

Nota grondbeleid 2024

1 Inleiding: aanleiding en doelstelling van deze nota.

Via het grondbeleid geven gemeenten sturing aan het gebruik van grond. Die sturing is niet alleen bedoeld om uitvoering te geven aan het ruimtelijke beleid van de gemeente, maar ook om andere beleidsdoelstellingen (bijvoorbeeld onderwijs, volkshuisvesting, verkeer- of welzijnsbeleid) te realiseren. Grondbeleid is voor gemeenten dus een middel en geen doel op zich. Grondexploitatie is een activiteit, waarmee als regel veel geld gemoeid is en waaraan ook de nodige risico's zijn verbonden. Daarom zijn er wettelijke spelregels voor de manier waarop het grondbeleid in de begroting en jaarrekening van de gemeente moet worden "verwerkt". Die spelregels bepalen, dat de begroting en de jaarrekening een paragraaf grondbeleid dienen te bevatten. Als een gemeente beschikt over een actuele Nota grondbeleid kan zij volstaan met een beperkte toelichting (een zogenaamde beleidsarme paragraaf). De raad heeft er voor gekozen zoveel mogelijk met beleidsarme paragrafen te werken. In het kader van de vereiste actualiteit van beleidsnota's verdient het aanbeveling deze regelmatig te herzien.

De meest recente versie van het Ermelose grondbeleid is in 2022 door de raad vastgesteld. Sinds die tijd hebben enkele belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden. Ten eerste is het Didam-arrest, inzake het gronduitgiftebeleid door overheidslichamen, gewezen door de Hoge Raad. Daarnaast is per 1 januari 2024 de nieuwe Omgevingswet in werking getreden. Dergelijke veranderingen hebben directe gevolgen voor het gronduitgiftebeleid.

Om voornoemde reden doet de gemeente Ermelo er goed aan haar Nota grondbeleid te actualiseren en in overeenstemming met deze ontwikkelingen te brengen. Daartoe dient deze nota.

Voor de goede orde: Deze nota heeft uitsluitend betrekking op de activiteiten die in de begroting en jaarrekening onder de noemer Grondexploitatie vallen. Het beheer van de gemeentegrond binnen de Algemene Middelen of anders gezegd het beheer van het gemeentelijk domein wordt niet in deze nota behandeld. Dat is immers opgenomen in het strategisch beleidskader vastgoed en de groenvisie. Nauw verwant met deze nota is de Nota uitgangspunten grondprijsbepaling 2024, die gelijktijdig met deze nota wordt uitgebracht.

2 De hoofdlijnen van het grondbeleid

2.1 Actieve en reactieve regie

Wij onderscheiden in het grondbeleid twee hoofdvormen: actieve regie en reactieve regie. Bij actieve regie neemt de gemeente het voortouw. Bij reactieve regie reageert de gemeente op initiatieven uit de markt. Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om de productie vorm te geven en samen te werken met particulieren en/of projectontwikkelaars, denk hierbij aan de aan- en verkoop van de grond, het bouw- en woonrijp maken en het verhalen van de kosten van de grondexploitatie. Deze verschillende vormen worden nader beschreven in de bijlage.

2.2 Huidig grondbeleid

Het huidige Ermelose grondbeleid is gebaseerd op de nota grondbeleid uit 2010.

Op basis daarvan:

1. Streeft de gemeente Ermelo naar actief grondbeleid als:
 - zich kansen voordoen;
 - een positieve impuls kan worden gegeven aan de gewenste ruimtelijke herstructurering van een gebied;
 - de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daarom vraagt,
2. Wordt door de gemeente Ermelo in beginsel gekozen voor facilitair grondbeleid als:
 - de grondexploitatie van een locatie als risicovol moet worden aangemerkt;
 - de ontwikkeling niet door de gemeente behoeft te worden geïnitieerd en qua regie kan worden volstaan met het stellen van locatie-eisen.

2.3 Grondbeleid in samenhang met andere beleidsterreinen.

In het begin van deze nota hebben wij al aangegeven, dat grondbeleid voor de gemeente altijd ten dienste staat van andere beleidskaders. Die beleidskaders zijn neergelegd in de programmabegroting 2024-2027. In de paragraaf grondbeleid zijn in relatie tot de raadsprogramma's de volgende doelstellingen opgenomen:

- Grondaankopen worden gedaan ten behoeve van de aanleg, reconstructie en herinrichting van wegen, aanleg van fietspaden en parkeren.
- Daarnaast zijn/worden er grondaankopen en -verkoop gedaan ten behoeve van de ontwikkellocaties, zoals de locatie Hopcon. Indien de gemeente zelf een grondpositie heeft, wordt een ontwikkelvisie opgesteld en de haalbaarheid van een nieuwe ontwikkeling onderzocht. Bij door derden te ontwikkelen locaties treedt de gemeente faciliterend en voorwaarden stellend op.
- Ook zal indien nodig grond voor boscompensatie aangekocht worden.

Voor de volledigheid vullen wij hierbij aan, dat er ook strategische grondaankopen kunnen plaatsvinden en dat tevens grond kan worden aangekocht ten behoeve van voorzieningen met een maatschappelijk nut.

2.4 Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. In de Omgevingswet zijn 26 bestaande wetten gebundeld. Met de komst van de Omgevingswet vervallen bijvoorbeeld de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet natuurbescherming en de Waterwet.

Ook het Activiteitenbesluit en het Bouwbesluit zijn door de Omgevingswet vervangen. Overeenkomstig de Omgevingswet dienen bestemmingsplannen te worden gebundeld in één omgevingsplan per gemeente. Elke gemeente moet ook een omgevingsvisie maken. Gemeenten krijgen tot eind 2029 de tijd om het tijdelijk deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan.

2.5 Kostenverhaal onder de Omgevingswet

2.5.1 Publiekrechtelijk spoor

Zoals onder 2.1 beschreven kan de gemeente bij gebiedsontwikkeling kiezen tussen een actieve of faciliterende regie. Actieve regie resulteert in een integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak en een eindbeeld van de ontwikkeling. Het vastleggen van het tijdvak heeft gevolgen voor de wijze van kostenverhaal. Dit regelt artikel 13.14 Omgevingswet. Dit noemen we kostenverhaal met tijdvak.

Facilitaire regie leidt tot een organische gebiedsontwikkeling, zonder tijdvak. Hierbij bepalen de initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd. Er is geen blauwdruk voor de gebiedsontwikkeling. Bij de uitvoering wordt pas meer duidelijk welke kosten het bevoegd gezag moet maken. De plankosten worden vooral bij de uitvoering van de bouwactiviteiten gemaakt. En minder bij het vaststellen van het omgevingsplan.

Kostenverhaal in de Omgevingswet wijkt op onderdelen af van de oude regeling in de Wro. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste wijzigingen.

- Kostenverhaal is geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er is geen exploitatieplan meer. Ook de plicht tot jaarlijkse actualisering van de cijfers is vervallen. De term grondexploitatie wordt niet meer gebruikt. De term grondexploitatiekosten is vervangen door: “kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen”.
- Onder de Wro werd publiekrechtelijk kostenverhaal gebaseerd op het gemeentelijk exploitatieplan. Publiekrechtelijk kostenverhaal onder de Omgevingswet is onderdeel van het omgevingsplan. Publiekrechtelijk kostenverhaal met tijdvak kan echter ook via omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit.
- Het innen van kosten gebeurt via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Dit gebeurt dus niet meer via de omgevingsvergunning.
- Het moment van eindafrekening wordt niet meer voorgeschreven. Het omgevingsplan bepaalt dit. Initiatiefnemers kunnen daarnaast vanaf vijf jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.

2.5.2 Privaatrechtelijk spoor

Initiatiefnemers die profijt hebben van openbare voorzieningen bij gebiedsontwikkeling moeten hiervoor kosten betalen. Hoofregel is, dat de gemeente hierover een overeenkomst afsluit met deze initiatiefnemer. De gemeente heeft daarbij een grote mate van contractsvrijheid. Het privaatrechtelijk kostenverhaal is geregeld in artikel 13.13 Omgevingswet. De contractsvrijheid wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast gelden de regels uit het Burgerlijk Wetboek (BW). Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste aspecten van het privaatrechtelijk kostenverhaal.

- De initiatiefnemer moet eerst de kosten betalen, voordat hij de werkzaamheden mag starten (artikel 13.12 Omgevingswet). In een overeenkomst kan hiervan worden afgeweken. De overeenkomst bepaalt dan dat geheel of gedeeltelijk wordt betaald na start van de activiteiten.
- Als de overeenkomst het kostenverhaal regelt, hoeven er in het omgevingsplan geen regels over kostenverhaal te staan.

- Ook na vaststelling van een omgevingsplan kan nog een overeenkomst worden gesloten. In de overeenkomst moeten dan wel de regels van het omgevingsplan worden gevolgd. De overeenkomst mag immers niet in strijd zijn met wet- en regelgeving (artikel 3.40, tweede lid BW). De regels van het omgevingsplan bepalen dan hoeveel onderhandelingsruimte er nog is. Deze optie beperkt over het algemeen de onderhandelingsruimte van de gemeente.
- Als voor alle aangewezen activiteiten een overeenkomst is gesloten is een eindafrekening niet verplicht.

2.6 Afweging actief/facilitair grondbeleid

2.6.1 Argumenten voor het voeren van actief grondbeleid zijn:

- De kans op het behalen van exploitatiewinst.
Exploitatiewinst is echter lang geen automatisme. Wil daarvan sprake kunnen zijn dan moet de gemeente al in een vroegtijdig stadium en onder aantrekkelijke condities gronden kunnen kopen, oftewel voordat de grond "warm" is geworden.
- Maximale regie.
De gemeente kan op basis van de Omgevingswet bepalen hoeveel sociale huur- en koopwoningen op een locatie moeten worden gebouwd en eventueel ook hoeveel bouwgrond beschikbaar moeten zijn voor (collectief) particulier opdrachtgeverschap. Het "middensegment" kan zij echter niet regelen. Als zij de grond zelf uitgeeft kan dat wel. Ook bij de ontwikkeling van een bedrijven-terrein wil de gemeente vaak kunnen bepalen wie in aanmerking komen.
- Ontwikkelgemak.
Als de gemeente zelf een locatie ontwikkelt, kan zij die geheel naar eigen inzicht invullen zonder rekening te hoeven houden met de belangen van andere partijen die in een bepaald gebied een grondpositie hebben.
- Het initiëren van bepaalde ontwikkelingen.
De ruimtelijke ontwikkeling van een (deel van een) locatie is voor marktpartijen of een groot deel van de grondeigenaren niet interessant. Wil de ontwikkeling van de grond komen dan zal de gemeente deze ter hand moeten nemen en dus actief grondbeleid moeten plegen.

2.6.2 Argumenten voor het voeren van facilitair grondbeleid zijn:

- Het uitsluiten of maximaal beperken van de financiële risico's verbonden aan grondexploitatie. Grondexploitatie is een risicovolle activiteit. Onder omstandigheden kan het een lucratieve activiteit zijn. Er zijn echter ook projecten, waarbij de grondexploitatie als zodanig verliesgevend is dat de winst moet komen uit de bouwproductie. Daarom kan de ontwikkeling van bepaalde locaties wel aantrekkelijk zijn voor marktpartijen, maar niet voor de gemeente.
- De totstandkoming van de voorgestane ruimtelijke ontwikkeling is ook verzekerd zonder dat de gemeente als initiatiefnemer optreedt.
- Het nastreven van maximale regie is niet noodzakelijk.
Dat is het geval als in goed overleg met marktpartijen en/of grondeigenaren de nodige afspraken kunnen worden gemaakt of als het gaat om bestemmingen waar de gemeente geen direct belang bij heeft.

2.7 Resultaat van de afweging grondbeleid:

Op basis van het vorenstaande hebben wij besloten om het huidige grondbeleid te continueren:

1. Actief grondbeleid wordt toegepast indien:
 - zich kansen voordoen om een locatie te verwerven die geschikt is voor sociale koop- of huurwoningen;
 - zich kansen voordoen om een strategische positie te verwerven in een gebied waar op de langere termijn een ruimtelijke herstructurering te voorzien is;
 - een positieve impuls kan worden gegeven aan de gewenste ruimtelijke herstructurering van een gebied;
 - de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daarom vraagt,
2. In beginsel wordt facilitair grondbeleid toegepast als:
 - de grondexploitatie van een locatie als te risicovol moet worden aangemerkt;
 - de ontwikkeling niet door de gemeente behoeft te worden geïnitieerd en qua regie kan worden volstaan met het stellen van locatie-eisen.

Praktische uitvoering:

Als uitgangspunt nemen dat de gemeente per locatie in het projectinitiatiedocument (PID) bepaalt welke grondbeleid strategie wordt gevolgd. Minimaal worden de volgende risico's in het PID beschreven en beoordeeld:

- de prijsontwikkeling van kosten en opbrengsten;
- de planologische haalbaarheid van de ruimtelijke herstructurering;
- benodigde onderzoeken op het gebied van archeologie, natuurwetgeving en stikstof;
- benodigde sanering van grond en/of aanwezige opstallen.

Een verwervingsnotitie maakt onderdeel uit van het PID. Op grond van artikel 5 2^e lid aanhef en onder b van de Wet Open Overheid (WOO) hebben PID en verwervingsnotitie te allen tijde een vertrouwelijk karakter.

2.8 Didam-arrest

Het recentelijk door de Hoge Raad gewezen Didam-arrest is van grote invloed bij het vervreemden van gronden. Nog meer dan voorheen is de gemeente nu gebonden aan de regels van mededinging en algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De Hoge Raad heeft in dit arrest geoordeeld dat overheden zich bij elke voorgenomen verkoop van onroerend goed (inclusief reststroken) moet afvragen of er meerdere gegadigden zijn. Overheidsinstanties dienen bij de verkoop van onroerend goed ruimte te bieden aan potentiële kandidaten, waarna de koper gekozen wordt in een selectieprocedure op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Het niet toepassen van de regels uit het arrest leidt tot strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de nietigheid van overeenkomsten.

Uitzonderingen zijn mogelijk als redelijkerwijs kan worden verwacht dat slechts één serieuze kandidaat in aanmerking zal komen, maar daar zal zorgvuldig mee moeten worden omgegaan. De overheid moet deze afweging dan tijdig voor de verkoop openbaar maken. Partijen die het daar niet mee eens zijn, krijgen de gelegenheid om te proberen de verkoop tegen te houden. Bij de verkoop van onroerend goed door de gemeente zijn er zodoende twee mogelijkheden:

- meer dan 2 serieus geïnteresseerde partijen: selectieprocedure en;
- slechts één serieus geïnteresseerde partij: één-op-één verkoop.

De gemeente dient voor beide trajecten een afzonderlijke werkwijze te volgen. Het is daarom van belang dat vanaf het begin duidelijk wordt vastgesteld welk spoortraject van toepassing is. De aanbestedingswet is in deze procedures niet van toepassing, maar wordt als een bron van inspiratie gebruikt.

In het belang van een eerlijk proces is het noodzakelijk om een mededeling tot voornemen van verkoop eerst openbaar te publiceren, bijvoorbeeld op het internet of in de krant. Met de publicatie wordt aan andere personen de mogelijkheid geboden om bezwaar te maken tegen de voorgenomen verkoop middels een kort geding procedure.

Gemeente Ermelo publiceert een voorgenomen één-op-één transactie in het Gemeenteblad en geeft potentiële bezwaarmakers 20 kalenderdagen de tijd om een kort geding procedure te starten. Een selectieprocedure wordt gepubliceerd in ten minste één lokale huis- aan-huis krant en op de gemeentelijke website.

De strekking van het Didam-arrest is dat overheden bij de verkoop van onroerende zaken aan alle potentiële gegadigden de gelegenheid moeten bieden om mee te dingen. Ondanks dat bevestiging door de Hoge Raad ontbreekt, wordt breed aangenomen dat de regels uit het Didam-arrest evenzeer van toepassing zijn op andere privaatrechtelijke overeenkomsten die overheidslichamen aangaan.

2.9 Grondbeleid en Didam

Het Didam-arrest zal met name van grote invloed zijn bij het voeren van een actief grondbeleid. De gemeente zal bij de vervreemding van gronden, op welke wijze dan ook, telkens een openbare selectieprocedure moeten volgen of grondig beargumenteren waarom een dergelijke selectieprocedure achterwege gelaten kan worden. Deze beoordeling vergt tijd en mankracht van de gemeente.

Ingeval van een faciliterend grondbeleid, blijft het eigendom van de gronden in handen van private partijen. De regels uit het Didam-arrest zijn slechts van toepassing op privaatrechtelijk handelen door overheden. De selectieprocedure, of de argumentatie voor het achterwege laten hiervan, behoeft niet te worden gevolgd indien de gronden in eigendom van private partijen blijven.

3 De instrumenten voor gemeentelijk grondbeleid

3.1 Instrumenten rond grondverwerving

3.1.1 Minnelijke grondverwerving.

Als actief grondbeleid uitgangspunt is bij de ontwikkeling van een locatie zullen alle inspanningen moeten zijn gericht op actieve verwerving van de grond binnen dat gebied. Actieve verwerving vindt zoveel mogelijk plaats op basis van minnelijke onderhandelingen. Daarmee wordt bedoeld, dat met de grondeigenaren in onderhandeling wordt getreden met de bedoeling het in onderling overleg eens te

worden over de verwervingsprijs en de aankoopcondities. De onderhandelingen worden uitgevoerd op basis van een taxatie door een NRVV geregistreerd taxateur.

Ook de grondeigenaar heeft de mogelijkheid zich door een deskundige te laten bijstaan. De daaraan verbonden kosten komen onder voorwaarden voor vergoeding in aanmerking.

Als op de te verwerven grond opstallen staan, dient daarvoor ook de strategie bepaald te worden conform het strategisch beleidskader vastgoed. Hieruit kan volgen om een MJOP op te laten maken en eventueel een bouwkundige keuring uit te laten voeren. Op basis daarvan verkrijgt de gemeente inzicht in de staat waarin de opstallen verkeren, kan een prognose worden gemaakt van het onderhoud waarmee dient te worden gerekend en kan de opdracht om het object te beheren door Meerinzicht verstrekt worden. Naast de aankoopkosten zal dan ook een budget voor onderhoud en overige exploitatiekosten moeten worden geraamd.

3.1.2 Strategische en anticiperende grondaankopen.

De kern van actief grondbeleid is een strategisch verwervingsbeleid. Dat houdt in, dat de gemeente, vooruitlopend op verwachte planvorming, proactief gronden aankoopt om binnen een bepaald gebied haar grond- en onderhandelingspositie te versterken. Het strategisch aankopen van grond vindt plaats op basis van minnelijke verwerving.

Strategische grondverwerving kan bijdragen aan het versnellen van een bepaalde ontwikkeling. Ook de prijs van de te verwerven gronden kan voor een gemeente aanleiding zijn in een vroegtijdig stadium grond te verwerven. Immers gronden zijn vooruitlopend op de planvorming nog 'koud' of 'lauw'. Daarmee bedoelen wij, dat de verwervingsprijs veelal lager ligt dan in een later stadium van de ontwikkeling, wanneer plannen zich concreter aandienen en ook derden (zoals projectontwikkelaars) zich op de grondmarkt begeven. Op het moment dat er door de gemeente concrete uitspraken gedaan zijn over de toekomstige ontwikkeling (bijvoorbeeld in de huidige structuurvisie of na invoering van de omgevingswet de omgevingsvisie) krijgen de strategische grondaankopen meer het karakter van anticiperende grondverwerving.

3.1.3 Aankopen van ruilobjecten

Naast strategische grondverwerving binnen een beoogd plangebied kan de gemeente buiten het plangebied strategische aankopen doen om ruilobjecten te verkrijgen. De onderhandelingspositie en daarmee de kans van slagen van verwerving van gronden binnen het plangebied kan hierdoor in bepaalde situaties toenemen. Het vroegtijdig verwerven van percelen brengt voor gemeenten risico's met zich mee. Het is immers niet zeker of (bij strategische verwerving) en wanneer (bij anticiperende verwerving) de gemeente tot planvorming kan overgaan en wanneer de kosten (aankoop, rente en beheerskosten) in het kader van het kostenverhaal 'goedgemaakt' kunnen worden. Ook het aankopen van ruilobjecten brengt risico's met zich mee. Naast de hiervoor al genoemde risico's geldt bij ruilobjecten nog een extra risico: het is geenszins denkbeeldig, dat een grondeigenaar waarmee de gemeente zaken doet geen belangstelling heeft voor het beschikbare ruilobject.

De verworven gronden worden op de balans van de gemeente opgenomen. Daarop worden zij in eerste aanleg gewaardeerd tegen verkrijgingprijs (aanschaffing- plus bijkomende kosten). Daarop wordt vervolgens jaarlijks rente bijgeschreven. Zo ontstaat de boekwaarde.

Vanwege het risico van waardedaling is het essentieel te beschikken over actuele taxaties van de vastgoedobjecten, die al wel in het Kostenverhaal zijn opgenomen, maar nog niet in exploitatie zijn genomen. Daartoe laat de gemeente van die objecten in beginsel eens per twee jaar de marktwaarde taxeren. Dat is de prijs waarvoor de grond in beginsel weer doorverkocht kan worden als later blijkt dat de gronden toch niet voor locatieontwikkeling gebruikt zullen worden. Als turbulente marktomstandigheden daar aanleiding voor geven kan vaker worden getaxeerd.

Blijkt uit een taxatie, dat de marktwaarde van een object lager is dan de boekwaarde dan wordt dit verschil ten laste van de Reserve grondexploitatie als negatief resultaat genomen. In de paragraaf grondbeleid bij de jaarrekening wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over de strategische aankopen die hebben plaats gevonden, inclusief de waardering van de bestaande voorraad aan strategisch verworven gronden. In hoofdstuk 5 komen wij daar nog op terug.

3.1.4 Resultaat afweging minnelijke grondaankopen

In het licht van de risico's van strategische en (in mindere mate) anticiperende grondaankopen hebben wij besloten:

- Strategische aankopen worden slechts gedaan ten behoeve van een concrete doelstelling. Bij de aankoop wordt de doelstelling in beeld gebracht. Mocht de doelstelling worden gewijzigd dan wordt het verworven vastgoedobject zo spoedig mogelijk verkocht tenzij er op dat moment een andere reden is om het perceel in eigendom te houden. Bij deze verkoop moet rekening worden gehouden met het Didam-arrest.- Bij anticiperende aankopen moet in eerste aanleg een afweging worden gemaakt tussen het moment van verwerving en het geplande tijdstip van realisatie van het ruimtelijke plan. Bij die afweging worden ook andere relevante aspecten betrokken, zoals de

- aankoopprijs en het voorkomen van ontwikkelingen, die bij verwerving op een later moment tot een substantieel hogere aankoopprijs zouden leiden.
- Strategische verwerving van ruilobjecten vindt slechts plaats als de prijs daarvan zodanig is, dat de kans op waardevermindering verwaarloosbaar is. Verder moet worden voorkomen, dat de gemeente ruilgrond langdurig in eigendom heeft. Zodra vaststaat, dat de ruilgrond niet nodig is, moet deze zo spoedig mogelijk worden verkocht. Bij deze verkoop moet rekening worden gehouden met het Didam-arrest. Tenslotte dient de gemeente gedurende de periode, dat zij de ruilgrond in eigendom heeft te streven naar budgettair neutraal beheer.
 - In aanvulling hierop geldt de praktische uitvoering zoals beschreven onder 2.11.

3.1.5 Vestiging voorkeursrecht

Het voorkeursrecht als bedoeld in afdeling 9 Omgevingswet biedt gemeenten de mogelijkheid om grondeigenaren bij een voorgenomen vervreemding te verplichten hun gronden eerst aan de gemeente aan te bieden. De gemeente heeft daardoor een eerste recht van koop. Hiermee kan de gemeente voorkomen dat bij geplande ontwikkelingen de grondprijzen worden opgedreven. De Omgevingswet verplicht ex artikel 16.82a lid 1 inschrijving van alle voorkeursrechten in de openbare registers.

Het voorkeursrecht dient een aantal doelstellingen:

- Versterking van de regisserende rol van de overheid;
- Verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt;
- Beheersing van de grondprijzen;

Bekendmaking voorkeursrecht

Voor de bekendmaking en mededeling van een voorkeursrechtbeschikking sluit de Omgevingswet aan bij de regeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden. Daarnaast wordt de voorkeursbeschikking ter inzage gelegd binnen de gemeente waar de onroerende zaak gelegen is. Bovendien geldt dat de gemeente verplicht is tot kennisgeving en terinzagelegging van voorkeursrechtbeschikkingen in het Gemeenteblad.

Vestigingsgrondslagen en -vereisten

Op basis van de omgevingswet kan de gemeenteraad een voorkeursrecht vestigen op drie grondslagen, te weten:

- een voorkeursrechtbeschikking, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- een vastgestelde gemeentelijke omgevingsvisie, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- een vastgesteld gemeentelijk programma, waarin een nieuwe functie is toegedacht;
- een vastgesteld (wijziging van het) omgevingsplan, waarin een nieuwe functie is toegedacht.

Het besluit dat de grondslag is, dient voldoende concreet inzicht te geven in de voorziene functiewijziging ex artikel 9.1 lid 1 en 2 Omgevingswet.

De gemeenteraad kan enkel een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie:

- waaraan een niet-agrarische functie is toegedeeld of toegedacht;
- waarvan het huidige gebruik afwijkt van die toegedeelde of toegedachte functie.

Inwerkingtreding en geldingsduur voorkeursrecht

De inwerkingtreding van voorkeursrechten is onder de Omgevingswet gekoppeld aan het tijdstip van inschrijving in de openbare registers. Een voorkeursrechtbeschikking treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster (ex artikel 16.82a lid 2 Omgevingswet). De voorkeursrechtbeschikking dient binnen een inschrijftermijn van 4 dagen in de openbare registers te zijn ingeschreven. Indien dit niet tijdig gebeurt, dient de gemeenteraad het voorkeursrecht direct in te trekken.

Onder de Omgevingswet heeft een voorkeursrecht op grond van een omgevingsplan een geldingsduur van 5 jaar. Onder de Wvg (Wet voorkeursrecht gemeenten) gold een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan 10 jaar. Het overgangsrecht stelt een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan gelijk aan een voorkeursrecht op grond van een omgevingsplan ex artikel 4.2 lid 1 onder a Aanvullingswet grondeigendom. Dit betekent dat de geldingsduur is ingekort naar 5 jaar. Indien verlenging gewenst is, dient de gemeente tijdig een verlengingsbesluit te nemen. Er bestaat eenmalig een verlengingsmogelijkheid van 5 jaar.

Het voorkeursrecht kan echter ook op de volgende wijze gevestigd worden:

- een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad, deze geldt maximaal 3 jaar,

- een omgevingsvisie of programma, deze geldt maximaal 3 jaar.

Als dat gevolgd wordt door een omgevingsplan met mogelijkheid tot verlenging is de maximale geldingsduur van een voorkeursrecht dus 3 maanden + 3 jaar + 3 jaar + 5 jaar + 5 jaar verlenging. Dat is 16 jaar en 3 maanden.

Indien een voorkeursrecht op grond van een bestemmingsplan al langer dan 5 jaar geldt, dan mag dit voorkeursrecht beschouwd worden als een verlengd voorkeursrecht.

Vervallen voorkeursrecht

Een onroerende zaak mag niet langer dan in het algemeen belang nodig is, belast blijven met een voorkeursrecht. Een voorkeursrecht vervalt van rechtswege als de geldingsduur is verstreken.

Daarnaast vervalt een voorkeursrecht indien het reeds 5 jaar is gevestigd op grond van een omgevingsplan en de gemeente:

- afziet van aankoop of niet tijdig beslist tot aankoop; of
- niet binnen de daarvoor gestelde termijn een verzoek aan de rechtbank heeft gedaan om de prijs vast te stellen; of
- het verzoek aan de rechtbank om de prijs vast te stellen tussentijds heeft ingetrokken.

Een voorkeursrechtbeschikking verliest bovendien zijn werking als het wordt vernietigd door de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Indien het voorkeursrecht niet meer voldoet aan de voor vestiging gestelde eisen, dient het bestuursorgaan dat het voorkeursrecht vestigde, het direct in te trekken ex artikel 9.5 lid 1 Omgevingswet. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de grondslag voor het voorkeursrecht wordt ingetrokken of gewijzigd.

De gemeenteraad dient zorg te dragen voor directe doorhaling in de openbare registers van een ingetrokken, vervallen of vernietigd voorkeursrecht. Tevens dient de gemeente hiervan mededeling te doen aan de eigenaren en beperkt gerechtigden op de onroerende zaak.

3.1.6 Onteigening

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ook de regelgeving voor onteigening gewijzigd.

De belangrijkste wijzigingen behelzen:

1. Er geldt niet langer onderscheid in de onteigeningstitels. Er geldt een uniforme procedure ongeacht het doel van de onteigening en ongeacht het bevoegd gezag;
2. Het onteigeningsbesluit wordt niet meer door de Kroon, maar door de gemeente zelf genomen;
3. De onteigeningsbeschikking wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan de bestuursrechter;
4. De eigendomsontneming wordt niet meer door de civiele rechter uitgesproken. De rol van de civiele rechter wordt beperkt tot vaststelling van de schadeloosstelling als hierover een geschil bestaat.

Onteigening: veranderingen

Ad 1. De Onteigeningswet is voor het grootste deel vervallen en de regels zijn overgegaan in de Omgevingswet. De onteigeningscriteria worden daarmee wettelijk vastgelegd.

Het onteigeningsplan moet worden onderbouwd aan de hand van aan de locatie toebedeelde functies. Het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit kunnen de grondslag zijn van het onteigeningsbelang. Alle onteigeningen in de Omgevingswet volgen dus dezelfde procedure.

Ad 2. De gemeenteraad neemt onder de Omgevingswet de onteigeningsbeschikking. De raad hoeft niet meer aan de Kroon te verzoeken een koninklijk besluit te nemen. Belanghebbenden kunnen hun zienswijze bij de gemeenteraad indienen.

Ad 3. Nieuw is dat de onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. De rechtsbescherming door de bestuursrechter is daardoor altijd verzekerd. En de rechter is bij alle onteigeningen betrokken. Er is hoger beroep mogelijk bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De onteigenings- en schadeloosstellingsprocedure worden afzonderlijk doorlopen. De onteigeningsprocedure is bestuursrechtelijk van aard. De schadeloosstelling wordt vastgesteld in een verzoekprocedure bij de burgerlijke rechter.

Ad 4. De rechtbank spreekt niet langer de onteigening uit waarna het vonnis wordt ingeschreven maar de notaris maakt een onteigeningsakte en schrijft deze in de openbare registers. Door deze inschrijving gaat het eigendom over naar de onteigenaar.

3.1.7 Resultaat afweging instrumenten grondvererving

Wij hebben de volgende beleidsuitgangspunten:

- Maximaal streven naar minnelijke grondvererving.
- Als de gemeente op een locatie een actief grondbeleid wil voeren en minnelijke grondvererving is niet haalbaar, gebruik maken van de mogelijkheden tot het vestigen van een voorkeursrecht en/of het toepassen van onteigening.

3.2 Uitgifte-instrumenten bij actief grondbeleid.

3.2.1 Gemeentelijke gronduitgifte

Als de gemeente met succes actief grondbeleid heeft gevoerd, de beoogde ruimtelijke ontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk is geworden en de gemeente de uitgifteprijs heeft vastgesteld, biedt zij de bouwgrond in de door haar ontwikkelde bouwlocatie te koop aan overeenkomstig het Didam-arrest. Wij gaan er gemakshalve van uit, dat de gemeente via de gronduitgifte minimaal de door haar gemaakte kosten verhaalt of aan de grondexploitatie van het gebied weet te verdienen.

Verkoop vindt in de praktijk plaats aan individuele gegadigden, aan een of meer marktpartijen of aan een woningbouwcorporatie.

Daartoe sluit zij met de kopers gronduitgifte overeenkomsten (koopovereenkomsten).

In de koopovereenkomsten wordt niet alleen de verkoopprijs vastgelegd, maar worden verder ook een aantal afspraken gemaakt. Die afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op:

- Het tijdvak waarbinnen de bebouwing op de locatie moet zijn gerealiseerd.
- De fasering.
- Locatie-eisen.
- Woningbouw- of bedrijfscategorieën met het programma van eisen ten aanzien van de te stichten bebouwing, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid.

Via de gemeentelijke gronduitgifte is het kostenverhaal dus verzekerd. De beleidsdoeleinden van de gemeente worden geborgd door het opnemen van kwalitatieve verplichtingen, boetebedingen en kettingbedingen. Denk hierbij aan een verplichting tot zelfbewoning/zelfgebruik en een verbod op doorverkoop.

3.2.2 Uitgifte door samenwerking met marktpartijen

Het komt vaak voor, dat op een locatie naast de gemeente ook een of meer marktpartijen een grondpositie hebben. Het gaat die marktpartijen meestal niet om de grondpositie op zich, maar om een stuk bouwproductie. De specifieke bouwlocatie is voor de marktpartij van secundair belang.

Als de gemeente in een bepaald gebied heeft gekozen voor actief grondbeleid kan zij proberen met de bewuste marktpartij of marktpartijen tot overeenstemming te komen. De verschillende samenwerkingsvormen (bouwclaim-, alliantie- en concessiemodel) staan beschreven in bijlage 1 onder het kopje "productie via samenwerking".

3.2.3 Resultaat afweging uitgifte-instrumenten bij actief grondbeleid

Wij hebben de volgende beleidsuitgangspunten:

- Bouwgrond zoveel mogelijk verkopen via koopovereenkomsten en daarin alle in relatie tot het project noodzakelijke en gewenste condities opnemen.
- Als een marktpartij een grondpositie heeft op een locatie waar de gemeente een actief grondbeleid voorstaat, onderzoeken of het zinvol is om toepassing te geven aan een samenwerkingsvorm.

3.3 Instrumenten bij facilitair grondbeleid.

3.3.1 Het projectplan

Plannen voor ruimtelijke ontwikkeling van een locatie worden in Ermelo voor het overgrote deel aangemerkt als project, wat wil zeggen, dat deze worden gerealiseerd op basis van "projectmatig werken", zoals geregeld in het handboek projectmatig werken wat in maart 2015 is vastgesteld door het college van B&W. Dat verdeelt een project in een aantal fasen. In de initiatieffase wordt in een project initiatie document (PID) onder meer beschreven wat de projectopdracht is, wie erbij betrokken zijn en wat de globale kosten zijn. Het PID omvat ook de al eerder in deze nota beschreven verwervingsnotitie waarin wordt aangegeven welke grondbeleid strategie de gemeente voor ogen staat. Op basis van de risico-inschatting bevat het PID het voorstel om wel of juist niet met het project verder te gaan.

3.3.2 De anterieure overeenkomst

Voorheen bood de Wro in artikel 6.24, lid 1 de mogelijkheid om anterieur te contracteren over een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Met de komst van de Omgevingswet is dit geregeld in artikel 13.13 Ow. Hierin wordt vastgelegd dat de gemeente, voorafgaand aan het vaststellen door de gemeenteraad van een nieuw ruimtelijk plan, de kosten die door de gemeente zijn gemaakt om tot deze wijziging

te komen zal verhalen door middel van deze overeenkomst. In een anterieure overeenkomst worden onder andere afspraken gemaakt over het verhaal van kosten, de apparaatskosten alsmede afspraken over nadeelcompensatie (planschade onder de Wro) en bijdragen aan het fonds verevening sociale woningbouw. Daarnaast worden locatie-eisen gesteld en worden afspraken gemaakt over het bouwproces en de planning.

In het Afwegingskader Woningbouw voor de gemeente Ermelo zijn afspraken vastgelegd omtrent de planning voor het opstellen van de anterieure overeenkomst (binnen zes maanden na het principebesluit door het college) alsmede over het bouwproces.

In de verordening Sociale Woningbouw 2022 van de gemeente is vastgelegd dat (minimaal) 50% van de te ontwikkelen woningen op de locatie moeten vallen binnen het sociale segment. Voor sociale koop en voor midden huurwoningen geldt dat deze woningen voor een termijn van minimaal 10 jaar beschikbaar moeten worden gesteld aan huishoudens die voldoen aan de criteria van de toewijzing en de woningen moeten voor een maximaal bedrag worden verhuurd en eventueel worden verkocht voor een bedrag dat correspondeert met de prijs voor een sociale woning. Voor sociale huur is deze termijn 20 jaar. Dit alles op straffe van een boete welke in de anterieure overeenkomst wordt vastgelegd. Indien de exploitant meer of minder dan 50% sociaal realiseert kan hij een beroep doen op uitname uit het fonds verevening sociale woningbouw of dient hij een bijdrage per ontbrekende woning in het fonds te storten.

3.3.3 De posterieure overeenkomst

Een grondexploitatieovereenkomst is posterieur als deze wordt gesloten nadat het exploitatieplan door de raad is vastgesteld. In een posterieure overeenkomst mag niet worden afgeweken van het exploitatieplan.

Naast dat het exploitatieplan met de invoering van de Omgevingswet is komen te vervallen, wordt de posterieure overeenkomst in de Omgevingswet niet meer apart geregeld. De Memorie van Toelichting gaat ervan uit dat de toepassing van artikel 3.40 lid 2 BW verhindert dat gecontracteerd wordt in strijd met wet- en regelgeving. Er blijft dus gelden dat een overeenkomst die gesloten wordt nadat het omgevingsplan is vastgesteld, moet passen bij de kostenverhaalsregels én de overige regels van het omgevingsplan.

3.3.4 Resultaat afweging instrumenten bij facilitair grondbeleid

Wij hebben de volgende beleidsuitgangspunten:

- Maximaal streven naar afspraken over grondexploitatie en locatieontwikkeling op basis van een anterieure overeenkomst. Daarbij in beginsel een zekerheidstelling in de vorm van een bankgarantie bedingen voor kosten die niet voor vaststelling van het bestemmingsplan worden betaald of wanneer exploitant zelf de aanleg van de openbare ruimte met voorzieningen realiseert.
- Ook na vaststelling van een omgevingsplan blijven streven naar een oplossing in de privaatrechtelijke sfeer Voor het kostenverhaal.
- Een omgevingsplan zodanig vormgeven, dat de regierol van de gemeente een invulling krijgt die in de gegeven omstandigheden de gemeentelijke exploitatie zo dicht mogelijk benadert.

4 Gemeentelijk grondprijsbeleid

4.1 Nut en noodzaak

In gemeenten met veel bouw mogelijkheden wordt aan de gemeenteraad jaarlijks een nota voorgelegd met de uitgifteprijs van de kaders voor het bepalen van uitgifteprijs van bouwgrond en soms ook van grond met andere gebruiksmogelijkheden (zoals groenstroken). Ermelo heeft de afgelopen decennia maar incidenteel bouwgrond voor woningbouw en bedrijfsterrein kunnen uitgeven.

Met de invoering van de Omgevingswet kan het kostenverhaal opgenomen worden in het omgevingsplan, zoals eerder beschreven onder 2.9.1. De kosten worden binnen een exploitatiegebied verdeeld op basis van de door de gemeente te bepalen opbrengstmogelijkheden van de bouwpercelen binnen dat gebied. Een perceel met een hoge opbrengstpotentie betaalt daarbij meer dan percelen met lagere opbrengstmogelijkheden. Het bepalen van de opbrengstmogelijkheden moet zorgvuldig en transparant plaatsvinden. Daarbij worden voor gemeentegrond en particuliere percelen dezelfde uitgangspunten gehanteerd.

Gemeente Ermelo heeft relatief veel gronden in erfpacht uitgegeven. De vergoeding voor het gebruik van de in erfpacht uitgegeven gronden (de canon) wordt periodiek herzien en is gebaseerd op de grondwaarde.

De gemeenteraad stelt de kaders op voor de manier waarop de grondprijzen worden bepaald. Op basis van die kaders stelt het college van burgemeester en wethouders vervolgens de concrete uitgifteprijs van de canon vast.

Gronduitgifteprijsbeleid leidt tot uniformiteit en objectiviteit: gelijksoortige zaken worden gelijk behandeld. Verder worden de grondprijzen voor belanghebbenden niet alleen transparant, maar ook toetsbaar. Daardoor wordt draagvlak gecreëerd: openheid, uniformiteit en objectiviteit verhogen de kans op ac-

ceptatie van de gestelde prijzen door belanghebbenden. In de bij deze nota behorende Nota uitgangspunten grondprijsbepaling 2024 werken wij het gronduitgifteprijsbeleid verder uit.

4.2 Voorkoming staatssteun

Bij grondtransacties tussen de gemeente en ondernemingen dient rekening te worden gehouden met het Europeesrechtelijke fenomeen staatsteun. Op grond van het EG- verdrag zijn steunmaatregelen van de lidstaten die met staatsmiddelen worden bekostigd in beginsel niet toegelaten als zij door begunstiging van bepaalde ondernemingen de mededinging vervalsen of deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Het is van belang om als gemeente bij grondtransacties met marktpartijen ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Zou er namelijk door de Europese commissie worden vastgesteld, dat er sprake is van staatssteun dan kan de gemeente worden verplicht tot terugvordering (met rente) van het voordeel, dat de gemeente ten onrechte aan die onderneming heeft toegekend. Het zal duidelijk zijn, dat dit kan leiden tot vervelende situaties, waaruit zelfs gerechtelijke procedures tussen de gemeente en de betrokken onderneming kunnen voortvloeien.

4.3 Resultaat afwegingen grondprijnsbeleid

Wij hebben de volgende beleidsuitgangspunten:

- Gemeentelijk grondprijnsbeleid te formuleren (hiervoor wordt verwezen naar de Nota uitgangspunten grondprijsbepaling 2024).
- De Nota uitgangspunten grondprijsbepaling tweejaarlijks te herzien
- Bij de grondprijsbepaling het nodige doen om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

5 Het gemeentelijk kostenverhaal

5.1 Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Zodra er is gekozen voor actief grondbeleid, vormt de financiële planning het kader. In de basis is dit een financiële vertaling van een ruimtelijk plan, waarbij kosten en opbrengsten gefaseerd zijn in de tijd. In het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven hoe dit kostenverhaal moet zijn ingericht. Die voorschriften zien onder meer op het hanteren van rente en indexering, welke kosten en opbrengsten mogen opgevoerd worden en de waardering van de ingebrachte gronden en gebouwen.

5.2 Beleid kostenverhaal

Naast het voldoen aan het BBV worden de volgende uitgangspunten voorgesteld:

Nieuw kostenverhaal

- Nieuw kostenverhaal inclusief risicoanalyse wordt na de startfase van een project door de gemeenteraad vastgesteld als financieel kader voor de uitvoering van de ruimtelijke opgave;
- De gemeenteraad wordt bij een nieuw kostenverhaal actief betrokken in een besloten informatiebijeenkomst.

Herziening kostenverhaal

- Jaarlijks stelt de gemeenteraad de herziening van het kostenverhaal vast inclusief actualisatie van risicoanalyses;
- De gemeenteraad wordt actief geïnformeerd over de herziening van het kostenverhaal. Hiertoe worden besloten informatiebijeenkomsten georganiseerd, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op (de koppeling tussen):
 - o de geactualiseerde resultaten van het kostenverhaal;
 - o de geactualiseerde risicoanalyses;
 - o de gerealiseerde bouwcapaciteit in relatie tot de oorspronkelijk geplande bouwcapaciteit en de planning voor de komende jaren;
 - o de samenhang met ander kostenverhaal en indien relevant met de structuurvisie(s) en ander vastgesteld programmatisch beleid.

Kredietverstrekking

- Aan de raad wordt krediet gevraagd als budgettair kader voor de daadwerkelijke besteding;
- Indien nog geen sprake is van een kostenverhaal (startfase project) vindt kredietaanvraag plaats in de vorm van een voorbereidingskrediet.

6 Overzicht taken en bevoegdheden

Onderstaand schema geeft tot een slot een overzicht van de taken en bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van het grondbeleid zoals beschreven in deze nota.

Onderwerp	Gemeenteraad	College van B&W	Ambtelijke organisatie
Grondbeleid	Vaststellen Nota Grondbeleid	Uitvoeren Nota Grondbeleid	Opstellen Nota Grondbeleid
Rolinvulling	Wensen en bedenkingen ter kennis brengen aan het college in gevallen dat gekozen rol ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente (grote projecten)	Besluitvorming rolinvulling beleidsvisie / project	Advies opstellen rolinvulling met als meest uitgebreide vorm uitwerking van een ontwikkelstrategie
Opstarten project	Kennis nemen van informatie over het project. Daarnaast het verstrekken van het benodigde voorbereidingskrediet	De raad informeren over het project en vragen om verstrekking van het benodigde voorbereidingskrediet	Advies opstellen aan de hand van een PID over de opstart van een project en aanvragen van het hiervoor benodigde voorbereidingskrediet
Kostenverhaal	Vaststellen (herziening) kostenverhaal inclusief Risicoanalyse. Verstrekken krediet voor uitvoering kostenverhaal	De raad vragen om vaststellen van de (herziening) kostenverhaal inclusief risicoanalyse.	Opstellen (herziening) kostenverhaal en risicoanalyse Uitvoering kostenverhaal binnen verstrekt krediet
Verwerving en beheer	Kredietverstrekking Controle op aankopen vanuit budgetrecht en kaders Nota Grondbeleid	Besluiten over aankopen onroerende zaken (zo nodig inclusief kredietaanvraag raad)	Voorbereiding en uitvoering aankoop en tijdelijk beheer onroerende zaken
Bouw- en woonrijp maken	Kredietverstrekking	Besluitvorming over gunning werken, diensten en leveringen. Zo nodig, kredietaanvraag raad.	Voorbereiding en uitvoering aanbesteding werken, diensten en leveringen
Uitgifte	Controle uitgifte aan de hand van kaders Nota Grondbeleid	Vaststellen tweejaarlijkse herziening nota uitgangspunten grondprijsbepaling en separate vaststelling grondprijzen voor zover categorieën niet opgenomen in de nota. Besluitvorming over gronduitgifte.	Opstellen nota uitgangspunten grondprijsbepaling en advisering over vaststelling grondprijzen voor zover categorieën niet zijn opgenomen in de grondprijzenbrief Voorbereiding en uitvoering gronduitgifte.
Samenwerking	Wensen en bedenkingen ter kennis brengen aan college over voornemen besluit tot oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon	Besluitvorming over aangaan van een samenwerkingsovereenkomst. Besluitvorming over oprichting of deelneming in privaatrechtelijke rechtspersoon, mits gemeenteraad wensen en bedenkingen aangaande ontwerpbesluit heeft kunnen inbrengen	Voorbereiding en uitvoering samenwerking
Facilitaire productie	Vaststellen omgevingsplan	Besluitvorming over aangaan anterieure overeenkomsten	Voorbereiding en uitvoering anterieure overeenkomsten en omgevingsplan

Geraadpleegde bronnen:

- informatiepunt leefomgeving, www.iplo.nl

Bijlage 1. Rol van de gemeente

Deze bijlage geeft een verdere uitwerking van hoofdstuk twee, theorie.

Vanuit haar publiekrechtelijke rol en privaatrechtelijke rol kan de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten op verschillende wijze regie voeren. Daarnaast kan zij kiezen uit verschillende productievormen binnen ruimtelijke ontwikkelingen. De combinaties hiervan leveren verschillende rollen. Afhankelijk van de situatie kiest de gemeente wat voor haar de beste rol is.

Deze uitwerking begint met een toelichting op de regievormen. Vervolgens worden de productievormen toegelicht met voor- en nadelen hiervan.

Regievormen

De regievorm geeft aan welke houding de gemeente inneemt. Hierbij zijn twee mogelijkheden:

- Actieve regie
- Reactieve regie

Bij actieve regie neemt de gemeente het voortouw. Bij reactieve regie reageert de gemeente op initiatieven uit de markt.

Productievormen

Voor de wijze van uitvoering komt productie voor in drie gedaanten:

- ☐ actieve productie (de gemeente koopt zelf in, maakt de grond bouwrijp en verkoopt);
- ☐ productie via risicodragende samenwerking (dat is een grote variatie aan productievormen waarbij kosten, opbrengsten en risico's worden verdeeld met één of meer (markt)partijen, waaronder corporaties);
- ☐ facilitaire productie (de gemeente zorgt ervoor dat via een overeenkomst of omgevingsplan de kosten worden verhaald en eigenaren hun grondpositie in eigen beheer en risico kunnen ontwikkelen).

Onderstaande tekst geeft een toelichting per productievorm en de voor- en nadelen hiervan.

Actieve productie

Deze vorm van grondbeleid omvat alle fasen van bouwgrondproductie: van de aankoop van gronden, bouwrijp maken tot en met de verkoop van bouwgrond. Deze vorm van grondbeleid wordt ook wel 'actief grondbeleid' genoemd.

Kenmerkend is dat de gemeente voor eigen rekening en risico gronden exploiteert. Er zijn beduidende financiële risico's bij de exploitatie van grond, omdat bij aankoop nog niet zeker is of de bouwvoornemens en de daarmee samenhangende opbrengsten kunnen worden gerealiseerd. Een ander kenmerk is dat de gemeente zelf kan bepalen op welke wijze er ontwikkeld wordt. Doordat de gemeente de gronden zelf aankoopt en weer door levert, heeft zij via het privaatrecht ook de mogelijkheid van regie, door afspraken te maken over de toekomstige aanwending van de grond.

De kosten die de gemeente maakt bij deze vorm van grondbeleid, zoals de aanleg van publieke voorzieningen en plankosten worden doorberekend in de gronduitgiftepreisen. De gronduitgifteprijs is in beginsel marktconform en na aftrek van de kostprijs kan een winstmarge aanwezig zijn.

Voordelen van actieve productie:

- ☐ Het verevenen tussen verschillende deelgebieden of projecten. Door het afkomen van baten van gebiedsontwikkeling kan daarmee elders een minder rendabele ontwikkeling gefinancierd worden. Surplus van bouwgrondontwikkeling kan ook voor andere doeleinden worden ingezet door toevoeging aan de algemene reserve;
- ☐ Hiermee ontstaat de mogelijkheid om ontwikkelingen te initiëren die niet door marktpartijen worden opgepakt.

Nadelen van actieve productie:

- ☐ Het bedrijfseconomische risico ligt bij de gemeente. Enkele voorbeelden van risico's zijn de taaië verwerving van de ruwe grond, trage afzet (verkoop) van de bouwrijpe grond, milieuverontreiniging en vertragingen.

Productie via samenwerking

Productie via samenwerking is een vorm van actieve productie, maar markeert de overgang naar faciliterende productie. Productie via samenwerking bestaat uit een grote variatie aan samenwerkingsvormen waarbij meerdere partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Bij samenwerking bestaat er een tweedeling tussen samenwerking met private partijen. In dat geval wordt er vaak gesproken van publiek-private samenwerking (PPS) of anderzijds van samenwerking met andere overheden (publiek-publieke samenwerking).

De gemeente is actief in de productie maar tevens faciliterend in de relatie tot de partner.

Samenwerking heeft alleen zin als beide partijen er financiële, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde uit halen. Immers, samenwerking kost energie. Meerwaarde kan bijvoorbeeld worden behaald

in de vorm van winst, risicobeperking, creativiteit, kennisniveau en het uiteindelijke projectresultaat. Deze partijen werken elk vanuit hun eigen doelstelling(en) aan dezelfde ontwikkeling. Tussen de verschillende partijen worden afspraken gemaakt over de rol van iedere partij. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm worden kosten, opbrengsten en risico's over de partijen verdeeld.

De hoofdvormen van de diverse samenwerkingsvormen van productie via samenwerking bestaan uit:

- ☐ **Bouwclaimmodel.** Bij dit model brengen marktpartijen grond die zij in bezit hebben in bij de gemeente tegen een afgesproken prijs. De gemeente voert vervolgens de grondexploitatie. Nadat de gronden bouwrijp gemaakt zijn, worden de bouwkvavels terug geleverd aan de ontwikkelaar;
- ☐ **Alliantiemodel (joint venture).** Bij dit model delen gemeente en marktpartijen de werkzaamheden en risico's door gezamenlijk de grondexploitatie te voeren. Zowel de private als de publieke partijen brengen hun gronden in. Soms is er een rechtspersoon: de grondexploitatie maatschappij (GEM) krijgt de gronden in eigendom en is vervolgens verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en de realisatie van openbaar gebied en infrastructuur. De gemeente stelt, vaak samen met private partijen, randvoorwaarden op ten aanzien van de output zoals een programma van eisen en de te realiseren kwaliteit;
- ☐ **Concessiemodel.** In het concessiemodel verleent de gemeente een concessie aan een marktpartij. Na ondertekening van een concessiecontract draagt de gemeente haar eigendom, haar taken en bevoegdheden met betrekking tot de aanleg van publieke voorzieningen over aan de private ontwikkelaar. De rol van de gemeente is vervolgens gericht op het toetsen van de omvang en kwaliteit van het resultaat en de afname van onderdelen hiervan (openbaar gebied).

Voordelen van productie via samenwerking:

- ☐ **Bundeling van kennis en kunde.** Doordat zowel marktpartijen als private partijen hun kennis en kunde kunnen integreren in de gebiedsontwikkeling neemt de totaliteit aan expertise toe;
- ☐ **De marktpartijen brengen in een dergelijke samenwerking hun grond- en vastgoedposities in** waardoor de noodzaak tot verwerving, met bijbehorende kosten en risico's afneemt.

Nadelen van productie via samenwerking:

- ☐ **Om doelstellingen te kunnen realiseren bij productie via risicodragende samenwerking heeft de gemeente medewerking van de marktpartijen nodig.** Door oorzaken als wantrouwen en dergelijke kan samenwerking moeizaam verlopen wat nadelig is voor realisatie van de doelstellingen;
- ☐ **Wederzijdse afhankelijkheid kan grote gevolgen hebben voor realisatie van een project.**
- ☐ **Mogelijkheden dat een van de partijen dwars gaat liggen of financiële problemen heeft kan grote gevolgen hebben voor het project als geheel;**
- ☐ **Er zijn hogere plankosten als gevolg van meer overleg;**
- ☐ **De gemeente loopt risico's, afhankelijk van de gemaakte afspraken met wederpartijen.**

Facilitaire productie

Bij facilitaire productie, ook wel passief grondbeleid genoemd, laat de gemeente de ruimtelijke ontwikkelingen volledig over aan de markt en beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol, het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Kenmerkend is dat de gemeente geen grondexploitatie voert en dus geen grond aankoopt. De gemeentelijke kosten verbonden aan de desbetreffende ontwikkeling, zoals het omgevingsplan of de aanleg van een ontsluitingsweg op gemeentegrond worden hierbij op de particuliere exploitant verhaald. Als de gemeente en de private grondeigenaar er niet op basis van contractuele afspraken uitkomen, dan kan de gemeente exploitatiekosten publiekrechtelijk verhalen op basis van het omgevingsplan. Dat werkt als een stok achter de deur bij de zogenaamde 'free riders', private grondeigenaren die wel profiteren van algemene voorzieningen maar hieraan niet meebetalen. Daarnaast hebben gemeenten meer ruimte om locaties voor sociale woningbouw en vrije kvavels aan te wijzen en eisen te stellen aan de planfasering.

Voordelen van facilitaire productie:

- ☐ **De grondexploitatie risico's komen voor rekening van de marktpartij.** De gemeente loopt zodoende geen of slechts een zeer beperkt financieel risico bij deze vorm van grondbeleid. Voor zover er risico ten aanzien van kostenverhaal is, kan deze met een zekerstelling (denk aan een bankgarantie) opgevangen;
- ☐ **De omgevingswet maakt het mogelijk de gewenste vorm van uitvoering neer te leggen in een omgevingsplan.**

Nadelen van facilitaire productie:

- ☐ **Winsten die voortvloeien uit de grondexploitatie gaan naar de marktpartijen.** De gemeente krijgt niets van deze eventuele winsten en kan zodoende niet verevenen op de manier zoals dat bij actief grondbeleid wel kan;
- ☐ **Bij een anterieure overeenkomst moeten marktpartijen en de gemeente er gezamenlijk uitkomen.** Er bestaat een kans dat dit niet lukt, de gemeente is dan direct aangewezen op haar publiekrechtelijk kader. Dit publiekrechtelijk kader brengt zaken met zich mee als bezwaar en beroep tegen het omgevingsplan en daarmee hoge bestuurslasten.