

# Verwervings- en taxatieprotocol gemeente Utrecht

Appendix bij de Technische Actualisatie 2017 van het Utrechts Grondbeleid

# Inhoudsopgave

|                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. Inleiding.....</b>                                                                             | <b>4</b>  |
| <b>2. Overwegingen vooraf .....</b>                                                                  | <b>5</b>  |
| 2.1 Bevoegdheid tot aankoop van onroerend goed .....                                                 | 5         |
| 2.2 Openbaarheid en transparantie .....                                                              | 5         |
| 2.3 Bestaand beleid .....                                                                            | 5         |
| 2.4 Doelstellingen.....                                                                              | 6         |
| <b>3. Verwervingsbeleid .....</b>                                                                    | <b>7</b>  |
| 3.1 Faciliterend en actief.....                                                                      | 7         |
| 3.2 Maatschappelijke kosten-baten analyse.....                                                       | 7         |
| 3.3 Verwervingsprocedure/ verwervingsprotocol .....                                                  | 8         |
| 3.4 Basisproces .....                                                                                | 9         |
| 3.5 Verwervingen o.b.v. de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) .....                                  | 10        |
| 3.6 Verwervingen op basis van de Onteigeningswet (Ow).....                                           | 11        |
| 3.7 Bodemverontreiniging.....                                                                        | 12        |
| 3.8 Overige voorbehouden .....                                                                       | 12        |
| <b>4. Taxatieprotocol .....</b>                                                                      | <b>13</b> |
| 4.1 Taxatie voor een verwerving .....                                                                | 13        |
| 4.2 Taxatie van schadeloosstelling (Onteigeningswet) .....                                           | 14        |
| 4.3 Taxatie in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).....                              | 15        |
| 4.4 Taxatie als onderdeel van de inbrengwaarde in het kader van een exploitatieplan van de Wro ..... | 15        |
| <b>5. Onderhandelingen .....</b>                                                                     | <b>17</b> |
| 5.1 Relatie .....                                                                                    | 17        |
| 5.2 Contactmomenten en communicatie .....                                                            | 17        |
| 5.3 Aanbieding .....                                                                                 | 17        |
| 5.4 Vertegenwoordiging.....                                                                          | 17        |
| 5.5 Informeren.....                                                                                  | 18        |
| 5.6 Termijnen .....                                                                                  | 18        |
| 5.7 Mogelijkheden voor het bereiken van overeenstemming .....                                        | 18        |
| <b>6. Toelichting logboek .....</b>                                                                  | <b>20</b> |
| <b>7. Begrippenkader .....</b>                                                                       | <b>21</b> |

|                                              |           |
|----------------------------------------------|-----------|
| <b>8. Stappenplan verwervingsproces.....</b> | <b>22</b> |
|----------------------------------------------|-----------|

# ***1. Inleiding***

In de Technische Actualisatie 2017 van het Utrechts Grondbeleid wordt inzicht gegeven in het gemeentelijk grondbeleid, de grondbeleidinstrumenten en de grondexploitaties. Het beschrijft de uitgangspunten, organisatie en procedures van het grondbeleid.

De gemeente Utrecht kiest voor een bescheiden en faciliterende rol in het grondbeleid (Coalitieakkoord 'Utrecht maken we samen' 2014–2018). Basishouding van de gemeente Utrecht is dat zij er alles aan doet om in een regisserende of faciliterende rol partijen te laten investeren en veel ruimte te geven aan tijdelijke ontwikkelingen. De gemeente investeert alleen actief wanneer het echt nodig is om een voor de stad essentiële ontwikkeling op gang te brengen.

In geval van actief grondbeleid is een heldere beschrijving van de verwervingsprocedure noodzakelijk. Het verwervings- en taxatieprotocol maakt zowel intern als extern duidelijk op welke wijze en onder welke voorwaarden de gemeente Utrecht in zijn algemeenheid een verwerving of taxatie ter hand neemt.

Uitgangspunt voor de grondverwerving door de gemeente Utrecht is het wettelijk beleidskader. Hierdoor zijn de belangen van zowel de gemeente als de betrokken burger op een heldere wijze gewaarborgd.

Inleidend op het protocol wordt hierna eerst een toelichting gegeven op de bevoegdheid, het bestaand beleid en het verwervingsbeleid in de gemeente Utrecht. In het protocol worden specifieke termen gebruikt die nodig zijn vanwege de nauwe verbondenheid met het wettelijk beleidskader en het gewenste eenduidig begrip van de gebruiker van dit protocol. Als toelichting zijn deze specifieke termen schuingedrukt en terug te vinden in hoofdstuk 7. Begrippenkader.

## **2. Overwegingen vooraf**

### **2.1 Bevoegdheid tot aankoop van onroerend goed**

De bevoegdheid tot het aangaan van koopovereenkomsten c.q. de aankoop van onroerend goed ligt op basis van artikel 160, lid 1 sub e Gemeentewet (Gw), bij het college van burgemeester en wethouders. In artikel 169, lid 4 Gw, is aanvullend bepaald dat het college, in die gevallen dat de uitoefening van haar bevoegdheden ingrijpende gevolgen (waaronder financiële gevolgen) kan hebben voor de gemeente, zij geen besluit neemt dan nadat de gemeenteraad haar wensen en bedenkingen ter zake ter kennis van het college heeft kunnen brengen. De gemeenteraad wordt voor het overige achteraf geïnformeerd.

Op basis van het bepaalde in artikel 171 Gw heeft het college van burgemeester en wethouders de praktische uitvoering van het voeren van onderhandelingen en het vastleggen daarvan in (koop)overeenkomsten gemandateerd aan ambtenaren. Onderhandelingen en de hieruit voortvloeiende ambtelijke overeenstemming geschieden te allen tijde onder uitdrukkelijk voorbehoud van bestuurlijke goedkeuring.

### **2.2 Openbaarheid en transparantie**

Grondbeleid, openbare besluitvorming en transparantie staan ogenschijnlijk op gespannen voet met elkaar. Enerzijds zijn openbaarheid en transparantie gewenst vanuit democratisch oogpunt, anderzijds moet de onderhandelingspositie van de gemeente worden geborgd teneinde vertragingen of zelfs stagnatie van de grondaankopen te voorkomen. Ook anderszins kan openbaarmaking van informatie in strijd zijn met de privacywetgeving en/of de onderhandelingspositie van de gemeente nadelig beïnvloeden.

Er zijn zwaarwegende redenen voor het beperken van openbaarheid ten aanzien van grondtransacties. Van belang zijn onder meer:

- het respecteren van de persoonlijke levenssfeer van de grondeigenaar/belanghebbende;
- het economisch belang van de gemeente.

De vertrouwelijkheid mag overigens niet leiden tot een niet gecontroleerde werkwijze. Het opschrijven van processen in onder meer het grondverwervingsprotocol draagt bij aan een helder en controleerbaar grondbeleid.

### **2.3 Bestaand beleid**

Het gemeentelijk grondbeleid vormt een van de beleidskaders waarbinnen de gemeente diverse bestuurlijke doelen nastreeft op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het betreft hier de inzet van grondbeleidsinstrumenten om voor de stad kansen te creëren en uitvoering te geven aan diverse gemeentelijke beleidsdoelstellingen, waaronder die van volkshuisvesting,

duurzaamheid, economie, verkeer en vervoer, sociaal–maatschappelijke en culturele doeleinden, recreatie, toerisme en natuur. Uitgangspunt is dat de gemeente in de onderhandelingen met belanghebbenden een sterke onderhandelingspositie heeft door optimaal gebruik te maken van het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium.

Dit bestaat uit:

- het verwervingsbeleid (passief en actief);
- de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg);
- bestemmingsplannen;
- samenwerkings– en/of exploitatieovereenkomsten;
- de Onteigeningswet (Ow);
- het exploitatieplan (vanuit de Wro); – het erfpachtstelsel.

## 2.4 Doelstellingen

Doelstellingen van het protocol zijn:

- inzicht te geven in de bestaande verwervings– en taxatieprocedure van de gemeente Utrecht;
- een bijdrage te leveren aan de transparantie van overheidshandelen en
- het nastreven van de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente Utrecht met gebruik van grondbeleidsinstrumenten zonder de rechten en belangen van de betrokken burger uit het oog te verliezen.

Om blijvend aan de doelstellingen te voldoen zullen de in dit protocol aangegeven verwervings– en taxatiemethoden worden aangepast indien voortschrijdend inzicht op het gebied van wetgeving dan wel jurisprudentie daartoe aanleiding geven.

### **3. Verwervingsbeleid**

#### **3.1 Faciliterend en actief**

Zoals blijkt uit de Technische Actualisatie 2017 van het Utrechts Grondbeleid voert de gemeente Utrecht een faciliterend en, bij hoge uitzondering, actief grondbeleid. Bij een faciliterend grondbeleid wordt de planontwikkeling vooral gestuurd door overeenkomsten met grondeigenaren. Bij een actief beleid is het noodzakelijk om als gemeente zelf actief te kunnen opereren op de (grond)markt. Dit vereist de mogelijkheden om, indien de situatie hierom vraagt, snel, adequaat en strategisch te kunnen handelen. De basis hiervoor ligt in de vastlegging van de relevante beleidskaders en de hierbij beschikbare financiële middelen.

Voor een actief verwervingsbeleid is markt- en gebiedskennis nodig en moeten op basis van eigen initiatieven, dan wel interne of externe signalen, contacten worden gelegd en onderhouden die mogelijkwijze kunnen leiden tot aankopen. Bij de grondverwerving zijn onderstaande categorieën te onderscheiden.

1. Reguliere aankopen: aankopen die passen binnen door de gemeenteraad vastgestelde (financiële) kaders (grondexploitaties dan wel aankopen ten gevolge van door de raad vastgestelde plannen).
2. Anticiperende aankopen: aankopen waarbij het financiële kader ontbreekt, maar passend binnen het beleidskader dat de beoogde ontwikkeling aankondigt.
3. Strategische aankopen: vroegtijdige aankopen om toekomstige beleidsdoelstellingen te versterken en/of ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Er ligt geen planvorming aan ten grondslag en evenmin een financieel kader.

In de Technische Actualisatie 2017 van het Utrechts Grondbeleid wordt inhoudelijk nader ingegaan op de condities en voorwaarden die van toepassing zijn bij het bepalen van een reguliere, dan wel een anticiperende of strategische verwerving.

#### **3.2 Maatschappelijke kosten-batenanalyse**

Zodra duidelijk is dat de gemeente over het eigendom van de grond dient te beschikken, zal de grondverwerving voortvarend moeten worden opgepakt. Hierbij is het van belang dat de grondeigenaar goed wordt geïnformeerd over het proces en niet in een onzekere positie komt ten aanzien van de noodzaak en de omvang van de verwerving. Een goed planologisch kader is hierbij van uiterst belang.

Bij de benadering van een grondeigenaar om gronden aan de gemeente te verkopen wordt zorgvuldig rekening gehouden met de positie van de betrokkene. Veelal heeft de betrokkene de ontwikkeling niet gewenst en is onervaren. Het is van belang de eigenaar helder te informeren en tijd te geven om de plannen op zich in te laten werken en advies in te laten winnen. Deze zorgvuldigheid kan leiden tot een langere doorlooptijd van het grondverwervingsproces.

De wettelijke kaders van het onteigeningsrecht geven aan dat *werkelijke waarde*<sup>1</sup> van de onroerende zaak moet worden vergoed. Dit dient als uitgangspunt te gelden in de onderhandelingen. Door het hanteren van dit waardebegrip wordt tevens recht gedaan aan de individuele grondeigenaar. Voorkomen moet worden dat een denkbeeldige, onjuiste waarde wordt vergoed. Dit is temeer van belang daar overige schade gebaseerd wordt op deze waarde. Precedentwerking – en daarmee vertragingen in andere aankopen/projecten – is niet in het belang van de gemeente en dient te worden voorkomen. Voor zover een kosten-batenanalyse aan de orde zal moeten zijn, is het van belang om af te wegen of hiermee een precedent wordt geschapen. Daarna zal in de kosten-batenanalyse een afweging moeten worden gemaakt omtrent de kosten van een eventuele procedure en mogelijke versnelling van de grondoverdracht bij het betalen van een hoger dan op basis van de wetgeving te verantwoorden bedrag. In dit kader zal in voorkomende gevallen ook rekening moeten worden gehouden met staatssteun.

Het verhogen van de prijsaanbieding tot boven de waarde of de hierop gebaseerde schadeloosstelling om het aankoopproces te versnellen, is veelal tegengesteld aan (het behartigen van) het economisch belang van de gemeente. In de afweging moeten alle facetten worden betrokken en niet enkel worden gezien op de individuele verwerving. Waar nodig kunnen hiervoor aan het bestuur of de wethouder Grondzaken voorstellen worden gedaan.

### 3.3 Verwervingsprocedure/ verwervingsprotocol

De reguliere en anticiperende verwervingen geschieden, zoveel mogelijk, op basis van een verwervingsplan. In dit plan worden de voorlopige grenzen van het plangebied, de gebruiks- en eigendomsverhoudingen, de kadastrale aanduidingen en de ruimtelijke bestemming(en) aangegeven. Alle relevante informatie, zowel kadastraal (situatieschets en kadastraal uittreksel eigendom) als financieel (raming aankoopbedrag, notariële kosten en eventuele aanvullende schadeloosstellingen), die betrekking heeft op de voorgenomen verwervingen wordt geregistreerd in het verwervingsregister. Het verwervingsregister bevat alle door de gemeente Utrecht te verwerven objecten, inclusief alle operationeel zijnde verwervingsplannen.

Minnelijke verwerving van de benodigde onroerende zaak is het uitgangspunt. Dit houdt in dat via onderhandeling met de eigenaar wordt getracht tot overeenstemming te komen over de aankoop. Inzet van publiekrechtelijke middelen is slechts van toepassing indien er ten aanzien van de locatie geen alternatieven voorhanden zijn en de gemeente derhalve noodzakelijkerwijs de gronden in eigendom moet krijgen. Vooruitlopend op ruimtelijke planvorming kan daarbij worden gekozen om een gebied onder de werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten te brengen, waarbij de gemeente een onderhandelingsrecht verkrijgt in het geval de grondeigenaar het initiatief tot verkopen neemt.

---

<sup>1</sup> Artikel 40b lid 1 Ow: De werkelijke waarde van de onteigende zaak, niet de denkbeeldige, die de zaak uitsluitend voor de persoon van de rechthebbende heeft dient te worden vergoed.

Indien er ten behoeve van bestemmingsplanrealisatie –welke niet door de grondeigenaar met een beroep op zelfrealisatieverweer zelf wordt gerealiseerd– gekocht moet worden, is het (eventueel naast voornoemd voorkeursrecht) mogelijk gebruik te maken van het onteigeningsinstrument. Verwerving vindt dan gedwongen plaats, maar wel tegen een vooraf verzekerde *schadeloosstelling*<sup>2</sup> voor de belanghebbende. Overigens zal tijdens de onteigeningsprocedure door de gemeente het minnelijke verwervingsoverleg worden voortgezet om daarmee zo mogelijk een daadwerkelijke onteigening te voorkomen.

Het verwervingsprotocol kent als gevolg van het bovenstaande twee hoofdvormen: een niet-actieve benadering waarbij het initiatief bij de verkoper ligt en een actieve benadering waarbij het initiatief door de gemeente wordt genomen. Daarnaast moet worden gekeken of voor de verwerving het onteigeningsinstrument moet worden ingezet.

Uit het voorgaande volgt:

1. Niet actieve benadering, geen noodzaak tot aankoop specifieke locatie, marktconforme prijs;
2. Actieve benadering, geen directe noodzaak (termijn) tot aankoop specifieke locatie, marktconforme prijs;
3. Actieve benadering, noodzaak tot aankoop specifieke locatie, schadeloosstelling (dit is inclusief een marktconforme prijs).

Als algemene richtlijn geldt dat de eerste twee benaderingen aan de orde zijn zolang er nog geen grondexploitatie is vastgesteld. Hierna volgt een beschrijving van het algemene (basis)proces om te komen tot een (minnelijke) verwerving geldend voor alle drie hierboven geschetste scenario's en vervolgens, indien van toepassing, een beschrijving van het verwervingsproces voortvloeiende uit specifieke wettelijke vereisten en uitgangspunten.

### 3.4 Basisproces

De eigenaar van het te verwerven object ontvangt van de gemeente een informatiepakket en een uitnodiging voor een informatief gesprek. In het geval de gemeente niet het initiatief tot verwerven heeft genomen volgt de uitnodiging op de aanbidding van de grond door de eigenaar. Met het informatiepakket informeert de gemeente de eigenaar over de wens van de gemeente om het object te verwerven, over het plan waarvoor de grond benodigd is, het proces en de voorwaarden waaronder de gemeente het eigendom wenst aan te kopen (wijze van levering en tijdsbestek waarbinnen de verwerving dient plaats te vinden). De gemeente wijst een contactpersoon aan. Ook wordt de eigenaar gewezen op de mogelijkheid een adviseur in te schakelen.

Een paar weken na het versturen van het informatiepakket wordt door de gemeente contact opgenomen met de grondeigenaar om een afspraak te maken voor een gesprek. In dit gesprek wordt aan de hand van het informatiepakket het proces toegelicht. Ook wordt de mogelijkheid van het inzetten van het onteigeningsinstrument toegelicht. De eigenaar krijgt tijdens het

gesprek de gelegenheid vragen te stellen en wanneer het proces helder is, volgen 2 á 3 weken waarin de eigenaar tijd heeft om een en ander te overwegen en/of advies in te winnen. Vervolgens informeert de gemeente bij de eigenaar of de informatie die hij tijdens het eerdere gesprek heeft ontvangen duidelijk was en of de eigenaar bereid is te onderhandelen over de verkoop. Vanaf dat moment tast de gemeente de mogelijkheden af van een minnelijke verwerving. Indien de verwerving binnen de gestelde voorwaarden kan geschieden, stelt de gemeente een taxatierapport op. In de regel wordt opdracht gegeven aan een externe deskundige om het te verwerven object te taxeren. Het inschakelen van een externe deskundige draagt bij aan de objectiviteit van de waardebepaling van de marktwaarde.

Na het vaststellen van de waarde volgt het onderhandelingstraject, waarbij partijen met regelmaat contact hebben ten aanzien van de voorwaarden waaronder tot overeenstemming kan worden gekomen. Zowel tijdens de contacten in het voortraject als tijdens de onderhandeling wordt constructief overleg nagestreefd met een oplossingsgerichte houding (zie § 5.1). De frequentie van het contact en de tussenliggende termijn kan in afstemming met belanghebbende worden geregeld. Tenminste wordt uitgegaan van minimaal 1 keer per 6 maanden contact.

Na het bereiken van een akkoord over de prijs en de voorwaarden wikkelt de gemeente de aankoop vervolgens administratief af met een koopovereenkomst en notariële eigendomsoverdracht.

De eerder omschreven (onder)handelingen worden gevoerd door een verwervingsadviseur van de gemeente Utrecht. Deze beschikt over de deskundigheid die voor de verwerving van reguliere aankopen vereist is. Te allen tijde kan de verwervingsadviseur zich laten bijstaan door een externe taxateur die desgevraagd adviseert.

Het verdient aanbeveling dat ook de grondeigenaar zich laat bijstaan door een deskundige adviseur. In geval van het minnelijk overleg ter voorkoming van onteigening betaalt de gemeente hiervoor een kostenvergoeding.

### **3.5 Verwervingen o.b.v. de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)**

Als de eigenaar van de grond waarop een voorkeursrecht rust, of degene die hierop een beperkt recht heeft, de grond wil verkopen, moet deze eerst aan de gemeente worden aangeboden. Hier geldt een specifieke wettelijk voorgeschreven verwervingsprocedure.

Uitgangspunt is dat de eigenaar en de betreffende overheid in overleg de verkoopprijs bepalen. Met betrekking tot de waardering van de betrokken onroerende zaak, wordt de procedure uit het hiervoor omschreven basisproces gevolgd. Het staat de eigenaar overigens vrij bij de formele aanbieding aan de overheid een verkoopprijs te noemen. Accepteert de desbetreffende overheid deze prijs niet en kunnen partijen niet minnelijk tot overeenstemming komen, dan heeft de eigenaar de mogelijkheid om via de gemeente de rechtbank te verzoeken één of meer deskundigen te benoemen om over de prijs advies uit te brengen. Na het uitbrengen van het

advies kunnen beide partijen beslissen van de koop af te zien of tot (ver)koop conform de geadviseerde prijs over te gaan. Ook kunnen zij aangeven een oordeel van de rechtbank over de prijs te willen. De desbetreffende overheid is vervolgens gedurende drie maanden ná de uitspraak van de rechtbank over de verkoopprijs verplicht mee te werken aan de verkoop en levering. De eigenaar kan na het oordeel van de rechtbank wél alsnog afzien van verkoop. De regie van de gang van zaken en dan met name de opeenvolging van de diverse stappen, ligt vooral bij de grondeigenaar. Het moge duidelijk zijn dat het vestigen van het voorkeursrecht op zichzelf geen eigendom hoeft op te leveren.

De Wvg biedt de gemeente een sterk instrumentarium om een actief grondbeleid te voeren. De inzet van dit instrumentarium vraagt expertise en een goede procesbegeleiding. De uitvoering van de Wvg geschiedt voor wat betreft het juridisch/administratieve deel door of onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht. De taxatietechnische ondersteuning vindt plaats door de verwervingsadviseur, die eventueel daartoe vereiste externe deskundigheid kan inschakelen. De hier bedoelde externe deskundigheid beperkt zich in de meeste gevallen tot het uitvoeren van een taxatie.

### 3.6 Verwervingen op basis van de Onteigeningswet (Ow)

De Ow geeft binnen vastgestelde wettelijke kaders aan op welke wijze en langs welke wegen gedwongen eigendomsoverdracht van onroerende zaken dient plaats te vinden. De wet omvat nauw omschreven waarborgen voor beide partijen.

Wanneer op basis van een minnelijk verwervingstraject niet tot overeenstemming met de verkopende partij kan worden gekomen, kan als uiterste middel de Ow worden ingezet. Een belangrijk uitgangspunt bij verwervingen op basis van onteigeningswetgeving is dat de partij die verwerft, i.c. de gemeente, gedurende het verwervingsproces pogingen moet ondernemen om met de tegenpartij minnelijk tot overeenstemming te komen. Indien dit –bij externe toetsing door de Kroon– niet kan worden aangetoond, kan er vooralsnog geen onteigening plaatsvinden. De gemeente blijft derhalve verplicht, ook in de periode waarin een administratieve onteigeningsprocedure wordt voorbereid, met de eigenaar op basis van de eerder vastgestelde voorwaarden (op basis van de Ow) te onderhandelen om tot minnelijke overeenstemming te komen.

Ook de gemeente hecht hier groot belang aan en houdt vanaf de start van het dossier een logboek bij. Per aankoop of belanghebbende wordt in het verwervings-/onteygeningsdossier alle relevante informatie over de gevoerde onderhandelingen (correspondentie, gespreksverslagen, aanbiedingen, reacties van de eigenaar e.d.) bijgehouden en in een overzicht opgenomen (zie logboek in de bijlage). Mocht de onderhandeling niet tot overeenstemming leiden en de administratieve/gerechtelijke onteigeningsprocedure noodzakelijk zijn, dan doet de gemeente een laatste finaal aanbod. Indien dat finaal aanbod niet door de tegenpartij geaccepteerd wordt,

wordt de procedure met juridische bijstand voortgezet waarbij uiteindelijk bij vonnis van de rechtbank de onteigening wordt uitgesproken.

De uitvoering van de Ow vergt evenals de uitvoering van de Wvg specifieke deskundigheid, zowel juridisch als taxatietechnisch. De uitvoering van de Ow geschiedt door medewerkers van de gemeente Utrecht. In de gerechtelijke fase is sprake van verplichte procesvertegenwoordiging (advocaat). De gemeente kan zich laten bijgestaan door een externe deskundige. De inbreng van de externe deskundige bestaat uit juridische en/of taxatie-technische advisering. De tegenpartij wordt aanbevolen zich eveneens te laten adviseren. De kosten die hiermee gemoeid zijn worden op in het kader van de Ow, op basis van een *dubbele redelijkheidstoets*<sup>3</sup>, aan de te onteigenen partij vergoed.

Inzet van het instrument onteigening zal pas aan de orde zijn indien is voldaan aan de vereisten die daaraan zijn gesteld. De gerechtelijke fase zal uitdrukkelijk pas worden ingezet indien voldoende duidelijk is dat overeenstemming vanwege onder andere inhoudelijke verschillen of bij een vraagprijs hoger dan rechtmatig aan de belanghebbende toekomend, niet binnen de vooraf gestelde en aan belanghebbende kenbare termijn kan worden bereikt. Alsdan zal met de voor de Ow bekende termijnen vanaf de datum van uiterste beschikbaarheid worden teruggerekend tot het moment waarop de procedure voor de onteigening moet starten.

### 3.7 Bodemverontreiniging

Bij iedere verwerving wordt er onderzoek gedaan naar de milieukundige geschiktheid van de bodem. De gemeente is verantwoordelijk voor de uitvoering van een bodemonderzoek.

Een dergelijk bodemonderzoek dient bij voorkeur bij de aanvang van de onderhandelingen of tijdens de onderhandelingen uitgevoerd te worden. In ieder geval zullen de resultaten uit het onderzoek voorafgaande aan de afronding van de aankoop (voorbehoud) dan wel bij de afwikkeling van de koopovereenkomst bekend moeten zijn. Mede op basis van de conclusies uit het bodemonderzoek vindt aankoop-/prijsovereenstemming plaats. Mochten de conclusies uit het bodemonderzoek daartoe aanleiding geven, dan worden eventuele waarde beïnvloedende consequenties hiervan meegenomen in de onderhandelingen.

### 3.8 Overige voorbehouden

Naast een voorbehoud ten aanzien van geschiktheid in het kader van milieu, wordt in de onderhandelingen ten aanzien van de goedkeuring van de koopovereenkomst door het college b&w en/of de gemeenteraad een voorbehoud gemaakt.

Daarnaast is de koopovereenkomst maatwerk en kan door het opnemen van bijzondere bepalingen individueel op specifieke situaties worden ingehaakt.

## 4. Taxatieprotocol

In het vorig hoofdstuk werd beschreven hoe de gemeente Utrecht de verwerving in het algemeen aanpakt. In dit hoofdstuk wordt inzicht verschaft in de wijze waarop binnen de gemeente Utrecht de te verwerven onroerende zaken worden getaxeerd/gewaardeerd en welke uitgangspunten daarbij worden gehanteerd. Er zijn verschillende benaderingswijzen te onderscheiden:

- taxatie voor een verwerving;
- taxatie voor de bepaling van de schadeloosstelling in het kader van de Onteigeningswet;
- taxatie als onderdeel van de inbrengwaarde in het kader van een exploitatieplan van de Wro.

In de volgende paragrafen wordt dit verder toegelicht.

### 4.1 Taxatie voor een verwerving

De uitvoering van gemeentelijke ruimtelijke plannen maakt dat er gronden dan wel opstallen verworven dienen te worden. In verreweg de meeste gevallen geschiedt een dergelijke verwerving op vrijwillige basis. De taxatie dient ter onderbouwing van de aanbidding tot koop aan de eigenaar of andere zakelijk gerechtigde.

De taxatie van opstallen dan wel gronden als basis voor een minnelijke verwerving geschiedt door de gemeente. Deze schakelt daarvoor in de regel een externe taxateur in, om eventueel in samenwerking een rapportage op te stellen. Het inschakelen van een externe deskundige draagt bij aan de objectiviteit van de waardebepaling. De gemeente doet onderzoek naar de mogelijke verwerving van een object dat voor de realisatie van gemeentelijke plannen vereist is. De mate waarin en de wijze waarop het betreffende object te verwerven is, wordt door de gemeente beoordeeld. De verwervingsadviseurs van de gemeente Utrecht beschikken over de deskundigheid die voor de taxatie en verwerving van reguliere aankopen vereist is, zodat zij een professionele gesprekspartner zijn.

De gebruikelijke taxatiemethoden voor het bepalen van de waarde zijn de *comparatieve methode*<sup>4</sup> (bij woningen en courante niet-woningen), *gecorrigeerde vervangingswaarde*<sup>5</sup> (bij incourante niet-woningen), *huurwaarde-kapitalisatiemethodiek* (bij commercieel vastgoed) en de *discounted cashflowmethodiek*<sup>6</sup> (bij specifieke objecten waarbij de toekomstige omzet/geldstromen naar peildatum contant gemaakt worden). Alle methodieken leiden tot een zogenaamde marktwaarde.

De werkzaamheden van de externe deskundige geschieden te allen tijde onder coördinatie en verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht. De uiteindelijk vastgestelde taxatiewaarde geldt als uitgangspunt voor de te voeren onderhandelingen ten behoeve van de verwerving van het te verwerven object. In bepaalde gevallen zal overigens in het minnelijke traject niet volstaan

kunnen worden met een bieding die is gebaseerd op de vermogenswaarde, maar reeds een op de vermogenswaarde gebaseerde schadeloosstelling moeten worden aangeboden.

## 4.2 Taxatie van schadeloosstelling (Onteigeningswet)

De gemeente bepaalt of, en op welk moment, de inzet van de Onteigeningswet noodzakelijk is op basis van fatale termijnen voor bepaalde ontwikkelingen. De hiervoor als uitgangspunt geldende taxatie van het betreffende object wordt gebaseerd op de onteigeningswetgeving (art 40b e.v.) en aanvullende jurisprudentie. Naast de taxatie van de waarde op basis van de eerder aangegeven methoden dient de schadeloosstelling te worden bepaald. Voor het berekenen van de schadeloosstelling wordt eveneens aansluiting gezocht bij de onteigeningswetgeving en de – inmiddels omvangrijke – jurisprudentie.

Uitgangspunt bij onteigening -dat is de ontneming van de eigendom, de eigendomsovergang- is dat de schadeloosstelling volledig dient te zijn, zoals vastgelegd in artikel 40 Onteigeningswet: De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor alle schade, die de eigenaar rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn zaak lijdt.

Met "volledig" wordt aangeduid dat iedere schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van de onteigening aan de gerechtigde dient te worden vergoed. Bij de termen "rechtstreeks en noodzakelijk gevolg" speelt de redelijkheid een grote rol. Doel van de schadeloosstelling is te bewerken dat de onteigende na de onteigening zowel wat vermogen als wat inkomen betreft in een gelijkwaardige positie blijft als daarvoor, hetgeen overigens niet betekent dat hij zoveel mogelijk in dezelfde feitelijke toestand terugkomt.

De opbouw van een schadeloosstelling bestaat uit drie onderdelen:

1. de vermogenswaarde,
2. de inkomens- of de financieringsschade en
3. de bijkomende schade.

Hierbij is het uitgangspunt dat de werkelijke waarde wordt vergoed en niet de denkbeeldige waarde die de zaak alleen voor de eigenaar heeft. Daarnaast moet voor het bepalen van de vergoeding een keuze gemaakt worden of een eigenaar (ondernemer) zal *reconstrueren*<sup>8</sup> of niet (*liquidatie*<sup>9</sup>). Uitgangspunt hierbij is wat een redelijk handelende eigenaar in voorkomend geval zou doen.

De vaststelling en berekening van de van toepassing zijnde schadeloosstelling is een specifieke deskundigheid die veelal mede gebaseerd is op een ruime mate aan (praktijk-) ervaring. De vereisten/voorwaarden zijn dermate specifiek en bepalend dat de inzet van een externe taxateur terzake gewenst is. De rechtbank, die bij een voortgezette procedure uiteindelijk vonnist, baseert haar uitspraak in een onteigeningszaak eveneens op een advies van een commissie van onteigeningsdeskundigen. De gemeente kan zich daarom laten bijstaan door een externe

adviseur. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de door de externe adviseur uitgevoerde taxatie met de bepaling van de schadeloosstelling. De uiteindelijk vastgestelde schadeloosstelling geldt als basis voor het aanbod dat de gemeente aan de te onteigenen eigenaar/belanghebbende doet.

### 4.3 Taxatie in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Indien door de gemeente het voorkeursrecht (Wvg) is gevestigd, geeft de wettekst aan welke waarde moet worden getaxeerd. Voor de waarderingsgrondslag wordt aangesloten bij de wijze van waardebepaling uit de Onteigeningswet. De gemeente of de externe taxateur stelt zijn taxatie vast met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b–40f van de Onteigeningswet. Voor het bepalen van de deze waarde kan inschakeling van een externe taxateur gewenst zijn. De externe taxateur werkt onder verantwoordelijkheid van de gemeente Utrecht.

In geval de belanghebbende vraagt om een prijsadvies zal de rechtbank haar uitspraak in een prijsvaststellingsprocedure baseren op een advies van een commissie van deskundigen. De uiteindelijk vastgestelde waarde geldt als basis voor het aanbod dat door de gemeente aan de eigenaar/belanghebbende doet.

### 4.4 Taxatie als onderdeel van de inbrengwaarde in het kader van een exploitatieplan van de Wro

Het exploitatieplan omvat onder andere een exploitatieopzet waarin een raming van de inbrengwaarde van de benodigde gronden is opgenomen. De inbrengwaarde van de benodigde gronden wordt als volgt bepaald:

*De inbrengwaarden worden als geen sprake is van onteigening vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f Onteigeningswet (Nb de werkelijke waarde).*

*Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de Onteigeningswet.*

Dit betekent dat wat betreft de inbrengwaarden uitgegaan moet worden van objectief vastgestelde waarden die in het vrije maatschappelijk verkeer door een redelijke handelende partij gehanteerd zouden worden. De werkelijke waarde is de hoogste waarde op basis van een waardebepaling uitgaande van de huidige bestemming alsmede een waardebepaling op basis van de toekomstige bestemming.

De toelichting bij het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) vermeldt dat, omdat de inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van de exploitatiebijdrage, het noodzakelijk is de inbrengwaarde te laten taxeren door onafhankelijke deskundigen.

Zoals alle onderdelen van het exploitatieplan moet ook de taxatie goed gemotiveerd worden. De taxaties dienen te worden uitgevoerd door gecertificeerde en onafhankelijke taxateurs. De

taxatie van de inbrengwaarde van de grond is van belang voor het vaststellen van de exploitatiebijdrage. De inbrengwaarde van de grond is een kostenpost bij de exploitatie van gronden. De inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied bestaat uit de waarde van de grond, de waarde van de opstallen die niet gehandhaafd kunnen blijven en de kosten van het vrijmaken van de gronden van persoonlijke dan wel beperkt zakelijke rechten.

Alleen voor gronden die zijn onteigend, waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen of naar verwachting zal moeten worden genomen of die op onteigeningsbasis zijn aangekocht, wordt de inbrengwaarde bepaald op basis van een schadeloosstelling volgens de Onteigeningswet.

## ***5. Onderhandelingen***

### **5.1 Relatie**

Bij grondverwerving door de gemeente Utrecht is altijd sprake van een wederpartij, namelijk de belanghebbende die verkoopt of het gebruik opgeeft. In de onderhandelingen zal door de gemeente worden gestreefd naar een goede relatie met de belanghebbende. Deze start in elk geval met het in acht nemen van de algemene fatsoensnormen en gedragsregels. Wederzijds respect is daarbij een basis. Daarnaast is de gemeente zich bewust van de verhouding tussen haar als een professionele verwerver en de belanghebbende die veelal minder ervaring heeft op het gebied van verwerving en vastgoed.

Bij de met belanghebbende te maken afspraken wordt rekening gehouden met wensen van belanghebbende ten aanzien van locatie en tijdstip.

### **5.2 Contactmomenten en communicatie**

Tijdens de onderhandelingen zijn er regelmatig contactmomenten. Belanghebbenden zijn veelal vooruitlopend op de verwerving geïnformeerd op informatiebijeenkomsten en schriftelijk op de hoogte gesteld van de plannen van de gemeente. In overleg met de belanghebbende wordt afgesproken hoe en waar het overleg plaatsvindt, waarbij de gemeente de in het verwervings- en taxatieprotocol vermelde afspraken in ogenschouw houdt.

De invulling van elk gesprek met de belanghebbende en/of zijn adviseur is afhankelijk van de status van het plan en de onderhandelingsfase. De gemeente dient zich ervan te overtuigen dat het doel van het overleg helder is en heeft de mogelijkheid het contact schriftelijk te bevestigen. Van elk contact wordt melding gemaakt in het logboek.

### **5.3 Aanbieding**

De belanghebbende heeft recht op een reëel aanbod in het kader van de verwerving. Dit houdt in dat de aan belanghebbende gedane aanbieding gebaseerd is op een vakkundig taxatierapport. Tevens zal de aanbieding schriftelijk worden gedaan, eventueel volgend op een mondelinge mededeling. De gemeente geeft desgewenst een mondelinge toelichting op het bod.

### **5.4 Vertegenwoordiging**

Ondanks dat de belanghebbende over het algemeen niet over professionele vastgoedkennis zal beschikken, heeft deze wel het recht om als volwaardige gesprekspartner deel te nemen aan de onderhandelingen. Dit wordt gewaarborgd door belanghebbende in de gelegenheid te stellen zich te laten vertegenwoordigen of te laten bijstaan door een terzake kundige adviseur. In het

kader van de schadevergoeding kan sprake zijn van een bijdrage in de kosten van de deskundige bijstand.

## **5.5 Informeren**

De gemeente is gehouden om de belanghebbende te informeren over het plan dat aan de verwerving ten grondslag ligt. Tevens zal aan belanghebbende zo nodig relevante informatie worden gegeven over de planning met betrekking tot de benodigde beschikbaarheid van de te verwerven onroerende zaak. Voor zover de onderhandelingen niet leiden tot minnelijke overeenstemming zal de belanghebbende vroegtijdig worden geïnformeerd over het inzetten van de onteigeningsprocedure.

De gemeente dient zich ervan te vergewissen dat de door hem gebrachte informatie voor belanghebbende duidelijk is. Voorts zal hij zich inspannen voldoende en relevante informatie te verkrijgen voor het op juiste wijze kunnen voeren van de onderhandelingen. De belanghebbende heeft hier een informatieplicht, terwijl de gemeente een onderzoeksplicht heeft.

## **5.6 Termijnen**

Doordat in de grondverwerving gebruik kan worden gemaakt van – wettelijke – grondverwervings-instrumenten, is in de procedures veelal sprake van termijnen. Afgezien van deze termijnen zullen met belanghebbende duidelijke afspraken gemaakt worden over het proces waarbinnen de afgesproken dan wel redelijke termijnen worden nagekomen. Indien de afspraak niet kan worden nagekomen wordt de belanghebbende daarover geïnformeerd. Overigens kan hierbij ook rekening gehouden worden met de gedragingen en verzoeken van belanghebbende.

## **5.7 Mogelijkheden voor het bereiken van overeenstemming**

Voor het bereiken van overeenstemming is de gemeente gebonden aan het kader dat in dit grondverwervingsprotocol is weergegeven. Dit houdt in dat niet in alle gevallen –minnelijk– overeenstemming kan worden bereikt.

Met betrekking tot het komen tot een overeenstemming heeft de gemeente voorts de mogelijkheden tot het overeenkomen van bijkomende voorwaarden. Hierdoor is het mogelijk belanghebbende tegemoet te komen op individuele gronden. Omdat vrijwel elke verwerving situatie specifiek is, kan niet op voorhand worden aangegeven welke bijkomende voorwaarde op welk moment overeengekomen kan worden.

Desondanks staat aan de gemeente een grote mate van vrijheid in het overeenkomen van bijkomende voorwaarden ter beschikking voor zover hierdoor niet voorbij wordt gegaan aan de financiële aspecten van het aanbod (waaronder de waarde) en de beschikbaarheid van het

object. Het spreekt voor zich dat één en ander onder voorbehoud is van het verkrijgen van bestuurlijke goedkeuring.

## 6. Toelichting logboek

Het logboek heeft ten doel de voortgang van het individuele onderhandelingstraject vast te leggen en te bewaken. Het wettelijke kader, waarin onder meer de onderhandelingsverplichting is vastgelegd, ligt ten grondslag aan het proces. Ter verduidelijking van de stappen volstaat een korte toelichting.

|                                       |                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Oriëntatieoverleg:</b>             | Startgesprek waarin naast kennismaking tevens een toelichting wordt gegeven op het plan waarvoor de grond benodigd is, het verloop van de procedure en de wijze waarop de waarde beoordeling c.a. en de bieding tot stand komen. |
| <b>Opname:</b>                        | Voor de bepaling van de waarde is een opname van de te verwerven onroerende zaak benodigd.                                                                                                                                       |
| <b>Concept-taxatierapport gereed:</b> | Binnen de met de taxateur afgesproken termijn dient de gemeente te beschikken over het rapport (ten behoeve van intern gebruik).                                                                                                 |
| <b>Taxatierapport akkoord:</b>        | De datum van interne accordering van het taxatierapport, waarna formulering van het aanbod plaats kan vinden.                                                                                                                    |
| <b>1<sup>e</sup> bieding:</b>         | Het openingsbod gebaseerd op de taxatie, de start van de prijsonderhandelingen.                                                                                                                                                  |
| <b>2<sup>e</sup> bieding:</b>         | (Facultatief) actualisatie van het bod naar aanleiding van gewijzigde marktomstandigheden, bijzondere voorwaarden, uitvoering van extra voorzieningen etc.                                                                       |
| <b>Formele bieding:</b>               | Laatste poging om minnelijk tot overeenstemming te komen alvorens de procedure in de gerechtelijke fase wordt voortgezet.                                                                                                        |
| <b>Aanvaarding:</b>                   | Vastleggen van de reactie van de belanghebbende (ook of de reactie mondeling in een gesprek, via de telefoon of schriftelijk (brief, fax of e-mail) is gegeven).                                                                 |
| <b>Koopovereenkomst ondertekend:</b>  | Formele datum in kader van planning.                                                                                                                                                                                             |
| <b>Akkoord opdrachtgever:</b>         | Interne accordering.                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Bodemrapport akkoord:</b>          | Invulling voorbehoud.                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Goedkeuring bestuur:</b>           | Invulling voorbehoud.                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Juridische levering:</b>           | Datum eigendomsoverdracht.                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Feitelijke levering:</b>           | Datum verkrijging beschikbaarheid.                                                                                                                                                                                               |
| <b>Grond beschikbaar:</b>             | Definitieve beschikbaarheid, oplevering aan project.                                                                                                                                                                             |

## 7. Begrippenkader

|   |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Werkelijke waarde                | Gelijk te stellen met de marktwaarde, het geschatte bedrag waartegen vastgoed tussen een op gepaste afstand tot elkaar staande bereidwillige koper en een bereidwillige verkoper na behoorlijk marketing zou worden uitgeruild op de dag waarop de waarde ervan wordt bepaald, waarbij de partijen met kennis van zaken, prudent en niet onder dwang zouden hebben gehandeld. |
| 2 | Schadeloosstelling               | Een integrale vergoeding van de schade wat inhoud een volledige vergoeding voor alle schade, die de onteigende rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van het goed lijdt.                                                                                                                                                                                              |
| 3 | Dubbele redelijkheidstoets       | Redelijkheid voor wat betreft zowel het maken van de kosten als de omvang van die kosten.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 4 | Comparatieve methode             | Methodiek op basis van vergelijking waarbij een parallel wordt getrokken met –gerealiseerde– prijzen in de directe omgeving of anderszins vergelijkbare objecten.                                                                                                                                                                                                             |
| 5 | Gecorrigeerde vervangingswaarde  | De vervangingswaarde rekening houdend met de aard en bestemming van de zaak waarbij rekening wordt gehouden met de, sinds de stichting van de zaak, opgetreden technische en functionele veroudering waarbij de invloed van latere wijzigingen in aanmerking wordt genomen.                                                                                                   |
| 6 | Huurwaarde– kapitalisatiemethode | Methode waarbij de geobjectiveerde (of marktconforme) huurwaarde wordt vermenigvuldigd met een kapitalisatiefactor. Deze factor wordt herleid uit eerdere verkoopcijfers en de verzamelde gegevens over verhuurtransacties.                                                                                                                                                   |
| 7 | Discounted cashflowmethode       | Methode die uitgaat van de kasstromen die de onderneming naar verwachting in de toekomst zal genereren.                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 8 | Reconstructie                    | Berekeningsuitgangspunt met als doel het in staat stellen van de eigenaar om een vervangende onroerende zaak te verwerven.                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 9 | Liquidatie                       | Berekeningsuitgangspunt waarbij de bedrijfsvoering – op het te verwerven perceel– wordt beëindigd.                                                                                                                                                                                                                                                                            |

## 8. Stappenplan verwervingsproces

