

Kader Strategisch Grondbeleid Haarlemmermeer 2024-2029

2. Inleiding

Inleiding

In dit Kader Strategisch Grondbeleid (hierna 'Kader grondbeleid') is beschreven welke vorm van grondbeleid de gemeente Haarlemmermeer voorstaat en welke grondbeleidsinstrumenten zij (kan) inzet(ten) bij het verwezenlijken van haar ruimtelijke doelstellingen. Verder zijn in dit Kader grondbeleid de belangrijkste kaders opgenomen voor de verschillende vormen van grondbeleid, waaronder kaders voor het kostenverhaal bij faciliterend grondbeleid en de financiële bijdrage (in gemeente Haarlemmermeer bekend als de 'bijdrage RIH').

Dit Kader grondbeleid vervangt het Beleidskader Strategisch Grondbeleid Haarlemmermeer 2019-2023, welke verscheen in een periode van economische groei en waarbij in diverse sectoren de kenmerken van een overspannen markt aan de orde waren. De vaststelling van de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040 (2021.0003036) en de inwerkingtreding van de Omgevingswet vormen de belangrijkste aanleiding voor de actualisatie van het Beleidskader Strategisch Grondbeleid Haarlemmermeer 2019-2023. De gemeente kiest met dit Kader grondbeleid de komende jaren wederom voor situationeel grondbeleid. Deze keuze sluit goed aan bij de huidige (economische) situatie, te weten grote maatschappelijke opgaven en verdeelde grondposities in een continu veranderende markt.

Grondbeleid

Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van wonen, werken, energie, natuur, recreatie, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Doel van dit beleid is dat grond in voldoende mate en op tijd beschikbaar is.

In grote lijnen kan de gemeente op twee manieren interveniëren op de grondmarkt. Enerzijds heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten om grondgebruik te beïnvloeden, zoals het omgevingsplan, en anderzijds kan de gemeente als private partij op de grondmarkt optreden door zelf grond aan te kopen of te verkopen.

In de situatie dat de gemeente als private partij grond aankoopt, van de gewenste bestemming voorziet, bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft, spreken we over actief grondbeleid. In de situatie dat de gemeentelijke sturingsrol beperkt blijft tot het publiekrecht spreken we over faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend grondbeleid stelt de gemeente de kaders en laat zij de grondvererving en -uitgifte over aan marktpartijen. Verder zijn er verschillende tussenvormen van publiek-private samenwerking. De verschillende vormen van grondbeleid verschillen qua sturingsmogelijkheden en risico's voor de gemeente.

Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Dit Kader grondbeleid is daarom gebaseerd op een ander stelsel van wet- en regelgeving voor de fysieke leefomgeving dan de voorgaande kaders grondbeleid. Onder de Omgevingswet wordt de structuurvisie vervangen door de omgevingsvisie en bestemmingsplannen door het omgevingsplan. Het exploitatieplan is vervallen. In plaats van een exploitatieplan worden er kostenverhaalregels opgenomen in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorwaarden in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan).

3. Grondbeleid in Haarlemmermeer

Inleiding

Haarlemmermeer ligt in een dynamische regio. Woongebieden en voorzieningen, kantorenlocaties en bedrijventerreinen, recreatie en de luchthaven Schiphol leggen grote ruimtelijke claims op het grondgebied van de gemeente. De vraag naar woningen en kantoor- en bedrijfsruimte is groot. Er zal veel worden (her)ontwikkeld de komende jaren. De kernen Hoofddorp en Nieuw-Vennep zullen steeds meer kenmerken van stedelijke gebied krijgen. In de kleinere kernen zal ook gebouwd worden, maar kleinschaliger om het dorpse karakter te behouden. Grondbeleid is een belangrijk middel om de ruimtelijke doelstellingen van de gemeente te realiseren.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het middel grondbeleid en de vorm van grondbeleid passend bij Haarlemmermeer.

3.1 Het middel grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel. Grondbeleid is een middel om ruimtelijke doelstellingen op het gebied van wonen, werken, energie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te realiseren. Grondbeleid is dus niet leidend, maar wordt afgestemd op de ruimtelijke doelstellingen.

De ruimtelijke doelstellingen voor Haarlemmermeer staan in de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040 (2021.0003036). Daarnaast heeft de gemeente diverse beleidsnota's, waarin voor een bepaald thema/sector de omgevingsvisie wordt uitgewerkt. Bijvoorbeeld op het gebied van wonen, verkeer en groen.

In het omgevingsplan wordt het voorgenomen ruimtelijk beleid vastgelegd in voorschriften en regels. Hiermee wordt het omgevingsbeleid voor iedereen bindend. Het omgevingsplan bepaalt uiteindelijk wat wel en wat niet en onder welke voorwaarden ontwikkeld mag worden.

Een omgevingsplan houdt voor een eigenaar geen uitvoeringsplicht in. Indien bijvoorbeeld agrarische gronden in een omgevingsplan de functie wonen krijgen, is de eigenaar niet verplicht deze functie ook daadwerkelijk te realiseren. De eigenaar mag het bestaande agrarisch gebruik voortzetten. Om in een dergelijke situatie tot realisering van de plannen te komen, moet de gemeente gaan sturen op de uitvoering van de plannen.

Het gemeentelijk grondbeleid is een belangrijk sturingsmiddel bij de uitvoering van de omgevingsvisie, beleidsnota's en het omgevingsplan. Grondeigendom (of juist niet) en de mogelijkheden van kostenverhaal zijn in hoge mate bepalend bij de keuze tot inzet en de vorm van het gemeentelijke grondbeleid.

Als bewoners of bedrijven oneigenlijk gebruik maken van gemeentegrond komen de ruimtelijke doelstellingen in het gedrang. Ook tast oneigenlijk gebruik het eigendomsrecht van de gemeente aan. Als het gebruik door bewoners of bedrijven lang genoeg plaatsvindt, bestaat namelijk het risico dat de gemeente door verjaring het eigendom van de grond verliest. Dit is ongewenst. Voor de omgang met deze situaties heeft de raad in 2023 (raadsvoorstel 7502314) specifieke kaders en uitgangspunten vastgesteld.

3.2 Vormen van grondbeleid

Er zijn op hoofdlijnen drie vormen van grondbeleid: actief, faciliterend en de tussenvorm van publiek-private samenwerking. Alle drie de vormen van grondbeleid komen voor in Haarlemmermeer, waarbij steeds vaker sprake is van faciliterende grondbeleid.

De kernvraag bij het kiezen van een bepaalde vorm van grondbeleid is hoe sterk de gemeente wil sturen op de kwaliteit van de locatie en het tempo van de realisatie. Dat hangt onder andere af van:

- de ruimtelijke doelstellingen die de locatie dient;
- de belangstelling van marktpartijen voor de locatie;
- de financiële ruimte van de gemeente en de financiële risico's die de ontwikkeling van de locatie met zich meebrengt;
- de bestaande grondposities die de gemeente op de locatie heeft.

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente de te ontwikkelen gronden in eigendom of verwerft de gemeente betreffende gronden. De gemeente kan daarbij gebruik maken van een aantal instrumenten. In de meeste gevallen verkrijgt de gemeente de grond via een minnelijke (ver)koop, al dan niet met behulp van de vestiging van een voorkeursrecht, of door middel van een grondruil. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om gronden in het kader van het algemeen belang te onteigenen, indien het niet lukt om de grond minnelijk te verwerven en de eigenaar niet bereid en/of in staat is de gewenste functie zelf te realiseren.

Bij actief grondbeleid zorgt de gemeente er zelf voor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen. De gemeente past de bestemming aan, maakt de grond bouwrijp en woonrijp en geeft de bouw kavels uit aan één of meerdere (markt)partijen (aannemers, ontwikkelaars, beleggers, corporaties, of particulieren). Die partijen zorgen voor de bouw van de woningen, kantoren, bedrijfsgebouwen en (eventuele) voorzieningen.

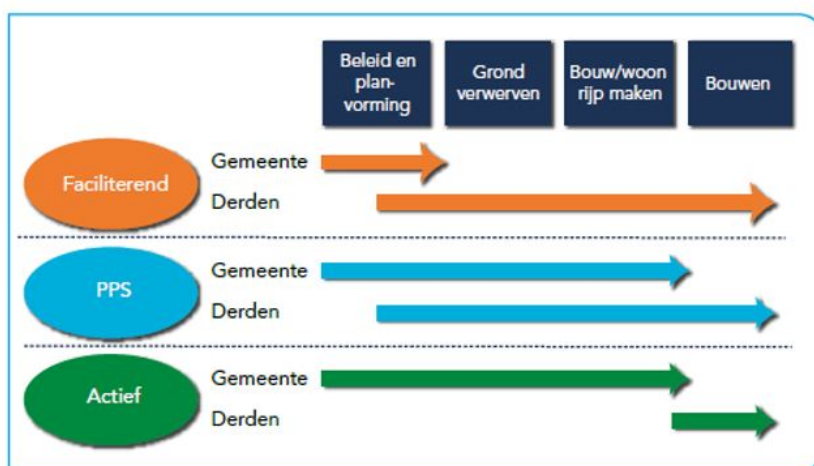
Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid begeeft de gemeente zich niet op de grondmarkt, maar laat zij de grondverwerving, het bouwrijp en woonrijp maken, en de gronduitgifte over aan andere (markt)partijen. De gemeente oefent dan alleen invloed uit via instrumenten als het omgevingsplan en de anterieure

overeenkomst. In veel gevallen sluit de gemeente met de initiatiefnemer een zogenaamde 'anterieure overeenkomst'. Dit gebeurt voorafgaand aan de vaststelling van het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt. In de anterieure overeenkomst worden afspraken gemaakt over (onder andere) het kostenverhaal, de financiële bijdrage en de eisen die de gemeente aan de locatie stelt. Lukt dat niet, dan regelt de gemeente voornoemde afspraken in het omgevingsplan of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan). Op die manier worden de kosten die de gemeente bij faciliterend grondbeleid maakt verhaald op de ontwikkelende partijen. Ook na vaststelling van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften kan een overeenkomst worden gesloten, een zogenaamde 'posterieure overeenkomst'. In een posterieure overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt over (onder andere) het kostenverhaal, de financiële bijdrage, na-deelcompensatie, fasering, tijdvak, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen en woningbouwcategorieën.

Publiek-private samenwerking (PPS)

Publiek-private samenwerking is een tussenvorm van actief en faciliterend grondbeleid. Een voorbeeld van publiek-private samenwerking is de gemeente en (markt)partijen die samen een gezamenlijke onderneming oprichten om een locatie te ontwikkelen (een grondexploitatiemaatschappij, of kortweg GEM). In deze onderneming brengen gemeente en (markt)partijen gezamenlijk gronden in, brengen zij deze gezamenlijk tot ontwikkeling en delen zij de winst en de risico's. De gemeente oefent zowel via publiekrechtelijke instrumenten als via het aandeelhouderschap van de publiek-private samenwerkingsconstructie invloed uit op het grondgebruik.



Figuur 1 vormen van grondbeleid

De verschillende vormen van grondbeleid verschillen qua sturingsmogelijkheden en risico's voor de gemeente. In hoofdstuk 4 worden de overwegingen om te kiezen voor een bepaalde vorm van grondbeleid uiteengezet.

3.3 Situationeel grondbeleid

Situationeel grondbeleid blijft, net als in het voorgaande Beleidskader Strategisch Grondbeleid Haarlemmermeer 2019-2023, het uitgangspunt. Situationeel grondbeleid betekent dat afhankelijk van de situatie een bijpassende vorm van grondbeleid wordt gekozen. Onder situationeel grondbeleid zijn zowel actief als faciliterend grondbeleid als een tussenvorm mogelijk. Dit biedt de gemeente de ruimte om de vorm van het grondbeleid en de instrumenten die worden ingezet af te stemmen op de concrete situatie. De keuze van grondbeleid is afhankelijk van onder meer de gewenste mate van sturing om ruimtelijke doelstellingen te realiseren, de belangstelling van marktpartijen, de financiële ruimte van de gemeente, de bereidheid (financieel) risico te nemen, de verdeling van de eigendomsposities, enzovoort. Voor elke ontwikkeling wordt een afweging gemaakt om te bepalen welke ontwikkelstrategie en welke vorm van grondbeleid het meest geschikt is. Op die manier kunnen, afhankelijk van de concrete situatie, specifieke grondinstrumenten worden ingezet, samenwerkingen worden aangegaan en kan voor elke opgave maatwerk worden geleverd. Via een brede inzet van en keuze uit de beschikbare grondinstrumenten kan er een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling worden gerealiseerd.

Situationeel grondbeleid heeft zich de afgelopen jaren positief bewezen. In de gemeente is veel grond tot ontwikkeling gebracht. Deels op eigen grond zoals in Beukenhorst Zuid en Badhoevedorp Centrum, maar ook in samenwerking met marktpartijen en/of andere overheden zoals in Tudorpark en met Schiphol Area Development Company (SADC), en door private ontwikkelingen te faciliteren zoals in

Tudorgardens en Wickevoort. Ook hebben kleinschalige private woningbouwontwikkelingen tot een toename van de woningvoorraad geleid.

Het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen is een belangrijk onderdeel van het situationeel grondbeleid. Door de grote vraag naar woningen zullen marktpartijen met grondposities hun gronden de komende jaren tot ontwikkeling willen brengen. Ten opzichte van actief grondbeleid neemt de gemeente bij faciliterend grondbeleid minder de regie en beperkt zij zich meer tot het scheppen van ruimtelijke en financiële kaders, waardoor er meer verantwoordelijkheid bij de marktpartijen komt te liggen.

Bij een faciliterende rol biedt de Omgevingswet de gemeente instrumenten voor kostenverhaal, financiële bijdragen en het stellen van locatie-eisen. Dankzij dit kader is het mogelijk om een goede ruimtelijke ordening tot stand te brengen zonder zelf risicodragend gronden aan te kopen en in ontwikkeling te brengen. Het initiatief wordt hierbij overgelaten aan marktpartijen met eigen grondposities.

Een actieve rol van de gemeente blijft tot de mogelijkheden behoren. Het door de gemeente actief aankopen van (strategische) gronden en in ontwikkeling brengen van gronden kan om diverse redenen gewenst zijn. Een gemeentelijke grondpositie kan meerdere effecten hebben: het kan de regie op een ontwikkeling vergroten, de ontwikkeling aanjagen en het kan het realiseren van ruimtelijke doelstellingen mogelijk maken, zoals infrastructuur, woningen, kantoren, bedrijven, scholen, sportvoorzieningen, groen en recreatie. Dit laatste is met name van belang in een situatie waarbij marktpartijen die een rol willen en kunnen spelen ontbreken, waardoor de gemeente zelf gronden zal moeten verwerven en in ontwikkeling brengen om de gewenste ruimtelijke doelen te bereiken. De actieve rol zal zich naar verwachting ook de komende jaren blijven voordoen, zoals in de Spoorzone Hoofddorp. Tevens biedt actief grondbeleid de mogelijkheid om naast het realiseren van ruimtelijke doelstellingen winst te genereren die kan worden ingezet om de gemeentelijke ambities te realiseren. Actief grondbeleid brengt daarentegen ook financiële risico's met zich mee.

Kader: modernisering van het grondbeleid

Door de druk op de woningbouwmarkt heeft de rijksoverheid verschillende programma's uitgerold om nieuwe woningen versneld en in grote aantallen te realiseren. Hierin is grondbeleid een belangrijke facilitator en de inrichting van dit grondbeleid is op het niveau van de Rijksoverheid in de aandacht komen te staan. Hierbij is de centrale vraag hoe het grondbeleid te moderniseren zodat het beter ten dienste komt te staan van gebieds- en daarmee woningbouwontwikkeling.

In de brief aan de tweede kamer van 19 juni 2023 schetst de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening drie sporen waarlangs hij het grondbeleid wil moderniseren. Spoor I beschrijft maatregelen die op korte termijn kunnen worden ingezet om de beschikbaarheid van grond te verhogen en gebiedsontwikkelingen te versnellen binnen het bestaande wettelijk kader. Dit spoor richt zich op het beter benutten van reeds beschikbare instrumenten. Het tweede en derde spoor richten zich meer op de langere termijn en het probleem dat gebiedsontwikkeling vaak te duur is. Spoor II is gericht op het zorgen dat publieke kosten zoveel mogelijk ten laste kunnen worden gebracht van grondeigenaren en baathebbers. Bij spoor III gaat het om het mogelijk fundamenteel anders inrichten van het grondbeleid, zodat waardeveranderingen van de grond in de eerste plaats zoveel mogelijk ten goede komen aan publieke doelen. Deze laatste twee sporen zijn meer verkennend van aard, waarbij het onderzoek naar (en het gesprek over) het nut, de noodzaak en de uitvoerbaarheid ervan een logisch onderdeel is. Sporen II en III zullen voorlopig geen aanleiding geven om ons Kader grondbeleid aan te passen. Voor Spoor I is ruimte binnen het situationeel grondbeleid.

4. Ontwikkelmodellen en afwegingen bij situationeel grondbeleid

Inleiding

De gemeente Haarlemmermeer voert een situationeel grondbeleid, waarbij afhankelijk van de situatie zowel actief grondbeleid, faciliterend grondbeleid als een tussenform van publiek-private samenwerking (PPS) tot de mogelijkheden behoort. Situationeel grondbeleid biedt de mogelijkheid om bij elk project maatwerk toe te passen. Dit hoofdstuk richt zich op de verschillende ontwikkelmodellen en de belangrijkste afwegingen bij de mogelijkheden die situationeel grondbeleid met zich meebrengt.

4.1 Ontwikkelmodellen bij situationeel grondbeleid

Op basis van de analyse van de specifieke opgave wordt een afwegingskader geformuleerd op grond waarvan de ontwikkelingsstrategie wordt bepaald. Afhankelijk van de concrete situatie kunnen specifieke grondinstrumenten worden ingezet en samenwerkingen worden aangegaan. Afhankelijk van het gewenste niveau van risico en sturing kan de gemeente kiezen voor verschillende vormen van samen-

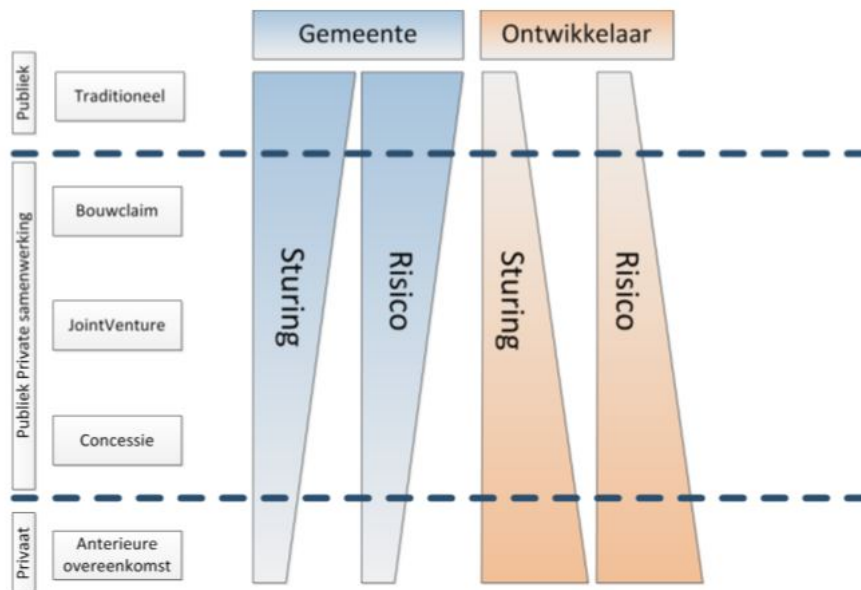
werking met marktpartijen en andere overheden. Er zijn allerlei vormen van samenwerking denkbaar, variërend van een zeer actieve tot een meer passieve of volledig faciliterende rol van de gemeente.

Samenwerking kan zich op diverse manieren manifesteren. Er kunnen drie hoofdvormen worden onderscheiden, die resulteren in een verschil in risico en sturing:

- 1) de publieke grondexploitatie¹;
- 2) de publiek-private grondexploitatie; de bouwclaim, de joint venture (door middel van een overeenkomst of een gezamenlijke publiek-private onderneming) of de concessie;
- 3) de private grondexploitatie;

Algemeen uitgangspunt hierbij is dat hoe meer zeggenschap een van de partijen heeft, hoe meer risico daarbij hoort.

Figuur 2 illustreert dit.



Figuur 2. Ontwikkelmodellen grondbeleid

In de gemeente zijn in het verleden alle in de afbeelding genoemde samenwerkingsvormen toegepast. Hieronder een toelichting per samenwerkingsvorm:

Traditioneel (actief grondbeleid)

Dit model gaat ervan uit dat de gemeente de grond verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft aan marktpartijen die tot ontwikkeling wensen over te gaan.

Bouwclaim (publiek-private samenwerking)

Dit model kan voorkomen bij versnipperd eigendom. Bij toepassing van dit model maakt de gemeente afspraken met de grondeigenaren om de gronden te verwerven, deze bouw- en woonrijp te maken en (een gedeelte van) de gronden weer aan de betrokken partijen uit te geven.

Joint venture (publiek-private samenwerking)

Bij de joint-venture wordt onderscheid gemaakt tussen de joint-venture door middel van een overeenkomst en de joint-venture door middel van een gezamenlijke publiek-private onderneming. Bij de joint-venture door middel van een overeenkomst formaliseren partijen hun samenwerking in een overeenkomst, maar is er geen behoefte aan een gezamenlijke publiek-private onderneming. Bij een joint venture door middel van een publiek-private onderneming is dat wel het geval en vormt de herverdeling van de gronden via een gezamenlijke publiek-private onderneming (grondexploitatiemaatschappij) veelal de kern van de samenwerking. Ook kunnen taken in het kader van de grondexploitatie door de gezamenlijke publiek-private onderneming worden gedaan.

In een aantal gevallen neemt de gemeente Haarlemmermeer deel aan een gezamenlijke publiek-private onderneming. Een voorbeeld hiervan is Schiphol Area Development Company (SADC). Naast SADC

1) Met grondexploitatie wordt bedoeld het proces van productie en daarmee ook prijsvorming van bouw- en woonrijpe grond. In de grondexploitatiebegroting staan de kosten en opbrengsten die samenhangen met de productie van bouw- en woonrijpe grond.

zijn er drie andere samenwerkingsconstructies. In 2006 is C.V./B.V. Polanenpark opgericht. In 2010 zijn C.V./B.V. A4 Zone West (Schiphol Trade Park) en C.V./B.V. De President opgericht. Hoofdvaart B.V. is er in laatstgenoemde samenwerkingsconstructies tussengeschoven om gemeentelijke aansprakelijkheid te beperken. Ook voor eventuele toekomstige samenwerkingsvormen kan deze gemeentelijke B.V. een rol spelen.

In het Beleidskader verbonden partijen 2017 is de visie op samenwerkingsconstructies, de spelregels voor formele besluitvorming door de gemeente en de bewegingsvrijheid voor de portefeuillehouders binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders vastgelegd. Het beleidskader geeft voorts de kaders voor de interne checks and balances en beschrijft de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de verbonden partijen. Over de verbonden partijen wordt periodiek gerapporteerd in de jaarstukken en programmabegroting.

Concessie (publiek-private samenwerking)

Dit model gaat ervan uit dat de gemeente vooraf een aantal globale randvoorwaarden vaststelt en de planontwikkeling vervolgens overlaat aan een marktpartij.

Een voorbeeld van een concessie is Toolenburg-Zuid waarbij de gemeente in samenwerking met Ymere woningbouw realiseert. Zowel de gemeente als Ymere hadden in dit gebied grond in eigendom en zij hebben besloten de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, te weten woningbouw, middels concessie te realiseren. Ymere neemt het ontwerp en de uitvoering van de woningen en de inrichting van het openbare gebied op zich. De gemeente heeft een toetsende en toezichthoudende rol en wordt na oplevering eigenaar van de openbare ruimte.

Anterieure overeenkomst (faciliterend grondbeleid)

Dit model gaat ervan uit dat de private eigenaar de gronden zelf tot ontwikkeling brengt en dat de gemeente faciliteert door het stellen van ruimtelijke en financiële kaders voor de ontwikkeling. In veel gevallen sluit de gemeente met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst. Deze overeenkomst wordt voorafgaand aan de vaststelling van het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt gesloten. Hierin worden afspraken gemaakt over het kostenverhaal, de financiële bijdrage, nadeelcompensatie en eventueel over fasering, tijdvak, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen of woningbouwcategorieën. Ingeval het niet lukt om een anterieure overeenkomst te sluiten, regelt de gemeente voornoemde afspraken in het omgevingsplan of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan). Ook na vaststelling van kostenverhaalregels of -voorschriften kan een overeenkomst worden gesloten over het kostenverhaal, de financiële bijdrage, fasering, tijdvak, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen en woningbouwcategorieën. Dit wordt de 'posterieure overeenkomst' genoemd. Dit laatste komt in de praktijk weinig voor.

4.2 Afwegingen bij actief grondbeleid

Bij elke vorm van grondbeleid spelen vele afwegingen. Hieronder volgen enkele belangrijke afwegingen bij actief grondbeleid:

Wel of niet verwerven

De eerste stap voor actief grondbeleid is het maken van een afweging over het wel of niet verwerven van de gronden. In bepaalde gevallen blijft grondverwerving het meest geëigende instrument om een gewenste ontwikkeling tot stand te brengen. De afweging om wel of niet tot grondverwerving over te gaan vergt in ieder afzonderlijk geval een strategische afweging waarbij meerdere factoren een rol spelen, zoals:

- de noodzaak van de ontwikkeling ter plaatse;
- de eigendomssituatie ter plaatse;
- de bereidheid en mogelijkheid tot zelfrealisatie door de grondeigenaar;
- de prijsstelling;
- de marktsituatie;
- eventuele alternatieven.

Voor het actief verwerven zal op basis van een ruimtelijke visie, een verwervingsstrategie moeten worden opgesteld aan de hand van de doelen die bij de betreffende ontwikkeling worden nagestreefd. De verwervingsstrategie moet gebaseerd zijn op een zorgvuldige analyse van onder andere:

- de ruimtelijke visie op het gebied, volgend uit de omgevingsvisie/programma's;
- de bijdrage die de gemeente wil leveren aan het gewenste resultaat;
- de (verwachte) verwervingsprijs;
- de financiële risico's;
- de rol van de gemeente bij de ontwikkeling;
- de grondposities van eventuele andere partijen;

- de noodzaak om gronden te verwerven (mede gezien vanuit het belang van ruilvervalsgronden);
- de beschikbare financiële middelen.

Indien grond aan de gemeente wordt aangeboden, de zogenaamde niet actieve verwerving, wordt beoordeeld of het aanbod past binnen een bepaald ruimtelijk perspectief, volgend uit de omgevingsvisie/programma's. Als dit het geval is, zal de gemeente een taxatie laten opstellen om de marktwaarde te bepalen.

Verwerving vindt in de regel op minnelijke wijze plaats. Voor het geval de onderhandelingen niet tot het gewenste resultaat leiden, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten die haar in de gelegenheid stelt om regie op de toekomstige ontwikkeling te voeren, waaronder het voorkeursrecht en onteigening (zie paragraaf 4.1).

Wel of niet zelf ontwikkelen

Indien de gemeente gronden heeft verworven, is de tweede stap om als gemeente deze gronden zelf of zo nodig in samenwerking met marktpartijen, te ontwikkelen. De gemeente gaat in principe zelf tot ontwikkeling over als dat past binnen de ruimtelijke ambitie en er sprake is van een renderende grondexploitatie met beperkte risico's. Of wanneer er een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend bij de ontwikkeling en het niet aannemelijk is dat een marktpartij een dergelijke ontwikkeling risicodragend ter hand zal nemen.

4.3 Afwegingen bij faciliterend grondbeleid

Bij elke vorm van grondbeleid spelen vele afwegingen. Hieronder volgen enkele belangrijke afwegingen bij faciliterend grondbeleid:

Wel of niet ruimtelijk mogelijk maken van het plan

Bij faciliterend grondbeleid verwerft de gemeente niet zelf de grond, maar wordt de ontwikkeling aan de eigenaren zelf overgelaten. De gemeente kan in deze situatie haar rol beperken tot het stellen van kaders en het toepassen van het wettelijk verplichte kostenverhaal. Naast de afweging of de ontwikkeling (voldoende) bijdraagt aan het gemeentelijke beleid, is de mogelijkheid tot kostenverhaal een belangrijke afweging.

De Omgevingswet biedt verschillende instrumenten voor het kostenverhaal (zie paragraaf 4.3). De gemeente zet erop in om privaatrechtelijk afspraken te maken met de initiatiefnemer. In de meeste gevallen vindt dat plaats door het aangaan van een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. In deze overeenkomst is minimaal het kostenverhaal opgenomen. De gemeente is immers wettelijk verplicht de kosten te verhalen die het gevolg zijn van ruimtelijke ontwikkelingen van derden. Kostenverhaal is echter wel begrensd tot de hoogte van de in het kostenverhaalsgebied te behalen opbrengsten (bij kostenverhaal met tijdvak) of de waardevermeerdering ten gevolge van de aanvraag voor de te verrichten activiteit (bij kostenverhaal zonder tijdvak).

Daarbovenop biedt de Omgevingswet de mogelijkheid voor een financiële bijdrage. Het kostenverhaal en de financiële bijdrage worden in één overeenkomst gecombineerd. De overeenkomst wordt in beginsel gesloten voorafgaand (anterieur) aan de vaststelling van de planologische maatregel. In de gevallen waarin het niet lukt om afspraken te maken in een anterieure overeenkomst, wordt gebruikt gemaakt van het publiekrechtelijk kader, het opnemen van de kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan).

Uitgangspunt is een financieel haalbare ontwikkeling. Als dat niet het geval is, kan de gemeente, indien er een zwaarwegend gemeentelijk belang speelt, via de kostenverhaalregels of -voorschriften bij de planologische maatregel het onrendabele deel van de ontwikkeling voor haar rekening nemen. Als het niet wenselijk wordt geacht het geraamde tekort ten laste van de gemeente te laten komen, is de ontwikkeling economisch niet uitvoerbaar en wordt het planologische kader niet gewijzigd.

Afweging maatwerk bij herstructurering en transformatie

In het kader van herstructurering en transformatie is het wenselijk om de eigenaren en mogelijke investeerders te faciliteren en in dat kader (maatwerk)afspraken in een anterieure overeenkomst vast te leggen. Inmiddels heeft de gemeente hier ervaring mee (Hyde Park en diverse kleinschalige woningbouwontwikkelingen) en is een aantal projecten in voorbereiding.

De mogelijkheid van transformatie van bestaande, leegstaande gebouwen wordt hierbij uitdrukkelijk meegenomen. Dit is een tijdrovend en ingewikkeld proces. De situatie op bijvoorbeeld Beukenhorst Oost (kantorenlocatie die aan het verouderen is en waar veel leegstand voorkomt) toont de noodzaak

om hier met alle betrokken partijen en de nodige creativiteit vanuit de gemeente mee aan de slag te gaan.

4.4 Afwegingen bij publiek-private samenwerking (PPS)

Bij elke vorm van grondbeleid spelen vele afwegingen. Hieronder volgen enkele belangrijke afwegingen bij een publiek-private samenwerking:

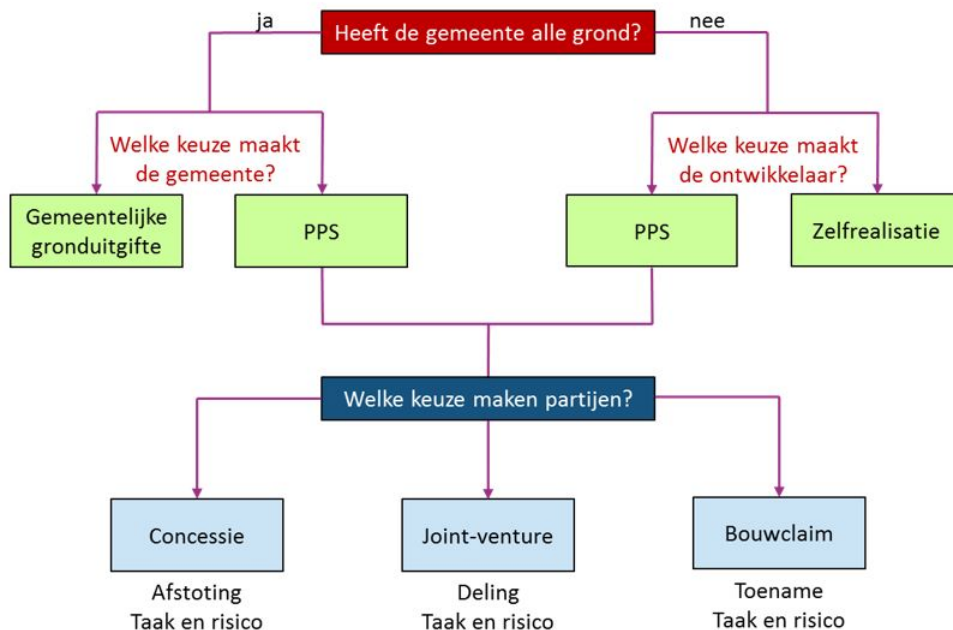
Afweging wijze van samenwerking

In specifieke situaties, bijvoorbeeld bij een verdeelde grondpositie in combinatie met een gewenste ruimtelijke ontwikkeling, kan de gemeente een vorm van een publiek-private samenwerking aangaan. Er zijn verschillende samenwerkingsvormen: bouwclaim, joint venture (door middel van een overeenkomst en door middel van een gezamenlijke publiek-private onderneming) en concessie.

De keuze tussen deze verschillende samenwerkingsvormen wordt onder meer bepaald door de eigendomsverhoudingen, de ruimtelijke opgave en de gewenste sturing en risicoverdeling. In het afwegingsproces moet worden gelet op onder andere:

- democratische besluitvorming;
- gewenste sturing en risico van de gemeente;
- functiescheiding publieke en private rol gemeente;
- waarborgen publiek belang;
- verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

In figuur 3 wordt de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm vanuit de positie van de gemeente schematisch weergegeven.



Figuur 3: Stroomschema voor bepaling samenwerkingsvorm bij PPS

Het afwegingskader voor het aangaan of oprichten van samenwerkingsconstructies staat in het Beleidskader verbonden partijen 2017. Bij de afweging of een samenwerkingsconstructie door middel van een gezamenlijke publiek-private onderneming wenselijk is, moet zorgvuldig worden afgewogen welk gemeenschappelijk doel partijen nastreven en of dit doel eventueel anders kan worden bereikt. De synergie die tussen partijen in een dergelijke samenwerkingsconstructie wordt verondersteld, moet worden onderzocht. Deze synergie is niet vanzelfsprekend. Kortom, een zorgvuldige analyse van de te verwachten samenwerking en de risico's dient onderdeel te zijn van de uiteindelijke afweging. De Europese en Nederlandse wet- regelgeving op het gebied van aanbesteding, staatssteun en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen hierbij eveneens in acht te worden genomen.

5. Grondinstrumenten

Inleiding

Bij de invulling van het grondbeleid kan gebruik worden gemaakt van diverse instrumenten. Bij de overgang van de Wet ruimtelijke ordening naar de Omgevingswet is ingezet op zoveel mogelijk neutrale

omzetting van de bestaande regelgeving. De meeste instrumenten die beschikbaar zijn onder de Omgevingswet waren ook al beschikbaar onder de Wet ruimtelijke ordening.

Bij het uitvoeren van grondbeleid heeft de gemeente twee soorten instrumenten tot haar beschikking:

1. Instrumenten die het mogelijk maken het eigendom van de grond te verkrijgen en/of beperkte zakelijke rechten op de grond te wijzigen of te beëindigen. Deze instrumenten stellen de gemeente in staat om eigenaren, die het door de overheid gewenste gebruik niet kunnen of willen realiseren, uit te kopen en beperkt zakelijke rechten af te kopen en deze te beëindigen.
2. Instrumenten waarmee de gemeente de kosten kan verhalen die zij moet maken om een gebied geschikt te maken voor het beoogde gebruik. Dit betreft een breed pakket aan kosten: van kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen en het saneren van de bodem tot en met het (her)inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van voorzieningen.

Onderhandelingen met marktpartijen over de instrumenten die de gemeente wil inzetten, vinden plaats met inachtneming van de meest recente versie van het onderhandelingsprotocol.

Hierna volgt een toelichting op instrumenten uit de Omgevingswet die de gemeente kan inzetten bij:

- a. Actief grondbeleid
- b. Faciliterend grondbeleid
- c. Publiek-private samenwerking (PPS)

5.1 Instrumenten voor grondvererving (actief grondbeleid)

Bij actief grondbeleid heeft de gemeente een leidende rol en verwerft zij de gronden zelf. Om de grond te verwerven kan de gemeente gebruik maken van de volgende instrumenten:

- Minnelijke vererving
- Voorkeursrecht
- Onteigening

Minnelijke vererving

Vererving vindt in de regel op minnelijke wijze plaats. Het grootste gedeelte van de door de gemeente verworven gronden, is op deze wijze verkregen. Voor het geval de onderhandelingen niet tot minnelijke vererving leiden, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten die haar in de gelegenheid stelt om de regie op de toekomstige ontwikkeling te voeren, waaronder het voorkeursrecht en onteigening.

Voorkeursrecht

Het voorkeursrecht in de Omgevingswet, voorheen geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten, biedt de gemeente de mogelijkheid om in bepaalde gevallen een voorkeursrecht te vestigen. Het voorkeursrecht wordt meestal gevestigd met het oog op een toekomstige gebiedsontwikkeling. Met het voorkeursrecht kan de gemeente de regie behouden over de gebiedsontwikkeling. Een voorkeursrecht verschaft de gemeente het eerste recht van koop: de eigenaar kan dan pas tot vervreemding aan een derde overgaan nadat de gemeente in de gelegenheid is gesteld de betreffende grond te kopen. De gemeente beslist of zij de grond al dan niet wil kopen. Door het vestigen van een voorkeursrecht verstevigt de gemeente aldus haar positie op de grondmarkt, wordt toetreding van nieuwe eigenaren en versnippering voorkomen en wordt prijsopdrijving door speculatie tegengegaan. Het vestigen van een voorkeursrecht verplicht de eigenaar echter niet de grond te verkopen.

Het college van burgemeester en wethouders kan met een voorkeursrechtbeschikking een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Een voorlopig voorkeursrecht geldt maximaal 3 maanden. Om het voorlopig voorkeursrecht voort te zetten is er een nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig. De gemeenteraad kan dan de volgende voorkeursrechten vestigen:

- een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking (maximaal 3 jaar).
- een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsvisie of programma (maximaal 3 jaar).
- een voorkeursrechtbeschikking op grond van een omgevingsplan (maximaal 5 jaar).
- een beschikking tot verlenging van het voorkeursrecht op grond van het omgevingsplan (maximaal 5 jaar).

Een voorkeursrecht vervalt automatisch (van rechtswege) als de geldingsduur is verstreken.

Onteigening

Onteigening onder de Omgevingswet, voorheen geregeld in de Onteigeningswet, biedt de gemeente de mogelijkheid om in het algemeen belang te onteigenen. Omdat onteigening een inbreuk maakt op het eigendomsrecht, een fundamenteel recht, en daarmee een ingrijpend instrument is, is onteigening alleen mogelijk onder strikte voorwaarden en is onteigening met procedurele rechtswaarborgen voor de eigenaar omkleed.

Voorafgaand aan de onteigeningsprocedure dient altijd een minnelijke fase te worden doorlopen. Pas als gebleken is dat minnelijke verwerving niet mogelijk is, kan de onteigeningsprocedure worden gestart. Onder de Omgevingswet is de onteigeningsprocedure gewijzigd. De Omgevingswet brengt de procedure over de eigendomsontneming volledig onder in het bestuursrechtelijke kader. Alleen de vaststelling van de schadeloosstelling blijft bij de burgerlijke rechter. De rol van de Kroon om (op verzoek) onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen, is vervallen. In plaats daarvan is een beperkt aantal bestuursorganen zelf bevoegd om te beslissen over de aanwijzing van gronden ter onteigening. Dit gebeurt door middel van een 'onteigeningsbeschikking'. Deze onteigeningsbeschikking wordt genomen door de gemeenteraad. Een onteigeningsbeschikking moet worden bekrachtigd door de bestuursrechter. Tegen het bekrachtigingsbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Uitgangspunt bij de onteigeningsprocedure is volledige schadeloosstelling. Pas als het besluit ter uitvoering waarvan wordt onteigend onherroepelijk is, de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is en de voorlopige of overeengekomen schadevergoeding is betaald, kan de eigendom naar de gemeente overgaan. De eigendom gaat over door inschrijving van een notariële onteigeningsakte in de openbare registers.

Wanneer een eigenaar betoogt dat hij ook zelf 'in staat en bereid' is om het door de gemeente gewenste grondgebruik te realiseren, oftewel een beroep doet op zelfrealisatie, en dat beroep slaagt, kan de gemeente deze eigenaar niet onteigenen.

5.2 Gronduitgifte en tijdelijk beheer (actief grondbeleid)

Op het moment dat de grond in eigendom is van de gemeente, ontstaan er nieuwe sturingsinstrumenten in de vorm van tijdelijk gebruik en uitgifte. De gemeente geeft grond in veel gevallen in eigendom uit. Voor specifieke functies of situaties kan de grond in erfpacht worden uitgegeven, een recht van opstal worden gevestigd of de grond worden verhuurd. Deze paragraaf gaat in op:

- Mededingingsruimte
- Uitgifte in eigendom
- Erfpacht
- Recht van opstal
- Verhuur
- Tijdelijk beheer

Mededingingsruimte

Op 26 november 2021 heeft de Hoge Raad het 'Didam-arrest' gewezen, waarin is overwogen dat een overheidslichaam bij het aangaan en uitvoeren van privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals de uitgifte in eigendom, uitgifte in erfpacht, het vestigen van een recht van opstal, verhuur en tijdelijk beheer als verpachting en verhuur, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moet nemen, waaronder het gelijkheidsbeginsel.

Volgens de Hoge Raad vloeit uit het gelijkheidsbeginsel voort dat ruimte moet worden geboden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden voor zijn of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat een passende mate van openbaarheid moet worden verzekerd met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.

Er hoeft geen mededingingsruimte te worden geboden indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde voor de onroerende zaak in aanmerking komt. In dat geval dient het overheidslichaam zijn voornemen tot verkoop/uitgifte in erfpacht/verpachting/verhuur tijdig hieraan voorafgaand op zodanige wijze bekend te maken dat eenieder daarvan kennis kan nemen. Daarbij dient de gemeente te motiveren waarom naar zijn oordeel op grond van de hiervoor bedoelde criteria bij voorbaat vaststaat, of redelijkerwijs mag worden aangenomen, dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt.

Het bieden van mededingingsruimte heeft tot gevolg dat, om te komen tot gronduitgifte dan wel tijdelijk beheer, in beginsel een openbare selectieprocedure wordt gehanteerd. Er kunnen op hoofdlijnen drie typen openbare selectieprocedures worden onderscheiden: de prijsselectie, de planselectie en de partnerselectie. Er zijn ook verschillende tussenvormen mogelijk. De meest geschikte vorm hangt af van het gewenste resultaat dat de openbare selectieprocedure moet opleveren.

Uitgifte in eigendom

Uitgifte van grond in eigendom is een eenmalige transactie waarbij de gemeente het eigendom overdraagt aan de koper en de koper de koopprijs aan de gemeente voldoet. De koopprijs is de kostendrager voor de verwervings- en grondproductiekosten. Een eventuele winst die hierbij wordt gemaakt kan de gemeente inzetten voor extra ruimtelijke kwaliteit dan wel ten gunste van andere ontwikkelingen laten komen. In de meeste gevallen wordt voor deze situaties een gemeentelijke grondexploitatie geactiveerd. Omdat de kosten van de grondexploitatie worden gedekt door de opbrengsten uit gronduitgifte is als zodanig het kostenverhaal geregeld.

Ter bevordering van eenduidigheid bij de verkoop van gronden worden algemene voorwaarden gehanteerd. De algemene voorwaarden zijn onderverdeeld in een algemeen deel en een bijzonder deel voor woningbouw, kantoren en bedrijven.

Erfpacht

Erfpacht is een zakelijk recht. Dit recht geeft de erfpachter de bevoegdheid om de onroerende zaak van een ander te houden en te gebruiken. Bij de uitgifte van grond in erfpacht mag de erfpachter de grond houden en gebruiken als ware hij de eigenaar is. De gemeente blijft de zogenaamde "bloot eigenaar" en spreekt een canon af met de erfpachter als vergoeding voor het recht van erfpacht.

Erfpacht kan in specifieke gevallen worden ingezet om te sturen op het gebruik van gemeentegrond en de gebruiker. De gemeente kan ook besluiten erfpacht als sturingsinstrument in te zetten voor die gebieden waar de gemeente op het moment van uitgifte slechts voor een relatief korte periode voorziet in een tijdelijke invulling of bestemming, maar waar mogelijk op langere termijn een andere bestemming wenselijk is, en om een verwachte waardesprong aan de gemeente en daardoor de gemeenschap te laten toekomen.

Recht van opstal

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van een andere eigenaar gebouwen, werken of beplanting (opstallen) in eigendom te hebben of te verkrijgen. Bij een recht van opstal blijft de gemeente (opstalgever) dus eigenaar van de grond en wordt degene die het recht van opstal krijgt (opstaller) eigenaar van de opstallen.

Net als bij erfpacht kan de gemeente besluiten om een recht van opstal als sturingsinstrument in te zetten voor die gebieden waar de gemeente op het moment van uitgifte slechts voor een relatief korte periode voorziet in een tijdelijke invulling of bestemming, maar waar mogelijk op langere termijn een andere bestemming wenselijk is.

Verhuur

Van huur van een onroerende zaak is sprake als de ene partij, de verhuurder, zich verbindt aan de andere partij, de huurder, om een onroerende zaak of een gedeelte daarvan in gebruik te geven en de huurder zich verbindt tot een tegenprestatie. Bij verhuur blijft de gemeente dus eigenaar en spreekt een huurprijs af met de huurder als vergoeding voor het gebruik. De wet kent verschillende huurregimes. Welk huurregime van toepassing is, hangt af van het soort onroerende zaak dat wordt verhuurd. Met name de wijze waarop een huurovereenkomst beëindigd kan worden, de termijnen waarvoor verhuurd moet worden, de mogelijkheden om de huurprijs van een lopende huurovereenkomst aan te passen en de bescherming van anderen dan de huurder zelf, zijn voor de huurregimes verschillend.

Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer is gericht op het tijdelijk beheren van gronden en opstallen die eigendom van de gemeente zijn en die worden ingezet voor de realisatie van een gewenste ontwikkeling. In de praktijk is er vaak sprake van een overbruggingstermijn tussen het moment van verwerving en uitgifte. Gedurende deze termijn moeten de gronden en de eventuele opstallen worden beheerd. Cruciaal is dat de gronden en opstallen worden beheerd met het doel ze in te zetten voor de gewenste ontwikkeling. Belangrijke factor hierbij is de termijn waarbinnen de gronden en opstallen hiervoor beschikbaar moeten zijn.

Voor gronden wordt het tijdelijk beheer doorgaans geregeld door middel geliberaliseerde pacht dan wel verhuur.

Voor de op de gronden aanwezige opstallen wordt het tijdelijk beheer geregeld door middel van een tijdelijke huurovereenkomst dan wel door middel van leegstandsbeheer.

5.3 Kostenverhaal (faciliterend grondbeleid)

Bij faciliterend grondbeleid kiest de gemeente ervoor om ruimte te geven aan marktpartijen. De gemeente is dan geen eigenaar of ondernemer op de grondmarkt, maar kan wel invloed uitoefenen op wat er met die grond gebeurt. Hiervoor gebruikt de gemeente instrumenten als het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een overeenkomst. In veel gevallen

sluit de gemeente met de initiatiefnemer voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een anterieure overeenkomst over onder andere het kostenverhaal, de financiële bijdrage, nadeelcompensatie, fasering, tijdvak, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen en woningbouwcategorieën. Mocht dat niet lukken, dan neemt de gemeente kostenverhaalregels en andere regels op in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan). In dat geval is de eigenaar verplicht een kostenverhaalbijdrage te betalen voordat met de bouwwerkzaamheden een aanvang mag worden gemaakt.

Om kosten te verhalen (en afspraken te maken / regels te stellen over de financiële bijdrage, fasering, een tijdvak, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen en woningbouwcategorieën) kan de gemeente gebruik maken van de volgende instrumenten:

- Intentieovereenkomst
- Anterieure overeenkomst
- Omgevingsplan / omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit
- Posterieure overeenkomst
- Gebiedsgericht programma

Intentieovereenkomst

In de verkenningsfase gaat het om het onderzoek naar de haalbaarheid van een eventuele private en/of publiek-private ontwikkeling. De gemeente beoordeelt voorafgaand op basis van de omvang en complexiteit van de ontwikkeling of er afspraken over de verkenningsfase moeten worden gemaakt in een intentieovereenkomst. Een intentieovereenkomst wordt met de betreffende initiatiefnemer gesloten op basis van vrijwilligheid en geldt voor een beperkte periode. De intentieovereenkomst geeft de kaders voor de verkenningsfase. Het doel van een intentieovereenkomst is kort gezegd het vastleggen van afspraken over het haalbaarheidsonderzoek, wie wat doet, binnen welke kaders en wat partijen over en weer van elkaar kunnen verwachten, kostenverdeling (waaronder de hoofdlijnen van kostenverhaal) en duidelijke afspraken over de looptijd en een afscheidsscenario. Indien uit de verkenningsfase blijkt dat sprake is van een haalbare ontwikkeling wordt de intentieovereenkomst opgevolgd door een anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

In de anterieure overeenkomst worden afspraken vastgelegd over kostenverhaal en overige aspecten van de ontwikkeling zoals ruimtelijke, stedenbouwkundige, civieltechnische, programmatische en financiële aspecten en de planning en fasering. De term anterieur (voorafgaand) verwijst naar een overeenkomst die gesloten wordt in de fase voorafgaand aan het mogelijk maken van de ontwikkeling in een omgevingsplan of met een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De overeenkomst wordt aangegaan met de betreffende initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid. In de Omgevingswet zijn geen nadere regels voor de inhoud en totstandkoming van anterieure overeenkomsten opgenomen. Er geldt een grote mate van contractsvrijheid, waarbij de gemeente wel gehouden is aan (onder andere) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarbovenop biedt de Omgevingswet de grondslag voor een financiële bijdrage. De onderwerpen kostenverhaal en financiële bijdrage worden in één overeenkomst gecombineerd. De overeenkomst wordt gesloten voorafgaand aan de vaststelling van de planologische maatregel.

De gemeente zet in op het sluiten van anterieure overeenkomsten, omdat daarmee maatwerk kan worden geleverd en het de ontwikkelaar en gemeente aan de voorkant van het ontwikkeltraject zekerheid biedt wat betreft (onder andere) de financiële aspecten, planning en realisatie.

Omgevingsplan / omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit

In die gevallen waarin het niet lukt om overeenstemming te bereiken over de inhoud van een anterieure overeenkomst, wordt gebruik gemaakt van het publiekrechtelijke spoor: het opnemen van kostenverhaalregels bij het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Op deze manier wordt het kostenverhaal onderdeel van de betreffende planologische maatregel. Hiermee vormen de kostenverhaalregels de basis voor de kosten die eigenaren in het kader van het verlenen van de omgevingsvergunning dienen te betalen. De Omgevingswet stelt eisen aan de vorm en inhoud van de kostenverhaalregels- en voorschriften. In dat kader zijn ook de verhaalbare kosten begrensd: de kosten die verhaald kunnen worden zijn beschreven in een kostensoortenlijst, de kosten dienen te voldoen aan de PTP-criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) en voor de plankosten is een regeling opgenomen in de Omgevingsregeling. Naast het kostenverhaal biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om een financiële bijdrage te laten betalen.

De Omgevingswet biedt voor het publiekrechtelijke kostenverhaal twee mogelijkheden: kostenverhaal met tijdvak (integrale gebiedsontwikkeling) en kostenverhaal zonder tijdvak (organische gebiedsontwikkeling). De gemeente heeft de keuze tussen deze twee mogelijkheden. Het kostenverhaal met tijdvak

past bij een actieve aanpak, waarbij er een duidelijke blauwdruk is voor de gebiedsontwikkeling. Het tijdvak en het eindbeeld liggen vooraf vast. Hierdoor is het kostenverhaal vooraf te berekenen. Het kostenverhaal zonder tijdvak past bij een faciliterende aanpak, waarbij de initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd bepalen. De ontwikkeling gaat organisch waardoor niet vaststaat hoe de ontwikkeling vorm zal krijgen. Het ontbreken van een eindbeeld maakt dat een kostenraming niet mogelijk is. Daarom wordt gewerkt met een kostenplafond.

Posterieuze overeenkomst

Met de term posterieur (nadien) wordt een overeenkomst aangeduid die gesloten wordt na het besluit dat de ontwikkeling mogelijk maakt. In sommige gevallen wordt een overeenkomst over de ontwikkeling van de locatie gesloten nadat kostenverhaalregels zijn opgenomen in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeente moet zich bij het sluiten van een posterieuze overeenkomst onder andere houden aan de kostenverhaalregels in het omgevingsplan.

Gebiedsgericht programma

Bij gebiedsontwikkelingen met meerdere grondeigenaren kan het voorkomen dat bepaalde grootschalige investeringen, zoals de aanleg van een gebiedsontsluitingsweg, vergoed moeten worden door meerdere grondeigenaren in het gebied. In een situatie waarin er nog niet met alle grondeigenaren een anterieure overeenkomst is gesloten, kan het voorkomen dat één of meerdere grondeigenaren de betreffende investering voorfinancieren of dat de gemeente de investering doet. Om op een later moment een deel van de investering op de andere grondeigenaren te kunnen verhalen, heeft de gemeente de mogelijkheid om een gebiedsgericht programma vast te stellen. Een gebiedsgericht programma is een uitwerking van de omgevingsvisie. In tegenstelling tot de omgevingsvisie, welke betrekking heeft op het gehele grondgebied van de gemeente, staan in een programma voor een specifiek gebied de verdere beleidsuitwerking en de uitwerking van de concrete maatregelen om de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving te bereiken. Door de investeringen op te nemen in een programma kunnen ze op een later moment op andere initiatiefnemers worden verhaald. Daarnaast kan in het gebiedsgerichte programma ook een uitwerking van het stedenbouwkundig beleid en/of de plannen voor de openbare ruimte worden opgenomen.

Een gebiedsgericht programma kan een geschikt instrument zijn in gebieden waarbij nog niet met alle grondeigenaren een anterieure overeenkomst is gesloten en het nog niet zeker is wanneer en in welke vorm toekomstige ontwikkelingen plaatsvinden.

5.4 Publiek-private samenwerking (PPS)

Bij het ontwikkelen van locaties is het ook mogelijk om te kiezen voor een publiek-private samenwerking, bijvoorbeeld de bouwclaim, de joint venture of de concessie. Bij een joint venture richten de gemeente en marktpartijen een gezamenlijk onderneming op om de locatie te ontwikkelen, bijvoorbeeld een grondexploitatie maatschappij (GEM). Het idee achter de publiek-private samenwerking is dat de gemeente en de marktpartijen de risico's delen, oftewel de winst en het verlies. In de afspraken tussen de gemeente en de marktpartijen wordt vastgelegd hoe kosten en opbrengsten over de partijen worden verdeeld.

Bij publiek-private samenwerking kan de gemeente aanvullend gebruik maken van instrumenten voor grondverwerving, zoals het voorkeursrecht en onteigening om gronden te verwerven van eigenaren die niet willen of kunnen meedoen aan de publiek-private samenwerking.

5.5 Overige instrumenten

De Omgevingswet biedt aanvullend nog twee instrumenten voor het vormgeven van grondbeleid. Deze instrumenten richten zich op het komen tot een inrichtingsplan door middel van herindeling van het grondgebruik en eigendom. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Stedelijke kavelruil
- Herverkaveling landelijk gebied (instrument Provincie)

Het instrument stedelijke kavelruil is nieuw en hiermee heeft de gemeente nog geen ervaring. De komende jaren zal uit de landelijke praktijk moeten blijken in welke situaties dit instrument bruikbaar is voor ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente.

Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de Omgevingswet. Indien de huidige kavelstructuur en eigendomssituatie een goede en snelle uitvoering van de voorgenomen plannen in de weg staan, kan de gemeente een ruil stimuleren, ook wel stedelijke herverkaveling genoemd. Stedelijke kavelruil biedt

eigenaren van onroerend goed de mogelijkheid om op vrijwillige basis met elkaar in gesprek te gaan. Doel hiervan is dat eigenaren samen een nieuw inrichtingsplan maken.

De achtergrond is dat er in stedelijke gebieden vaak sprake is van complexe eigendomssituaties die het voor gemeenten moeilijk maken om gebieden te (her)ontwikkelen. Stedelijke kavelruil biedt de mogelijkheid om onroerende zaken (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen. In tegenstelling tot het herverkavelingsinstrument voor het landelijk gebied, beschikt de regeling voor stedelijke kavelruil niet over afdwingbare instrumenten. Stedelijke kavelruil heeft met name een toegevoegde waarde bij projecten waarbij partijen hun plannen zoveel mogelijk zelfstandig willen uitvoeren en waarbij de kosten van het oprichten van een vennootschap niet opwegen tegen de baten. Dat zijn vaak wat kleinschaligere projecten met een kortere looptijd. Hoewel dit instrument is bedoeld om privaatt-private samenwerking te vergemakkelijken, blijkt in de praktijk dat de overheid een belangrijke rol heeft als initiator en procesbegeleider. Verder is een belangrijke beperking van dit nieuwe instrument de complexiteit bij stedelijke kavelruil. De complexiteit wordt groter naarmate het aantal te herverkavelen objecten, deelnemers, locaties, eigenaren, belangen en verwachtingen, zakelijke rechten, etc. toeneemt.

Herverkaveling landelijk gebied (instrument Provincie)

Herindeling van het grondgebruik (landinrichting) onder de Omgevingswet, voorheen geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied, gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van gronden aan eigenaren en gebruikers, ook wel herverkaveling genoemd. Het instrument landinrichting biedt provincies de mogelijkheid om, als rijks- en provinciale doelen niet op vrijwillige basis te realiseren zijn, met overheidsbesluiten werken uit te voeren en een daarmee samenhangende herverkaveling te realiseren. De inzet van het instrument landinrichting ligt bij de provincie en wordt de laatste decennia zeer beperkt ingezet.

6. Financieel kader bij situationeel grondbeleid

Inleiding

Situationeel grondbeleid leidt ertoe dat de gemeente op verschillende manieren intervenueert op de grondmarkt. Hierdoor heeft de gemeente onder andere een voorraad strategische gronden, actieve grondexploitaties, intentieovereenkomsten en anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers. Naast de standaard financiële kaders die hiervoor gelden, heeft de gemeente zelf aanvullende kaders vastgesteld. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van deze kaders en geeft tevens aan hoe hierover wordt gerapporteerd.

6.1 Reserve grondzaken

De Algemene reserve grondzaken (hierna; reserve grondzaken) heeft blijkens de Verordening grondzaken 2020 (raadsvoorstel 2020.0000918) als doel rechtstreekse beïnvloeding van de begroting en de jaarrekening door projectresultaten te voorkomen. De bovengrens van de reserve grondzaken is vastgesteld op € 5 miljoen.

6.2 Gemeentelijke projecten/grondexploitaties en voorbereidings- en uitvoeringsbudgetten

Een ontwikkeling op gemeentegrond krijgt vorm via een grondexploitatie. De gemeenteraad wordt hierbij in ieder geval op twee momenten betrokken. Het eerste moment, indien een gemeentelijk ruimtelijk initiatief er veelbelovend uitziet, is het verzoek aan de gemeenteraad om een voorbereidingsbudget te verstrekken. Een voorbereidingsbudget is voornamelijk bedoeld voor de bekostiging van de benodigde (interne) uren om een initiatief verder uit te werken naar een ruimtelijk kader en grondexploitatie.

Het tweede moment is wanneer de gemeenteraad besluit om een grondexploitatie te openen. De gemeenteraad stelt bij het openen van een grondexploitatie tevens een uitvoeringsbudget beschikbaar voor de te maken kosten voor de gehele looptijd van de grondexploitatie. Met het vaststellen van de grondexploitatie worden de te verwachten kosten en opbrengsten van het project begrensd en wordt de te verwachten financiële uitkomst aangegeven met het project-specifieke rendement.

In de Verordening grondzaken 2020 (raadsvoorstel 2020.0000918) is bepaald dat een grondexploitatie eens in de vier jaar wordt herzien of eerder indien noodzakelijk. Een noodzakelijke herziening is onder meer aan de orde als de kosten en/of de opbrengsten en/of het programma en/of de looptijd afwijken van de door de gemeenteraad vastgestelde grondexploitatie. Op deze wijze blijft de gemeenteraad actief betrokken bij belangrijke ontwikkelingen op gemeentegrond.

6.3 Faciliterende projecten en voorbereidings- en uitvoeringsbudgetten

Een ontwikkeling op grond van derden krijgt in veruit de meeste gevallen vorm via het privaatrechtelijke spoor van de anterieure overeenkomst. Indien nodig wordt de gemeenteraad gevraagd om een VTA- en uitvoeringsbudget beschikbaar te stellen. Dit budget heeft als doel de gemeentelijke werkzaamheden

te kunnen uitvoeren tijdens de gehele looptijd van het project. Uitgangspunt is dat in de anterieure overeenkomst wordt overeengekomen dat de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten vergoedt.

Vooruitlopend op de anterieure overeenkomst komt het, bij met name omvangrijke en/of complexere projecten, voor dat er door de gemeente een intentieovereenkomst wordt gesloten met de initiatiefnemer. Indien nodig wordt de gemeenteraad gevraagd om een voorbereidingsbudget beschikbaar te stellen. Dit budget heeft als doel de gemeentelijke werkzaamheden te kunnen bekostigen om tijdens de intentiefase, samen met de initiatiefnemer, de haalbaarheid van het plan te onderzoeken. Uitgangspunt is dat in de intentieovereenkomst wordt overeengekomen dat de initiatiefnemer de gemeentelijke kosten vergoedt.

In een situatie waarbij het niet lukt om een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer te sluiten, zijn er wettelijke mogelijkheden om als gemeente kosten te verhalen. In dat geval wordt de gemeenteraad betrokken via de kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

6.4 Strategische gronden

De gemeente heeft in het verleden strategische gronden verworven. Ook onder het huidige grondbeleid is verwerving van grond mogelijk indien de kans zich voordoet, de ruimtelijke noodzaak aanwezig is en een zorgvuldige afweging van alle overige criteria (zoals aangegeven in paragraaf 3.2) daartoe aanleiding geeft. Strategische gronden zijn gronden die de gemeente verwerft om een betere sturing op gebiedsontwikkeling te krijgen.

Het college is bevoegd tot het doen van strategische verwervingen binnen het daartoe beschikbare budget van € 10 miljoen dat de gemeenteraad jaarlijks aan het college als krediet beschikbaar stelt. Hieraan zijn de volgende randvoorwaarden gesteld:

- de aankoop moet tot doel hebben om een huidige of toekomstige ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken
- de aankoop moet waardevast zijn in de huidige bestemming, of rendabel zijn in een eventuele nieuwe bestemming;
- bovenstaande moet voorafgaand aan de aankoop aannemelijk worden gemaakt in een collegenota.

De totale voorraad strategische gronden wordt jaarlijks beoordeeld aan de hand van de waarderings-uitgangspunten strategische gronden, hetgeen leidt tot een onderscheid in:

- "warm" (exploitatieperspectief 1 tot 2 jaar);
- "lauw" (exploitatieperspectief 2 tot 5 jaar);
- "koud" (exploitatieperspectief 5 tot 10 jaar);
- "ruilgronden" (gronden waarvoor geen direct ontwikkelperspectief is vastgesteld).

In tegenstelling tot het verleden heeft bovenstaande categorisering geen invloed meer op de waardering van de strategische gronden. Voor het inzicht worden de categorieën wel in stand gehouden. Op basis van het aangescherpte Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) uit 2019 is het uitgangspunt dat de gronden in de strategische voorraad maximaal gewaardeerd worden op de marktwaarde van de huidige bestemming. Wel wordt er een uitzondering gegeven om verworven gronden tegen de waarde van de toekomstige bestemming te waarderen. Deze uitzondering is alleen mogelijk als de gronden worden verworven met het oog op een concrete ontwikkeling en er wordt voldaan aan de voorwaarden in de notitie van de commissie BBV 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken'. In het Meerjarenperspectief Grondzaken (MPG) is een overzicht van de strategische gronden van de gemeente opgenomen.

Voor de waardering van deze gronden wordt iedere twee jaar een taxatie uitgevoerd om de marktwaarde (de zogenaamde waarde economisch verkeer) te bepalen.

De komende periode zal actief worden gestuurd op de bestaande grondvoorraad. Hiertoe bestaan de volgende mogelijkheden:

- het versneld in ontwikkeling brengen van bepaalde gronden, met name die zich bevinden in de categorie "warme gronden";
- het ruilen / verkopen van gronden waarvoor geen ontwikkelperspectief is aangegeven;
- het geliberaliseerd verpachten van 'lauwe', 'koude' en 'ruilgronden' voor pachttermijnen langer dan 1 jaar. Hierbij worden de gronden in beginsel door middel van op openbare selectieprocedure op de markt aangeboden. Het moment dat de gronden naar verwachting nodig zijn voor ontwikkeling, is bepalend voor de pachttermijn.

6.5 Reserve ruimtelijke investeringen Haarlemmermeer (Reserve RIH)

Begin 2010 heeft de gemeenteraad besloten om de Reserve RIH in te stellen. In de Reserve RIH worden drie soorten bijdragen opgenomen:

- 1) de bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen waarover de gemeenteraad bijvoorbeeld bij de begroting, voorjaarsrapportage of jaarstukken een besluit heeft genomen
- 2) financiële bijdragen van derden;
- 3) bijdragen die vanuit de winst van gemeentelijke grondexploitaties worden afgeroomd.

Uit de Reserve RIH worden door de gemeenteraad uitgaven gedaan ten behoeve van (netwerk)infrastructuur en (grootschalig) recreatief groen, in dit Kader grondbeleid aangeduid als supra bovenwijkse voorzieningen (zie paragraaf 6.5). Deze voorzieningen stonden voorheen in de Structuurvisie Haarlemmermeer 2030 en staan op dit moment in de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040. Een uitgebreidere toelichting over de voorzieningen zelf en waarom deze nodig zijn, is te vinden in 'laag III De thema's en opgaven' van de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040, en specifiek in de paragrafen 'Landschap en groen' en 'Mobiliteit'. De gemeenteraad beslist over onttrekkingen uit de Reserve RIH. In het MPG wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd over de meest recente stand van de Reserve RIH.

Het doen van onttrekkingen uit de Reserve RIH kan onder de volgende voorwaarden:

- 1) de gemeenteraad besluit door middel van een raadsvoorstel over de besteding van deze gelden;
- 2) het bestedingsdoel volgt uit de opgaven in de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040 (of de uitwerking daarvan in een programma).

Overigens kan de Reserve RIH conform het BBV niet negatief zijn. Indien dit dreigt te gebeuren, zal een tijdelijke storting vanuit de Algemene dekkingsreserve nodig zijn of een temporisering van projecten.

6.6 (tussentijds) Meerjarenperspectief Grondzaken

In het (tussentijds) Meerjarenperspectief Grondzaken ((t)MPG) wordt halfjaarlijks, per 1 januari en 1 juli, gerapporteerd over de financiële stand van de diverse ruimtelijke projecten. In het (t)MPG wordt alleen gerapporteerd over financiële aspecten en niet over de inhoudelijke voortgang van ruimtelijke projecten.

Het college geeft door middel van het (t)MPG de gemeenteraad halfjaarlijks inzicht in de saldi en ontwikkeling van alle financiële mutaties in projecten. Er wordt inzicht gegeven in alle lopende projecten inclusief herzieningen, nieuwe en af te sluiten projecten. Daarbij horen ook de budget- en kredietaanvragen. Bij het MPG (stand per 1 januari) wordt ook inzicht gegeven in de stand van de Reserve Grondzaken, de ontwikkeling daarvan, de stand van de strategische gronden en van de Reserve RIH.

6.7 Grondprijzennota

De jaarlijkse Grondprijzennota is bedoeld om de gemeenteraad te informeren over ontwikkelingen op de onroerendgoedmarkt voor verschillende segmenten en bestemmingen en om de kaders en onderhandelingsmarges voor grondprijzen te laten vaststellen. Actuele marktontwikkelingen of beleidswijzigingen die van invloed zijn op de prijzen kunnen op basis van de jaarlijkse verschijningsfrequentie van de nota redelijk snel worden gevolgd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om tussentijds, als daar aanleiding voor is, maatwerk grondprijsberekeningen op te stellen op basis van de actuele marktinformatie op dat moment.

De in de nota genoemde grondprijzen gelden als gemiddelde richtprijzen voor de genoemde uitgiftecategorieën. De nota maakt het mogelijk veel voorkomende uitgaven binnen de vooraf door de gemeenteraad gestelde bandbreedtes door het college te laten realiseren. Niet gemandateerde uitgaven en/of uitgaven die niet passen binnen de gestelde bandbreedtes worden separaat ter goedkeuring aan het college en/of de gemeenteraad voorgelegd.

6.8 Grondbeleid in programmabegroting en jaarstukken

In de programmabegroting en jaarstukken staat een paragraaf grondbeleid. Deze paragraaf bevat een samenvatting van de meest relevante onderdelen van het grondbeleid. In de jaarstukken wordt teruggekeken en in de programmabegroting wordt vooruitgekeken. Op die manier wordt jaarlijks op hoofdlijnen over het gevoerde beleid gerapporteerd aan de gemeenteraad. Het huidige grondbeleid wordt vormgegeven door middel van onder andere de volgende stukken:

- Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040;
- Verordening Grondzaken;
- Kader Strategisch Grondbeleid;
- Grondprijzennota;
- (tussentijds) Meerjarenperspectief grondzaken.

Deze stukken worden periodiek geëvalueerd en vastgesteld.

7. Kostenverhaal en financiële bijdrage bij faciliterend grondbeleid

Inleiding

Bij ontwikkelingen van initiatiefnemers is de taak van de gemeente beperkt tot het stellen van (financiële) randvoorwaarden voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij is de gemeente wettelijk verplicht om de kosten die de gemeente voor ontwikkelingen door initiatiefnemers maakt op de initiatiefnemers te verhalen. Daarbovenop biedt de Omgevingswet de grondslag voor het maken van afspraken in een overeenkomst over een financiële bijdrage voor supra bovenwijkse voorzieningen. De financiële bijdrage is een herijking van de door de gemeente onder de Wro gehanteerde Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen ("bijdrage RIH"). De uitwerking hiervan is te vinden in bijlage 2.

De gemeente streeft ernaar om met initiatiefnemers over de ruimtelijke ontwikkeling en het verhalen van de gemeentelijke kosten en de financiële bijdrage (maatwerk)afspraken te maken in een anterieure overeenkomst. Dit hoofdstuk richt zich om die reden op het verplichte kostenverhaal en de financiële bijdrage.

7.1 Voorwaarden voor het verhalen van kosten

De mogelijkheid voor de gemeente om kosten te verhalen door het opnemen van kostenverhaalregels bij het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is wettelijk op twee manieren begrensd. In de eerste plaats zijn de kostensoorten begrensd. Alleen kostensoorten die in artikel 13.11 van de Omgevingswet zijn genoemd, mogen worden verhaald. Dat zijn de kostensoorten van de kostensoortenlijst in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit. Het gaat onder andere om kosten die samenhangen met het voeren van een grondexploitatie. Voorbeelden van deze kosten zijn kosten voor het opstellen van een omgevingsplan, de kosten voor de aanleg of wijziging van wegen, openbare parkeerplaatsen, straatmeubilair en openbare verlichting, de kosten voor voorbereiding en toezicht door de gemeente op de uitvoering van de werkzaamheden en eventuele nadeelcompensatie veroorzaakt door de bestemmingswijziging.

In de tweede plaats is het toepassingsbereik begrensd. Het verhalen van kosten is alleen mogelijk voor in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit aangewezen activiteiten. Aangewezen activiteiten zijn onder andere de bouw van één of meer woningen, het bouwen van gebouwen met de functie kantoor, bedrijf, detailhandel en maatschappelijk, maar ook uitbreiding (met meer dan 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte) van een gebouw kan hieronder vallen. Kostenverhaal is uiteraard alleen mogelijk voor nieuwe bouwactiviteiten of functieveranderingen, niet voor al eerder mogelijk gemaakte bouwactiviteiten.

Bijlage 1 bevat een overzicht van de kostensoorten en de aangewezen activiteiten.

7.2 Typen verhaalbare kosten

De gemeente staat voor een stevige opgave op het gebied van wonen, werken, energie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen. Dit vraagt om grote investeringen van de gemeente. Deze investeringen worden op verschillende manieren bekostigd. Bekostiging vindt plaats uit bijdragen van het Rijk, de provincie en de regio, uit de algemene middelen van de gemeente, uit financiële bijdragen uit (gemeentelijke) grondexploitaties en uit kostenverhaal op initiatiefnemers. In de praktijk worden investeringen vaak gefinancierd met een combinatie van bovenstaande dekkingsbronnen. De precieze bekostiging verschilt per investering.

Investeringen door de gemeente kunnen plaatsvinden op verschillende schaalniveaus en zijn door ons als volgt gedefinieerd:

1. Op projectniveau, in dit Kader grondbeleid aangeduid als '**binnenplanse kosten**'.
2. Het projectniveau overstijgend, in dit Kader grondbeleid aangeduid als '**bovenwijkse voorzieningen**', waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:
 - a. Investeringen die noodzakelijk zijn voor en toe te rekenen zijn aan een aantal specifieke ontwikkellocaties, in dit Kader grondbeleid aangeduid als '**direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen**'; en
 - b. Investeringen die de functie hebben van de verbetering van de leefomgeving van Haarlemmermeer als geheel, in dit Kader grondbeleid aangeduid als '**supra bovenwijkse voorzieningen**'. Deze investeringen zijn niet toe te rekenen aan specifieke ontwikkellocaties en worden daarom over de gehele gemeente omgeslagen.

7.3 Binnenplanse kosten

Investeringen die alleen betrekking hebben op één ontwikkellocatie, zoals verwerving, sloop en sanering, bouwrijp en woonrijp maken en plankosten (de kosten voor het maken van de (gemeentelijke) plannen

en de planbegeleiding), worden meegenomen in de exploitatie van de betreffende ontwikkellocatie. Deze kosten moeten uiteindelijk worden terugverdiend via de verkoop van bouwkavels. Het geheel van kosten en opbrengsten betreft de grondexploitatie. Zowel de gemeente als initiatiefnemers kunnen voor eigen rekening en risico de grondexploitatie voeren.

Als de gemeente de grondexploitatie voert, kan zij de door haar gemaakte kosten binnen de grondexploitatie dekken met de grondopbrengsten (de opbrengst bij uitgifte van bouwrijpe grond).

Als de initiatiefnemer de grondexploitatie voert, zal de gemeente nog steeds kosten maken ten behoeve van de bijbehorende ruimtelijke ontwikkeling (in ieder geval de plankosten). In deze situatie is de gemeente verplicht om de gemeentelijke kosten die betrekking hebben op de ontwikkellocatie ten laste van die ontwikkeling te brengen en dus op de initiatiefnemer te verhalen. Die kosten kunnen zowel binnen als buiten de ontwikkellocatie worden gemaakt. De omvang van het kostenverhaal varieert per ontwikkellocatie en is afhankelijk van de specifieke situatie en de daarmee samenhangende gemeentelijke werkzaamheden.

Voor binnenplanse kosten hanteert de gemeente het uitgangspunt dat de nieuwe ontwikkeling zelf volledig verantwoordelijk is voor onder ander het voldoen aan groennormen, watercompensatienormen, parkeernormen en het realiseren van de ontsluiting van de ontwikkeling. De bijbehorende maatregelen zullen veelal binnen het exploitatiegebied worden genomen, maar dit is niet altijd het geval. Een voorbeeld hiervan is dat bij grotere gebiedsontwikkelingen tot de binnenplanse kosten de kosten tot en met de aansluiting op de omliggende (provinciale) wegen behoren.

7.4 Direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen

De gemeente maakt onderscheid tussen twee typen bovenwijkse voorzieningen. De eerste noemen wij direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die niet alleen noodzakelijk zijn voor één ontwikkellocatie, maar ook van belang zijn voor andere ontwikkellocaties en/of bestaande wijken. Het profijt dat deze locaties van de voorzieningen hebben is via een bepaalde verdeelsleutel (op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) aan de verschillende locaties toe te rekenen. Voorbeelden van deze groep kosten zijn de kosten voor een verbindingsweg die twee of meer ontwikkellocaties met de bestaande infrastructuur verbindt en de kosten voor een wijkpark die op de ene ontwikkellocatie wordt aangelegd en mede ten behoeve van een andere ontwikkellocatie wordt gerealiseerd. Omdat deze voorzieningen ook van nut zijn voor andere ontwikkellocaties en/of bestaande wijken, mogen deze kosten niet volledig aan één ontwikkellocatie worden toegerekend, maar slechts voor een gedeelte.

Bij ontwikkelingen door initiatiefnemers is de gemeente verplicht om de gemeentelijke kosten van direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen op de initiatiefnemers te verhalen. De omvang van het kostenverhaal varieert per ontwikkellocatie en is afhankelijk van de specifieke situatie en de daarmee samenhangende gemeentelijke kosten. De gemeente heeft geen zogenaamde 'Nota bovenwijken' waarin op voorhand voor de gehele gemeente deze investeringen voor direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen inzichtelijk zijn gemaakt. Tijdens de voorbereidingsfase wordt er per ontwikkeling/ontwikkelgebied gekeken welke direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen zijn toe te rekenen.

7.5 Supra bovenwijkse voorzieningen

Het tweede type bovenwijkse voorzieningen noemen wij supra bovenwijkse voorzieningen. Dit zijn voorzieningen die niet direct verbonden zijn aan één of meerdere ontwikkellocaties, maar van belang zijn voor de verbetering van de leefomgeving van de gemeente Haarlemmermeer als geheel. De gehele gemeente profiteert in meer of mindere mate van deze voorzieningen en het is dan ook niet mogelijk om deze voorzieningen aan enkele specifieke ontwikkellocaties of bestaande wijken toe te rekenen. Voorbeelden van deze groep kosten zijn de kosten voor de aanleg van: van infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang, recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur en natuurgebieden met maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie.

7.6 Financiële bijdrage

Voor het maken van afspraken over een financiële bijdrage voor supra bovenwijkse voorzieningen met initiatiefnemers moet sprake zijn van 'functionele samenhang' tussen de ontwikkellocatie en de supra bovenwijkse voorziening. De onderbouwing van de functionele samenhang is vastgelegd in 'laag III De thema's en opgaven' van de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040, meer specifiek in de paragrafen 'Landschap en groen' en 'Mobiliteit'. Met de onderbouwing van de functionele samenhang in de Omgevingsvisie is het verhalen van een financiële bijdrage ook publiekrechtelijk afdwingbaar, mocht het niet lukken om een anterieure overeenkomst met een initiatiefnemer te sluiten. Om die reden volgt de berekening van de hoogte van de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling dan ook de publiekrechtelijke rekenmethodiek.

De tabel met de financiële bijdrage per woningtype en per vierkante meter kantoren, bedrijven en voorzieningen, is bijgevoegd als bijlage 2. Hier is ook de achtergrond, de onderbouwing en een rekenvoorbeeld van de financiële bijdrage te vinden.

7.7 Overige regels bij kostenverhaal

Afzien van kostenverhaal

Gemeenten mogen in een drietal gevallen afzien van kostenverhaal, namelijk als:

- a. de totale kosten die kunnen worden verhaald minder dan € 10.000 bedragen;
- b. er geen verhaalbare kosten zijn. Dit kan worden toegepast als er geen kosten voor het bouw- en woonrijp maken van gronden zijn en er alleen apparaatskosten resteren die via de leges verrekenend kunnen worden; en/of
- c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een ontwikkellocatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen. De kosten voor deze twee voorzieningen kunnen veelal via een vergunning worden verhaald.

Als één van deze drie situaties zich voordoet, mag de gemeente afzien van het kostenverhaal. Het betreft een facultatieve bevoegdheid. De gemeente hoeft er geen gebruik van te maken en doet dat in beginsel ook niet. Naast het kostenverhaal is de gemeentelijke legesverordening altijd van toepassing, ook op het moment dat de gemeente wel afziet van kostenverhaal.

Macro-aftopping / waardevermeerderingstoets

Bij het verhalen van kosten is de gemeente verplicht om rekening te houden met 'macro-aftopping' (integrale gebiedsontwikkeling) of de waardevermeerderingstoets (organische gebiedsontwikkeling). Dit houdt in dat er niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Op het moment dat een initiatiefnemer een beroep doet op macro-aftopping / waardevermeerderingstoets wordt nagegaan of dat terecht is. Als er sprake is van meer kosten dan opbrengsten betekent dit dat de gemeente niet volledig kostenverhaal kan toepassen. De kosten die niet verhaald worden komen voor rekening van de gemeente.

Uitgangspunt is een financieel haalbare ontwikkeling. Indien dat niet het geval is, kan de gemeente, indien er een zwaarwegend gemeentelijk belang speelt, via de kostenverhaalregels of -voorschriften bij de planologische maatregel het onrendabele deel van de ontwikkeling voor haar rekening nemen. Indien dat niet wenselijk wordt geacht, is de ontwikkeling economisch niet uitvoerbaar en wordt het planologische kader niet gewijzigd.

Leges

Kosten die door middel van het verplichte kostenverhaal worden verhaald, kunnen niet ook nog eens door middel van de leges in rekening worden gebracht. Kosten die verband houden met het afgeven van de kostenverhaalsbeschikking of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit worden via de leges verrekenend.

Bijlage 1 Begrenzing kostenverhaal: kostensoortenlijst en lijst met activiteiten

Bij ontwikkelingen van initiatiefnemers is de taak van de gemeente beperkt tot het stellen van (financiële) randvoorwaarden voor de beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Daarbij is de gemeente wettelijk verplicht om de kosten die de gemeente voor ontwikkelingen door initiatiefnemers maakt op de initiatiefnemers te verhalen.

De mogelijkheid voor de gemeente om kosten te verhalen door het opnemen van kostenverhaalregels bij het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit is wettelijk op twee manieren begrensd. In de eerste plaats zijn de kostensoorten begrensd. Alleen kostensoorten die in artikel 13.11 van de Omgevingswet zijn genoemd, mogen worden verhaald. Dat zijn de kostensoorten van de kostensoortenlijst in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit. In de tweede plaats is het toepassingsbereik begrensd. Het verhalen van kosten is alleen mogelijk voor in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit aangewezen activiteiten.

Kostensoortenlijst (artikel 8.15 verhaalbare kostensoorten, Omgevingsbesluit)

De kostensoorten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn: a. voor kostenverhaalsgebieden waarvoor geen tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in tabel A van bijlage IV (van het Omgevingsbesluit) aangegeven kostensoorten; en b. voor kostenverhaalsgebieden waarvoor wel een tijdvak als bedoeld in artikel 13.15, eerste lid, van de wet is opgenomen: de in de tabellen A en B van bijlage IV (van het Omgevingsbesluit) aangegeven kostensoorten.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

A1	De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A2	De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
A3	De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
A4	Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
A5	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
A6	De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
A7	De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
A8	De kosten van de aanleg of wijziging van: 1°. wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2°. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6°. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7°. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
A9	De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
A10	De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
A11	Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
A12	Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
A13	De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
A14	De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen

B. Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A

B1	De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
B2	De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
B3	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1

B4

De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1

Aangewezen activiteiten (artikel 8.13 kostenverhaalplichtige activiteiten, Omgevingsbesluit)

Bouwactiviteiten waarvan kosten worden verhaald als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, aanhef, van de wet, zijn:

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft;
- f. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Bijlage 2 Financiële bijdrage Haarlemmermeer

In hoofdstuk 6 is aangegeven dat de gemeente op verschillende schaalniveaus in de openbare ruimte investeert. Het hoogste schaalniveau is dat van de 'supra bovenwijkse voorzieningen'. Het betreft investeringen in voorzieningen die de leefomgeving verbeteren van Haarlemmermeer als geheel. Of het nu bewoners of ondernemingen betreft, iedereen heeft uiteindelijk baat bij een goede werk- en leefomgeving. De aanleg van recreatieve groenvoorzieningen en het uitbreiden van de infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang dragen daaraan bij. Dergelijke investeringen zijn niet toe te rekenen aan specifieke ontwikkellocaties en worden daarom over de gehele gemeente omgeslagen. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om investeringen in supra bovenwijkse voorzieningen te verhalen via een financiële bijdrage. De gemeente maakt gebruik van deze mogelijkheid onder de noemer 'Financiële bijdrage Haarlemmermeer'.

Het heeft de voorkeur afspraken over de financiële bijdrage via de anterieure overeenkomst vast te leggen. Mocht dit niet lukken dan is de financiële bijdrage ook publiekrechtelijk afdwingbaar te maken. Daarom volgt de berekening van de financiële bijdrage de publiekrechtelijke rekenmethodiek.

In deze bijlage is de Financiële bijdrage Haarlemmermeer uitgewerkt. De uitgangspunten in deze bijlage komen voort uit de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040.

Tabel Financiële bijdrage Haarlemmermeer

		Infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken	Recreatieve groenvoorzieningen	Totaal	
	Standaardbijdrage per eenheid	1 x eenheid	€ 3.650	€ 3.350	€ 7.000 per eenheid
	Activiteit	Eenheid	Bijdrage	Bijdrage	Totaal
1a	Wonen sociale huur	1 woning	€ 633	€ 567	€ 1.200 per woning
1b	Wonen middeldure huur	1 woning	€ 1.267	€ 1.133	€ 2.400 per woning
1c	Wonen middeldure koop	1 woning	€ 2.500	€ 2.267	€ 4.767 per woning
1d	Wonen dure koop/ huur	1 woning	€ 6.167	€ 5.610	€ 11.777 per woning
2	Bedrijven	100 m2 bvo (voor glastuinbouw geldt de eenheid 1.000 m2 bvo)	€ 1.850	€ 950	€ 2.800 per 100 m2 bvo
3	Kantoren	100 m2 bvo	€ 3.650	€ 1.250	€ 4.900 per 100 m2 bvo
4a	Voorzieningen (commercieel) overig	100 m2 bvo	€ 3.650	€ 1.250	€ 4.900 per 100 m2 bvo
4b	Voorzieningen (commercieel) hotel / recreatief verblijf	100 m2 bvo	€ 3.650	€ 1.850	€ 5.500 per 100 m2 bvo
5	Sloop / nieuwbouw / transformatie	Ingeval van sloop/nieuwbouw of (deels) transformatie wordt de bijdrage conform de zogenaamde "statiegeld regeling" berekend. Voor het oude programma wordt berekend wat de bijdrage in theorie in het verleden zou zijn geweest. Deze bijdrage wordt vergeleken met de bijdrage die ontstaat uit de ontwikkeling van het nieuwe programma en met elkaar gesaldeerd. Is er sprake van een toevoeging van extra m2 bvo's of wijziging van functies die resulteren in een extra bijdrage infrastructuur/recreatievoorzieningen, dan ontstaat vanuit de extra toevoeging een bijdrage. Anders niet.			

De financiële bijdrage is exclusief BTW en heeft als prijspeil 1 januari 2024. De financiële bijdrage wordt geïndexeerd tot het moment van betaling. Hiervoor wordt de GWW-index gehanteerd, omdat het om civieltechnische investeringen gaat. In beginsel wordt met het aangaan van de overeenkomst de betaling voldaan. In het geval dat gespreide betaling wordt overeengekomen bij omvangrijke gebiedsontwikkelingen wordt geïndexeerd tot de verschillende momenten van betaling.

Algemene uitgangspunten

- De financiële bijdrage geldt zowel bij gemeentelijke grondexploitaties als bij grondexploitaties van derden.
- De financiële bijdrage hoeft niet (volledig) te worden betaald in het geval dat een grondexploitatie door afdracht van de financiële bijdrage een negatief saldo krijgt. In een dergelijk geval wordt alleen een afdracht gedaan die is afgestemd op de draagkracht van de grondexploitatie.
- De financiële bijdrage geldt alleen voor gemeentelijke grondexploitaties die na 1-1-2012² zijn geopend, dan wel voor grondexploitaties waarbij het ruimtelijk programma dusdanig wijzigt (bijvoorbeeld van bedrijventerrein naar woningbouw) dat er in die zin in theorie sprake is van een "nieuwe" grondexploitatie.
- De financiële bijdrage geldt zowel voor grote als voor kleine projecten van enkele woningen.
- Bij het bepalen van de financiële bijdrage is gerekend met verwervingskosten en aanlegkosten van infrastructuur en recreatievoorzieningen. Tevens is gecorrigeerd voor bijdragen uit subsidies. Beheer is hierbij niet als kostenpost meegenomen.
- Op basis van de hardheidsclausule is het voor het college mogelijk om van de uitgangspunten af te wijken.

2) Beleid voor de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is voor het eerst vastgesteld door de gemeenteraad op 8 december 2011, bij vaststelling van de nota Strategische Grondbeleid 2011-2015.

Toepassingsbereik

Voor de financiële bijdrage geldt het volgende toepassingsbereik:

- Er mogen afspraken over de financiële bijdrage worden gemaakt bij kostenverhaalsplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 8.13 Omgevingsbesluit (zie bijlage 1) en bij de in artikel 8.20 onder b. en c. genoemde activiteiten;
- De financiële bijdrage mag worden besteed aan de “verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies” zoals de voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen en de aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies, zoals natuur, recreatie, sport, waterberging, infrastructuur en reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied.³

Supra bovenwijkse investeringen en functionele samenhang

Voor het maken van afspraken over het betalen van de financiële bijdrage door initiatiefnemers moet sprake zijn van 'functionele samenhang' tussen de ontwikkellocatie en de supra bovenwijkse voorziening. De onderbouwing van de functionele samenhang is vastgelegd in de Omgevingsvisie Haarlemmermeer 2040. De supra bovenwijkse voorzieningen in Haarlemmermeer bestaan uit infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken en recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur. Hiermee wordt aangesloten op de categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, waarvoor in het omgevingsplan een bijdrage kan worden gevraagd. Investeringen in maatschappelijke voorzieningen als scholen, sportaccommodaties en buurtcentra vallen hier niet onder.

De investeringen in infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken en recreatievoorzieningen die behoren tot de groenstructuur vormen de basis voor de berekening van de financiële bijdrage. Hieronder een overzicht van investeringen in beide categorieën supra bovenwijkse voorzieningen. De investeringen zijn per thema gebundeld en kennen een bandbreedte die wordt ingegeven door de onzekerheidsmarges op de onderliggende kostenramingen en de (te verwachten) externe bijdragen uit subsidies. Het verschil tussen de bruto en de netto investeringen betreft de bijdragen uit subsidies. Het midden van de bandbreedte van de investering is uitgangspunt voor de berekening van de financiële bijdrage.

INFRASTRUCTUUR/MOBILITEIT		(bedragen in € miljoen, exclusief BTW, prijspeil 2024)				
Investeringen in supra-bovenwijkse voorzieningen gemeente Haarlemmermeer - inclusief fasering (indicatief)						
Thema's	Totaal bruto	Totaal netto	2023-2026	2027-2030	2031-2035	2036-2040
Nieuwe ontsluitingsstructuren	252	88	0	8	25	55
Bestaande structuren aanpassen	110	32	7	9	15	1
Fietsroutes en fietsverbindingen	50	32	1	18	12	0
Openbaar vervoer netwerk	194	113	4	48	35	26
Totaal	606	265	12	82	88	82

Infrastructuur voor verkeers- en vervoersnetwerken van gemeentelijke of regionaal belang

Nieuwe ontsluitingsstructuren
 - Aansluiting snelwegen
 - Interne hoofdstructuur
 - Bruggen

Voorbeelden: Randweg Hoofddorp Zuid (verdubbeling Nieuwe Bennebroekerweg), functiewijziging Van Heuven Goedhartlaan

Bestaande structuren aanpassen
 - Verkeersveiligheid verhogen
 - Snelheidsregime veranderen
 - Capaciteit vergroten

Voorbeelden: Herinrichten Spoorlaan, herinrichten Venneperweg, Kruisweg herprofilieren

Fietsroutes en fietsverbindingen
 - Fietspaden
 - Fietsonderdoorgangen

Voorbeelden: doorfietsroute Geniedijk, fietspad Nieuw-Vennep – Hoofddorp, fietsverbinding Schiphol Trade Park en Geniedijkpark

Openbaar vervoer
 - Hoogwaardig Openbaar Vervoer (HOV)

Voorbeelden: HOV verbinding Schiphol – Noordwijk via station Hoofddorp, Hoofddorp Zuid, Nieuw-Vennep en Lisserbroek, fietsparkeren station Hoofddorp

3) Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 5, p. 2

RECREATIEVE GROENVOORZIENINGEN (bedragen in € * miljoenen, exclusief BTW, prijspeil 2024)						
Investerings in supra-bovenwijkse voorzieningen gemeente Haarlemmermeer; inclusief fasering (indicatief)						
Thema's	Totaal bruto	Totaal netto	2023-2026	2027-2030	2031-2035	2036-2040
Ecologische en recreatieve verbindingen	66	35	16	11	3	6
Waterparels	50	30		17		13
Ringdijkparken en jaagpaden	17	10			2	8
Dorpsbos	18	11		2	2	6
Groene carré	61	30	6	9	11	4
Groenstructuur aanvulling	75	37	11	12	4	10
Kwaliteitslag bestaand groen	3	2		2		
PARK21 *	178	114	32	11	36	36
Totaal	469	270	65	64	58	83

* Voor PARK21 is al een dekking van € 31 miljoen gereserveerd in de Reserve RIH. Hiervoor is in de berekening van de financiële bijdrage gecorrigeerd.

Recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur

Ecologische en recreatie verbindingen	Voorbeelden: realisatie van een groen-blauwe structuur van ecologische verbindingen door de gehele gemeente, waaronder het landschappelijk versterken van de Hoofdvaart
Waterparels	Voorbeelden: unieke natuur- en recreatiegebieden bij Cruquius, Hoofddorp-West en ten westen van Nieuw-Vennep
Ringdijkparken en jaagpaden	Voorbeelden: jaagpaden waar mensen fietsen en wandelen langs de Ringdijk en plaatselijk toegankelijk maken van het dijktaalud voor recreatie
Netwerk van dorpsbossen	Voorbeelden: verbinden van de dorpen in het zuiden en oosten van de gemeente met grotere groennetwerken voor onder andere klimaatadaptatie, vasthouden van water en tegen hittestress
Groene carré	Voorbeelden: een energielandschap in het noordelijk agrarisch kerngebied met functies als waterberging, natuur, fietsroutes en vormen van agrarisch gebruik worden gecombineerd
Groenstructuur aanvulling	Voorbeelden: diverse locaties het versterken van de bestaande groenstructuur zoals het door-trekken van Vennepervout
Kwaliteitslag bestaand groen	Voorbeelden: verbeteren bereikbaarheid met fiets- en wandelroutes en vergroten aantrekkelijkheid voor intensieve recreatie groengebied Zwaanshoek
PARK21	Voorbeelden: ontwikkeling van een grootschalig recreatief groengebied centraal in de gemeente

Aangezien ook de bestaande kernen profijt hebben van deze investeringen, zal de gemeente een aanzienlijk gedeelte zelf bekostigen. Maar juist de groei van Haarlemmermeer maakt het noodzakelijk om diverse voorzieningen aan te passen en aan te leggen opdat Haarlemmermeer leefbaar blijft en een aantrekkelijk vestigings- en investeringsklimaat behoudt. Het overige gedeelte wordt om die reden dan ook met de financiële bijdrage van de ontwikkellocaties bekostigd. Dit betekent dat alle initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen bijdragen aan de kosten van deze voorzieningen.

De investeringen die de gemeente verwacht te gaan doen, kunnen door nieuwe inzichten en het verloop van tijd wijzigen. Het overzicht van de supra bovenwijkse voorzieningen wordt daarom periodiek geactualiseerd. Dit kan leiden tot het vervallen van voorzieningen uit en toevoegen van voorzieningen aan het overzicht. Verder wordt beoordeeld of de aannames en ramingen met betrekking tot de investeringen nog steeds actueel zijn. Ook dit kan leiden tot wijzigingen in de hoogte van de overeen te komen financiële bijdrage. Reeds overeengekomen financiële bijdragen worden niet aangepast.

Categorieën activiteiten

Om tot een redelijke bijdrage te komen, is voor de financiële bijdrage een onderscheid gemaakt tussen de verschillende activiteiten (wonen, kantoren, bedrijven etc.). Het onderscheid is gebaseerd op de mate van functionele samenhang. De supra bovenwijkse investeringen leveren, vanwege de verbetering van de fysieke leefomgeving en daarmee het vestigings- en investeringsklimaat, allemaal een voordeel op voor de activiteiten. De mate waarin is wel verschillend. Zo zal de categorie wonen meer voordeel hebben van recreatievoorzieningen dan de categorie bedrijven. Per categorie wordt hiervoor een rekenfactor gebruikt, waarbij de categorie wonen de basiseenheid betreft.

Daarnaast is binnen de categorie wonen onderscheid gemaakt naar verschillende woningtypen. De categorieën sluiten aan bij de definities die worden gehanteerd in het vigerende gemeentelijk woonbeleid, thans het 'Woonbeleidsprogramma Haarlemmermeer 2019-2025'. De financiële bijdrage per woningtype is naar rato van de opbrengsten van de grond verdeeld. Dit is gedaan om te stimuleren dat een gedifferentieerd woningbouwprogramma wordt gerealiseerd, inclusief de minder rendabele woningen. Als

een gelijk bedrag per woning wordt gerekend, wordt het voor initiatiefnemers minder aantrekkelijker om woningen met een lagere grondopbrengst te bouwen.

Omdat door de wetgever is aan aangegeven dat een toegelaten instelling in een anterieure overeenkomst alleen afspraken mag maken over binnenplanse kosten en direct verbonden bovenwijkse voorzieningen, worden voor sociale huurwoningen die eigendom worden van en geëxploiteerd zullen worden door een toegelaten instelling geen afspraken over een financiële bijdrage gemaakt.

1a Wonen: sociale huur

- Onder de categorie "1a Wonen: sociale huur" vallen alle woningen met een huurprijs tot en met maximaal de liberalisatiegrens.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor zowel de recreatievoorzieningen als infrastructuur de factor 1 gehanteerd.

1b Wonen: middeldure huur

- Onder de categorie "1b Wonen: middeldure huur" vallen alle woningen met een huurprijs tussen de liberalisatiegrens en maximaal 135% van de liberalisatiegrens.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor zowel de recreatievoorzieningen als infrastructuur de factor 1 gehanteerd.

1c Wonen: middeldure koop

- Onder de categorie "1c Wonen: middeldure koop" vallen alle woningen met een koopprijs (vrij-op-naam-prijs) van maximaal de NHG-grens (nationale hypotheek garantie).
- Voor de mate van functionele samenhang is voor zowel de recreatievoorzieningen als infrastructuur de factor 1 gehanteerd.

1d Wonen: dure koop / huur

- Onder de categorie "1d Wonen: dure koop / huur" vallen alle woningen met een koopprijs hoger dan de NHG-grens of een huur hoger dan 135% van de liberalisatiegrens.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor zowel de recreatievoorzieningen als infrastructuur de factor 1 gehanteerd.

2 Bedrijven

- Voor de mate van functionele samenhang is voor de infrastructuur de factor 0,5 gehanteerd. Als onderbouwing geldt dat bereikbaarheid een belangrijke voorwaarde is voor het woon-werkverkeer en werk-werkverkeer van en naar bedrijventerreinen en daarmee gepaard gaande winstmaximalisatie. Bedrijven hebben dus profijt bij supra bovenwijkse voorzieningen ter verbetering van de regionale infrastructuur. Wel wordt onderkend dat bedrijven door hun relatief geringe aantal werknemers ten aanzien van woon-werkverkeer minder intensief en in geval van werk-werkverkeer juist buiten spijtijden gebruik maken van het infrastructurele netwerk. Daarom wordt gerekend met een lagere factor.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor de recreatievoorzieningen de factor 0,25 gehanteerd. Als onderbouwing geldt dat voldoende recreatie en groen een stevige bijdrage levert aan de uitstraling van de gemeente. Bedrijven kunnen dit gebruiken als marketing voor hun uitstraling. Voor steeds meer ondernemingen, zeker als dat gepaard gaat met de huisvesting van expats en gekwalificeerd personeel, is de leefomgeving een belangrijke vestigingsplaatsfactor. Wel wordt onderkend dat deze relatie niet zo "hard" is als de relatie tussen woningbouw en groen. Als ander argument voor een bijdrage aan groen vanuit de ontwikkeling van bedrijventerrein geldt compensatie voor verloren landschappelijke kwaliteit. Een belangrijke landschappelijke waarde van de Haarlemmermeer is de wijdheid van de polder. Het weghalen van deze kwaliteit door bebouwing in de polder dient gecompenseerd te worden door in kwaliteit van de omgeving te investeren.

3 Kantoren

- Voor de mate van functionele samenhang is voor de infrastructuur de factor 1 gehanteerd. Ten opzichte van bedrijven is er meer autoverkeer naar de kantoorlocatie (dit komt ook terug in de parkeernormen). Ter onderbouwing geldt voor kantoren hetzelfde als bedrijven: ook kantoren hebben belang bij en profijt van een goede bereikbaarheid.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor de recreatievoorzieningen de factor 0,33 gehanteerd. Ter onderbouwing van de hoogte van de factor waarmee voor kantoren gerekend wordt, geldt voor kantoren hetzelfde als bedrijven. Er wordt wel gerekend met een iets hogere factor omdat het belang van een goede en groene vestigingsplaats bij kantoren sterker geldt dan bij bedrijven. Kantoren zijn gevoeliger voor de locatie. Daarnaast worden kantoren intensiever gebruikt en hebben gemiddeld per oppervlak meer werknemers die profiteren van een groene omgeving.

4a Voorzieningen (commercieel) overig

- Voor de mate van functionele samenhang is voor de infrastructuur de factor 1 gehanteerd. Ter onderbouwing van de hoogte van de factor waarmee voor voorzieningen gerekend wordt, geldt voor voorzieningen hetzelfde als voor kantoren.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor de recreatievoorzieningen de factor 0,33 gehanteerd. Ter onderbouwing van de hoogte van de factor waarmee voor voorzieningen gerekend wordt, geldt voor voorzieningen hetzelfde als voor kantoren.

4b Voorzieningen (commercieel) hotel / recreatief verblijf

- Voor de mate van functionele samenhang is voor de infrastructuur de factor 1 gehanteerd. Ter onderbouwing van de hoogte van de factor waarmee voor voorzieningen gerekend wordt, geldt voor voorzieningen hetzelfde als voor kantoren.
- Voor de mate van functionele samenhang is voor de recreatievoorzieningen de factor 0,5 gehanteerd. Binnen de categorie (commerciële) voorzieningen is er een specifieke factor voor hotel / recreatieve functies. De hogere factor wordt gehanteerd omdat bezoekers van hotels en recreatieparken relatief meer gebruik maken van de parken en recreatiegebieden.

5 Sloop / nieuwbouw / transformatie

- De statiegeldregeling is opgenomen om transformatie te versnellen. De regeling komt erop neer dat de theoretische financiële bijdrage van het bestaande pand wordt verrekend met de financiële bijdrage van de nieuwe functie.

Zelfrealisatie van supra bovenwijkse investeringen

De mogelijkheid bestaat dat supra bovenwijkse maatregelen door de initiatiefnemer worden gerealiseerd, omdat deze zich (deels) binnen het eigen plangebied bevindt. In dat geval doet de initiatiefnemer de investering en komt hij voor een korting op de financiële bijdrage in aanmerking. Deze korting komt overeen met het geraamde investeringsbedrag als meegenomen in de bepaling van de financiële bijdrage. Na aanleg van de supra bovenwijkse maatregel wordt deze als openbaar gebied overgedragen aan de gemeente (of ander overheidsorgaan indien van toepassing). Over de realisatie, de financiële bijdrage en eventuele korting worden vooraf in de anterieure overeenkomst afspraken vastgelegd.

Rekenvoorbeeld

REKENVOORBEELD

UITGANGSPUNTEN			
Exploitatiegebied	17 hectare		
Aantal woningen	450 eenheden		
Woningverdeling sociale huur/midden/duur	30%/20%/50%		
Bedrijven	5.000 m ² bvo		
100m ² niet-woningbouw	1 woningequivalent		
Bijdrage ruimtelijk ontwikkelingen			
1. woningen	Sociale huur	Midden huur	Dure segment
a. supra bovenwijks groen	€ 567	€ 1.133	€ 5.610
b. supra bovenwijkse infrastructuur	€ 633	€ 1.267	€ 6.167
2. bedrijven			
a. supra bovenwijks groen	€ 1.850 per 100 m ² bvo		
b. supra bovenwijkse infrastructuur	€ 950 per 100 m ² bvo		
Grondprijs gemiddelde woning	€ 87.000 per woning		
Grondprijs bedrijven	€ 325 per m ² bvo		

PRIVATE ONTWIKKELING	TOTAAL	GEMEENTELIJK
Investerings		
Grondpositie	€ 9.350.000	€ -
Civiele werken (inclusief aanleg supra bovenwijks groen)	€ 23.800.000	€ -
Plan kosten	€ 7.140.000	€ 1.190.000
Direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen	€ 600.000	€ 600.000
Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen		
a. deel supra bovenwijks groen	€ 1.533.265	€ -
b. deel supra bovenwijkse infrastructuur	€ 1.634.560	€ 1.634.560
TOTAAL INVESTERINGEN	€ 44.057.825	€ 3.424.560
Opbrengsten		
Grondopbrengsten woningbouw	€ 39.150.000	€ -
Grondopbrengsten bedrijven	€ 1.625.000	€ -
Subsidies	€ 2.500.000	€ -
TOTAAL OPBRENGSTEN	€ 43.275.000	€ -
Saldo	€ -782.825	
Macro-aftopping	€ 782.825	
Gemeentelijk kostenverhaal	€ 2.641.735	

TOELICHTING

Berekening direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen:

€ 1.200 * 500 woningequivalenten = € 750.000 (de totale gebiedsontwikkeling waar dit exploitatiegebied onderdeel van is, telt 3.000 woningequivalenten en kent een totale investering voor direct-verbonden bovenwijkse voorzieningen van € 3,6 miljoen)

Berekening bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen:

Groen: 30% * 450 woningen * € 567 + 20% * 450 woningen * € 1.133 + 50% * 450 woningen * € 5.610
+ 5.000 m² bvo bedrijf / 100 m² bvo * € 1.850 = € 1.533.265

Infra: 30% * 450 woningen * € 633 + 20% * 450 woningen * € 1.267 + 50% * 450 woningen * € 6.167
+ 5.000 m² bvo bedrijf / 100 m² bvo * € 950 = € 1.634.560

(de categorie middensegment bestaat voor de helft uit middenhuur en voor de helft uit betaalbare koop)

Binnen het exploitatiegebied legt de ontwikkelaar grootschalig recreatief groen aan dat onderdeel is van de gemeentelijke investeringen in supra bovenwijks groen. De bijdrage ruimtelijke ontwikkeling voor het deel groen wordt daarom niet door gemeente op ontwikkelaar verhaal.

De exploitatie van de ontwikkelingen tegen negatief saldo. In het kader van macro-aftopping wordt het gemeentelijk kostenverhaal gecorrigeerd met het tekort op de exploitatie. Voorwaarde voor toepassing van de hardheidsclausule is een gemeentelijke toets op de macro-informatie van de exploitatieberekening van de ontwikkelaar (indien nodig inclusief een taxatie van de inbrengwaarde van de grondpositie).