

NOTA

GRONDBELEID

November 2022

Inhoud	Blz.
1. Inleiding	3
2. Samenvatting	4
3. Aanleiding en doel van de Nota grondbeleid	6
4. De kapstok voor de Nota grondbeleid	6
5. Sturingsstrategie grondbeleid	7
6. Juridisch/ planologisch- en grondbeleidinstrumentarium	8
6.1 RO-instrumentarium	
6.2 Verwervingsinstrumenten	
6.3 Werkwijze t.a.v. verwervingsinstrumenten	
7. Het financiële instrumentarium	11
7.1 Actief en faciliterend grondbeleid	
7.2 Werkwijze t.a.v. financiële instrumentarium	
8. Omgaan met marktpartijen	15
8.1 Modellen van samenwerking	
8.2 Selectie van marktpartijen	
9. Ruimtelijk beleid	20
9.1 Ontwikkelingen/visie	

Bijlagen

1. Procestaxatie

2. Proces Wet Voorkeursrecht Gemeenten

3. Proces onteigening

1. Inleiding

Door de gemeenteraad is in 2004 een Nota grondbeleid vastgesteld. Enkele jaren geleden is door de rekenkamercommissie aangegeven dat de Nota grondbeleid geactualiseerd zou moeten worden. Met name veranderingen in het kader van grondbeleid met betrekking tot wetgeving en de grondmarkt zijn daarvoor van belang.

In deze strategische beleidsnota worden op een transparante wijze de kaders voor het te voeren grondbeleid worden vastgelegd.

De wettelijke verplichte paragraaf grondbeleid bij de programmabegroting is voor de raad het instrument om elk jaar opnieuw de uitvoering van het in deze nota op hoofdlijnen vastgelegde beleid te controleren en dit waar nodig bij te stellen.

2. Samenvatting

Als onderdeel van de programmabegroting wordt door de gemeente een aparte nota met daarin de van belang zijnde ontwikkelingen, uitgangspunten, een visie, een lange termijn aanpak en prioriteiten vastgelegd ten behoeve van het grondbeleid. De gemeenteraad wenst actiever grondbeleid te voeren en deze wens dient vertaald te worden in sturingsmethodiek die zoveel mogelijk aan de voorkant van processen dient plaats te vinden om transparantie te waarborgen. Het doel van deze nota is het actualiseren van een strategische nota voor intern gebruik, die handvaten geeft voor de inzet van instrumenten en middelen met betrekking tot het grondbeleid voor de komende jaren, opdat (her-) ontwikkelingsopgaven op een effectieve wijze worden opgepakt en uitgevoerd.

Om invulling te geven aan de wens om een actievere grondpolitiek te voeren is het noodzakelijk het beleid te richten op een actief verwervingsbeleid. Per locatie/ situatie dient een risicoanalyse opgemaakt te worden waaruit moet blijken of er een financieel-economisch aanvaardbaar risico voor de locatieontwikkeling is. Op basis van de resultaten kan de gemeente bepalen of de gemeente een actieve rol wil spelen of een faciliterende regierol aanneemt.

De gemeente kan gebruik maken van RO-instrumenten zoals de Omgevingsvisie en het bestemmings-/omgevingsplan om het grondbeleid te ondersteunen. Verder wil de gemeente gebruik maken van de volgende verwervingsinstrumenten, respectievelijk, minnelijke werving, Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningsprocedure. In het geval van strategische (minnelijke) werving, waarbij nog geen budget is vastgesteld, is de intentie dat de raad een werkkrediet voor het college beschikbaar stelt. Voor gelegenheidsaankopen tot € 500.000,00.- krijgt het college de vrijheid deze te effectueren, mits de financiële haalbaarheid en risico's zijn afgewogen en onderbouwd.

De gemeente wenst actief grondbeleid te voeren en daarbij is het uitgangspunt het hanteren van marktconforme uitgifteprijsen. Om tot marktconforme uitgifteprijsen te komen kan er gebruik worden gemaakt van de volgende waarderingsmethodieken, namelijk de residuele waarde methodiek, methodiek van grondquotes, de comparatieve methode, de kostprijsmethode en de tender/openbare aanbesteding. Welke waarderingsmethode gebruikt moet worden dient per situatie/ locatie nader bepaald te worden. Om marktconforme grondprijzen en actueel beleid te kunnen waarborgen worden de grondprijzen jaarlijks herzien aan de hand van de comparatieve methode en vastgelegd middels een raadsbesluit. Bij bedrijfspercelen groter dan 2,5 ha zal het specifieke perceel worden getaxeerd. De gemeenteraad zal betrokken worden bij het vaststellen van de specifieke grondprijs. Gronden kunnen daarnaast ook in erfpacht worden uitgegeven.

Wanneer de gemeente de grond niet wil of kan verwerven voert de gemeente facilitair grondbeleid om zo de kosten te kunnen verhalen op de initiatiefnemer. Dit zal worden vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst met de initiatiefnemer of in het omgevingsplan.

De gemeente staat open voor een Publiek Private Samenwerking (PPS) wanneer dit verwachte meerwaarde heeft of wanneer het noodzakelijk is. Vormen van PPS-samenwerking zijn de volledige gemeentelijke grondexploitatie, de gezamenlijke grondexploitatie, de volledige grondexploitatie en de exploitatieovereenkomst.

Bij uitgifte van gronden en de verkoop van panden wordt gestreefd naar maatschappelijk rendement, kwaliteit en prijskwaliteitsverhouding, transparante procedures en een betrouwbare samenwerkingen.

Bij uitgifte van bouwkavels aan bedrijven geldt dat de volgorde van aanmelding bepaald wie de eerste keuze heeft. Op het moment dat er weinig uitgeefbare grond is kan overgegaan worden op loting. Verder eist de gemeente dat bedrijven bij nieuwbouw minimaal zonnepanelen plaatsen.

Bij uitgifte van bouwkavels voor particulieren kan gebruik gemaakt worden van de volgende systemen namelijk, loting na inschrijving, op volgorde van inschrijving op basis van criteria, hoogste bieder bij inschrijving en op volgorde van inschrijving. De variant loting na inschrijving heeft de voorkeur.

Om te bepalen met welke marktpartij(en) wordt samengewerkt in geval van projectmatige bouw heeft de gemeenten selectiemethoden opgesteld. Wanneer deze worden gehanteerd en niet altijd met dezelfde partijen wordt onderhandeld kan er geen sprake zijn ongeoorloofde staatsteun.

Wanneer de gemeente een pand of perceel niet meer nodig heeft kan het worden verkocht. Bij de verkoop wordt rekening gehouden met het gewenste gebruik en bestemming. Het object wordt getaxeerd door een onafhankelijke taxateur. De gemeente zal gangbare marketingmethodieken hanteren bij de verkoop. In het geval er één gegadigde is geldt de getaxeerde waarde als ondergrens en in het geval van meerdere gegadigden wordt er verkocht aan de hoogste bieder. Dit geldt ook voor panden/percelen die nog niet te koop staan, maar waar wel meerdere belangstellenden interesse voor hebben getoond. Er kan worden afgeweken van de standaard werkwijze wanneer de huurder van het pand wil kopen, er een gegadigde is waarbij de gemeente is overtuigd van optimaal maatschappelijk rendement of wanneer er een particulier met een origineel initiatief komt met meerwaarde voor de gemeente. In deze gevallen kan direct met de personen worden onderhandeld. Dit dient goed onderbouwd te worden om ongeoorloofde staatsteun te voorkomen.

3. Aanleiding en doel van de Nota grondbeleid

Aan deze nota hebben enkele aanleidingen ten grondslag gelegen. Ten eerste leeft bij de gemeenteraad de wens om op een actievere wijze uitvoering te geven aan het grondbeleid.

Ten tweede heeft de gemeente vanuit wetgeving een regierol, die zij weliswaar zelf moet invullen, doch waarbij wel verlangd wordt dat die transparant moet zijn. In nauwe relatie met dit laatste komen ook de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften in beeld, waarbij als verplicht onderdeel van de programmabegroting een zestal paragrafen dient te worden opgesteld. Het grondbeleid is er daar één van.

Het doel van de nota is om op hoofdlijnen het gewenste grondbeleid vast te leggen. Met de daarin te bepalen kaders wordt een basis gelegd om vanuit de gemeente meer sturing te geven aan het functioneren van de grondmarkt in de meest brede zin. Deze sturing kan worden gegeven door op effectieve wijze het instrumentarium van grondbeleid te benutten, de markt erbij te betrekken en financiële middelen in te zetten en zodoende voorwaarden te scheppen voor de gewenste ruimtelijke inrichting van de gemeente. De wens om daarbij als gemeente een actievere rol te spelen dient vertaald te worden naar een sturingsmethodiek, die zoveel mogelijk aan de voorkant van processen dient plaats te vinden.

Met een actieve grondpolitiek en de toepassing van wettelijke mogelijkheden dient het ruimtelijk-, woon-, sociaal- economisch- en gemeentelijk financieel beleid versterkt te worden. Dit houdt zeker niet in dat de gemeente alles zelf moet of kan doen. Zij zal wel altijd een regierol moeten vervullen, doch naar gelang de omstandigheden kan die regiefunctie qua inhoud wezenlijk verschillen, omdat het zich bij gewenste ruimtelijke processen kan voordoen dat er andere partijen met belangen in het geding zijn. Daardoor kan wederzijdse afhankelijkheid ontstaan en locatieontwikkeling moet in dat soort situaties als een onderhandelingsproces worden beschouwd.

Kernachtig gesteld is het beoogde resultaat het actualiseren van een strategische nota voor intern gebruik, die handvaten geeft voor de inzet van instrumenten en middelen met betrekking tot het grondbeleid voor de komende jaren, opdat (her-) ontwikkelingsopgaven op een effectieve wijze worden opgepakt en uitgevoerd.

4. De kapstok voor de Nota grondbeleid

De ontwikkelingskoers van de gemeente Tholen zal worden vastgelegd in de Omgevingsvisie. In deze visie zal op hoofdlijnen het voorgestane beleid voor de langere termijn bepaald worden. Voor de middellange termijn is het raadsprogramma de leidraad. Vanuit het raadsprogramma kunnen jaarlijks de kadernota en de programmabegroting met de daarbij behorende, verplichte paragraaf grondbeleid opgesteld worden. Wat met die paragraaf wordt bedoeld verdient in dit verband enige toelichting.

Het doel van de verplichte paragrafen bij de programmabegroting is de raad een instrument te geven om de beleidskaders van de diverse onderdelen vast te stellen en om de uitvoering te kunnen controleren. Er zijn twee manieren om met de paragrafen om te gaan.

De eerste optie is dat in de paragraaf bij de begroting de beleidskaders worden vastgesteld. Het nadeel hiervan is dat de paragrafen dan al snel het karakter krijgen van een jaarlijkse beleidsnota en uitdijen tot omvangrijke onderdelen.

De tweede optie is dat de gemeente uitgaat van een aparte nota voor het terrein van de desbetreffende paragraaf en dat daarin de van belang zijnde ontwikkelingen, uitgangspunten, een visie, een lange termijn aanpak en prioriteiten worden vastgelegd. In de paragraaf zelf kan dan telkens volstaan worden met kort in te gaan op datgene wat aan kaders is vastgelegd en behandelt vervolgens slechts de relevante ontwikkelingen, de voortgang van de beleidsuitvoering (met name voor het begrotingsjaar) en de vraag of de inhoud van het beleid nog steeds van toepassing is. Voorts bevat de paragraaf:

- een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
- een onderbouwing van de winstneming;
- beleidsuitgangspunten in relatie tot de risico's van grondzaken.

Ten aanzien van de paragraaf "grondbeleid" is voor de tweede optie gekozen.

Met name ten aanzien van de beleidsvelden Wonen en Werken is als doelstelling opgenomen om een actiever grondbeleid te voeren en de kaders/ uitgangspunten voor dat beleid kunnen in een Nota grondbeleid worden verankerd.

5. Sturingsstrategie grondbeleid

Het is gebruikelijk onderscheid te maken tussen actief en faciliterend (of passief) grondbeleid.

- Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente zelf grond verwerft, bouwrijp maakt en uitgeeft.
- Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente voorwaarden aan de ontwikkeling van grond in eigendom van private partijen.

Zoals uit de definities blijkt zorgt niet een actieve of passieve houding van de overheid voor het onderscheid, maar is afhankelijk van de vraag of de gemeente de grond wel of niet in eigendom heeft. Mengvormen van actief en faciliterend grondbeleid zijn ook mogelijk. Veelal gaat het dan om (samenwerkings-)overeenkomsten met marktpartijen voor de (her-)ontwikkeling van een gebied.

Afhankelijk van de gekozen (regie-)rol kan vervolgens op hoofdlijnen invulling worden gegeven aan:

- Het juridisch/planologisch en grondbeleidinstrumentarium (hoofdstuk 6);
- Het financiële instrumentarium (hoofdstuk 7);
- De wijze van omgaan met marktpartijen (hoofdstuk 8).

Dit zijn immers de aangrijpingspunten waarmee de gemeente in meerdere of mindere mate sturing kan geven aan het grondbeleid.

Om invulling te geven aan de wens om een actievere grondpolitiek te voeren is het noodzakelijk het beleid te richten op een actief verwervingsbeleid, zodat tijdig en tegen marktconforme condities kan worden beschikt over de benodigde gronden. Vroegtijdig inzicht in de eigendomsverhoudingen en andere relevante factoren is een voorwaarde voor de totstandkoming van een planmatig en effectief verwervingsbeleid. Deze resultaten moeten per locatie worden vastgelegd in een op te stellen risico-analyse. In hoofdstuk 6.2 wordt op dit begrip en de uitwerking daarvan nader teruggekomen.

Voorgaand verwervingsbeleid is van toepassing bij gewenste uitbreidingen van woonkernen en bedrijventerreinen maar ook bij herstructurering van gebieden (zowel woongebieden als bedrijventerreinen en inbreidingslocaties). Doelen zoals kwaliteitsverbetering omgeving, aanpassen woningvoorraad of gewenste maatschappelijke doelen kunnen hierbij van toepassing zijn.

De uitkomst van de risico-analyse geeft per ontwikkelingslocatie aan of er onder andere sprake is van een uit financieel-economisch oogpunt aanvaardbaar risico. De uit deze analyse voortvloeiende informatie is van grote waarde voor de vormgeving en uitvoeringsmogelijkheden van ruimtelijke plannen. Het is noodzakelijk deze analyse aan de voorzijde van het planontwikkelingsproces uit te voeren. Op basis van de resultaten dient op bestuurlijk niveau te worden bepaald of en in hoeverre de gemeente een actieve rol (dus een actieve grondpolitiek) wenst te vervullen bij de planontwikkeling, dan wel of ingestoken worden op een faciliterende regierol.

6. Juridisch/ planologisch- en grondbeleidinstrumentarium

De tijdige uitvoerbaarheid van ruimtelijke programma's/projecten hangt mede af van de inzet van het grondbeleidinstrumentarium. Omgevingsfactoren kunnen ervoor zorgen dat de gewenste keuze van inzet van instrumenten niet mogelijk is. Bijvoorbeeld in de situatie wanneer de gemeente 100% eigendom wil hebben, terwijl een projectontwikkelaar al gronden in het gebied heeft aangekocht en een beroep doet op het zelfrealisatiebeginsel. In die gevallen dient steeds gezocht te worden naar de oplossing die second-best is.

6.1. RO-instrumentarium

De Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet biedt de gemeente instrumenten, waarmee het ruimtelijk beleid inhoud kan worden gegeven, onder andere de Omgevingsvisie en het bestemmingsplan/ omgevingsplan. Daarnaast kent de wetgeving bij afwijkingen van het geldende ruimtelijk plan zelfstandige projectprocedures. De relatie tussen ruimtelijk beleid en grondbeleid is wederkerig.

Enerzijds is de door de gemeente ingenomen grondpositie van belang in welke mate de ruimtelijke doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Anderzijds is de vaststelling van ruimtelijke plannen niet voldoende om daadwerkelijk een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Om meer resultaatgericht te zijn moet de ruimtelijke opgave het Thoolse grondbeleid sturen. Vanuit het totaal aan ruimtelijke doelstellingen maakt de gemeente een bewuste keuze op welke ontwikkelingen zij wel of niet zeer veel invloed wil uitoefenen.

Zo stelt de gemeente prioriteiten ten aanzien van ontwikkelingen waarin de gemeente een sturende rol wil vervullen en waarbij ook rekening wordt gehouden met spreiding van projecten, financiële gevolgen en tijdslimieten. Op deze wijze wordt ad-hoc werken ingedamd en kan ook voorkomen worden dat er een te grote hoeveelheid ontwikkelingen tegelijk wordt opgepakt.

6.2. Verwervingsinstrumenten

Tot de verwervingsinstrumenten behoren:

- Minnelijke verwerving
- Wet voorkeursrecht gemeenten
- Onteigening

6.2.1 Minnelijke verwerving

Bij minnelijke verwerving zijn drie soorten te onderscheiden:

1. Bij strategische verwerving ligt het initiatief tot de aankoop bij de gemeente op een moment dat er voor de locatie nog geen beleid bestaat en er ook nog geen project is.
2. Bij planmatige verwerving ligt het initiatief eveneens bij de gemeente. Dit soort verwervingen betreft gronden waar ofwel beleid in ontwikkeling is, ofwel het beleid is inmiddels ontwikkeld en het ontwikkelen van de locatie is aangemerkt als een project.
3. Bij gelegenheidsaankopen komt op initiatief van derden grond te koop waarvoor de gemeente belangstelling heeft. Het kan zijn dat de grond onderdeel vormt van een ontwikkeling, waarbij de gemeente een grondpositie wenst. In dit geval kan een dergelijke gelegenheidsaankoop (net zoals de strategische aankoop) op de planologie vooruitlopen. De gemeente kan ook in de aankoop geïnteresseerd zijn wanneer de aankoop als ruillocatie kan dienen.

Het moment waarop tot verwerving moet worden overgegaan wordt bepaald door factoren als:

- de te verwachten prijsontwikkelingen bij ongewijzigd beleid;
- de aanwezigheid van initiatieven van derden;
- de verhouding tussen kosten van vroegtijdige verwerving (rente-verliezen en tijdelijk beheer) en de te verwachten prijsontwikkeling in een later stadium;
- de risico's van planvorming en -uitvoering als gevolg van stagnerende verwerving.

Er bestaat altijd een spanningsveld tussen enerzijds het in een vroegtijdig stadium aankopen van gronden met het gevaar flinke renteverliezen op te lopen en anderzijds het te laat zijn zodat derden de gronden reeds hebben gekocht.

6.2.2 Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Om invulling te geven aan een actiever grondbeleid kan de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) een belangrijk instrument zijn. Deze wet biedt de raad de mogelijkheid om percelen aan te wijzen waarop een aantal met name te noemen artikelen van de Wvg van toepassing zijn. Op deze percelen wordt dan een zogenaamd voorkeursrecht gevestigd. In de eerste plaats verschaft het voorkeursrecht de gemeente een betere uitgangspositie op de vastgoedmarkt omdat een eigenaar die het voornemen heeft zijn onroerend goed te verkopen dit eerst aan de gemeente aan moet bieden. In de tweede plaats is het voorkeursrecht gedurende het proces van planontwikkeling een beschermingsinstrument waardoor ongewenste verkopen (al dan niet bedoeld als grondspeculatie) kunnen worden tegengegaan. In de derde plaats kan worden gesteld dat het voorkeursrecht een prijs dempend effect kan hebben op de verkoopprijzen van gronden. Het voorkeursrecht voorkomt in elk geval prijsopdrijving van tegen elkaar opbiedende marktpartijen.

6.2.3 Onteigening

De Onteigeningswet stelt de overheid in staat de eigendom van een onroerende zaak van een derde onder voorwaarden te ontnemen. Dit instrument dient in de praktijk meestal als ultimum remedium en wordt pas ingezet wanneer de eigenaar weigert de gronden te verkopen of de bestemming zelf te realiseren. Op deze wijze kan de gemeente toch de nieuwe bestemming realiseren welke zij - voornamelijk in het belang van de ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - noodzakelijk acht. Onteigeningsprocedures zijn tijdrovend (minstens twee jaar) en kosten veel geld.

6.3. Werkwijze t.a.v. verwervingsinstrumenten

6.3.1 Minnelijke verwerving

Op het moment dat een strategische aankoop gedaan wordt moet een zo goed mogelijke onderbouwing bestaan van o.m. het te realiseren programma, de wijze van fasering en looptijd, inschatting van de (overige) kosten en de te realiseren opbrengsten. Een dergelijke berekening, die uiteraard zal zijn omgeven door aannames, zal leidend moeten zijn bij het bepalen van de maximaal aanvaardbare verwervingsprijs. Een strategische aankoop dient onderbouwd te worden door een externe taxatie.

Bij de minnelijke verwervingsmogelijkheden zal de volgende werkwijze worden gevolgd:

1. In die gevallen, waarbij voor een planmatige verwerving in een gebied nog geen grondexploitatiebegroting met bijbehorend budget door de raad is vastgesteld en voor strategische verwervingen is de intentie dat de raad onder nader te bepalen randvoorwaarden een werkkrediet voor het college beschikbaar gaat stellen. Een belangrijk doel dat hiermee kan worden gediend is de bevordering van de handelingssnelheid. Qua randvoorwaarden valt te denken aan een vastgesteld verwervingsplan op basis van de bepaalde prioriteiten en een adequate risico-analyse en -afdekking van de te investeren bedragen.
Tot het moment dat hierover tussen raad en college concrete afspraken zijn gemaakt geldt als beleid dat voor deze categorie verwervingen vooraf de raad geconsulteerd dient te worden.
2. **Voor gelegenheidsaankopen tot € 500.000,00 krijgt het college de vrijheid deze te effectueren**, zulks onder de randvoorwaarde dat een goed onderbouwde afweging van de financiële haalbaarheid en risico's heeft plaatsgevonden. Voor verwervingen die dat bedrag te boven gaan dient de raad vooraf geïnformeerd te worden.

6.3.2 Wet voorkeursrecht gemeenten

Om meer grip te krijgen op de grondmarkt kan de gemeente gebruik maken van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Wanneer het voorkeursrecht op een locatie is gevestigd dan is de grondeigenaar verplicht bij verkoop van de grond deze eerst aan de gemeente aan te bieden. Wanneer het noodzakelijk wordt geacht dan kan de gemeente deze wet inzetten als instrument voor het grondbeleid.

6.3.3 Onteigening

Wanneer door middel van minnelijke verwerving en het toepassen van de Wet voorkeursrecht gemeenten niet tot een gewenst resultaat kan worden gekomen, kan het instrument Onteigening worden ingezet. Gelet op de intentie om een actiever grondbeleid te voeren past het om dit instrument nadrukkelijker dan tot dusver in het beleidsafwegingsproces bij de ruimtelijke planvorming te betrekken. Gelijktijdig bij de formele afronding van ruimtelijke plannen (waarvan de realisering afhankelijk is van de eigendomsverwerving van onroerende zaken) kan tevens de afweging van het inzetten van de onteigeningsprocedure worden gemaakt.

De gemeente zal altijd eerst inzetten op minnelijke verwerving. Deze fase en/ of de voorbereiding kan opgestart worden door het college van B en W. Vervolgens zal de gemeenteraad betrokken worden bij de afhandeling van een onderhandeling (m.b.t. middelen en/of besluitvorming in het kader van Wet voorkeursrecht gemeenten c.q. Onteigening.

7. Het financiële instrumentarium.

7.1. Actief en faciliterend grondbeleid

Om het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik mogelijk te maken zijn op grote en kleine schaal voorzieningen/investeringen nodig voor de exploitatie van de grond. Het mogelijke verhaal van die kosten doet zich zowel bij actief als faciliterend grondbeleid voor. Voor het (contractueel) verhalen van kosten van voorzieningen van openbaar nut bestaan de volgende mogelijkheden:

- a. bij een actief grondbeleid:
 - gronduitgifte (verkoop/erfpacht)
- b. bij een faciliterend grondbeleid:
 - samenwerking op basis van een Publiek Private Samenwerking (PPS-constructie) of een projectontwikkelingsovereenkomst (anterieure overeenkomst);
 - het aangaan van een exploitatieovereenkomst met de private eigenaar op grond van een exploitatieverordening;
 - het heffen van een baatbelasting.

Ad a. Actief grondbeleid

Inherent aan de doelstelling om een **actief** grondbeleid te voeren is dat in beginsel gestreefd moet worden naar een volledige gemeentelijke grondexploitatie. Dit geeft ook de beste mogelijkheden tot kostenverhaal. In de uitgifteprijs kunnen immers alle directe en indirecte kosten worden doorberekend. **Uitgangspunt is het hanteren van marktconforme uitgifteprijsen.** Vraag en aanbod zullen daarbij in belangrijke mate bepalend zijn wat wel of niet haalbaar is. Het is in dat verband zeker niet de bedoeling een regeling in te voeren om grondverkooprijzen door projectontwikkelaars te maximaliseren. De markt reguleert zichzelf en waar nodig dient de gemeente daar zelf ook tijdig op in te spelen. Aan de hand van verschillende methodieken kunnen gronduitgifteprijsen worden bepaald. De meest gebruikte methodieken zijn:

1. Residuele waarde methodiek

De residuele grondwaardemethode geeft inzicht in de opbouw van de kosten en de opbrengsten. Wanneer deze methode goed wordt toegepast wordt duidelijk waar de winst wordt gemaakt. De residuele waarde gaat uit van de marktwaarde van een gebouw. De berekening werkt als volgt. De VON prijs wordt verminderd met de bouwkosten, de bijkomende kosten en de winst en het risico voor de ontwikkelaar. Wat overblijft is de residuele waarde ofwel de grondwaarde.

Voordelen

- Transparantie, zowel intern (gemeente) als extern (marktpartijen).
- De onderhandelingspositie van beide partijen wordt inzichtelijk. De parameters waarmee gerekend wordt zijn inzichtelijk evenals de manier waarop deze parameters de grondprijs beïnvloeden.

Nadelen

- Het correct berekenen van de residuele grondwaarde vereist kennis en inzicht in de bouwkosten. Een onjuiste berekening geeft een vertekend beeld.
- Het kan nodig zijn om een onafhankelijke taxatie door een extern deskundige te laten uitvoeren om de daadwerkelijke marktwaarde van de kavel + opstal te bepalen.

2. Methodiek van grondquotes

De grondquote geeft de verhouding weer tussen de kavelprijs enerzijds en de vrij op naam prijs van het totaal (grond plus opstal) exclusief btw anderzijds.
$$\text{Grondquote} = \text{Kavelprijs} / \text{VON prijs excl. BTW}$$

Voordelen

- Transparantie, zowel intern (gemeente) als extern (marktpartijen).
- De grondprijs is snel te bepalen.

Nadelen

- De grondprijs is een percentage van de VON prijs. Er ligt geen relatie met de marktwaarde

van de grond. Wel is er een relatie met de marktwaarde van het vastgoed. Een grondquote van 25% geeft aan dat de kavelprijs 25% van de VON prijs bedraagt.

- Bij het terugrekenen van de grondquote per kavel naar een m² prijs, kan blijken dat de m² prijs voor iedere kavel verschillend is.

3. Comparatieve methode

Deze methode komt tot stand op basis van een vergelijking met uitgiftepreisen in de omliggende gemeenten. Er wordt gekeken naar kavels / terreinen die vergelijkbaar zijn met de kavels en terreinen die de gemeente zelf wil uitgeven. Er wordt gerekend met een vaste prijs per m². Waarbij onderscheid kan worden gemaakt per kern, type en oppervlakte kavels en specifieke ligging. Deze methode kan voor zowel woningbouw als bedrijventerreinen worden gebruikt.

Voordelen

- Transparantie, zowel intern (gemeente) als extern (marktpartijen).
- De grondprijs is snel te bepalen.

Nadelen

- De grondprijs is in zekere zin afhankelijk van de grondprijs in andere gemeenten.

4. Kostprijsmethode

Bij het toepassen van deze methode wordt er vanuit de kostenkant van een grondexploitatie gerekend. Op basis van de kosten wordt bepaald wat de uitgifte van gronden minimaal moet opbrengen om een sluitende grondexploitatie te krijgen.

Voordeel

- Het voordeel van deze methode is dat de prijs relatief snel te bepalen is.

Nadelen

- De grondprijs is niet gerelateerd aan de marktwaarde.
- De grondprijs is sterk afhankelijk van de kosten die in de exploitatie verantwoord worden.
- Er wordt bij het zuiver toepassen van deze methode geen opbrengst gegenereerd. De exploitatie sluit op 0. Dit kan ook een risico met zich meebrengen omdat er binnen de exploitatie geen tegenvallers kunnen worden opgevangen.

5. Tender/openbare aanbesteding

Deze methode houdt in dat de gemeentegronden in de markt zet op basis van een aanbesteding waarbij meerdere marktpartijen geïnteresseerd zijn en worden uitgenodigd om een plan in te zenden. Op voorhand wordt door de gemeente vastgesteld onder welke voorwaarden er kan worden ingeschreven en welke criteria er gelden bij de beoordeling van een plan. In de meeste gevallen gaat dit om een mix van de geboden prijs enerzijds en de kwaliteit anderzijds.

Voordelen

- De gemeente kan sturen op het resultaat door het stellen van voorwaarden.
- Transparantie, zowel intern (gemeente) als extern (marktpartijen).
- De grondprijs is marktconform in relatie tot het te ontwikkelen plan.

Nadelen

- Op voorhand moet goed over de criteria worden nagedacht. Het bijstellen van de criteria na aanbesteding is in beginsel niet mogelijk.
- Niet in alle gevallen zal er een plan worden ingediend dat de gemeente welgevallig is. De gemeente moet derhalve nooit verplicht zijn om daadwerkelijk te gunnen.

Rekenmethodieken aanpassen op of naar de situatie

Welke rekenmethodiek er het beste gebruikt kan worden hangt veelal af van de situatie en de wensen van de gemeente. Ontwikkelt de gemeente zelf of laat ze het over aan de markt? Daarnaast hangt het heel erg af van de functie die het perceel of het perceel heeft, of krijgt.

Hoofddijn in het gemeentelijk grondprijsbeleid is de functionele grondprijspolitiek en de marktwaarde. Dat betekent dat de waarde/prijs van de grond in belangrijke mate bepaald wordt door de bestemming van de grond en wat een redelijk handelend koper ('de markt') over heeft voor de kavel + eventuele toekomstige opstal. Het verschil tussen deze marktprijs en de stichtingskosten van de opstal, de zogenaamde residuele waarde, is de waarde die aan de grond toegekend kan worden.

Het is te bewerkelijk om voor elke individuele uitgifte in de gemeente een residuele grondprijs te bepalen. Voorts kent de markt voor bouwkosten een enorme dynamiek welke dagelijks veranderd. Omdat met een grondexploitatie meestal geruime tijd is gemoeid en het belangrijk is om zekerheid te verkrijgen over opbrengsten aan de zijde van de gemeente enerzijds en over de kosten aan de zijde van de kopende partij is het wenselijk dan wel noodzakelijk al in een vroeg stadium een vaste grondprijs af te spreken, die eventueel geïndexeerd wordt. De grondprijzen worden normaliter per plan bepaald.

Om deze prijzen te bepalen wordt naar verschillende zaken gekeken:

- Wat zou de residuele waarde op het moment van prijsafpraak bij benadering zijn?
- Hoe verhoudt deze zich tot prijzen per m² die op andere locaties en in andere (vergelijkbare) gemeenten worden gerekend?
- Hoe verhoudt de betreffende locatie zich ten opzichte van andere locaties qua populariteit op de woningmarkt?
- Is het gewenst binnen de locatie te differentiëren in grondprijzen per m², rekening houdend met ligging en vorm van bepaalde kavels, grootte van de kavels etc.?

Voor bedrijven blijft het belangrijk om vooral aantrekkelijke vestigingsvoorwaarden te bieden. Bedrijfsobjecten zijn onderling zeer verschillend en in het algemeen weinig courant. Om deze reden is het moeilijk om hiervoor residuele grondwaarde berekeningen te maken. Bij bedrijventerreinen wordt de prijs vooral vastgesteld door vergelijking met bedrijventerreinen en gehanteerde grondprijzen in de omgeving. Daarnaast is de specifieke ligging van de kavel van belang (zicht, ontsluiting, uitstraling) en de gebruiksmogelijkheden. **Bij bedrijfspercelen vanaf of groter dan 2,5 ha zal de grondprijs bepaald worden door taxatie van het specifieke perceel. De gemeenteraad zal vervolgens betrokken worden bij het vaststellen van die specifieke grondprijs.**

In uitzonderlijke situaties is afwijking van vastgestelde grondprijzen mogelijk. Het nemen van het besluit omtrent afwijkingen van maximaal 10 % van de verkoopprijs per transactie wordt gemandateerd aan het college. Dit ter voorkoming van onnodige belasting van de raad voor zeer geringe afwijkingen en oponthoud van verkopen door de lange doorlooptijd voor een raadsbesluit.

Uitzonderlijke situaties worden omschreven als (niet limitatief):

- Door lasten die verhoudingsgewijs zwaarder op een kavel drukken dan op overige gelijkwaardige kavels;
- een afwijkende bestemming op een deel van een kavel;
- een zakelijk recht of kwalitatieve verplichting die op (een deel van) een kavel is of moet worden gevestigd.

Erfpacht.

Uitgifte van bouwgrond in erfpacht beperkt zich tot de bedrijventerreinen en incidenteel op locaties in de kernen. Bij deze laatste categorie gaat het dan om situaties, waarbij de gemeente de beoogde activiteit wel wil toestaan, maar waarbij zij om moverende redenen niet tot vervreemding van de grond wenst over te gaan. Deze vorm van gronduitgifte komt, met uitzondering van de bedrijventerreinen, in de gemeente Tholen relatief weinig voor.

Jaarlijks worden de grondprijzen middels een raadsbesluit vastgelegd. Een jaarlijkse herziening van de grondprijzen zorgt voor een actueel beleid en marktconforme grondprijzen. De gemeente Tholen maakt hierbij gebruik van de Comparatieve methode. Bedrijfspercelen vanaf of groter dan 2,5 ha zullen vooraf getaxeed worden.

Ad b. Faciliterend grondbeleid

Voor gronden, die de gemeente niet wil of kan verwerven kiest de gemeente in het kader van het **facilitair** grondbeleid voor een andere wijze van kostenverhaal. Bij het uitvoeren van projecten van initiatiefnemers maakt de gemeente kosten. Deze kosten betaalt de initiatiefnemer. Hiertoe worden afspraken vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst met deze initiatiefnemer. Lukt dit niet, dan kan de gemeente met kostenverhaalsregels in het omgevingsplan (voorheen: exploitatieplan bij het bestemmingsplan) de kosten alsnog (achteraf) verhalen.

Planschade

Door de wijziging van een bestemmingsplan kan door belanghebbenden schade worden geleden. De schade kan bestaan uit waardevermindering van de onroerende zaak of door inkomensschade. Deze planschade komt onder voorwaarden voor vergoeding in aanmerking, waarbij in de regel de gemeente een tegemoetkoming moet toekennen.

Het is wettelijk vastgesteld dat de gemeente de planschade mag verhalen op de initiatiefnemer. Dit verhaal van planschade wordt vastgelegd in een planschadeovereenkomst. Door het sluiten van een planschadeovereenkomst is het kostenverhaal van planschade verzekerd voor de gemeente. Hiermee wordt ook de economische uitvoerbaarheid van het plan gewaarborgd. Het weigeren van ondertekening van de planschadeovereenkomst is voor de gemeente een weigeringsgrond voor het verlenen van medewerking aan een planologische procedure.

7.2. Werkwijze t.a.v. financiële instrumentarium

In z'n algemeenheid is bij een 100%-exploitatie door de gemeente het beproefde, traditionele model een goed werkbaar instrument en zal deze ook worden gehanteerd. Door de aanschaf van een op deze methodiek afgestemd softwarepakket (voorheen DG-Dialog, thans Grex 10) is de gemeente in staat de opzet van de grondexploitaties in eigen beheer te verzorgen en te bewaken. In daarvoor in aanmerking komende, complexe, situaties zal de residuele grondwaardemethodiek worden toegepast.

Bij daarvoor in aanmerking komende gevallen zal de gemeente in beginsel opteren voor samenwerkingsvormen met streven naar maximaal kostenverhaal.

Verder hanteren we de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Hanteren van een periodieke methodiek van risico-beoordeling en management ten behoeve van het nader onderbouwen van de benodigde omvang van de reservepositie en deze aan te passen op feitelijke situatie.

Omdat het niet gewenst is forse schommelingen in de ondergrens van de reserve te hebben en een bepaald minimumniveau te hebben voor het realiseren van ambities is het zinvol om tevens de ondergrens van deze reserve te bepalen. Hierbij speelt de verwachting over mogelijk toekomstige aankopen een nadrukkelijke rol.

Doordat er sprake is van een jaarlijks terugkerend proces zal het bovenstaande concreet uitgewerkt worden in de paragraaf "grondbeleid" die bij de programmabegroting wordt opgesteld. Op deze manier kan jaarlijks bijstelling plaatsvinden en wordt een continu proces gewaarborgd.

2. Bij het tussentijds nemen van winsten op grondexploitaties hanteren wij de percentage of completion methode (POC-methode): voor zover gronden zijn verkocht en opbrengsten zijn gerealiseerd wordt tussentijds naar rato van voortgang van de grondexploitaties winst genomen. Hiervoor moet het resultaat op de grondexploitatie wel op betrouwbare wijze kunnen worden ingeschat. De winsten zijn op basis van eindwaarden weergegeven. Voor een adequate sturing op de kengetallen solvabiliteit en ratio weerstandsvermogen worden in de Kadernota de verwachte winstnemingen verwerkt in de jaarschijven. Bij de verwerking gaan we uit van het principe t-2. Dit betekent dat we de verwachte winstneming voor het betreffende jaar in de jaarschijf 2 jaar later opnemen. Deze systematiek zorgt er namelijk voor dat we geen uitgaven dekken met winsten die nog niet gerealiseerd zijn.

8. Omgaan met marktpartijen

Zowel de motieven die aan samenwerking ten grondslag liggen als de mogelijkheden om samenwerking vorm te geven zijn divers. In het kader van samenwerking wordt vaak over publiek-private samenwerking (PPS) gesproken. Overheid en bedrijfsleven werken in dit geval samen bij investeringsprojecten. Het kan gaan om woningbouw, een bedrijvencomplex, maatschappelijke functies (bijvoorbeeld school, gezondheidscentrum) en het kan ook om infrastructurele projecten gaan. Motieven voor samenwerking kunnen zijn:

- A) **Verwachte meerwaarde.** Die meerwaarde kan te maken hebben met bereiken synergie-effecten zoals reductie/spreiding van risico's, vergroten van de slagvaardigheid, combineren van sterkere en zwakkere projecten, werk met werk maken, optimalisatie van het plan.
- B) **Samenwerken door noodzaak.** Dit gebeurt voornamelijk wanneer één of meerdere marktpartijen een grondpositie binnen een te ontwikkelen locatie hebben ingenomen. Samenwerking zorgt ervoor dat planrealisatie kan doorgaan en het kan een waarborg bieden om een bouwlocatie vanuit een integraal perspectief te ontwikkelen.

8.1. Modellen van samenwerking

Het te kiezen model van samenwerking is vooral afhankelijk van de wijze waarop de grondexploitatie van een project wordt vormgegeven. Naarmate de gemeente een groter gedeelte van de grond in eigendom heeft, zal de onderhandelingspositie van de gemeente en daarmee samenhangend de sturingsmogelijkheid op het gewenste type samenwerkingsmodel sterker zijn. Er zijn verschillende typen marktpartijen te onderscheiden b.v. projectontwikkelaars, woningbouwcorporatie, bouwbedrijven, particulieren.

1. Volledige gemeentelijke grondexploitatie

Traditioneel model.

De gemeente heeft alle gronden binnen het plangebied zelf in eigendom en zij kan zelf bepalen welke marktpartijen bij de ontwikkeling van een gebied worden betrokken. Het risico van de grondexploitatie berust volledig bij de gemeente.

Bouwclaim-model.

Private partijen dragen hun grond in eigendom over aan de gemeente onder de randvoorwaarde dat zij te zijner tijd een aantal bouwkavels af mogen nemen. Het risico van de grondexploitatie ligt, voor zover er geen sprake is van een verplichte afname van bouwkavels (afzetrisico), geheel bij de gemeente. Om deze reden zal de gemeente in de toekomst bij deze samenwerkingsvorm altijd afspraken maken over verplichte afname van bouwkavels.

2. Gezamenlijke grondexploitatie

Joint-venture-model.

Op basis van globale en soms meer gedetailleerde ramingen van kosten, opbrengsten en fasering van het project is een grondexploitatieopzet gemaakt. Deze opzet is het vertrekpunt van de samenwerking. Het project wordt voor gezamenlijk risico uitgevoerd. Landelijk gezien komt deze vorm van samenwerking voor bij grote en langer lopende projecten, waarbij omvangrijke onzekerheden bestaan in de concrete vormgeving van de locatie. Gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijk risico dragen zorgt voor een samenwerking waarbij partijen ook afhankelijk zijn van elkaar. Deze vorm van samenwerken heeft niet de voorkeur van de gemeente Tholen.

3. Volledige private grondexploitatie

Dit onderdeel hebben wij hiervoor reeds uitvoeriger toegelicht bij hoofdstuk 7.1 onder b (facilitair grondbeleid)

Private grondexploitatie met publiekrechtelijke randvoorwaarden.

De gemeente beperkt zich tot het stellen van een aantal randvoorwaarden. De hele ontwikkeling wordt zowel wat betreft bouwexploitatie en grondexploitatie aan private partijen overgelaten. Het model biedt, mits goed gespeeld, bij de opstelling van een samenwerkingsovereenkomst mogelijkheden tot inhoudelijke sturing en winstafroming van de grondexploitatie.

4. Exploitatieovereenkomst.

Deze vorm van samenwerking geniet - gezien de beperkte mogelijkheden van kostenverhaal en de onmogelijkheid tot winstafroming van de grondexploitatie - niet de voorkeur.

8.2. Selectie van marktpartijen

Bij de uitgifte van gronden en de verkoop van panden wordt gestreefd naar:

- Maatschappelijk rendement;
- Het realiseren van kwaliteit, ook op langere termijn en vanuit oogpunt van beheer en onderhoud;
- Het realiseren van een optimale prijs/kwaliteitsverhouding;
- Transparante en heldere procedures; iedereen moet in principe de kans krijgen mee te doen;
- Samenwerking met betrouwbare partijen met wie op een prettige manier kan worden samengewerkt, die openstaan voor overleg en participatie (door kopers en omwonenden) en die streven naar duurzaamheid.

Verder moeten uitgifte- en verkoopprocessen praktisch en efficiënt zijn.

Uitgifte van bouw kavels aan bedrijven/ kantoren

Partijen die zich melden voor een bouw kavel op een bedrijventerrein hebben keuze uit het op dat moment beschikbare aanbod. **De volgorde van aanmelding bepaalt wie de eerste keuze heeft.** Aan bedrijven kunnen, zeker op het moment dat er weinig uitgeefbare grond is, eisen worden gesteld en kan overgegaan worden op loting. Dergelijk beleid wordt door het college vastgesteld en gepubliceerd. **De gemeente Tholen zal in ieder geval in het algemeen het toepassen van zonnepanelen op bedrijfsdaken als eis stellen. Daarnaast kunnen de volgende criteria gehanteerd worden:**

- a. Substantiële toevoeging qua werkgelegenheid, zowel kwantitatief als kwalitatief, zonder een hard getal te hanteren (zodat rekening kan worden gehouden met de arbeidsmarkt zoals bijvoorbeeld arbeidskrapte)
- b. Schone bedrijvigheid
- c. Acceptabele verkeersbewegingen
- d. Innovatieve bedrijvigheid

Voor specifieke kavels (bijzondere ligging, of indien er slechts één of enkele kavels beschikbaar zijn) kan van het algemeen uitgiftebeleid worden afgeweken en bijvoorbeeld een inschrijving worden georganiseerd. Bij deze inschrijving kunnen meer nadere eisen worden gesteld, bijvoorbeeld met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit en/of duurzaamheid.

Na toewijzing van een kavel wordt deze – geheel vrijblijvend en kosteloos – gedurende vier (4) maanden voor de gegadigde gereserveerd (formele optie tot koop). Na deze termijn kan men overgaan tot koop. Vervolgens dient een koopovereenkomst te worden ondertekend met daarin een mogelijkheid voor ontbindende voorwaarden (financiering, vergunning) voor een termijn van maximaal drie (3) maanden.

Uitgifte van bouw kavels voor particulieren (woningen)

Per plan wordt de wijze van uitgifte van vrije bouw kavels door het college vastgesteld. Systemen die in aanmerking komen zijn:

- Loting na inschrijving per kavel;
- Bepaling volgorde na inschrijving op basis van (vooraf aangegeven) criteria;
- Verkoop aan hoogste bieder bij inschrijving;
- Indien er resterende kavels zijn op volgorde van binnenkomst.

Bij **loting na inschrijving** krijgen belangstellenden een bepaalde periode de gelegenheid om zich in te schrijven. Over deze procedure wordt gepubliceerd in de media zoals bijvoorbeeld lokale krant, via een bewonersbrief, de gemeentelijke website, een website specifiek voor het plan et cetera. Na het sluiten van de inschrijvingstermijn verricht, indien nodig, een notaris de loting van de volgorde van belangstelling voor een specifieke kavel.

Na toewijzing van een kavel wordt deze – geheel vrijblijvend en kosteloos – gedurende vier (4) maanden voor de gegadigde gereserveerd. Na deze termijn kan men overgaan tot koop. Vervolgens dient een koopovereenkomst te worden ondertekend met daarin een mogelijkheid voor ontbindende voorwaarden (financiering, vergunning) voor een termijn van maximaal drie (3) maanden. Levering dient plaats te vinden uiterlijk binnen de overeengekomen termijn, na uitwerking van de in de koopovereenkomst opgenomen ontbindende voorwaarde(n). Als de levering/ betaling later plaats vindt wordt de wettelijke rente in rekening gebracht.

Een variant is dat niet wordt geloot, maar **op basis van criteria** een volgorde wordt bepaald. Belangrijk is in dat geval dat de criteria op basis waarvan de volgorde wordt bepaald vooraf duidelijk zijn en zo goed mogelijk te objectiveren. Deze methode is ingewikkelder en leidt ook gemakkelijker tot discussie dan de eerste methode. Deze methode zou bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden bij een bijzonder experiment op een of ander gebied. Verder moet opgemerkt worden dat de Huisvestingswet thans herzien wordt. Verwachting is de geactualiseerde wet in 2023 in werking treedt. Aan de hand van de **Huisvestingswet** kunnen gemeenten vervolgens een verordening opstellen waarin het **toewijzen** van woningen **aan specifieke doelgroepen** mogelijk wordt. Mogelijk kan dit doorgetrokken worden naar de wijze van kavelluitgifte.

Verkoop aan de **hoogste bieder bij inschrijving** is een methode die gebruikt kan worden als er sprake is van een heel beperkt en/of bijzonder aanbod en er veel belangstelling verwacht wordt. In dat geval kan met deze procedure de maximale opbrengst worden gerealiseerd. Als het om een groter aanbod gaat is de procedure tijdrovend. De methode kan ook gebruikt worden voor restkavels die tegen de vastgestelde prijzen niet verkoopbaar blijken.

Indien er na toepassing van een van bovenstaande procedures nog kavels resteren worden deze verkocht aan personen die zich na deze procedure hebben aangemeld. Gewerkt wordt dan op volgorde van binnenkomst.

Voor de uitgifte van kavels voor particulieren heeft de variant loting na inschrijving de voorkeur van de gemeente Tholen. Dit is ook van toepassing bij de uitgifte van bedrijfspkavels wanneer er meer aanmeldingen zijn dan beschikbare kavels.

Uitgifte van bouwkavels voor projectmatige bouw

In september 2019 is de nieuwe Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019 verschenen, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. De reiswijzer is een gezamenlijke uitgave van Bouwend Nederland, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) en de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten).

In de Reiswijzer wordt uitgebreid ingegaan op gebiedsontwikkeling, ontwikkelstrategie, samenwerkingsstrategie, hoe te komen tot een keuze voor samenwerkingspartners en de van belang zijnde juridische kaders. Als het gaat om projectmatige bouw zijn in elk geval de volgende aspecten van belang:

- a. Welke partijen (ontwikkelaars) komen in aanmerking om kavels af te nemen;
- b. Hoe vindt de selectie van deze ontwikkelaars plaats;
- c. Hoeveel partijen worden benaderd in een selectieproces;
- d. Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven.

Ad a : Partijen

Om in aanmerking te kunnen komen voor gronduitgifte in een gemeentelijke grondexploitatie moet een ontwikkelaar in principe voldoen aan de volgende algemene eisen:

- De gemeente moet vertrouwen hebben in een prettige en open samenwerking met de ontwikkelaar. De ontwikkelaar moet in verband daarmee beschikken over goede referenties vanuit andere projecten (dat kunnen zowel projecten binnen als buiten de gemeente Tholen

- zijn) of (in het geval van nieuwe partijen) op een andere manier onderbouwd kunnen overtuigen dat een goede samenwerking mogelijk is.
- Bij woningbouw wordt de voorkeur gegeven aan projectontwikkelaars die woningen gaan realiseren die energieneutraal zijn of eenvoudig energieneutraal te maken zijn.
 - Bij woningbouw moet met een afdoende garantiecertificaat gebouwd worden, bij niet-woningbouw moeten anderszins voldoende garanties gesteld worden.

Aanvullend daarop zal ook gelet worden op de mate waarin een ontwikkelaar bereid is risico te nemen. Bovendien kunnen er specifieke eisen zijn die voortvloeien uit de aard van het project. Ook is er een verband tussen de omvang van de uitgifte en de grootte van een ontwikkelende partij.

Ad b : Selectiemethoden

Per project zal door het college een expliciete keuze gemaakt worden voor een selectiemethode. Onder meer de volgende methoden kunnen worden overwogen:

- Loting na inschrijving op basis van een vaste prijs en vastgesteld kwaliteitsniveau.
- Bepaling volgorde op basis van vooraf aangegeven criteria na inschrijving op basis van een vaste prijs en vastgesteld kwaliteitsniveau.
- Concurrentie op basis van prijs bij vastgestelde kwaliteitseisen.
- Concurrentie op basis van kwaliteit bij vastgestelde prijzen.
- Concurrentie op basis van optimale prijs/kwaliteitsverhouding.
- Eén op één uitgifte aan een partij met een origineel initiatief.
- Eén op één samenwerking met een partij om te komen tot een gezamenlijk plan.

De keuze voor een bepaalde methode hangt onder meer af van hoeveel belangstelling er in de markt voor een project is, of kwaliteit en prijzen vooraf goed te bepalen zijn, de complexiteit en omvang van een project, de mate van creativiteit die gevraagd wordt en de inbreng op voorhand van originele ideeën door een marktpartij. Ook kan ervoor worden gekozen om, als in een eerste fase van een project de samenwerking goed is verlopen en een goed product is opgeleverd, de samenwerking in een volgende fase door te zetten zonder dat opnieuw een selectieproces met daarbij ook andere partijen plaatsvindt.

Ad c : Aantal partijen in een selectieproces

Het aantal partijen dat in een selectieproces zal worden betrokken hangt af van:

- De gekozen selectiemethode: in concurrentie of niet?
- De omvang van het project: hoe groter de omvang van het project hoe meer partijen in principe betrokken kunnen worden in de selectie.
- De complexiteit van het project: hoe complexer het project en hoe meer vooraf wordt gevraagd van de ontwikkelaar voordat deze geselecteerd wordt, hoe lager het aantal te betrekken partijen.

Ad d : Het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun aan bedrijven

Bij elk selectieproces zal er aandacht moeten zijn voor het voorkomen van ongeoorloofde staatssteun.

Als gebruik wordt gemaakt van de eerste vijf selectiemethoden en niet steeds dezelfde partijen in het selectieproces worden betrokken kan er geen sprake zijn van ongeoorloofde staatssteun (o.a. conform Europese regels). Als bij concurrentie op basis van kwaliteit marktconforme prijzen worden berekend geldt hetzelfde. Bij één op één transacties zoals bij de laatste twee selectiemethoden is dit risico mogelijk groter. De onderbouwing van de gehanteerde grondprijs is in dit geval cruciaal. Bij dergelijke transacties zal een onafhankelijke taxatie worden uitgevoerd.

Verkoop van gemeentelijke gronden, gebouwen et cetera

Regelmatig komt het voor dat de gemeente gebouwen afstoot of gronden aankoopt waarop gebouwen staan die buiten een plan gehouden worden en separaat doorverkocht worden.

Als de gemeente een pand zelf niet (meer) nodig heeft kan het worden verkocht. Dat geldt ook voor gronden die niet langer nodig zijn voor ontwikkeling. Hierbij wordt in principe de volgende werkwijze gevolgd:

- a. Bepaald wordt of het gewenst is het te taxeren object op basis van huidig gebruik en bestemming te taxeren dan wel op basis van een nieuw gewenst gebruik en bestemming.
- b. Het object wordt getaxeerd door een onafhankelijk en ter zake deskundige taxateur.

- c. Er wordt een advertentie geplaatst (eventueel via een makelaar) dat het betreffende perceel of gebouw te koop is met daarbij een richtprijs. In het geval het maatschappelijke gewenste gebruik en/of bestemming afwijkt van de huidige bestemming wordt aangegeven wat het gewenste gebruik en bestemming is. In het geval van een pand wordt aan geïnteresseerden gevraagd zich te melden met ideeën die zij hebben voor het gebruik van het pand.
- d. Als er één gegadigde is zal het college bezien of zij kan instemmen met dit gebruik en, indien nodig, bereid is een procedure in het kader van de Wet ruimtelijke ordening te voeren om dit gebruik mogelijk te maken (In het geval het gewenste gebruik en bestemming afwijkt van het huidige is dit besluit al eerder genomen).
- e. Als het antwoord hierop bevestigend is zal worden onderhandeld met deze gegadigde waarbij de getaxeerde waarde de ondergrens vormt. Indien de kandidaat wel wil kopen, maar niet bereid is minimaal de getaxeerde waarde te betalen en het college toch wenst te verkopen dan is hiervoor instemming van de gemeenteraad noodzakelijk.
- f. Als er meerdere gegadigden zijn bepaalt het college of zij een voorkeur hebben voor een bepaald gebruik.
- g. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er is één gegadigde voor dit gebruik zal de werkwijze onder d gevolgd worden.
- h. Als het college een voorkeur heeft voor een bepaald gebruik en er zijn meerdere belangstellenden voor dit gebruik zal een inschrijvingsprocedure plaatsvinden waarbij het verkocht zal worden aan de hoogste inschrijver. Indien de hoogste inschrijving ligt onder de getaxeerde waarde en het college toch wenst te verkopen is instemming van de gemeenteraad noodzakelijk.
- i. Als het college geen voorkeur heeft voor een bepaald gebruik zal het perceel of pand eveneens door middel van inschrijving worden verkocht.
- j. Indien er in eerste aanleg geen geïnteresseerden zijn, zal met de eerste belangstellende die zich daarna aandient onderhandeld worden over verkoop.

Deze werkwijze wordt ook gevolgd in een situatie dat het perceel of pand nog niet officieel te koop is gezet maar zich al wel belangstellenden hebben gemeld. Als er veel belangstelling wordt verwacht, kan ook gekozen worden voor het organiseren van een veiling.

In een aantal situaties kan het college besluiten om van bovenstaande procedure af te wijken. Dit kan het geval zijn:

- Als een zittende huurder of pachter het perceel of pand wenst te kopen. In dat geval kan één op één met deze huurder worden onderhandeld.
- Als het om een object gaat waarvan de bestemming en het voorgenomen gebruik hetzelfde blijft. In dat geval zal bij een zeer courant perceel of pand waarvoor naar verwachting veel belangstelling is een inschrijving worden gehouden waarbij wordt verkocht aan de hoogste inschrijver. Is het perceel of pand minder courant, of gaat het om een reguliere woning, dan zal het via een makelaar met een vraagprijs in de markt worden gezet waarbij met de eerste belangstellende die een serieus bod doet onderhandeld zal worden.
- Als er al een gegadigde is en het college er van overtuigd is dat met verkoop aan deze gegadigde, direct of indirect (bijvoorbeeld als ruilobject of ter oplossing van een huisvestingsprobleem van een maatschappelijke organisatie), het meest optimale maatschappelijk rendement bereikt kan worden.
- Als er sprake is van een origineel particulier initiatief met een meerwaarde voor de gemeente. In dit laatste geval is het niet erg netjes en stimulerend om de indiener te bedanken en vervolgens het initiatief in de markt te zetten. In deze gevallen zal dan ook geprobeerd worden om één op één overeenstemming te bereiken met de initiatiefnemer.

In alle gevallen waarin sprake is van voorgenomen verkoop tegen een bedrag dat ligt onder de taxatiewaarde is een raadsbesluit noodzakelijk. In dat geval zal er tevens aandacht voor moeten zijn dat er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun aan ondernemingen. Indien een pand wordt verkocht met het oog op een andere bestemming kan het college er voor kiezen om in plaats van een taxatie op te laten stellen, een residuele waarde berekening op basis van deze bestemming uit te laten voeren.

9. Ruimtelijke Beleid

9.1. Ontwikkelingen

De afgelopen 10 à 15 jaar hebben we gezien dat, met name de woningmarkt, behoorlijk in beweging kan zijn. Door economische omstandigheden zien we meer of minder vraag naar nieuwbouwwoningen. Thans zien we een behoorlijke vraag naar woningen. Verschillende factoren hebben hier mee te maken zoals simpelweg bevolkingsgroei en als gevolg van coronamaatregelen meer thuiswerken.

Met verschillende beleidsvisies hebben we in het verleden kaders gesteld en uitgangspunten voor o.a. woningbouw en de ontwikkeling van bedrijventerreinen. In de Omgevingsvisie van de gemeente Tholen zal op hoofdlijnen de ontwikkelrichting voor verschillende beleidsvelden worden opgenomen. Naast gemeentelijk beleid zal uiteraard ook rekening gehouden moeten worden met het rijks- en provinciale beleid.

9.2. Uitgangspunten

Een aantal uitgangspunten uit reeds vastgestelde visies of beleidskaders zijn:

- streven naar een gedifferentieerde, aantrekkelijke en toekomstgerichte woningvoorraad, enerzijds door strategische nieuwbouw, anderzijds door aanpassing/ herstructurering van delen van de woningvoorraad en dit in samenspraak met de (woning)marktpartijen realiseren;
- het beleid met betrekking tot opvang van de woningbehoefte en spreiding van de woningbouw over de kernen is gericht op: woningbouw voor externe migratie in de grotere kernen zoals Tholen, Sint-Annaland en Sint-Maartensdijk en de overige kernen met name om te voorzien in de woningbehoefte op basis van de natuurlijke aanwasontwikkeling;
- duurzame ontwikkeling waarbij groot belang wordt gehecht aan de thema's duurzaam bouwen/ duurzame stedenbouw, beeldkwaliteit, klimaatadaptatie, duurzaam veilig verkeer en samenhangende planontwikkeling.

Bijlage Proces taxatie

Maatwerktaxatie bedrijfspercelen vanaf 2,5 ha.

Bij voorgenomen uitgifte van bedrijfspercelen gelijk aan of groter dan 2,5 hectare zal de uitgifteprijs vooraf worden getaxeerd door een Register-Taxateur. De taxateur zal als waarderingsgrondslag de Marktwaaarde hanteren. Al dan niet op basis van (bijzondere) uitgangspunten, welke op dat moment in overleg met de gemeente worden vastgesteld.

Onder Marktwaaarde wordt verstaan: *“het geschatte bedrag waartegen vastgoed zou worden overgedragen op de Waardepeildatum tussen een bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper in een zakelijke transactie, na behoorlijke marketing en waarbij de partijen zouden hebben gehandeld met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang”.*

Een veel toegepaste methodiek bij dit soort taxaties betreft de comparatieve methode.

De comparatieve methode, ofwel vergelijkende methode, vergelijkt uitgifteprijzen en verkooptransacties van vergelijkbare en soortgelijke objecten met elkaar. Deze methode wordt gebruikt voor onroerende zaken waarvan ‘voldoende’ transactiegegevens bekend zijn. De comparatieve methode stoelt op de beoordeling van de markt, van de locatie en van de onroerende zaak zelf en is gebaseerd op onder meer de onderstaande factoren indien deze op het getaxeerde van toepassing zijn:

Markt

- vraag en aanbod op de markt;
- ontwikkeling rendementen;
- inflatieverwachting;
- rentestand en -ontwikkeling.

Locatie

- omgevingsfactoren;
- parkeermogelijkheden;
- infrastructuur;
- bereikbaarheid met eigen en openbaar vervoer;
- voorzieningen, zoals winkels, woningen, horeca, banken en scholen;
- (bouw)ontwikkelingen met betrekking tot vergelijkbare onroerende zaken.

Onroerende zaak

- zakelijke en andere lasten;
- feitelijke staat;
- stand en ligging;
- gebruiksmogelijkheden (o.a. bestemmingsplan).

Bijlage Proces Wet voorkeursrecht gemeenten

Toelichting op Wet voorkeursrecht gemeenten

Middels een aanwijzingsbesluit wordt door de gemeente aangegeven op welke gronden het voorkeursrecht is gevestigd. Vanaf het moment dat het voorkeursrecht is gevestigd is de eigenaar van de grond verplicht om de grond (en opstallen) eerst aan te bieden aan de gemeente. Er is dan ook geen sprake van een verplichting om de grond te verkopen.

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) geeft aan twee organen binnen de gemeente de bevoegdheid om een dergelijk besluit te nemen. Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.

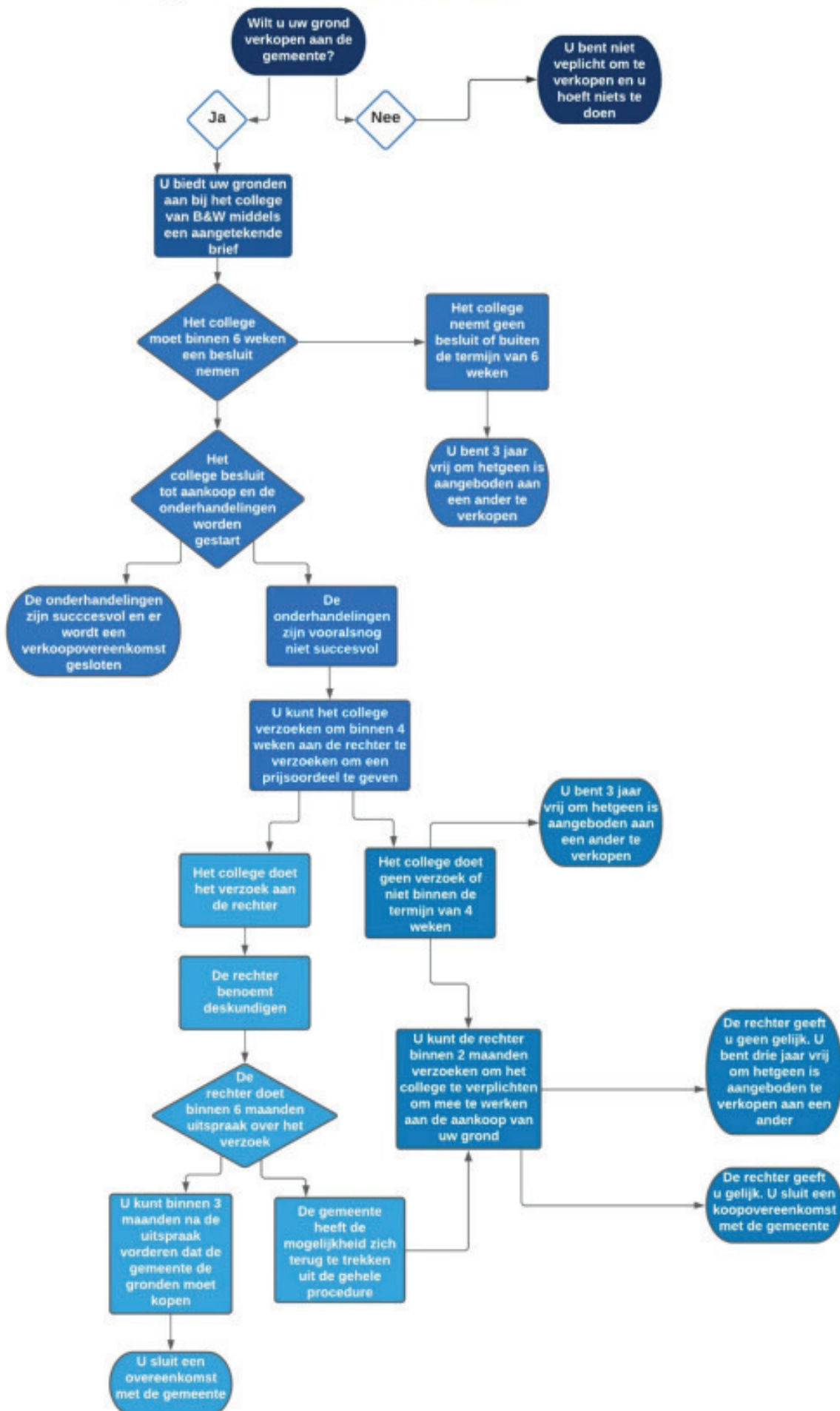
- 1) Het college van burgemeester en wethouders mag alleen een zogenaamd voorlopig aanwijzingsbesluit nemen. Dit besluit loopt vooruit op een aanwijzing door de gemeenteraad. De voorlopige aanwijzing vindt plaats op grond van artikel 6 Wvg. Dit besluit kan genomen worden wanneer aan de betreffende gronden een niet-agrarische bestemming is toebedacht en het gebruik afwijkt van de toebedachte bestemming. Dit besluit vervalt van rechtswege indien niet binnen 3 maanden na het besluit van het college van burgemeester en wethouders een opvolgend besluit is genomen door de gemeenteraad.
- 2) De gemeenteraad kan binnen de hiervoor genoemde periode van 3 maanden het besluit van burgemeester en wethouders bekrachtigen door het nemen van een nieuw besluit op grond van artikel 5 Wvg. Dit besluit vervalt van rechtswege 3 jaar na dagtekening, tenzij voor dat tijdstip een structuurvisie of bestemmingsplan is vastgesteld.

Indien binnen de periode van 3 jaar een structuurvisie wordt vastgesteld, wordt de aanwijzing verlengd met een periode van wederom 3 jaar.

Indien binnen de periode van 3 jaar een bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan wordt de aanwijzing verlengd met een periode van 10 jaar. Hierna is geen verlening meer mogelijk.

Het verkoopproces

Verkoopproces Wet voorkeursrecht Gemeenten



Bijlage Proces onteigening

Toelichting op de onteigeningsprocedure

Wat is onteigening?

Onteigening is de in het algemeen belang door de rechter bevolen overdracht van eigendom aan een overheid of een daarmee gelijk te stellen rechtspersoon.

Meestal gaat het daarbij om eigendomsoverdracht aan een gemeente, maar ook kan onteigend worden voor een provincie, een waterschap, de Staat of voor een rechtspersoon die is belast met de uitvoering van publieke werken (bijvoorbeeld ProRail).

Grondslagen voor onteigening

De onteigeningswet kent een aantal grondslagen voor onteigening, de zogenoemde onteigeningstitels. Deze titels geven aan voor welke plannen of werken er onteigend kan worden. Zo kan er op basis van de titels II, IIa en IIc, onteigend worden voor de realisering van infrastructurele werken, zoals de aanleg van wegen en spoorwegen, het versterken van dijken of het verruimen van rivieren, en voor de winning van oppervlaktedelfstoffen. Titel IV wordt vooral toegepast voor de uitvoering van bestemmingsplannen, bijvoorbeeld voor de realisering van een woningbouwlocatie of een bedrijventerrein. Een onteigeningsprocedure start met een verzoek van de overheid aan de Kroon om onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen.

Minnelijk overleg

Voordat een overheid de Kroon een onteigeningsverzoek doet, moet zij geprobeerd hebben om in onderling overleg overeenstemming te bereiken over de aankoop van de onroerende zaken die zij in eigendom wil krijgen. Dit overleg wordt het minnelijk overleg genoemd. Omdat de onteigeningswet uitgaat van een volledige schadeloosstelling in geld, moet de overheid de eigenaar in ieder geval een concreet financieel bod hebben gedaan ter vergoeding van het verlies van de benodigde onroerende zaken en de overige daaruit voortvloeiende schade. In sommige gevallen moet ook overleg worden gevoerd met andere gebruikers van een onroerende zaak, bijvoorbeeld huurders en pachters.

Naast het bedrag van de schadeloosstelling kunnen in het minnelijk overleg ook andere onderwerpen worden besproken, zoals de mogelijkheid van grondruil, bedrijfsverplaatsing, of het door een eigenaar zelf realiseren van een bestemming of een werk. Als het minnelijk overleg niet binnen een redelijke termijn tot overeenstemming heeft geleid, kan een overheid besluiten om een onteigeningsprocedure in gang te zetten. De procedure die bij onteigening wordt gevolgd, is met waarborgen omkleed en is geregeld in de onteigeningswet, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet op de Raad van State.

Twee procedures

De Minister bereidt het ontwerp koninklijk besluit op een onteigeningsverzoek voor met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Deze procedure wordt de administratieve onteigeningsprocedure genoemd en deze eindigt met de publicatie en bekendmaking van het definitieve koninklijk besluit. Dit besluit geeft de overheid het recht om de daarbij aangewezen eigenaren te dagvaarden in een onteigeningsgeding voor de burgerlijke rechter. In deze gerechtelijke onteigeningsprocedure spreekt de burgerlijke rechter de onteigening uit en

bepaalt hij de hoogte van de schadeloosstelling. Na inschrijving van het gerechtelijk vonnis in de openbare registers van het kadaster gaat de eigendom daadwerkelijk over op de overheid.

Administratieve onteigeningsprocedure

De Minister is verantwoordelijk voor de administratieve onteigeningsprocedure. Rijkswaterstaat Corporate Dienst (RWS/CD) in Utrecht is belast met de uitvoering van die procedure. De minister toetst het onteigeningsverzoek aan de voorschriften van de onteigeningswet en de Awb, met inachtneming van eerdere Kroonbesluiten over onteigeningen. Daarbij let de minister er onder meer op of er voldoende en tijdig minnelijk overleg is gevoerd. NB: de minister toetst daarbij niet de samenstelling en de hoogte van de geboden schadeloosstelling. De Kroon kan zich in een besluit op een onteigeningsverzoek daarover ook niet uitspreken. De hoogte van de schadeloosstelling wordt immers door de rechter vastgesteld in de gerechtelijke onteigeningsprocedure.

Kennisgeving

De eigenaren van de te onteigenen onroerende zaken ontvangen van de minister een brief (kennisgeving) met daarbij een exemplaar van het ontwerp koninklijk besluit en informatie over de start van de administratieve onteigeningsprocedure. Ook andere zakelijk of persoonlijk rechthebbenden, waaronder huurders en pachters, ontvangen een kennisgeving. Dit laatste is nodig, omdat door onteigening de met het eigendomsrecht samenhangende rechten en lasten (bijvoorbeeld huur- of pacht, een opstalrecht of erfdiensbaarheid) ook komen te vervallen. De brief wordt uitsluitend naar de belanghebbenden verzonden. De belanghebbenden dienen er zelf voor zorg te dragen dat zij degenen die hun in de procedure bijstaan hiervan in kennis stellen.

Zienswijzen

Het ontwerp koninklijk besluit ligt met de onteigeningsstukken zes weken ter inzage in de gemeente waarin de te onteigenen onroerende zaken zijn gelegen en bij RWS/CD in Utrecht. Binnen die zes weken kunnen de eigenaren en andere belanghebbenden hun visie over het ontwerp koninklijk besluit naar voren brengen door het indienen van een schriftelijke zienswijze bij de Kroon, door tussenkomst van de minister. Een zienswijze kan ook mondeling aan de minister kenbaar worden gemaakt. Als de zienswijze wordt ingediend of kenbaar wordt gemaakt door een gemachtigde van de belanghebbende, moet een door de belanghebbende ondertekende machtiging worden meegezonden waaruit blijkt dat de gemachtigde in de administratieve onteigeningsprocedure optreedt namens de belanghebbende.

NB: dit hoeft niet als de gemachtigde een advocaat is.

Horen van belanghebbenden

De indiener van een zienswijze heeft het recht om door de minister over zijn zienswijze te worden gehoord. Hij kan de zienswijze daarbij mondeling toelichten. Daarvoor wordt een hoorzitting gehouden, waarbij ook een vertegenwoordiger van de verzoekende overheid aanwezig zal zijn. Datum, tijd en plaats van de hoorzitting worden vooraf bekend gemaakt bij de kennisgeving. De indiener van een zienswijze moet daarin aangeven of hij op de hoorzitting aanwezig zal zijn.

NB: voor de hoorzitting wordt geen afzonderlijke uitnodiging verzonden.

Verder verloop van de procedure

De minister past het ter inzage gelegde ontwerp koninklijk besluit zo nodig nog inhoudelijk aan, bijvoorbeeld naar aanleiding van de zienswijzen. Het aangepaste ontwerp koninklijk besluit wordt

vervolgens door de minister namens de Koning om advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd. Het advies van de Raad van State geeft de minister al dan niet aanleiding tot wijziging van het ontwerp koninklijk besluit. De minister biedt het definitieve ontwerp koninklijk besluit tenslotte ter ondertekening aan de Koning aan. Na ondertekening door de Koning heeft het besluit kracht van wet gekregen en is er sprake van een koninklijk besluit. Daarna ondertekent ook de minister het koninklijk besluit. De gehele procedure vanaf de einddatum van de terinzagelegging van het ontwerp koninklijk besluit tot en met de ondertekening door de Koning, moet binnen zes maanden afgerond zijn. De minister publiceert het koninklijk besluit in de Staatscourant en maakt het besluit bekend door toezending daarvan aan de verzoeker om onteigening en aan de belanghebbenden.

Bron: Rijkswaterstaat Corporate Dienst