

Nota Grondbeleid Zeewolde 2025

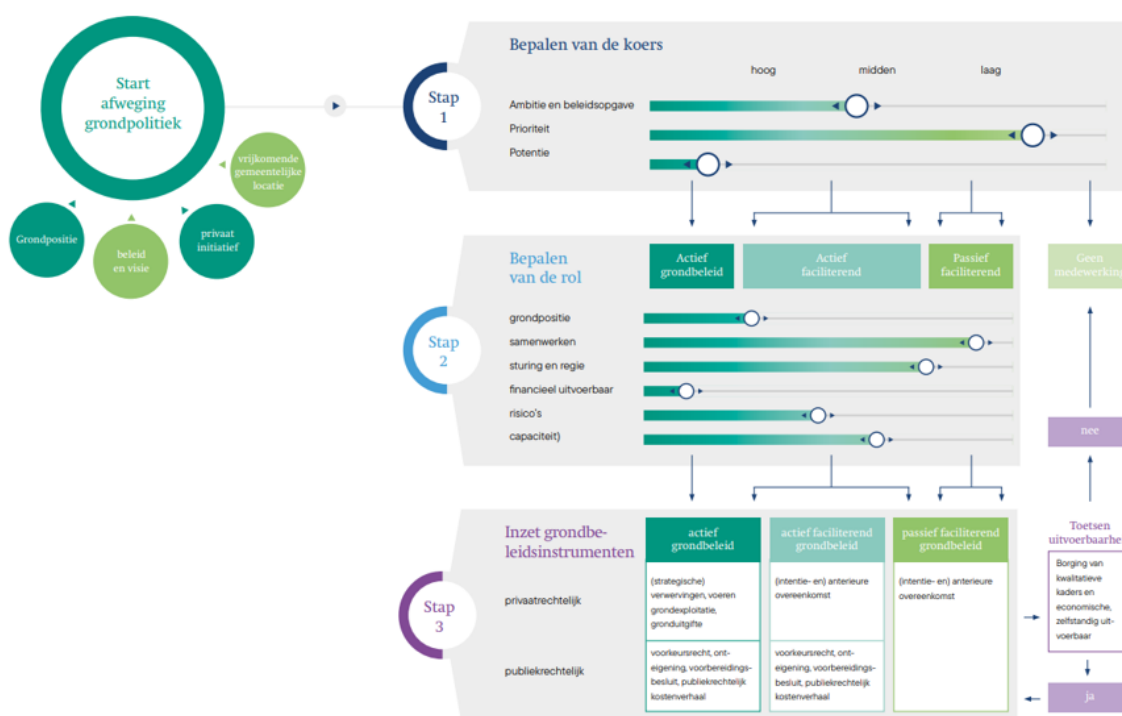
De raad van de gemeente Zeewolde,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 7 januari 2025;
gehoord de oordeelsvormende avond d.d. 6 februari 2025

Besluit:

1. de Nota Grondbeleid Zeewolde 2025 vast te stellen;
2. de Nota Grondbeleid 2014 in te trekken

Routekaart



1. Inleiding

Zeewolde is een relatief nieuw en karakteristiek dorp. Zeewolde biedt haar inwoners rust, ruimte en met het bos, het strand en het water dichtbij, ook voldoende recreatiemogelijkheden. Zonder dat het karakter van Zeewolde verdwijnt, wil de gemeente zich blijven ontwikkelen. Het blijft een gemeente waar het fijn wonen, werken en verblijven is. Een gemeente met een gevarieerd woonaanbod dat aansluit op de behoefte. De economie is duurzaam en innovatief en het buitengebied richt zich op de landbouw. Er is een sterke verbondenheid met recreatie, toerisme en landschappelijke structuren.

De ontwikkeling van Zeewolde kan niet zonder duidelijke regie vanuit de gemeente. Met een verleden van actief grondbeleid is dit geen onbekend terrein voor de gemeente. Als gemeente die vanuit de rijksoverheid werd gestimuleerd te groeien en de gronden voor deze groei verkreeg van de "Rijkdienst voor de IJsselmeerpolders", is een sturing in de ontwikkelopgave via actief grondbeleid vanzelfsprekend. Ook in de vastgoedcrisis waarbij gemeenten een meer faciliterende houding aannamen, bleef Zeewolde regie over de inzet en verdeling van schaarse grond voeren. Een regierol die de gemeente met het nieuwe grondbeleid voortzet.

Waarom heeft Zeewolde een nieuw grondbeleid nodig?

Het huidige grondbeleid stamt uit 2014 en is gebaseerd op de toen geldende wetgeving. Met de komst van de Omgevingswet is een actualisatie noodzakelijk. De Omgevingswet heeft de bestaand wetgeving

vervangen. Zeewolde ziet veranderingen in de markt en omstandigheden ontstaan die niet vanzelfsprekend kunnen worden opgepakt met de lijn van het huidige grondbeleid uit 2014. Zeewolde ervaart een *keerpunt* op de grip en regie bij ruimtelijke ontwikkelingen: het hebben en krijgen van vanzelfsprekende grondposities en de sturing via eigendom van grond door de gemeente wijzigt langzaam. De gemeente zal in de toekomst meer moeite moeten doen om gronden in eigendom te krijgen en hierbij steeds meer de afweging maken of met deze gronden de ambities en beleidsdoelen worden gerealiseerd. Ook nemen marktpartijen steeds vaker strategische grondposities in. Dit keerpunt vraagt een andere blik op de toepassing van het grondbeleid voor de ruimtelijke ontwikkelingen en het realiseren van doelen en ambities.

Hoewel Zeewolde actief grondbeleid als uitgangspunt neemt, biedt het nieuwe grondbeleid ook alternatieven. Het nieuwe dynamische grondbeleid helpt de gemeente om een nog betere afweging te maken of actief grondbeleid nodig is of dat de gemeente een meer faciliterende rol aanneemt om haar doelen te bereiken. Daarnaast koppelt het nieuwe grondbeleid de grondbeleidsinstrumenten beter aan de gekozen rolname in het grondbeleid. Het nieuwe grondbeleid is klaar voor de toekomst en klaar om goed in te spelen op de nieuwe ontwikkelingen, ambities en doelen. Het nieuwe grondbeleid helpt de gemeente om het *keerpunt* goed op te vangen.

Leeswijzer

Het nieuwe grondbeleid is een pragmatisch en toepasbaar beleidsstuk. De nota grondbeleid bestaat uit een beleidsmatig kader (deel I) en uit een toelichtend kader (deel II). Het beleidsmatige kader van dit grondbeleid gaat over de koers van het grondbeleid en welk grondbeleid de gemeente kiest om haar ambities en beleidsopgaven te realiseren. De afweging die de gemeente hierin moet maken volgt een routekaart. Dit is een afwegingskader die de gemeente helpt om de keuze in het grondbeleid te maken en om te bepalen wat zij hierin belangrijk vindt. De keuze van het grondbeleid leidt tot de inzet van grondbeleidsinstrumenten. De routekaart voor het grondbeleid vormt dus de rode draad voor het beleidsmatig kader.

Deel II is het toelichtend kader van het grondbeleid en geeft antwoord op de vraag hoe de gemeente Zeewolde haar grondbeleidinstrumenten kan toepassen. Het toelichtend kader vormt een praktische verdiepingsslag van de beschikbare instrumenten en samenwerkingsvormen.

2. Samenvatting van het grondbeleid

I. Grondbeleid als middel om gemeentelijke ambities waar te maken: doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een middel om bestuurlijke ambities waaronder de speerpunten uit de omgevingsvisie waar te maken en het sectoraal beleid zoals volkshuisvesting, economie, toerisme, 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: koers van het grondbeleid

De gemeente Zeewolde kiest voor een dynamisch grondbeleid. Afhankelijk van haar beleidskader(s), de ambities en de mate van regie die ze wil voeren, bepaalt de gemeente welk grondbeleid zij wil toepassen. Dit doet zij voor elke ruimtelijke ontwikkeling. Zeewolde geeft (vanuit de jarenlange opgedane ervaring in die rol) de voorkeur aan actief grondbeleid, maar als de situatie daarom vraagt, kan zij ook een meer faciliterende rol aannemen. Deze rol ligt voor de hand als de gemeente minder prioriteit en urgentie voelt bij de ruimtelijke ontwikkeling of de maatschappelijke meerwaarde minder is aangetoond. Ook kan het zijn dat de gemeente het risico van een ruimtelijke ontwikkeling niet wenst te lopen en dus de markt in de gelegenheid stelt om (binnen grenzen) regie te voeren. Dynamisch grondbeleid betekent ook dat de gemeente kan besluiten om niet mee te werken aan een ruimtelijk project.

III. Rollen van het grondbeleid

Het dynamisch grondbeleid kent drie rollen:

1. **Actief grondbeleid:** met eigendom houdt de gemeente regie en sturing op de ruimtelijke ontwikkeling. De ontwikkeling heeft een hoog risicoprofiel. De gemeente voert de grondexploitatie.
2. **Actief faciliterend grondbeleid:** de gemeente is bereid om de regie en sturing op de ruimtelijke ontwikkeling te delen met een marktpartij. De gemeente werkt samen met de markt en legt het risico van de ontwikkeling vooral bij de markt neer. De gemeente stelt vooraf de kaders, stimuleert en verleidt om de ruimtelijke ontwikkeling tot stand te laten komen. Al dan niet door middel van subsidies.
3. **Passief faciliterend grondbeleid:** het initiatief van de ontwikkeling ligt volledig bij de markt. De gemeente toetst alleen vanuit haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Dit doet de gemeente

omdat de ruimtelijke ontwikkeling weinig maatschappelijke meerwaarde oplevert, te grote financiële risico's kent of een lage prioriteit heeft. De gemeente heeft een passieve rol en acteert alleen als de markt het initiatief neemt.

- IV. **Toepassing van het dynamisch grondbeleid: het afwegingskader**
Bij elke ruimtelijke ontwikkeling stelt de gemeente zichzelf de vraag welk grondbeleid zij wil voeren. Dit doet de gemeente met het afwegingskader. Eerst bepaalt de gemeente haar koers in het grondbeleid. Vervolgens vindt de afweging plaats van haar rolname. Aan de hand van een aantal thema's bepaalt de gemeente in hoeverre zij risico wil lopen, regie wil voeren, ambtelijke capaciteit beschikbaar heeft, de ruimtelijke ontwikkeling financieel haalbaar is en of de gemeente grondposities heeft. De uiteindelijke rolname is afhankelijk van de weging van deze thema's.
- V. **Zeewolde houdt bij elk rol in het grondbeleid regie: sturing met de grondbeleidsinstrumenten**
Elke vorm van grondbeleid heeft specifieke grondbeleidsinstrumenten. De gemeente hanteert de grondbeleidsinstrumenten die passen bij de gekozen rolname en de houding die de gemeente daarbij aanneemt. Bij actief grondbeleid zet de gemeente in op (strategische) grondverwerving, past zij weloverwogen het voorkeursrecht toe en is onteigening niet uitgesloten. De gemeente stuurt actief op de functieverandering. Het actief faciliterend grondbeleid richt zich op de samenwerking en inzet van grondbeleidsinstrumenten als het algemeen belang daarom vraagt. De gemeente houdt gedeeltelijk regie door actief te sturen op de functieverandering zo mogelijk door een omgevingsplan op te stellen met kostenverhaalsregels. Bij passief faciliterend grondbeleid stuurt de gemeente aan op het sluiten van een anterieure overeenkomst met een marktpartij. De functieverandering vindt pas plaats als de overeenkomst is gesloten en deze past binnen de beleidskaders van de gemeente.
- VI. **Samenwerken: delen van risico en kennis met een marktpartij**
De gemeente kiest voor samenwerken met een marktpartij als zij het risico van een ruimtelijke ontwikkeling niet volledig zelf wil lopen. Ook kan de inbreng van kennis en ervaring van een marktpartij in een ruimtelijke ontwikkeling een overweging zijn om samen te werken. Afhankelijk van het gekozen grondbeleid bepaalt de gemeente in welk stadium van de ruimtelijke ontwikkeling zij wil samenwerken en hoe deze samenwerking er dan uit ziet. Ook de keuze van de gemeente om regie te blijven voeren en de mate van grondposities in het gebied bepalen uiteindelijk de samenwerkingsvorm. Hierbij valt een onderscheid te maken in:
1. Traditionele publieke ontwikkeling (ontwikkeling door de gemeente zelf).
 2. Bouwclaimmodel.
 3. Publieke-private samenwerking door concessiemodel.
 4. Publieke private samenwerking door joint venture model (met oprichting van een rechtspersoon of door sluiten van een samenwerkingsovereenkomst).
 5. Zelfrealisatie door een marktpartij en de gemeente sluit met deze marktpartij een (anterieure) overeenkomst.
- VII. **Financieel**
De gemeente past de regels van het Besluit begroting en verantwoording (BBV) provincies en gemeenten toe bij grondexploitaties. Dit zijn de landelijk voorgeschreven regels over onder andere de (tussentijdse) winstname, de verliesafdekking, de rente, de disconteringsvoet en de looptijd. Risico's worden beperkt met flexibiliteit, effectieve monitoring, cashflow en risicomanagement.
- 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. De Nota grondbeleid wordt eens in de vier jaar herzien (conform de financiële verordening) of eerder als daar aanleiding toe is.

3. Doelstelling van het grondbeleid

Grondbeleid is een *middel* en geen doel op zich. Het grondbeleid helpt de gemeente om haar beleid, visies en ambities te verwezenlijken en daarmee te zorgen voor een maatschappelijke meerwaarde. Met maatschappelijke meerwaarde wordt bedoeld dat ruimtelijke initiatieven op de lange termijn bijdragen aan een fijne, veilige en duurzame/ groene leefomgeving voor alle inwoners.

De ambities van de gemeente zijn vertaald in de 11 speerpunten van de Omgevingsvisie Gemeente Zeewolde en het collegeprogramma. De beleidsdoelen liggen vast in de begroting en het sectoraal beleid, zoals volkshuisvesting, bedrijven, mobiliteit en duurzaamheid. Uitvoering geven aan de ambities en de beleidsopgaven vraagt om het vinden van balans tussen groei van de gemeente en het behouden van de eigenheid en leefbaarheid van de gemeente. De gemeente wil zich duurzaam ontwikkelen en weegt daarbij de volgende zaken af:

- de gezondheid en welvaart van haar inwoners;
- behoud, verduurzaming en aantrekkelijk maken van de leefomgeving door meer groen, biodiversiteit en goede recreatiemogelijkheden;
- duurzame groei en innovatie van de economie en toerisme;
- invulling van een gezonde woonagenda.

Het grondbeleid geeft een strategische afweging hoe de gemeente schaarse ruimte (de grond van de gemeente en derden) wil inzetten om de concrete opgaven uit de ruimtelijke ontwikkelingsstrategie te realiseren en welke rolname de gemeente daarbij voor zichzelf ziet. De gemeente hoeft hierbij niet zelf eigenaar van de grond te zijn.



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

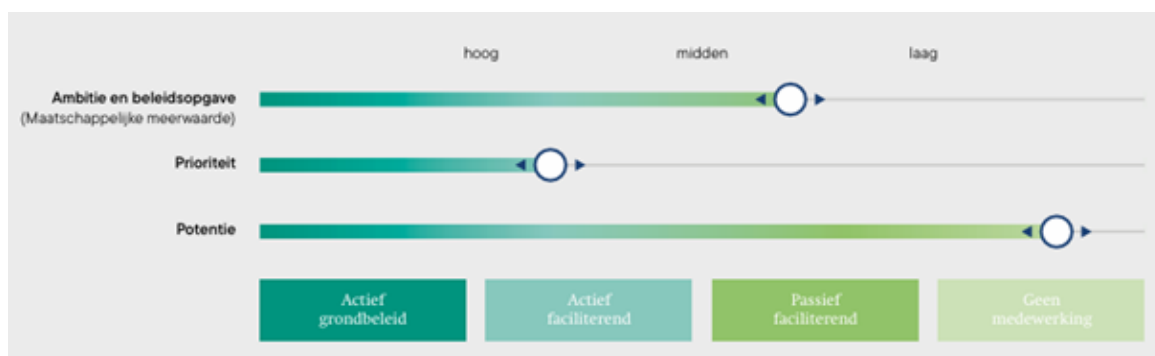
4. De koers van het grondbeleid

Voor Zeewolde is het vertrekpunt van het dynamisch grondbeleid de afweging of een ruimtelijke ontwikkeling met actief grondbeleid wordt opgepakt. De gemeente wil vooral een actieve regie op de totstandkoming van ruimtelijke initiatieven. Zo zorgt Zeewolde ervoor dat de ambities worden gerealiseerd en de spelende vraagstukken worden opgepakt. Met actief faciliterend grondbeleid wil de gemeente juist zorgen dat in ruimtelijke initiatieven het vliegwiel op gang komt. De gemeente handelt als investerende overheid die bereid is (aanvaardbare) risico's te lopen. Dit moet de markt vertrouwen geven om mee te investeren waardoor de rol van de gemeente geleidelijk verandert en meer faciliterend wordt.

Het dynamische karakter van het grondbeleid stelt de gemeente altijd in staat om een zorgvuldige afweging te maken of actief grondbeleid wel geschikt is voor de ruimtelijke ontwikkeling die zich aandient. Deze afweging wordt ook gemaakt als de gemeente zelf een ruimtelijke ontwikkeling wil oppakken of er voor de gemeente kansen voordoen. Het kan zijn dat de gemeente afweegt om voor een ruimtelijke ontwikkeling een meer faciliterende rol in te nemen en dus niet overgaat tot actief grondbeleid. Dit is met name het geval als de ruimtelijke ontwikkeling door de markt kan worden opgepakt, de gemeente het risico van de ruimtelijke ontwikkeling niet (volledig) wil lopen of de ruimtelijke ontwikkeling niet prioritair is of beperkt bijdraagt aan de ambities en beleidsopgaven.

De gemeente bepaalt aan de voorkant de koers van het grondbeleid. Na een zorgvuldige afweging van de ambities, beleidsopgaven, prioriteiten en potentie, beslist de gemeente of ze een actieve rol wil spelen in ruimtelijke ontwikkelingen. Als de gemeente afweegt om meer dienend te zijn aan de ruimtelijke ontwikkeling dan kies de gemeente voor een passief faciliterend grondbeleid. De gemeente werkt niet mee als de ruimtelijke ontwikkeling zeer laag scoort.

Schematisch ziet het er als volgt uit:



Figuur 2 Bepalen koers grondbeleid

5. Rollen van het grondbeleid

Zeewolde voert een *dynamisch grondbeleid*. Dit betekent dat de gemeente voor ieder ruimtelijk initiatief een afweging maakt *welke rol* zij hierin voor zichzelf ziet. De gemeente heeft een sterke voorkeur voor een actief grondbeleid. Indien actief grondbeleid geen wenselijke rol is dan wordt de afweging gemaakt tussen actief-faciliterend grondbeleid of passief faciliterend grondbeleid.

In onderstaand schema zijn binnen het dynamisch grondbeleid drie rollen te onderscheiden.

rol	actief grondbeleid	actief faciliterend grondbeleid	passief faciliterend grondbeleid
kenmerken	regie en sturing noodzaak en urgentie grond-eigendom gemeente of bereidheid aan te kopen gemeentelijke grondexploitatie hoger risicoprofiel	gedeelde regie deels loslaten nadruk op samenwerken aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig risico voor-namelijk bij de markt	reguliere publiek-rechtelijke taak en toetsinggeen of lage prioriteit gemeente

Figuur 3 Rollen grondbeleid

Actief grondbeleid

Zeewolde kiest voor actief grondbeleid als een ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities en de gemeente absolute regie wil houden op de gewenste uitkomst. Dit is haar basishouding.

Actief grondbeleid komt in beeld als de ruimtelijke ontwikkeling voor de gemeente maatschappelijk zeer wenselijk is en de realisatie een hoge prioriteit én urgentie heeft. Daarnaast kan de gemeente door middel van de grondpositie zelf de ruimtelijke ontwikkeling realiseren. Actief grondbeleid sluit samenwerking met de markt niet uit. De gemeente kan vanuit deze actieve rol de samenwerking opzoeken.

Bij actief grondbeleid treedt de gemeente op als private partij in de grondmarkt. De gemeente koopt (strategisch) grond aan en ontwikkelt deze risicodragend. De gemeente doorloopt de planologische procedure om de gewenste functie of activiteit te verkrijgen. De gemeente voert een gemeentelijke grondexploitatie met de daarbij behorende risico's.

Actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid is de gemeente van mening dat de ruimtelijke ontwikkeling in belangrijke mate bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke ambities. Het verschil met actief grondbeleid is dat Zeewolde niet of niet alleen als private partij én risicodragend op de markt treedt én daarbij niet de grondexploitatie voert. Bijvoorbeeld omdat de gemeente het risico van 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 de ruimtelijke ontwikkeling dus actief na het opstellen van kaders samen met de ontwikkelende partij, en is in het visietraject en het planologisch proces als het nodig is de kartrekker. De gemeente denkt actief mee met private partijen om de ruimtelijke ontwikkeling binnen het door de gemeente gewenste tijdspad 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 ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. Denk hierbij aan subsidieverstrekking of een marktpartij in positie brengen zodat subsidies beschikbaar komen. Een voorbeeld hiervan is de Woningbouwimpuls-subsidie. De gemeente beschouwt zichzelf als partner in de gebiedsontwikkeling en zoekt de samenwerking met de private partij op. De gemeente wil geen of een beperkt risico lopen. 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 vestingen van een voorkeursrecht) inzetten om de gebiedsontwikkeling ten uitvoer te brengen.

Passief Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een private partij een ruimtelijke ontwikkeling aan die in beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. De ruimtelijke ontwikkeling is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of heeft geen potentie. De gemeente neemt in dat geval een passievere houding en kiest voor een zuiver faciliterende rol. De gemeente heeft vanuit het publiekrecht een toetsende rol. Zij werkt mee aan het initiatief en stuurt op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. Als de gemeente principemedewerking verleent, sluit zij een anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de marktpartij. De publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente op het ontwikkelproces blijft uiteraard wel bij de gemeente. Het risico van de ontwikkeling ligt bij de marktpartij.

Niet meewerken

Op het moment dat de ruimtelijke ontwikkeling niet voldoet aan de kwalitatieve en beleidskaders die de gemeente aan het initiatief stelt dan wel voor het initiatief gelden, geeft de gemeente geen vervolg aan dit initiatief. Daarnaast spant de gemeente zich niet in om mee te werken als zij de kwalitatieve kaders of het kostenverhaal niet kan borgen met een anterieure overeenkomst.

6. Afwegingskader grondbeleid

Het tot stand brengen van een ruimtelijke ontwikkeling is geen hoofddoel. Uiteindelijk gaat het om de impact oftewel het resultaat die de ontwikkeling heeft op de lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ontwikkeling op de toekomst van de gemeente en het dorp? Hoe draagt een initiatief bij aan de speerpunten en de beleidsopgaven van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een initiatief bij aan de versterking en verduurzaming van het landelijk gebied?*

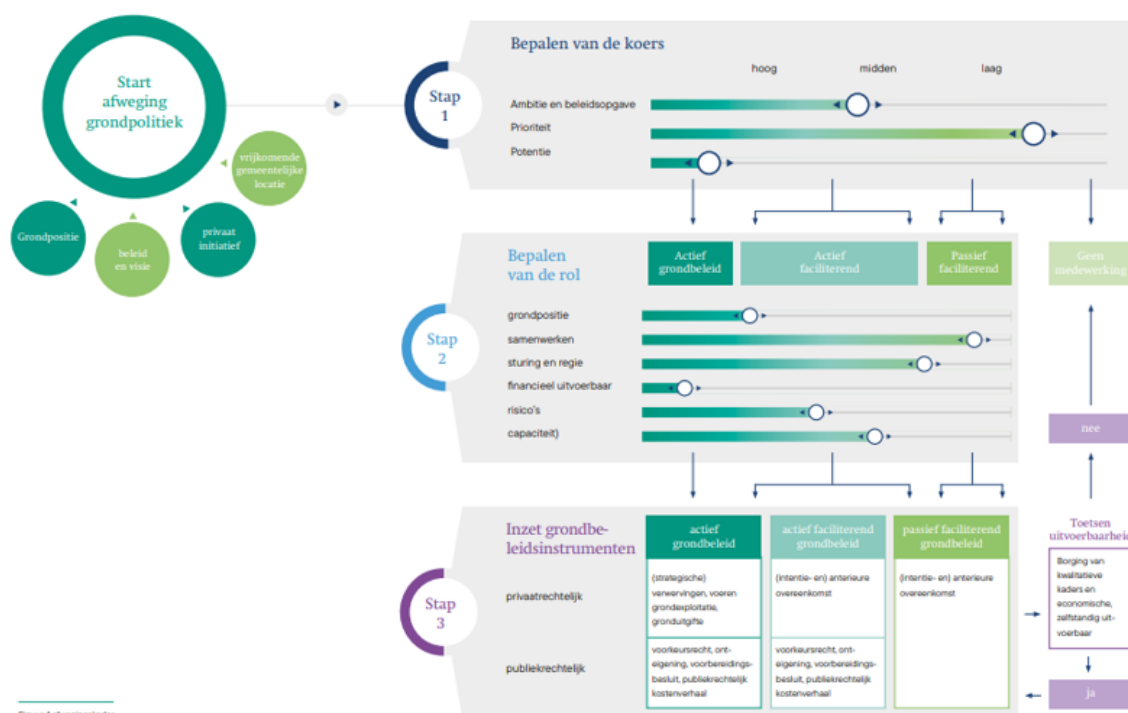
De effecten van een ruimtelijke ontwikkeling kunnen divers zijn: economisch, sociaal, maatschappelijk of een combinatie. Het is verleidelijk om alleen te sturen op de korte termijn door te kijken naar de looptijd en het financiële resultaat van de grondexploitatie. De gemeente maakt de afweging wat impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan voor de gemeente reden zijn om nu te investeren.

Welke afweging de gemeente uiteindelijk maakt in haar keuze in het grondbeleid, doet zij met het afwegingskader grondbeleid. De basishouding is actief grondbeleid. Aan de hand van het afwegingskader, beslist de gemeente of zij daadwerkelijk met actief grondbeleid het ruimtelijke initiatief wenst op te pakken.

Als de gemeente afwijkt van haar basishouding van actief grondbeleid, bepaalt Zeewolde de vorm van het grondbeleid door een afweging te maken binnen een aantal thema's. Deze thema's vormen het hart van het afwegingskader. De koers van het grondbeleid bepaalt of de gemeente kiest voor de afweging tussen actief grondbeleid of actief faciliterend dan wel dat de gemeente meer vanuit een faciliterende houding de ruimtelijke ontwikkeling aanvliegt. Dan maakt zij een afweging tussen actief faciliterend grondbeleid of passief faciliterend grondbeleid.

Met denkbeeldige schuifjes weegt de gemeente de argumenten op de verschillende thema's. Deze weging is niet voor iedere ruimtelijke ontwikkeling hetzelfde. Hierbij zijn factoren als grondpositie, regie en sturing, de financiële uitvoerbaarheid, inzet van instrumenten, maar ook de beschikbaarheid van (ambtelijke) capaciteit van belang. Voor elke ontwikkeling kan het gewicht van de afzonderlijke thema's anders zijn.

Als bij de koersbepaling duidelijk wordt dat een ruimtelijke ontwikkeling geen maatschappelijke meerwaarde heeft, kan de gemeente besluiten om aan de ruimtelijke ontwikkeling geen vervolg te geven. Dit geldt ook als de gemeente aan een ontwikkeling geen prioriteit wil geven of wanneer ze de ontwikkeling geen potentie vindt hebben.



Figuur 4 Afwegingskader

Hoe maakt Zeewolde de afweging welke rol het beste past bij een ruimtelijke ontwikkeling?

De keuze voor de *rol* hangt af van meerdere aspecten. Het afwegingskader van dit grondbelid helpt de gemeente beargumenteerd om de juiste afweging te maken van haar rolneming in de ruimtelijke ontwikkeling. De keuze van deze rolneming in het grondbelid is niet in beton gegoten. Als met voortschrijdend inzicht de gemeente een nieuwe kijk heeft op de ruimtelijke ontwikkeling of als de omstandigheden veranderen, dan maakt de gemeente een nieuwe afweging en kan daarmee de keuze voor de eerder ingenomen vorm van grondbelid heroverwegen.

De routekaart fungeert als het afwegingskader. Met de thema's van dit afwegingskader stelt de gemeente telkens zichzelf de vraag hoe zij wil deelnemen aan de ruimtelijke ontwikkeling.

- **Grondpositie**
Beschikt de gemeente zelf over de benodigde gronden voor de ontwikkeling? Of vindt de gemeente het noodzakelijk om deze gronden aan te kopen, al dan niet door middel van strategische aankopen? Als een marktpartij al positie heeft ingenomen, heeft de gemeente toch nog de wens om eigenaar te worden? Of zijn er met deze marktpartij afspraken te maken over hoe de ruimtelijke ontwikkeling opgepakt wordt binnen de gemeentelijke kaders?
- **Samenwerken**
Wenst de gemeente een vorm van samenwerking met een marktpartij aan te gaan? Doet zij dit vanuit een gemeentelijke grondexploitatie of laat zij de markt het voortouw nemen en geeft de gemeente dit comfort? Betekent samenwerken een meerwaarde voor de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling? Wat levert een samenwerking op voor de gemeente? Zorgt de samenwerking voor het beheersen van de (financiële) risico's? En houdt de gemeente nog voldoende mate van regie op de ontwikkeling?
- **Sturing en regie**
Hoeveel sturing en regie de gemeente bij een ruimtelijke ontwikkeling wenst, hangt samen met de ambities en de maatschappelijke meerwaarde. Hoe hoger een ambitie op de bestuurlijke agenda staat, hoe meer sturing en regie gewenst is.
Wil de gemeente absolute regie houden om een ruimtelijke ontwikkeling tot stand te brengen? Of heeft zij vertrouwen in een marktpartij die de ruimtelijke ontwikkeling realiseert binnen voor de gemeente aanvaardbare concessies op de ambities en beleidsopgaven? Wil de gemeente regie houden via eigendom en kiest zij daarom voor actief grondbelid of kan de marktpartij met zijn grondposities hetzelfde bereiken?

- **Financiële haalbaarheid**
 Waar ligt voor de gemeente de grens om een ruimtelijke ontwikkeling financieel haalbaar te laten zijn en hoe weegt zij dit af ten opzichte van de maatschappelijke meerwaarde die de ruimtelijke ontwikkeling oplevert? Is de gemeente bereid en heeft zij de mogelijkheden om gemeentelijke middelen in te zetten of laat zij de markt investeren? De gemeente weegt af of zij haar schaarse middelen ter beschikking stelt aan een ruimtelijke ontwikkeling als blijkt dat deze met de ambities van de gemeente niet rendabel is. De inzet van middelen is dan een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente.
- **Risico's**
 Welke risico's is de gemeente bereid te lopen en welke laat zij bij de marktpartijen? Dit vanuit het perspectief van financieel, bestuurlijk en maatschappelijk risico. De gemeente weegt risico's af tegen de maatschappelijke en/of financiële meerwaarde dat een risico de gemeente oplevert. Ook de keuze om een marktpartij het voortouw te laten nemen of om zelf actieve regie te gaan voeren, al dan niet in een samenwerkingsverband, wordt afgewogen tegen het risico dat de gemeente hierbij loopt en of dit risico aanvaardbaar en beheersbaar is.
- **Inzet capaciteit**
 Voor welke ruimtelijke ontwikkeling zet de gemeente capaciteit van haar mensen in en wat vraagt dat van de organisatie? Het voeren van een grondexploitatie vraagt om een multidisciplinair projectteam en ook bij het actief faciliteren van een ruimtelijke ontwikkeling is de juiste capaciteit nodig. De gemeente weegt af voor welke ruimtelijke ontwikkeling zij capaciteit inzet met een inschatting of dat ook leidt tot de realisatie van deze ruimtelijke ontwikkeling met de ambities die de gemeente heeft. Ook beslist de gemeente of zij bereid is om capaciteit vrij te maken of dat zij extra capaciteit wil aantrekken.

7. Inzet van instrumenten voor het grondbeleid

Bij elke rol hoort een palet van instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Deze instrumenten zorgen er voor dat de gemeente voorwaarden kan stellen en kan sturen bij een ruimtelijke ontwikkeling. 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, ont-eigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	voorkeursrecht, ont-eigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal	

Figuur 5 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 kostenverhaalsplichtige (bouw)activiteit¹ maakt, te verhalen op de initiatiefnemer. In

1) artikel 8.13 Ob

de praktijk van de gemeente Zeewolde is uitvoering via kostenverhaalsregels en -voorschriften tot nu toe een uitzondering op de regel. De gemeente geeft de voorkeur aan een privaatrechtelijke overeenkomst, de anterieure overeenkomst, waarin het kostenverhaal en de locatie-eisen en woningbouwcategorieën vastliggen. De gemeente stelt bij uitzondering kostenverhaalsregels of voorschriften vast als ze geen anterieure overeenkomst kan sluiten met een grondeigenaar. Hiervan is sprake als de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling zeer graag wenst en als het bijdraagt aan haar ambities. Dit doet de gemeente alleen bij actief faciliterend grondbeleid en de gemeente geen eigenaar van de grond is (en ook niet de ambitie heeft om grondeigenaar te worden). Denkbaar is dat de gemeente ook kostenverhaalsregels toepast bij actief grondbeleid. De gemeente zet kostenverhaalregels strategisch in om te voorkomen dat ze haar regie kwijtraakt als de initiatiefnemer wenst te ontwikkelen in plaats te verkopen aan de gemeente.

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 vanuit het publiekrecht 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 bouw- en aanlegactiviteiten die binnen het vigerende omgevingsplan mogelijk zijn. De bescherming van het voorbereidingsbesluit geldt voor één jaar en zes maanden. Als de wijziging van het omgevingsplan met de nieuwe regels binnen deze periode is bekendgemaakt, dan vervalt de voorbereidingsbescherming op het moment dat:

- de nieuwe regels in het omgevingsplan in werking treden, of
- de rechter de nieuwe regels in het omgevingsplan vernietigt.

De voorbeschermingsregels kunnen dan dus langer dan 1 jaar en 6 maanden gelden.

Het voorbereidingsbesluit is onder de Omgevingswet geen zelfstandig besluit meer. Het voorbereidingsbesluit voegt de voorbeschermingsregels toe aan het omgevingsplan of omgevingsverordening. Het voorbeschermingsbesluit is dus een besluit dat het omgevingsplan of de omgevingsverordening daadwerkelijk wijzigt. Dit helpt de gemeente met het bereiken van haar toekomstige ruimtelijke doelstellingen en voorkomt hogere kosten van bijvoorbeeld verwerving, schadeloosstelling en inbrengwaarde. De gemeente kan het voorbereidingsbesluit ook inzetten bij actief grondbeleid.

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 inspanst 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

2) artikel 4.14 Ow

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 ontwikkelstrategie is een belangrijk instrument om de risico's in een ruimtelijke ontwikkeling te begrijpen. Een ontwikkelstrategie zet de koers uit over de manier waarop de gemeente met actief grondbeleid grip wil houden op een ruimtelijke ontwikkeling. Een ontwikkelstrategie helpt de gemeente inzicht te geven in:

- de financiële en maatschappelijke haalbaarheid: de gemeente onderzoekt of het project financieel en maatschappelijk haalbaar is. Dit betekent dat de gemeente kijkt naar wat mogelijk is, wat geprogrammeerd kan worden, en wat verkocht kan worden.
- de grondverwerving en toepassing van de grondbeleidsinstrumenten: de gemeente bepaalt haar koers in grondverwerving, anticipeert op kansen en bepaalt de strategie hoe zij met de inzet van het voorkeursrecht, strategische grondverwerving en onteigening de beschikking over grondposities krijgt. In de ontwikkelstrategie bepaalt de gemeente met betrekking tot de grondposities de 'must haves' en de 'nice to haves': wat is strategisch van belang en wat niet?
- de gronduitgifte: de gemeente bepaalt op hoofdlijnen haar strategie voor uitgifte met de daarbij behorende grondprijzen. Dit geeft richting aan het proces van het verkrijgen en uitgeven van grond.
- het uitvoeren van een globale risicoanalyse: op hoofdlijnen identificeert de gemeente de onzekerheden waarmee zij te maken kan krijgen en wat voor (financieel) effect deze kunnen hebben op de haalbaarheid van de ruimtelijke ontwikkeling. Denk hierbij onder meer aan risico's op bodemverontreiniging, archeologie, geluid, en de relatie met stakeholders.

De ontwikkelstrategie leidt tot een weloverwogen investeringsbeslissing die rechtvaardigt 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. De strategische aankoop is een aparte rol. Als de gemeente een planologisch besluit heeft genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend (of dit voorzienbaar is), betreft de grondaankoop een planmatige aankoop.

Vanuit het verleden heeft Zeewolde relatief veel grond in bezit gekregen. Door deze historische situatie heeft de gemeente de groei van Zeewolde kunnen baseren vanuit eigen grondposities. Hierin komt een keerpunt. De gemeente moet steeds vaker de afweging maken om grond of vastgoed uit de markt te kopen om te zorgen dat haar ambities of beleidsopgaven worden gerealiseerd. Het keerpunt betekent ook dat de gemeente in de toekomst gaat samenwerken met marktpartijen om de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren.

Zeewolde kan ervoor kiezen om, vooruitlopend op een planologische beslissing of ander ruimtelijk besluit, strategisch grond te kopen. Dit betekent dat de gemeente actief kiest om met deze aankopen haar ambities en beleidsdoelen op de middellange of lange termijn veilig te stellen. Het kopen van grond versterkt de positie van de gemeente bij toekomstige ruimtelijke projecten.

Strategische grondaankopen kunnen ook gaan over het kopen van ruilgronden en ruilobjecten. Dit geeft de gemeente meer flexibiliteit bij andere aankopen, omdat ze vervangende grond of objecten kan aanbieden.

Soms wordt grond of een object als te koop aangeboden. Dit kan een strategische kans voor de gemeente zijn. Zij dient dan wel een afweging te maken in hoeverre de verwerving van deze grond of dit object bijdraagt aan de verwezenlijking van de ambities en beleidsopgaven van de gemeente.

Strategische aankopen kunnen niet zonder spelregels plaatsvinden. In deel II bij de toelichting van de instrumenten van het grondbeleid zijn deze spelregels verder uitgewerkt.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het voorkeursrecht³. Als de gemeente het voornemen heeft om de functie van grond te wijzigen (en hierover concreet besluit) of al een op het huidige 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 waarde⁴ 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), proceduredtijd, standpunt van partijen, het moment van go/no-go, de eigendomssituatie, nut en noodzaak van de grondaankoop c.q. onteigening.

Gronduitgifte

De gemeente Zeewolde 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. De gronduitgifte is uitgewerkt in deel II van het grondbeleid.

Grond- en uitgifteprijs

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. Hiermee is geborgd dat er geen sprake is van staatssteun. Voor woningbouw wordt over het algemeen de residuele grondwaardemethode toegepast d.m.v. grondquotes. Voor bedrijfskavels heeft de comparatieve methode de voorkeur.

Elk tweede halfjaar worden de grondprijzen getoetst aan de huidige markt. Dit gebeurt zowel intern als extern. De mate van externe inzet is afhankelijk van de actieve grondvoorraad. De toetsing leidt tot een nieuw voorstel met actuele grondprijzen die ter besluitvorming aan het college wordt voorgelegd.

3) Hoofdstuk 9 Omgevingswet

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

De grondprijs voor incidentele gronduitgifte(n) t.b.v. doeleinden die niet in het voorstel met grondprijzen is opgenomen, wordt bepaald o.b.v. een onafhankelijke taxatie. Hierbij geldt dat voornamelijk de residuele grondwaardemethode en/of de comparatieve methode worden toegepast om te komen tot een markconforme prijs.

Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

Bij actief faciliterend grondbeleid kan de gemeente Zeewolde ook overwegen om de instrumenten voorkeursrecht en onteigening in te zetten. Een private partij realiseert de ruimtelijke ontwikkeling 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 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 gebied⁵

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

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

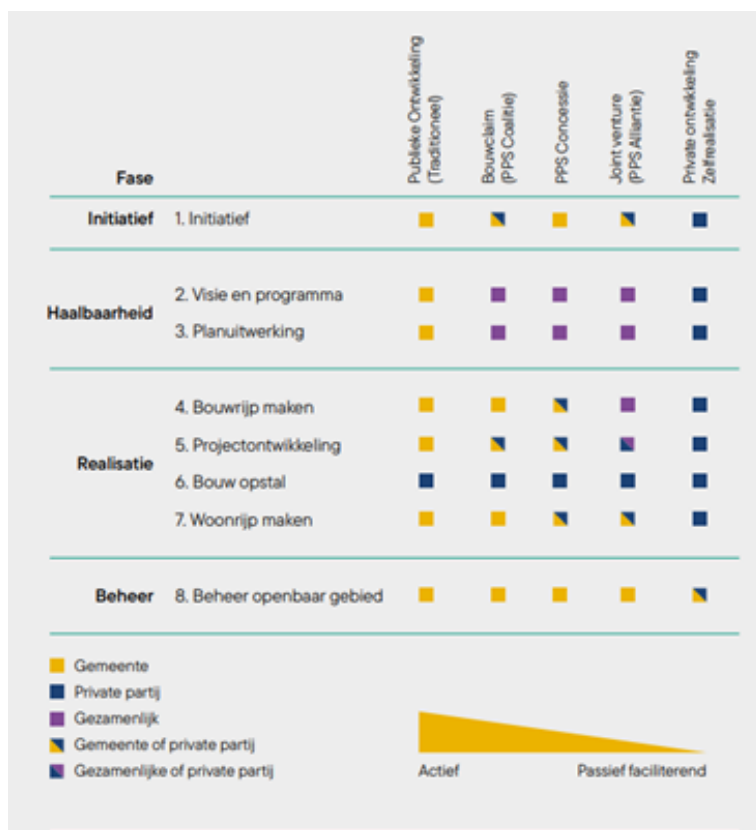
Specifieke instrumenten passief faciliterend grondbeleid

Voor passief 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 passief faciliterend grondbeleid stelt de gemeente geen kostenverhaalsregels- of voorschriften op. Het initiatief ligt volledig bij de private partij die de ruimtelijke ontwikkeling 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.

8. Samenwerken

Bij actief grondbeleid en actief faciliterend grondbeleid past samenwerking met marktpartijen. De gemeente kiest voor een samenwerkingsvorm die voor de ruimtelijke ontwikkeling 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. In bijlage 2 worden de samenwerkingsvormen nader toegelicht.

⁵) artikel 12.47 van Ow



Figuur 6 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 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 hoofdstuk 2 van deel II 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.

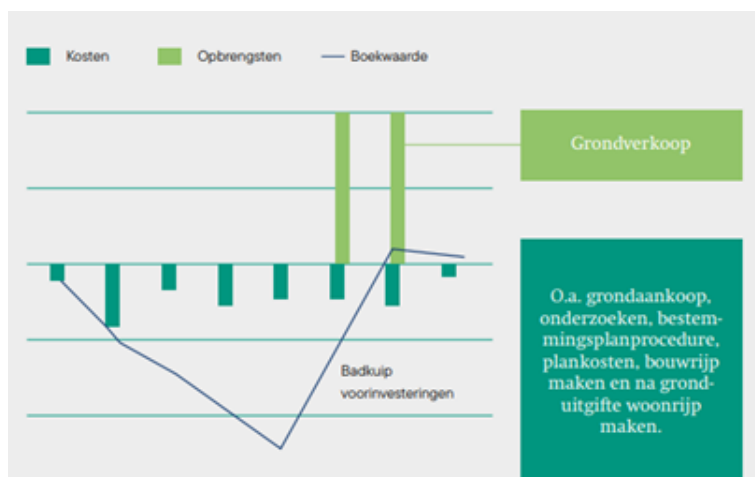
9. Financieel kader

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaat de gemeente financiële verplichtingen en risico's aan. De beheersing hiervan vindt plaats binnen de wettelijke kaders van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten) en binnen de interne regelgeving en planning-en-controlcyclus van de gemeente Zeewolde. Als de Commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft⁶ of de richtlijnen wijzigen, 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.

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



Figuur 7 Voorbeeld verloop cashflow

Risicomanagement

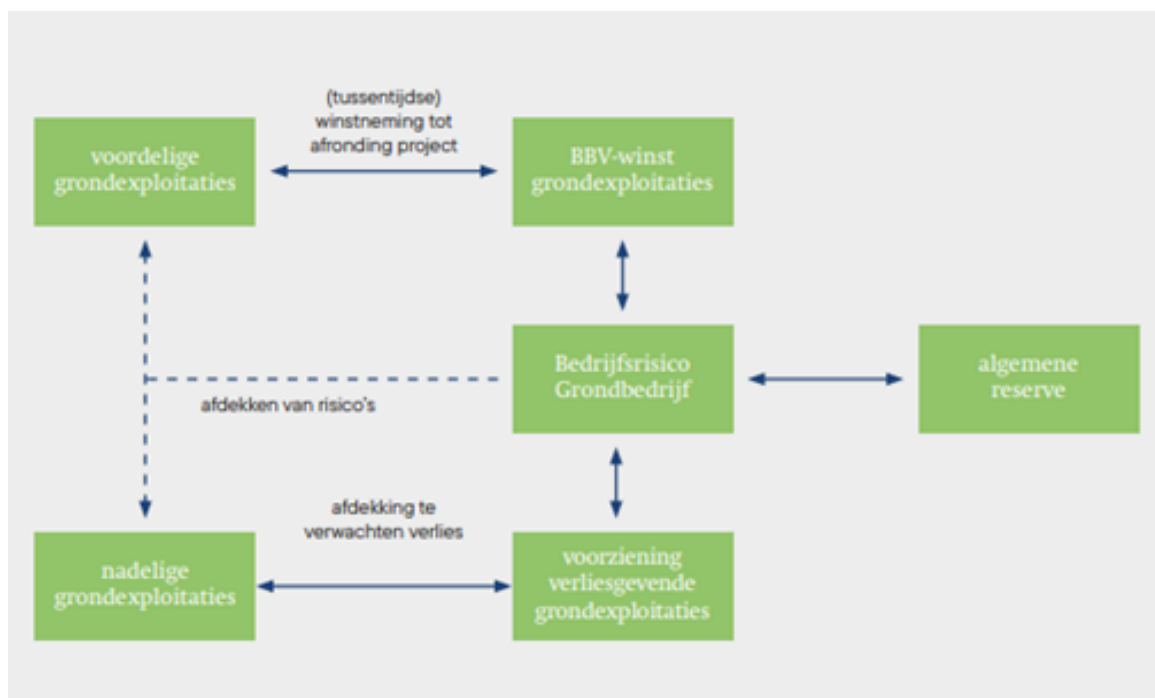
Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maakt de gemeente altijd een risicoanalyse. Dit gebeurt binnen de geldende financiële en ruimtelijke (beleids-)kaders. Het risicomanagement omvat het identificeren van risico's, waarbij de kans van optreden en de mogelijke financiële gevolgen worden ingeschat. De risico's kunnen op meerdere manieren worden opgevangen, binnen de grondexploitatie zelf, vanuit de bestemmingsreserve BBV-winsten grondexploitatie en vanuit de bestemmingsreserve Bedrijfsrisico grondbedrijf. Als het beschikbare bedrag in laatstgenoemde reserve onvoldoende is om risico's op te vangen, dan wordt deze aangevuld uit de Algemene reserve. Omgekeerd geldt dit ook. Mocht er een overschot in de bestemmingsreserve Bedrijfsrisico grondbedrijf zitten dan wordt deze in de Algemene reserve gestort. De wisselwerking tussen de grondexploitatie en reserves/voorzieningen is schematisch uitgewerkt in het onderstaande schema.

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

- o het afdekken van verliezen
- o de gemeente dekt verliezen af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op contante waarde;
- o de (tussentijdse) winstneming (tussentijdse) winstnemingen komen ten gunste van het jaarrekeningresultaat;
- o de kostensoorten;
- o de rentetoerekening;
- o de disconteringsvoet;
- o de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

- o activeren plankosten (IMVA);
- o activeren van grondaankopen (MVA).



Figuur 8 Financiële stromen grondexploitaties

10. 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 BBV. 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 bedelingen in te brengen⁷. De verdeling van de rollen voor Zeewolde staan in het onderstaande schema.

	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	
Vorbereidingskosten	Vooraf beschikbaar stellen krediet voorbereidingskosten > € 250.000	Verantwoording voorbereidingskosten, Achteraf verantwoording van voorbereidingskosten < € 250.000, Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Grondexploitaties	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitaties, Herzien en afsluiten van grondexploitaties.	Uitvoeren grondexploitaties en afronden afgesloten grondexploitaties
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
Onteigenen	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte	Vaststellen kaders gronduitgifte als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van eventuele uitvoeringskaders gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen grondprijzenbrief
Kostenverhaal	Vaststellen omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen exploitatiebijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking	Buiten bestaande kaders aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon	Binnen bestaande kaders aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

7) Gemeentewet artikel 169 lid 4

Aldus besloten door de raad van de gemeente Zeewolde in de openbare vergadering van 20 februari 2025.

*De griffier,
J. Kooij*

*de voorzitter
A.M. Harmsma*

Toelichting van het grondbeleid

Deel II

1. Toelichting instrumenten

Grondaankopen

Met grondverwerving neemt de gemeente 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 aankopen

Een 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.

Een bijkomend voordeel bij strategische verwerving kan zijn dat de verwervingskosten vaak lager liggen dan een planmatige aankoop. De verkopende partij neemt (vaak) zelf het initiatief tot verkoop, er hoeft dus geen schade te worden vergoed zoals bij een aankoop in het algemeen belang.

Het ontbreken van een ruimtelijk besluit kan betekenen dat de markt vaak nog in onzekerheid verkeert over de ontwikkelmogelijkheden. Dat kan invloed hebben op de grondprijs.

Grondverwerving is niet zonder risico. Het is goed om vooraf inzichtelijk te hebben waarvoor de verwerving nodig is. Daarnaast maakt de gemeente 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. Onderstaand vier voorbeelden van dergelijke risico's.

- *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 huidige waarde. Het kan zijn dat de grond is aangekocht voor een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met de toekomstige ontwikkeling.
- *Kosten om de grond geschikt te maken voor de toekomstige bestemming*
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.
- *Prijsontwikkeling, opbrengsten, beheerkosten tijdelijk beheer en looptijd*
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.
- *Gemeentelijke ambities, provinciaal en rijksbeleid*
Als na de aankoop van de grond, de gemeentelijke ambities of kaders vanuit de provincie of het rijk veranderen, dan kan dit leiden tot bijvoorbeeld hogere kosten in de aanleg van openbare ruimte (hogere kwaliteitseisen), meer natuurcompensatie (strengere natuurwetgeving) of minder grondopbrengsten bij de verkoop van bouwgrond (hogere aandeel betaalbare woningen).

Onderstaande factoren komen in ieder geval in de onderbouwing en rechtvaardiging van de aankoop aan bod.

1. *Duiding van de ruimtelijke ontwikkeling*
De gemeente moet al een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor zij de grondverwerving doet. Denk hierbij aan een ontwikkelvisie of een masterplan.

2. *Noodzaak van een sterke gemeentelijke sturing in het gebied*
Het toekomstige ruimtelijk initiatief heeft een sterke gemeentelijke sturing. De gemeente wil volledige regie voeren om de ruimtelijke ontwikkeling 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 beleidsdoelstellingen van de gemeente. Met de verwerving stuurt de gemeente op impact en waardecreatie 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. *Prioriteit en urgentie*
De gemeente wenst snel in te zetten op een ruimtelijke ontwikkeling en daarbinnen het gewenste programma en een vertaling van de ambities en beleidsdoelstellingen te realiseren.
5. *Financiële dekking*
De eventuele afwaardering van de grondaankoop naar huidige waarde wordt gedekt uit de reserve Bedrijfsrisico Grondbedrijf. Een planmatige aankoop wordt direct afgedekt uit de grondexploitatie of een ander budget dat de raad ter beschikking heeft gesteld.
6. *Marktconformiteit*
De aankoopprijs voor grondaankopen is marktconform (highest and best use) en is onderbouwd met een actuele taxatie van een taxateur. De taxateur neemt in de waardebepaling alle componenten van de grondaankoop mee. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verkrijgen van een ontwikkelrecht (bouwclaim).

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 onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Waardering van de grondaankopen op de balans

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

doel verwerving	ruilgronden	planmatige aankoop gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein		planmatige aankoop
marktconforme verwervingsprijs	huidige waarde	huidige waarde of waarde toekomstige functie		huidige waarde of waarde toekomstige functie
activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
waardering op de balans	verwervingskosten	verwervingskosten voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? 1. de gronden maken deel uit van een visie of programma dat de raad of college is vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties 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		verwervingskosten
verliesvoorziening	n.v.t.	verwervingskosten -/- waarde toekomstige functie	verwervingskosten -/- huidige waarde	verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
dotatie verliesvoorziening t.i.v.	n.v.t.	Bedrijfsrisico Grondbedrijf	Bedrijfsrisico Grondbedrijf	Bedrijfsrisico Grondbedrijf
activeren voorbereidings- kosten op de balans	niet van toepassing	IMVA maximaal 5 jaar of verliesvoorziening na 5 jaar raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar		grondexploitatie
exploitatiekosten en exploitatieopbrengsten rente, tijdelijk beheer	algemene dienst	algemene dienst		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 op 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. Zij kan dit ook doen als ze 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 de (financiële) risico's te dragen.

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.

8) artikel 7.1 Ob

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 zij zodoende vrij zijn om gedurende drie jaar hun gronden te verkopen aan derden.

Onteigening

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

In de onteigeningsprocedure wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestuursrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor. Het bestuursrechtelijke spoor regelt de eigendomsovergang. De

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

gemeenteraad krijgt in dit publiekrechtelijke spoor een prominenter 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 Zeewolde 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. Het zogenaamde 'tweesporenbeleid' in de grondverwerving is een beproefde methode om efficiënt te kunnen overschakelen naar een onteigening, mocht dat nodig zijn.

Het tweesporenbeleid houdt in dat de grondverwerving als het ware wordt beschouwd als een onteigening. Het doel blijft altijd om minnelijk overeenstemming te bereiken. Blijft deze overeenstemming uit dan kan de gemeente Zeewolde 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 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 hoeverre 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.

Gronduitgifte

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

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

De gemeente Zeewolde 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.

In de bepaalde gevallen kan het college besluiten om af te wijken van de openbare selectieprocedure (niet limitatief).

Woningbouwcorporaties

Voorgenomen transacties op grond van de (wettelijke) taak van de corporatie, algemene, maatschappelijke en ruimtelijke doelen, prestatieafspraken met gemeente, toewijzingsbeleid, 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 beleid

Preferente partners met (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, welke gegadigde daardoor vervolgens rechten verkrijgt 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 integrale 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

Het college kan bij wijze van uitzondering afwijken van gronduitgifte in volle eigendom. In voorkomende gevallen kan het vestigen van een zakelijk recht meer voor de hand liggen. Denk hierbij aan erfpacht of recht van opstal. Bijvoorbeeld als de gemeente regie wil houden op de grond en het gebruik hiervan. Uitgifte in erfpacht en het vestigen van recht van opstal is maatwerk. De condities en vestigingsvoorwaarden zijn afgestemd op marktconforme en redelijke uitgangspunten. De canon of retributie bepaalt het college aan de hand van de marktconforme grondprijs en rentepercentage (canon/retributie).

Huur en bruikleen

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

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

Grond- en uitgifteprijsen

De gemeente hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijsen. De grondprijzen zijn over het algemeen gebaseerd op de residuele grondwaardemethode en/of comparatieve methode. De gemeente kan de grondprijs ook baseren op basis van een openbare selectieprocedure.

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 vergelijkmethode genoemd. Bij de comparatieve methode wordt de waarde bepaald aan de hand van gerealiseerde transactieprijzen, 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 uitgifteprijs gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- woningbouw met uitzondering van sociale woningen;
- bedrijventerreinen;
- detailhandel;
- basisvoorzieningen niet commercieel en commercieel/medisch;
- groenstroken.

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. De onderbouwing van de grondprijzen vindt plaats aan de hand van de comparatieve methode. Het betreft een vaste grondprijs, eventueel gedifferentieerd naar woninggrootte en woningtypologie.
- voor niet reguliere grondverkoop wordt de grondprijs of opstalwaarde bepaald op basis van taxatie of residuele waardering. Onder niet reguliere grondverkoop valt bijvoorbeeld herontwikkeling van gemeentelijk vastgoed.
- maatschappelijke functies zonder winstoogmerk
Voor maatschappelijke functies zonder winstoogmerk hanteert de gemeente een 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 het faciliterende grondbeleid is dat vanuit de publiekrechtelijke rol van de gemeente wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: de gemeente Zeewolde 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 de ruimtelijke ontwikkeling 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.

Intentieovereenkomst

Als het college medewerking verleent aan een initiatief dan sluit zij, als het initiatief erom vraagt, bij de start van de haalbaarheidsfase een intentieovereenkomst 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 de ruimtelijke ontwikkeling en wanneer partijen besluiten de overeenkomst te beëindigen. De intentieovereenkomst wordt, als het plan haalbaar is gebleken, opgevolgd door de anterieure overeenkomst.

Anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin het college en een initiatiefnemer afspraken over de ruimtelijke ontwikkeling vastleggen. In de 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 waaraan de ontwikkeling 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 de ruimtelijke ontwikkeling 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 de ruimtelijke ontwikkeling. 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

Indien de gemeente Zeewolde en de initiatiefnemer anterieur 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 besluiten om de beschikbare capaciteit voorlopig in te zetten op andere projecten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. De gemeente kan ook besluiten niet mee te werken aan het initiatief. Als de gemeente besluit haar medewerking aan de ruimtelijke ontwikkeling 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 de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. De gemeente Zeewolde kan hiertoe beslissen als er urgentie is om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

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

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

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.

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) grondeigendom 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.