

Nota Grondbeleid Uithoorn 2025 – 2029

Vastgesteld door de gemeenteraad d.d. 27 maart 2025

1. Inleiding

De Nota Grondbeleid (hierna: Nota) is een richtinggevend document dat beschrijft hoe de gemeente Uithoorn de komende vier jaar haar ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen wil realiseren door middel van grondbeleid. In deze Nota worden de kaders en keuzes voor het grondbeleid van de gemeente Uithoorn uiteengezet.

1.1. Aanleiding

Net als alle Nederlandse gemeenten staat Uithoorn voor grote uitdagingen waarvoor ruimte in de fysieke leefomgeving moet worden gecreëerd. Denk hierbij aan de energietransitie, klimaatadaptatie, wonen en leefomgeving, met behoud van het landschap. Het veranderende ruimtegebruik zorgt voor toenemende ruimtedruk, zowel boven- als ondergronds. Daarnaast speelt de nabijheid van Schiphol een grote rol. Ook op sociaal-maatschappelijk vlak zijn er uitdagingen, zoals vergrijzing en het verdunnen van huishoudens.

Al deze uitdagingen beïnvloeden de gemeentelijke ambities en vereisen een geactualiseerd grondbeleid, zodat de gemeente tijdig en adequaat kan inspelen op nieuwe opgaven. Grondbeleid is hierbij geen doel op zich, maar een middel om de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

De laatste Nota Grondbeleid dateert uit 2015. Met oog voor maatschappelijke veranderingen, gewijzigde marktomstandigheden, aangepaste financiële spelregels en andere veranderde wet- en regelgeving is de Nota Grondbeleid Uithoorn 2025-2029 tot stand gekomen. Vanwege de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 is in 2023 de Notitie Grondbeleid door de Commissie BBV geactualiseerd. De uitwerking van deze notitie is in deze Nota verwerkt.

Deze Nota bepaalt de koers van het grondbeleid van de gemeente Uithoorn en beschrijft hoe de gemeente de grondbeleidsinstrumenten toepast. De Nota biedt duidelijke kaders waarbinnen het college en de ambtelijke organisatie het grondbeleid uitvoeren. Hierbij wordt nadrukkelijk aangesloten bij de Omgevingsvisie Uithoorn 2040. In de Omgevingsvisie staat een duurzame, gezonde, verbonden en veilige leefgemeenschap centraal. Daarnaast is de Woonzorgvisie 2024-2028 een belangrijk beleidskader. Deze visie geeft de gewenste ontwikkelingsrichting aan voor het wonen in Uithoorn op de middellange termijn. Het geeft onder andere inzicht in de lokale en regionale woonvraag en het gewenste nieuwbouwprogramma voor de komende jaren voor de gehele gemeente. In bijlage 1 is een nadere beschrijving opgenomen van de Omgevingsvisie en de Woonzorgvisie.

1.2. Doelstelling en beleidskaders van het grondbeleid

Het grondbeleid heeft als doel de door de gemeente geformuleerde ruimtelijke, maatschappelijke en overige beleidsdoelstellingen op een gestructureerde, transparante en financieel verantwoorde manier te realiseren.

Het grondbeleid is dienend aan diverse beleidsterreinen en daarbij 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. Het grondbeleid geeft een opsomming van welke grondbeleidsinstrumenten beschikbaar zijn en welke voorwaarden gelden bij toepassing daarvan. De toepassing van het grondbeleid is ondersteunend aan het bereiken van (ruimtelijke) doelstellingen van de gemeente. Dit vereist steeds het maken van afwegingen en keuzes. Het grondbeleid zoals het in de Nota wordt geformuleerd geeft de gemeente richting hoe deze afwegingen en keuzes kunnen worden gemaakt.

1.3. Doelstelling van de Nota Grondbeleid

Met het vaststellen van deze Nota wil de gemeente Uithoorn op praktische wijze, zowel intern als extern, duidelijk maken hoe beleidskeuzes worden afgewogen en het beleid wordt uitgevoerd. De doelstellingen van de Nota Grondbeleid zijn:

- Het kenbaar maken van het door de gemeente te hanteren grondbeleid, zowel intern als extern.
- Het vaststellen van een beleid dat ambtelijk en bestuurlijk kan worden getoetst.

- Het creëren van een kader voor ruimtelijke ontwikkelingen die door grondbeleid worden gerealiseerd.
- Het verhelderen van de verhouding tussen college en gemeenteraad met betrekking tot bevoegdheden inzake grondbeleid.
- Het geven van interne instructies aan betrokken medewerkers over de toepassing van het grondbeleid.

Deze Nota geeft de algemene kaders en richting voor het grondbeleid weer en bevat daarom geen gedetailleerde uitwerkingen, zoals grondprijzen voor specifieke functies op concrete locaties. Wel biedt deze Nota het kader voor het opstellen en actualiseren van dergelijke regelingen.

1.4. De Nota Grondbeleid en het Beleidshuis

In 2023 heeft de gemeente Uithoorn, met het oog op de invoering van de Omgevingswet, een zogenaamd 'Beleidshuis' gebouwd. Dit Beleidshuis maakt onderscheid in de instrumenten zoals deze genoemd zijn in de Omgevingswet (omgevingsvisie, omgevingsprogramma, omgevingsplan, omgevingsvergunning) én kent ook flankerend beleid. Het werken met een Beleidshuis is gebaseerd op de gedachte dat alles wat wordt gedaan moet bijdragen aan de maatschappelijke doelen en ambities die in de Omgevingsvisie zijn opgenomen.

De Nota Grondbeleid krijgt een plek in het Beleidshuis als flankerend beleid. De Nota bevat beleid dat kan worden ingezet binnen de keten van publiekrechtelijke instrumenten zoals beschreven in de Omgevingswet, de Omgevingsvisie, -programma's, -plan en -vergunning.

In Uithoorn zijn de drie gebiedsgerichte omgevingsprogramma's, die de gemeente volledig dekken, bekend als 'Dorp aan de Amstel', 'Het Hoge Land' en 'De Droogmakerijen'. Deze omgevingsprogramma's zijn gebaseerd op de Omgevingswet en de uitwerking hiervan is opgenomen in de Omgevingsvisie Uithoorn 2040. In deze strategische ruimtelijke beleidsinstrumenten wordt aangegeven op welke manier het grondbeleid ingezet kan worden om de daarin beschreven doelstellingen te behalen.

Er is een tweedeling in de grondbeleidsinstrumenten wat betreft grondeigendom. De instrumenten koop, voorkeursrecht en onteigening zijn gericht op het actief verkrijgen van grond in eigendom van de gemeente. Publiekrechtelijk kostenverhaal en samenwerkingsovereenkomsten veronderstellen dat de grond grotendeels niet in handen van de gemeente komt. Deze instrumenten zijn gericht op het verhalen van kosten voor de exploitatie van een gebied, zoals infrastructuurkosten. In een samenwerkingsovereenkomst wordt vastgelegd hoe, wanneer en voor wiens rekening en risico een locatie wordt gerealiseerd. De gemeente zal in het laatste geval vooral faciliterend optreden maar door aan de voorzijde tijdig gebruik te maken van haar publiekrechtelijke instrumenten kan toch sturing gegeven aan een ruimtelijke ontwikkeling. Met deze Nota kan de gemeente beslissen welke grondbeleidsinstrumenten zij wil toepassen en hoe zij die wil toepassen om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen of doelstellingen te realiseren.

STRATEGISCH

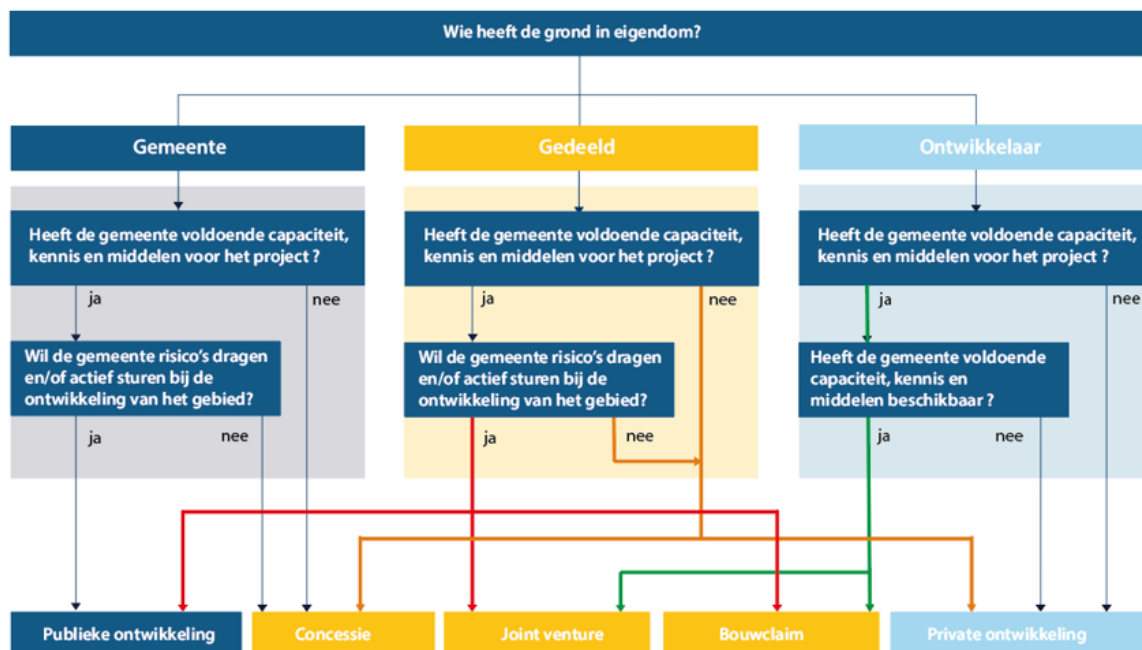
Koers van het grondbeleid

De gemeente Uithoorn kiest voor het toepassen van **Regisserend Grondbeleid**, met een voorkeur voor een (pro) actieve rol.

1.5. Afwegingskader Regisserend Grondbeleid

De mate van gemeentelijke regie op een ontwikkellocatie wordt grotendeels bepaald door de doelstellingen en ambities voor die locatie. Deze komen meestal voort uit gemeentelijk beleid, waardoor het niet mogelijk is om een algemene strategie voor alle locaties te bedenken. Per locatie spelen verschillende factoren een rol, zoals grondposities, de capaciteit van de gemeente, de wens tot regie en de risico's die de gemeente wil nemen. Daarom wil de gemeente sterk locatie-specifiek sturen.

Onderstaand beslismodel helpt bij het bepalen van de strategie per locatie en situatie, waarmee regisserend grondbeleid verder wordt ingevuld. De stappen worden onder het model toegelicht.



In hoeverre is er sprake van gemengd privaat/gemeentelijk grondeigendom waardoor samenwerking wenselijk is?

Grondposities van publieke en private partijen in het plangebied zijn cruciaal voor de toepasbaarheid van de verschillende modellen.

Wat kan de gemeente (financieel, qua bemensing en kennis)?

De capaciteit van de gemeente wordt eerst bepaald door de financiële draagkracht. Reserves of voorzieningen moeten groot genoeg zijn om tekorten of risico's op te vangen. Voor marktpartijen is gebieds- en projectontwikkeling corebusiness, waardoor zij vaak een voorsprong hebben in kennis en kunde. Betrokkenheid van deze partijen kan ervoor zorgen dat expertise, kennis en ervaring, waarover de gemeente (nog) niet (voldoende) beschikt, aan het project wordt toegevoegd. Of dit van toegevoegde waarde is, hangt af van de vraag in hoeverre de gemeente zelf in staat en bereid is de projectorganisatie te bemensen en van de kennis en ervaring van de medewerkers om het project zelf succesvol uit te voeren.

Bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel wordt vaak toegepast wanneer een marktpartij grondeigendommen heeft in een plangebied. Een private partij verkoopt haar grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij na de grondontwikkeling bij de gronduitgifte bouwrijpe kavels mag terugkopen voor een overeengekomen prijs en vooraf vastgestelde programmering, waarmee zij haar bouwrechten veiligstelt. In dit model is de gemeente volledig verantwoordelijk voor de grondexploitatie. Wanneer er sprake is van versnipperd grondeigendom, heeft deze variant de voorkeur boven zelfrealisatie door afzonderlijke marktpartijen. De gemeente houdt zo de regie in handen en kan de gewenste ontwikkeling beter sturen. De keerzijde is dat de gemeente door de grondexploitatie financiële risico's loopt.

Joint Venture

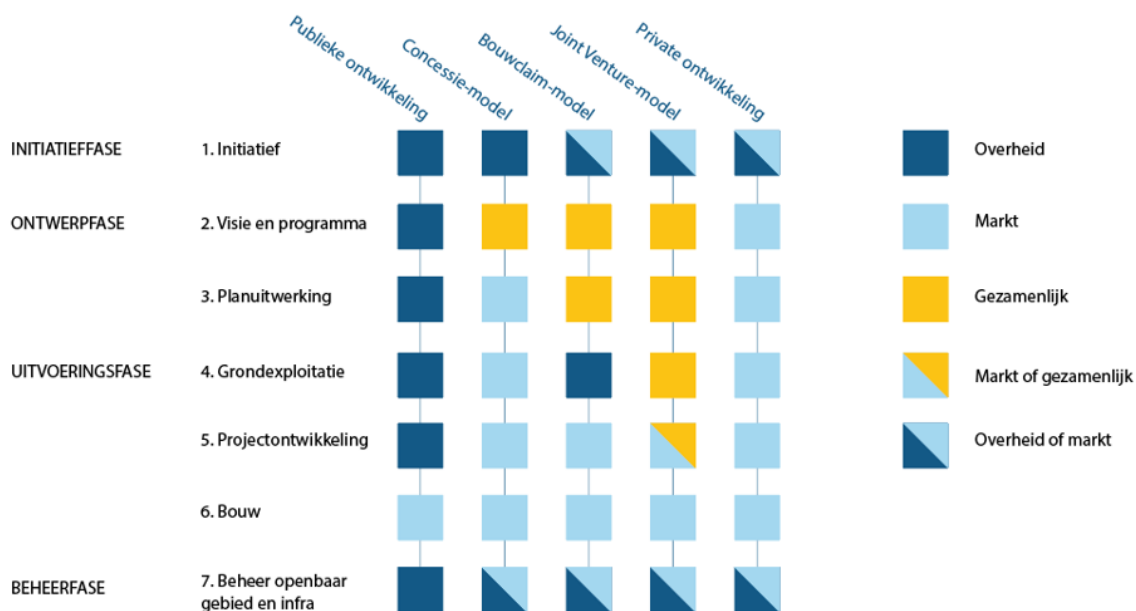
Deze samenwerkingsvorm kan worden toegepast wanneer verschillende partijen (waaronder de gemeente) grondeigendom hebben in een plangebied. Partijen kunnen ervoor kiezen samen een onderneming, zoals een grondexploitatie maatschappij (GEM), op te richten waaraan de gronden binnen het plangebied worden overgedragen. Deze onderneming ontwikkelt de gronden zelf en is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Er is sprake van een joint venture wanneer overheid en marktpartijen samen voorzieningen ontwikkelen, realiseren, exploiteren en/of beheren vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van geraamde kosten en verwachte opbrengsten. Het verschil met het bouwclaimmodel is dat werkzaamheden, verantwoordelijkheden, zeggenschap en risico's niet onderling worden verdeeld, maar worden gedeeld.

Concessiemodel

Het concessiemodel wordt toegepast wanneer de gemeente de gronden in het plangebied geheel of grotendeels in eigendom heeft. Via een aanbesteding of prijsvraag wordt niet-bouwrijpe grond overgedragen aan een marktpartij. In een samenwerkingsovereenkomst worden de afspraken vastgelegd. Na

realisatie wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. De gemeente beperkt zich bij dit model tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld in de vorm van een stedenbouwkundig programma van eisen. De marktpartij voert een groot deel van de traditionele overheidstaken (aanleg van voorzieningen en infrastructuur) voor eigen rekening en risico uit. Na een bepaalde (onderhouds)periode wordt het openbaar gebied en de infrastructuur terug geleverd aan de gemeente.

Onderstaand schema laat de verschillende vormen van gebiedsontwikkeling zien.



Bij de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling moeten Europese en nationale regels op het gebied van aanbesteding, staatssteun en mededinging worden nageleefd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aangaan van een Publiek-Private Samenwerking (PPS) en/of bij het verlenen van financiële bijdragen aan projecten.



2. Grondbeleidsinstrumenten

Het gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit een aantal privaot- en publiekrechtelijke instrumenten. In de hiernavolgende paragrafen worden de afzonderlijke instrumenten toegelicht.

2.1. Minnelijke verwerving

Een fundamenteel principe is dat degene die de grond bezit, bepaalt wat ermee gebeurt. Om beleidsdoelen op het gebied van volkshuisvesting, duurzaamheid, energietransitie en klimaatadaptatie te realiseren, kan de gemeente ervoor kiezen om actief de grondmarkt te betreden en zo haar regierol te versterken. Wanneer de gemeente Uithoorn een grondpositie wil innemen, kan zij gebruikmaken van het instrument van grondverwerving. De voorkeur gaat uit naar minnelijke (vrijwillige) verwerving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen planmatige verwervingen, gericht op specifieke plannen/projecten, en strategische verwervingen, gericht op toekomstige plannen en ontwikkelingen.

Planmatige verwervingen

Dit betreft noodzakelijke verwervingen voor een specifieke gebiedsontwikkeling waarvoor de gemeenteraad een grondexploitatie heeft vastgesteld. Er is een duidelijk ruimtelijk en financieel kader aanwezig waarop de verwerving is gebaseerd. Deze verwervingen worden verantwoord binnen de grondexploitatie van het project. Om staatssteun of onterechte bevoordeling te voorkomen, moet de grondtransactie plaatsvinden op basis van een onafhankelijke taxatie van de marktwaarde.

Strategische verwervingen

Strategische verwervingen vinden plaats op locaties waar nog geen vastgestelde grondexploitatie of uitvoeringskrediet voor is, of waar soms nog geen planologisch kader of visie beschikbaar is. De gemeente kan strategische posities innemen om toekomstige gewenste ontwikkelingen te kunnen sturen. Hierbij rijst de vraag waarom vroegtijdig moet worden aangekocht en niet kan worden gewacht op een definitief plan. De redenen hiervoor zijn:

- De gemeente wil in een vroeg stadium een grondpositie verwerven om als initiator op te treden voor toekomstige planontwikkelingen.
- De gemeente wil gronden en/of opstallen aankopen die binnen de huidige functie geen toekomst meer hebben, waardoor nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden.
- De gemeente wil gronden aankopen als ruilobject om deze strategisch in te zetten voor mogelijke verplaatsingen vanuit andere projecten.
- De gemeente wil een grondpositie verwerven om negatieve effecten op toekomstige planontwikkelingen tegen te gaan (zoals door bedrijven met een grote hindercirkel te kopen).
- De gemeente koopt de gronden vroegtijdig aan om opbrengsten te genereren en zo tekorten op verliesgevendende projecten te verevenen.

Het realiseren van positieve resultaten is vaak bedoeld om verliesgevendende (vaak maatschappelijke) projecten te kunnen verevenen. Echter, er kunnen aankopen worden gedaan waarvan vooraf duidelijk is dat er geen positief resultaat zal zijn, maar die een ander strategisch belang dienen. Het is van groot belang dat bij strategische verwerving de doelstellingen en risico's goed in beeld komen. Bij de afweging of een strategische aankoop moet worden gedaan, moet zorgvuldig worden overwogen of de aankoop nodig is om de gewenste maatschappelijke effecten te bereiken, wat de risico's zijn en of het beoogde resultaat de risico's waard is.

TACTISCH
Overwegingen minnelijke verwerving • Hoe is de ontwikkelpotentie van de locatie op korte of langere termijn? • Is de prijs zodanig dat opbrengsten (of geen verlies) te verwachten zijn? • Is de prijs marktconform? • Is er voldoende financiële ruimte beschikbaar voor de aankoop? • Is de gemeente bereid de rente te betalen over de aankoop tot het gebied wordt ontwikkeld of tot het moment dat een marktpartij het risico overneemt? • Zijn er na aankoop mogelijkheden voor tijdelijke exploitatie met dito opbrengsten? • Is de gemeente in staat eventueel vervangende grond aan te bieden? • Leidt de aankoop tot een betere onderhandelingspositie t.o.v. marktpartijen? • Zijn er alternatieven voor de aankoop? Bijvoorbeeld door samenwerking met marktpartijen in de grondverwerving ofwel het voeren van facilitair grondbeleid? • Draagt verwerving bij aan de ambities zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie?

2.2. Voorkeursrecht van koop

Het voorkeursrecht van koop, voorheen vastgelegd in de Wet voorkeursrecht gemeenten, is opgenomen in de Omgevingswet en kan door gemeenten worden ingezet om de druk op de grondmarkt te verminderen. Wanneer de gemeente een voorkeursrecht heeft gevestigd op percelen grond, is de eigenaar verplicht deze eerst aan de gemeente aan te bieden als hij de grond wil verkopen.

Het voorkeursrecht is vooral effectief in combinatie met andere verwervingsinstrumenten. Het is in eerste instantie een passief instrument, wat betekent dat de gemeente moet afwachten tot grondeigenaren hun grond aanbieden. Tegelijkertijd gaat van het vestigen van een voorkeursrecht een signaal uit naar de grondeigenaren en de markt dat de gemeente (pro)actief wil sturen op de ontwikkeling van een bepaald gebied. Het instrument moet echter zorgvuldig worden ingezet, omdat het voor onrust kan zorgen in een gebied en de mogelijkheid bestaat dat de gemeente gelijktijdig van meerdere eigenaren grond aangeboden krijgt zonder dat er concrete plannen zijn. Het voorkeursrecht wordt daarom toegepast wanneer dit past binnen het Regisserend Grondbeleid. Aangezien het voorkeursrecht ingrijpt op het eigendomsrecht, gelden er strikte voorwaarden en termijnen voor de toepassing ervan.

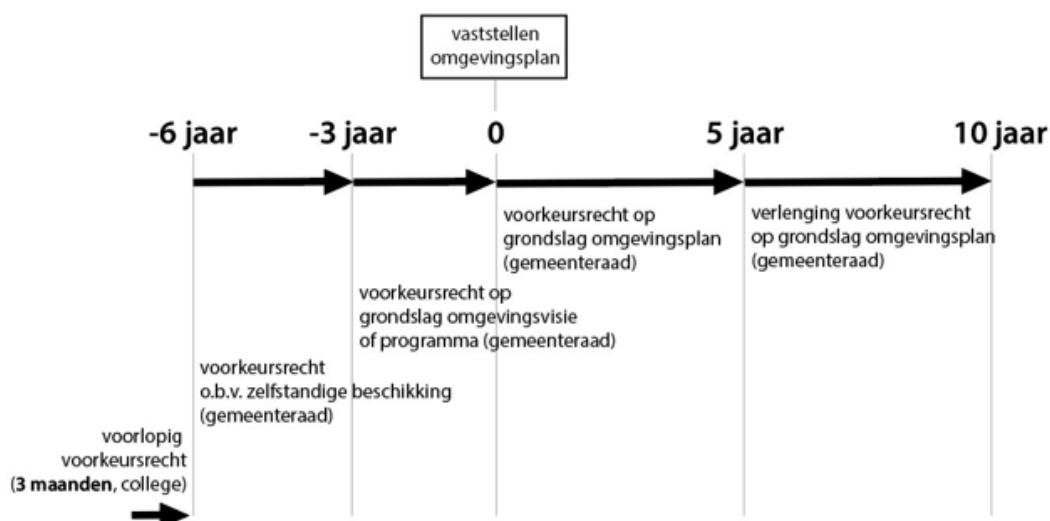
Het voorkeursrecht kan door een voorkeursrechtbeschikking van de gemeenteraad (of het college van B&W) worden gevestigd op een gebied waaraan een niet-agrarische functie is toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die functie.

Voor het vestigen en continueren van een voorkeursrecht zijn in de basis twee beschikkingen nodig. Alleen als de vestigingsgrondslag een omgevingsplan betreft, dient na vijf jaar een derde beschikking te worden genomen (zie onderstaand schema). Het college kan op korte termijn een voorlopig voorkeursrecht vestigen. De gemeenteraad moet dan binnen drie maanden een definitieve beschikking nemen, anders vervalt het voorkeursrecht van rechtswege.

Voor het nemen van deze voorkeursrechtbeschikking door de raad zijn er vier vestigingsgrondslagen mogelijk, afhankelijk van de aanwezigheid van een eventuele planologische onderlegger:

- een zelfstandige beschikking;
- een omgevingsvisie;
- een programma;
- een omgevingsplan.

Per vestigingsgrondslag geldt een termijn waarbinnen een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit moet zijn vastgesteld om het voorkeursrecht van rechtswege in stand te houden. In onderstaand schema zijn de grondslagen en de tijdsduur schematisch weergegeven.



De voortgang van de planologie en de termijn waarop vervolgstappen moeten plaatsvinden, bepaalt de keuze van de raad. Wanneer eenmaal een vestigingsgrondslag is gekozen, bindt de gemeente zich aan de daarbij geldende termijnen voor de vaststelling van een opvolgend planologisch/ruimtelijk besluit. Het voorkeursrecht blijft van kracht als deze termijnen worden gehaald. De gemeente hoeft tussentijds geen nieuw vestigings- of verlengingsbesluit te nemen, met uitzondering van een voorkeursrecht op basis van een omgevingsplan. Dit dient na vijf jaar te worden verlengd door de gemeenteraad voor

een periode van vijf jaar. Daarnaast hoeft de gemeente het voorkeursrecht, na verloop van de geldings-termijn, niet meer in te trekken. Het voorkeursrecht vervalt van rechtswege.

STRATEGISCH
Beleidsregel voorkeursrecht Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen zal worden nagegaan of toepassing van het instrument voorkeursrecht van koop wenselijk en noodzakelijk is.

TACTISCH
Overwegingen voorkeursrecht • Wil de gemeente gronden in het plan zelf verwerven en (tijdelijk) beheren? • Zijn er voldoende financiële middelen beschikbaar voor de procedure en aankoop? • Is te verwachten dat marktpartijen een grondpositie innemen op de locatie? • Is te verwachten dat de gemeente binnen afzienbare tijd een wijziging van het omgevingsplan voor de locatie vaststelt? (Dit i.v.m. de fatale termijnen die aan het voorkeursrecht verbonden zijn) • Beïnvloedt het vestigen van het voorkeursrecht de verhoudingen met grondeigenaren? • Moeten bestaande woningen wel of niet in het voorkeursrecht worden betrokken? • Draagt het vestigen van een voorkeursrecht bij aan de ambities zoals vastgelegd in de Omgevings-visie?

2.3. Onteigening

Onteigening is een gedwongen ontneming van eigendom door de overheid in het algemeen belang. In de grondwet wordt eigendom beschreven als 'het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben'. Dit betekent dat de eigenaar in principe vrij is om over zijn eigendom te beschikken. Deze vrijheid kan echter worden beperkt door wettelijke voorschriften, zoals de onteigeningsregeling uit de Omgevingswet (voorheen Onteigeningswet). Onteigening is ingrijpend voor de grondeigenaar en daarom omgeven met veel (rechts)waarborgen. De grondwettelijke waarborgen zorgen ervoor dat de overheid niet zomaar grond en opstallen kan toe-eigenen. De rechten van de individuele burger moeten altijd voldoende zijn gewaarborgd.

Door onteigening kan de gemeente grond verwerven die niet op vrijwillige basis of met behulp van het voorkeursrecht kan worden verkregen. Het nemen van een onteigeningsbeschikking biedt niet alleen uitzicht op grondverwerving, maar kan ook dienen als drukmiddel in onderhandelingen bij vrijwillige aankoop. De gemeente kan een onteigeningsprocedure starten terwijl zij tegelijkertijd blijft proberen de gronden vrijwillig te verwerven. Dit wordt het 'tweesporenbeleid' genoemd. Wanneer de gemeente een wijziging van het omgevingsplan vaststelt en de vrijwillige verwerving nog niet is geslaagd, kan de gemeente tegelijkertijd overwegen om te onteigenen, wat een zorgvuldig proces vereist.

De onteigeningsprocedure onder de Omgevingswet bestaat uit drie fasen, waarvan de eerste twee fasen deels parallel lopen:

- de onteigeningsbeschikking en -bepaling;
- de schadeloosstellingsprocedure;
- de inschrijving van de onteigeningsakte.

Voordat de gemeenteraad een onteigeningsbeschikking neemt, moet zij het nut en de noodzaak ervan onderzoeken. De bestuursrechter toetst namelijk of de voorgestelde onteigening gerechtvaardigd is. Hierbij hanteert de rechter een aantal toetsingscriteria, waarbij vooral het noodzaakcriterium van belang is. Er wordt onder andere getoetst of er voldoende pogingen zijn gedaan om de grond vrijwillig te verwerven en of de grondeigenaar bereid en in staat is om de grond volgens de gemeentelijke eisen te ontwikkelen. Ook moet er sprake zijn van urgentie.

STRATEGISCH
Beleidsregel onteigening Onteigening wordt door de gemeente Uithoorn alleen ingezet als uiterst middel. Minnelijke verwerving geniet de voorkeur. In het kader van tijdigheid en het stimuleren van het minnelijk proces, zal een tweesporenbeleid worden gevoerd.

TACTISCH

Overwegingen onteigening

- Is het noodzakelijk om het/de object(en) te verwerven?
- Draagt onteigening bij aan het bereiken van de ambities zoals vastgelegd in de Omgevingsvisie?
- Is er een redelijke poging gedaan tot minnelijke verwerving en een goed verwervingsdossier opgebouwd?
- Is er voldoende samenloop met het planologische traject?
- Kan worden voldaan aan de vereisten uit de Omgevingswet (formele vereisten, onteigeningsbelang, noodzaak en urgentie)?
- Is er voldoende budget en capaciteit beschikbaar om de onteigeningsprocedure te voeren en tot verwerving over te gaan?
- Heeft de gemeente eventueel vervangende grond tot haar beschikking?
- Wil de gemeente de druk om te komen tot minnelijke verwerving verhogen?
- Wordt de gewenste ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd binnen drie jaar na onteigening?

2.4. Omgevingsplan

Sinds de invoering van de Omgevingswet heeft elke gemeente één omgevingsplan voor haar gehele grondgebied. Dit plan bestaat uit een tijdelijk deel, waarin bestaande ruimtelijke plannen, enkele gemeentelijke verordeningen en de bruidsschat (rijksregels over activiteiten) zijn opgenomen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om het tijdelijke deel van het omgevingsplan en andere regels over de fysieke leefomgeving om te zetten naar een nieuw omgevingsplan. Het omgevingsplan regelt concreet de balans in de toedeling van functies aan locaties. In de regels van het omgevingsplan kan de gemeente voorwaarden stellen aan de realisering van functies, zoals maximale bouwhoogtes, bebouwingspercentages en bebouwingsgrenzen.

Het omgevingsplan kan tussentijds worden gewijzigd door de gemeente. Hiervoor moet de gemeente de uniforme openbare voorbereidingsprocedure volgen, zoals vastgelegd in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De procedure voor wijzigen betreft:

- (Optioneel) Voorbereidingsbesluit vaststellen: De gemeente kan een voorbereidingsbesluit nemen om 'voorbeschermingsregels' op te nemen in het omgevingsplan. Deze regels beschermen een gebied tegen ongewenste ontwikkelingen tijdens de wijzigingsprocedure.
- Ontwerp-omgevingsplan opstellen: De gemeente maakt bekend dat ze het omgevingsplan gaat wijzigen en stelt eventueel een milieueffectrapport (MER) op. Vervolgens wordt het ontwerp-omgevingsplan opgesteld en ter inzage gelegd.
- Definitief omgevingsplan vaststellen: Na de inzageperiode en eventuele aanpassingen op basis van inspraakreacties, stelt de gemeenteraad het definitieve omgevingsplan vast.

Het college van B&W is bevoegd gezag voor het afgeven van omgevingsvergunningen en toetst aanvragen voor initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen aan het omgevingsplan. Voor aanvragen omgevingsvergunning die in strijd zijn met het omgevingsplan (Buitenplanse Omgevingsplan Activiteit, BOPA) is sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen instemming van de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad kan echter besluiten voor welke categorieën projecten zij adviesrecht wenst (artikel 16, lid 15 Omgevingswet).

2.5. Stedelijke kavelruil

Met de invoering van de Omgevingswet is een nieuw instrument geïntroduceerd waarmee eigenaren van onroerende zaken hun eigendommen kunnen ruilen: stedelijke kavelruil. Dit instrument kan nuttig zijn in situaties waarin stedelijke gebiedsontwikkeling stagneert door versnipperde eigendomsposities. Het uitgangspunt is dat minimaal drie partijen op vrijwillige basis bereid moeten zijn hun onroerende zaken onderling te ruilen. Hiervoor sluiten de partijen een kavelruilovereenkomst, waarin diverse koop- of ruilovereenkomsten en transacties kunnen worden opgenomen. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke onroerende zaken worden samengevoegd en hoe de eigendommen worden herverdeeld. De nieuwe verdeling wordt vervolgens ingeschreven in de openbare registers.

De doelstellingen van stedelijke kavelruil zijn:

- Eigenaren in staat stellen hun woon-, werk- en leefomgeving zelf in te richten.
- Het ruilen van grond en gebouwen vergemakkelijken en versnellen.
- Overheden ruimere mogelijkheden bieden om een faciliterend grondbeleid te voeren.

Een voordeel van een kavelruilovereenkomst is dat deze, na inschrijving in de openbare registers, zakelijke werking heeft. Dit beschermt partijen tegen de overdracht van een kavel aan een derde door een van de deelnemende partijen voordat de akte bij de notaris is gepasseerd. Daarnaast biedt het bescherming tegen de situatie waarbij achteraf blijkt dat een of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

Een groot nadeel van stedelijke kavelruil is de vrijblijvendheid en het feit dat samenwerking niet publiek-rechtelijk kan worden afgedwongen. Naar verwachting zal dit instrument in de praktijk weinig worden toegepast, en biedt het helemaal in Uithoorn op voorhand weinig mogelijkheden.

3 Kostenverhaal

Dit hoofdstuk behandelt het kostenverhaal. Als de gemeente Uithoorn de grondexploitatie van een ontwikkeling voor eigen risico en rekening uitvoert, vindt kostenverhaal plaats via gemeentelijke gronduitgifte (zie hoofdstuk 5). Het komt ook voor dat een private partij (bouwer, ontwikkelaar of particuliere initiatiefnemer) een bouwplan wil realiseren op eigen grond. In dat geval is de gemeente gedwongen een faciliterende rol in te nemen, en voert de betreffende marktpartij de grondexploitatie voor eigen rekening en risico uit. De kosten die de gemeente maakt, bijvoorbeeld voor planologische maatregelen om het bouwplan in te passen in het omgevingsplan of voor het aanpassen van de openbare ruimte, moeten worden verhaald op de grondeigenaren. Dit gebeurt naar rato van het eigendom dat partijen in een gebied hebben.

Kosten van grondexploitatie omvatten onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de ambtelijke inzet van de gemeente voor een plan. De gemeente *kan* besluiten geen kostenverhaal te plegen als het gaat om een zogenaamd 'kruimelgeval', waarbij de verhaalbare kosten minder dan € 10.000 bedragen.

De wet kent een gemengd publiek-privaat stelsel. Dit betekent dat de gemeente eerst probeert via een overeenkomst tot kostenverhaal te komen. Als dit niet mogelijk blijkt, bijvoorbeeld omdat de grondeigenaar de eisen van de gemeente onredelijk vindt, kan de gemeente de kosten publiekrechtelijk verhalen door kostenverhaalsregels op te nemen bij de wijziging van het omgevingsplan of door kostenverhaalsvoorschriften toe te voegen aan de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Deze kostenverhaalsregels zijn verplicht als niet voor alle uitgeefbare gronden van de locatie een privaatrechtelijke overeenkomst is gesloten waarin het kostenverhaal is verzekerd.

Het privaatrechtelijke spoor biedt meer mogelijkheden voor het regelen van zaken over de betreffende locatieontwikkeling dan het publiekrechtelijke spoor. Zo hoeft de overeenkomst niet te voldoen aan de eisen van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit en hoeft de plankostenaanpak in principe niet te worden gehanteerd. De gemeente moet zich echter wel houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de redelijkheid en billijkheid. Beide sporen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Het specifieke beleid met betrekking tot de wijze waarop de gemeente kosten verhaalt op initiatiefnemers van bouw- en ontwikkelingsprojecten wordt behandeld in de nog op te stellen Nota Kostenverhaal.

3.1. Privaatrechtelijk spoor

Om kosten te verhalen en afspraken te maken over financiële bijdragen, fasering, tijdvakken, koppelingen tussen activiteiten, locatie-eisen en woningbouwcategorieën, maakt de gemeente Uithoorn in beginsel binnen het privaatrechtelijke spoor gebruik van twee stappen, namelijk een intentieovereenkomst en een kostenverhaalsovereenkomst.

Intentieovereenkomst

In de verkenningsfase wordt de haalbaarheid van een eventuele private en/of publiek-private ontwikkeling onderzocht. De gemeente beoordeelt vooraf of er, gezien de omvang en complexiteit van de ontwikkeling, afspraken moeten worden gemaakt in een intentieovereenkomst. Deze overeenkomst wordt op vrijwillige basis met de initiatiefnemer gesloten en geldt voor een beperkte periode. De intentieovereenkomst geeft de kaders voor de verkenningsfase. Het doel is om afspraken vast te leggen over het haalbaarheidsonderzoek, wie wat doet, binnen welke kaders, wat partijen van elkaar kunnen verwachten, het kostenverhaal voor de werkzaamheden tijdens de looptijd van de overeenkomst, de looptijd en een afscheidsscenario. Als uit de verkenningsfase blijkt dat de ontwikkeling haalbaar is, wordt de intentieovereenkomst opgevolgd door een kostenverhaalsovereenkomst.

Kostenverhaalsovereenkomst

Als de kosten via een overeenkomst worden verhaald, kan worden afgesproken dat de betaling van de kosten geheel of gedeeltelijk na aanvang van de (bouw)activiteit plaatsvindt, zonder bouwverbod. De overeenkomst moet dan wel aanvullende zekerheden bevatten voor de betaling van de kosten. Onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) sprak men in dergelijke gevallen van een anterieure overeenkomst, omdat deze vóór het vaststellen van het bestemmingsplan moest worden gesloten. Als het kostenverhaal niet vooraf was geregeld, moest de gemeente tegelijkertijd een exploitatieplan vaststellen. Onder de Omgevingswet is de betaalverplichting gekoppeld aan het bouwverbod en niet aan de wijziging van het omgevingsplan dat de activiteit mogelijk maakt. Dit betekent dat de gemeente een voorgenomen

ontwikkeling planologisch kan verankeren voordat het kostenverhaal bij overeenkomst is verzekerd. Als het kostenverhaal via een kostenverhaalsovereenkomst is geregeld, zijn de regels voor publiekrechtelijk kostenverhaal niet van toepassing. De kosten waarover in deze overeenkomst afspraken worden gemaakt om die te verhalen op de grondeigenaar/ontwikkelaar partij betreffen de kosten die de gemeente maakt na afloop van de intentieovereenkomst tot en met de realisatie van het plan. In de nog op te stellen Nota Kostenverhaal zal in worden gegaan op de berekening van de kosten bij het privaatrechtelijke spoor.

3.2. Publiekrechtelijk spoor

Het publiekrechtelijk kostenverhaal is geregeld in de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet. Deze bepaalt dat de gemeente bij bepaalde bouwactiviteiten of activiteiten met betrekking tot het gebruik van grond de daarmee gepaard gaande kosten verhaalt. Dit betreft kosten die toerekenbaar zijn aan het te ontwikkelen gebied en proportioneel zijn in verhouding tot het profijt voor het kostenverhaalsgebied. Het is verboden om de betreffende activiteit uit te voeren voordat de verschuldigde kosten zijn betaald.

Als er bij gebiedsontwikkeling geen overeenkomst tot stand komt met de initiatiefnemer, moet de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen door kostenverhaalsregels op te nemen in het omgevingsplan of het kostenverhaal te regelen in de omgevingsvergunning (via een kostenverhaalsbeschikking). Afhankelijk van de situatie zijn er twee methoden voor kostenverhaal:

- Kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij tijdvak en eindbeeld in het omgevingsplan vastliggen.
- Kostenverhaal voor organische gebiedsontwikkeling zonder tijdvak, waarbij een gebied kavelgewijs wordt ontwikkeld en initiatiefnemers de invulling, fasering en looptijd bepalen.

Voor beide methoden is een regeling voor kostenverhaal opgenomen in de Omgevingswet.

Kostenverhaal met tijdvak (integraal kostenverhaal)

De verplicht te verhalen kosten zijn opgenomen in Bijlage IV van het Omgevingsbesluit, tabellen A en B. Bij kostenverhaal met tijdvak in het omgevingsplan worden alle aan het kostenverhaalsgebied toe te rekenen kosten verhaald op de ontwikkelende partij(en), voor zover deze niet hoger zijn dan de geraamde opbrengsten van de gronden in het kostenverhaalsgebied. Dit wordt de macro-aftopping genoemd; de locatie moet de kosten kunnen dragen. Bij kostenverhaal met tijdvak wordt gesproken over integraal kostenverhaal. De verhaalbare kosten worden verdeeld naar rato van de geraamde (grond)opbrengsten van de aangewezen (bouw)activiteiten. Door alle in een kostenverhaalsgebied te maken kosten aan de activiteiten toe te rekenen, draagt iedere ontwikkelende partij naar rato van de geraamde te realiseren opbrengsten bij aan bijvoorbeeld dure grondverwervingen en bodemverontreiniging in het gebied. Deze kosten worden verevend.

Bij integraal kostenverhaal worden de inbrengwaarden van de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft en de kosten die door de aanvrager zijn of worden gemaakt in mindering gebracht om te komen tot de netto te verhalen kosten.

Kostenverhaal zonder tijdvak (organisch kostenverhaal)

Bij kostenverhaal zonder tijdvak staat nog niet vast hoe de ontwikkeling vorm zal krijgen. Het ontbreken van een tijdvak en eindbeeld zorgt ervoor dat kostenraming niet mogelijk is. Daarom volstaat het opnemen van een kostenplafond in het omgevingsplan. Een kostenplafond is het maximum van de globaal te verhalen kosten, waarbij alleen de inbrengwaarde voor percelen die worden gebruikt voor de aanleg van publieke voorzieningen wordt meegenomen. Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft geen raming van de opbrengsten te worden vastgesteld. Ook hier is macro-aftopping van toepassing; een eventueel exploitatietekort wordt dan door de gemeente aangevuld.

Bij organisch kostenverhaal wordt volstaan met het opnemen van een kostenplafond (maximum van de globaal te verhalen kosten) in het omgevingsplan. De maximale kostenverhaalbijdrage moet per activiteit of wijze van uitvoering in het omgevingsplan worden vastgelegd en gemotiveerd. Ook moet het omgevingsplan worden aangepast als de kosten hoger worden dan het kostenplafond.

TACTISCH
Beleidsregels kostenverhaal • Het uitgangspunt is volledig kostenverhaal, waarbij altijd sprake is van maatwerk. • Het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen wordt bij voorkeur privaatrechtelijk geregeld via een kostenverhaalsovereenkomst.

3.3. Nadeelcompensatie

Het begrip planschade uit de Wet ruimtelijke ordening is onder de Omgevingswet vervallen. De plan-schaderegeling is nu onderdeel van de regeling nadeelcompensatie (afdeling 15.1 Ow). Door bijvoorbeeld het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning, vooral in stedelijk gebied, kunnen omwonenden schade lijden. Als schade is aangetoond, moet de gemeente onder voorwaarden een tegemoetkoming nadeelcompensatie toekennen. Voorafgaand aan de voorgenomen wijziging kan de gemeente een nadeelcompensatierisicoanalyse uitvoeren. Zo weet de gemeente ongeveer hoe hoog een eventuele nadeelcompensatie kan uitvallen en kan zij zo nodig het plan aanpassen. De gemeente kan deze nadeelcompensatie verhalen op initiatiefnemers, zowel via de private weg (kostenverhaalsovereenkomst) als via de publieke weg (kostenverhaalsregeling).

3.4. Financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied

Een gemeente kan op basis van een omgevingsvisie of programma in een omgevingsplan een regeling opnemen voor een afdwingbare financiële bijdrage aan de kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving (op basis van artikel 13:23 Omgevingswet). Voorbeelden hiervan zijn investeringen in extra groen, sociale woningbouw en fietspaden. Deze bijdrage is aanvullend op het kostenverhaal en wordt betaald door initiatiefnemers van bouwplannen waarvoor ook kostenverhaal mogelijk is.

Een dergelijke afdwingbare financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een (bouw)activiteit verricht, mits er een functionele samenhang is tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen, en de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd. De financiële bijdragen worden uitsluitend besteed aan de ontwikkelingen waarvoor ze zijn verhaald. De gemeente is verplicht om de besteding van de verhaalde financiële bijdragen periodiek te verantwoorden.

Het beleid met betrekking tot bijdragen aan kwaliteitsverbetering van de fysieke leefomgeving wordt behandeld in de nog op te stellen Nota Kostenverhaal.

4 Gronduitgifte

Uitgifte is het sluitstuk van de gemeentelijke grondexploitatie, waarbij de gemeente de (bouwrijpe) grond tegen een minimaal kostendekkende, marktconforme prijs afstoot. De gemeente heeft hiervoor verschillende instrumenten tot haar beschikking, waaronder verkoop, opstal, ruiling en appartementsrechten. Aangezien ruiling en uitgifte in appartementsrechten grotendeels overeenkomen met verkoop, wordt in dit hoofdstuk alleen ingegaan op de instrumenten verkoop en opstal. Daarnaast wordt ingegaan op particulier opdrachtgeverschap als bijzondere vorm van uitgifte.

4.1 De gewijzigde praktijk van gronduitgifte

Bij gronduitgifte is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het gelijkheidsbeginsel. Op 26 november 2021 wees de Hoge Raad het zogenaamde Didam-arrest, waarin werd geoordeeld dat overheidslichamen bij gronduitgifte in beginsel gelegenheid moeten bieden tot mededinging.

Op basis van deze uitspraak kunnen overheden niet langer onroerende zaken exclusief aan één partij aanbieden zonder dit vooraf kenbaar te maken en andere geïnteresseerde partijen de mogelijkheid te bieden mee te dingen. Deze hoofdregel houdt in dat overheden de koper moeten selecteren aan de hand van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, zodat op basis van het gelijkheidsbeginsel gelijke kansen worden geboden. Het gelijkheidsbeginsel vereist ook dat de overheid een passende mate van openbaarheid geeft met betrekking tot:

- De beschikbaarheid van de onroerende zaak,
- De selectieprocedure,
- Het tijdschema,
- De toe te passen selectiecriteria.

De gemeente moet hierover tijdig, voorafgaand aan de selectieprocedure, informatie verschaffen op een zodanige wijze dat potentiële gegadigden daarvan kennis kunnen nemen.

In het arrest is een duidelijke uitzondering op de hoofdregel geformuleerd. De gemeente mag afzien van een selectieprocedure als bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de aankoop. In dat geval is er geen strijd met het gelijkheidsbeginsel en is één-op-één verkoop wel toegestaan. Dan geldt wel de verplichting om het voornemen tot verkoop vooraf bekend te maken en te motiveren waarom er naar oordeel van de gemeente slechts één gegadigde in aanmerking komt. De uitspraken van lagere rechters en het Hof die sinds het arrest van de Hoge Raad verschenen zijn, laten zien dat deze uitzondering vaak aan de orde is en, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, meestal ook in stand blijft.

Uit vervolgjurisprudentie blijkt inmiddels dat het arrest ook van toepassing is op andere vormen van gronduitgifte, zoals erfpacht- en opstalrechten, huur, ruil, pacht en andere vastgoedgerelateerde overeenkomsten zoals publiek-private samenwerkingsovereenkomsten waarin dergelijke rechten worden vergeven. De gemeente moet zich bij iedere voorgenomen uitgifte van gemeentegrond afvragen of er redelijkerwijs meerdere gegadigden te verwachten zijn.

Het Didam II-arrest heeft verduidelijkt dat schending van de Didam-regels niet leidt tot de nietigheid van de overeenkomst, maar wel kan resulteren in onrechtmatig handelen door de gemeente. Dit betekent dat de gemeente zorgvuldig moet motiveren waarom er slechts één serieuze gegadigde is en dit voornemen vooraf openbaar moet maken. De Hoge Raad heeft benadrukt dat deze regels ook gelden voor handelingen die plaatsvonden vóór het oorspronkelijke Didam-arrest.

4.2 Vormen van gronduitgifte

Verkoop

Verkoop is voor de gemeente Uithoorn het voornaamste instrument voor gronduitgifte. De gemeente zal om fiscale redenen in principe separaat een ontwikkel- en realisatieovereenkomst sluiten naast de koopovereenkomst. Bij uitgifteovereenkomsten kunnen de grondexploitatiekosten worden verhaald via de grondprijs maar de gemeente geeft er in het kader van transparantie de voorkeur aan de grondexploitatiekosten via de te sluiten ontwikkel- en realisatieovereenkomst te verhalen.

Het voordeel van verkoop is dat de gemeente in beginsel bij de levering onmiddellijk de economische tegenwaarde van grond ontvangt (in tegenstelling tot erfpacht). Het nadeel is echter dat na de levering van de (bouwrijpe) grond de gemeente nog beperkt grip heeft op de verdere ontwikkeling, doordat de gemeente nog slechts gebruik kan maken van bijvoorbeeld de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten.

Opstal

Het vestigen van het recht van opstal op eigendom van de gemeente, wordt in de gemeente Uithoorn met name toegepast bij beheersituaties (zie hoofdstuk 6) en bij uitgifte van grond ten behoeve van maatschappelijk vastgoed.

Restgrond

Restgrond is openbaar groen/openbare grond die van ondergeschikte betekenis is en geen of een beperkte toegevoegde waarde heeft voor de openbare ruimte. Restgrond heeft een maximale oppervlakte van 20m². De prijs voor zowel de verkoop als verhuur van deze grond is vastgelegd in de Grondprijzen-tabel (zie hoofdstuk 8) en wordt jaarlijks geïndexeerd.

Uitgifte van restgrond kan plaatsvinden door middel van verkoop of verhuur. Dit is verder uitgewerkt in het snippergroenbeleid. In het Groenplan staat voorts dat het wenselijk is dat het groen in het snippergroen ook op basis van de vijf waarden zoals in het Groenplan geformuleerd wordt ingericht. In geval van illegale ingebruikname van restgrond zal worden gekeken of uitgifte mogelijk is, zo niet dan wordt er privaatrechtelijk handhavend opgetreden.

Gronduitgifte in het geval van bovengrondse nutsvoorzieningen

Gezien de schaarste aan gemeentegrond en de toenemende vraag naar ruimte voor ontwikkelingen, is verkoop niet langer het voornaamste instrument voor de uitgifte van grond voor bovengrondse nutsvoorzieningen. Onder bovengrondse nutsvoorzieningen vallen alle faciliteiten die boven de grond een ondersteuningswerk vormen voor netwerken bestemd voor het transport van vaste, vloeibare of gasvormige stoffen, energie of informatie. Behalve op vooraf vastgestelde locaties van ondergeschikte betekenis en met beperkte toegevoegde waarde voor de openbare ruimte, worden bovengrondse nutsvoorzieningen primair geborgd door de aanvraag van een vergunning op grond van de Algemene Verordening Ondergrondse Infrastructuren (AVOI) of door een omgevingsplan van de gemeente. Indien toch gebruik wordt gemaakt van verkoop van de benodigde grond zal altijd een recht van eerste koop ten gunste van de gemeente worden afgesproken.

Particulier Opdrachtgeverschap

Onder (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap wordt verstaan de situatie dat een (groep) burger(s) (georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk) volledige zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van een of meerdere woningen.

In het omgevingsplan kan de gemeenteregels omtrent bepaalde woningbouwcategorieën opnemen waaronder particulier opdrachtgeverschap. De gemeente Uithoorn wil particulier opdrachtgeverschap voor jongeren- en ouderenwoningen waar mogelijk stimuleren.

Gebruik gemeentegrond zonder afspraken

Het komt voor dat grond in eigendom van de gemeente in gebruik is genomen door derden, zonder dat over dat gebruik afspraken zijn gemaakt. Het risico bestaat dat de gemeente hierdoor (onbedoeld) grondeigendom verliest door verjaring (die bijvoorbeeld nodig is voor toekomstige ontwikkelingen) en dat rechtsongelijkheid ontstaat. Wanneer het vermoeden bestaat dat gemeentegrond zonder toestemming wordt gebruikt, start de gemeente een onderzoek om te bepalen of het grondgebruik conform de eigendomsverhoudingen is in verband met de mogelijkheid dat door verjaring een vorm van eigendomsovergang heeft plaatsgevonden.

TACTISCH

Beleidsregels gronduitgifte

- Het uitgangspunt is een transparant en eerlijk proces voor de uitgifte van gronden, waarbij alle potentiële gegadigden gelijke kansen krijgen.
- De gemeente kan gebruikmaken van verschillende instrumenten voor gronduitgifte, waaronder: verkoop, opstalrechten, ruiling en appartementsrechten.
- De gemeente hanteert een openbare selectieprocedure. *Uitzondering:* In specifieke gevallen kan de gemeente afzien van een openbare selectieprocedure als redelijkerwijs mag worden aangenomen dat slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt. Dit voornemen moet vooraf openbaar worden gemaakt en gemotiveerd.
- De selectie van gegadigden gebeurt op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria, zoals: financiële draagkracht; ervaring en deskundigheid; planinhoudelijke kwaliteit; duurzaamheid en innovatie.
- De gemeente zorgt voor een passende mate van openbaarheid met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria.



5 Beheer

Bij het beheer van gemeentegronden dient steeds een strategische keuze te worden gemaakt tussen tijdelijk en permanent beheer.

Met tijdelijk beheer wordt bedoeld het beheer van onroerende zaken om deze exploitabel (bouwrijp) te maken en deze op relatief korte termijn weer uit te geven. Hierbij kan gedacht worden aan het verpachten of verhuren van gronden en/of opstellen die in een vroegtijdig stadium zijn verworven of de grond tijdelijk een andere bestemming geven in afwachting van de verwerving van de andere benodigde gronden.

Bij permanent beheer moet worden gedacht aan langdurig beheer van onroerend goed ten behoeve van een vooraf bekend doel waarbij de gemeente heeft besloten om het onroerend goed in principe

niet af te stoten. Voorbeelden van onroerend goed in permanent beheer zijn gronden en gebouwen ten behoeve van onderwijshuisvesting, gymzalen, gemeentehuis, gemeentewerf en andere maatschappelijke voorzieningen. Het beleid met betrekking tot permanent beheer wordt besproken en toegelicht in de Nota Vastgoed (2024-2028) en blijft in deze Nota Grondbeleid dan ook verder buiten beschouwing.

5.1 Opstal

Het recht van opstal is het recht om in, op of boven een onroerende zaak van een ander gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben of te verkrijgen. Zonder recht van opstal zou de gemeente door natrekking eigenaar worden van de opstal. Het recht van opstal bewerkstelligt een horizontale splitsing van eigendom. Het is mogelijk om in de akte van vestiging van het recht van opstal een verplichting op te leggen aan de opstaller om op al dan niet terugkerende tijdstippen een retributie te betalen.

Het vestigen van het recht van opstal kan met overeenkomsten voor bepaalde (lang- of kortlopend) of onbepaalde tijd.

De gemeente Uithoorn heeft het recht van opstal voornamelijk gevestigd ten aanzien van een aantal sportverenigingen (zoals sportvelden en clubgebouwen) en heeft hierbij afspraken vastgelegd in overeenkomsten.

5.2 Verhuur

De gemeente biedt verschillende vormen van verhuur van gronden aan. Deze vormen van verhuur worden ook geregeld via een verhuurovereenkomst van de gemeente. Dit betreft onder meer:

1. **Verhuur van agrarische gronden:** Dit betreft gronden die gebruikt worden voor landbouwdoeleinden.
2. **Verhuur van sportvelden:** Gemeenten kunnen sportvelden verhuren aan sportverenigingen.
3. **Verhuur van parkeerplaatsen:** Dit kan zowel voor commerciële als particuliere doeleinden zijn.
4. **Verhuur van waterkanten:** Voor bijvoorbeeld aanlegsteigers of visrechten.
5. **Verhuur van grond voor evenementen:** Tijdelijke verhuur voor markten, festivals, en andere evenementen.
6. **Verhuur op bedrijventerreinen:** Zoals in- en uitritten.
7. **Verhuur voor commerciële doeleinden:** Zoals terrassen.
8. **Verhuur van snippergroen:** Kleine stukjes groen die grenzen aan particuliere tuinen.
9. **Verhuur aan paracommerciële instellingen:** Voor organisaties met een maatschappelijk doel.

5.3 Pacht

De gemeente Uithoorn geeft agrarische gronden niet uit in reguliere pacht, alleen op basis van geliberaliseerde pacht. Dit is een flexibele vorm van pacht waarbij, in tegenstelling tot reguliere pacht, geen maximumprijs geldt voor de pacht met een kortere pachtperiode dan zes jaar. Ook vindt er geen automatische verlenging plaats. Door te kiezen voor deze pachtvorm bestaat er geen risico om voor langere tijd aan dezelfde pachter vast te zitten. En kan het rendement geoptimaliseerd worden, doordat er geen sprake is van een maximale pachtprijs.

5.4 Bruikleen

Binnen de gemeente Uithoorn worden bruikleenovereenkomsten voornamelijk ingezet om het verlies van eigendom door verjaring te voorkomen. In principe wordt echter de voorkeur gegeven aan verhuur, opstal of pacht. Het nadeel van bruikleen is namelijk dat er geen periodiek terugkerende administratieve handelingen hoeven te worden verricht waardoor na verloop van een langere periode de bruikleen in de vergetelheid kan raken.

3.5. Groenadoptie

Het is mogelijk om in samenspraak met de gemeente een stuk openbaar groen of een boomspiegel zelf te beheren. Hierbij blijft het terrein openbaar toegankelijk. Er mag dus geen hek omheen gezet worden en de toegang voor anderen mag niet ontzegd worden. De grond is en blijft eigendom van de gemeente. Het is mogelijk om samen met burens, een vereniging of stichting groen te adopteren. Het adopteren van een stukje openbaar groen dient ter stimulering van de burgerparticipatie voor meer betrokkenheid van de bewoners met hun leefomgeving. We hanteren daarbij de Verordening participatie Uithoorn 2024 om dergelijke initiatieven te toetsen (zie ook het Groenplan).

6 Bestuurlijke rolverdeling

In het duale stelsel heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol, terwijl het college van burgemeester en wethouders uitvoerend is. De taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur met betrekking tot het grondbeleid zijn onderverdeeld in publiek- en privaatrechtelijke taken en bevoegd-

heden. Hieronder worden deze taken en bevoegdheden samengevat in tabelvorm met enkele toelichtende opmerkingen.

6.1. Bestuurlijke bevoegdheden

De publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur op het gebied van grondbeleid zijn vastgelegd in verschillende wetten en regelgevingen, met name de Gemeentewet en de Omgevingswet. De gemeenteraad fungeert voornamelijk als kaderstellend en controlerend orgaan.

Het vaststellen van de Nota grondbeleid is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De basis voor het toepassen van de verschillende instrumenten uit deze Nota vindt plaats in de strategische beleidsinstrumenten zoals de Omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan. Het vaststellen van de omgevingsvisie is de bevoegdheid van de raad, de vaststelling van de omgevingsprogramma's is daarentegen een bevoegdheid van het college. De vaststelling of wijziging van het omgevingsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad, tenzij het bij specifiek besluit gedelegeerd is naar het college. Het college informeert de raad over het opstellen van de omgevingsprogramma's. De raad kan invloed uitoefenen op het grondbeleid via haar budget- en informatierecht. Specifiek heeft de raad invloed door het vaststellen van deze Nota als flankerend beleid, als zodanig wordt het ook toegevoegd aan de Omgevingsvisie. Tevens kan de raad via de Omgevingsvisie en omgevingsplannen, het aanwijzen van gronden met voorkeursrecht, en het nemen van onteigeningsbeschikkingen invloed uitoefenen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft vooral een adviserende en uitvoerende rol. Het college bereidt beleid, ruimtelijke plannen, grondexploitaties en onteigeningsbeschikkingen voor en kan besluiten tot voorlopige aanwijzing van gronden met voorkeursrecht. Daarnaast heeft het college zoals hierboven vermeld de bevoegdheid om omgevingsprogramma's vast te stellen.

De publiekrechtelijke taken en bevoegdheden van het gemeentebestuur op het gebied van grondbeleid zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Taak/Bevoegdheid	Gemeenteraad	College van B&W
Kaderstellend en controlerend	Ja	Nee
Uitvoerend	Nee	Ja
Vaststellen Nota grondbeleid	Ja	Nee
Invloed via budget- en informatierecht	Ja	Nee
Vaststellen Omgevingsvisie en omgevingsplannen	Ja	Nee
Vaststellen Omgevingsprogramma's	Nee	Ja
Aanwijzing van gronden met voorkeursrecht	Ja	Voorlopige aanwijzing
Onteigeningsbeschikking	Ja	Vorbereiding en uitvoering

6.2. Privaatrechtelijke taken

Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om privaatrechtelijke rechtshandelingen te verrichten. Het college moet echter de raad vooraf informeren over de uitoefening van deze bevoegdheid als de raad daarom vraagt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dat geval neemt het college pas een besluit nadat de raad de gelegenheid heeft gehad om zijn wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

In Uithoorn is ervoor gekozen om in principe alle ontwikkelingsovereenkomsten, behalve intentieovereenkomsten, voor wensen en bedenkingen voor te leggen. Een uitzondering kan worden gemaakt bij een tender waarbij de raad vooraf al de ruimtelijke en financiële kaders heeft vastgesteld. De ontwikkelingsovereenkomst is in dit geval slechts een uitkomst daarvan en de verdere eisen van de tender. Deze uitkomst wordt wel ter informatie aan de raad toegezonden. Verder is in artikel 9, vierde lid van de Financiële Verordening gemeente Uithoorn bepaald wanneer het college de raad vooraf informeert over een besluit en pas een besluit neemt nadat de raad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft gemaakt (voor zover het niet bij begroting vastgestelde verplichtingen betreft).

Voor andere besluiten over privaatrechtelijke rechtshandelingen binnen het grondbeleid, behalve de handelingen in artikel 160, tweede lid van de Gemeentewet (zie hieronder), maakt het college steeds een zorgvuldige afweging over de mogelijke impact van een besluit. Hierbij houdt het college rekening met de actieve informatieplicht en stuurt het besluit zo nodig ter kennisname aan de raad. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de verdeling van de privaatrechtelijke taken en bevoegdheden.

Taak/Bevoegdheid	Gemeenteraad	College van B&W
Actieve informatieplicht	Controlerend	Uitvoerend
Privaatrechtelijke rechtshandelingen zonder ingrijpende gevolgen	-	Besluitvorming
Privaatrechtelijke rechtshandelingen met ingrijpende gevolgen	Wensen en bedenkingen uiten	Besluitvorming na raadpleging raad
Vaststelling algemene verkoopvoorwaarden	Ter informatie	Besluitvorming
Voorbereiden van gerechtelijke procedures	Kan wat betreft civiele procedures anders besluiten voor zover het de raad aangaat	Besluitvorming
Deelname in privaatrechtelijke rechtspersonen	Wensen en bedenkingen uiten	Besluitvorming na raadpleging raad
Vertegenwoordiging in en buiten rechte	-	Besluitvorming
Machtiging vertegenwoordigingsbevoegdheid	-	Besluitvorming
Financiële beslissingen > € 100.000	Wensen en bedenkingen uiten, tenzij vastgesteld in begroting	Besluitvorming na raadpleging raad, tenzij vastgesteld in begroting
Structurele verplichtingen > € 50.000	Wensen en bedenkingen uiten, tenzij vastgesteld in begroting	Besluitvorming na raadpleging raad, tenzij vastgesteld in begroting

7 Grondprijsbeleid

Ook onder de Omgevingswet is een transparant gemeentelijk grondprijsbeleid van groot belang. Voor het kostenverhaal (specifiek de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan of bij de omgevingsvergunning) moet de gemeente de opbrengspotentie van een kostenverhaalsgebied berekenen. Deze opbrengspotentie moet onderbouwd kunnen worden vanuit het gemeentelijk grondprijsbeleid. Het beleidskader waaruit de grondprijzen of -methodieken voortkomen, vormt ook een onderdeel van deze onderbouwing. Dit pleit voor het gebruik van vaste grondprijzen als de meest transparante methode. Echter, het strikt hanteren van vaste grondprijzen sluit niet aan bij de realiteit van gronduitgifte bij gebiedsontwikkeling. Daarom kiest de gemeente ervoor om zoveel mogelijk te werken met de residuele grondwaardemethode, eventueel in combinatie met de grondquotemethode. Bij de residuele bepaling van de grondwaarde wordt uitgegaan van de toekomstige functie van de grond; winstmaximalisatie is daarbij niet leidend, maar wordt ook niet uitgesloten. Voor sociale woningbouw wordt wel een vaste grondprijs per woning gehanteerd. De grondprijzen en de methoden om deze te bepalen, worden in een tabel verwerkt. Deze tabel wordt minimaal eens per twee jaar door het college van B&W herzien.

In verband met de Europese regels met betrekking tot staatssteun en de Wet Markt & Overheid zullen de grondprijzen marktconform zijn. Daarom wordt bij verkoop de grond getaxeerd, tenzij de grondprijs via concurrerende biedingen (bijvoorbeeld een tender of prijsvraag) tot stand is gekomen.

Het kader voor de uiteindelijk overeen te komen grondprijs en daarmee het kader voor de grondprijs-onderhandelingen wordt gevormd door:

- De vastgelegde grondprijsmethodiek conform onderstaande tabel;
- De vastgestelde grondexploitatie waarin de geprognosticeerde grondopbrengsten zijn gekwantificeerd;
- De uitgevoerde taxatie (tenzij sprake is geweest van concurrerende biedingen).

Uitgiftecategorie	Methode grondprijs	Grondprijs (prijsspeil 1/1/25)	Eenheid	Bijzonderheden
Woningbouw				
- Commercieel	Grondquote / residueel	Per situatie	Per woning	
- Sociale koop	Grondquote / residueel	Per situatie	Per woning	

- Sociale huur	€ 17.655,--		Per woning	
- Particulier opdrachtgeverschap	Per situatie		Per kavel	Vrije kavels die geen onderdeel uitmaken van een meeromvattend bouwproject
Agrarische gronden	Taxatie	Per situatie	m ² terrein	
Kantoren	Taxatie	Per situatie	m ² bvo	
Horeca & Detailhandel	Taxatie	Per situatie	m ² bvo	
Bedrijventerrein				
- Bebouwd	Taxatie	Per situatie	m ² bvo	
- Onbebouwd	Taxatie	Per situatie	m ² terrein	
Niet-commerciële functies			Bij uitgifte aan zorginstellingen wordt aansluiting gezocht bij de richtprijzen van het College bouw zorginstellingen	
- Verkoop grond	Residueel	Per situatie	m ² bvo/terrein	
- Recht van opstal	Vaste (minimum)prijs	6% van de marktwaarde	m ²	Met jaarlijkse indexering, minimum van € 50
- Verhuur	Vaste (minimum)prijs	6% van de marktwaarde	m ²	Met jaarlijkse indexering, minimum van € 50
Reststroken				
- Bebouwing	Taxatie	Per situatie	m ²	
- Nutsvoorziening	Vaste prijs	€ 250	m ²	
- Andere functies (o.a. groen)	Vaste prijs met indexering	€ 200	m ²	
- Verhuur restgrond	Vaste prijs met indexering	€ 12	m ²	

Alle bedragen zijn exclusief omzet- of overdrachtsbelasting.

* Waar gesproken wordt over een indexering wordt bedoeld een indexering aan de hand van de Consumentenprijsindex (2015=100), reeks alle huishoudens, gepubliceerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

8 Financiën

8.1 Financiële consequenties grondbeleid

Deze nota heeft enkele financiële gevolgen voor de gemeente. Dit komt door de voorkeur voor regisserend grondbeleid, de manier waarop kosten worden verhaald, de samenwerking met marktpartijen (zoals bouwclaim, concessie, PPS of grondexploitatie) en het grondprijsbeleid.

Een actieve rol van de gemeente brengt financiële risico's met zich mee. Daarom moeten we vooraf een financieel kader, een strategie voor grondverwerving en een risicoanalyse opstellen. Dit helpt om de risico's en belangen goed af te wegen. Voor grondverwervingen moet de noodzaak duidelijk worden onderbouwd in de strategie. Er moet voldoende financiële ruimte zijn, daarom wordt een financieel kader aan de strategie gekoppeld en ter goedkeuring aan de raad voorgelegd. De kosten voor ontwikkelingen die minimaal kostendekkend zijn en bedoeld voor uitgifte, moeten binnen de betreffende grondexploitatie worden gedekt. Het beleid is om te voorkomen dat de bouwgrondexploitatie een negatief resultaat heeft. De kosten voor het verwerven van gronden voor gemeentelijke projecten, zoals infrastructuur of onderwijsvoorzieningen, komen uit de algemene middelen.

8.2 Winst- en verliesneming bij Bouwgronden In Exploitatie (BIE)

Voor het nemen van winst of verlies bij grondexploitaties zijn er regels binnen het BBV (Notitie Grondbeleid). Winst nemen op meerjarige grondexploitaties gebeurt volgens het voorzichtigheidsbeginsel. Verliezen worden direct in de jaarrekening opgenomen zodra ze bekend zijn. Winsten worden pas verwerkt als ze zeker zijn en gerealiseerd. Dit gebeurt per BIE. Dit betekent dat voorziene verliezen niet kunnen worden gecompenseerd door verwachte toekomstige winsten.

Winstneming

Er is sprake van verplichte winstneming op een grondexploitatie als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De resterende looptijd van de grondexploitatie is tien jaar of minder.
2. Het resultaat kan betrouwbaar worden ingeschat.
3. De grond (of het deelperceel) is verkocht.
4. De kosten zijn gerealiseerd (winst wordt naar rato van de realisatie genomen).

Als de resterende looptijd van een grondexploitatie tien jaar of minder is, wordt via de Percentage of Completion (POC)-methode winst genomen. Dit betekent dat winst wordt genomen op basis van de gerealiseerde verkopen en kosten. De bedragen die voortkomen uit winstneming staan ter beschikking van de raad om te worden bestemd volgens het budgetrecht. Om risico's van tussentijdse winstneming te beperken en inzicht te geven in de omvang en doelen van winstneming, is het wenselijk om terug te kunnen kijken. Er is een bestemmingsreserve grondexploitaties ingesteld om fluctuaties op te vangen. Hierdoor is het eenvoudiger om winstnemingen en de aanwending ervan te monitoren.

Verliesneming

Soms is vanaf het begin duidelijk dat de opbrengsten de kosten van een grondexploitatie niet zullen dekken. Het resultaat van de grondexploitatiebegroting op eindwaarde vertoont dan een begroot verlies. De voorziening wordt gewaardeerd tegen de nominale waarde of de contante waarde van dit verlies. Bij een voorziening op contante waarde wordt deze door middel van de disconteringsvoet contant gemaakt.

Het kan ook gebeuren dat een aanvankelijk winstgevend prognose omslaat naar een verliesgevende begroting, bijvoorbeeld door economische omstandigheden of planwijzigingen. In Uithoorn is gekozen voor een voorziening op contante waarde. Deze moet worden aangevuld voor de factor waartegen contant is gemaakt. Hiervoor wordt de te hanteren disconteringsvoet in de BBV regelgeving aangehouden. Bij BIE's is dit sinds 2016 2%.

8.3 Rentebeleid grondexploitaties

Gebiedsontwikkeling gaat gepaard met grote investeringen en opbrengsten. Deze worden verantwoord in een grondexploitatie. Aan deze grondexploitaties mag rente worden toegerekend. De rentelasten kunnen de omslagrente zijn volgens de notitie Rente van de commissie BBV of de rentelast van specifieke financiering voor een grondexploitatie (projectfinanciering). De rentelasten worden als volgt bepaald:

- Bij projectfinanciering: het rentepercentage van de financiering.
- Zonder projectfinanciering: de omslagrente volgens de notitie Rente van de commissie BBV.

In Uithoorn is geen sprake van projectfinanciering en wordt vanaf 2024 de algemene gemeentelijke omslagrente toegepast. Tot en met 2023 werd een ander percentage toegepast, gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde rente over vreemd vermogen.

Als de gemeente geen externe financiering heeft, mag er geen rente worden toegerekend aan de gemeentelijke grondexploitaties. De rentetoerekening gebeurt op basis van de bruto-boekwaarden van de grondexploitaties per 1 januari. Dit geldt ook voor voorbereidingskosten. Na vaststelling van een grondexploitatiebegroting door de raad start de uitvoeringsfase, de BIE. Ook over grondexploitaties met hogere opbrengsten dan kosten, waardoor de boekwaarde negatief is, wordt rente (in dit geval een baat) toegerekend.

8.4 Informatie grondexploitaties en actualisaties

De financiële verantwoording van een gebiedsontwikkeling wordt vastgelegd in een grondexploitatie. Deze worden vastgesteld door de gemeenteraad en jaarlijks geactualiseerd. De actualisatie heeft peildatum 1 januari. Iedere grondexploitatie en actualisatie gaat vergezeld van een toelichting met de volgende onderwerpen:

- Een actuele woningbouwprognose voor de komende vijf jaar.
- Onderbouwing van de gehanteerde parameters (kosten, opbrengsten, kosten- en opbrengstenstijgingen, rente en looptijd).
- De belangrijkste ontwikkelingen in het afgelopen jaar.
- De belangrijkste risico's.
- De geprognosticeerde resultaten op eindwaarde en contante waarde inclusief een verschillenanalyse ten opzichte van de voorgaande actualisatie.

De toelichting geeft per onderdeel een onderbouwing van de aannamen. In algemene zin gelden de volgende onderbouwingen:

- **Rentepercentages:** Voor de rente in de grondexploitaties wordt gerekend met de gemeentelijke omslagrente.
- **Kosten- en opbrengstenstijgingen:** Voor het bepalen van de werkelijke kosten- en opbrengstenstijgingen wordt aangesloten bij de GWW-index. Ook wordt een second opinion gevraagd bij externe deskundigen zoals de bureaus van Sweco en Twynstra en Gudde. Voor de toekomst wordt aangesloten bij langjarige gemiddelden. Afhankelijk van de marktsituatie kan hiervan worden afgeweken, wat in de toelichting wordt onderbouwd.
- **Kosten en opbrengsten:** De geraamde kosten en opbrengsten worden per onderdeel onderbouwd. Bij verwerving kan een taxatie als onderbouwing gelden, maar voor bouw- en woonrijp maken wordt een analyse door Duo+ of een extern bureau gebruikt. De opbrengsten worden bepaald op basis van de methoden in hoofdstuk 6 Gronduitgifte. De toelichting geeft per onderdeel aan op basis van welke normen en kengetallen de kosten en opbrengsten zijn geraamd.

8.5 Planning en control

In deze nota wordt ingegaan op het strategische en tactische grondbeleid van de gemeente, de te gebruiken instrumenten en de uitgangspunten voor de prijsstelling van grondverkoop. Het college van B&W informeert de raad jaarlijks via een vertrouwelijke rapportage (de actualisatie van de grondexploitaties) over de financiële stand van zaken van de grondexploitaties, projecten van derden, en de verwerving en uitgifte van gronden binnen en buiten de bouwgrondexploitatie die op 1 januari van dat jaar actueel zijn. Eventuele afwijkingen na deze actualisatie worden meegenomen in de tweede tussentijdse rapportage en/of een eventuele slotwijziging van dat jaar. De belangrijkste conclusies uit deze rapportages worden ook opgenomen in de Programmabegroting en de Jaarrekening, in de paragraaf Grondbeleid.

Minimaal twee keer per jaar wordt op basis van de geïnventariseerde risico's een risicoprofiel opgesteld. In de paragraaf Weerstandsvermogen en Risicobeheersing worden de belangrijkste risico's opgenomen. Daarnaast bevat deze paragraaf verplichte kengetallen, waaronder het kengetal Grondexploitatie. Dit kengetal geeft aan hoe groot de grondpositie (de waarde van de grond) is ten opzichte van de totale (geraamde) baten van de gemeente en geldt voor de gemeentelijke grondexploitaties.

In de paragrafen van de begroting en jaarstukken wordt uitgebreid aandacht besteed aan de risico's van het grondbeleid en de benodigde en aanwezige weerstandscapaciteit. Voor de informatieplicht geldt de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie van de gemeente Uithoorn 2023.

Bijlage 1: Beleidskaders

Het grondbeleid is dienend aan diverse beleidsterreinen en daarbij 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. Hieronder volgen de belangrijkste opgaven en beleidsdocumenten die in relatie staan tot het grondbeleid.

Omgevingsvisie Uithoorn 2040

Op 27 november 2022 heeft de gemeenteraad de Omgevingsvisie Uithoorn 2040 vastgesteld. In de omgevingsvisie zijn de ambities van de gemeente voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving vastgelegd. Deze ambities zijn vertaald in vijf centrale pijlers, die samen het ontwikkelbeeld vormen voor Uithoorn in 2040.



1. Groen-blauw en duurzaam omarmen

De gemeente zet in op een stevige groenblauwe structuur die groene en waterrijke gebieden met elkaar verbindt. Hier mag de biodiversiteit niet achteruitgaan en liggen er kansen voor een hogere natuurkwaliteit. Daarnaast komt de maatschappelijke opgave van het verduurzamen van de samenleving centraal te staan. De gemeente werkt voor de realisatie van de groenblauwe structuur samen met bewoners aan de energietransitie, klimaat-adaptatie en circulaire economie.

Met betrekking tot het opwekken van elektriciteit heeft de gemeente de ambitie om zoveel mogelijk opwekking op grote daken te realiseren. Daarnaast zijn vanuit de RES twee zoekgebieden aangewezen voor duurzame energieopwekking op land. De gemeente wil hier energieopwekking samen laten gaan met het creëren van maatschappelijke meerwaarde, bijvoorbeeld door combinaties met functies zoals biodiversiteit en recreatie. De gemeente staat daarnaast positief tegenover het plaatsen van kleinschalige windturbines of andere opwekkings-vormen op bedrijventerreinen, bij glastuinbouw of op boerenerven.

In de toekomst zal de energie-infrastructuur steeds meer (zichtbaar en onzichtbaar) onderdeel gaan uitmaken van de omgeving en ruimte innemen in en onder het landschap en de gebouwde omgeving. Bij het ontwerpen en inrichting zal rekening gehouden moeten worden met deze nieuwe bouwstenen van de buitenruimte. De gemeente grijpt de uitdaging aan om de ruimtelijke, visuele en veiligheidsaspecten van de energie-infrastructuur evenwichtig in te bedden in de fysieke leefomgeving.

2. Gezond en veilig leven

De gemeente Uithoorn wil een leefomgeving realiseren die uitnodigt tot ontmoeten, bewegen, gezonde keuzes en een actieve leefstijl. Daarnaast speelt veiligheid een belangrijke rol. Bij ruimtelijke ontwikkelingen wordt rekening gehouden met risico's op het gebied van verkeersveiligheid, sociale veiligheid en fysieke veiligheid.

De ligging van Uithoorn in de directe omgeving van Schiphol heeft voor- en nadelen. Schiphol is een belangrijk motor voor de regionale en landelijke economie en biedt kansen voor handel en werkgelegenheid. Daar staat tegenover dat geluidsoverlast en luchtvervuiling een negatieve impact hebben op de gezondheid en het welzijn van veel inwoners in de gemeente. Bovendien vormen de geluidscontouren van Schiphol een belemmering voor stedelijke ontwikkeling en transformatie in Uithoorn. Met omliggende gemeenten heeft Uithoorn zich verenigd in de BRS (Bestuurlijke Regie Schiphol) om samen te streven naar minder hinder door Schiphol.

3. Toekomstbestendig wonen en verplaatsen

De ruimte om nieuwe woningen te bouwen is binnen de gemeente beperkt, terwijl de behoefte aan nieuwe woningen groot is. Daarom moet creatief omgegaan worden met de beschikbare ruimte en tegelijkertijd moet de kwaliteit van de leefomgeving worden bewaakt. Dit gebeurt onder

meer door het waar mogelijk inzetten op meervoudig ruimtegebruik, inbreiden en zoveel mogelijk verdichten teneinde de bestaande groenstructuur zoveel mogelijk te behouden. Zowel alle nieuwbouw als te ontwikkelen openbare ruimte is klimaatadaptief en energieneutraal. Vanaf 2040 zijn alle woningen energieneutraal.

Op het gebied van mobiliteit zijn in de omgevingsvisie drie prioriteiten benoemd. Veiligheid staat bovenaan. Vervolgens moet het mobiliteitssysteem bijdragen aan de leefbaarheid van Uithoorn, waarbij voetgangers en fietsers prioriteit krijgen. Ten slotte is de bereikbaarheid voor de gemeente Uithoorn als onderdeel van een grote vervoersregio belangrijk.

4. *Veerkrachtig ondernemen*

Uithoorn biedt passende ruimte aan ondernemers op bedrijventerreinen, in het dorpshart of in woonwijken en het kernglastuinbouwgebied, waarbij rekening wordt gehouden met de schaal en het karakter van de gemeente en haar inwoners. Gestreefd wordt naar een glastuinbouw die klaar is voor de toekomst: energieneutraal, circulair, kennisintensief en hoogwaardig. Op termijn worden alle bedrijven en bedrijventerrein energieneutraal en klimaatadaptief ingericht.

De economie van Uithoorn is in 2040 uitstootvrij en in 2050 circulair.

5. *Sociaal en cultureel verbinden*

Sociale ontwikkelingen hebben invloed op de leefomgeving (bijvoorbeeld vergrijzing of het feit dat mensen meer vanuit huis werken). De afgelopen tijd is ingezet op de concentratie van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. De bereikbaarheid hiervan moet verbeterd worden en daarnaast wordt onderzocht of bepaalde maatschappelijke voorzieningen meer nabij locaties met kwetsbare bewoners gerealiseerd moeten worden. Bij woningbouw wordt ingezet op voldoende woningen voor mensen met een kwetsbare positie in de samenleving.

Gebiedskenmerken vormen de basis voor alle ruimtelijke ontwikkelingen in de woonwijken en werkgebieden. Daarnaast is als uitgangspunt opgenomen dat in het historische slagenlandschap geen nieuwe bebouwing komt.

De Omgevingsvisie kent een thematische gebiedsgerichte benadering, waarbij drie deelgebieden worden onderscheiden: Dorp aan de Amstel, het Hoge Land en de Droogmakerijen.

- De ambitie voor het deelgebied Dorp aan de Amstel is het behouden en versterken van een economisch sterk en levendig Dorpshart waarin winkels en horeca geconcentreerd worden. Amstelzone is een onderzoeksgebied voor transformatie tot een aantrekkelijk stedelijk woonwerkgebied, verbonden met het omliggende groen en gebruik makend van de ligging aan de Amstel.
- De ambitie voor het deelgebied Het Hoge land is onder andere het behouden en toekomstbestendig maken van het Open veenweidegebied en het versterken van de dorpse karakteristiek in De Kwakel, inclusief behouden en versterken van de lintbebouwing en het toekomstbestendig maken van Meerwijk in relatie tot klimaatadaptatie en bodemdaling.
- De ambitie voor het deelgebied De Droogmakerijen is onder andere het creëren van een prettige woonomgeving in Thamerdal, de Legmeerpolders en de woonwijken van De Kwakel. Daarnaast is er aandacht voor het toekomstbestendig maken van het kernglastuinbouwgebied De Kwakel, het Ruilverkavelingsgebied b het bedrijventerrein Tussen Poelweg en Noorddammerweg (TPN) en herstructurering van Industrierrein Uithoorn.

Woonzorgvisie

Sinds 2022 zijn gemeenten verplicht een Woonvisie op te stellen. De Woonzorgvisie 2024-2028 is vastgesteld in de loop van 2024 en geeft de gewenste ontwikkelingsrichting aan voor het wonen in Uithoorn op de middellange termijn. Het geeft onder andere inzicht in de lokale en regionale woonvraag en het gewenste nieuwbouwprogramma voor de komende jaren voor de gehele gemeente. Ten opzichte van de Woonvisie 2013-2023 is er in de nieuwe Woonzorgvisie een sterkere focus op de kwantitatieve opgave en betaalbaarheid van wonen en wordt de woonopgave sterker verknoopt met duurzaamheidsambities en thema's als welzijn en zorg.

In de Woonzorgvisie worden de volgende, voor het grondbeleid van belang zijnde, ambities benoemd.

1. *Het toevoegen van 1.100 extra woningen tot 2035 om te voldoen aan de geraamde vraag en de opgave vanuit de Woondeal MRA.*
Dit is haalbaar indien alle plannen, inclusief de Amstelzone tot uitvoering komen. Het zeer beperkte aanbod van mogelijk locaties om te bouwen binnen de gemeente is een belangrijk knelpunt bij het realiseren van deze doelstelling. De focus ligt dan ook op inbreiding in plaats van uitbreiding. Uitbreiding in het groen vindt alleen gecontroleerd plaats binnen daartoe aangewezen provinciale- en rijkskaders.
2. *Een meer gevarieerde woningvoorraad.*
Aangezien de huidige woningvoorraad voor 75% bestaat uit eengezinswoningen zijn de kansen op de lokale woningmarkt voor jongeren en ouderen zeer beperkt. Door voldoende en aantrekkelijk aanbod te creëren in woonvormen voor ouderen kan doorstroming worden bevorderd. Daarnaast

wordt ingezet op het bouwen van betaalbare koopwoningen die bereikbaar zijn voor startende tweeverdieners en jongeren.

3. *Overwegend betaalbare woningen bouwen.*

In lijn met het rijksbeleid wordt ingezet op 30% sociale huurwoningen en 36% in het middensegment (middeldure huur < € 1.100 en betaalbare koop < €355.000). In het koopsegment wordt gestreefd naar het toevoegen van betaalbare koopwoningen voor de lagere middeninkomens tot € 275.000.

4. *Een toekomstbestendige woningvoorraad.*

Op het gebied van duurzaamheid ligt de focus op energiezuinige woningen, het gebruik van alternatieve energiebronnen en klimaat adaptieve woningen. Vanaf 2040 zijn alle woningen energie-neutraal. Daarnaast vraagt de levensloopbestendigheid van de woningvoorraad en het behoud van de leefbaarheid in de buurten, wijken en kernen van Uithoorn aandacht.

De gemeente is voornemens een vereveningsfonds in te stellen. Met een vereveningsfonds voor sociale woningbouw, kunnen initiatiefnemers die niet aan de gevraagde percentages (kunnen) voldoen, via een opdracht toch een bijdrage leveren aan de volkshuisvestelijke opgave. Hiervoor wordt een aparte Nota Kostenverhaal opgesteld.

