

Nota grondbeleid

Colofon
Opdrachtgever



Opdrachtnemer



Niets uit deze publicatie mag worden gereproduceerd, verspreid of overgedragen in welke vorm of op welke manier dan ook, met inbegrip van fotokopiëren, opnemen, of andere elektronische of mechanische wijze, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van GrondGidsen en de gemeente Nunspeet, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Nunspeet

1. Inleiding

Nunspeet is meer dan een dorp aan de rand van de Veluwe. De fijne sfeer en het goede voorzieningsniveau zorgen er voor dat Nunspeet een aantrekkelijke gemeente is om in te wonen en te werken. Ook de goede bereikbaarheid zowel via het spoor als de aanhaking op de A28 dragen hier verder aan bij. De gemeente Nunspeet wil deze unieke kenmerken behouden en kansen benutten om het prettige woon-, werk- en leefklimaat verder te versterken. Daarbij heeft zij oog voor de dorpsse identiteit en de kwaliteit van het landschap. De manier waarop de gemeente Nunspeet hier invulling aan wil geven, is opgenomen in de omgevingsvisie. Hierin zijn niet alleen de ambities opgenomen, maar ook de opgave waar de gemeente Nunspeet mee te maken heeft en gaat krijgen. Als gemeente waar het fijn wonen en verblijven is, heeft Nunspeet ook een omvangrijke woningbouwbehoefte. Vooral de juiste woning voor de juiste doelgroep en het voorzien in kwalitatief goede en betaalbare woningen is een belangrijke bestuurlijke opgave. Ook aantrekkelijk blijven als recreatieve en economische trekker van de Veluwe is een belangrijke opgave waarvoor de gemeente de komende jaren aan de lat staat. De gemeente Nunspeet wil hierbij onder meer de behoefte aan bedrijventerreinen op peil houden. Kortom, Nunspeet wil niet alleen een gemeente zijn waar het prettig wonen is maar wil ook een gemeente zijn die werkgelegenheid biedt. De uitvoering van deze ambities en opgaven met de daarbij behorende ruimtevraag gebeurt niet vanzelf. Van de gemeente vraagt het om een duidelijke koers en uitgesproken ambities. Het grondbeleid helpt de gemeente om invulling te geven aan deze koers en daarmee haar ambities te verwezenlijken. Grondbeleid moet bestand zijn tegen conjuncturele veranderingen. Als de marktomstandigheid verandert en de ruimtevraag afneemt, moet de gemeente hierop zijn voorbereid. Met het nieuwe grondbeleid maakt de gemeente Nunspeet het grondbeleid dynamisch. Dit betekent dat de gemeente haar rol bij een ruimtelijk initiatief bepaalt door de maatschappelijke- en financiële meerwaarde en de risico's die het initiatief met zich meebrengt af te wegen. Dit kan ertoe leiden dat soms een optimaal financieel rendement leidend is en dat in andere gevallen een optimaal maatschappelijk rendement tegen aanvaardbare kosten en risico's wordt nagestreefd. Te denken valt aan de ambities om de dorpscentra aantrekkelijk te houden, de kwaliteit van de bedrijventerreinen te versterken en de cultuurhistorische waarde van het buitengebied te koesteren. Maar ook kent de gemeente Nunspeet een opgave om te voorzien in voldoende woningen, zowel kwalitatief als kwantitatief. Daarbij wordt de balans gezocht met de uitbreidingsbehoefte en de ligging van de kernen op de Veluwe. Door het voeren van een dynamisch grondbeleid is dit beleid een middel voor het realiseren van inhoudelijke doelen en ambities.

2. Principes van het grondbeleid

I. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een middel om bestuurlijke ambities, de vraagstukken en de koers uit de omgevingsvisie waar te maken en het sectoraal beleid zoals volkshuisvesting, economie, gezondheid, natuur en landschap te ondersteunen. Het grondbeleid helpt de gemeente om een balans te vinden tussen de ruimtelijke groei en de leefbaarheid en daarvoor een evenwichtige keuze te maken tussen de verschillende belangen en ambities.

II. Dynamisch grondbeleid

De gemeente Nunspeet kiest voor een dynamisch grondbeleid waarbij de nadruk ligt op actief grondbeleid. De gemeente maakt op basis van onder andere beleid, visie, ambitie, prioriteit en de gewenste regie de afweging welke rol zij inneemt per ruimtelijk initiatief, met andere woorden of zij actief, actief faciliterend of eventueel faciliterend grondbeleid toepast.

De gemeente Nunspeet stuurt vanuit een actieve regie om te zorgen dat de opgaven van verschillende beleidsvelden en ambities tot stand komen. Dat hoeft niet altijd met actief grondbeleid. De gemeente kan ook een actief faciliterende rol innemen, waarbij zij het initiatief overwegend bij de marktpartij laat en met beperkte risico regie voert op de uitkomst van het initiatief. Actief grondbeleid voert de gemeente op het moment dat zij met een grondpositie scherp wil sturen op de voorwaarden, kwaliteit en uitkomst van het ruimtelijk initiatief.

Het voeren van dynamisch grondbeleid houdt ook in dat de gemeente kan besluiten om geen medewerking te verlenen aan een ruimtelijk initiatief als dat niet past in het gemeentelijke beleid of visie, geen bijdrage levert aan de gemeentelijke ambities of niet economisch zelfstandig uitvoerbaar is.

III. (Strategische) verwerving

De gemeente Nunspeet verwert gronden onder marktconforme condities. De prijsstelling wordt gewaarborgd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. Daarnaast kan de gemeente het voorkeursrecht als instrument inzetten bij een (strategische) verwerving.

Bij verwerving is de insteek om met de verkoper een minnelijke oplossing binnen marktconforme en redelijke uitgangspunten te bereiken. Onteigening sluit de gemeente echter niet uit. De gemeente past dit instrument toe als een minnelijke oplossing uitblijft en het onteigeningsbelang is aangetoond.

De strategische verwerving gebeurt met een voorafgaande risicoafweging en met een helder financieel kader en randvoorwaarden op basis van:

- o een duidelijk beeld of doel waarvoor de gemeente de grondverwerving doet;
- o noodzaak van sterke gemeentelijke sturing in het gebied;
- o toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling;
- o financiële dekking voor de aankoop vanuit de reserve Grondexploitatie of een door de raad verkregen krediet;
- o een marktconforme aankoopprijs, onderbouwd door middel van een taxatie;
- o een inschatting van het risico dat de gronden moeten worden afgewaardeerd.

IV. Gronduitgifte

Gronduitgifte geschiedt transparant en met respect voor de eisen uit wet- en regelgeving en relevante jurisprudentie zoals het zogenaamde 'Didam-arrest'. Het uitgangspunt is dat gronduitgifte plaatsvindt door middel van een openbare selectieprocedure waarin objectieve, toetsbare en redelijke selectiecriteria aan de voorkant duidelijk zijn voor een ieder. Van een één-op-één uitgifte (derhalve zonder een openbare selectieprocedure) maakt de gemeente alleen gebruik indien naar objectieve, toetsbare en redelijke maatstaven slechts deze ene gegadigde voor uitgifte in aanmerking komt. Het college onderbouwt dit waarnaar de voorgenomen één-op-één uitgifte/verkoop wordt gepubliceerd.

Elke gronduitgifte geschiedt onder marktconforme voorwaarden en grond- en uitgifteprijsen.

V. Grond- en uitgifteprijsen

Het college stelt elke twee jaar een Nota grondprijzen vast. Bij het vaststellen van de grondprijzen raadpleegt zij een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur. De Nota grondprijzen bevat de uitgangspunten voor de grondprijzen die gelden bij gronduitgifte voor verschillende functies, waaronder de basisprijzen die de gemeente hanteert voor woningbouw. Voor de overige functies wordt maatwerk toegepast. In de Nota grondprijzen is vastgelegd dat het college gemotiveerd van de grondprijzen in deze nota mag afwijken.

VI. Kostenverhaal

Het kostenverhaal verzekert de gemeente Nunspeet bij voorkeur privaatrechtelijk met een anterieure overeenkomst. Het kostenverhaal voldoet aan de wettelijke kaders en is redelijk en billijk. Als het niet mogelijk is om met een anterieure overeenkomst tot overeenstemming te komen over onder andere

het kostenverhaal, dan dient de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren als zij wil overgaan tot een planologische wijziging.

VII. Financieel

Bij grondexploitaties beperkt de gemeente Nunspeet de risico's met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow en risicomanagement. De gemeente past de regels van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten toe bij grondexploitaties. Dit zijn de landelijk voorgeschreven regels over onder andere de (tussentijdse) winstneming, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd.

VIII. Rolverdeling college en raad

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

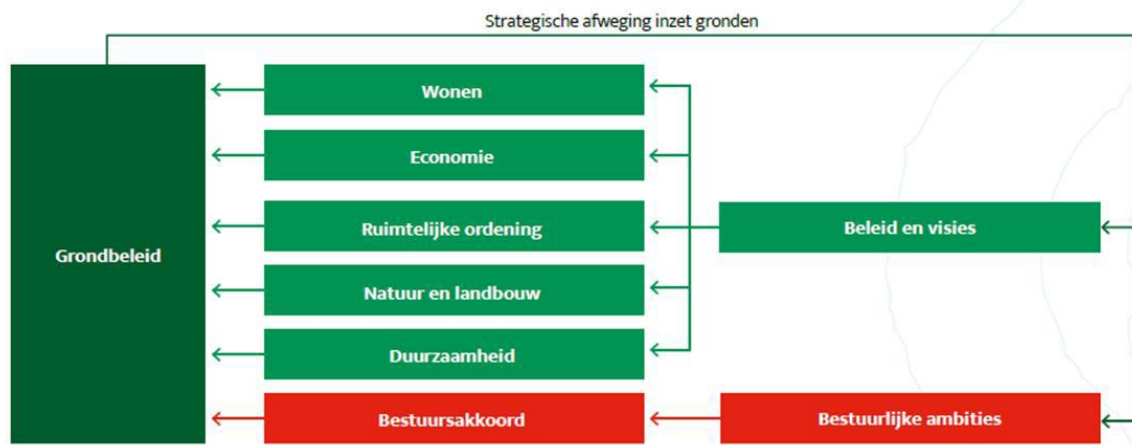
3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een middel en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt de gemeente Nunspeet om haar beleid, visie en ambities te verwezenlijken en daarmee te zorgen voor een maatschappelijke meerwaarde. Met maatschappelijke meerwaarde wordt bedoeld dat het ruimtelijke initiatief bijdraagt aan een fijne en duurzame leefomgeving op de langere termijn voor alle inwoners en daarmee bijdraagt aan de maatschappelijke samenhang van Nunspeet.

De ambities en de ruimtelijke opgaven van de gemeente Nunspeet liggen vast in het raadsakkoord, verschillend sectoraal beleid en de omgevingsvisie. Uitvoering geven aan de ambities en ruimtelijke opgaven vraagt om een duidelijke regie en het vinden van balans tussen groei van de gemeente en het behoud van leefbaarheid en identiteit van de gemeente. De gemeente Nunspeet wil zich namelijk duurzaam ontwikkelen en weegt daarbij de volgende zaken af:

- de gezondheid en welvaart van haar inwoners;
- behoud, verduurzaming en aantrekkelijk maken van de leefomgeving;
- groei van de economie;
- invulling van de woonagenda.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging hoe de gemeente schaarse ruimte (de grond van de gemeente en derden) wil inzetten om de maatschappelijke opgaven, wensen en ontwikkelingen waar te maken. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn.



Figuur 1 Schema Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

4. De koers van het grondbeleid

Wanneer is een afweging voor het grondbeleid aan de orde?

Er zijn meerdere invalshoeken om een afweging in grondbeleid te maken. Zo kan een bestuurlijke ambitie het afwegingsproces initiëren, bijvoorbeeld ambities op het gebied van gezondheid, welzijn en zorg, passende woningen voor alle inwoners en duurzaamheid. Ook kan een private partij een initiatief voorleggen, dat al dan niet aan de ambities en opgaven van de gemeente voldoet. Onderstaand figuur geeft de verschillende invalshoeken weer die vragen om een afweging in de grondpolitiek.



Figuur 2 Aanleiding afweging grondpolitiek
Dynamisch grondbeleid

De gemeente Nunspeet voert een dynamisch grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt welke houding zij aanneemt en welke rol zij hierin vervolgens wil nemen. De gemeente Nunspeet geeft hierbij wel voorkeur aan een actieve sturing. Dit vraagt van de gemeente in beginsel om een actieve houding om te zorgen dat de ambities worden verwezenlijkt en de actuele vraagstukken worden opgepakt. Het dynamische karakter van het grondbeleid stelt de gemeente in staat om vanuit die actieve houding meer regie te voeren en daar waar het nodig is ook actief grondbeleid toe te passen. Dat betekent dat de gemeente Nunspeet de regie voert vanuit de grondposities die zij al heeft of inneemt. Met actief grondbeleid wil de gemeente zorgen dat in ruimtelijke initiatieven een vliegwiel op gang komt. De gemeente handelt als investerende overheid die bereid is (mede-)risico's te nemen om een ambitie te realiseren of een vraagstuk op te lossen. Dit moet de markt vertrouwen geven om mee te investeren waardoor de rol van de gemeente geleidelijk verandert en meer faciliterend wordt.

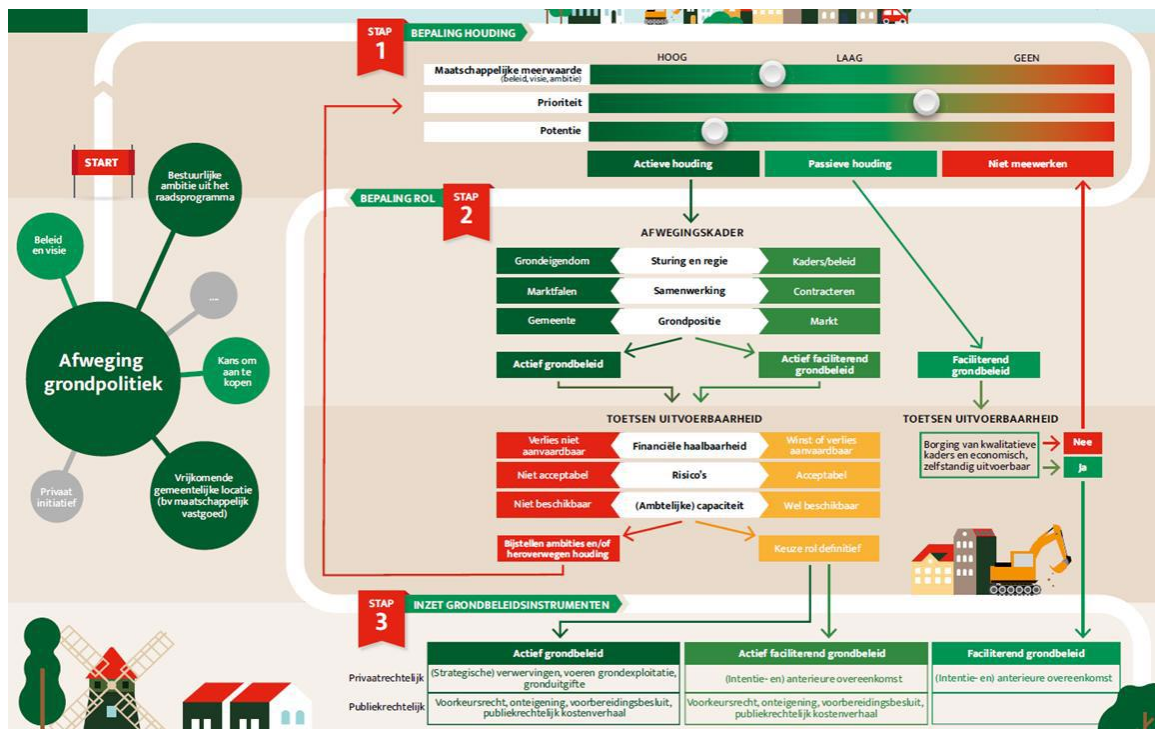
Het dynamisch grondbeleid stelt de gemeente ook in staat om een passievere houding aan te nemen en te kiezen voor een facilitaire rolname. Het ruimtelijk initiatief ligt dan volledig bij de marktpartij en de gemeente toetst binnen haar publiekrechtelijke kaders of dit ruimtelijk initiatief gewenst is en bijdraagt aan haar beleidsopgave en/of ambitie. Deze situatie doet zich voornamelijk voor als de gemeente geen prioriteit geeft aan het ruimtelijk initiatief of beperkt bijdraagt aan de realisatie van de ambitie of beleidsopgave.

Bij elke rol beschikt de gemeente over instrumenten die zij kan gebruiken om sturing te geven en regie te voeren in de realisatie van de ambities en beleidsopgave. Als de situatie in de tijd verandert, kan een bijstelling van de grondpolitiek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de houding, de rol en de inzet van instrumenten bij een specifiek ruimtelijk initiatief veranderen in de tijd.



Figuur 3 Koers grondbeleid

5. Routekaart grondbeleid



Figuur 4 Routekaart

De rolning en inzet van de instrumenten in het dynamisch grondbeleid maakt de gemeente met de routekaart. In drie stappen weegt de gemeente af welke rolning zij het meest geschikt vindt voor het ruimtelijk initiatief.

Stap 1: Houding

De gemeente bepaalt eerst de aan te nemen houding voor een ruimtelijk initiatief. De gemeente kan een actieve of passieve houding aannemen. Welke houding de gemeente inneemt, hangt af van mate waarin een ruimtelijk initiatief gewenst is. De gemeente benadert de keuze met een voorkeur voor een actieve houding. Met die blik toetst zij het ruimtelijk initiatief aan de uitvoering van de toekomst- en omgevingsvisie, het beleid, de bestuurlijke ambities, de prioriteit en de potentie. Blijkt de afweging een actieve houding niet te rechtvaardigen, dan neemt de gemeente een passieve houding aan of besluit zij om niet mee te werken aan een ruimtelijk initiatief. Dit laatste gebeurt als het ruimtelijk initiatief niet past binnen de gemeentelijke visies en het beleid.

Stap 2: Rol

In de tweede stap wordt de gemeentelijke rol-neming bepaald. Bij een actieve houding maakt de gemeente een keuze in rol-neming op basis van een afweging op verschillende factoren. Denk hierbij aan de gewenste sturing en regie, de noodzaak en urgentie, de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, grondposities en (strategische) aankoop, marktinitiatief en capaciteit. Per ruimtelijk initiatief kan de weging van de factoren anders zijn. Bij een passieve houding past de gemeente een zuiver faciliterend grondbeleid toe. Mocht het niet mogelijk zijn om kwalitatieve kaders of het kostenverhaal te borgen met een anterieure overeenkomst of als het initiatief objectief aantoonbaar niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen, dan kan de gemeente besluiten alsnog geen medewerking te verlenen aan het ruimtelijk initiatief.

Welke rollen kan het college kiezen?

We onderscheiden in het dynamisch grondbeleid drie rollen. Deze drie gemeentelijke rollen zijn: actief grondbeleid, actief faciliterend grondbeleid en faciliterend grondbeleid. Hierbij zijn mengvormen mogelijk. Als een ruimtelijk initiatief ongewenst is, dan verleent het college geen medewerking aan het initiatief.

	Actieve houding		Passieve houding
RoI	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	Regie en sturing Noodzaak en urgentie, Grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, Gemeentelijke grond-exploitatie Hoger financieel risicoprofiel	Gedeelde regie deels loslaten Nadruk op samenwerken Aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig Risico voornamelijk bij de markt	Reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing Geen of lage prioriteit gemeente

Figuur 5 Rollen in grondbeleid

Actief grondbeleid

De gemeente Nunspeet kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente totale regie wil houden op de gewenste uitkomst. Deze keuze kan ook op financiële motieven rusten. De gemeente stuurt dan ook op het tijdsplan waarbinnen het ruimtelijk initiatief tot stand moet komen. Actief grondbeleid komt in beeld als de realisatie van opgave op ambitie een hoge prioriteit en urgentie heeft en de gemeente Nunspeet door middel van de grondpositie zelf het initiatief wil houden en regie wil voeren.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente heeft of koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste functie te verkrijgen, zorgt ervoor dat de grond geschikt wordt gemaakt om op te bouwen (bouwrijp) en te leven (woonrijp) en geeft de bouwrijpe grond uit. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende financiële risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

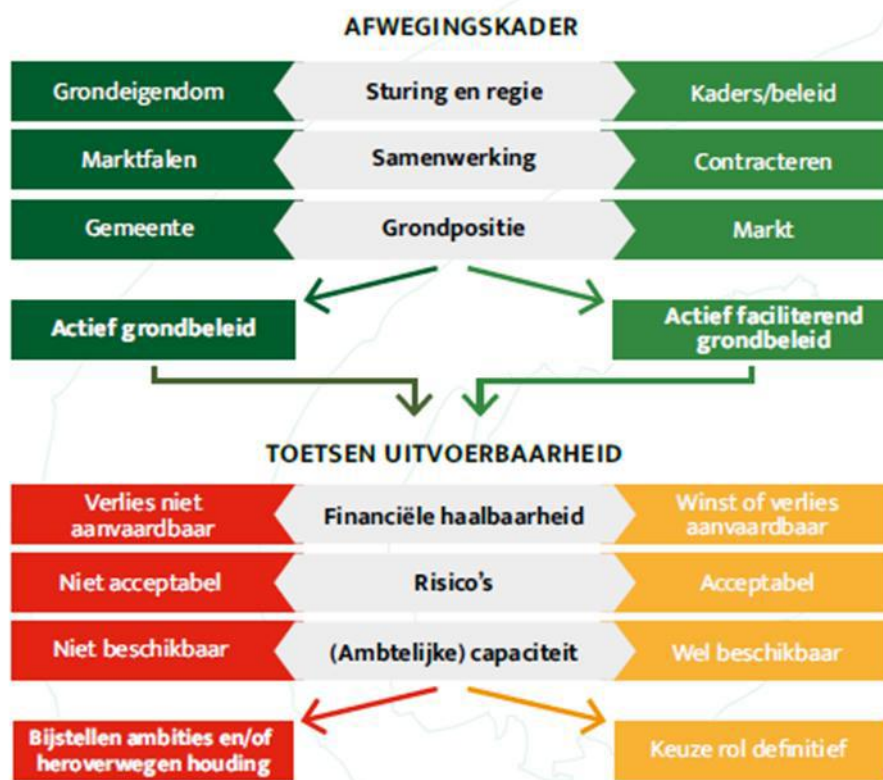
Ook actief faciliterend grondbeleid komt voort uit een actieve houding. De gemeente is in dat geval van mening dat het ruimtelijk initiatief in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat de gemeente Nunspeet niet als private partij en niet risicodragend op de markt wil treden en daarbij de grondexploitatie niet wil lopen. Het kan ook zijn dat een private partij beschikt over de gronden en bereid is om binnen de gemeentelijke kaders het initiatief te realiseren. Kortom, een private partij voert de grondexploitatie. De gemeente faciliteert, niet vanaf de zijlijn, maar juist vanuit die actieve houding. De gemeente ondersteunt het ruimtelijk initiatief dus actief en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om het ruimtelijk initiatief binnen het door de gemeente gewenste tijdsplan en de kaders te realiseren en maakt hiervoor capaciteit vrij. Bij het ontbreken van marktinitiatief stimuleert en verbindt de gemeente, neemt zij een makelaarsfunctie aan en schept ze het klimaat om een ruimtelijk initiatief van de grond te krijgen. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente ook overgaan tot grondverwerving of haar eigen gronden inzetten. Dit zal vaak gebeuren binnen afspraken in een samenwerkingsverband. Hierbij kan de gemeente haar gronden of grondbeleidsinstrumenten (bijvoorbeeld vestigen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijk initiatief aan dat in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit. De gemeente neemt in dat geval een passievere houding aan dan bij actief faciliterend grondbeleid en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente werkt aan het initiatief mee en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Als het college principemedewerking verleent, sluit zij een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer als het initiatief erom vraagt. In de intentieovereenkomst staan zakelijke afspraken over de planning en het kostenverhaal om de haalbaarheid te onderzoeken. Mocht het niet komen tot een haalbaar plan binnen het afgesproken tijdsplan, dan vervalt de principemedewerking. Als het plan haalbaar is dan sluiten initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. In deze laatste overeenkomst liggen de afspraken vast over onder andere het programma en het kostenverhaal. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de private partij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de ontwikkeling ligt volledig bij de private partij.

Keuze van de rol bij een actieve houding

Bij een actieve houding maakt de gemeente Nunspeet haar afweging om te komen tot haar (actieve) rol in een ruimtelijk initiatief aan de hand van een aantal thema's. Deze thema's zijn als afwegingskader meegenomen in de routekaart. De weging van argumenten op de verschillende thema's is niet voor ieder ruimtelijk initiatief hetzelfde. Soms is de realisatie zo urgent dat de gemeente eerder kiest om vanuit grondpositie sturing te geven aan de realisatie dan via haar beleidsmatige kaders. Nadat een de rol is bepaald dient te worden gekeken of deze ook uitgevoerd kan worden. Hierbij zijn factoren als de financiële haalbaarheid, het risicoprofiel, maar ook de beschikbaarheid van (ambtelijke) capaciteit van belang. Als deze factoren geen belemmering vormen of voor de gemeente acceptabel zijn is de rol definitief bepaald. Als dit niet het geval is kan het noodzakelijk zijn om ambities bij te stellen en daarmee een mogelijk heroverweging van de houding (stap 1). Schematisch ziet dit proces er als volgt uit:



Figuur 6 Afwegingskader grondbeleid bij een actieve houding

• *Sturing en regie*

Hoeveel sturing en regie de gemeente Nunspeet bij een ruimtelijk initiatief wil hebben, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie door de gemeente is gewenst.

Daarnaast hangt de mate van de gewenste gemeentelijke regie ook samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met private partijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd en de afspraken zijn vastgelegd in een (anterieure) overeenkomst, dan heeft de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Een actief faciliterende rol volstaat dan.

• *Samenwerking*

De mate van de gewenste gemeentelijke regie hangt ook samen met het marktinitiatief en de mogelijkheid om in samenwerking met marktpartijen de gewenste ambities te realiseren. Als binnen de kaders van de gemeente het ruimtelijk initiatief door één of meerdere marktpartijen kan worden gerealiseerd dan ziet de gemeente geen noodzaak om actief grondbeleid te voeren. Hierbij is het essentieel om de afspraken vast te leggen in een samenwerkingsverband en/of anterieure overeenkomst. Als het mogelijk is om goede contractuele afspraken te maken, dan kan een actief faciliterende rol volstaan. Mocht dit niet mogelijk zijn of er is sprake van marktfalen, dan zal de gemeente kiezen voor actief grondbeleid.

• *Grondpositie en marktinitiatief*

Heeft een marktpartij de gronden in eigendom en is deze bereid om binnen de gemeentelijke kaders te ontwikkelen en deze afspraken contractueel vast te leggen dan is actief faciliterend grondbeleid een passende rol. Als de gemeente (een groot deel van) de gronden in eigendom heeft, dan ligt het voor de hand om vanuit deze eigendomspositie als gemeente zelf het plan realiseren. Ze behoudt dan volledige regie. Als het (volledige) eigendom nog niet bij de gemeente ligt maar zij wel bereid is om de gronden te verwerven dan zal er voor een actieve grondpolitiek worden gekozen. Als het eigendom versnipperd is over meerdere eigenaren, waardoor de (effectieve) realisatie van het initiatief onder druk komt te staan, kan de gemeente voor actief grondbeleid kiezen.

Na de keuze voor de rol aan de hand van bovengenoemde aspecten, beoordeelt de gemeente de uitvoerbaarheid. Hierbij toetst de gemeente op de volgende aspecten:

• *Financiële haalbaarheid*

Om de financiële haalbaarheid van een ruimtelijk initiatief te beoordelen, maakt de gemeente inzichtelijk wat de verwachte uitkomst van de grondexploitatie (korte termijn) is. Daarnaast kan de gemeente de impact op de meerjarenbegroting (lange termijn) inschatten. De uitkomst voor de korte en lange termijn kan positief zijn. Dit betekent dat de grondexploitatie de gemeente geld oplevert of dat zij haar kosten volledig kan verhalen.

Daarnaast kan een ontwikkeling ook vragen om inzet van gemeentelijke middelen. Bijvoorbeeld een verlies op de grondexploitatie of het niet volledig kunnen verhalen van kosten. De gemeente kan dan alsnog besluiten om de grondexploitatie op te pakken of om mee te werken, als het ruimtelijk initiatief een maatschappelijke meerwaarde creëert. Het is een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente en daarmee wordt het tekort aanvaard.

• *Risicoprofiel*

De gemeente maakt al dan niet op hoofdlijnen inzichtelijk wat het risicoprofiel van het ruimtelijk initiatief is. Ze kijkt hierbij naar risico's op financieel, bestuurlijk en maatschappelijk vlak en beoordeelt of het risicoprofiel aanvaardbaar is. Bij actief grondbeleid loopt de gemeente het financiële risico van de grondexploitatie. Bij actief faciliterend grondbeleid kan het bestuurlijke risico wat nadrukkelijker spelen, omdat de gemeente hierbij afhankelijk is van de marktpartij voor de voortgang. Als het risicoprofiel niet acceptabel is voor de gemeente, dan kan een heroverweging van de ambities en/of de houding plaatsvinden.

• *Inzet van capaciteit*

Bij zowel actief grondbeleid als actief faciliterend grondbeleid is de inzet van (ambtelijke) capaciteit nodig. De benodigde disciplines en inzet verschilt per rol. De gemeente beoordeelt of zij voldoende capaciteit beschikbaar heeft of (tijdelijk) kan aantrekken. Als de benodigde capaciteit niet beschikbaar is of niet kan worden aangetrokken zal de rol moeten worden heroverwogen of de ambities worden bijgesteld.



Figuur 7 Afwegingskadergrondbeleid bij passieve houding

De gemeente kiest voor een faciliterende rol als het ruimtelijk initiatief wel wenselijk is, maar de noodzaak en de urgentie ontbreken. De faciliterende rol beargumenteert de gemeente als het ruimtelijk

initiatief binnen het beleid past of iets toevoegt aan de ambitie. Met de private partij zijn goede afspraken te maken over de kwalitatieve kaders die aan de ontwikkeling en het kostenverhaal worden gesteld. Het is de verantwoordelijkheid van de private partij om het ruimtelijk initiatief op te pakken binnen de kaders en afspraken. Als de private partij niet voldoet aan de kaders of zich niet aan het afgesproken tijdsplan houdt dan stopt de gemeente haar medewerking aan het ruimtelijk initiatief. De gemeente geeft geen vervolg aan een initiatief als uiteindelijk blijkt dat deze toch in strijd is met haar beleid of haar ambities. Daarnaast werkt de gemeente ook niet (direct) mee als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst of als het ruimtelijk initiatief niet economisch uitvoerbaar is zonder inzet van gemeentelijke middelen.

6. Inzet van grondbeleidsinstrumenten

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

	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijk	(Strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(Intentie- en) anterieure overeenkomst	(Intentie- en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	

Figuur 8 Grondbeleidsinstrumenten per rol

Sturing: Wat mag op de grond?

Voor al haar drie rollen in het grondbeleid heeft de gemeente de mogelijkheid om te sturen met publiekrechtelijke instrumenten. Sturing met publiekrechtelijke instrumenten geeft antwoord op de vraag 'wat mag op de grond?'. De gemeente kan namelijk vanuit haar publiekrechtelijke rol sturen op de ruimtelijke ordening van grond. Deze sturing kan zij met verschillende instrumenten vormgeven. De belangrijkste hiervan is de sturing via planologische maatregelen. De gemeente heeft de bevoegdheid om de functie van de grond toe te delen en vast te leggen. Dit kan o.a. met een omgevingsplan en met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). De gemeente kan eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan of in de BOPA. Daarnaast kan de gemeente met kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij de BOPA het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. De gemeente is namelijk verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. In de praktijk van de gemeente Nunspeet worden kostenverhaalsregels en -voorschriften een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en daarnaast de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. De gemeente gaat pas over tot het vaststellen van kostenverhaalsregels c.q. voorschriften als zij met een grondeigenaar in een gebied geen anterieure overeenkomst kan sluiten en het ruimtelijk initiatief door de gemeente zeer gewenst is omdat het bijdraagt aan de verwezenlijking van haar ambitie. Dit doet zij alleen bij actief faciliterend grondbeleid en actief grondbeleid. Bij de rol van faciliterend grondbeleid is namelijk geen sprake van een ambitie die door de gemeente zeer gewenst is. Tot slot kan de gemeente in haar planologische besluit verwijzen naar beleidskaders die regels stellen ten aanzien van de mogelijkheden voor het gebruik van de grond. Voorbeelden hiervan zijn de woonvisie en het parkeerbeleid.

Toetsing: voldoet de omgevingsvergunningaanvraag aan de kaders?

Naast een sturende rol heeft de gemeente ook een toetsende rol. De gemeente toetst bij de afhandeling van een omgevingsvergunning of de aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders. Bij de rol van faciliterend grondbeleid vormen de planologische instrumenten voor de gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent zodat zij daarmee indirect stuurt.

De instrumenten om sturing te geven aan een planologisch besluit en dus vast te leggen wat op de grond is toegestaan, zijn de intentie- en anterieure overeenkomst. Deze overeenkomsten zijn voor de drie rollen in het grondbeleid de belangrijkste instrumenten.

Vorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit² kan een strategisch instrument zijn. Het voorbereidingsbesluit geeft voorbeschermingsregels die activiteiten moeten voorkomen die in het omgevingsplan of in de omgevingsverordening nog zijn toegestaan, maar in het nieuwe omgevingsplan of in de omgevingsverordening niet meer mogen of alleen onder voorwaarden. De voorbeschermingsregels leggen dus een verbod op

1) artikel 8.13 Ob

2) artikel 4.14 Ow

bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden tenzij de wijziging van het omgevingsplan gedurende die periode bekend is gemaakt of in werking treedt.

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

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

Anterieure overeenkomst

Het belangrijkste sturingsmiddel voor (actief-) faciliterend grondbeleid is de anterieure overeenkomst. Uiterlijk voordat het omgevingsplan ter visie gaat of de BOPA wordt verleend, sluiten de initiatiefnemer en de gemeente een anterieure overeenkomst. Een anterieure overeenkomst biedt voordelen voor zowel de initiatiefnemer als de gemeente. De gemeente geeft in de anterieure overeenkomst de koers van de ontwikkeling aan en legt schriftelijk vast dat zij zich inspant om de ontwikkeling publiekrechtelijk mogelijk te maken. De gemeente kan in deze overeenkomst voorwaarden stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. De gemeente stuurt hiermee op locatie-eisen, programmering en planning. De gemeente is met de anterieure overeenkomst verzekerd van de kostenverhaalsbijdrage en vraagt de marktpartij om een bankgarantie om zeker te zijn van betaling. De ontwikkelaar krijgt ook helderheid en zekerheid over de inzet die de gemeente aan de ontwikkeling levert. Binnen de afgesproken kaders spant de gemeente zich in om haar publiekrechtelijke taak aan te wenden voor het project.

Een anterieure overeenkomst sluiten partijen als de locatieontwikkeling kans van slagen heeft. In de haalbaarheidsfase, die hieraan voorafgaat, verhaalt de gemeente een deel van de (plan)kosten door met de private partij een intentieovereenkomst te sluiten. Dit gebeurt in de meeste gevallen bij complexe dossiers. In deze overeenkomst legt de gemeente vast onder welke voorwaarden zij meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. In de overeenkomst is bepaald welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

Specifieke Instrumenten actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelt de gemeente vanuit de positie als grondproducent. Zij wil grond inzetten als sturings- en regiemiddel. Dit kan met grond die zij al in bezit heeft of door grond (actief) aan te kopen. Met haar rol als grondproducent voert de gemeente vaak een grondexploitatie. Met een grondexploitatie heeft zij de volledige regie en sturing op het planproces. Hierdoor kan de gemeente haar ambities en kwalitatieve beleidskaders optimaal in de visievorming en de uitwerking tot een concreet plan meenemen. Ze heeft hiermee de meeste grip op het stedenbouwkundige ontwerp, het inrichtingsplan, het (woningbouw)programma en daarnaast de gronduitgifte.

Om de grondexploitatie goed te voeren, beschikt de gemeente over een aantal instrumenten.

Ontwikkelstrategie

Een instrument om de risico's en strategie te duiden in actief grondbeleid is een goede ontwikkelstrategie en risicoanalyse. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de financiële en maatschappelijke haalbaarheid en duidelijke markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Daarnaast geeft het richting aan de grondverwerving en gronduitgifte. De risicoanalyse maakt inzichtelijk met welke onzekerheden de gemeente te maken krijgt, bijvoorbeeld: locatiespecifieke omstandigheden (bodemverontreiniging, archeologie, geluid e.d.) en procesrisico's (verhouding met onder meer stakeholders).

De ontwikkelstrategie en risicoanalyse geven in kwalitatieve en kwantitatieve zin inzicht in het risicoprofiel van de ontwikkeling, de verdeling van de risico's en de financiële consequenties. Ook geeft het inzicht in wat het realiseren van bestuurlijke ambities met de betreffende ontwikkeling de gemeente kost of opbrengt. Op grond hiervan kan de gemeente een afweging maken of actief handelen op de grondmarkt binnen de beheersbare kaders en risico's blijft. Het leidt dus tot een weloverwogen investeringsbeslissing, die rechtvaardigt en verantwoordt waarom de gemeente haar ambities met actief grondbeleid wil realiseren.

Grondaankopen

Met deze investeringsbeslissing besluit de gemeente tot grondaankoop over te gaan. De gemeente neemt bewust een grondpositie in om het maatschappelijke belang (ambitie) te waarborgen en de regie van de ontwikkeling zelf in de hand te houden. Dit kan vanuit een strategisch oogpunt gebeuren, maar altijd met de gedachte dat de grondaankoop toewijsbaar is aan een concreet doel of eindresultaat.

Voor de grondaankoop beschikt de gemeente over verschillende instrumenten. De gemeente neemt als private grondspeler concurrerend deel aan de markt. Op grond van de vooraf in de ontwikkelstrategie vastgestelde marktconforme uitgangspunten en prijskaders tracht de gemeente de grond aan te kopen. Dit kan een strategische aankoop zijn die vooruitloopt op een planologisch besluit. Als de gemeente een planologisch besluit heeft genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend (of dit voorzienbaar is), betreft de grondaankoop een planmatige aankoop.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht (de voormalige Wet voorkeursrecht gemeenten). Als de gemeente het voornemen heeft om de functie

te wijzigen (en hierover concreet besluit) of al een op het huidig gebruik afwijkend planologisch plan heeft, kan zij zich boven de markt verheffen en een dergelijk voorkeursrecht vestigen op de grond. Een aankoop op basis van dit voorkeursrecht geschiedt op basis van een marktconforme prijs, tevens op basis van de werkelijke waarde³ die ook bij onteigening geldt.

Het voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument. Zolang de grondeigenaar niet wenst te verkopen, gebeurt er niets. Het voorkeursrecht dwingt geen verkoop aan de gemeente af. Na vestiging van het voorkeursrecht, moet de eigenaar als hij zijn grond wil verkopen deze grond als eerste aan de gemeente te koop aanbieden. Hierdoor kan de gemeente de gronden tegen een marktconforme prijs en onder marktconforme voorwaarden aankopen.

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

1. de gemeente vooraf een duidelijk doel heeft voor de gronden en globaal de ontwikkelmogelijkheden voor ogen heeft;
2. de gemeente weet dat zij een aankoopbudget beschikbaar moet stellen zodra aanbiedingen vanuit het voorkeursrecht worden ontvangen;
3. er bestuurlijk draagvlak is om de grond aan te kopen als de grondeigenaar de grond aanbiedt.

Onteigening

Als een duidelijk aantoonbaar algemeen belang de drijfveer is voor een grondaankoop, beschikt de gemeente over het instrument van onteigening. Onteigening maakt inbreuk op een fundamenteel recht dat een mens heeft: eigendom. De toepassing hiervan is gebonden aan zeer strikte toetsingscriteria en slaagt uitsluitend als de gemeente het onteigeningsbelang en de urgentie van de ontwikkeling en noodzaak van de realisatie kan aantonen. Ook moet de gemeente aantonen dat op grond van redelijkheid en billijkheid geen minnelijke oplossing (lees: grondaankoop) kan worden bereikt met de grondeigenaar. De gemeente probeert daarom altijd eerst minnelijk de grond te verwerven. Bij onteigening (en de hieraan voorafgaande minnelijke onderhandeling) betaalt de gemeente een volledige schadeloosstelling volgens de regels van hoofdstuk 11 Ow. Onteigening kent een hoog afbreukrisico en bestuurlijke gevoeligheid. Een ontwikkelstrategie of een aankoopstrategieplan is nodig om de risico's en gevoeligheden in kaart te brengen. Het plan geeft inzicht in de financiële consequenties (hoogte van schadeloosstelling en proceskosten), proceduretijd, standpunt van partijen, het moment van go/no go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

Gronduitgifte

De gemeente Nunspeet kiest voor uitgifte in volle eigendom. De vestiging van zakelijke rechten en uitgifte in erfpacht zijn uitzonderingen op dit uitgangspunt. Huur en bruikleen gebruikt de gemeente op het moment dat zij (economisch) eigenaar van de grond wil blijven met het oogmerk dat de grond op een later moment weer beschikbaar komt. Voor de gronduitgifte gebruikt de gemeente de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke gronden één-op-één aan een gegadigde uit te geven. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte.

Grond- en uitgifteprijs

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijs. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. De grondprijzen zijn vastgelegd in de Nota grondprijzen.

Een keer in de twee jaar wordt bezien of de marktomstandigheden aanleiding geven tot verandering van de Nota grondprijzen. De Nota grondprijzen voldoet aan de kaders zoals vastliggen in deze Nota grondbeleid. Het college zorgt voor een solide onderbouwing van de grondprijzen en raadpleegt vooraf aan de besluitvorming over de grondprijzenbrief een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur. De grondprijzenbrief bevat voor de verschillende vastgoedfuncties de minimumprijzen. Voor de vastgoedfuncties waarvoor geen minimumprijs is opgenomen, vindt een onafhankelijke taxatie plaats. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en de comparatieve methode worden toegepast om te komen tot een marktconforme prijs.

Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

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

Daarnaast beschikt de gemeente over instrumenten die overwegend bij actief faciliterend grondbeleid passen.

Stedelijke kavelruil

De Omgevingswet heeft een nieuw privaatrechtelijk instrument voor stedelijke kavelruil. Stedelijke kavelruil is een privaatrechtelijk instrument en niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De eigenaren nemen vrijwillig deel aan de kavelruil en sluiten gezamenlijk een kavelruilovereenkomst. De gemeente kan dit

3) conform artikel 15.21 tot en met 15.25 juncto 15.52 Ow

proces faciliteren. Dit instrument is vooral toepasbaar bij stedelijke locaties waar het eigendom versnipperd is en de huidige kavelstructuur een belemmering vormt om de gebiedsontwikkeling uit te voeren. Daarnaast biedt stedelijke kavelruil ook een uitkomst bij de herstructurering van oudere gebieden, waarbij de ruil van gebouwen een nieuwe kans voor het gebied kan betekenen. Stedelijke kavelruil is ook denkbaar op het snijvlak van het stedelijk en landelijk gebied.

Kavelruil in het landelijk gebied⁴

Dit instrument is vrijwillig en een goed alternatief voor de verplichte herverkaveling van het landelijk gebied. Agrarische ondernemers kunnen samen met de gemeente onderzoeken hoe de agrarische bedrijfsomstandigheden kunnen verbeteren. De gemeente kan dit instrument inzetten om te komen tot grondposities om de recreatie- en natuuropgave te verstevigen. Hierbij streven partijen naar een winst situatie. De gemeente kan dit proces actief faciliteren door bijvoorbeeld de notariële kosten en kadastrale kosten te subsidiëren en een leidende rol in het proces te nemen.

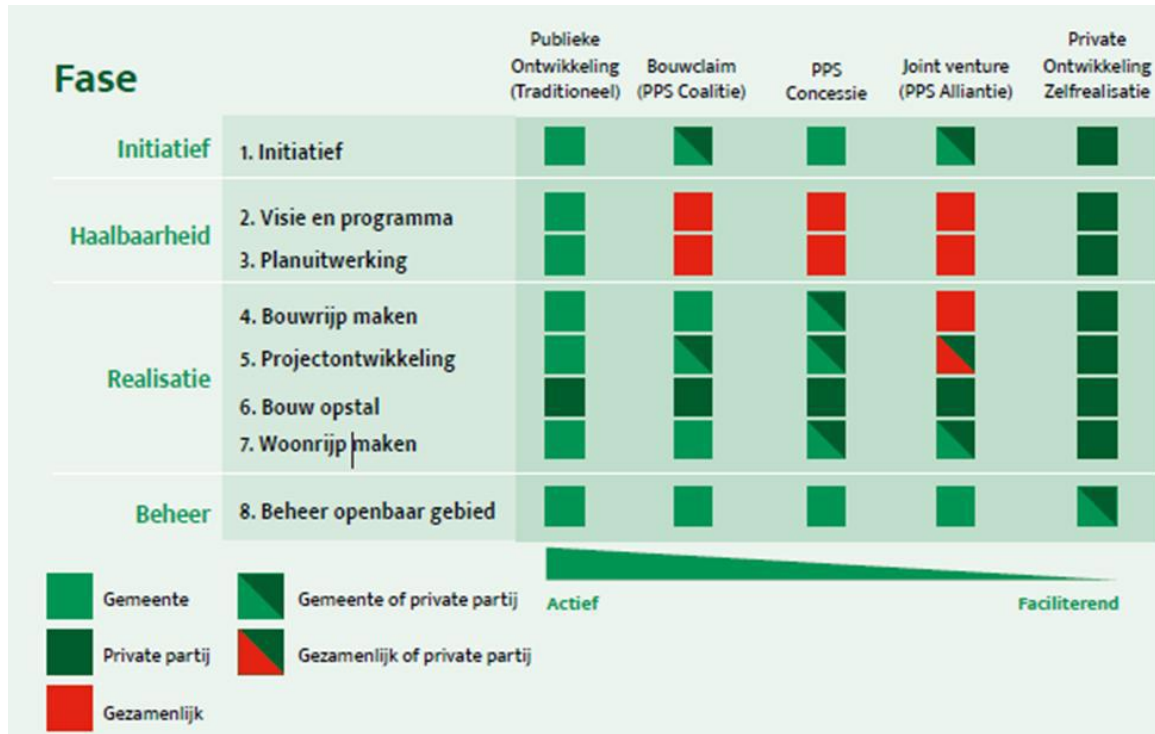
Als partijen een kavelruilovereenkomst sluiten, kan onder voorwaarden de kavelruil in aanmerking komen voor een vrijstelling van de overdrachtsbelasting.

Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid

Voor faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente over de mogelijkheid tot het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente toetst haar publiekrechtelijke kaders. Hiermee stuurt de gemeente op de gewenste uitkomst. Dit legt zij vast in een anterieure overeenkomst. Bij zuiver faciliterend grondbeleid stelt de gemeente geen kostenverhaalsregels- of voorschriften op. Het initiatief ligt volledig bij de private partij die het ruimtelijk initiatief wil realiseren en hiervoor de planologische wijziging door middel van een BOPA voorbereidt. De gemeente toetst uitsluitend of deze aanvraag voldoet aan de publiekrechtelijke kaders, nadat zij met de private partij overeenstemming heeft bereikt over het kostenverhaal en de (verdere) inhoud van de anterieure overeenkomst.

7. Samenwerken

Samenwerken kan de gemeente helpen om de bestuurlijke ambities en spelende opgaven te realiseren. Het ondersteunt de gemeente bij een actieve houding in het grondbeleid. De gemeente kiest voor een samenwerkingsvorm dat voor het ruimtelijk initiatief het meest geschikt is. De vormgeving van de samenwerking hangt onder meer af van de rol die de gemeente voor haarzelf voorziet en welke risico's zij in de samenwerking wil lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur 9 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen) De ultieme vorm van actief grondbeleid is de publieke ontwikkeling. De gemeente voert hierbij de grondexploitatie en is verantwoordelijk voor onder meer het bouw- en woonrijpproces. Ook bij een

4) artikel 12.47 van Ow

bouwclaim voert de gemeente de grondexploitatie. De marktpartij brengt zijn grond in. Voor deze inbreng van de grond kan een bouwclaim worden overeengekomen. Daarbij heeft de marktpartij zicht op de realisatie van de opstallen.

Bij een actief faciliterende rol past een samenwerking op basis van joint venture. De gemeente draagt hierbij haar gronden over aan een marktpartij en stelt tegelijkertijd realisatievoorwaarden. De marktpartij loopt het risico van de grondexploitatie en realisatie van de gronden. Bij faciliterend grondbeleid past zelfrealisatie door de marktpartij. De samenwerkingsvormen worden in bijlage 2 nader uitgelegd.

De publieke ontwikkeling en zelfrealisatie zijn geen echte samenwerkingsvormen. Bij deze varianten is of de gemeente verantwoordelijk voor het ontwikkelproces van de grond (exclusief opstalrealisatie) of de marktpartij draagt alle risico en is verantwoordelijk voor de ontwikkeling.

8. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de planning-en-controlcyclus van de gemeente en binnen de kaders die de 'Commissie besluit begroting en verantwoording' (commissie BBV) voorschrijft⁵. Als deze Commissie aanvullende richtlijnen voorschrijft of richtlijnen wijzigt, dan past de gemeente deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de Nota grondbeleid nodig.

Actief grondbeleid

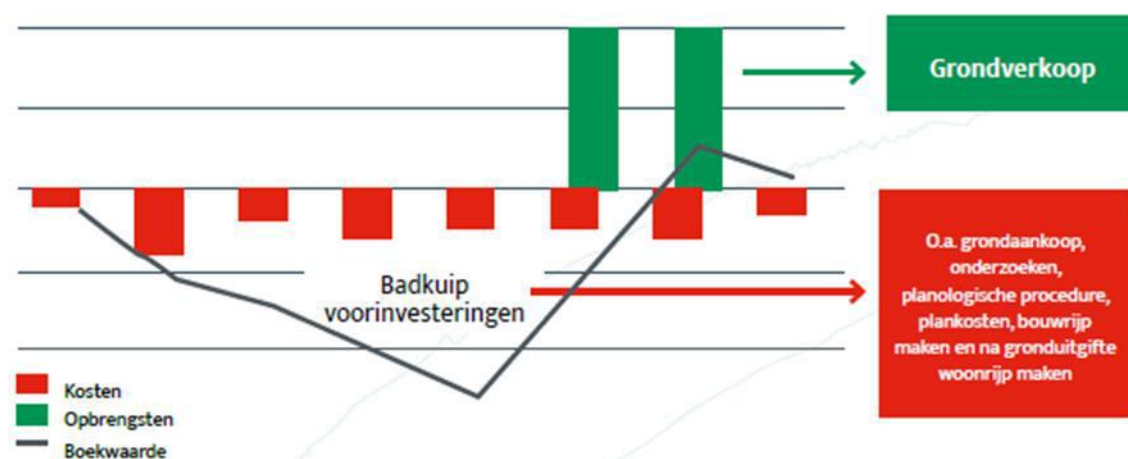
Bij actief grondbeleid voert de gemeente een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling, die de gemeente pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kan terugverdienen.

De Commissie besluit begroting en verantwoording geeft de richtlijnen bij grondexploitaties onder andere voor:

- o het afdekken van verliezen
- o de (tussentijdse) winstneming
- o de kostensoorten
- o de rentetoerekening
- o de disconteringsvoet
- o de looptijd

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- o activeren plankosten (immateriële vaste activa)
- o activeren van grondaankopen (materiële



Figuur 10 Voorbeeld verloop cashflow

Risicomanagement

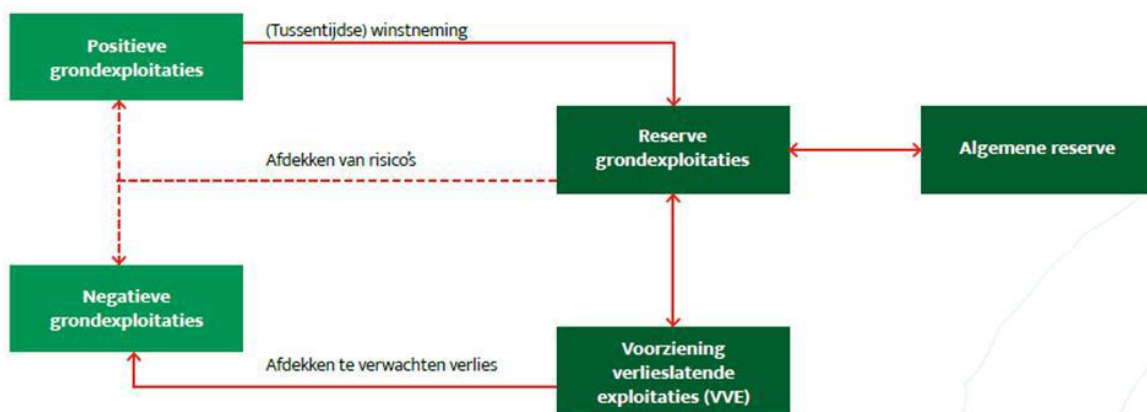
Bij het openen van een grondexploitatie wordt een inschatting gemaakt van de financiële risico's (kans x effect). Als de risico's hoger zijn dan €1,0 miljoen én de grondexploitatie onvoldoende positief resultaat heeft om de risico's zelf af te dekken dan wordt een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd. Deze risicoanalyse wordt minimaal één keer per jaar geactualiseerd. Dit gebeurt binnen de geldende financiële

5) De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023).

en ruimtelijke (beleids-)kaders. Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. Bij het identificeren van de mogelijke risico's wordt onderscheid gemaakt tussen:

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

De eerste stap omvat het identificeren van de risico's. Daarna wordt berekend wat de mogelijke financiële effecten op de grondexploitatie zijn. Als een grondexploitatie beschikt over voldoende winstpotentie, dan worden de risico's hiermee opgevangen. Als het geprognosticeerde resultaat ontoereikend is, dan wordt dit resterende deel gedekt uit de reserve grondexploitatie. Als het saldo van de reserve grondexploitatie lager is dan het totaal aan risico's van de grondexploitatie vermeerderd met € 1,6 miljoen als buffer voor de afwaardering van strategische aankopen, dan wordt de reserve grondexploitatie vanuit de algemene reserve aangevuld. Als het saldo van de reserve hoger is dan wordt het meerdere niet automatisch gestort in de algemene reserve. Eventuele storting/vrijval uit de reserve grondexploitatie aan de algemene reserve zal plaatsvinden na besluitvorming door de raad.



Figuur 11 Financiële stromen grondexploitatie

9. Verantwoording en governance

De raad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders die de raad stelt. Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse planning-en-controlcyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk bij de begroting en bij de jaarrekening (onderdeel paragraaf grondbeleid). Dit is conform de regels van het Besluit begroting en verantwoording. De Nota grondbeleid wordt eens in de vier jaar herzien (conform de financiële verordening) of eerder als daar aanleiding toe is.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de gemeente, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen⁶

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen Nota grondbeleid	Uitvoeren grondbeleid
	Controleren uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen (tussentijdse) winst- en verliesneming, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen voorbereidingskrediet	Uitvoeren voorbereidingskrediet
Grondexploitatie	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitatie met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitatie	Uitvoeren grondexploitatie en afronden afgesloten grondexploitatie

6) Gemeentewet artikel 169 lid 4

Verwerving	Budgetrecht grondaankopen	Planmatige verwervingen
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
	Nemen van een voorbereidingsbesluit	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel van de Nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures), vaststellen
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel Nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzen en prijzen voor pacht, erfpacht, andere zakelijke rechten en huur in de Nota grondprijzen
Kostenverhaal		Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen de wettelijke kaders en Nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Bijlage 1: Toelichting instrumenten

*Grondaankopen*⁷

Met grondverwerving neemt het college bewust een grondpositie in om de gemeentelijke ambities te realiseren en zelf de volledige regie van de ontwikkeling in de hand te houden. Het besluit om gemeentelijk eigendom in te zetten of grond te verwerven kan een weloverwogen keuze zijn die volgt uit de keuze om actief grondbeleid te voeren.

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

Strategische verwerving

De gemeente Nunspeet kan, vooruitlopend op een planologische beslissing of een ander ruimtelijk bestuurlijk besluit, een (strategische) positie innemen op de grondmarkt of in een toekomstige ontwikkeling. Een strategische verwerving kan de gemeente helpen om op de middellange of lange termijn haar ambities en beleidsdoelen te realiseren. De grondverwerving draagt bij aan het verstevigen van de positie van de gemeente in de realisatie van een toekomstig ruimtelijk initiatief. Strategische gronden kunnen ook gaan over het aankopen van ruilgronden en ruilobjecten. Dit geeft de gemeente armslag in (planmatige) aankopen, waarbij de gemeente vervangende grond of een object kan aanbieden.

De strategische verwerving heeft als voordeel dat de gemeente een concurrerende en marktconforme positie kan innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgt de gemeente een betere onderhandelingspositie om invloed te kunnen uitoefenen op de richting en uitkomst van de ontwikkeling in een gebied waar ook marktpartijen een positie hebben ingenomen of kunnen innemen. Hierbij kan het voorkeursrecht de gemeente helpen.

Strategische verwerving is niet zonder risico. Het is noodzakelijk om vooraf een goed beeld te hebben of de grondverwerving zijn doel dient en nodig is. Met andere woorden: is het echt nodig of kan het worden opgevangen door bijvoorbeeld de vestiging van het voorkeursrecht. Daarnaast maakt het college een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengt de risico's van de aankoop in beeld met een risicoanalyse. De risico's zijn met name financieel van aard. Denk hierbij aan:

- afwaardering gronden
Om de gemeentelijke ambities te realiseren is vaak een planologische wijziging nodig. Als deze gewenste planologische wijziging uitblijft, dan moet de gemeente wellicht afwaarderen naar de

7) Grondverwerving kan breder zijn dan alleen grond en kan ook opstallen omvatten.

huidige waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling. Voor strategisch aangekochte gronden kan deze afwaardering worden gedekt uit de reserve Grondexploitatie. In deze reserve is rekening gehouden met een bedrag van € 1,6 miljoen.

- grondexploitatie
Bij aankoop stelt de gemeente een globale grondexploitatie op. In deze berekening worden inschattingen gedaan voor de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Het kan zijn dat de werkelijke kosten hoger uitvallen dan vooraf ingeschat. Ditzelfde geldt voor de opbrengsten. In de globale grondexploitatie staan inschattingen voor de ontwikkeling van de kosten- en opbrengstenindex, de rente en de looptijd. Deze kunnen zich in de praktijk anders ontwikkelen gedurende de looptijd van het project.
- gemeentelijke ambities, provinciaal beleid en rijksbeleid
Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van de openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hoger aandeel betaalbare woningen).

Onderstaande zes factoren komen in ieder geval in de onderbouwing voor strategische verwerving aan bod.

1. Duiding van het ruimtelijk initiatief
De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grond verwerft. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.
2. Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied
Het toekomstig ruimtelijk initiatief behoeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen haar ambities en termijnen te realiseren. Dit wil zij bereiken met de grondverwerving.
3. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling
De aankoop dient het belang, de ambities en de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op de maatschappelijke meerwaarde op de lange termijn. Grondaankoop kan ook zorgen dat de prijsontwikkeling in het gebied niet verder oploopt. Zeker in combinatie met de toepassing van het vestigen van een voorkeursrecht kan dit een waardevol instrument zijn.
4. Financiële dekking
Een grondverwerving wordt gedekt uit de reserve Grondexploitatie of een door de raad verkregen krediet. Bij planmatige aankopen komt de dekking uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
5. Marktconformiteit
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform en is onderbouwd met een taxatie van een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. De taxatie is maximaal 1 jaar oud. De courantheid van het taxatierapport binnen deze periode van 1 jaar hangt af van de verandering van de marktomstandigheid. Bij een substantiële verandering van de marktomstandigheid zal een nieuwe taxatie nodig zijn. De getaxeerde waarde kan eventueel worden geïndexeerd. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).
6. Het risicoprofiel
De gemeente maakt vooraf een risico-inschatting van de grondverwerving. Hierbij overweegt de gemeente welk risico zij loopt als de toebedachte functie niet plaatsvindt en zij de gronden moet afwaarderen en de voorziening niet vrijvalt. Conjuncturele invloeden kunnen zorgen dat de gronden onnodig lang op de balans blijven staan en de gemeente deze gronden niet te gelde kan maken.

Planmatige verwerving

Bij planmatige verwerving is de (voorgenomen) planologische beslissing of het ruimtelijk bestuurlijk besluit bekend. De grondeigenaar is dus bekend met de nieuwe functie of activiteit. Vaak heeft de raad ook een grondexploitatie vastgesteld waarin de verwerving van gronden is voorzien.

Met de vaststelling van de grondexploitatie geeft de raad het college mandaat om binnen de kaders van de grondexploitatie gronden te verwerven. Er is dus geen separaat raadsbesluit nodig. Met duidelijkheid over de nieuwe functie of activiteit en (toekomstig) vastgestelde grondexploitatie (of een aankoopbudget) is het doel van de verwerving helder en zijn de risico's transparant en beheersbaar. Vanzelfsprekend moet de verwerving worden verantwoord door een marktconform taxatierapport.

Om het aankoopproces van planmatige verwerving effectief te laten zijn, mag een eventuele onteigening nooit uit het oog worden verloren. Het is daarom verstandig om in voorkomende gevallen al te handelen alsof de grondverwerving geschiedt in het kader van het algemeen belang. Het schadeloosstellingsrecht uit het onteigeningsrecht is dan van toepassing. Dit betekent dat volledige schadeloosstelling de basis vormt voor de verwerving. Op deze manier wordt geanticipeerd op een eventuele inzet van onteigening.

Blijft overeenstemming uit, dan kan de gemeente zonder tijdverlies overschakelen naar de formele oteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een oteigening afgestemd.

Activeren van voorbereidingskosten

In samenhang met een strategische aankoop kan de raad een voorbereidingskrediet beschikbaar. Het voorbereidingskrediet is het budget voor de voorbereidingskosten zoals het wijzigen van het omgevingsplan, apparaatskosten en onderzoeken. Deze voorbereidingskosten mag de gemeente activeren op de balans onder immateriële vaste activa (hierna: IMVA).

Hieraan zijn conform de BBV-regels de volgende voorwaarden verbonden:

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

Als de gemeente later een grondexploitatie opent, brengt ze de voorbereidingskosten hierin in.

Waardering van de grondaankopen

Onderstaand schema laat zien hoe de grondaankopen op de balans gewaardeerd mogen worden.

Doel verwerving	Ruilgronden	Strategische verwerving: gronden voor een toekomstige ontwikkeling <small>bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein</small>		Planmatige verwerving:
Marktconforme verwervingsprijs	Huidige waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming		Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
Waardering op de balans	Verwervingskosten	Verwervingskosten		Verwervingskosten
		Voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. De gronden maken deel uit van een visie of programma dat door raad of college is vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitatie(s) is vastgelegd; 2. de (toekomstige) functie(s)/activiteiten betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd; 3. de gebiedsontwikkeling conflicteert niet zodanig met de uitkomst van de inventarisatie van bedreigingen die de ontwikkeling in de weg kunnen staan, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of bereikbaarheid; 4. de visie/het programma is niet strijdig met beleid van de provincie en/of rijk; 5. periodiek (minimaal eens in de 2 jaar) worden de gronden getaxeerd tegen de waarde volgens de toekomstige functie, met inachtneming van de inherente onzekerheden van de ontwikkelingsmogelijkheden.		
		ja nee		
Verliesvoorziening	N.v.t.	Verwervingskosten / waarde toekomstige functie	Verwervingskosten / huidige waarde	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.	Reserve Grondexploitatie <small>Risico op aphaarding huidige waarde geeft uit reserve grondexploitatie €1,5 miljoen, meerekte uit algemene reserve</small>	Reserve Grondexploitatie	Reserve Grondexploitatie
Activeren voorbereidingskosten op de balans	N.v.t.	IMVA maximaal 5 jaar de raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar		Grondexploitatie
Exploitatielasten en exploitatieopbrengsten <small>Rente, tijdelijk beheer</small>	Exploitatiebudget ruilgronden	Exploitatiebudget strategisch vastgoed		Grondexploitatie

MVA = materiële vaste activa
IMVA = immateriële vaste activa
OHW = onderhanden werk
BIE = bouwgrond in exploitatie of grondexploitatie

Voorkeursrecht

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

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voorziet dat private partijen gronden om prijsopdrijvende redenen aan willen kopen, dus om speculatie te voorkomen. Of als de gemeente door grondaankopen regie op de ontwikkeling wil behouden, wanneer de ontwikkelaars door voorgenomen aankopen de positie van de gemeente in het gebied kunnen aantasten. Daarnaast kan de gemeente haar voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen. In dit geval gebruikt de gemeente haar voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo stuurt de gemeente vanuit een passief verwervingsinstrument op de partij die de grond wil aankopen en kan zij met deze partij aan de voorkant afspraken maken over het resultaat dat zij met de grond wil bereiken, zonder eigenaar te worden en het (financiële) risico te dragen.

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

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

Vestigen van voorkeursrecht⁸

Een gemeente kan het voorkeursrecht vestigen als zij voor de betreffende gronden een andere functie of activiteit beoogt. Er dient een concrete vestigingsgrondslag te bestaan. Deze grondslag geeft concreet inzicht in de voorziene functiewijziging van de grond. De functiewijziging is al toebedeeld in een omgevingsplan, een omgevingsvisie of een omgevingsprogramma. Als dit nog niet het geval is, kan de gemeente door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

Het vestigen en bestendigen van een voorkeursrecht gaat gepaard met verplichte stappen en termijnen. Denk hierbij aan de publicatie van het voorkeursrecht, het informeren van de grondeigenaren met een aangetekende brief, het inschrijven in de basisregistratie Kadaster Publiekrechtelijke beperkingen (o.b.v. de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) etc. Belanghebbenden kunnen hiertegen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

Duur voorkeursrecht

Actie	Termijnen
Voorlopig voorkeursrecht (collegebesluit)	3 maanden
Zelfstandige voorkeursbeschikking (raadsbesluit)	3 jaar
Omgevingsvisie of omgevingsprogramma	3 jaar
Omgevingsplan	5 jaar
Beschikking tot verlenging voorkeursrecht op grond van omgevingsplan	5 jaar

Schema duur voorkeursrecht onder Omgevingswet

Aanbieding grondeigenaar

Als de grondeigenaar de grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels⁹ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. De gemeente moet dan binnen zes weken¹⁰ met een collegebesluit laten weten of zij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als de gemeente en grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure¹¹ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde¹² vaststellen. Na het vonnis van de rechtbank heeft de grondeigenaar de keuze om tot verkoop over te gaan. Als een grondeigenaar besluit om het verkoopproces te staken, blijft het voorkeursrecht gevestigd op deze gronden. De gemeente kan op basis van het voorkeursrecht de grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als de gemeente niet meewerkt aan een prijsvaststellingsprocedure of hierover geen besluit heeft genomen, dan kan de grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat de gemeente medewerking verleent aan de eigendomsoverdracht.

Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase

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

Na het bestendigen van het voorkeursrecht kan een integrale projectgroep de haalbaarheid van de locatie nader onderzoeken en een ontwikkel- en verwervingsstrategie opstellen.

Gemeente koopt niet aan

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

Onteigening

8) artikel 7.1 Ob

9) artikel 9.12 Ow

10) artikel 9.13 Ow

11) artikel 9.16 Ow

12) conform artikel 15.21 tot en met 15.25 juncto 15.52 Ow

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

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

De hoogte van de schadeloosstelling volgt het privaatrechtelijke spoor. De gemeente verzoekt de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen. De gemeente Nunspeet streeft naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. De gemeente heeft daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening uitkomst bieden voor de gemeente om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in de gevallen dat sprake is van een groot maatschappelijk belang en de gemeente binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste is gegaan om de grond op minnelijke wijze te verkrijgen, maar de grondeigenaar niet wil verkopen of aan de verkoop objectief toetsbare en onredelijke voorwaarden stelt. Als er geen alternatieven denkbaar zijn en de ontwikkeling dreigt hierdoor te vertragen dan wel niet realiseerbaar te zijn, dan kan onteigening als instrument een oplossing bieden. De inzet van de onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kan de gemeente een inschatting maken of zij de gronden op een minnelijke wijze kan verkrijgen dan wel dat zij verwacht om eventueel het instrument van onteigening in te zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Bij een planmatige verwerving kan het zogenaamde 'tweesporenbeleid' een uitkomst bieden.

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

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

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

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

Het voeren van een grondexploitatie

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

Voor de gronduitgifte gebruikt de gemeente in beginsel de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

De gemeente Nunspeet volgt de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven door middel van een openbare selectieprocedure. Hierdoor is de uitgifte van (bouw)grond in de vorm van verhuur, verkoop of vestiging van een zakelijk recht van gemeentelijke gronden (en vastgoed) transparant en kunnen (markt)partijen -onder de gestelde objectieve, toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: één-op-één uitgifte

Van een openbare selectieprocedure kan worden afgezien. De gemeentelijke onroerende zaak wordt dan één-op-één aan een gegadigde gegund. Dit kan alleen indien bij voorbaat vaststaat of redelijkerwijs mag worden aangenomen dat op grond van objectieve, toetsbare en redelijke criteria slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college publiceert in alle gevallen vooraf haar voornemen tot het aangaan van één-op-één vastgoedtransactie. Het college maakt haar voornemen van één-op-één uitgifte tijdig bekend, zodat iedereen daar kennis van kan nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectieve, toetsbare, transparante en redelijke selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Vanzelfsprekend is de uitgifteprijs marktconform.

Één-op-één uitgifte kan worden gedaan in de volgende gevallen of aan de volgende type gegadigden (niet limitatief):

Woningbouwcorporaties

- Voorgenomen transacties op grond van de (wettelijke) taak van een corporatie in het kader van algemene, maatschappelijke en ruimtelijke doelen en prestatieafspraken met de gemeente rekeninghoudend met het toewijzingsbeleid en doelgroepen. Zoals de uitgifte van onroerende zaken aan woningbouwcorporaties voor ontwikkeling van huisvesting voor sociale huurwoningen onder de huurliberalisatiegrens en/of starters koopwoningen of andere specifieke doelgroepen.

Gemeentelijk maatschappelijk beleid

- Preferente partners met een (wettelijk) aan hen opgedragen taak voor culturele-, sociale- en maatschappelijke doeleinden met ervaring van vestiging van een doelgroep, waaronder sportclubs, onderwijs, nutsvoorzieningen, cultuur- of buurtverenigingen.

Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten

- Bestaande rechten, waaronder verlenging of indeplaatsstelling van een overeenkomst of een eerste recht van koop.
- Gesloten bouwclaimovereenkomsten met marktpartijen: deze marktpartijen hebben een substantieel deel van de gronden binnen het projectgebied in eigendom en er is sprake van inbreng van onroerende zaken door een gegadigde. De gegadigde verkrijgt vervolgens rechten op de verkrijging van gemeentelijke onroerende zaken.

Openbaar belang

- Gegadigden met een positie, die bereid en in staat zijn om in samenhang tot zelfrealisatie over te gaan van de ontwikkeling ten behoeve van integrale gebiedsontwikkeling. Sprake kan bijvoorbeeld zijn van versnipperd eigendom of een (complexe) binnenstedelijke transformatie waar publiek-private samenwerking essentieel is om tot een haalbare en succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Hiervoor kan ook vervangend onroerend goed als gevolg van verwerving door gemeente van onroerende zaken vanwege een beleidsmatig wenselijke of wettelijke verplichtende verplaatsing noodzakelijk zijn.
- Transacties (inclusief ruil en in gebruik geven) aan eigenaren die van onroerende zaken in een gebied benodigd zijn voor de realisatie van beleids- en of ruimtelijke doelstellingen.
- Direct belang: aangrenzend karakter van onroerend goed, reststroken van gronden van gegadigden en snippergroen.

Vestigen van zakelijk rechten

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

Huur, bruikleen en pacht

De gemeente kan gronden die zij in eigendom heeft verhuren, in bruikleen geven of (geliberaliseerd) verpachten. Dit zijn passende instrumenten als de gemeente bijvoorbeeld relatief snel weer over de

grond wil kunnen beschikken of als ze de grond tijdelijk in gebruik geeft vooruitlopend op een definitieve functie of activiteit of ontwikkeling.

Indien de gemeente een huurovereenkomst sluit, zorgt zij ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt, die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbij schiet. Hetzelfde geldt voor het sluiten van een pachtovereenkomst. De gemeente sluit een geliberaliseerde pachtovereenkomst voor een vaste periode, waardoor deze niet automatisch wordt verlengd. In de uitgifteprocedure kan de gemeente wel voorwaarden opnemen dat de pachtovereenkomst door de gemeente verlengd kan worden. De pachter heeft hierdoor gedurende langere periode zekerheid dat hij de grond kan pachten, waardoor het duurzaam bodembeheer van de pachter zal toenemen. Voor huur en pacht gelden ook de criteria uit het Didam-arrest.

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Dit heeft zij vastgelegd in de Nota grondprijzen. Als sprake is van een maatwerktaxatie dan geldt als uitgangspunt de onderstaande methoden om te komen tot een marktconforme prijs.

De residuele grondwaardemethode

De waarde van de grond resulteert uit de verwachte marktwaarde van het te realiseren vastgoed verminderd met de te verwachten stichtingskosten.

De grondwaarde is het residu van de marktwaarde verminderd met de bouwkosten, de bijkomende kosten, waaronder algemene kosten, winst en risico en de BTW.

De comparatieve methode

Deze methode wordt ook wel de marktbenadering of vergelijkingsmethode genoemd. Bij de comparatieve methode wordt de waarde bepaald aan de hand van gerealiseerde transactieprijsen, waarbij indien nodig gecorrigeerd wordt om de vergelijking met het te waarderen object te maken. Bij de waardebeoordeling wordt rekening gehouden met bijvoorbeeld de ligging, de grootte van percelen, de bouw- en gebruiksmogelijkheden en het bestaande aanbod.

Een openbare selectieprocedure

Bij een selectieprocedure brengen partijen in concurrentie een bieding uit. De grondprijs komt dan tot stand door marktwerking. Wanneer het grondbod niet leidend is voor de selectie, kan de gemeente op voorhand een (minimale) grondprijs vaststellen, eventueel onderbouwd met een taxatie door een onafhankelijke, gecertificeerde taxateur.

De marktconforme grond- en uitgifteprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort.

Marktconforme grond- en uitgifteprijsen gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- woningbouw;
- bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en horeca;
- maatschappelijke voorzieningen met winsttoegmerk;
- reststroken / snippergroen;
- nutsvoorzieningen;
- verhuur gronden;
- recht van opstalrecht, (erf)pacht en bruikleen.

Uitzonderingen:

- Sociale huurwoningen

De grondprijs voor sociale huurwoningen, die worden gerealiseerd door de toegelaten instellingen volgens de Woningwet zijn een onderdeel van de prestatieafspraken tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties.

- Overige

Voor niet-commerciële maatschappelijke functies en sport- en recreatieve voorzieningen hanteert de gemeente een vaste prijs per m² die de kostprijs benadert. De kostprijs wordt bepaald aan de hand van de kosten die gemaakt zijn voor het leveren van (bouwrijpe) grond.

Sturing met planologische instrumenten

Functiewijziging van grond

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

Kostenverhaal en kwalitatieve kaders

De gemeente is verplicht om de kosten die zij voor een aangewezen (bouw)activiteit¹³ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten¹⁴ en daarnaast de financiële bijdragen¹⁵. Het uitgangspunt is dat de gemeente met een privaatrechtelijke overeenkomst haar kosten verhaalt. Als dit niet mogelijk is, dan kan de gemeente het kostenverhaal publiekrechtelijk verankeren. De gemeente past op navolgende uitgangspunten het kostenverhaal toe.

Kostenverhaal	omschrijving	Toelichting
Gebiedseigen kosten	gemeentelijke plan- en apparaatskosten	Afhankelijk van het initiatief op basis van specifieke inschatting, leges of de beleidsregel Woningbouw op maat
	bouw- en woonrijp maken	werkelijke kosten
	onderzoeken	werkelijke kosten
	nadeelcompensatie (planschade)	o.b.v. uitgekeerde nadeelcompensatie
	overige verhaalbare kosten, voor zover van toepassing	werkelijke kosten
	Parkeren	een bijdrage conform de parkeernota als niet kan worden voldaan aan parkeren op eigen terrein.
Gebiedsoverstijgende kosten	bovenwijkse voorzieningen	Maatwerk als er specifieke gebiedsoverstijgende investeringen door de gemeente worden gedaan.

Intentieovereenkomst

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

Anterieure overeenkomst

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

Uitblijven van overeenstemming

13)artikel 8.13 Ob

14)artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob

15)artikel 13.22 en 13.23 Ow

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

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt de gemeente een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van de grondexploitatie¹⁶ en financiële bijdragen¹⁷ op de initiatiefnemer te verhalen. Dit instrument is voor de gemeente een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente Nunspeet kan hiertoe beslissen als er urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

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

16)artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob

17)artikel 13.22 en 13.23 Ow

Bijlage 2: Toelichting samenwerkingsvormen

Bouwclaimmodel

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

In het bouwclaimmodel verkopen private partijen hun grond aan de gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veilig stellen. De gemeente voert de grondexploitatie en draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Private partijen nemen, net als bij actief grondbeleid, de realisatie van het vastgoed voor hun rekening.

De samenwerking op basis van een bouwclaim is vooral goed inzetbaar als in een gebied sprake is van versnipperd eigendom in handen van private partijen en de gemeente een actieve rol wenst in te nemen. De gemeente kan dan haar regierol beter invullen en zo de gewenste ontwikkelingen op de locatie beter sturen. Deze variant is veelal te prefereren boven de zelfrealisatie door alle afzonderlijke private grondeigenaren.

Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens de afspraken vastgelegd. Na realisatie komt de openbare ruimte weer in handen van de gemeente.

De gemeente beperkt zich bij het concessiemodel tot het stellen van randvoorwaarden, bijvoorbeeld met een stedenbouwkundig programma van eisen, masterplan of kwaliteitsnormen. Dit model kenmerkt zich door een strikte publiek-private rolverdeling, waarbij een private partij een groot deel van de traditionele overheidstaken (bijvoorbeeld de aanleg van openbare voorzieningen en infrastructuur) uitvoert en de risico's draagt. Zowel de grond- als de opstalexploitatie zijn voor rekening en risico van de private partij. Bij een dergelijke overdracht van overheidstaken moet zeker gesteld worden dat de private partij deze werken conform de regels van het (Europees) aanbestedingsrecht en het gemeentelijk aanbestedingsbeleid zal aanbesteden.

De gemeente kiest bij het concessiemodel nadrukkelijk voor samenwerking om zo ook de kennis, kunde en capaciteit van marktpartijen bij de gewenste gebiedsontwikkeling optimaal te kunnen benutten en/of omdat zij het risico voor de ontwikkeling niet wil dragen. De belangrijkste voorwaarde voor het bereiken van positieve effecten bij de toepassing van het concessiemodel ligt vooral in de rolvastheid en professionaliteit van partijen. Bij een concessie moet voldoende ruimte gegeven worden aan de marktpartij. Afspraken over het kwaliteitsniveau en het programma dienen vooraf op hoofdlijnen te worden vastgelegd.

Joint venture

Wanneer in een gebied diverse partijen (waaronder de gemeente) grondeigendommen hebben, kunnen zij besluiten samen te gaan werken door het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten dan wel door voor de samenwerking een aparte rechtspersoon op te richten, bijvoorbeeld een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM). De GEM kan dan de gezamenlijke grondexploitatie voeren en gronden uitgeven, vaak op basis van een gezamenlijk opgesteld en vastgesteld masterplan voor het gebied. De risico's van de grondexploitatie worden gedragen door alle deelnemende partijen. De gemeente behoudt haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden.