht (erfpacht, opstal, appartementsrecht)
- verlening van een persoonlijk recht (huur, pacht, lease)

#### **Eigendom**

Eigendom is het meest omvattende recht dat ons rechtssysteem ten aanzien van onroerend goed kent. Dit betekent niet dat iemand zich als een absoluut heer en meester van een perceel grond kan gedragen. De eigenaar zal altijd rekening moeten houden met de beperkingen in zijn beschikkingsmacht en de gebruiksbevoegdheden die hem worden opgelegd bij wettelijke regelingen of vanwege de rechten en belangen van derden. Belangrijk is om op te merken dat de beperkingen op de vrijheid van de eigenaar vanuit het publiekrecht in de afgelopen eeuw steeds belangrijker en ingrijpender zijn geworden.

#### **Andere zakelijke rechten**

##### ***Erfpacht***

Erfpacht is na de eigendom het meest omvattende genotsrecht met betrekking tot een onroerende zaak. Naast de erfpachter is ook de blote eigenaar bij de onroerende zaak partij. Op te merken is dat hoewel de erfpachter in beginsel het gebruik en genot heeft van de in erfpacht uitgegeven grond, en de daarop staande gebouwen, hij formeel geen eigendom heeft, niet van de grond maar ook niet van de gebouwen, ook al zijn deze door hem zelf of op zijn kosten gebouwd.

De inhoud van het recht, dat wil zeggen de rechten en plichten van erfpachter én erfverpachter (de blooteigenaar) wordt bepaald door de wet (het Burgerlijk Wetboek) en de specifieke erfpachtvoorwaarden die in de notariële akte van vestiging zijn opgenomen.

Hoewel het karakter van de regeling in het BW voor een groot deel van dwingendrechtelijke aard is, biedt de wet partijen veel vrijheid om hun rechtsverhouding nader in te vullen. Hierbij geldt de algemene beperking voortvloeiende uit de aard van het erfpachtrecht dat aanvullende bepalingen alleen zakelijke werking hebben, dat wil zeggen de opvolgende erf-

pachter binden, indien deze voldoende verband vertonen met de opzet en structuur van het recht zoals dat in het BW is geregeld.

Deze opzet van het erfpachtrecht houdt enerzijds verband met het zogenaamde gesloten stelsel van beperkte rechten in het Burgerlijk Wetboek, anderzijds met de wens de belangen van de erfpachter te beschermen. Een belangrijke regeling ter bescherming van de belangen van de erfpachter wordt gevormd door art. 5:99 BW ten aanzien van de vergoeding van de waarde van de nog aanwezige opstallen, werken en beplantingen bij het einde van het erfpachtrecht; een regeling die - op grond van het overgangsrecht - overigens niet van toepassing is op rechten die op 1 januari 1992 al bestonden.

Het verschil tussen uitgifte in volle eigendom en erfpacht is dat erfpacht goed past bij een actief grondbeleid dat verder reikt dan alleen het realiseren van de locatie. Bij uitgifte in eigendom kunnen wel uitgiftevoorwaarden gesteld worden en publiekrechtelijke beperkingen opgelegd worden, maar verder heeft alleen de eigenaar voordeel van bijvoorbeeld de waardeontwikkeling van zijn vastgoed. Bij erfpacht kan de gemeente een vinger in de pap houden doordat ze de blooteigenaar van de grond blijft. Via de erfpachtcanon kan de gemeente de grondwaardestijging aan de gemeenschap ten goede laten komen. De laatste jaren zien we echter dat het aantal gemeenten dat vrijwel uitsluitend in erfpacht uitgeeft aan het afnemen is. Ook zijn er gemeenten die de mogelijkheid bieden om erfpacht om te zetten in volle eigendom.

### ***Opstal***

Het recht van opstal geeft net als erfpacht een (beperkt) gebruiksrecht op de onroerende zaak van een ander. Anders dan bij erfpacht, waar het gebruiksrecht in beginsel op de gehele onroerende zaak ziet (grond met gebouwen), ligt bij het opstalrecht de nadruk op de door de (huidige of eerdere) opstaller aangebrachte gebouwen en werken (de opstallen).

Het recht van opstal wordt in hoofdzaak gebruikt door de grondeigenaar om een ander het recht te geven tot de aanleg van constructies als pijpleidingen, hoogspanningsmasten of antennes, of voor het (juridisch) afsplitsen van delen van gebouwencomplexen; zoals een parkeergarage onder een theatercomplex die aldus in eigendom kan berusten bij de exploitant van de garage.

Daarnaast wordt het recht in de gemeentelijke gronduitgiftepraktijk wel gebruikt als een aanvulling op een ander gebruiksrecht op de grond. Dat wil zeggen dat iemand die de grond mag gebruiken uit hoofde van een ander recht, bijvoorbeeld een huur- of pachtovereenkomst, het recht van opstal wordt verleend ten behoeve van de door hem op de gehuurde/gepachte grond gebouwde opstallen. Men spreekt dan van opstal als een afhankelijk recht. Een voorbeeld is een sportvereniging die zo eigenaar kan zijn van het clubgebouw op het de door de vereniging gehuurde sportterrein.

### ***Appartementsrechten***

Vanuit het perspectief van het beheer van de gebouwde omgeving kan het uitgeven in appartementsrechten ook interessant zijn. Deze vorm wordt vooral gebruikt bij appartementcomplexen, maar steeds vaker ook bij meervoudig ruimtegebruik. Het Nederlandse appartementsrecht stelt eigenlijk geen regels aan het soort vastgoed waarvoor dit recht gebruikt kan worden. Het kan zowel om woonfuncties gaan als om commerciële functies, bedrijven of industrie. Er hoeft geen sprake te zijn van meerdere verdiepingen en zelfs onbebouwde grond kan worden uitgegeven in appartementsrechten.

Voordeel van deze uitgiftevorm is dat de vereniging van eigenaren, waarvan de eigenaren verplicht lid zijn en goed beheersinstrument kan zijn. De vereniging is gebonden zich te

houden aan de Nederlandse wetgeving en de bepalingen in de splitsingsakte. Als de gemeente grond uitgeeft in appartementsrechten dan is ze op enig moment zelf de enige eigenaar van de grond en daarmee het enige lid van de VvE. Het opstellen van de splitsingsakte is dan de taak van de gemeente en daarin kunnen bepalingen opgenomen worden met het oog op het beheer van het vastgoed. In de splitsingsakte worden onder andere bepalingen (statuten) opgenomen over de bijdrage aan het gezamenlijke fonds van de individuele eigenaren, over de verzekering en over het gebruik en onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Aanvullend stelt de vereniging een huishoudelijk reglement op. Dat reglement kan door de vergadering van de VvE gewijzigd worden, maar het wijzigen van de statuten is lastiger, omdat die onderdeel uitmaken van de notariële akte. Kortom, het beheer van het vastgoed kan goed geregeld worden en wordt door de eigenaren onderling gehandhaafd.

### **Verhuur/ verpachting van grond**

Naast eigendom en erfpacht wordt incidenteel verhuur en verpachting van grond als uitgiftetevorm gebruikt. Anders dan de vorige vormen betreffen dit persoonlijke rechten met betrekking tot een goed. In vergelijking tot verhuur van woonruimte en middenstandsbedrijfsruimte is voor verhuur van grond de in de wet geregelde huurbescherming beperkt; bij verpachting is er wel – als regel – een uitgebreide bescherming van de pachter.

### **3.2.2 Uitgiftevoorwaarden**

Bij de uitgifte zullen als regel uitgiftevoorwaarden worden gesteld. Deze voorwaarden hebben een heel verschillend karakter. Een belangrijk onderscheid is dat tussen procedurele of organisatorische voorwaarden en inhoudelijke voorwaarden.

De inhoudelijke voorwaarden kunnen weer als volgt worden ingedeeld:

- voorwaarden met betrekking tot het object van uitgifte;
- voorwaarden met betrekking tot de financiële tegenprestatie;
- voorwaarden met betrekking tot ingebruikname van het object;
- voorwaarden met betrekking tot gebruik van het object;
- voorwaarden met betrekking tot de beschikking over het object.

Op deze soorten voorwaarden wordt hieronder kort ingegaan.

#### **Object van uitgifte**

In de uitgiftevoorwaarden worden vaak bepalingen opgenomen over de toestand waarin het onroerend goed door de gemeente geleverd zal worden. Deze bepalingen kunnen betrekking hebben op de fysieke en de juridische staat. Vgl. art. 7:15 en 7:17 BW over de verplichtingen van de verkoper met betrekking tot de kenmerken van te leveren object. Bij gronduitgifte spreekt de gemeente voor wat betreft de fysieke staat van de grond vaak af dat ze bouwrijpe grond levert. In de overeenkomst wordt daarbij meestal bepaald wat precies onder bouwrijpe grond wordt verstaan. Dat kan betekenen dat de grond obstakelvrij geleverd wordt, een bepaalde ontsluiting heeft, etc.. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de (mogelijke) aanwezigheid van bodemverontreiniging.

#### **Financiële voorwaarden**

Tegenover het in gebruik geven van het onroerend goed staat meestal een financiële tegenprestatie. De hoogte van deze tegenprestatie kan op verschillende zaken gebaseerd zijn. Meestal is er bij uitgifte van grond een relatie tot de gemeente grondexploitatieopzet van het gebied, met andere woorden tot de kosten die de gemeente heeft moeten maken voor de productie van de bouwrijpe grond. Als regel sluiten gemeenten aan bij de marktwaarde van bouwrijpe grond, waarbij gebruik wordt gemaakt van een benadering via grondquota of

de residuele grondwaardebenadering. Vaak spelen naast kosten van de grondexploitatie en de marktsituatie politieke normen een rol bij het bepalen van de gronduitgifteprijs (bijvoorbeeld opgenomen in een gemeentelijke nota grondprijzenbeleid). Vaak is er daarbij een relatie met de bestemming en toegestaan bouwvolume; soms wordt wel de mogelijkheid geboden deze aan te passen

Voor de wijze waarop de tegenprestatie betaald wordt, is het van belang welke uitgiftevorm is gekozen. Bij uitgifte in erfpacht of bij verhuur kan een periodieke tegenprestatie worden bedongen. Bij uitgifte in eigendom moet de tegenprestatie in de regel in een maal worden voldaan. Vaak zal de financier van de koper hier zorg voor dragen, en zal de eigenaar - in termijnen – terugbetalen (rente en aflossing). Dan lijkt eigendom op erfpacht of verhuur, zij het dat bij erfpacht de canon soms alleen op de rente is gebaseerd en er geen aflossingscomponent in zit.

Vaak wordt een bepaald tijdstip afgesproken waarop de financiële tegenprestatie moet worden voldaan. Als de wederpartij te laat is, moet hij over de verstreken termijn rente (meestal de wettelijke rente) betalen.

### **Voorwaarden met betrekking tot ingebruikname**

Deze voorwaarden hebben onder meer tot doel speculatie met onbebouwde grond of panden tegen te gaan en er voor te zorgen dat de bestemming zo snel mogelijk wordt gerealiseerd.

Verplichtingen kunnen betrekking hebben op de uitvoering van een bepaald bouwplan binnen een bepaalde termijn, de aanleg van het onbebouwde gedeelte van het terrein (inrichting als tuin/-parkeerterrein, erfafscheidingen, etc.), de ingebruikname overeenkomstig de bestemming binnen een bepaalde termijn en een verbod tot vervreemding voordat de bouw is voltooid. Vaak worden deze bedingen gesanctioneerd door boetebedingen en/of verplichtingen tot teruglevering van het onroerend goed.

### **Voorwaarden met betrekking tot gebruik**

Meestal wordt in algemene zin in de gronduitgiftevoorwaarden bepaald dat gebruik in strijd met de bestemming in het gemeentelijk bestemmingsplan (of de bestemming in de akte) verboden is. Daarnaast worden vaak nog allerlei differentiaties aangebracht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om verplichtingen een pand goed te onderhouden, een pand alleen voor woondoeleinden te gebruiken, op het eigen terrein een parkeervoorziening in stand te houden of geen milieuoverlast te veroorzaken. Ook hier geldt dat de bedingen vaak worden gesanctioneerd met boetebedingen.

### **Voorwaarden met betrekking tot de beschikkingmacht**

De voorwaarden met betrekking tot beschikking hebben betrekking op verandering van de rechtstoestand van het onroerend goed. De voorwaarden kunnen onder meer betrekking hebben op de verkoop van het eigendomsrecht of het erfpachtrecht, de splitsing, het verhuren, etc.

Het kan bijvoorbeeld gaan om een verplichting om een woning alleen aan economisch gebonden aan de gemeente te verkopen of een verbod een woning onder te verhuren. Ook hier geldt dat de bedingen vaak worden gesanctioneerd met boetebedingen.

### **Algemene en bijzondere voorwaarden**

Uitgiftevoorwaarden bestaan vaak uit een algemeen deel (de algemene voorwaarden) en een bijzonder deel (de bijzondere voorwaarden).

De algemene voorwaarden vormen die voorwaarden die (geheel of gedeeltelijk) voor alle uitgften hetzelfde zijn. Deze voorwaarden vormen de 'kleine lettertjes' van het uitgiftecontract. Bijna alle gemeenten maken bij de uitgifte van grond gebruik van deze algemene voorwaarden. Algemene voorwaarden zijn gewone contractuele bedingen en vormen geen rechtsregels die automatisch op de gronduitgiftecontracten van toepassing zijn: ze ontlenen hun verbindende kracht uitsluitend aan de individuele overeenkomst waarin de voorwaarden zijn opgenomen. Zou een gemeente dus vergeten in het contract naar de algemene voorwaarden te verwijzen, dan maken ze daarvan geen deel uit. De algemene voorwaarden kunnen apart in de openbare registers worden ingeschreven (art. 46 Kadasterwet). Het vorenstaande betekent ook dat – tenzij er een bijzondere regeling is overeengekomen zoals in de gemeente Amsterdam – algemene voorwaarden niet tussentijds eenzijdig kunnen worden gewijzigd en gedurende de gehele duur van het contract of (erfpacht)recht daarop van toepassing blijven.

De bijzondere voorwaarden zijn die voorwaarden die specifiek gelden voor het uit te geven object.

### **Veranderingen in gebruik privaatrechtelijke voorwaarden**

Er hebben de laatste jaren verschillende veranderingen plaatsgevonden rond de gronduitgifte. Enkele belangrijke trends worden hieronder aangegeven.

Naast de klassieke actieve aanpak van locatieontwikkeling, ook andere vormen steeds belangrijker geworden zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om een aanpak via vormen van publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld een ontwikkelingsmaatschappij), maar ook concessieovereenkomsten. Dat heeft tot gevolg dat bij (her)ontwikkelingsprojecten de gemeentelijke overheid niet altijd meer de beschikkingsmacht over grond verwerft, en dus ook niet altijd meer zelf tot gronduitgifte overgaat.

Het gebruik van de gronduitgifte als instrument om bepaalde beleidsdoelstellingen te bereiken is dan onmogelijk, tenzij hier met de samenwerkingspartner afspraken over gemaakt kunnen worden.

Door de ontwikkeling van het bestuursrecht is op veel beleidsterreinen in de laatste jaren publiekrechtelijke regelgeving tot stand gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat de verhouding tussen het gebruik van publiekrechtelijke respectievelijk privaatrechtelijke beleidsinstrumenten in discussie is gekomen. Wat vroeger immers alleen privaatrechtelijk bereikt kon worden, kan tegenwoordig ook deels met publiekrechtelijke beleidsinstrumenten worden bereikt.

Op basis van jurisprudentie zijn de mogelijkheden van het gebruik van privaatrechtelijke instrumenten ingeperkt. Het gebruik van privaatrecht als beleidsinstrument kent echter minder mogelijkheden dan in het verleden en is daarmee, ook op het terrein van de gronduitgifte, in toenemende mate onder druk gekomen

### **3.2.3 Uitgifteprijs**

Traditioneel zijn er drie prijscategorieën bij de uitgifte van grond.

1. Verlaagde grondprijzen voor goedkope woningbouw. Deze prijzen zijn onder de kostprijs.
2. Een prijs voor maatschappelijk gebonden functies als scholen, buurthuizen, culturele voorzieningen die globaal de kostprijs zou moeten dekken.
3. Marktprijzen voor overige functies, zoals duurdere woningen, bedrijven, kantoren en winkels. Deze prijzen kunnen, onder omstandigheden, leiden tot winst.

De prijzen voor goedkope woningen waren vroeger gekoppeld aan subsidieplafonds van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Tegenwoordig bestaan deze subsidie er niet meer en ontstaan er veel meer lokale verschillen. Naast een standaardprijs per woning (eventueel met een correctiefactor voor al dan niet gestapelde bouw) komt tegenwoordig ook voor dat deze prijs wordt gekoppeld aan de uitgifteprijs voor markt woningbouw. Deze is dan bijvoorbeeld 1/3 of 2/3 van de prijs van hetgeen voor een vergelijkbare markt woning zou gelden.

Veel gemeenten hanteren een vaste prijs per m<sup>2</sup> voor maatschappelijke voorzieningen. Deze prijs wordt periodiek verhoogd aan de hand van inflatiegegevens. Vaak is de achtergrond van de hoogte van deze prijs niet meer algemeen bekend. Netzoals bij sociale woningbouw, heeft op het gebied van de voorzieningen de herstructurering van de verzorgingsstaat zijn sporen achtergelaten. Veel instellingen hebben een grotere zelfstandigheid gekregen op het gebied van huisvesting en de strikte scheiding van vierkante meters maatschappelijke functies en vierkante meters commerciële functies is niet altijd meer te maken. Dit zorgt voor een grotere complexiteit bij het hanteren van deze maatstaf.

Voor commerciële functies vormt de residuele waardeberekening veelal het uitgangspunt van de berekening. Teruggaan van de waarde van het te realiseren vastgoed, wordt na aftrek van BTW, bouw en bijkomende kosten de prijs bepaald die maximaal in de markt haalbaar is. In de praktijk wordt bij de vaststelling van de te betalen prijzen door ontwikkelende partijen vaak rekening gehouden met flexibiliteit en verrekeningsmogelijkheden. Dit zorgt ervoor dat de behaalde prijs van de grond pas precies kan worden vastgesteld bij de afsluiting van een project.

### 3.3 Kostenverhaal

Afspraken over kostenverhaal en verevening zullen van groot belang zijn ter ondersteuning van faciliterend grondbeleid. Of het lukt om afspraken te maken, wordt deels door de onderhandelingen bepaald. De overheid kan daarbij in de praktijk haar onderhandelingspositie versterken, door op de achtergrond publiekrechtelijke middelen in te zetten, bijvoorbeeld het “dreigen” een bestemmingsplanwijziging niet door te voeren.

Er zijn echter grenzen aan deze afspraken. Aandachtspunt is wanneer sprake kan zijn van onverschuldigde betaling. Tot juli 2008 waren die grenzen dat een gemeente zich moet houden aan wat in de gemeentelijke exploitatieverordening mogelijk wordt gemaakt. De recent in werking Wet ruimtelijke ordening bepaalt in een hoofdstuk grondexploitatie dat gecontracteerd kan worden over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, mits deze zijn opgenomen in een structuurvisie. Als in een contract een hogere bijdrage zou worden afgesproken, bestaat het risico dat de contractpartij later een beroep doet op onverschuldigde betaling.

Sinds 1 juli 2008 kunnen eigenaren ook gedwongen worden een bijdrage te leveren aan de kosten van grondexploitatie, via het zogenaamde exploitatieplan.

Voor de toepassing van de grondexploitatie wet kan onderscheid gemaakt worden tussen twee “sporen”, het publiekrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het uitgangspunt van de wet is dat het publiekrechtelijke spoor pas in beeld komt als het privaatrechtelijke spoor niet succesvol is, omdat er geen of onvoldoende vrijwillige afspraken over financiële bijdragen aan de grondexploitatie zijn gemaakt zijn.

### 3.3.1 Publiekrechtelijke spoor

Het systeem van afdwingbaar kostenverhaal is opgenomen in het hoofdstuk grondexploitatie in de Wro. Gemeenten zijn verplicht een exploitatieplan te maken voor grondexploitatie tenzij het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins is verzekerd. Dit plan wordt vastgesteld bij het betreffende bestemmingsplan of het projectbesluit wordt vastgesteld. Een exploitatieplan bevat onder meer een exploitatieopzet, waarin o.a. kosten zijn opgenomen die moeten worden gemaakt in verband met de exploitatie van gronden alsmede de opbrengsten van de exploitatie. In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) staan de kostensoorten die hierin mogen worden opgenomen. Een van de kosten is de inbrengwaarde van de gronden (in beginsel bepaald volgens de criteria van de vermogensschade uit de onteigeningswet). De kosten mogen niet altijd worden opgenomen: alleen voor zover een exploitatiegebied of een gedeelte daarvan *profijt* heeft van de kosten, en als ze geheel of gedeeltelijk *toerekenbaar* zijn kunnen ze worden toegerekend, en dan kunnen ze *naar evenredigheid* worden opgenomen in de exploitatieopzet van het plan. De exploitatieopzet bevat de wijze van toerekening van te verhalen kosten aan uit te geven gronden. Er is een maximum aan het te verhalen bedrag: het in het exploitatieplan geraamde bedrag aan opbrengsten. De exploitatieopzet wordt periodiek geactualiseerd. De te betalen bijdrage is gekoppeld aan het verkrijgen van een bouwvergunning: bij het verlenen van de bouwvergunning moet als voorwaarde worden bepaald dat een bijdrage verschuldigd is; hiervoor kan een termijn worden gesteld. Als de bijdrage anderszins verzekerd is hoeft geen voorwaarde te worden gesteld. Aan het eind van het project wordt een eindafrekening gemaakt van het exploitatieplan. Mocht hieruit blijken dat de gemeente meer aan bijdragen heeft ontvangen dan achteraf gezien nodig was geweest, dan moet worden terugbetaald (mits het totaal te betalen bedrag 5% of meer naar beneden afwijkt van het betaalde bedrag).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen, dat het mogelijk maakt dat er als onderdeel van de financiële verrekening ook een bijdrage aan een bovenplans vereveningsfonds wordt afgedwongen. Hierdoor is er enige ruimte om winst en verliesgevende ontwikkelingen met elkaar te verevenen.

Als er gekozen is voor het publiekrechtelijke spoor en er al wel een exploitatieplan is gemaakt, kan toch nog een overeenkomst worden gesloten over kostenverhaal. Anders dan bij de afspraken voorafgaand aan het vaststellen van het exploitatieplan, is bij deze afspraken het publiekrechtelijk kader wel maatgevend, tenzij de overeenkomst betrekking heeft op onderwerpen welke geen deel kunnen uitmaken van het exploitatieplan. Vaak zal het nodig zijn dergelijke overeenkomsten te sluiten. Met een exploitatieplan worden de gronden voor wegen en groenvoorzieningen niet onteigend (hoewel de onteigeningsprocedure wel kan worden ingezet wanneer de grondeigenaar wil of kan meewerken met de uitvoering van het bestemmingsplan) en veelal zullen overeenkomsten nodig zijn om de overdracht van deze gronden te regelen. Deze overeenkomsten mogen niet afwijken van de bepalingen in het exploitatieplan.

### 3.3.2 Privaatrechtelijke spoor

Contracteren over een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt in het nieuwe stelsel expliciet mogelijk gemaakt. Beperkingen die er waren in de (oude) Wet over de Ruimtelijke Ordening zijn er niet meer. Het is niet meer nodig dat de overeenkomst past binnen een exploitatieverordening (ex. Artikel 42 WRO). Ook hoeft de overeenkomst niet

overeen te komen met wat via het publiekrechtelijke spoor verhaald had kunnen worden. Er is meer mogelijk.

Het is bijvoorbeeld mogelijk afspraken te maken over de financiering van ruimtelijke ontwikkelingen buiten de directe omgeving van de locatie. Wel zal er op een hoger schaalniveau sprake moeten zijn van samenhang tussen de ontwikkelingen als B&W een overeenkomst aangaan over grondexploitatie waar zo'n bepaling in is opgenomen. Die samenhang moet in elk geval te vinden zijn in een structuurvisie, aldus de wet.

De ervaring leert dat marktpartijen bereid zijn via een overeenkomst ruimtelijke ontwikkelingen te financieren, waarvoor het niet mogelijk is deze financiering wettelijk af te dwingen. Onder het oude stelsel gebeurde het zelfs dat afspraken waren gemaakt die een onverschuldigde betaling in zich hielden en dat zelfs die, na ontwikkeling, niet leiden tot het terugvorderen van wettelijk te veel betaalde bedragen terwijl dat juridisch wel mogelijk was. Kennelijk heeft het kunnen realiseren van maatwerk met de gemeente, en het laten zien dat men zich houdt aan dergelijke afspraken, een waarde voor deze marktpartijen.

### 3.3.3 Geen grondexploitatie, dan Baatbelasting

Het instrument baatbelasting maakt het ook mogelijk een eigenaar te verplichten tot een financiële bijdrage: dit instrument kan ingezet worden indien er geen nieuwe ontwikkeling plaatsvindt (en er geen exploitatieplan wordt gemaakt), maar er wel sprake is van aanleg van openbare voorzieningen waar het vastgoed bij gebaat is. De kosten van de aanleg van die voorziening (zoals een riolering bij bestaande woningen in het buitengebied of een luifel in een bestaand winkelgebied) kunnen dan onder bepaalde strikte voorwaarden op de eigenaren worden verhaald. Voor aanleg van de voorzieningen moet een zogenaamd bekostigingsbesluit genomen worden; bij de belastingheffing moet het gebate gebied zorgvuldig bepaald worden. Een fout kan onrepareerbaar zijn en ertoe leiden dat het instrument niets oplevert. De voorwaarden maken het instrument vaak complex om in te zetten, en lang niet altijd goed bruikbaar voor kostenverhaal.

## 3.4 Tot slot

Naast het grondbeleidsinstrumentarium speelt ook ander instrumentarium uit de Wet ruimtelijke ordening een belangrijke rol. De wet geeft publiekrechtelijke beperkingen aan rechthebbenden op het gebruik van hun vastgoed. Wanneer het bestemmingsplan bouw niet toestaat, is de grondeigenaar afhankelijk van de gemeente als deze bouw wil realiseren. De gemeente zal bij een bestemmingsplan de economische uitvoerbaarheid van de ontwikkeling toetsen. Het tot stand komen van goede overeenkomsten tussen rechthebbenden en de gemeente kan inzicht bieden in de economische uitvoerbaarheid van een project. Door de nieuwe Wro, waarin een exploitatieplan verplicht is wanneer kostenverhaal niet anderszins is verzekerd is een nauwere samenwerking tussen het bestemmingsplantraject en het grondbeleid noodzakelijk geworden.



## 4 Huidige grondbeleid Almelo

### 4.1 Nota Grondbeleid Almelo 2005

De huidige nota grondbeleid van de gemeente Almelo is vastgesteld in 2005. Deze nota geeft gezamenlijk met de jaarlijks te verschijnen Perspectiefnota en de periodieke tussen rapportage invulling aan de verplichtingen van de BBV.

Grondbeleid is in deze nota gedefinieerd als een “middel om beleidsdoelstellingen op andere beleidsvelden gerealiseerd te krijgen”(Gemeente Almelo, 2004, 3). De nota geeft aan hoe de gemeente haar elders geformuleerde programma wil realiseren. De hoofddoelstelling is “...dat er voor de diverse functies (woningbouw, bedrijven, voorzieningen, ed.) tijdig, en tegen aanvaardbare financiële offers, voldoende bouwgrond (in uitleglocaties en herstructureringsgebieden) beschikbaar moet zijn om het gewenst programma te kunnen realiseren.” (2004, 7).

Criteria hierbij zijn:

- Gewenste kwaliteiten
- Verantwoorde prijs-kwaliteitverhouding
- Op gewenste tijd en plaats
- Met maatschappelijk rendement
- Efficiency
- Optimaal financieel-economisch rendement.

De Nota gaat uit van een “actief, tenzij” grondbeleid. Dat houdt in dat het uitgangspunt is dat er een actief grondbeleid gevoerd wordt, tenzij er bepaalde omstandigheden zijn waardoor dit bemoeilijkt wordt, of er omstandigheden zijn waardoor het wenselijk is om andere partijen bij het proces te betrekken.

Voor deze keuze worden de volgende argumenten genoemd.

1. Met een actieve en regisserende rol kunnen publieke doelen beter en sneller worden bereikt. Het gaat dan om wat er wordt gebouwd en wanneer er wordt gebouwd, de ruimtelijke en architectonische kwaliteit en de samenhang tussen de doeleinden.

Samenwerking met marktpartijen kan worden overwogen wanneer het gaat om de beperking van financiële risico's, het bespoedigen van de voortgang of het verbeteren van de kwaliteit.

2. Op strategische plekken kan door actief grondbeleid de gemeente een aanjaagfunctie spelen.
3. de mogelijkheid om maximaal kostenverhaal toe te passen

Voor ‘tenzij’ kan worden gekozen om de volgende redenen

1. betrekken expertise en kennis van marktpartijen; het gaat dan juist om de kennis van marktontwikkelingen.
2. Grondposities van particuliere grondexploitanten. Dit kan zowel leiden tot een bouwclaim als een vorm van samenwerking

### 3. spreiding risico's

Samenwerking kan ontstaan vanuit een vrijwillige keuze (samenwerking biedt meerwaarde) of vanuit een onvrijwillige keuze (grondpositie van ontwikkelende partij)

## 4.2 Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente 2006

De gemeenteraad van Almelo is in 2006 akkoord gegaan met de Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente 2006, zoals die 20 december 2005 door de Stuurgroep Netwerkstad Twente vastgesteld. Doel van deze nota is “het formuleren en vastleggen van één integraal en gezamenlijk grondbeleid voor de Deelnemende Gemeenten, te beginnen voor nieuw te ontwikkelen en te revitaliseren bedrijventerreinen, alsmede voor kantorenlocaties.”

De vier netwerksteden hebben in deze nota afgesproken dat ze in beginsel allemaal een actief grondbeleid voeren, vanwege de regierol, het bereiken van publieke doelen en het financieel beter kunnen beheersen en sturen. Faciliterend grondbeleid is ook mogelijk als er sprake is van een meerwaarde van samenwerking door bundeling van kennis en expertise, risico's gespreid kunnen worden of een substantieel deel van de grond in bezit is van marktpartijen.

Op 13 mei 2004 heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) na een vooronderzoek besloten geen mededingingsrechtelijk onderzoek te starten naar het gezamenlijk grondbeleid van de Netwerkstad Twente. Ook overheden kunnen, als zij economische activiteiten uitoefenen, vallen binnen het bereik van de Mededingingswet. Dit is niet het geval wanneer zij uitvoering geven aan typische publieke taken. Na het vooronderzoek zijn er gegeven het huidige en toekomstige wettelijk kader en de achtergrond van de samenwerking geen feiten gebleken die een mededingingsrechtelijk onderzoek op dit moment rechtvaardigen.

Het gegeven dat deze afspraken er binnen de netwerkstad Twente liggen, kan de gemeente Almelo beperken in haar keuzen voor een nieuwe nota grondbeleid. Weliswaar is de gemeente niet geboden door deze nota. Het vaststellen van een gewijzigd grondbeleid behoort, zo schrijft de nota Grondbeleid Netwerkstad “tot de autonomie van de gemeenteraad”. Wel tast dit de ambitie voor een gezamenlijk grondbeleid aan. Wanneer de gemeente kiest voor een radicaal andere koers dan de andere gemeenten, dan kan zij ofwel proberen ook de andere partijen te overtuigen van de noodzaak tot verandering (immers wanneer deze verandering door externe factoren is veroorzaakt, spelen deze ook in de andere gemeenten), ofwel de ambitie te laten varen om een gezamenlijk grondbeleid te voeren. Overigens, wanneer externe ontwikkelingen, leiden tot het bezien van de uitgangspunten van het grondbeleid in een ander licht, dan zal dit vaak ook bij de andere Twentse gemeenten het geval zijn. In dit geval lijkt het heel wel mogelijk om ook te komen tot een nieuwe gezamenlijke nota grondbeleid netwerkstad Twente. In ieder geval vindt er informatie-uitwisseling (onder andere in werkgroepen) plaats tussen de gemeenten en zijn er daarmee mogelijkheden om te komen tot een afstemming.

## 4.3 Ruimtelijke opgaven Almelo

De ruimtelijke opgaven in Almelo zijn opgenomen in het Masterplan Almelo 2004. Het gaat om de scheefgroei in de bevolkingssamenstelling, de afnemende betekenis van de binnenstad, de afnemende bereikbaarheid van de binnenstad, en de druk op het buitengebied,

waardoor de vlinderstructuur van het groen dat diep het stedelijk gebied in gaat wordt aangetast. Ook uitbreidingen in de infrastructuur (die zorgen voor meer onevenwichtigheid van de bereikbaarheid van de stad) en de versterkende netwerkvorming in Twente zijn ontwikkelingen waarmee de stad rekening mee moet houden.

Het nieuwe binnenstadsplan is een van de belangrijke vervolgtrajecten van het Masterplan. Hier komen een belangrijk deel van de opgaven samen. Daarnaast vraagt het ruimtelijk beleid om behoud en versterking van groene en blauwe structuren door het stedelijk gebied. Iets vergelijkbaars geldt voor de verkeersinfrastructuur.

In de praktijk zijn in de periode 2005-2008 1381 nieuwbouwwoningen gereedgekomen (Tabel 4.1) Dat is 4,5% van de woningvoorraad van 2005. In Nederland als geheel is dit laatste cijfer 4,4%. Het aanhouden van dit bouwtempo tot 2030 zou leiden tot de bouw van iets minder dan de uitbreidingsbehoefte (gedefinieerd in het Masterplan) van 9000 woningen tot 2030. Echter de groei van de woningvoorraad wordt niet alleen door de bouw bepaald en de bouw van 1381 woningen per 4 jaar is niet voldoende om deze uitbreidingsbehoefte gestalte te doen geven. In de periode 2005-2009 steeg de woningvoorraad maar met 891 woningen (van 30511 tot 31402 woningen: zie de tabel). Het bouwtempo is daarmee onvoldoende om de vervangingsvraag aan te kunnen. Voor het grondbeleid is dit een belangrijke opgave. Te meer daar verwacht mag worden dat op de korte termijn (dankzij de kredietcrisis) deze achterstand niet zal worden ingelopen.

**Tabel 4.1 Woningbouw en woningvoorraad Almelo (CBS)**

	woningvoorraad	gereedgekomen		
		nieuwbouwwoningen	eengezinswoningen	appartementen
			%	%
2005	30511	211	96,2	3,8
2006	30719	396	54	46
2007	30838	413	68,8	31,2
2008	31219	361	15,5	84,5
2009	31402	(t/m oktober) 177	35,0	65,0

#### 4.4 Grondbeleidpraktijk

De Perspectiefnota grondbedrijf 2009 geeft aan dat het onderscheid tussen actief- en passief grondbeleid vooral theoretisch is. “In de praktijk is er bijna altijd sprake van een mengvorm.” (blz. 4) Onder het huidige beleid van ‘actief, tenzij’ treden er veelvuldig situaties op waarin de overwegingen van ‘tenzij’ een rol spelen. Dit resulteert in maatwerk bij de aanpak van ruimtelijke ontwikkelingsprojecten.

De praktijk van het grondbeleid in Almelo kan vanuit verschillende perspectieven worden geschetst.

Financieel (Tabel 4.2) zijn er aanzienlijke fluctuaties in baten en lasten en zijn er ook aanzienlijke verschillen in de bij CBS geregistreerde gemeentebegrotingen en rekeningen over hetzelfde jaar. Dit is niet uitzonderlijk. Het komt in veel gemeenten voor. Wel opmerkelijk is dat in de gemeente Almelo in drie opeenvolgende jaren het saldo lager is dan begroot. Dit is slechts in 9% van de gemeenten (waarvoor voor al deze jaren zowel rekeningen als begrotingen door het CBS zijn gepubliceerd) het geval. Gegeven de omvang de baten en lasten is deze afwijking niet substantieel. De CBS-cijfers geven overigens geen verklaring

van deze ontwikkeling. In het algemeen lopen baten en lasten in deze systematiek gelijk op. De aankoop van grond voor € 1 miljoen levert naast € 1 miljoen lasten voor de aankoop van de grond ook € 1 miljoen baat in de vorm van een hogere boekwaarde van de portefeuille. Bij verkoop werkt dit andersom. Verschillen ontstaan wanneer de gemeente een tekort voorziet en daarvoor een voorziening treft, wanneer de gemeente gedurende de loop van een project deze voorziening laat vrijvallen of wanneer de gemeente gerealiseerde winst boekt. Kennelijk hebben in de jaren 2005-2007 op dit gebied ontwikkelingen voorgedaan die niet waren voorzien in de gemeentebegroting.

**Tabel 4.2 Begroting en gemeenterekening bouwgrondexploitatie gemeente Almelo (CBS)**

	2005		2006		2007	
	Begroting	Rekening	begroting	rekening	begroting	Rekening
x 1000 euro						
baten	47.759	56.669	21.693	24.283	23.263	119.470
lasten	47.140	58.057	20.440	23.501	22.335	119.297
saldo	619	-1.388	1.253	782	928	174

Meer inzicht dan een analyse op gemeenteniveau – de aansluiting tussen grondexploitatieproces en gemeentebegroting is vaak niet optimaal –, geeft een analyse op het niveau van grondexploitaties. Een recente ‘Financiële risicoanalyse’ door Oosterveld Grondbedrijf Advisering (21 april 2009) geeft aan dat er sprake is van een reële begroting van de grondexploitaties in de gemeente Almelo. Oosterveld geeft aan dat inherent aan reëel begroten is dat er een 50% kans is dat het resultaat slechter is dan begroot.

Beheersmatig heeft de keuze voor actief grondbeleid ertoe geleid dat kansen voor verwerving werden benut zodra deze zich voordeden. Hierbij biedt het huidige beleid beperkte kaders om te komen tot een juiste afweging van dergelijke opties. Het kan voorkomen dat er daardoor enige tijd zit voordat strategisch verworven grond wordt opgenomen in een grondexploitatie. Bij de vaststelling van de grondexploitatie schetst de raad pas een afgewogen kader voor de ontwikkeling. Het aandeel van verwervingskosten in de totale kosten van een plan wisselt. Bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling (een belangrijk deel van de ambities van Almelo liggen hier) is deze gemiddeld meer dan de helft van de totale grondexploitatiekosten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de Grondexploitatie Dollegoor dat deel uitmaakt van de herontwikkeling van het Havengebied (figuur 4.1.). Voor uitbreidingslocaties is het aandeel van verwervingskosten veelal beduidend lager (zie figuur 4.2)

**Figuur 4.1 Grondexploitatie Dollegoor (Raadsvergadering 27 mei 2008)**

<b>Kosten</b>	
Verwerving	€ 8.513.000
Bouw- en woonrijp maken	€ 4.916.000
Overige kosten	€ 133.000
Planontwikkelingskosten	€ 1.470.000
ROK Saldo (NCW 1-1-2008)	€ 439.000
<b>Totale kosten</b>	<b>€ 15.471.000</b>
<b>Opbrengsten</b>	
Opbrengst uit verkoop	€ 5.910.000
Subsidies en bijdragen	€ 8.806.000
Overige opbrengsten	€ 50.000
<b>Totale inkomsten</b>	<b>€ 14.766.000</b>
NCW 1-1-2008	-€ 705.000

ROK Saldo: Saldo van rente, kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen op netto contante waarde

**Figuur 4.2 Kader Grondexploitatie Waterrijk (Raadsvergadering 10 februari 2009)**

<b>Kosten</b>	
Verwerving	€ 126.295.000
Slopen en saneren	€ 10.946.000
Bouw en woonrijp maken	€ 166.248.000
Planontwikkelingskosten (VTU)	€ 36.673.000
Overige kosten	€ 9.943.000
ROK-saldo (bij NCW 1-1-2009)	€ 61.344.133
Totale kosten	€ 411.449.133
<b>Opbrengsten</b>	
Grondopbrengsten woningbouw	€ 367.745.000
Grondopbrengsten niet- wonen	€ 22.573.000
Overige opbrengsten	€ 155.000
Bijdragen en subsidies	€ 0
Totale opbrengsten:	€ 390.473.000
<b>NCW op 1-1-2009</b>	<b>-€ 20.976.133</b>

ROK Saldo: Saldo van rente, kostenstijgingen en opbrengstenstijgingen op netto contante waarde

Het heeft lang geduurd voordat een grondexploitatie voor het plan Waterrijk is vastgesteld. Op 1 januari 2009 waren op dit project reeds meer dan € 53 miljoen aan kosten geboekt, voordat begin januari een grondexploitatie was aanvaard. Dit was meer dan de boekwaarde van alle andere verlieslatende projecten op 1-1-2009 (Namelijk bijna € 40 miljoen). Pas per 1-1-2008 was voor dit project een voorziening getroffen. Het verwachte tekort per 1-1-2009 is meer dan € 20 miljoen (zie Figuur 4.2). Ook dit tekort is groter dan van de per 1-1-2009 lopende projecten (€ 12,7 miljoen). Hierdoor was het totaal aan investeringen in complexen die niet in exploitatie waren genomen opgelopen tot boven € 70 miljoen. Zoals in de Perspectiefnota Grondexploitatie 2009 blijkt is er de afgelopen tijd hard gewerkt om grondexploitaties aan de raad te kunnen voorleggen. Dit is echter geen situatie die voor herhaling vatbaar is. Uit gesprekken bleek ons dat er vanuit de ambtelijke praktijk in Almelo er behoefte is aan betere kaders van de Gemeenteraad op dit punt. De nota grondbeleid zou deze kaders, bijvoorbeeld op het gebied van het omgaan met het gemeentelijk grondbezit, kunnen bevatten.

Voor de verbetering van deze werkwijze in algemene zin wordt in de Perspectiefnota Grondexploitaties verwezen naar het basisdocument Projectmatig Werken 'Zo doen wij dat in Almelo'. Dit document bevat een vanuit de discipline van project- en procesmanagement opgestelde methode om te komen tot een definitie van projecten. Alhoewel dit document verwijst naar BBV voorschriften op het gebied van administratie, lijkt het verstandig dit document nog wat handen en voeten te geven met behulp van wat voorbeelduitwerkingen op het gebied van de grondexploitatie en het strategisch verwerven van gronden. Hoe ga je om met de kans om grond aan te kopen of in overleg te treden met een grondeigenaar op het moment dat je eigen interne proces in de richting van een project nog helemaal niet zo ver is? Hoe kan je tot verstandige kaders komen wanneer marktomstandigheden beletten dat een project niet voldoet aan een van de ideaaltypen zoals dat hierin is geformuleerd? In grondbeleid blijft de interactie met marktpartijen, en de afhankelijkheid van wisselende marktomstandigheden, belangrijk. Dit vraagt om het benutten van kansen, flexibiliteit in plannen. Een voorbeelduitwerking rond een aantal veelvormende gebeurtenissen kan deze aanpak verduidelijken.

Gronduitgifte vindt voornamelijk plaats in eigendom. Wanneer de kopende partij dat wenst is het mogelijk om grond in erfpacht uit te geven. Op de website van de gemeente Almelo wordt hiertoe nog verwezen naar het "Raadsbesluit van 10 juli 1916, houdende vaststelling

van het Besluit aangaande uitgifte in erfpacht van gronden toebehorende aan de gemeente”<sup>1</sup>. Volgens artikel 1 van deze algemene voorwaarden geschiedt uitgifte in erfpacht “tegen eene door den Gemeenteraad te bepalen jaarlijksche erfpachtsom, in den regel voor een tijdvak van vijf en zeventig jaren”. De bestemming van den grond en van de daarop te stichten bebouwing wordt in de akte van uitgifte bepaald. Zonder toestemming van de Gemeenteraad mag die bestemming niet worden veranderd. Deze voorwaarden zijn verouderd in die zin dat artikel 27 regelt dat na afloop van deze 75 jaar de Gemeente “zonder tot eenige vergoeding gehouden te zijn” treedt “in den vollen en vrijen eigendom van het in erfpacht uitgegeven onroerend goed en de zich daarop bevindende opstallen.” Zoals in paragraaf 3.2.1 is aangegeven is het voor na 1-1-1992 in erfpacht uitgegeven grond dwingend recht (BW 5:99) dat er wel vergoeding van de waarde van de nog aanwezige opstallen, werken en beplantingen moet worden gegeven. Het is niet onredelijk wanneer de gemeente Almelo voor eerder uitgegeven gronden een nieuw aanbod doet met de huidige rechtsbescherming en daartoe deze algemene voorwaarden herijkt aan het nieuw Burgerlijk Wetboek. Het wordt dan onvermijdelijk dat de gemeente verschillende voorwaarden op haar website publiceert, waarbij dan wordt aangegeven voor welke periode van uitgiften welke voorwaarden gelden.

Gronduitgifteprijsen zijn in de gemeente Almelo vastgelegd in de Nota Gronduitgifteprijsen 2009. Van belang daarbij is dat op het gebied van gronduitgifteprijsen een zekere harmonisering plaatsvindt (op een aantal terreinen) binnen de Netwerkstad Twente. In Almelo is in 2007 afstand genomen van een vaste prijs voor sociale woningbouw. Deze prijs is nu gekoppeld aan de prijs voor marktoningen, waarbij wel een kortingspercentage wordt toegepast. Voor 2009 is deze korting 40%, voor 2010 35% en in 2011 verwacht de gemeente te komen tot het uiteindelijke kortingspercentage van 30% op de m2 prijs van een vrije-sectorwoning. Hiervoor wordt jaarlijks een basisprijs vastgesteld. Opmerkelijk is dat deze basisprijs nog in 2009 met 2% naar boven werd geïndiceerd, terwijl het niet realistisch was om te veronderstellen dat de marktprijs voor koopwoningen in 2009 2% hoger zou zijn dan in 2008. In de regio Almelo-Tubbergen was volgens de NMV de feitelijke ontwikkeling een prijsdaling van 2,1% per woningen en 2,4% per vierkante meter woning. Het kiezen voor koppeling van een prijs aan marktprijzen, houdt in dat deze prijs niet meer beheersbaar is door de gemeente, maar afhankelijk is van bewegingen op de markt. Tegenover de korting op de grondprijs staan verplichtingen voor de ontwikkelaar van sociale koopwoningen op het gebied van verkoopprijzen en een antispeculatiebeding voor de eerste bewoner.

Opmerkelijk is dat in Netwerkstad “thans nog geen marktconforme prijzen voor bedrijventerreinen worden gehanteerd.” (Nota Gronduitgifteprijsen 2009, 5). De voor 2009 vastgestelde prijzen liggen tussen € 95 en 135 per m2. Het verschil tussen de marktprijs en de betaalde prijs kan door de Europese Commissie worden beschouwd als verboden staatsteun en zal, wanneer dit het geval is, moeten worden teruggevorderd op de bedrijven. Het lijkt geen reclame voor een bedrijventerrein, wanneer een prijsaanbod voor de grond deze consequenties kan hebben. In de grondprijzennota is sprake van een verhoging van de grondprijzen met 10% en een nader onderzoek in 2010 naar de hoogte van de uitgifteprijsen alvorens tot verdere verhoging wordt beslist. Het lijkt aanbeveling te zijn om direct alle uitgiften van enige omvang te baseren op een onafhankelijke taxatie, omdat op die manier de kans kan worden geminimaliseerd dat het kopende bedrijf met aan navordering van de staatssteun wordt geconfronteerd.

De gemeente hanteert een lagere grondprijs voor niet-commerciële voorzieningen.

---

<sup>1</sup> <http://bis.almelo.nl/infoman/easyk/downdoc.asp?Item=8&format=1126&cuid=349359862>

Voor de overige functies hanteert de gemeente Almelo marktprijzen, waarbij er verschillende methoden worden gehanteerd om deze marktwaarde vast te stellen.

## 5 Mogelijke strategie en instrumenten Almelo

Sinds het aanvaarden van de Grondbeleid door de gemeenteraad in 2005 hebben ontwikkelingen plaatsgevonden die potentieel een invloed kunnen zijn op de keuze van de gemeente Almelo voor een beleid gericht op 'actief grondbeleid, tenzij'. Mogelijk hebben deze ontwikkelingen invloed op de voorkeur voor actief grondbeleid, dit kan ook meer betrekking hebben op de voorwaarden waaronder andere vormen van grondbeleid een rol kunnen spelen. Een herijking van deze nota in het licht van deze ontwikkelingen is daarom gewenst.

In deze rapportage zal ingegaan worden op de consequenties van de volgende ontwikkelingen.

1. Het nieuwe hoofdstuk grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening. Hierdoor zijn nieuwe instrumenten beschikbaar gekomen voor faciliterend grondbeleid.
2. De ervaringen met de kredietcrisis. Hierdoor kan de risicoperceptie van gemeente en private partijen zijn veranderd.
3. Europees recht. Europeanisering op de gebieden van aanbesteding en staatsteun schrijdt voort en kan invloed hebben op de relaties tussen gemeenten en marktpartijen.
4. Beleidsdoelstellingen van de gemeente Almelo. Grondbeleid is in de nota Grondbeleid geformuleerd als dienend aan dit beleid. Dit betekent dat periodiek een herijking van het grondbeleid aan veranderende beleidsinzichten nodig is.

Overwegingen die in de Nota Grondbeleid 2005 een rol speelden waren de volgende:

1. Beter bereiken publieke doelen: wat er wordt gebouwd, de ruimtelijke en architectonische kwaliteit en de samenhang tussen de doeleinden.
2. Sneller bereiken doeleinden,
3. Aanjagen ontwikkeling op strategische plekken
4. Maximaal kostenverhaal
5. Betrekken expertise en kennis van marktpartijen
6. Grondposities van particuliere grondexploitanten
7. Spreiding risico's

Hieronder wordt aangegeven op welke wijze de vier hier genoemde invloeden een rol hierop hebben

### 5.1 Nieuw hoofdstuk grondexploitatie

Bij deze analyse zullen de volgende effecten worden beschouwd:

1. Het nieuwe hoofdstuk grondexploitatie heeft het makkelijker gemaakt om voorafgaand het vaststellen van het bestemmingsplan afspraken te maken met grondeigenaren over de ontwikkeling van de locatie en de daarbij behorende bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling



2. Bij vaststelling van het bestemmingsplan zal er, wanneer kostenverhaal niet anderszins is verzekerd, een exploitatieplan moeten worden vastgesteld. Hierdoor is het mogelijk de betaling van deze bijdragen juridisch af te dwingen.
3. Er kunnen een aantal programmatische eisen worden gesteld in dit exploitatieplan

In de vormgeving van de wet is er vanuit gegaan dat gemeenten bij voorkeur via stap 1 te werk gaan. De stappen 2 en 3 (het publiekrechtelijke spoor) vormen het vangnet om te komen tot een adequaat verhaal van kosten en het vaststellen van het woningbouwprogramma. Het vaststellen van een exploitatieplan of bestemmingsplan dwingt de eigenaar echter nog niet om de bestemming te realiseren. Via overgangsrecht mag deze nog steeds de grond volgens de oude bestemming blijven gebruiken. Het toepassen van onteigening blijft het enige instrument dat kan worden ingezet om her realiseren van een nieuwe bestemming tegen de wens van de eigenaar in. Vooruitlopend op onteigening behoren minnelijke onderhandelingen te worden gevoerd over de verwerving van de grond.

Wat zijn de gevolgen voor de hierboven genoemde overwegingen voor een 'actief, tenzij' beleid?

1. Publieke doeleinden. Ten opzichte van het verleden zijn er nu meer mogelijkheden om via het publiekrechtelijke spoor publieke doeleinden te bereiken. Wel is het nog steeds zo dat het via het privaatrechtelijke spoor (dat kan zowel via anterieure overeenkomsten of na verwerving van grond) meer kan worden vastgelegd dan alleen via het publiekrecht. Voor de samenhangende ontwikkeling is het vaak van belang dat alle grond wordt ingebracht. Het gemeentelijke verwervingsinstrumentarium lijkt daarvoor noodzakelijk te zijn. Een actieve of interactieve rol biedt zo meer mogelijkheden om doelstellingen te bereiken, dan via faciliterend grondbeleid.
2. Het nieuwe instrumentarium legt geen bouwplicht op. Financiële bijdragen hoeven pas betaald te worden wanneer bouwvergunningen zijn verleend. Cruciaal blijft hiervoor de bereidheid van de gemeente om waar nodig de grond zelf te verwerven.
3. Voor het aanjagen van ontwikkelingen op strategische plekken, kan het noodzakelijk zijn dat de gemeente grond blijft verwerven. Als immers zonder gemeentelijke interventie de ontwikkeling ook zou plaatsvinden, is dit aanjagen zelf niet nodig. In sommige gevallen kan worden gekeken in hoeverre deze ontwikkelingen op een andere manier kunnen worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door wijziging van het bestemmingsplan.
4. Het nieuwe instrumentarium heeft de mogelijkheden tot verhaal van kosten verruimd. Via anterieure overeenkomst kunnen nu zelfs zaken onder een kostenverhaalsregime worden geplaatst (de bijdragen voor regionale ontwikkeling), die voorheen via winstafoming en verevening moesten plaatsvinden. Nadeel van het publiekrechtelijke spoor is dat de volledige stijging van de marktwaarde tussen het ontstaan van vage denkbeelden en het daadwerkelijk vaststellen van een bestemmingsplan volledig voor de grondeigenaar is. Vooral in het buitengebied kunnen aanzienlijke waardeverhogingen worden gerealiseerd door anticiperende grondverwerving. Het nieuwe instrumentarium biedt geen mogelijkheden om deze stijging die gedurende het planvormingsproces ontstaat af te romen. De invloed van het betere kostenverhaalsinstrumentarium op de residuele waarde van de grond is nog onderwerp van discussie. Enerzijds kan worden betoogd dat deze door het betere kostenverhaalsinstrumentarium omlaag gaat. Anderzijds kan de markt ook anticiperen

op de bereidheid van de gemeente om een bepaald tekort te dragen op een voorgestane ontwikkeling. Als deze verwachting bestaat, dan leidt het systeem ertoe dat dit tekort er ook komt.

5. Op dit gebied van expertise van marktpartijen levert het instrumentarium geen verandering.
6. Ook de grondposities van private partijen treedt door de wetgeving van de nieuwe Wro geen verandering op. Wel is al eerder de Wet voorkeursrecht gemeenten aangescherpt. Het is minder eenvoudig geworden om via een optie op grond een grondpositie te vestigen die zorgt voor vrijstelling van de wet. Ook 'samenwerkingsconstructies' tussen grondeigenaren en marktpartijen vallen eerder onder deze wet. Er bestaan echter nog veel oudere grondposities van voor deze wetswijzigingen (De Wolff en Groetelaers, 2005). De gemeente Almelo maakt geregeld gebruik van de Wet voorkeursrecht gemeenten.
7. Het instrumentarium zorgt ervoor dat het risico van onverschuldigde betaling voor veel overeenkomsten met marktpartijen verdwijnt. Het gebruik van het publiekrechtelijke spoor brengt overigens nieuwe risico's met zich mee. Jurisprudentie op dit gebied is nog niet uitgekristalliseerd. Dit kan zorgen voor interpretatieverschillen en procesmatige risico's. Dit geldt ook voor andere instrumenten en het overgangsrecht in de Wro. Deze risico's zijn het grootst wanneer het publiekrechtelijke spoor wordt gevolgd. Wanneer via overeenkomst, ofwel voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan met grondeigenaren, ofwel via grondverwerving, het grondbeleid wordt vormgegeven, dan is de invloed hiervan beperkt.

## 5.2 Ervaringen kredietcrisis

Door de kredietcrisis is de verkoop van nieuwe dure koopwoningen sterk vertraagd. Het verminderde de bereidheid van banken tot het financieren van riskante investeringen van marktpartijen in vastgoed. Het bouwen van projectmatig ontwikkelde woningen waarvan een deel nog niet verkocht is, wordt zo lastiger te financieren. Ook wordt meer eigen vermogen verlangd. Marktpartijen zullen daardoor minder bereid zijn om zich over lange termijn vast te leggen en risicovolle investeringen te doen. Dit kan zo zijn consequenties hebben. Voor de gemeente Almelo kunnen andere overwegingen dan de markt een belangrijke rol spelen.

1. De kredietcrisis legt beperkingen op het realiseren van diverse marktinkomsten en zal daardoor leiden tot het opknippen van marktinvesteringen tot overzichtelijke pakketjes. Wanneer toch een samenhangende ontwikkeling moet worden gerealiseerd zal voor deze samenhang eerder een beroep op de gemeentelijke overheid worden gedaan.
2. De crisis heeft laten zien dat wanneer het uiteindelijke resultaat op de markt moet worden afgezet een overheidsinterne definitie van kwaliteit niet genoeg is. Inbreng van marktkennis is noodzakelijk om voldoende snelheid te kunnen maken.
3. Wanneer aanjagen van ontwikkelingen op strategische plekken zorgt voor grotere risico's kan de crisis zorgen voor minder bereidheid van marktpartijen hier te investeren en kan een groter beroep op de gemeente worden gedaan.

4. De druk op vastgoedwaarde leidt ertoe dat er minder ruimte is ontstaan om kosten te verhalen. Dit is onafhankelijk van de gekozen benadering.
5. Expertise en kennis van marktpartijen is belangrijker geworden. Het zijn vaak nichemarkten die het eerst aantrekken na een crisis. Om te weten waar de niches liggen is goede en actuele marktkennis nodig.
6. Door de kredietcrisis kunnen er kansen ontstaan om grondposities van marktpartijen (die behoefte hebben aan kasgeld) relatief voordelig over te nemen.
7. Risicobewustzijn is vergroot door de crisis waardoor het argument van spreiding van risico's om te komen tot een menging van grondproductiestrategieën is versterkt.

### 5.3 Aanbesteding en staatsteun

Strikt genomen is er de afgelopen jaren geen nieuwe regelgeving aangenomen op de gebieden van aanbesteding en staatsteun. Toch is de Europeanisering op dit gebied doorgegaan. Wat betreft aanbesteding heet het Europees Hof van Justitie sinds het uitkomen van de vorige nota grondbeleid bijvoorbeeld uitspraak gedaan over de Franse planning wetgeving en over de zaak *Auroux versus Roanne*. Vooral de laatste zaak is veelvuldig bediscussieerd. Opmerkelijk is daarbij het verschil in interpretatie van de consequenties van deze uitspraak in Duitsland, waar gerechtshoven hebben aangegeven dat alle vervreemdingen van overheidsgrond gerelateerd aan een ruimtelijk beleid dat herinrichting voorstaat, dient te worden aanbesteed (zie bijvoorbeeld Portz et al, 2008), en in Nederland, waar er aan heel wat meer voorwaarden moet worden voldaan wil en de ontwikkeling aanbestedingsplichtig te achten. Zie bijvoorbeeld de Reiswijzer gebiedsontwikkeling (2009) die naar verluid een interpretatie op dit terrein geeft die afwijkt van die van de Europese Commissie. Vooralsnog lijkt het daarbij verstandig aan te sluiten bij de in Nederland gangbare interpretatie, maar daarbij wel in het oog te houden dat er nog discussie hierover wordt gevoerd. Wat vandaag een verstandige interpretatie lijkt, kan morgen achterhaald zijn. Het is met name riskant om te werken met een bouwplicht; alleen wanneer de sanctie op het niet nakomen van deze plicht het terugleveren van de grond is, kan de Europese Commissie hier (gezien haar reactie op een casus in Flensburg<sup>2</sup>) hier vrede mee hebben. Het Europees Hof van Justitie heeft op dit gebied nog geen uitspraak gedaan. Wel heeft de advocaat-generaal bij dit Hof<sup>3</sup> in een thans lopende zaak geconcludeerd dat een bouwplicht nodig is.

Een recent voorbeeld van het tegen de grenzen van de Europese wetgeving aanlopen is de verkoop van grond aan een bouwbedrijf in de wijk Doornakkers in Eindhoven. Op 8 oktober 2009 heeft de Europese Commissie een persbericht doen uitgaan, waarin werd aangegeven dat zij een 'met redenen bekleed advies' heeft doen uitgaan om dit contract te herzien.

<sup>2</sup> CEC (2008) Public procurement: Commission closes infringement case against Germany concerning an urban development project in Flensburg, European Commission, Press release 5 June, 2008, IP/08/867, [http://ec.europa.eu/community\\_law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/community_law/index_en.htm).

<sup>3</sup> Conclusie van Advocaat-Generaal P. Mengozzi, 17/11/2009, Zaak C-451/08, Helmut Müller GmbH tegen Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, <http://curia.europa.eu>

“De Commissie merkt op dat de concessieovereenkomst niet alleen de verkoop van grond als voorwerp heeft en dat het werk aan de door de gemeente bepaalde voorwaarden voldoet. De overeenkomst verbindt de ontwikkelaar er onder meer toe een bepaald aantal gebouwen van een bepaalde omvang en een bepaald aantal parkeerplaatsen te realiseren. De vraag of de betrokkenheid van de gemeente bij het project op het publiek recht is gebaseerd, heeft voor de EU-regels inzake openbare aanbestedingen geen belang. Hoewel de ontwikkelaar het vastgoed op eigen risico en voor eigen rekening bouwt en van de gemeente geen betaling ontvangt, is de Commissie van oordeel dat de gemeente Eindhoven de ontwikkelaar een exploitatierecht heeft verleend in de betekenis van Richtlijn 2004/18/EG, aangezien de ontwikkelaar een op maat gesneden bouwvergunning krijgt die hem het recht geeft de in de samenwerkingsovereenkomst bepaalde werken te realiseren en te exploiteren.” (Europese Commissie, 2009)

Wanneer Nederland dit ‘met redenen bekleed advies’ niet opvolgt, kan de Europese Commissie de zaak aanhangig maken bij het Europees Hof van Justitie. Deze zaak geeft (wederom) aan dat ook bij de verkoop van grond aanbestedingsrechtelijke aspecten aan de orde kunnen zijn. Hierbij wordt dan niet alleen getoetst op wat er in de privaatrechtelijke overeenkomst staat, maar kan ook het publiekrecht worden meegenomen in de afweging of er sprake is van een plicht tot aanbesteding. Europeesrechtelijk is het niet relevant of iets volgens Nederlands recht publiekrecht of privaatrecht is, in elk van de lidstaten zijn er nuanceverschillen in de grenzen tussen publiekrecht en privaatrecht, maar of het aan de definitie van een opdracht of concessie naar Europees recht voldoet.

Op het gebied van staatsteun heeft de zaak in Haaksbergen rond de vernieuwing van de binnenstad veel aandacht getrokken (Sterk, 2009). Hier is een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan vernietigd met een beroep op het bestaan van verboden staatssteun. Sindsdien hebben ook andere partijen geprobeerd de financiële onderbouwing (economische uitvoerbaarheid) van een bestemmingsplan onderuit te halen met een beroep op staatssteun. Wanneer de ondersteuning van een ontwikkelaar niet correct is, dan kan deze worden gevorderd deze steun terug te betalen. Als dit wordt voorzien, is het reëel te veronderstellen dat de marktpartij niet over zal overgaan tot ontwikkeling. De vormgeving van de samenwerking tussen marktpartijen en de gemeente kan daarmee van invloed zijn op de voortgang van het project. Zaken als de verdeling van risico’s en de betaling van planschade gekoppeld aan een bepaalde ontwikkeling door de overheid kunnen Europeesrechtelijk als staatssteun worden beschouwd; ook wanneer het volgens Nederlands recht lijkt te kloppen.

Reeds in 1999 heeft de Europese Commissie (2000) een programma om in Engeland aan ontwikkelaars subsidies te verstrekken om de onrendabele top van marktpartijen weg te nemen afgekeurd. Hier werd door de commissie zelfs aan het Verenigd Koninkrijk in overweging gegeven om via actief grondbeleid deze ontwikkeling aan te pakken, omdat op deze wijze de doelstellingen wel zouden kunnen worden behaald zonder dat er sprake is van staatsteun. Een commissie van het Lagerhuis noemde deze ontwikkeling ‘nothing less than disastrous.’ Want de Europese commissie ‘...has decided effectively to abolish the most efficient, effective and imaginative regeneration scheme in the European Union.’ (UK Parliament, 2000) Dit geeft aan dat, ook wanneer je zelf als overheid enthousiast bent over de gekozen aanpak (het is effectief, het is efficiënt, het is vindingrijk), dit niet betekent dat de Europese Commissie dan wel zal concluderen dat er geen sprake van staatssteun is. Later is in Engeland een subsidieprogramma dat specifiek is gericht op de financiering van de onrendabele top van goedkope woningbouw wel goedgekeurd. Dit geeft aan dat de vormgeving van subsidies nauw luistert. Het Rijk heeft de systematiek van het exploitatieplan

niet ter goedkeuring voorgelegd aan de Europese Commissie. Zeker wanneer er sprake is van een negatieve exploitatiebijdrage van partijen (bijvoorbeeld wanneer ze te maken hebben met een hoge inbrengwaarde van vastgoed en een beperkt programma) is dit een aandachtspunt. In de Memorie van Toelichting bij het nieuwe hoofdstuk Grondexploitatie in de Wro geeft de regering dit ook aan.

Bij actief grondbeleid dient de aandacht vooral uit te gaan naar het moment van aankoop en verkoop van gronden. Het kunnen beschikken over goede taxaties en het binnen een redelijke marge van deze taxaties overeenkomen van een prijs is daarbij van groot belang.

Wat heeft dit voor consequenties voor de manier waarop overwegingen die in de Nota Grondbeleid 2005 een rol speelden voor de keuze voor actief, tenzij?

1. Bereiken publieke doelen. De verdere doorwerking van het kader op het gebied van staatssteun legt duidelijk beperkingen op aan financieren van de onrendabele top bij het faciliteren van marktpartijen in de ruimtelijke ontwikkeling. Het kan vaak eenvoudiger zijn gronden via een marktprijs te verwerven en vervolgens via een marktconforme prijs weer uit te geven, dan een manier vorm te geven waarop een private partij kan worden ondersteund bij het realiseren van publieke doeleinden. Wat een oplossing kan zijn is dat partijen gezamenlijk coalities sluiten (bijvoorbeeld tussen corporaties en projectontwikkelaars) waardoor geen staatsmiddelen worden ingezet om de onrendabele top te financieren. Toch vraagt dit ook om zorgvuldige vormgeving; want ook hier geconcludeerd wordt dat het indirect om staatsmiddelen gaat, zeker wanneer de gemeente hier een regisserende rol in heeft. Niet altijd zullen partijen zich hierbij vereenigen en dan lijkt een meer actieve rol van de gemeente beter kunnen waarborgen dat er geen staatsteun optreedt. Wat betreft aanbesteding is dit een belangrijk aandachtspunt bij alle vormen van grondbeleid. Het zal vaak het gemakkelijkst zijn wanneer de gemeente zelf tot aanbesteding van publieke werken overgaat. Constructies waarin private partijen verantwoordelijk zijn voor de aanleg van het openbaar gebied zijn zeer kwetsbaar op het gebied van het aanbestedingsrecht.
2. Sneller bereiken doeleinden. Daar waar een constructie wordt gekozen die vraagt om goedkeuring door de Europese Commissie, is dit niet bevorderlijk voor het tempo. Aanbesteding kent procedurele risico's die weer kunnen leiden tot vertragende juridische procedures. Het kiezen voor eenvoudige vormen van aanbesteding (de gemeente besteedt de aanleg van een weg aan kent een grotere voorspelbaarheid dan de aanbesteding van complexe ontwerp, bouw, financiering en onderhoud constructies volgens een model van concurrentiegerichte dialoog) kan deze risico's verminderen. Kortom, vanuit Europees recht gezien, lijkt actief grondbeleid, minder kwetsbaar dan complexere vormen van publiek-private relaties rond gebiedsontwikkeling.
3. Voor het aanjagen van ontwikkeling op strategische plekken zijn de consequenties niet anders, dan met andere publieke doelen. Wanneer de gemeente overeenkomsten sluit, waarbij opdrachten of concessies worden verstrekt om te komen tot aanjagende ontwikkelingen, dan zal het Europees recht op het gebied van aanbesteding snel om de hoek komen kijken. Omdat los van de vorm, actief of faciliterend, deze druk op realisatie er zal zijn, lijkt dit niet te kunnen leiden tot de voorkeur voor een bepaalde strategie. Op het gebied van staatssteun, kan hier wel gelden dat wanneer de gemeente een onrendabele top hier wil financieren, het wellicht eenvoudiger is met actief grondbeleid.

4. Maximaal kostenverhaal. Infrastructuur is vaak beschikbaar voor iedereen en leidt dan niet tot staatsteun (ook wanneer niet alle kosten ervan worden betaald). Anders geldt dit voor infrastructuur waar de gebruiker exclusief gebruik kan maken, zoals de kosten voor de realisatie van een parkeerplaats alleen voor klanten en personeelsleden bij een bankgebouw.
5. Betrekken expertise en kennis van marktpartijen. Aanbestedingsprocedures kunnen het moeilijker maken om dit te doen. Het opbouwen van een goede relatie met de overheid wordt niet beloond bij aanbestedingen waar Europees rechtelijk een strikt onderscheid wordt gemaakt tussen selectie van voor de opdracht in aanmerking komende partijen (op basis van objectieve vooraf gepubliceerde criteria, zoals goede cijfers in de boeken, eerdere ervaring met soortgelijke projecten (maar dat kan ook in Spanje zijn), en het ontbreken van een strafblad) en de gunning op grond van het door deze partijen gedane voorstel. Het gegeven dat een partij bewezen heeft goed te kunnen samenwerken met de gemeente Almelo kan geen rol spelen; want de gedachte achter het Europees aanbesteden is nu juist dat partijen van buiten het traditionele netwerk van overheden een gelijke kans moeten krijgen op het binnenhalen van de opdracht. Wat betreft staatsteun zit op dit gebied weinig verandering.
6. Grondposities van particuliere grondexploitanten. De relatie tussen grondposities en aanbesteding is een interessante. (zie ook onder 1)
7. Spreiding risico's. Hier is weinig verandering.

#### 5.4 Beleidsdoelstellingen gemeente Almelo

Het Masterplan van de gemeente Almelo dateert uit oktober 2004. De nota grondbeleid van december 2004 is daarmee gebaseerd op deze doelstellingen. Binnen het kader van dit Masterplan is in 2006 een binnenstadsplan uitgewerkt. In dit plan is gekozen voor de samenwerking tussen de gemeente en een consortium. In 2008 heeft dit geleid tot een raamovereenkomst met Ontwikkelcombinatie Almelo 2010 (Kondor Wessels Projecten, Rijssen en Dura Vermeer Bouw uit Hengelo) en belegger Syntrus Achmea Vastgoed. Dit binnenstadplan volgt de beleidslijnen uit het Masterplan. Alleen wanneer de gemeenteraad en het college na de verkiezingen van voorjaar 2010 kiezen voor een aanmerkelijke wijziging in de doelstellingen voor het ruimtelijk beleid, kan dit leiden tot de noodzaak de keuze van grondbeleidstrategie aan te passen. Cruciale politieke afweging daarbij is de verhouding tussen de (ruimtelijke) beleidsdoelstellingen van de gemeente Almelo en de rechten van eigenaren en gebruikers van vastgoed. Als een nieuw college voor het realiseren van de ruimtelijke beleidsdoelstellingen niet meer wil ingrijpen in de eigendomsverhoudingen vast vastgoed, dan zou dit tot een nieuw grondbeleid moeten leiden. Overigens zou dan ook het Binnenstadsplan en het Masterplan van Almelo moeten worden verlaten. Deze signalen hebben ons niet bereikt en we gaan er daarom vanuit dat op het gebied van de beleidsdoelstellingen er geen ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die ten principale tot een heroverweging van het grondbeleid aanleiding geven. Veel minder ingrijpende verschuivingen in inhoudelijke doelstellingen, bijvoorbeeld wanneer de gemeente (bijvoorbeeld) zou besluiten tot een nieuwe infrastructuur voor het opladen van elektronische auto's en de ontwikkeling via het grondbeleid zou willen faciliteren leiden niet tot strategische aanpassingen van de grondbeleidstrategie.

## 5.5 Instrumenten gemeente Almelo

De doelstelling van een samenhangende ruimtelijke ontwikkeling maakt het noodzakelijk ook dat besluitvorming over de ruimtelijke investeringen in samenhang te doen. De gemeente heeft hiervoor een cruciale rol, omdat deze over juridisch instrumentarium beschikt om te komen tot deze samenhangende ontwikkeling. Het blijft vaak verstandig om in vroegtijdig stadium hiermee te beginnen. Het verwerven van grond op de markt is daartoe een instrument dat nog steeds belangrijk is, mede omdat de gemeente zo ook naar marktpartijen laat zien dat het hier gaat om een serieus plan waar echt in wordt geïnvesteerd. Het inzetten van privaatrechtelijke instrumenten (1) aankoop van grond en (2) overeenkomsten met grondeigenaren over verhaal van kosten zijn daartoe kansrijk. Voor het verwerven van grond geldt dat daarmee de beschikkingsmacht over de grond in een keer overgaat naar de gemeente die daarmee nog steeds flexibiliteit heeft om in te springen op allerlei ontwikkelingen op de markt. Bovendien is er dan ook ruimte om in te spelen op voortschrijdend inzicht over de ontwikkeling van de locatie. Wanneer marktpartijen blijvend bij de locatie betrokken willen blijven is aankoop van grond met een bouwclaim een veel voorkomende figuur, waarbij veel aandacht zal moeten uitgaan bij de aanvullende voorwaarden van de bouwclaim. Is er dan sprake van voldoende evenwicht tussen risico's en zeggenschap. Hoe zit het met afnameplicht? Kan het niet gebeuren dat de gemeente de grond bouwrijp moet opleveren en de ontwikkelende partij is vrij om zonder rentevergoeding de grond later af te nemen, etc. Alternatief is het vroegtijdig sluiten van een anterieure overeenkomst volgens het regime van de nieuwe Wro. Het risico bij het vroegtijdig sluiten van een dergelijke overeenkomst is dat er nog veel onzekerheden zijn over de ontwikkeling van de locatie en dat de gemeente zich daarom op de verkeerde zaken concentreert bij het afsluiten van het contract. Op grond van de kenmerken van de locatie en de daar aanwezige verhoudingen zal hier een keuze moeten worden gemaakt. Om te komen tot kostenverhaal voor regionale ontwikkelingen in de Netwerkstad Twente. Lijkt het verstandig te zijn om een regionale structuurvisie op te stellen die het mogelijk maakt kosten hiervoor te verhalen op particuliere grondexploitant. Wanneer dit in regionaal opzicht niet realiseerbaar is een structuurvisie gekoppeld aan het Masterplan Almelo daarvoor een goed alternatief.

Cruciaal voor de ontwikkeling van een goed grondbeleid is ook de dossieropbouw. Contacten en afspraken met derden moeten worden vastgelegd. Er zijn aanzienlijke geldbedragen gemoeid met het grondbeleid en de financiële kant van vastgoedontwikkeling kent veel verschijningsvormen. Een goede administratieve organisatie is essentieel. Ook om adequaat inzicht te kunnen bieden over de stand van zaken aan de gemeenteraad.

## 6 Overwegingen Nota Grondbeleid

De veranderingen in de context maken een actieve rol van de gemeente bij de grondverwerving niet overbodig. De gemeente zal waar nodig gronden moeten blijven verwerven wil zij haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling realiseren. De verschuivingen in de context maken het daarbij wel mogelijk accenten te verschuiven en te kiezen voor een interactief grondbeleid, waarin actieve grondverwerving waar nodig nog steeds plaatsvindt, maar waar het geen automatisme is dat grond altijd via de gemeente loopt.

Dit sluit aan bij het bestaande kader uit de Nota grondbeleid, waarbij naast actief grondbeleid, ook nadere opties mogelijk zijn (actief, tenzij) wanneer daar bepaalde redenen voor aanwezig zijn.

Het sluit ook aan bij de wettelijke positie van gemeenten in Nederland. Een gemeente kan niet exclusief kiezen voor actief grondbeleid; want het noodzakelijkheidvereiste uit de Onteigeningswet stelt dat er een publiek belang moet zijn bij de onteigening. Wanneer de huidige eigenaar bereid en in staat is dit publieke belang te realiseren is onteigening niet mogelijk en zal de gemeente in samenwerking met anderen de ontwikkeling moeten realiseren. Anderzijds kan een gemeente die de realisatie van haar ruimtelijk beleid prioriteit geeft, ook niet puur kunnen kiezen voor faciliterend grondbeleid. Ruimtelijk beleid kan slechts publiekrechtelijke beperkingen opheffen. Het dwingt niet tot het realiseren van bestemmingen. Ook wanneer het merendeel van de eigenaren in een gebied voor ontwikkeling is het publieke instrumentarium van de gemeente nodig om impasses te doorbreken. Wanneer een eigenaar niet kan worden overtuigd van de noodzaak om mee te werken aan een ontwikkeling is onteigening de enige manier om toch tot ontwikkeling over te kunnen gaan.

Deze gedachte sluit ook aan bij de praktijk in Almelo. De Perspectiefnota Grondbedrijf 2009 geeft bijvoorbeeld aan dat het onderscheid tussen actief en passief grondbeleid vooral theoretisch is en dat er in de praktijk bijna altijd sprake is van een mengvorm. In termen van de nota uit 2004 kan worden gesteld dat de factoren die als ‘tenzij’ zijn aangegeven (zoals grondposities, kennis van de markt, risicodeling) zo veelvuldig voorkomen dat er altijd een menging is van actief en ander grondbeleid.

Tot begin 2009 waren er aanzienlijke investeringen gedaan in gronden zonder dat een grondexploitatie het kader vormde voor de investeringen. Het is niet verstanig om op deze manier het grondbeleid vorm te geven. Gelukkig is aan deze situatie een einde gekomen met de vaststelling van een groot aantal grondexploitaties begin 2009. Om te voorkomen dat dit opnieuw voorkomt is het verstandig om de handleiding projectmatig werken in Almelo aan te vullen met concrete voorbeeldcasussen geïnspireerd op de situatie die ontstaan was. Het gegeven dat een gemeente soms strategisch moet inspelen op situaties op de markt is eigen aan het grondbeleid. De manier waarop de gemeente daar op snel kan reageren, vraagt om een uitwerking in de vorm van organisatiebeschrijving en voortgang. De gemeenteraad heeft, ook na de dualisering, belangrijke bevoegdheden op het gebied van de gemeentefinanciën. Grondverwerving dient daarom een adequaat financieel kader te vinden in besluitvorming van de gemeenteraad.



Wat betreft het bereiken van doelstellingen heeft Almelo vergelijkbare resultaten geboekt als veel andere gemeenten in Nederland. De (ambitieuze) doelstellingen zijn kwantitatief niet geheel gehaald. Wel zijn er belangrijke vorderingen gemaakt. De verklaring hiervan is breder dan alleen het grondbeleid of de huidige malaise op de vastgoedmarkt. Op grond van het door ons bestudeerde materiaal en de gevoerde gesprekken, is de noodzaak naar voren gekomen om te komen tot een versterking van de administratieve kant van het grondbeleid. Een weg die reeds is ingeslagen in de afgelopen tijd.

## Bijlage A    Literatuur

- Europese Commissie (2000) Commission Decision of 22 December 1999 on aid scheme C 39/99 (ex E 2/97) United Kingdom, English Partnerships (EP) under the partnership investment programme (PIP), 2000/389/EC, *Official Journal of the European Communities*, L 145, pp. 27-35.
- Europese Commissie (2009) Overheidsopdrachten: Commissie verzoekt Nederland om herziening van contract voor bouwproject in Eindhoven dat zonder aanbesteding werd gegund, Brussel, 08/10/2009, IP/09/1478
- Groetelaers, D.A. (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling: sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie* (DUP, Delft)
- Oosterveld Grondbedrijf Advisering (2009) Financiële risicoanalyse Perspectiefnota Grondbedrijf 2009 Gemeente Almelo, Almelo, April 2009.
- Portz, N, B Düsterdiek, H-P Kulartz and A Kus (eds.) (2008) *Kommunale Immobiliengeschäfte und Ausschreibungspflicht: Rechtsprechung, Praxishinweise und aktuelle Gesetzesvorhaben*, Deutsche Städte- und Gemeindebund, Berlin.
- Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2009: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden (2009) Ministerie VROM (i.s.m. NEPROM, Ministerie BZK, VNG en IPO), Den Haag
- Sterk, S.J. (2009) Het staatssteun-argument als breekijzer bij bestemmingsplannen, *De Gemeentestem*, 159(7323), 423-431.
- UK Parliament (2000) *The Implications of the European Commission Ruling on Gap Funding Schemes for Urban Regeneration in England*, House of Commons, Environment, Transport, and Regional Affairs Committee, 16<sup>th</sup> report of session 1999-2000, HC 714, (The Stationary Office, London)  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvtra/714/71402.htm>
- Wolff, HW de, & Groetelaers, DA (2005) Bestaande optie- en koopovereenkomsten onder de nieuwe Wet voorkeursrecht gemeenten, *WPNR, weekblad voor privaatrecht, notariaat en registratie*, 136(6605), 35-36.





Onderzoeksinstituut OTB  
Technische Universiteit Delft  
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft  
Postbus 5030, 2600 GA Delft  
Telefoon (015) 278 30 05  
Fax (015) 278 44 22  
E-mail [mailbox@otb.tudelft.nl](mailto:mailbox@otb.tudelft.nl)  
[www.otb.tudelft.nl](http://www.otb.tudelft.nl)