

Nota grondbeleid gemeente Epe 2024

De gemeenteraad heeft in zijn vergadering van 19 september 2024 de Nota grondbeleid gemeente Epe 2024 vastgesteld.

De Nota grondbeleid 2024 gaat uit van situationeel grondbeleid.

De tekst van Nota grondbeleid gemeente Epe 2024 treft u hieronder aan en is te vinden in de decentrale regelingenbank.

De Nota grondbeleid kunt u ook vinden op de website van de gemeente Epe via deze link: <https://www.epe.nl/beleid-en-visies>. De Nota grondbeleid gemeente Epe 2024 treedt in werking de dag na deze bekendmaking.

Nota Grondbeleid gemeente Epe 2024

1. Inleiding

Epe is een mooie gemeente met veel groen en natuur. Een gemeente met dorpen met hun eigen karakter en dynamiek. De kwaliteit van de leefomgeving staat hoog in het vaandel. In een omgeving waarbij het ruimtelijk domein steeds beweegt, is het daarom noodzakelijk om een goede balans te vinden tussen de verschillende opgaven en belangen die de gemeente heeft om deze kwaliteit van de leefomgeving te waarborgen. Een duidelijke koers draagt bij aan de verwezenlijking van de bestuurlijke ambities en ruimtelijke doelstellingen. Met die koers kan de gemeente ontwikkelingen sturen naar een door haar en haar samenleving gewenste richting.

De uitvoering van ambities en opgaven van de gemeente met de daarbij behorende ruimtevraag gebeurt niet vanzelf. Ook Epe ontkomt niet aan de druk op de woningbouwopgave. Er is binnen de gemeente behoefte aan de juiste woning voor de juiste doelgroep. De focus ligt op betaalbare woningen voor met name jongeren en ouderen. Epe moet een gemeente blijven waar het goed wonen is. Hierbij mag een passende economische groei en de duurzaamheidsopgave niet uit het oog verloren worden. Ook in het buitengebied staat de gemeente voor grote opgaven en heeft zij grote ambities. Te denken valt aan de landbouwtransitie en maatregelen in verband met de klimaatadaptatie. De gemeente kan niet van marktpartijen verwachten dat zij dit alleen oppakken. Van de gemeente Epe wordt steeds meer regie verlangd om ontwikkelingen in goede banen te leiden of tot stand te laten komen. Dit vraagt van de gemeente om een actievere aanpak. Alleen wel met een zorgvuldige afweging of de actievere aanpak en de keuzes die de gemeente hierbij maakt bijdragen aan de toekomst en ambities van Epe.

Het grondbeleid moet bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moet de gemeente hierop zijn voorbereid. Met het nieuwe grondbeleid wordt het grondbeleid situationeler gemaakt. Dit betekent dat de gemeentelijke rol bij een ruimtelijk initiatief bepaald wordt door de maatschappelijke- en financiële waardecreatie en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd. Te denken valt aan de ambities in het landelijk gebied. Het grondbeleid is weer terug waar het ooit startte: een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities. De gemeente staat aan de lat voor een strategie die gericht is op een evenwichtige en daadkrachtige aanpak voor de ontwikkeling en toekomst van de gemeente. Het grondbeleid biedt hiervoor het handvat.

2. Beleidsuitgangspunten van het grondbeleid

De basis van het grondbeleid past in acht beleidsuitgangspunten. Deze beleidsuitgangspunten vormen het hart van het grondbeleid en bepalen de koers waarop dit beleid wordt toegepast. Deze beleidsuitgangspunten zijn:

1. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

Grondbeleid is geen doel op zich, maar geeft een koers voor de grondpolitiek. Het is een middel om de bestuurlijke en beleidsambities waar te maken. Het grondbeleid helpt de gemeente om de leefbaarheid in de dorpen en het buitengebied te vergroten. Het maakt een evenwichtige keuze tussen de verschillende belangen, beschikbare capaciteit en middelen en de verwezenlijking van ambities die daarmee tot stand komen.

2. Situationeel grondbeleid



Epe kan verschillende rollen van grondbeleid inzetten. Met het situationele karakter van het grondbeleid bepaalt de gemeente per ruimtelijk initiatief welke gemeentelijke rol en inzet van grondbeleidsinstrumenten het beste past. De gemeente maakt op basis van onder andere ambitie, prioriteit, risico en de gewenste regie de afweging tussen actief grondbeleid, actief faciliterend en faciliterend grondbeleid.

3. (Strategische) verwerving

Grondverwerving is geen doel op zich, maar een middel om de gemeentelijke ambities te realiseren. Als de gemeente tot grondverwerving overgaat, gebeurt dit onder marktconforme condities en aan de hand van een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De grondverwerving kan van strategische aard zijn, waarbij reeds geanticipeerd wordt op een toekomstige ruimtelijke ontwikkeling.

De verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een onderbouwing op basis van:

- duiding van het ruimtelijk initiatief;
- de noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- toegevoegde waarde en het effect voor de gewenste ontwikkeling;
- prioriteit;
- financiële risico's en dekking;
- mogelijkheden van tijdelijk beheer.

Bij verwerving is de insteek om tot een minnelijke oplossing te komen binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten. De inzet van onteigening is alleen aan de orde als dit de (financiële en maatschappelijke) belangen en positie van de gemeente waarborgt en een minnelijke oplossing op basis van volledige schadeloosstelling uitblijft.

4. Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit relevante jurisprudentie, met name 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaatsvindt aan de hand van een openbare selectieprocedure met objectieve toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria. Een-op-een uitgifte is een uitzondering die het college onderbouwt en publiceert op basis van de uitgangspunten van het Didam-arrest en opvolgende jurisprudentie hierover. Gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijsen.

5. Grond- en uitgifteprijsen

De grondprijzen worden jaarlijks herzien in de Grondprijzennota. De Grondprijzennota wordt jaarlijks door het college vastgesteld en ter kennisname aan de raadscommissie toegestuurd. De vastgestelde grondprijzen gelden als kader voor de uitgifte van (bouwrijpe) grond.

6. Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert de gemeente bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere het kostenverhaal, dan dient het kostenverhaal publiekrechtelijk verankerd te worden als de gemeente wil overgaan tot een planologische wijziging.

7. Financieel management

Bij de gemeentelijke grondexploitaties beperkt de gemeente de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflowsturing en risicomanagement. Vanzelfsprekend past Epe de BBV-regels (Besluit, Begroting en Verantwoording) toe. Dit zijn de regels over onder andere de (tussentijdse) winstnemingen, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd. De grondexploitaties sluiten in beginsel budgetneutraal. Epe hanteert bij de grondexploitatie het bedrijfseconomische voorzichtigheidsprincipe.

8. Governance

De gemeenteraad stelt met de nota grondbeleid de kaders voor het grondbeleid vast en heeft een controlerende rol. Het college voert het grondbeleid uit binnen de kaders van de nota grondbeleid en legt aan de gemeenteraad verantwoording over de uitvoering af.

3. Doel van het grondbeleid

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt de gemeente om haar beleid, visie en ambities waar te maken en daarmee maatschappelijke meerwaarde voor de dorpen en het buitengebied te creëren. De ambities en opgaven van Epe liggen vast in de omgevingsvisie en het bestuursakkoord. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid. Het gaat hierbij



over de ambities en doelen op het gebied van onder andere wonen, economie, bereikbaarheid, leefbaarheid, energie- en landbouwtransitie en klimaatadaptatie.

Het grondbeleid geeft richting aan de wijze waarop de gemeente acteert bij ruimtelijke initiatieven, waarbij grond en grondposities een rol spelen. Het grondbeleid biedt houvast bij de uitvoering van de onderstaande doelstellingen.

1. Het faciliteren en sturen van bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.
2. Het rechtvaardig verdelen van kosten en opbrengsten tussen de gemeente en grondeigenaren via de Grondexploitatie (GreX) van de Omgevingswet (Ow).
3. Het transparant maken en beheersen van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en (bouw)projecten.

4. Koers en rol grondbeleid

De vastgoedmarkt is in beweging. Er blijft een groot tekort aan passende woningen voor bepaalde doelgroepen. Vooral in de betaalbare woningsector is de druk groot. Het Rijk neemt dan ook het voortouw om de woningbouwproductie te versnellen. Zij stimuleert gemeenten om het grondbeleid effectiever toe te passen en vragen de gemeenten meer overheidssturing te nemen. [Kamerbrief "Modernisering van het grondbeleid van 19 juni 2023]

Deze factoren beïnvloeden de rol die de gemeente inneemt in de verwezenlijking van de ruimtelijke opgaven en de gemeentelijke ambities. Epe wil meer sturen op de realisatie van betaalbare woningen om zo het tekort aan geschikte woningen binnen de gemeente aan te pakken. Een grondbeleid dat situationeel is, helpt daarbij. Hiermee wordt bedoeld, een grondbeleid dat kan inspelen op de veranderingen in de markt, de ambities die de gemeente in het raadsprogramma en de Omgevingsvisie uitspreekt en zorgt voor de balans in ambities om de identiteit van de gemeente te behouden. Met situationeel grondbeleid maakt Epe per ruimtelijk initiatief de zorgvuldige afweging welke rol in het grondbeleid het meest geschikt is voor de gemeente. Deze keuze voor een rol hangt onder meer af van de bestuurlijke ambities, de ontwikkelingen die de gemeente voor ogen heeft, de markt, het risicoprofiel en de grondpositie. De verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan situationeel grondbeleid worden inzichtelijk gemaakt met de routekaart grondbeleid. De nota grondbeleid licht de aspecten van de routes uit.

Rol: Faciliterend grondbeleid: kenmerken *regie bij marktpartij, reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente*

Rol: Actief faciliterend grondbeleid: kenmerken *gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren, beperkt risico gemeente, risico voornamelijk bij de markt*

Rol: Actief grondbeleid: kenmerken *regie en sturing bij gemeente, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel*

De keuze van de route reflecteert het profiel dat de gemeente uitdraagt. De bestuurlijke houding is gericht op vernieuwing met aandacht voor bestaande kwaliteiten. Ook wil de gemeente een balans vinden in de verschillende opgaven die op gemeente Epe afkomen. Met het situationeel grondbeleid wil de gemeente haar rolneming bepalen en deze balans in de verschillende opgaven verder vormen geven. Hierbij hanteert de gemeente geen specifieke voorkeur. Zij neemt per ruimtelijk initiatief een beslissing over haar rolneming: Dit betekent dat de gemeente het ruimtelijk initiatief overlaat aan de markt en de gemeente toetsende rol aanneemt op basis van haar publiekrechtelijke kaders. Als met het marktinitiatief de ambities van de gemeente worden verwezenlijkt en het initiatief prioriteit en urgentie heeft voor de gemeente, dan kan zij kiezen voor een actief faciliterende rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan *Kerkenland en Zuukerenk*.

De gemeente kiest voor actief grondbeleid als regie en sturing via de eigendom van grond nodig is om de doelstellingen en ambities te halen en/of de markt pakt dit niet of onvoldoende op. De afgelopen tien jaar zijn verschillende projecten tot ontwikkeling gebracht met een actieve rol omdat de gemeente al eigenaar was van gronden. Een voorbeeld hiervan is Hoge Weerd. Voor het toepassen van actief grondbeleid worden risico's vooraf ingeschat en afgewogen in relatie tot het beoogde doel. Actief grondbeleid past de gemeente toe als binnen de bebouwde kom bedrijven/industrie vrijkomen waarvan de laatste kan worden gebruikt voor de woningbouwopgave.

De koers op basis van situationeel grondbeleid ziet er voor Epe als volgt uit:



Koers

Epe voert een **situationeel grondbeleid** en past per ruimtelijk initiatief maatwerk toe.

Stap 1. HOUDING

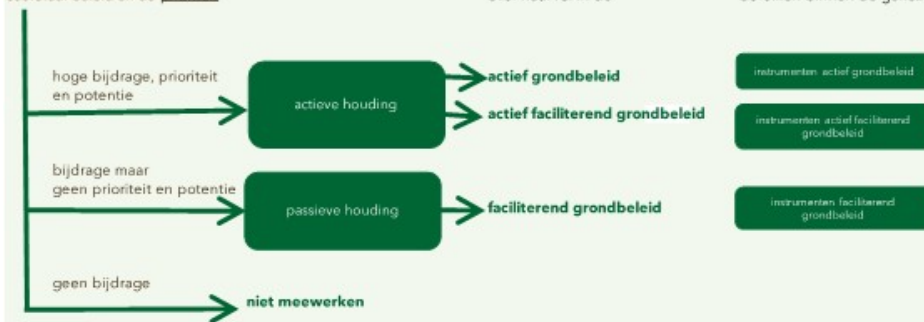
de gemeente bepaalt haar houding door het ruimtelijk initiatief te beoordelen op: de bijdrage aan bestuurlijke ambities en sectoraal beleid en de prioriteit

Stap 2. ROL

met argumenten maakt de gemeente een afweging over haar rol in de

Stap 3. INSTRUMENTEN

de gemeente bepaalt de instrumenten om haar doel te bereiken binnen de gekozen



Actief grondbeleid

Een actieve rol is voor de gemeente met name weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en wil de grond en regie in handen krijgen als de markt het initiatief niet neemt. Ook wanneer het in financieel opzicht voor de gemeente voordeliger is, neemt zij een actieve rol als grondproducent aan. Daarnaast is de gemeente veroordeeld tot een actieve houding als het gaat om de ontwikkeling en verkoop van de gronden die zijn geactiveerd in de grondexploitaties. Hierbij is het realiseren van een positief financieel resultaat geen doel op zich. De gemeente acteert met actief grondbeleid uitsluitend als de gemeenteraad daarover een besluit heeft genomen.

Actief faciliterend grondbeleid

Als de bestuurlijke ambities hierom vragen, neemt de gemeente binnen het facilitaire grondbeleid een actievere houding aan. Het uitgangspunt is nog steeds faciliterend, maar dan in een actievere vorm. De gemeente denkt mee met marktpartijen en bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente en neemt zij een bemiddelende rol in om een positief klimaat te scheppen zodat een ruimtelijke ontwikkeling van de grond komt. De gemeente ondersteunt ontwikkelingen die bijdragen aan gemeentelijke ambities actief. De gemeente kan het ruimtelijke orderingsproces actief ondersteunen en ook initiëren. Dit betekent dat de gemeente een deel van de regie opeist in het ruimtelijk initiatief. In deze regierol is de gemeente bereid om risico te nemen. Het risico is wel beperkt en beheersbaar. De gemeente beschouwt zich als partner in het project.

Met de keuze voor faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook beschikken over het voorkeursrecht en onteigening. Ondanks dat het marktinitiatief betreft, zet de gemeente deze instrumenten in om het algemeen belang te behartigen en te zorgen dat de realisatie van een bestuurlijke ambitie wordt verwezenlijkt.

Deze actieve facilitaire rol kan niet zonder voorafgaand collegebesluit. Het college wordt door de gemeenteraad gemandateerd voor deze actieve rol. Voor strategische beslissingen raadpleegt het college eerst de gemeenteraad, voor zover dit buiten de bevoegdheid van het college valt.

Bij actief faciliterend grondbeleid geldt als uitgangspunt dat niet alle kosten op de marktpartij kunnen worden verhaald. De kosten die de gemeente maakt om regie te houden in met name het ruimtelijk proces (bijvoorbeeld het opstellen van de visies en stedenbouwkundige uitgangspunten) en de makel- en verleidfunctie komen voor rekening van de algemene dienst.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een marktpartij een ruimtelijk initiatief aan dat niet of in zeer beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of urgentie. Het kan ook zijn dat een ruimtelijk initiatief wel bijdraagt aan de ambities van de gemeente, maar dat de gemeente geen regie en sturing hoeft aan te nemen om te zorgen dat het ruimtelijk initiatief wordt gerealiseerd. De gemeente kiest voor een zuiver faciliterende rol op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente werkt aan het ruimtelijk initiatief mee en stuurt op basis van de activiteiten, functies en (beleids)kaders. Als het college principemedewerking verleent, verhaalt zij de (plan)kosten met een anterieure overeenkomst. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de marktpartij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de realisatie van het ruimtelijk initiatief ligt bij de marktpartij. De gemeente loopt in het ruimtelijk



initiatief geen risico en wil dit ook niet lopen. Kortom, de regie van het ruimtelijk initiatief ligt bij de marktpartij. De gemeente is geen samenwerkingspartner in het ruimtelijk initiatief.

5. Afwegingskader van het grondbeleid

Onderstaande afwegingskader geeft aan wanneer de gemeente welke route kiest en wanneer ze welk grondbeleid toepast. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt in de keuze van de manier waarop het ruimtelijk initiatief aangevlogen wordt. Het essentieelste bij het kiezen van een route is het al dan niet bijdragen van een ontwikkeling aan een gemeentelijke ambitie. Dat bepaalt namelijk of de ontwikkeling een bestuurlijke prioriteit heeft. Vervolgens is de houding van de markt bepalend: wil de markt initiatief nemen of is hiervoor een actieve houding van de gemeente nodig? Het kan ook zijn dat de gemeente als grondproducent regie wil voeren en daarmee het initiatief zelf wil houden.

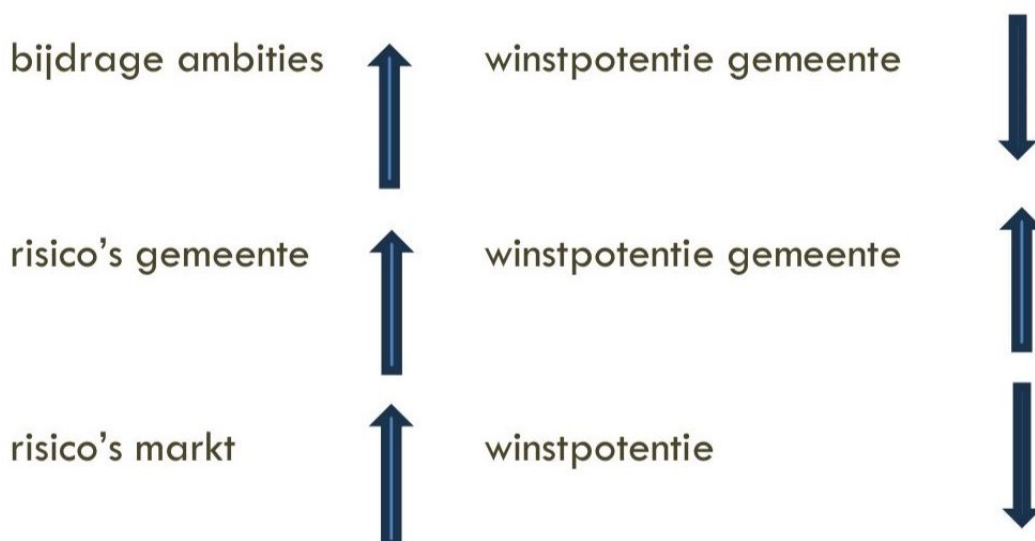
Als het marktinitiatief niet veel bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie of indien er voldoende markt-behoefte is, werkt de gemeente passief faciliterend mee zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente financieel geen 'kleerscheuren' oploopt. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan de gemeente een actievere houding aannemen. Het uitgangspunt is dat Epe deze actieve rol aanneemt vanuit een actief faciliterend grondbeleid. De gemeente faciliteert het marktinitiatief actief.

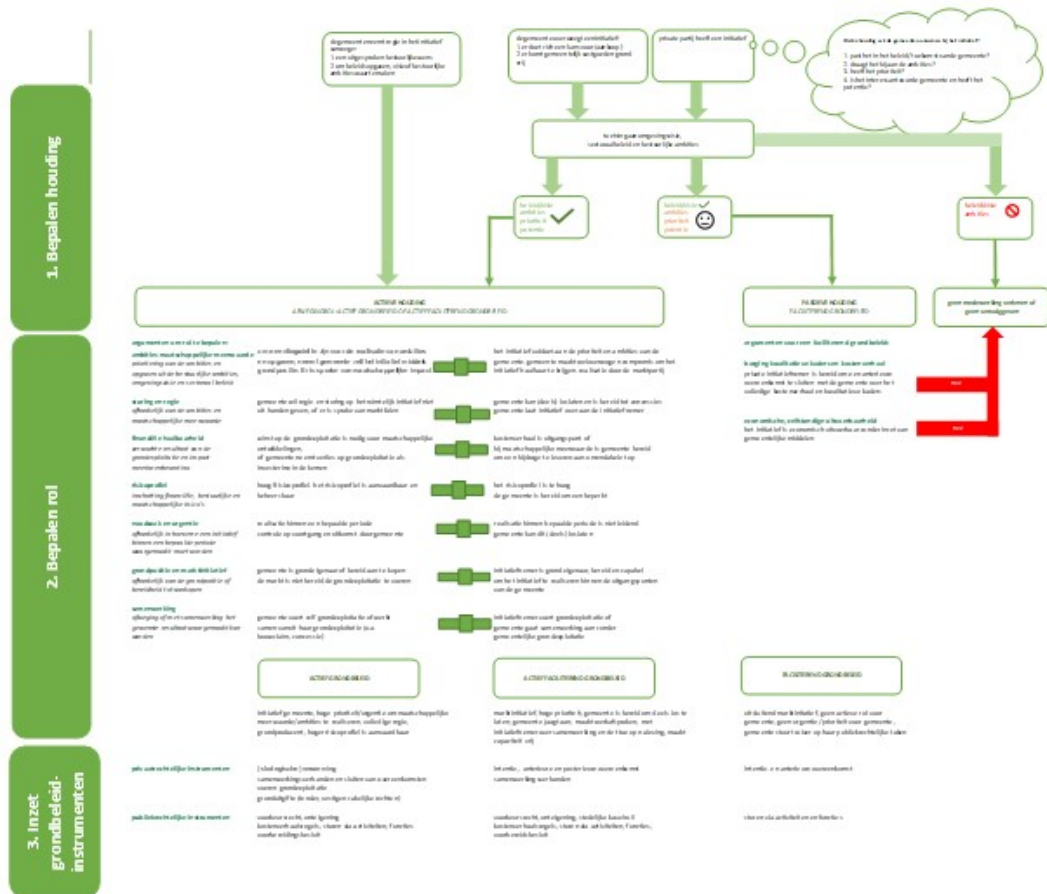
De gemeente kan uiteindelijk ook besluiten om actief grondbeleid te voeren. De medewerking aan de ontwikkeling is dan risicodragend. Een goede ontwikkelstrategie en risico-inventarisatie zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze voor actief grondbeleid. In de bestuurlijke besluitvorming zijn deze ontwikkelstrategie en de risico-inventarisatie onderdeel van de risicoparagraaf.

Voor welke route de gemeente ook kiest, de gemeente maakt in beginsel een afweging tussen de doelstellingen die zij met een ontwikkeling wil bereiken en stelt zichzelf hierbij de volgende vragen: *Draagt deze ontwikkeling bij aan de bestuurlijke ambities? Heeft de ontwikkeling prioriteit? Neemt de markt initiatief? Welk risico wil en kan ik lopen? Kan ik bij actief grondbeleid een financieel resultaat behalen of weegt de maatschappelijke meerwaarde op tegen de risico's?*

De afweging van de doelstellingen is een communicerend vat. Onderstaand schema laat de samenhang tussen doelstellingen bij actief grondbeleid zien. Ook is zichtbaar dat het onmogelijk is om alle doelstellingen optimaal in te vullen met een ontwikkeling.

In het algemeen geldt bij actief grondbeleid:





6. De instrumenten van het grondbeleid

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen er voor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijk initiatief. De inzet van deze instrumenten hangt af van de gekozen rol in het grondbeleid. Hieronder volgt een overzicht van de instrumenten per rol.

	Faciliterend grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Actief grondbeleid
Publiekrechtelijk	Sturen via activiteiten, functies, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturen via activiteiten, functies, kostenverhaalsregels, beleidskaders, omgevingsvergunning, voorbereidingsbesluit, voorkeursrecht en ontginning	Sturen via activiteiten, functies, beleidskaders, kostenverhaalsregels en omgevingsvergunning, voorbereidingsbesluit, voorkeursrecht en ontginning
Pruivaatrechtelijk	Intentieovereenkomst, antieurovereenkomst	Intentieovereenkomst, antieurovereenkomst	Grondverwerving, samenwerking, koop, en ontwikkelingsovereenkomst, zakelijke rechten

Toelichting instrumenten

Grondverwerving [Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.] Met grondverwerving neemt Epe bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities en opgaven te realiseren en zelf de volledige regio van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven kan een weloverwogen keuze zijn die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

Een goede voorbereiding draagt bij aan een optimaal resultaat in het aankoopproces. Een aankoopstrategie helpt daarbij. Afhankelijk van de mate van concreetheid van het toekomstige ruimtelijk initiatief zijn er twee vormen van aankoop te onderscheiden, strategische aankopen en planmatige aankopen.

Grondverwerving is niet zonder risico. Het is noodzakelijk om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient. Met andere woorden: is het echt nodig om de gemeentelijke ambitie te realiseren of kan dit ook worden gerealiseerd door goede afspraken te maken met marktpartijen? Als de gemeente overweegt actief gronden aan te kopen, maakt zij eerst een financiële onderbouwing



(een grove grondexploitatieberekening) en brengt zij de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse.

De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- Afwaardering gronden Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet er wellicht worden afgewaardeerd naar de actuele waarde. Het komt voor dat grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met een toekomstige ontwikkeling.
- Grondexploitatie Bij aankoop wordt een globale grondexploitatie opgesteld. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Dit zelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- Gemeentelijke ambities en provinciaal en rijksbeleid Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

De keuze om over te gaan tot grondverwerving dient voldoende te zijn gemotiveerd. Onderstaande zes factoren komen in ieder geval in de onderbouwing voor verwerving aan bod.

1. Duiding van het ruimtelijk initiatief

Er moet een duidelijk visie of doel zijn waarvoor de grondverwerving gedaan wordt. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.

2. Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied

Het toekomstige ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen onze ambities en tijdstermijnen te realiseren. Dit wordt bereikt met de grondverwerving.

3. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling

De aankoop dient het belang, de ambities en beleidsdoelstellingen van Epe. Met de verwerving wordt gestuurd op de impact en waardecreatie op de lange termijn. Grondaankoop kan er ook voor zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.

4. Prioriteit en urgentie

De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.

5. Financiële dekking

De grondverwerving wordt gedekt uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.

6. Marktconformiteit

De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 1 jaar oud. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

Tijdelijk beheer

Als de gemeente grond verwerft, moet er ook beeld zijn bij het tijdelijke beheer hiervan. Tot het moment dat de gemeente de grond inbrengt voor een locatie- of gebiedsontwikkeling, zorgt het tijdelijk beheer dat de kapitaalslasten van de grondverwerving tijdelijk worden gedekt dan wel de grond niet onbeheerd blijft gedurende de periode dat de gemeente deze grond niet nodig heeft voor het doel waarvoor zij het heeft verworven.

Voor het tijdelijke beheer gelden de volgende uitgangspunten:

- Het onderhoudsniveau wordt afgestemd op de uiteindelijke (her)bestemming van het object (kan ook sloop zijn).
- De kosten en opbrengsten van de tijdelijke exploitatie worden, indien mogelijk, ten laste gebracht van de betreffende grondexploitatie of een specifiek budget (algemene dienst).
- In het geval van grond wordt een pacht-, huur- of bruikleenovereenkomst gesloten.



- In het geval van woongebouwen wordt een gebruiksovereenkomst gesloten met een leegstands-beheerder, waarbij er geen huurvergoeding door de gemeente in rekening wordt gebracht. Hiermee voorkomt de gemeente huur- en ontruimingsbescherming.
- In het geval van bedrijfspanden is het mogelijk tijdelijke huurovereenkomsten te sluiten, waarbij wordt gezocht naar een geschikte huurder die een marktconforme huur betaalt.

Voorkeursrecht

Epe kan het voorkeursrecht inzetten om een (wettelijke) voorkeurspositie in te nemen in de grondmarkt (inclusief vastgoed, dus ook opstallen). Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

Epe zet het voorkeursrecht in als zij grip wil houden op de grondmarkt en regie op de ontwikkeling. Dit voorkomt dat de positie van de gemeente in het gebied wordt aangetast door (speculatieve) aankopen door private partijen. Ook als de gemeente voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, is het verstandig om het voorkeursrecht te vestigen om speculatie te voorkomen. De gemeente kan haar voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel af te dwingen. In dit geval gebruikt de gemeente haar voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo stuurt zij vanuit een passief verwervingsinstrument op de private partij die de grond wil aankopen en kan de gemeente met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat zij met de grond willen bereiken, zonder hiervoor eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

Om een gedegen besluit te kunnen nemen om voorkeursrecht al dan niet te vestigen, is het essentieel om de globale ontwikkelmogelijkheden en de businesscase helder te hebben. Wat voor (woningbouw)programma kan er gerealiseerd worden? Wat is het globale financiële plaatje? En wat zijn de risico's?

Het gebruik van het voorkeursrecht om een grondpositie of onderhandelingspositie in te nemen, is dus alleen effectief als:

1. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. de raad een aankoopbudget beschikbaar stelt;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Vestigen van voorkeursrecht [artikel 7.1 Ob]

Epe wil het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie toebedenkt ten opzichte van de huidige functie. Ook mag deze toebedachte functie geen agrarische functie hebben. Er dient dus een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

Het vestigen en bestendigen van het voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Denk hierbij aan de publicatie van het voorkeursrecht, het informeren van de grondeigenaren met een aangetekende brief, het inschrijven in de basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (BRK-PB) etc. Belanghebbenden kunnen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

actie	termijnen
voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
omgevingsplan	5 jaar
beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Schema duur voorkeursrecht onder Ow

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels [artikel 9.12 Ow] gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken [artikel 9.13 Ow] met een colle-



gebesluit laten weten of zij in beginsel de grond willen aankopen. De onderhandeling over de grond-aankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure [artikel 9.16 Ow] te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde [conform artikel 15.21 tot en met 15.25 Ow] vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan echter op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces, maar de grondeigenaar kan de grond niet aan een derde partij verkopen. Als de gemeente besluit niet mee te werken aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking moet verlenen aan de eigendomsoverdracht. [Artikel 9.18 Ow]

Gemeente koopt niet aan

Als de gemeente niet overgaat tot aankoop, nadat de grondeigenaar zijn gronden aan het college heeft aangeboden, dan is de grondeigenaar gedurende een periode van drie jaar vrij om zijn grond aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht als grondbeleidsinstrument verliest dan zijn waarde. Bovendien kan het een stimulans zijn voor andere grondeigenaren om hun met voorkeursrecht belaste gronden ook aan te bieden aan het college, in de hoop dat de gemeente deze gronden niet wil aankopen en zodoende het voorkeursrecht vervalt.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Epe overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief, dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, en de gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar grondbeleidsinstrumenten in om te helpen.

Onteigening

De toepassing van het instrument onteigening geldt als laatste redmiddel. Onteigening kan alleen worden toegepast als is voldaan aan de criteria van onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie. Om aan het onteigeningsbelang te voldoen moet het ruimtelijk initiatief mogelijk zijn gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan of een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit. De toekomstige vorm van ontwikkeling moet hierbij afwijken en is zelfs in de nieuwe situatie uitgesloten.

Bij actief faciliterend grondbeleid kan Epe overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert het ruimtelijk initiatief, dat in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities, en de gemeente zet vanuit haar actieve houding daarbij haar grondbeleidsinstrumenten in om te helpen.

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De raad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een prominentere rol. Zij neemt de onteigeningsbeschikking nadat de belanghebbenden hun zienswijze kenbaar hebben kunnen maken. De raad legt de onteigeningsbeschikking ter bekrachtiging voor aan de bestuursrechter. De belanghebbenden kunnen bij de bestuursrechter bedenkingen indienen. Hoger beroep vindt plaats bij de Raad van State. De eigendomsoverdracht vindt aan de hand van een notariële akte plaats.

De hoogte van de schadeloosstelling volgt het privaatrechtelijke spoor. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

Epe streeft altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. De gemeente heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hiermee te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden.

De inzet van de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te zetten.



Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde 'tweesporenbeleid' een uitkomst bieden.

Het tweesporenbeleid wil zeggen dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijke overeenstemming te bereiken. Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente het middel van onteigening inzetten. Het tweesporenbeleid geeft hierin structuur: op de achtergrond worden de voorbereidingen voor een onteigening getroffen. Het onteigeningsdossier wordt in orde gemaakt zodat de raad efficiënt de onteigeningsbeschikking kan nemen als duidelijk wordt dat minnelijke aankoop niet lukt. Dit voorkomt onnodig tijdsverlies. Het tweesporenbeleid zorgt er ook voor dat het verwervingsproces en de onderhandeling met de grondeigenaren kaders krijgt. De kaders van de volledige schadeloosstelling als basis voor het aanbod aan de grondeigenaren is het uitgangspunt. De onderhandeling zal binnen die kaders lopen. De grondeigenaar weet daarmee wat hij kan verwachten en waar hij wettelijk recht op heeft. De kaders bepalen ook of de onderhandeling binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid verloopt. Het maakt voor de gemeente snel inzichtelijk of een grondverwerving kansrijk of niet is. De keuze om over te gaan tot een onteigening wordt hiermee beter onderbouwd.

Met een tweesporenbeleid en daarmee een onteigeningsprocedure achter de hand wordt vaak bereikt dat de onderhandeling zich concentreert op de werkelijke waarde van de eigendommen en de schade die de eigenaar leidt als gevolg van de verwerving. Het feit dat de onteigening concreet kan worden ingezet, werkt mee aan genormaliseerde verhoudingen aan de onderhandelingstafel en de uitgangspunten waarover de partijen in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. De gemeente laat de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maken een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgt de gemeente de onteigeningsleer en blijven zij binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de ons gestelde kaders de nieuwe functie zelf kan realiseren, dan is onteigening niet aan de orde. In het verwervingsproces en de hieraan voorafgaande aankoopstrategie, moet de gemeente dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de activiteit en functie te realiseren. Dit toetst de gemeente aan de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het Omgevingsplan. Als de gemeente twijfelt aan de zelfrealisatie door de grondeigenaar, doet zij er verstandig aan om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

Het voeren van de grondexploitatie

Als de gemeente de grondexploitatie voert dan heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. De gemeente heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast de gronduitgifte.

Gronduitgifte

De gemeente Epe beschikt over eigen grond voor de realisatie van haar ambities en beleidsopgaven. Voor zover deze worden betrokken in ontwikkelingen, worden de gronden als bouwterrein verkocht. Het uitgangspunt bij gronduitgifte is openbare verkoop. Op grond van het Didam-arrest biedt de gemeente ruimte aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar een onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. De gemeente verkoopt daarom in beginsel kavels niet een-op-een. De gemeente selecteert de koper aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria. De gemeente verzekert hierbij een passende mate van openbaarheid met betrekking tot:

1. de beschikbaarheid van de onroerende zaak;
2. de selectieprocedure;
3. het tijdschema; en
4. de toe te passen selectiecriteria.

De gemeente schept hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid door informatie over deze aspecten bekend te maken zodat dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen. De gemeente zorgt ervoor dat ze volledig voldoet aan het Didam-arrest en toekomstige jurisprudentie die hieruit zal volgen.

Van een openbare selectieprocedure kan worden afgezien. De gemeentelijke onroerende zaak wordt dan een-op-een aan een gegadigde gegund. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college publiceert in alle gevallen vooraf haar



voornemen tot het aangaan van een-op-een vastgoedtransactie. Het college maakt haar voornemen van een-op-een uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Reststroken openbaar groen

Een bijzondere vorm van gronduitgifte betreft de uitgifte van 'snippergroen', zogenaamde reststroken openbaar groen. Sommige inwoners van de gemeente zijn geïnteresseerd in het aankopen/gebruiken van een aan hun perceel grenzende strook gemeenteground.

De verkoop en/of verhuur van reststroken vallen onder de criteria van het Didam-arrest.

Vestigen van zakelijk rechten

Uitgifte in volle eigendom is het uitgangspunt van de gemeente. De gemeente kan hierop een uitzondering maken en sluit daarom in voorkomende gevallen niet uit om te kiezen voor het vestigen van zakelijk rechten, zoals erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Huur en bruikleen

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve functie of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbijschiet.

Grond- en uitgifteprijsen

Epe hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er dus geen sprake is van staatssteun.

De grondprijzen van Epe worden jaarlijks herzien in de Grondprijzennota en worden door het college vastgesteld. Het college stuurt de geactualiseerde versie van Grondprijzennota ter kennisname aan de raadscommissie.

De vastgestelde grondprijzen gelden als kader voor de uitgifte van (bouwrijpe) grond. De gemeente Epe voert een functionele grondprijspolitiek. Dit houdt in dat de waarde van de grond gerelateerd is aan de daarop te realiseren activiteit en/of functie. Afhankelijk van de locatie en de functie zal de grondwaarde dan ook fluctueren.

De gangbare grondprijsberekeningen bij uitgifte door de gemeente zijn:

- Kostprijsmethode: bij deze methode worden alle kosten die de gemeente maakt als basis gehanteerd voor het bepalen van de grondprijs.
- Vergelijkende methode: bij deze methode wordt de grondprijs bepaald aan de hand van vergelijkingstransacties in de gemeente en in de regio. Op basis van vergelijkbare objecten, waarvan een transactieprijs bekend is, wordt per rekeneenheid (bijvoorbeeld per m²) de prijs bepaald. Hierbij is het gewenst zorgvuldig te analyseren wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de waarderingsobjecten en de referentieobjecten.
- Residuele grondwaardemethode: de residuele grondwaarde is het verschil tussen de commerciële waarde van het gerealiseerde vastgoed (inclusief opstallen) en de totale bouw- en bijkomende kosten. Het verschil, het residu, is de waarde die aan de grond kan worden toegerekend.

Voor de meestvoorkomende vastgoedfuncties geldt de navolgende grondprijsmethodiek. Het college is bevoegd om gemotiveerd van de grondprijsmethodiek voor een vastgoedfunctie af te wijken.

Vastgoedfunctie	Methode
Woningbouw vrije sector (huur of koop)	Residueel en vergelijkend
Woningbouw sociale huursector	Vergelijkend
Maatschappelijke voorzieningen	Vergelijkend



Bedrijven	Vergelijkend
Kantoren, winkels en horeca	Residueel
Nutsvoorzieningen en antennemasten	Vergelijkend
Woon-zorgcomplexen met zorgappartementen	Vergelijkend
Reststroken	Vergelijkend
Agrarische grond	Vergelijkend
Zendmasten	Vergelijkend

Sturen met planologische instrumenten

Functie van grond

De kern van het faciliterende grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: Epe stuurt met de functie van de grond. De gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van grond te veranderen en vast te leggen. Als de gemeente planologische medewerking verleent, kan zij kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen haar ambities en beleidskaders en daarbij het kostenverhaal vooraf verzekerd is, dan staat niets in de weg om medewerking te verlenen aan de planologische wijziging.

Dit instrument gebruikt de gemeente niet alleen om grip op de ontwikkeling te houden, maar ook om actief aan een ruimtelijk initiatief mee te werken. De gemeente is bijvoorbeeld bereid om te investeren in het planologisch proces. De gemeente kan zo een helder kader schetsen van de ontwikkelmogelijkheden dat haar ambities waarmaakt en hiermee een private partij uitnodigen en stimuleren om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit [artikel 4.14 Ow] kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die de activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of omgevingsverordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan bekend is gemaakt of in werking treedt.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt.

Dit helpt de gemeente met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

Toetsing op basis van beleidskaders en planologie

Naast een sturende rol heeft de gemeente ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders en regelgeving.

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

Epe is verplicht om de kosten die voor een aangewezen (bouw)activiteit [artikel 8.13 Ob] gemaakt worden te verhalen op de private partij. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten [artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob] en daarnaast de financiële bijdragen [artikel 13.22 en 13.23 Ow]. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren.

Intentieovereenkomst

Als het college medewerking verleent aan een initiatief, wordt bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. In de intentieovereenkomst staan de afspraken over de planning en het kostenverhaal van de ambtelijke inzet tijdens de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase onderzoeken partijen de haalbaarheid en de kaders waarbinnen de ontwikkeling moet plaatsvinden. Daarnaast wordt in deze overeenkomst opgenomen onder welke voorwaarden de gemeente meewerkt aan het ruimtelijk initiatief en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst om verdere afspraken te borgen.



Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de gemeente met de private partij afspraken vastlegt over het ruimtelijk initiatief. In deze anterieure overeenkomst leggen de gemeente en de private partij de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee privaatrechtelijk op locatie-eisen, programmering en planning, kostenverhaal en financiële bijdragen. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht, gekoppeld aan een planning. Hoewel de anterieure overeenkomst wordt beheerst door het privaatrecht met veel contractsvrijheid, zitten er voor de gemeente wel grenzen aan hetgeen zij van de private partij mag verlangen. De anterieure overeenkomst mag niet strijdig zijn met geldende wet- en regelgeving, de redelijkheid en de billijkheid moeten worden gerespecteerd en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten worden nageleefd. De gemeente mag van deze overeenkomst geen misbruik maken door de private partij te dwingen onredelijk hoge bijdragen te betalen en/of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Zo mag de gemeente de medewerking aan een ontwikkeling, die past in een goede ruimtelijke ordening, niet weigeren omdat de private partij niet bereid is een overeenkomst te sluiten over het kostenverhaal. De gemeente kan dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van de programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De private partij stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een onherroepelijke bankgarantie, zodat de gemeente verzekerd is van betaling. Voor de overige risico's die de gemeente loopt bij de uitvoering van de anterieure overeenkomst, zoals bijvoorbeeld nadeelcompensatie en eventuele civiele kosten, wordt door de private partij ook een bankgarantie gesteld. Deze bankgarantie kan eventueel gefaseerd worden afgegeven en ook weer vrijvallen, maar de bankgarantie moet uiterlijk voor de planologische wijziging zijn afgegeven.

Uitblijven van overeenstemming

Indien de gemeente met de private partij anterieur geen overeenstemming bereikt, heeft zij de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). De gemeente kan ook besluiten om niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan het ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de private partij niet wil voldoen aan het kostenverhaal, dient zij te motiveren en te onderbouwen dat de gemeente niet aan betaalplanologie doet.

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie [artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob] en financiële bijdragen [artikel 13.22 en 13.23 Ow] op de private partij te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een private partij geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente kan hiertoe beslissen als er een urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

Daarnaast kan de schaduwberekening van het publiekrechtelijk kostenverhaal helpen om het kostenverhaal via het anterieure spoor vorm te geven. Hiermee toets de gemeente of de exploitatie c.q. financiële bijdrage redelijk en billijk is.

Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan bij dit proces faciliteren. Dit instrument is vooral toepasbaar bij locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Daarnaast biedt de stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Ook op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied is de stedelijke kavelruil denkbaar. Dit instrument kan worden ingezet om leegstand van agrarische bedrijfsbebouwing te voorkomen.

Kavelruil in het landelijk gebied

Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe de agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot



grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een win-winsituatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting [artikel 12.47 van Ow].

7. Samenwerken

Bij een actieve houding van de gemeente past samenwerking met marktpartijen. Dit is ook een thema in het afwegingskader. De gemeente kiest dan voor een samenwerkingsvorm dat voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. Dit is in de meeste gevallen een bouwclaimovereenkomst of een samenwerkingsverband met een marktpartij (Jointventure). De keuze van de samenwerking hangt onder meer af van de rol die de gemeente voor haarzelf voorziet en welke risico's zij in de samenwerking wil lopen.

Het bouwclaimmodel is een bijzondere vorm van actief grondbeleid en wordt veelal gekozen als private partijen grondeigendommen hebben in het plangebied. Het is een samenwerkingsvorm in het spoor van actief grondbeleid.

In het bouwclaimmodel verkopen marktpartijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening. De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van marktpartijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Het nadeel is wel dat de gemeente de grondexploitatie voert en hierin alle risico's loopt. De marktpartij is verzekerd van bouwproductie tegen een vooraf bepaalde inbrengwaarde en uitgifteprijs.

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben en geen bouwclaimovereenkomst wordt gesloten, kunnen partijen besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomst. Dit kan in verschillende vormen tot stand komen. De meest voorkomende is het aangaan van contractuele verplichtingen. Op basis van deze contractuele verplichtingen geven partijen samen vorm aan de ontwikkelingen. De samenwerking wordt dan een langjarige vertrouwensband. In de samenwerking kunnen partijen overeenkomen om gezamenlijk de risico's van de grondexploitatie te dragen of overeenkomen dat één van de partijen de grondexploitatie voert.

Het kan ook voorkomen dat een marktpartij beschikt over grondposities en zich beroept op zelfrealisatie van deze gronden. De marktpartij wil dus geen samenwerkingsverband. De gemeente werkt hieraan mee indien de marktpartij kan aantonen dat hij met zijn gronden wil aansluiten op de ambities en het kwaliteitsniveau van het totale plangebied en dat hij op zijn gronden het programma wil realiseren dat hiervoor door de gemeente is bedacht. Vanzelfsprekend zal de marktpartij voor zijn gronden moeten voldoen aan het kostenverhaal. De marktpartij zal daarom bereid moeten zijn om een anterieure overeenkomst te sluiten met de gemeente. Ook kan de gemeente terugvallen op de publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal, mocht zij geen overeenstemming bereiken met de marktpartij over een anterieure overeenkomst.

8. Financieel management

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de P&C cyclus van de gemeente en binnen de kaders die de commissie BBV voorschrijft [De meest actuele notities betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023)]. Als de commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen; de zogenaamde badkuip aan voorinvesteringen.

De gemeente streeft in beginsel naar een budgetneutraal resultaat van de grondexploitatie.

BBV richtlijnen

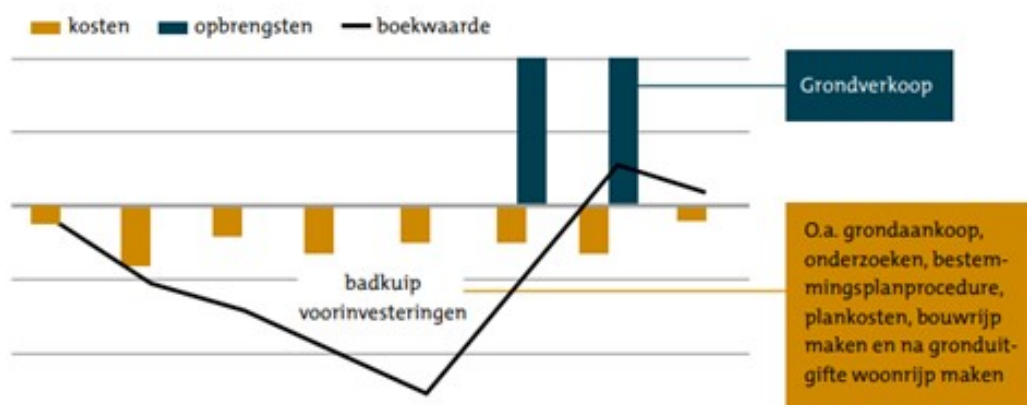
De commissie BBV geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:



- het afdekken van verliezende gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het verwachte verlies op eindwaarde wordt afgedekt met deze verliesvoorziening.
- de (tussentijdse) winstneming
- de kostensoorten
- de rentetoerekening
- de disconteringsvoet
- de looptijd

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- activeren plankosten (IMVA)
- activeren van grondaankopen (MVA)



Figuur Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

Activeren van voorbereidingskosten

Voorafgaand aan het openen van een grondexploitatie kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar stellen voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigingen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten kan de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).

Hieraan zijn conform de BBV regels de volgende voorwaarden verbonden:

1. de kosten moeten passen binnen de kostensoortenlijst; en
2. de kosten mogen maximaal 5 jaar geactiveerd blijven staan onder de IMVA. Na maximaal 5 jaar moeten de kosten hebben geleid tot een grondexploitatie en kunnen dan worden overgeboekt naar de desbetreffende BIE. Is dit niet het geval dan worden de kosten afgeboekt ten laste van het jaarresultaat of dient de gemeente hiervoor een voorziening te treffen; en
3. de raad neemt het besluit om een voorbereidingskrediet beschikbaar te stellen en deze te activeren onder de IMVA.

Risicomanagement Minimaal één keer per jaar voert de gemeente een risicoanalyse uit. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente ook altijd een risicoanalyse. De raad kan bij het openen en een tussentijdse herziening van een grondexploitatie de frequentie van het uitvoeren van de risicoanalyse verhogen. Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Projectoverstijgende risico's, die bijvoorbeeld te maken hebben met macro-economische ontwikkelingen;
- Projectspecifieke risico's.

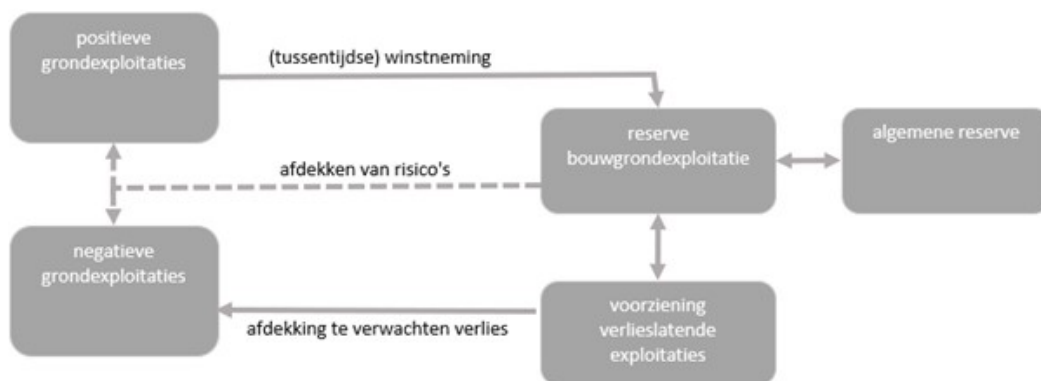
De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan wordt dit deel van de risico's opgevangen door de reserve bouwgrondexploitatie. Dit geldt uiteraard ook voor grondexploitaties die een negatief resultaat hebben. Als de omvang van de reserve bouwgrondexploitatie onvoldoende is om de risico's op te vangen dan wordt de reserve vanuit de al-



gemene reserve aangevuld. Omgekeerd geldt hetzelfde, als de risico's voldoende zijn afgedekt dan vloeit het meerdere naar de algemene reserve.

Epe hanteert bij de grondexploitatie het bedrijfseconomische voorzichtigheidsprincipe. De winsten worden geboekt op het moment dat voldoende zeker is dat ze behaald zijn. De verwachte verliezen worden direct genomen.

Ook wanneer een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling faciliteert loopt zij risico's. De risico's zitten dan voornamelijk in de overschrijding van de kosten voor inzet van capaciteit. De risicoanalyse omvat dan ook de grote(re) ruimtelijke ontwikkelingen die de gemeente faciliteert.



Figuur Financiële stromen grondexploitaties

9. Relatie tussen gemeenteraad en college

Op grond van de Gemeentewet hebben de gemeenteraad en het college als afzonderlijke bestuursorganen binnen de gemeente ieder hun eigen bevoegdheden. De uitvoering van het grondbeleid is een taak van het college. De kaders van het grondbeleid worden door de gemeenteraad vastgesteld. Daarna controleert de gemeenteraad of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

Via de programmabegroting en de jaarrekening informeert het college de gemeenteraad over de uitvoering van het grondbeleid. Daarnaast wordt de gemeenteraad tussentijds geïnformeerd over de (financiële) ontwikkelingen van de gemeentelijke plannen.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen (Gemeentewet artikel 169 lid 4).

In schematische zin ziet de relatie tussen de raad en het college als volgt uit:

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
Onteigenen	Nemen van een onteigeningsbeschikking	



Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders in de nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking	Wensen en bedenkingen	Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon