



GEMEENTE
UTRECHTSE HEUVELRUG
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 Utrechtse Heuvelrug, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

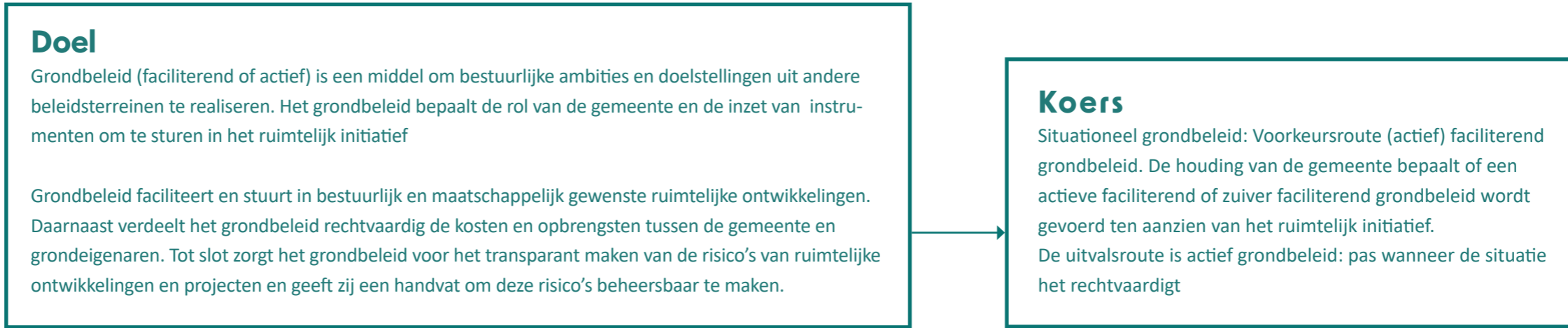




Inhoudsopgave

1.	Voorwoord	7
2.	Doel	8
3.	Koers en rol grondbeleid	9
4.	Kiezen binnen kaders	11
5.	Sturen met voorwaarden en instrumenten	14
6.	Sturen op geld	19
7.	Samenwerken	22
8.	Verantwoording	24
9.	Flankerend beleid: Grondprijnsbeleid	26

Routekaart



Afwegingskader om houding en daarbij de rol van Utrechtse Heuvelrug in het grondbeleid te bepalen

Ambitie / maatschappelijk meerwaarde	De eventuele ambities worden uitgevoerd door de markt en de maatschappelijk meerwaarde is ondergeschikt.	<input type="checkbox"/>	Het ruimtelijk initiatief past in de ambitie en de maatschappelijke meerwaarde van Utrechtse Heuvelrug
Risicoprofiel	Utrechtse Heuvelrug wil geen risico lopen in het ruimtelijk initiatief	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug bereid is om een beperkt risico te lopen in het ruimtelijk initiatief, zolang dit risico beheersbaar en aanvaardbaar is.
Economische uitvoerbaarheid	Het ruimtelijk initiatief is economisch uitvoerbaarheid zonder tussenkomst van de gemeente en de kosten van de gemeente zijn verzekerd.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug een privaatrechtelijk kostenverhaal door middel van een anterieure overeenkomst als uitgangspunt neemt, maar ook bereid is om het kostenverhaal publiekrechtelijk te verhalen als een anterieure overeenkomst niet mogelijk is. Bovendien kan
Sturing	Utrechtse Heuvelrug laat de regie bij de marktpartij op basis van de door haar gestelde kaders voor het ruimtelijk initiatief	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug wil ook actieve regie en sturing hebben op de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief.
Grondpositie	Utrechtse Heuvelrug heeft geen gronden en is niet bereid om grond aan te kopen om de ambities en maatschappelijke meerwaarde te realiseren.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug kan grondposities inbrengen of is bereid om haar grondbeleidinstrumenten in te zetten om het ruimtelijk initiatief door de marktpartij te verwezenlijken
Marktinitiatief	De markt neemt het initiatief voor de ontwikkeling en is bereid met de gemeente om een anterieure overeenkomst te sluiten.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug bereid is om de markt te verleiden om het ruimtelijk initiatief op te pakken. Utrechtse Heuvelrug samenwerking met een marktpartij als middel ziet om het ruimtelijk initiatief binnen haar kaders en ambities te realiseren en haalbaar te krijgen

- Tenzij:**
1. Het ruimtelijk initiatief voldoet niet aan de ambities, beleidskaders, visie en goede ruimtelijke ordening en de gemeente is niet bereid om deze aan te passen
 2. Het ruimtelijk initiatief is niet economisch en zelfstandig uitvoerbaar
 3. Het kostenverhaal is niet verzekerd.
- dan **niet meewerken**



Uitvalsroute: actief grondbeleid

Ambitie / maatschappelijk meerwaarde	Utrechtse Heuvelrug heeft ambities met maatschappelijke impact. Er is sprake van een strategisch belang ten behoeve van realisatie van de ambities. De realisatie heeft prioriteit.
Risicoprofiel	Hoog risicoprofiel. Risico's zijn vooraf ingeschat. Beheersbaar en acceptabel.
Financiële haalbaarheid	Er is sprake van een sluitende grondexploitatie dan wel de raad is bereid het verlies op de grondexploitatie te nemen.
Sturing	Utrechtse Heuvelrug stuurt actief om de ambities te realiseren en voert regie op het behalen van het resultaat binnen de gestelde kaders.
Grondpositie	Utrechtse Heuvelrug is grondeigenaar of is bereid eigenaar te worden van de grond (hiermee worden ook de gebouwen bedoeld)
Marktinitiatief	De markt pakt de realisatie van de ambities niet op: er is sprake van marktfalen.

		Voorkeursroute	tenzij	uitvalsroute
		faciliterend grondbeleid	actief faciliterend grondbeleid	actief grondbeleid
STUREN MET INSTRUMENTEN VOORWAARDEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Sturen via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturen via bestemming, kostenverhaalregels, beleidskaders, omgevingsvergunning voorkeursrecht en onteigening	Sturen via bestemming, beleidskaders, kostenverhaalregels en omgevingsvergunningvoorkeursrecht en onteigening
	Privaatrechtelijk	Intentie- en anterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst.	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten
STUREN MET GELD Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)
	Privaatrechtelijk	Goed kostenverhaal (plankosten, nadeelcompensatie, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen, financiële bijdrage) Beheersen plan- en apparaatkosten	Goed kostenverhaal (plankosten, nadeelcompensatie, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen, financiële bijdrage) Beheersen plan- en apparaatkosten	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondbedrijf Marktconforme uitgifteprijzen
	Inzet middelen	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Algemene reserve



1 Voorwoord

De laatste versie van het grondbeleid dateert uit 2015. Een grondbeleid dat een pragmatisch karakter kent en ook zo binnen Utrechtse Heuvelrug sindsdien wordt toegepast. De routekaart vormt het hart van het beleid. Daarmee is het grondbeleid een routeboek dat de gemeente helpt om haar rol en positie in een ruimtelijk initiatief te bepalen. Het grondbeleid acteert daarbij binnen het domein van de actieve grondposities van de gemeente en ondersteunt bij ruimtelijke initiatieven van de markt.

Hoewel de vorige nota grondbeleid nog steeds actueel en toepasbaar is, verdient het na acht jaar toch een opfrisbeurt. De vastgoedmarkt blijft namelijk continu in beweging. De Omgevingswet treedt in werking op 1 januari 2024 en sinds 2021 heeft jurisprudentie gezorgd voor een nieuwe blik op gronduitgifte. Een goed moment om met een kritische blik naar het grondbeleid te kijken.

Met de herijking blijft het pragmatische karakter van het grondbeleid. Dus een grondbeleid met in de praktijk toepasbare koers en kaders. Hoewel Utrechtse Heuvelrug zich karakteriseert als beheergemeente, neemt de gemeente in toenemende mate een actieve houding aan om de bestuurlijke en sectorale ambities in ruimtelijk initiatieven te waarborgen. De insteek van het grondbeleid blijft een situationeel grondbeleid, maar wel met de nadruk op (actief) faciliterend grondbeleid. De markt neemt het initiatief. De gemeente toetst de ruimtelijke initiatieven op haar ambities, beleid en kaders en bepaalt aan de hand hiervan in hoeverre een actief faciliterende houding van de gemeente gewenst is, of dat alleen vanuit een zuiver publiekrechtelijk kader moet worden getoetst. De gemeente sluit daarnaast actief grondbeleid niet uit. Dit is nog steeds de uitvalsroute. Het nieuwe afwegingskader moet de gemeente helpen om een zorgvuldige afweging te maken op het moment dat een actief faciliterende houding of actief grondbeleid vanuit de gemeente wenselijk is.

Kortom, het nieuwe grondbeleid houdt het vertrouwde karakter, maar is klaar voor de omgevingswet en de toekomst.

2. Doel

Grondbeleid is geen doel op zich. Het is een **middel** om de gemeentelijke ambities uit andere beleidsterreinen te realiseren. Het grondbeleid van de gemeente draagt bij om de ambities uit onder meer het raadsprogramma, de woonvisie en de Omgevingsvisie Utrechtse Heuvelrug te ondersteunen en te verwezenlijken.

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

De focus van Utrechtse Heuvelrug blijft onverminderd gericht op de kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, vitale dorpen en een toekomstigbestendige omgeving. Dat vertaalt zich in ondermeer de navolgende ambities. Utrechtse Heuvelrug is een gemeente die:

- gezond, duurzaam en klimaatbestendig is;
- de juiste woning voor de juiste bewoner heeft;
- een veilige leefomgeving biedt met hoogwaardig openbare ruimte en groen in de kernen;
- ruimte biedt voor recreatie en toerisme en een robuuste natuur heeft;
- bedrijvigheid rondom en in de kernen biedt;
- haar partners, inwoners en ondernemers faciliteert ;
- de participatie met haar burgers en maatschappij opzoekt.

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

3. Koers en rol grondbeleid

De vastgoedmarkt is in beweging. Er blijft een groot tekort aan de juiste woning voor de juiste doelgroep. Vooral in de betaalbare woningsector is de druk groot. Het Rijk neemt dan ook het voortouw om de woningbouwproductie te versnellen. Zij stimuleert gemeenten om het grondbeleid effectiever toe te passen en vragen de gemeenten meer overheidssturing te nemen¹.

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

De keuze van de route reflecteert het profiel dat de gemeente uitdraagt. Utrechtse Heuvelrug kwalificeert zich als een beheergemeente. De ontwikkelingsvragen staan in het teken van de beste wijze van beheer. De bestuurlijke houding is gericht op vernieuwing met aandacht voor bestaande

kwaliteiten en een balans vinden in de verschillende opgaven die op de gemeente afkomen. Daarom kiest de gemeente binnen het situationeel grondbeleid als voorkeursroute het (actief) faciliterend grondbeleid. Het ruimtelijk initiatief laat de gemeente over aan de markt en de gemeente toetst het marktinitiatief aan haar publiekrechtelijke kaders. Als met het marktinitiatief de ambities van de gemeente worden verwezenlijkt en dit prioriteit en urgentie heeft voor de gemeente, dan kan zij kiezen voor een actief faciliterende rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het Stationsgebied, de realisatie van flexwoningen en de Marinierskazerne.

Sluit de gemeente daarmee een actief grondbeleid uit? Nee, dit is een uitvalroute. De gemeente kan hiervoor kiezen als regie en sturing via de eigendom van grond nodig is om de doelstellingen en ambities te halen en de markt pakt dit niet of onvoldoende op.

Schematisch ziet de koers er voor Utrechtse Heuvelrug als volgt uit:

Koers

Utrechtse Heuvelrug voert een situationeel grondbeleid en past per ruimtelijk initiatief maatwerk toe.

Stap 1.

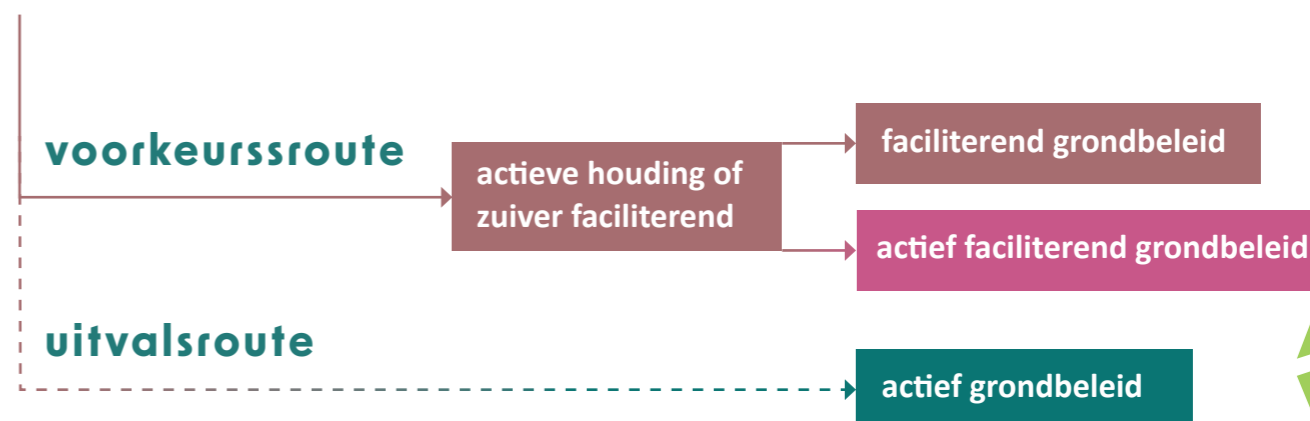
met argumenten maakt de gemeente een afweging over zijn rol in de ontwikkeling

Stap 2.

de gemeente bepaalt haar houding bij een marktinitiatief

Stap 3.

de gemeente bepaalt de instrumenten om zijn doel te bereiken binnen de gekozen rol



Rol	Faciliterend grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Actief grondbeleid
Kenmerken	reguliere publiekrechtelijke taak en toetsing, geen of lage prioriteit gemeente	gedeelde regie, deels loslaten, nadruk op samenwerken, aanjagen, stimuleren en verleiden indien nodig, risico voornamelijk bij de markt	regie en sturing, noodzaak en urgentie, grondeigendom gemeente of bereidheid aan te kopen, gemeentelijke grondexploitatie, hoger risicoprofiel

Schema: Rollen van het grondbeleid

¹ Kamerbrief "Modernisering van het grondbeleid van 19 juni 2023

Faciliterend grondbeleid

Soms draagt een marktpartij een ruimtelijk initiatief aan dat niet of in zeer beperkte mate bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke ambities. Het ruimtelijk initiatief is niet slecht voor de gemeente, maar heeft geen prioriteit of urgentie. Het kan ook zijn dat een ruimtelijk initiatief wel bijdraagt aan de ambities van de gemeente, maar dat de gemeente geen regie en sturing hoeft aan te nemen om te zorgen dat het ruimtelijk initiatief wordt gerealiseerd. De gemeente kiest voor een zuiver faciliterende rol op basis van haar publiekrechtelijke bevoegdheden. De gemeente werkt aan het ruimtelijk initiatief mee en stuurt op basis van de bestemming en (beleids) kaders. Als het college principemedewerking verleent, verhaalt zij bij reguliere ruimtelijke initiatieven 50% van de (plan)kosten via de legesverordening. De overige 50% worden verhaald met een anterieure overeenkomst. In uitzonderlijke gevallen, kan de gemeente een intentieovereenkomst met de initiatiefnemer sluiten. Dit doet zich voor bij complexe ontwikkelingen. 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 overeenkomst liggen de afspraken vast over onder andere het programma en het kostenverhaal. Het initiatief en het ontwikkelproces liggen dus volledig bij de marktpartij, behoudens de publiekrechtelijke bevoegdheid van de gemeente. De gemeente stuurt aan op een efficiënte inzet van ambtelijke capaciteit. Het risico van de realisatie van het ruimtelijk initiatief ligt bij de marktpartij. De gemeente loopt in het ruimtelijk initiatief geen risico en wil dit ook niet lopen. Kortom, de regie van het ruimtelijk initiatief ligt bij de marktpartij. De gemeente is geen samenwerkingspartner in het ruimtelijk initiatief.

Actief faciliterend grondbeleid

Als de bestuurlijke ambities hierom vragen, neemt de gemeente binnen het facilitaire grondbeleid een actievere houding aan. Het uitgangspunt is nog steeds faciliterend, maar dan in een meer actieve vorm. De gemeente denkt mee met marktpartijen en bij het ontbreken van marktinitiatief van marktpartijen stimuleert, verbindt de gemeente en neemt zij een makelfunctie in om het klimaat te scheppen om een ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen. De gemeente ondersteunt ontwikkelingen die bijdragen aan

gemeentelijke ambities actief. De gemeente kan het ruimtelijke ordeningsproces actief ondersteunen en ook initiëren. Dit betekent dat de gemeente een deel van de regie opeist in het ruimtelijk initiatief. In deze regierol is de gemeente bereid om risico te nemen. Het risico is wel beperkt en beheersbaar. De gemeente beschouwt zich als partner in het project, waarbij zij geen of een zeer beperkt risico neemt. Ook kan de gemeente het voorkeursrecht en onteigening inzetten in het kader van het algemeen belang. Ondanks dat het marktinitiatief betreft, zet de gemeente deze instrumenten in om het algemeen belang te behartigen en te zorgen dat de realisatie van een bestuurlijke ambitie wordt verwezenlijkt.

Deze actieve facilitaire rol kan niet zonder voorafgaande collegebesluit. Het college wordt door de gemeenteraad gemandateerd voor deze actieve rol. De raad stelt een budget uit de algemene middelen ter beschikking op basis waarvan het college de kosten voor deze actieve rol –kosten die buiten de plankosten van de anterieure overeenkomst vallen– betaalt. Voor strategische beslissingen raadpleegt het college eerst de gemeenteraad.

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

Uitvalsroute: Actief grondbeleid

Een actieve rol is voor de gemeente met name weggelegd als een ontwikkeling hoge prioriteit heeft en in maatschappelijke zin zeer wenselijk is. De gemeente neemt haar verantwoordelijkheid en wil de grond en regie in handen krijgen als de markt het initiatief niet neemt of in financieel opzicht het voor de gemeente voordeliger is om een actieve rol als grondproducent aan te nemen. Daarnaast is de gemeente veroordeeld tot een actieve houding als gaat om de ontwikkeling en verkoop van de gronden die zijn geactiveerd in de grondexploitaties. De gemeente heeft hierbij als doel om de opbrengst binnen de gestelde kaders te maximaliseren en een positief resultaat uit de exploitatie te halen. De gemeente acteert met actief grondbeleid uitsluitend als de gemeenteraad daarover een besluit heeft genomen.

4. Kiezen binnen kaders

Onderstaande afwegingskader geeft aan wanneer de gemeente welke route kiest en wanneer ze dus welk grondbeleid toepast. Belangrijk is dat de gemeente een afweging maakt hoe zij het ruimtelijk initiatief wil aanvlie- gen. Het essentieelste bij het kiezen van een route is het al dan niet bijdra- gen van een ontwikkeling aan een gemeentelijke ambitie en daarmee een bestuurlijke prioriteit heeft. Vervolgens bepaalt de houding van de markt de keuze: wil de markt initiatief nemen of is hiervoor stimulering van gemeen- tezijde nodig? Het kan ook zijn dat de gemeente als grondproducent zelf regie wil voeren en daarmee het initiatief bij zichzelf wil houden.

Als het marktinitiatief niet veel bijdraagt aan een gemeentelijke ambitie of indien er voldoende marktbehoefte is, werkt de gemeente passief faci- literend mee zolang de ontwikkeling de belangen van de gemeente niet schaadt en de gemeente financieel geen 'kleerscheuren' oploopt. Vervult of realiseert het initiatief een gemeentelijke ambitie of behoefte, dan kan de gemeente zich een proactieve houding aannemen. Het uitgangs- punt is dat Utrechtse Heuvelrug deze actieve rol aanneemt vanuit een actief grondbeleid. De gemeente ondersteunt het marktinitiatief dan actief. Als uitvalsroute kan de gemeente uiteindelijk ook besluiten om actief grondbe- leid te voeren. De medewerking aan de ontwikkeling is dan risicodragend. Een goede **ontwikkelstrategie** en **risico-inventarisatie** zijn essentieel en dragen bij aan een weloverwogen keuze voor actief grondbeleid. In de bestuurlijke besluitvorming zijn deze ontwikkelstrategie en de risico-inven- tarisatie onderdeel van de risicoparagraaf.

Voor welke route de gemeente ook kiest, de gemeente maakt in beginsel een afweging tussen de doelstellingen die zij met een ontwikkeling wil be- reiken en stelt zichzelf hierbij de volgende vragen:

Draagt deze ontwikkeling bij aan de bestuurlijke ambities? Heeft de ontwik- keling prioriteit? Neemt de markt initiatief? Welk risico wil en kan ik lopen? Kan ik bij actief grondbeleid een financieel resultaat behalen?

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

In het algemeen geldt bij actief grondbeleid:

bijdrage ambities	↑	winstpotentie gemeente	↓
risico's gemeente	↑	winstpotentie gemeente	↓
risico's markt	↑	winstpotentie gemeente	↓

Doel

Grondbeleid (faciliterend of actief) is een middel om bestuurlijke ambities en doelstellingen uit andere beleidsterreinen te realiseren. Het grondbeleid bepaalt de rol van de gemeente en de inzet van instrumenten om te sturen in het ruimtelijk initiatief

Grondbeleid faciliteert en stuurt in bestuurlijk en maatschappelijk gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast verdeelt het grondbeleid rechtvaardig de kosten en opbrengsten tussen de gemeente en grondeigenaren. Tot slot zorgt het grondbeleid voor het transparant maken van de risico's van ruimtelijke ontwikkelingen en projecten en geeft zij een handvat om deze risico's beheersbaar te maken.

Koers

Situationeel grondbeleid: Voorkeursroute (actief) faciliterend grondbeleid. De houding van de gemeente bepaalt of een actieve faciliterend of zuiver faciliterend grondbeleid wordt gevoerd ten aanzien van het ruimtelijk initiatief. De uitvalroute is actief grondbeleid: pas wanneer de situatie het rechtvaardigt

Afwegingskader om houding en daarbij de rol van Utrechtse Heuvelrug in het grondbeleid te bepalen

Ambitie / maatschappelijk meerwaarde	De eventuele ambities worden uitgevoerd door de markt en de maatschappelijk meerwaarde is ondergeschikt.	<input type="checkbox"/>	Het ruimtelijk initiatief past in de ambitie en de maatschappelijke meerwaarde van Utrechtse Heuvelrug
Risicoprofiel	Utrechtse Heuvelrug wil geen risico lopen in het ruimtelijk initiatief	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug bereid is om een beperkt risico te lopen in het ruimtelijk initiatief, zolang dit risico beheersbaar en aanvaardbaar is.
Economische uitvoerbaarheid	Het ruimtelijk initiatief is economisch uitvoerbaar zonder tussenkomst van de gemeente en de kosten van de gemeente zijn verzekerd.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug een privaatrechtelijk kostenverhaal door middel van een anterieure overeenkomst als uitgangspunt neemt, maar ook bereid is om het kostenverhaal publiekrechtelijk te verhalen als een anterieure overeenkomst niet mogelijk is. Bovendien kan
Sturing	Utrechtse Heuvelrug laat de regie bij de marktpartij op basis van de door haar gestelde kaders voor het ruimtelijk initiatief	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug wil ook actieve regie en sturing hebben op de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief.
Grondpositie	Utrechtse Heuvelrug heeft geen gronden en is niet bereid om grond aan te kopen om de ambities en maatschappelijke meerwaarde te realiseren.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug kan grondposities inbrengen of is bereid om haar grondbeleidinstrumenten in te zetten om het ruimtelijk initiatief door de marktpartij te verwezenlijken
Marktinitiatief	De markt neemt het initiatief voor de ontwikkeling en is bereid met de gemeente om een anterieure overeenkomst te sluiten.	<input type="checkbox"/>	Utrechtse Heuvelrug bereid is om de markt te verleiden om het ruimtelijk initiatief op te pakken. Utrechtse Heuvelrug samenwerking met een marktpartij als middel ziet om het ruimtelijk initiatief binnen haar kaders en ambities te realiseren en haalbaar te krijgen

Tenzij:

1. Het ruimtelijk initiatief voldoet niet aan de ambities, beleidskaders, visie en goede ruimtelijke ordening en de gemeente is niet bereid om deze aan te passen
2. Het ruimtelijk initiatief is niet economisch en zelfstandig uitvoerbaar
3. Het kostenverhaal is niet verzekerd.

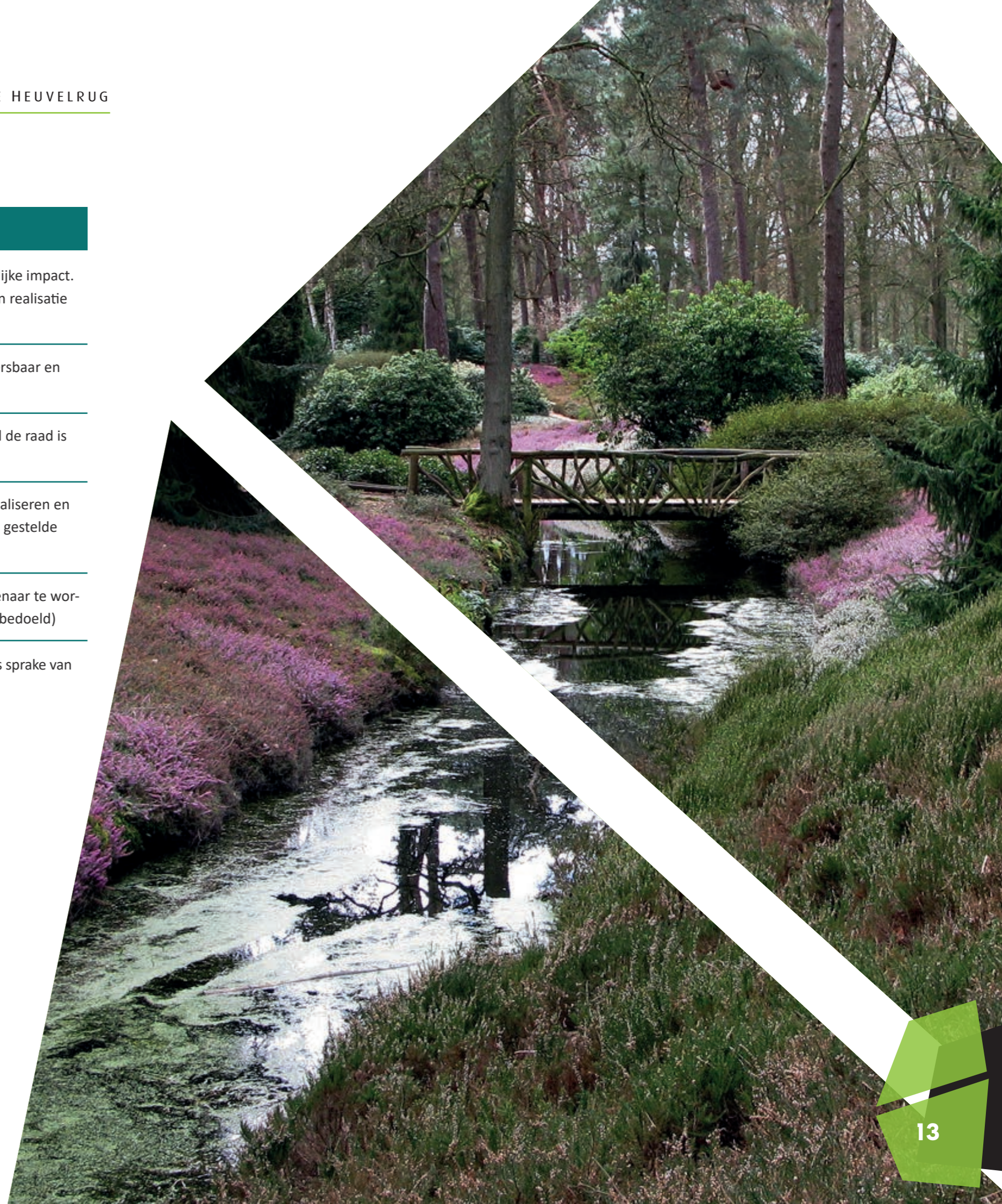
dan **niet meewerken**

faciliterend grondbeleid

actief faciliterend grondbeleid

Uitvalsroute: actief grondbeleid

Ambitie / maatschappelijk meerwaarde	Utrechtse Heuvelrug heeft ambities met maatschappelijke impact. Er is sprake van een strategisch belang ten behoeve van realisatie van de ambities. De realisatie heeft prioriteit.
Risicoprofiel	Hoog risicoprofiel. Risico's zijn vooraf ingeschat. Beheersbaar en acceptabel.
Financiële haalbaarheid	Er is sprake van een sluitende grondexploitatie dan wel de raad is bereid het verlies op de grondexploitatie te nemen.
Sturing	Utrechtse Heuvelrug stuurt actief om de ambities te realiseren en voert regie op het behalen van het resultaat binnen de gestelde kaders.
Grondpositie	Utrechtse Heuvelrug is grondeigenaar of is bereid eigenaar te worden van de grond (hiermee worden ook de gebouwen bedoeld)
Marktinitiatief	De markt pakt de realisatie van de ambities niet op: er is sprake van marktfalen.



5. Sturen met voorwaarden en instrumenten

De gemeente beschikt over een breed palet aan instrumenten waarmee zij voorwaarden kan stellen en kan sturen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Deze instrumenten hebben een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke grondslag. Hieronder worden de sturingsmogelijkheden met deze instrumenten beschreven.

		Voorkeursroute	tenzij	uitvalroute
		faciliterend grondbeleid	actief faciliterend grondbeleid	actief grondbeleid
STUREN MET INSTRUMENTEN VOORWAARDEN Welke instrumenten zet je in voor de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Sturen via bestemming, beleidskaders en omgevingsvergunning	Sturen via bestemming, kostenverhaalregels, beleidskaders, omgevingsvergunning voorkeursrecht en onteigening	Sturen via bestemming, beleidskaders, kostenverhaalregels en omgevingsvergunning voorkeursrecht en onteigening
	Privaatrechtelijk	Intentie- en anterieure overeenkomst	Intentie- en anterieure overeenkomst.	Grondverwerving, intentie-, samenwerkings-, koop- en ontwikkelovereenkomst, zakelijke rechten
STUREN MET GELD Welke geldstromen spelen er bij de gekozen rol?	Publiekrechtelijk	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)	Leges (principeverzoek, omgevingsvergunning)
	Privaatrechtelijk	Goed kostenverhaal (plankosten, nadeelcompensatie, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen, financiële bijdrage) Beheersen plan- en apparaatkosten	Goed kostenverhaal (plankosten, nadeelcompensatie, openbare werken, bovenwijkse voorzieningen, financiële bijdrage) Beheersen plan- en apparaatkosten	Cashflowsturing en risicomanagement binnen grondbedrijf Marktconforme uitgifteprijsen
	Inzet middelen	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Verankeren in intentie- en anterieure overeenkomst met waarborg zekerheden, budgetsturing	Algemene reserve

De gemeente beschikt bij alle drie de routes over dezelfde **publiekrechtelijke instrumenten**.

Sturing: Wat mag op de grond?

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 **bestemming** van grond te veranderen en vast te leggen. Dit kan o.a. met omgevingsplan en een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA). De gemeente kan eisen stellen ten aanzien van de locatie en de woningbouwcategorieën in het omgevingsplan of BOPA. Daarnaast kan de gemeente **met kostenverhaalsregels in een omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften bij BOPA** het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen. In de praktijk van Utrechtse Heuvelrug 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 kostenverhaalsregels en -voorschriften vragen meer tijd en werk dan een anterieure overeenkomst en is meer gebonden aan wettelijke kaders. Daarom gaat de gemeente Utrechtse Heuvelrug 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. 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 parkeernormen.

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 een faciliterend grondbeleid vormen de planologische instrumenten voor de gemeente de voorwaarden en toetsingskaders waarbinnen zij haar medewerking verleent en daarmee indirect stuurt.

De gemeente beschikt ook over privaatrechtelijke instrumenten.

Voorkeursroute | Faciliterend grondbeleid

Het belangrijkste sturingsmiddel voor het 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 inzet voor de ontwikkeling. Zij 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 voorafgaand ligt, verhaalt de gemeente 50% van de (plan)kosten door middel van de legesverordening. In complexe gevallen kan een intentieovereenkomst uitkomst bieden. In deze overeenkomst legt de gemeente vast onder welke voorwaarden zij meewerkt en wanneer ze haar inzet beëindigt. De overeenkomst bepaalt welke risico's elk van de partijen op zich neemt en welke inspanning van elkaar wordt verwacht.

Uitvalsroute | Actief grondbeleid

Met actief grondbeleid handelt de gemeente vanuit de positie als grondproducent. Zij bezit actief grond uit een 'erfenis' of zij wil grond inzetten als sturings- en regiemiddel en gaat daarmee actief grond toevoegen aan haar bestaande voorraad.

Ontwikkelstrategie

De eerste stap in actief grondbeleid is een goede **ontwikkelstrategie** en **risicoanalyse**. De ontwikkelstrategie omvat een studie naar de financiële haalbaarheid en duidelijke markttoets (wat is haalbaar, programmeerbaar en afzetbaar?). Daarnaast geeft dit richting voor 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 planologische besluit heeft genomen en daarbij een grondexploitatie heeft geopend betreft de aankoop een planmatige aankoop.

Voorkeursrecht

Om de gemeente in een betere positie te brengen op de grondmarkt, beschikt zij over het **voorkeursrecht**. Als de gemeente het voornemen heeft om de bestemming 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 voorkeursrecht vestigen op de grond. Een aankoop op basis van het voorkeursrecht geschiedt op basis van de marktconforme prijs op basis van de werkelijke waarde 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 een aankoopbudget beschikbaar stelt om eventuele aanbiedingen vanuit het voorkeursrecht op te kunnen vangen ;
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 de 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 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 **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

Beschikt de gemeente actief over de grond (al dan niet uit de 'erfenis' van de fusie gekregen), dan komt er een moment dat zij dit op de markt brengt. Er zijn meerdere manieren om en meerdere momenten waarop de gemeente de grond in de verkoop kan geven. De gemeente maakt een keuze door onder meer de onderstaande aspecten af te wegen. Uitgifte is het spel van wat de gemeente wil bereiken, wat de markt wil en kan accepteren en waaraan behoefte is. Gronduitgifte is maatwerk, maar wordt wel begrensd door de kaders van het Didam-arrest².

Huidige bestemming of na planologische wijziging van de bestemming

In hoeverre wil de gemeente regie voeren op de programmering? Vraagt zij de markt om het ontwikkelrisico met de bijbehorende flexibiliteit en de programmering op zich te nemen? Of verzorgt de gemeente risicodragend de planologische procedure en voorafgaand daaraan de programmering? Een marktconsultatie is hierbij zeer wenselijk.

Juridisch of technisch bouwrijp met verplichting tot woonrijp maken

Wil de gemeente de grond zelf bouw- en woonrijp maken? Of laat zij dit over de markt? De gemeente kan er voor kiezen om ruwe bouwgrond uit te geven. De markt zorgt dan voor het bouw- en woonrijp maken. Dit heeft wel consequenties voor de opbrengstpotentie. De kosten die een marktpartij maakt voor het bouw- en woonrijp maken inclusief de risico's die hiermee samenhangen, verdisconteert zij in de koopsom. Voor de gemeente een overweging om de kostenbesparing op het bouw- en woonrijp maken af te zetten tegen een lagere grondopbrengst.

Uitgifte van de grond afstemmen op de opnamecapaciteit van de markt of onvoorwaardelijke afname van de grond

De gemeente weegt af of zij de markt tegemoet komt in de risico's van de ontwikkeling. Is de gemeente bereid om de uitgifte van de grond af te stemmen op het ontwikkel- en verkooprisico? Als de gemeente dit risico geheel bij de markt legt en een onvoorwaardelijke afnameverplichting van de grond verlangt, dan verdisconteert de markt dit in de grondprijs en deze is dan ook lager dan wanneer de gemeente deelt in het risico. Anticipatie op de afnamecapaciteit en een goede balans in risicoverdeling draagt bij aan een optimalisatie van het financiële resultaat (hoogte grondopbrengsten en risico's).

Het uitgangspunt voor de gronduitgifte is een openbare selectieprocedure. Utrechtse Heuvelrug volgt daarmee de criteria van het Didam-arrest. De gemeente stelt als uitgangspunt dat onroerende zaken worden uitgegeven met een openbare selectieprocedure. Ook wel een tenderprocedure genoemd. Hierdoor is de uitgifte van bouwgrond en 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 objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria- vrij mededingen bij de gemeentelijke uitgifte van onroerende zaken.

Uitzondering: een-op-een uitgifte

Het college kan afzien van een openbare selectieprocedure door de gemeentelijke onroerende zaak een-op-een 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. Het college maakt haar voornemen van een-op-een uitgifte in alle gevallen bekend door dit tijdig te publiceren in ieder geval het Gemeenteblad, de gemeentelijke website en een huis-aan-huisblad. Hierdoor kan iedereen daar kennis van nemen. Het college motiveert beargumenteerd op basis van objectief toetsbare, transparante en redelijk selectiecriteria waarom zij concludeert dat er slechts één serieuze gegadigde in aanmerking komt voor de uitgifte. Het college houdt hierbij rekening met de ontwikkelingen die voortvloeien uit de jurisprudentie.



6. Sturen op geld

Bij zowel facilitair als actief grondbeleid is het van belang dat de gemeente stuurt op geld. Bij de voorkeursroute betekent dit kostenverhaal en budgetbewaking, waarbij tijdig factureren en zekerheden stellen van belang is. Bij de uitvalroute betekent dit in beginsel sturen op een positief financieel resultaat (korte en lange termijn) en is cashflowsturing belangrijk.

Om een effectief grondbeleid te voeren is het essentieel om een heldere visie te hebben. Visievorming is een gemeentelijke taak en de algemene dienst draagt deze lasten; ze drukken dus niet op het grondbedrijf en vallen niet onder de verhaalbare kosten.

Voorkeursroute | faciliterend grondbeleid

Grofweg zijn er vier fasen waarin een particuliere initiatiefnemer zijn ideeën afstemt met de gemeente. De gemeente communiceert helder met de initiatiefnemer welke diensten zij verricht en wat dit kost.

Fase 1 Ruimtelijk initiatief

Een initiatiefnemer legt zijn plannen voor en de gemeente toetst deze plannen via het proces van de intaketafel globaal aan het omgevingsplan, milieuaspecten en het ruimtelijk beleid. De gemeente ontvangt voor de behandeling van het ruimtelijk initiatief een vergoeding uit de legesverordening. In sommige gevallen is een extra beoordeling van de plannen aan de intaketafel nodig. Bij een positieve reactie op het ruimtelijk initiatief kan de initiatiefnemer door naar de volgende fase. In het licht van sturing op geld is de toetsing van het ruimtelijk initiatief op hoofdlijnen. Deze fase is uitsluitend bedoeld om te oordelen of het initiatief in beginsel haalbaar is en naar de volgende fase kan. Er is dus geen sprake van inhoudelijke behandeling of advisering.

Fase 2 Haalbaarheidsfase

Voorkeursroute faciliterend

De gemeente heeft in deze fase uitsluitend een toetsende rol. De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor de uitwerking van zijn plannen en het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek. Aan het einde van fase 1 stelt de gemeente een (voorlopige) berekening op van de kostenverhaalsbijdrage. De initiatiefnemer betaalt bij aanvang van de haalbaarheidsfase 50% van de geraamde kostenverhaalsbijdrage. Hiermee dekt de gemeente de personele inzet voor toetsing en begeleiding van de plannen (inclusief proces Omgevingstafel) tot en met besluitvorming over de ruimtelijke kaders door het college en/of de gemeenteraad.

Route actief faciliterend

Bij complexe initiatieven die bijdragen aan de bestuurlijke ambities kan de gemeente participeren in het haalbaarheidsonderzoek. De gemeente sluit dan een intentieovereenkomst. In de intentieovereenkomst ligt vast wie welke kosten en risico's draagt, wie welke kosten voorfinanciert, welke rentevergoeding hiervoor geldt en welke waarborgen gesteld worden. Als de gemeente voorfinanciert dan moet de initiatiefnemer een bankgarantie overleggen, zodat de gemeente verzekerd is van betaling. Als de gemeente bijdraagt aan het haalbaarheidsonderzoek dan moet zij hier ook budget in de algemene dienst voor vrijmaken. De ambtelijk opdrachtnemer pakt gezamenlijk met de initiatiefnemer het haalbaarheidsonderzoek op. De ambtelijk opdrachtnemer zorgt er voor dat het gemeentelijk aandeel van het onderzoek binnen het afgesproken en vrijgemaakte budget blijft. Hij verzorgt dus een adequate budgetbewaking. Randvoorwaarde hiervoor is dat de organisatie hierop geëquipeerd is (o.a. tijdige en juiste tijdverantwoording en financiële administratie op orde). Indien de gemeente voorfinanciert, dan factureert zij deze kosten aan de initiatiefnemer als het haalbaarheidsonderzoek is afgerond. Een initiatiefnemer kan door naar de volgende fase als alle kosten van de haalbaarheidsfase zijn voldaan (betaling is binnen) aan de gemeente; dan vervalt de bankgarantie. Het haalbaarheidsonderzoek bevat in ieder geval een onderbouwing van de programmering (toetsing ladder voor duurzame verstedelijking en toetsing programma van het project ten opzichte van de behoefte en het bestaande aanbod) en een globale exploitatieplanberekening om de economische uitvoerbaarheid te toetsen.

Fase 3 Anterieure fase

In fase 3 staan de initiatiefnemer en de gemeente achter de haalbaarheid van het ruimtelijk initiatief. Samen willen zij de planologische maatregelen treffen om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken. De gemeente en de initiatiefnemer sluiten een anterieure overeenkomst. Naast de verplichtingen die zij naast elkaar hebben en de kwalitatieve eisen van het plan wordt in de anterieure overeenkomst de kostenverhaalsbijdrage vastgelegd.

De gemeente is verplicht om bij een aangewezen activiteit³ kosten te verhalen. Hierbij geldt dat de kosten proportioneel zijn in relatie tot het profijt van het ruimtelijk initiatief. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten⁴. De grondexploitatiekosten zijn de kosten die gebiedseigen zijn, zoals plankosten en de kosten die gemeente in het gebied maakt (aanpassingen openbare ruimte). Daarnaast zijn er gebiedsoverstijgende kosten: dit zijn de bovenwijkse voorzieningen. Naast het kostenverhaal heeft de gemeente de mogelijkheid om een financiële bijdrage⁵ te verhalen. Dit is bijdrage in de gemeentelijke investeringen ter verbetering van de fysieke leefomgeving (zoals infrastructuur, natuur, recreatie en verevening sociale woningbouw). De uitgangspunten van het kostenverhaal en financiële bijdrage is apart vastgelegd in de Memo Kostenverhaal.

In een anterieure overeenkomst kunnen partijen meer regelen dan met de kostenverhaalsregels of een posterieure overeenkomst. Zo kunnen partijen overeenkomen om de kosten van de grondexploitatie ruimer te ramen (en daarmee dus een hogere kostenverhaalsbijdrage af te spreken). Partijen zijn namelijk niet gebonden aan de kostensoorten van bijlage IV van het Omgevingsbesluit en de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit'. Daarnaast kunnen partijen het doorleggen van planschadekosten overeenkomen en meer inhoudelijke afspraken maken, bijvoorbeeld over woningcategorieën. In de anterieure overeenkomst ligt vast wanneer de initiatiefnemer het resterende deel van de kostenverhaalsbijdrage betaalt. Betaling vindt in beginsel plaats binnen een maand na ondertekening van de anterieure overeenkomst. De gemeente stuurt hiervoor een factuur. Bij uitzondering kan betaling in termijnen plaatsvinden, mits initiatiefnemer ge-

lijktijdig een bankgarantie overlegt ter hoogte van de resterende termijnen van de kostenverhaalsbijdrage. Het bepalen van de hoogte van de termijnen is maatwerk en voor ieder project anders. Als partijen geen anterieure overeenkomst sluiten en de gemeente wil toch de planologische procedure starten, dan is zij verplicht om kostenverhaalregels op te nemen in het Omgevingsplan of kostenverhaalsvoorschriften op te leggen bij een BOPA.

Fase 4 Uitvoering

In deze fase doorlopen we de planologische procedure en stelt de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol de planologische maatregel(en) vast. De initiatiefnemer vraagt een omgevingsvergunning aan en betaalt de gemeente leges. Daarnaast stuurt de gemeente op de afspraken die zijn vastgelegd in de anterieure overeenkomst. Dit betekent ook dat de gemeente goed het budget moet bewaken in relatie tot de inzet van capaciteit op het ruimtelijk initiatief en zij op tijd de facturen stuurt om de overeengekomen exploitatie- en financiële bijdragen betaald te krijgen.

Uitvalroute | Actief grondbeleid

De gemeente opereert als private partij op de grondmarkt; een commercieel bedrijf als onderdeel van een gemeente, een politieke organisatie. Bij actief grondbeleid is het essentieel om zowel op **project-** als **portefeuillenniveau overzicht** en **inzicht** te hebben om goed te kunnen sturen. Het is belangrijk om vanuit beide vertrekpunten te analyseren en te sturen; dus op projectniveau en vervolgens consolideren op portefeuillenniveau, maar ook vanuit de portefeuille om vervolgens af te dalen naar projecten. Dit is vooral van belang op het gebied van programmering. Daarbij kijkt de gemeente verder dan de eigen projecten door ook de projecten van marktpartijen mee te nemen. De gemeente analyseert en stuurt op gemeenteniveau door de programmering (het aanbod) van gemeentelijke projecten en particuliere initiatieven af te zetten tegen de behoefte. Hierdoor krijgt de gemeente inzicht hoe het aanbod zich verhoudt ten opzichte van de behoefte. Het is wenselijk om deze analyse zelfs breder uit te voeren, namelijk op regioniveau. Deze informatie gebruikt de gemeente om te sturen, haar afzetrisico te bepalen en voor de financieel-economische onderbouwing bij een bestemmingswijziging.

3 Artikel 8.13 Omgevingsbesluit

4 artikel 13.11 Omgevingswet en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Omgevingsbesluit

5 artikel 13.22 en 13.23 Omgevingswet

Het (administratieve) grondbedrijf stuurt op **kasstromen** en probeert uitgaven en inkomsten zoveel mogelijk te matchen om een badkuip aan voorinvesteringen te voorkomen; **cashflowsturing**. Dit betekent het inbouwen van **flexibiliteit** (programmering, fasering) en pas kosten maken als de gebruikers met hun wensen en commitment aan tafel zitten. De gemeente maakt realistische ramingen door zowel kosten als opbrengsten goed te onderbouwen en te faseren. Het is raadzaam advies in te winnen bij deskundigen, zoals makelaars, taxateurs en kostenadviseurs.

Het grondbedrijf maakt op zowel project- als portefeuilleniveau de risico's inzichtelijk. Dit betreft projectrisico's en conjuncturele risico's. De gemeente dekt deze risico's af door voor de projectrisico's een voorziening te treffen en te zorgen dat er voldoende weerstandsvermogen is om de conjuncturele risico's af te dekken. De gemeente maakt risico's niet alleen inzichtelijk, maar zorgt met **risicomanagement** voor beheersing van de risico's en treft de nodige beheersmaatregelen.

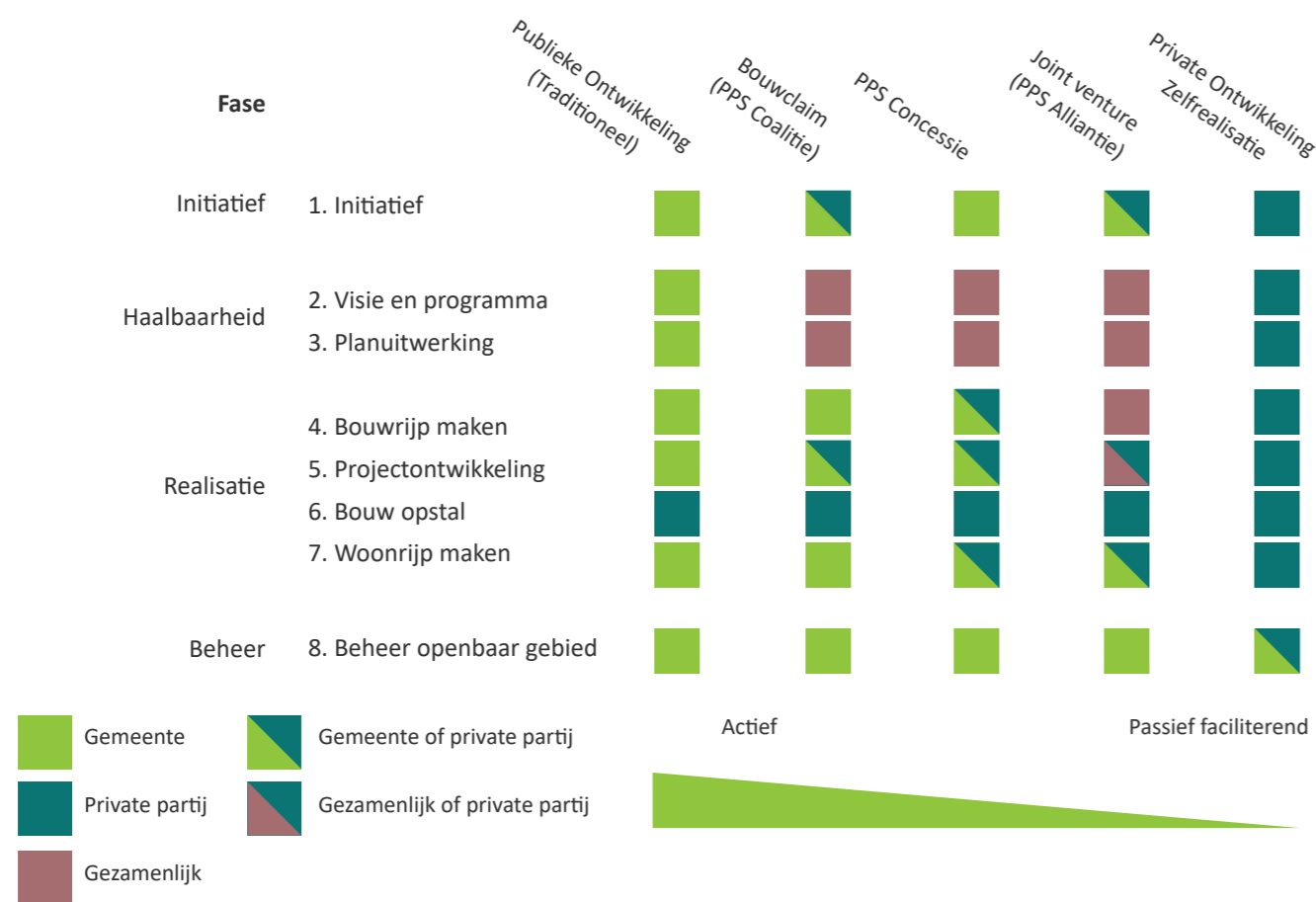
De gemeente verkoopt gronden binnen de kaders van het grondprijzenbeleid (zie hoofdstuk).

Sturen op impact

Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich. Het gaat om de impact die de gebiedsontwikkeling (vanuit de gemeente en markt gestuurd) heeft op de lange termijn. *Wat is het effect van de ruimtelijke ingreep op de toekomst van Utrechtse Heuvelrug en het imago? Hoe draagt een gebiedsontwikkeling bij aan de visie en de ambities (bijvoorbeeld de woonvisie) van de gemeente? Wat is het effect op de woningbouwvoorraad? Draagt een gebiedsontwikkeling bij aan een meer gedifferentieerd woonmilieu?* De effecten van gebiedsontwikkeling 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 kijkt echter verder en brengt op verschillende momenten (o.a. haalbaarheid: go/no go, uitvoering, afronding) in beeld wat de impact op de lange termijn is. Een positieve impact kan reden zijn om nu te investeren als gemeente. Bijvoorbeeld een fysieke ingreep, die eenmalig geld vraagt (een investering dus) en voor de lange termijn een positief effect heeft op de OZB, de werkgelegenheid, duurzaamheid en de vitaliteit. De impact kan voor een aantal facetten (uiteeraard met aannames) gekwantificeerd worden, terwijl andere aspecten alleen in kwalitatieve zin benoemd kunnen worden.

7. Samenwerken

Een ruimtelijk initiatief op basis van zelfrealisatie door een marktpartij past bij de voorkeur van de gemeente om een ruimtelijk initiatief met faciliterend grondbeleid te ondersteunen. Als de gemeente kiest voor actief grondbeleid als uitvalsroute, dan is sprake van een traditionele publieke ontwikkeling (gemeente voert de grondexploitatie). Dit zijn de gebruikelijke werkwijze van de gemeente bij een ruimtelijk initiatief. Bij een actief faciliterend en actief grondbeleid kan de gemeente ook kiezen voor een samenwerking met marktpartijen. Het college kiest voor een samenwerkingsvorm die 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 bereid is te lopen. Zie onderstaand schema voor de glijdende schaal van samenwerkingsverbanden.



Figuur Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling
(Bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

Het belangrijkste onderscheidende kenmerk van de samenwerking in de verschillende vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente risicodragend is en in samenwerking met een marktpartij overgaat tot het voeren van de grondexploitatie. Het college kan een samenwerking met een marktpartij aangaan, als:

- zowel de private partij als de gemeente in het plangebied grondeigendom hebben;
- de (beschikbaarheid van) specifieke deskundigheid van een van beide of beide partijen nodig is om het ruimtelijk initiatief tot stand te brengen;
- partijen noodzaak zien om de risico's te verdelen, waarbij afspraken worden gemaakt over de verdeling van risico's en het maximale risico dat partijen willen en kunnen dragen;
- de gemeente van het begin tot het eind van het project de regie over de kwaliteit van de ontwikkeling wenst te voeren, of;
- het ruimtelijk initiatief groot van omvang is en een lange ontwikkeltijd kent.

In voorkomende gevallen kan ook de situatie optreden dat een marktpartij beschikt over grondposities. Op basis van haar faciliterend grondbeleid werkt de gemeente mee aan het plan dat op deze grondposities is bedacht. Dit plan moet wel passen binnen de ambities en de kaders die de gemeente stelt aan de ontwikkeling. Vanzelfsprekend zal de marktpartij moeten voldoen aan het kostenverhaal.



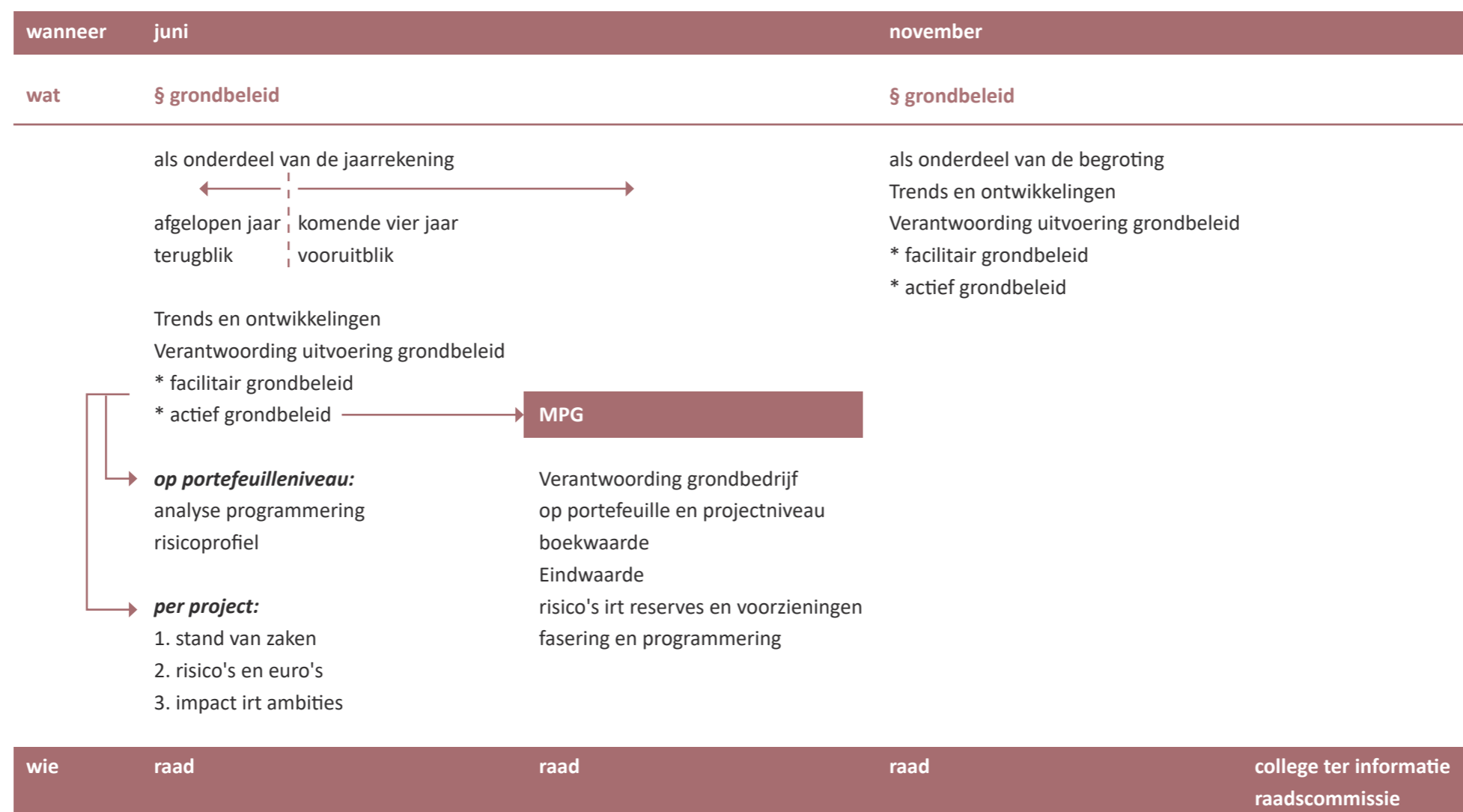
8. Verantwoording

In het duale stelsel heeft de raad de kaderstellende en controlerende rol. Het college van burgemeester en wethouders zorgt voor de uitvoering en doet dit binnen de kaders van de raad.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid. De verantwoording is een onderdeel van de jaarlijkse P&C-cyclus. Het college informeert de raad op twee momenten per jaar over de uitvoering van het grondbeleid, namelijk met de paragraaf grondbeleid als onderdeel van de begroting en van de jaarrekening. Dit is conform de BBV-regels (verslagleggingsregels). In de paragraaf grondbeleid legt het college verantwoording af over de uitvoering van het grondbeleid en dit behelst beide routes, dus zowel het facilitaire als actieve grondbeleid. In Utrechtse Heuvelrug is juist

de verantwoording van het facilitaire grondbeleid van beleid van belang: welke keuze en initiatief heeft de gemeente hierin genomen, welke kosten worden niet gedekt uit de anterieure overeenkomst en hoe staan deze ontwikkelingen in perspectief tot de raming, behoefte en afnamecapaciteit? Dit betekent concreet dat in de paragraaf grondbeleid een overzicht komt van alle marktinitiatieven en op welke wijze de gemeente initiatieven heeft ondersteund (het actief faciliterend en faciliterend grondbeleid). Het college verantwoordt hiermee voor welke initiatieven zij het verkregen budget heeft aangewend.

In het voorjaar rapporteert het college de geactualiseerde versie van het meerjarenperspectief grondbedrijf (MPG) aan de raad. Dit gebeurt gelijktijdig met de programmarekening. Het betreft een uitgebreide rapportage. Onderstaande figuur laat de verantwoordingscyclus zien.



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

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid	Uitvoering 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	
Grondexploitatie	Openen en vaststellen nieuwe grondexploitatie Herzien en afsluiten van grondexploitatie.	Uitvoeren grondexploitatie en afronden afgesloten grondexploitatie
Voorkeursrecht	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorlopig vestigen van een voorkeursrecht
Onteigenen	Nemen van een onteigeningsbeschikking	
Gronduitgifte		Vaststellen van uitvoeringskaders gronduitgifte, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders), vaststellen algemene verkoopvoorwaarden
(Grond)prijzen	Vaststellen kaders (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	
Kostenverhaal	Memo kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten intentie-, anterieure en posterieure overeenkomsten en in rekening brengen kostenverhaalbijdragen binnen kaders omgevingsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen en nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

9. Flankerend beleid: Grondprijsbeleid

Residuele grondwaardeberekening

Denkwijze van deze methode is dat de waarde van het eindproduct, dus het vastgoedobject (grond en opstal(len)), de waarde van de grond bepaalt.

Marktwaarde	[B.T.W. Winst en risico Bijkomende kosten Bouwkosten Grondwaarde]	Stichtingskosten (exclusief grond en B.T.W.)
↓				
Grondwaarde =	=	Marktwaarde onroerend goed		
		B.T.W.		-/-
		Bouwkosten		-/-
		Bijkomende kosten (honoraria, heffingen, leges, interest)		-/-
		Winst en risicovergoeding		-/-

Marktwaarde

De marktwaarde is de verkoopprijs of de beleggingswaarde. Voor koopobjecten, bijvoorbeeld koopwoningen is de marktwaarde over het algemeen de vrij-op-naam-prijs (V.O.N.).

Voor huurobjecten, bijvoorbeeld huurwoningen, is de marktwaarde de beleggingswaarde. De beleggingswaarde bereken je door de markthuur te delen door het bruto aanvangsrendement (B.A.R.).

Stichtingskosten

Voor een goede benadering van de residuele waarde bereken je stichtingskosten per individueel object. Dit is een arbeidsintensieve werkwijze. Het is ook mogelijk om met normeringen te werken per gebruiksfunctie en/of per gebied.

Het is noodzakelijk om de uitgangspunten (programmering, programma van eisen, kwaliteitsniveau, risicoverdeling) goed af te stemmen om een residuele berekening te kunnen maken.

Comparatieve of referentiemethode

Deze methode bepaalt de grondprijs door de prijs te baseren op vergelijkbare transacties, bijvoorbeeld transacties in het verleden of van andere (omliggende) gemeenten. Het is van belang om zorgvuldig te analyseren wat overeenkomsten en verschillen zijn tussen het waarderingsobject en de referentieobjecten. Onderstaande factoren spelen een rol bij het bepalen van de grondprijs bij deze methode: bestemming, ligging en imago, ontsluiting, voorzieningen, relatie naar de omgeving en andere bestemmingen, kavelgrootte en beschikbaarheid van alternatieve vergelijkbare locaties in de regio.

KOERS GRONDPRIJZEN ZIJN MARKTCONFORM MET VOORKEUR VOOR EEN RESIDUELE WAARDEBEPALING.

De gemeentelijke grondprijzen zijn **marktconform**. Er bestaan meerdere rekenmethoden om te komen tot een marktconforme grondprijs.

De **residuele grondwaardeberekening** vormt de basis voor de vaststelling van een marktconforme grondprijs. Vaak gebruikt een taxateur ook de **comparatieve methode** om de uitkomst van de residuele methode te controleren. De marktconforme grondprijs is afgestemd op het toekomstig gebruik en het verdienmodel dat daarbij hoort. De gemeente laat de grondwaarde altijd vooraf **taxeren** door een onafhankelijke (externe) taxateur.

Marktconforme grondprijzen gelden voor de volgende categorieën (niet limitatief):

- **Woningbouw**
Alle type woningbouw, dus ook voor projectmatige bouw, particuliere kavels, woonzorgcombinaties en sociale huur.
- **Commercieel vastgoed**
Onder andere bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel (commerciële leisure), commerciële maatschappelijke functies.

De gemeente geeft de voorkeur aan verkoop van gronden. Indien de (toekomstige) gebruiker niet wil of kan kopen dan kan de gemeente de grond ook verhuren. Ook voor verhuur geldt een marktconform tarief.

De gemeente maakt een **uitzondering** voor niet commerciële maatschappelijke functies en niet-commerciële leisure. Hiervoor hanteert de gemeente een m²-prijs die de kostprijs benadert en gebruikt zij de comparatieve methode om te komen tot een grondprijs.

Functie	Principe	Voorkeur berekeningsmethode
Woningbouw alle typen (projectmatige bouw, particuliere kavels, woonzorgcombinaties en sociale huur)	Marktconform	Residuele berekening
Snippergroen	Marktconform	Comparatieve methode
Commercieel vastgoed waaronder bedrijvigheid, kantoor, horeca en hotel commerciële maatschappelijke en leisure functies.	Marktconform	Residuele berekening
Niet commerciële maatschappelijke functies en leisure	Kostprijs benaderend	Kostprijs grond berekenen Comparatieve methode

Indien de gemeente de grond niet verkoopt (alle categorieën) maar verhuurt dan rekent zij als jaarhuurprijs 5% van de grondwaarde.

