



Nota grondbeleid Zeist

2026

Colofon

Opdrachtgever



Gemeente **Zeist**

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 Zeist, tenzij dit ten dienste staat voor ruimtelijke plannen, de omgevingsvisie e.d. ten behoeve van de gemeente Zeist.

Inhoudsopgave

Afwegingskader	4
Inleiding: Waarom heeft Zeist een nieuw grondbeleid nodig?	5
Leeswijzer	5
Deel I Beleidskader:	5
Principes van het grondbeleid	5
1. Doelstelling van het grondbeleid	7
2. Vertrekpunt van het grondbeleid	9
3. Rollen van het grondbeleid	11
A. Actief grondbeleid	11
B. Regisserend grondbeleid	11
C. Faciliterend grondbeleid	11
D. Niet meewerken	11
E. Samenspel van rollen	11
4. Toepassing van het grondbeleid: het afwegingskader	13
A. Sturen op tijd en gemeentelijke inzet	14
B. Sturing en regie	15
C. Samenwerken	15
D. Financiële haalbaarheid en risico's	15
E. Grondpositie	15
Uitkomst van stap 2	15
5. Inzet van instrumenten voor het grondbeleid	17
A. Specifieke Instrumenten actief grondbeleid	17
B. Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid	17
C. Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid	17
D. Publiek- en privaatrechtelijke instrumenten	17
E. Het ontwikkelkompas en de ontwikkelstrategie	18
Essentie	19

6. Samenwerken	21
A. Vormen van samenwerking	21
B. Samenwerking per rol	22
C. Principes bij samenwerking	22
Essentie	22
7. Financieel kader	23
Actief grondbeleid	23
Risicomanagement	24
8. Rolverdeling en verantwoording	25
Deel II: Verdieping instrumenten	27
A. Grondaankopen	27
Planmatige verwerving	27
Strategische aankopen	27
Waardering van de grondaankopen op de balans	29
B. Voorkeursrecht	30
Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?	30
Vestigen van voorkeursrecht	30
Aanbieding grondeigenaar	30
Prijzvaststelling	31
Haalbaarheid: ontwikkelmogelijkheden en businesscase	31
Gemeente koopt niet aan	31
C. Onteigening	31
D. Gronduitgifte	32
Uitgangspunt: openbare selectieprocedure	32
Uitzondering: één-op-één uitgifte	32
E. Vestigen van zakelijk rechten	33
F. Grond- en uitgifteprijzen	33
G. Sturing met planologische instrumenten	33
Anterieure overeenkomst	34
H. Sturen met mensen	36
Bijlage I Toelichting samenwerkingsvormen	37
Bouwclaimmodel	37
Concessiemodel	37
Joint venture	37

Afwegingskader

STAP
1

Vertrekpunt

Uitgangspositie gemeente	Initiatief nemen	Initiatief laten uitvoeren	Niet meewerken
Ruimtelijke wenselijk	Ja	Ja	Nee
Maatschappelijke meerwaarde	Ja	Ja/nee	Nee
Noodzaak en urgentie	Ja	Nee	Nee
Basishouding in stap 2	Actief	Faciliterend; actief of passief	Geen vervolg geven aan het initiatief

STAP
2

Afweging keuze grondbeleid

Thema's	Faciliterend	Regisserend	Actief
gaan marktpartijen het plan realiseren binnen het tijdsbestek?	De gemeente schat in dat marktpartijen het plan tot realisatie gaan brengen. Binnen welke termijn is niet van belang voor de gemeente. De gemeente is niet bereid om concessie in haar ambities te doen.	De marktpartijen brengt het plan tot realisatie De gemeente wil meewerken in de uitvoering om te zorgen dat het plan het gewenste kwaliteitsniveau heeft en binnen het tijdsbestek wordt gerealiseerd	Er is sprake van marktfalen. Of de gemeente wil zekerheid dat haar ambities of functies met maatschappelijke impact worden verwezenlijkt en laat dit niet aan de markt over.
welke regie gaan we nemen?	De gemeente laat de regie bij de marktpartij. De gemeente neemt een toetsende rol en stelt enkel kaders	De gemeente wil actieve regie en sturing hebben op de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief, maar laat de uitwerkingen en risico over aan de markt.	De gemeente wil regie via eigendom om de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief te bepalen
is samenwerken noodzakelijk?	De gemeente beperkt zich tot de publiekrechtelijke samenwerking vanuit een toetsende rol en laat verdere invulling aan de markt over.	De gemeente gaat een samenwerkingsovereenkomst aan met marktpartijen en is bereid in de samenwerking concessies te doen op haar ambities en uitgangspunten.	De gemeente wil zoveel mogelijk controle over de kwalitatieve kaders en vertaalt die in de uitgiftevoorwaarden voor de bouwrijpe grond.
zijn we bereid om te investeren?	De gemeente wil zo min mogelijk financieel risico nemen en is niet bereid om te investeren.	De gemeente is bereid om tijd en middelen te investeren en is bereid risico te lopen. De grootste risico's blijven bij de marktpartij.	De gemeente is bereid om te (voor)investeren en risico te lopen om het maatschappelijk en financieel rendement te optimaliseren. Een positief resultaat is niet noodzakelijk het uitgangspunt.
willen we (strategische) gronden inzetten of innemen?	De gemeente heeft voor het ruimtelijk initiatief geen gronden of zet deze hiervoor niet in.	De gemeente is bereid om (strategische) grondposities in te brengen of grondbeleidinstrumenten in te zetten om het initiatief door de marktpartij te verwezenlijken.	De gemeente is eigenaar van de grond of is bereid om de gronden strategisch of planmatig te verwerven.

STAP
3

Bepalen instrumenten

	Actief grondbeleid	Regisserend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Privaatrechtelijk	(strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(intentie-en) anterieure overeenkomst	(intentie-en) anterieure overeenkomst
Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, sturen op functie	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, sturen op functie	Sturen op functie

Inleiding: Waarom heeft Zeist een nieuw grondbeleid nodig?

Zeist staat voor grote ruimtelijke opgaven: voldoende woningen, versterking van de economie, behoud van natuur en landschap en verbetering van de leefomgeving. Grondbeleid is geen doel op zich, maar een middel om deze ambities te realiseren.

De vorige nota Grondbeleid stamt uit 2008 en past duidelijk bij een andere tijd. Sommige opgaven zijn nog steeds hetzelfde, maar de wereld om ons heen is veranderd. We staan nu voor grotere uitdagingen, zoals stikstof, energie en het realiseren van betaalbare woningen. Ook is inmiddels de Omgevingswet ingevoerd, waardoor het wettelijke kader op onderdelen anders is geworden.

Om ons grondbeleid effectief in te kunnen zetten, leggen we in deze nieuwe nota vast hoe wij in Zeist werken. Grondbeleid is dynamisch en kan per initiatief of situatie verschillen. Daarom beschrijven we hoe wij onze afweging maken. Zo is voor de gemeenteraad, het college en de organisatie helder welke belangen een rol spelen, welke keuzes we maken en hoe we dit vertalen naar de uitvoering.

Op deze manier leggen we vast hoe we werken en handelen als gemeente. Soms sluit dat naadloos aan op wat we al gewend zijn, en soms is het prettig dat alles overzichtelijk bij elkaar staat.

Met deze nota leggen we vast *hoe we als gemeente met grond omgaan* en welke rol wij daarbij kiezen: soms nemen we het initiatief zelf, soms werken we samen met marktpartijen, en soms laten we het initiatief bij de markt. Zo houden we grip, zonder onnodige risico's te nemen.

Leeswijzer

De nota bestaat uit twee delen:

- **Deel I – Beleidskader:** het bestuurlijke kompas. Hierin staat welke keuzes de gemeente maakt, wanneer zij actief of faciliterend optreedt en welke instrumenten daarbij horen. Dit deel is richtinggevend voor raad en college.
- **Deel II – Toelichting:** de praktische uitwerking. Hierin wordt uitgelegd hoe de instrumenten werken en hoe de gemeente die inzet in de praktijk. Dit deel is bedoeld voor uitvoerders en samenwerkingspartners.

De rode draad is het *afwegingskader* waarmee we per initiatief bepalen welke rol we innemen en hoe we instrumenten inzetten.

Deel I Beleidskader: Principes van het grondbeleid

De nota grondbeleid van Zeist bestaat uit acht principes. Deze acht principes zijn de dragers van het nieuwe grondbeleid. De principes zijn bepalend voor inhoud en opbouw van de nota. De acht principes zijn:

1. Grondbeleid als middel

Grondbeleid is geen doel op zich, maar een instrument om gemeentelijke ambities en maatschappelijke meerwaarde te realiseren, zoals verwoord in de Omgevingsvisie en sectorale beleidsstukken.

2. Dynamisch karakter

We kiezen niet één vaste rol, maar we bepalen per initiatief of actief, regisserend of faciliterend grondbeleid het beste past.

3. Rollen van het grondbeleid

De drie rollen (actief, regisserend en faciliterend) geven richting aan de mate van regie, risico en samenwerking die we bereid zijn te nemen.

4. Afwegingskader

Bij elk initiatief wordt met een vast afwegingskader beoordeeld welke rol passend is. Dit kader weegt onder meer maatschappelijke meerwaarde, urgentie, financiële haalbaarheid, risico's, grondpositie en capaciteit.

5. Instrumenten per rol

Elke rol kent zijn eigen instrumenten. Denk aan verwerving, voorkeursrecht en onteigening bij actief beleid, of samenwerkingsovereenkomsten en anterieure contracten bij faciliterend beleid.

6. Samenwerking met marktpartijen

Samenwerking wordt gezocht waar dit noodzakelijk is om kennis, capaciteit of investeringen te bundelen. We kiezen de samenwerkingsvorm die past bij het initiatief en het publieke belang.

7. Financiële discipline

We hanteren de BBV-regels, borgen transparantie richting de raad en de samenleving, en we beheersen risico's via monitoring en reserves.

8. Bestuurlijke sturing

De raad stelt de kaders, het college voert uit. Deze rolverdeling versterkt democratische legitimiteit én bestuurlijke slagkracht.

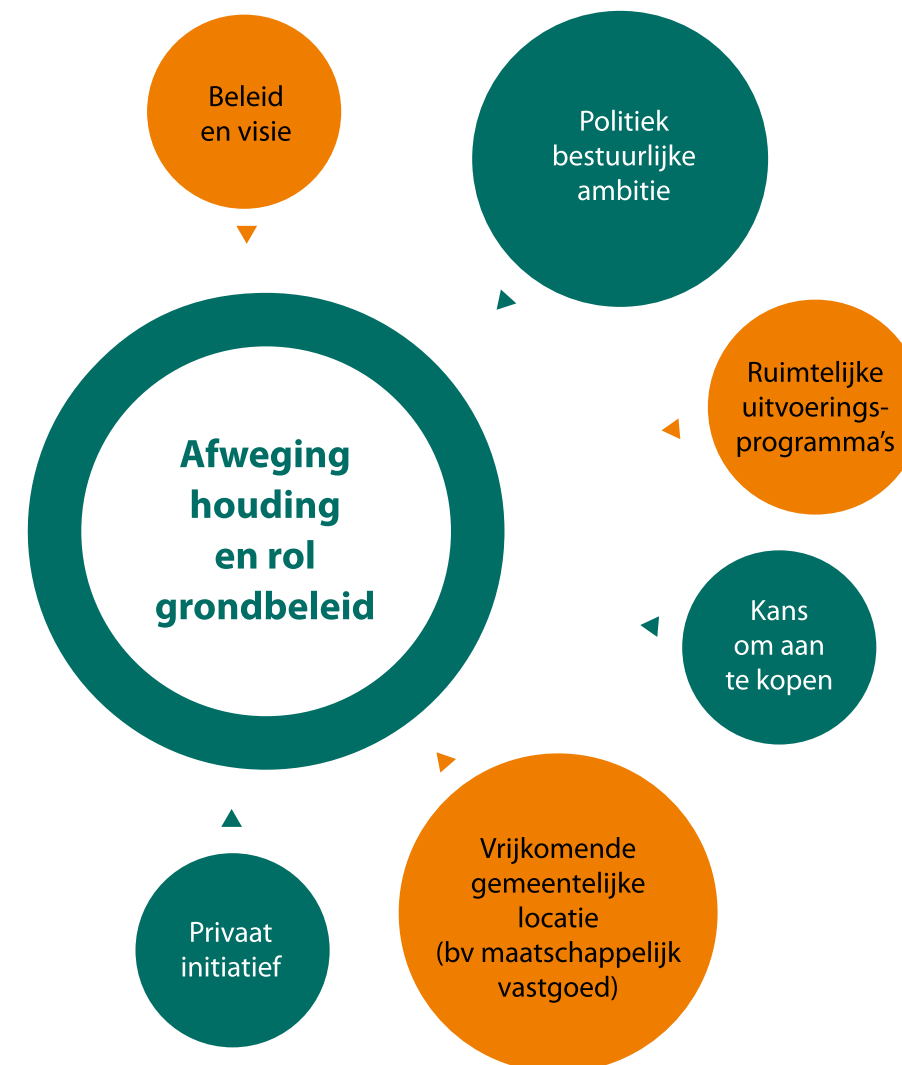


1. Doelstelling van het grondbeleid

Ons grondbeleid is een middel om de ambities uit de Zeister Omgevingsvisie en andere beleidsstukken te verwezenlijken. Het geeft richting aan de inzet van de schaarse ruimte: waar bouwen we, hoe versterken we de leefomgeving, en hoe borgen we natuur en economische ontwikkeling? De aanleiding voor het toepassen van het grondbeleid kan divers zijn (zie figuur 1).

De kern is dat elk initiatief wordt beoordeeld op de maatschappelijke meerwaarde: draagt het bij aan een gezonde, duurzame en toekomstbestendige leefomgeving voor inwoners? Daarbij maken we steeds een bewuste afweging of we zelf initiatief nemen, of dat we samenwerken of faciliteren.

Zo vormt het grondbeleid een kompas waarmee bestuur en organisatie keuzes kunnen maken, risico's kunnen beheersen en tegelijkertijd kansen benutten die bijdragen aan de toekomst van Zeist.



Figuur 1 Aanleiding afweging grondpolitiek



2. Vertrekpunt van het grondbeleid

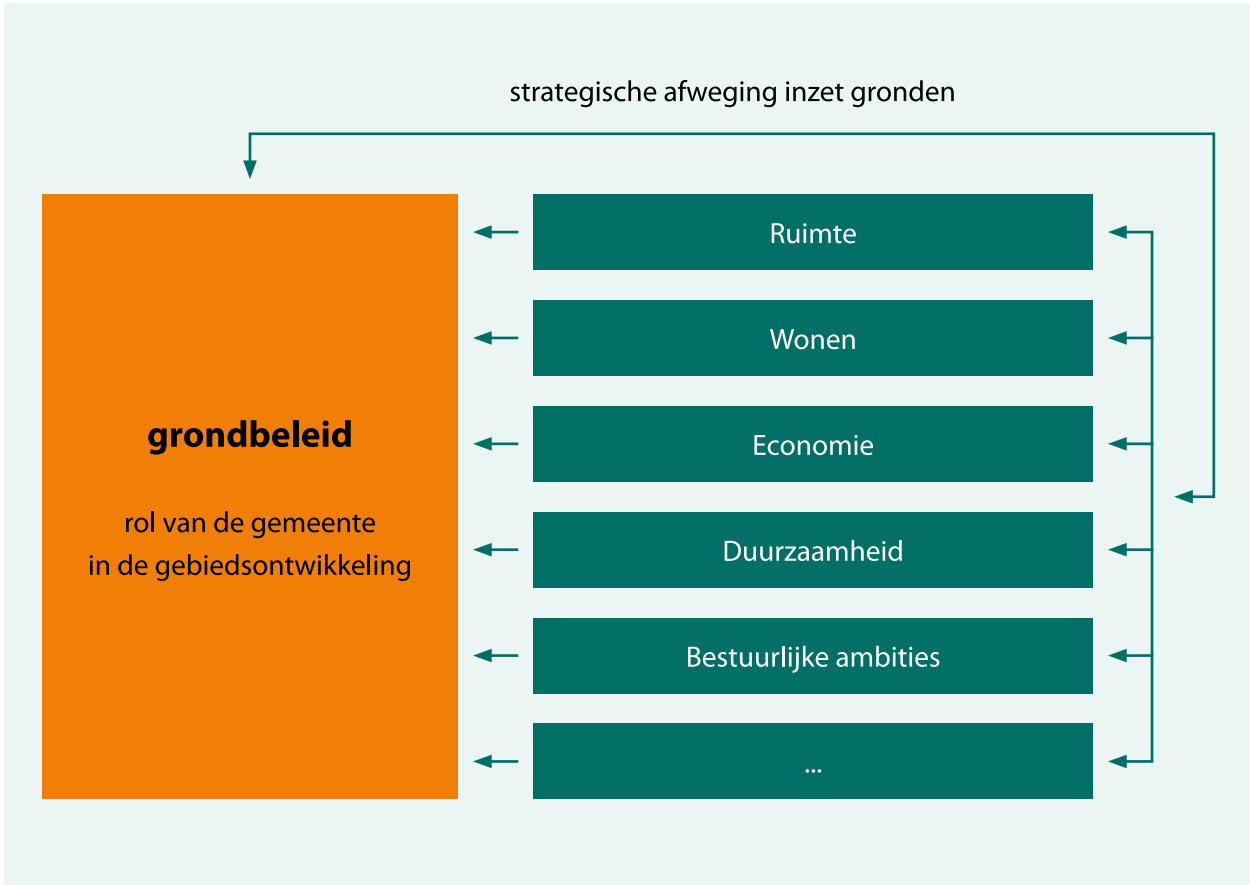
Grondbeleid is geen zelfstandig beleid, maar een instrument om andere beleidsdoelen mogelijk te maken (zie figuur 2). Het ondersteunt de uitvoering van de *Zeister Omgevingsvisie*, de woonvisie, het mobiliteitsbeleid, de duurzaamheidsagenda en andere bestuurlijke ambities.

De vraag wanneer grondbeleid aan de orde is, kan vanuit twee richtingen ontstaan:

- **Bestuurlijke ambitie:** bijvoorbeeld de wens om meer betaalbare woningen te realiseren, de leefomgeving te verduurzamen of de economische vitaliteit te versterken.
- **Extern initiatief:** een plan van een marktpartij of maatschappelijke organisatie dat om onze medewerking vraagt.

In beide gevallen moeten we kiezen welke rol we innemen. Die keuze wordt niet vooraf vastgezet in één model. Het maken van deze keuze gebeurt dynamisch: per situatie bepalen we of we actief optreden, actief faciliteren of faciliteren. Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat we kunnen inspelen op veranderende omstandigheden, zonder onszelf te binden aan één standaardaanpak.

Het vertrekpunt van het grondbeleid is dus altijd: *wanneer en op welke wijze is gemeentelijke rolneming nodig om ambities te verwezenlijken of initiatieven mogelijk te maken?* De verdere afweging van wenselijkheid, maatschappelijke meerwaarde en urgentie volgt in het afwegingskader (hoofdstuk 4).



Figuur 2 Relatie grondbeleid met gemeentelijk(e) beleid, visie en ambities

Welke afweging we uiteindelijk maken in onze keuze in het grondbeleid, doen we op basis van het afwegingskader grondbeleid.



3. Rollen van het grondbeleid

Per initiatief nemen we een van de drie rollen in. Deze rollen samen vormen de basis van het dynamisch grondbeleid.

	Actieve houding	Passieve houding	Niet meewerken
	Actief grondbeleid	Actief faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Kenmerken	- Regie en sturing - Noodzaak en urgentie - Grondeigendom of bereidheid om aan te kopen - Grondexploitatie - Hoger risico-profiel	- Gedeelde regie en 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 in grondbeleid

A. Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid nemen we zelf het initiatief: beide gevallen moeten we kiezen welke rol we innemen. Die keuze wordt niet vooraf vastgezet in één model. Het maken van deze keuze gebeurt dynamisch: per situatie bepalen we of we actief optreden, actief faciliteren of faciliteren. Deze flexibiliteit zorgt ervoor dat we kunnen inspelen op veranderende omstandigheden, zonder onszelf te binden aan één standaardaanpak. we kopen grond aan en de voeren de grondexploitatie. Deze rol wordt gekozen als het initiatief hoge urgentie heeft, grote maatschappelijke meerwaarde oplevert en directe regie nodig is. Actief optreden sluit samenwerking met marktpartijen niet uit, maar we behouden de regie.

B. Regisserend grondbeleid

De exploitatie ligt bij de markt, maar we kiezen een actieve houding. We stellen kaders, maken capaciteit vrij en we kunnen instrumenten inzetten om de ontwikkeling binnen de gewenste kaders en termijnen te realiseren. Deze rol past wanneer het initiatief maatschappelijke meerwaarde heeft, maar we het financiële risico niet volledig zelf hoeven of willen dragen. De markt doet haar werk en het initiatief kan door uitvoering van derde worden gerealiseerd binnen de kaders die we als gemeente stellen.

C. Faciliterend grondbeleid

In deze rol laten het initiatief volledig bij de markt. We toetsen uitsluitend aan publiekrechtelijke kaders en borgen afspraken via een anterieure overeenkomst, de regie en het initiatief laten we bij de markt. In de regel past deze rol bij initiatieven met beperkte meerwaarde of lagere prioriteit voor ons als gemeente. Het maakt voor ons niet uit wanneer het initiatief wordt gerealiseerd.

D. Niet meewerken

Als een initiatief niet voldoet aan de beleidskaders verlenen we geen medewerking.

E. Samenspel van rollen

De drie rollen vormen samen een glijdende schaal van maximale regie tot minimale betrokkenheid. Afhankelijk van de maatschappelijke waarde, urgentie en risico's kan de rol in de tijd veranderen.

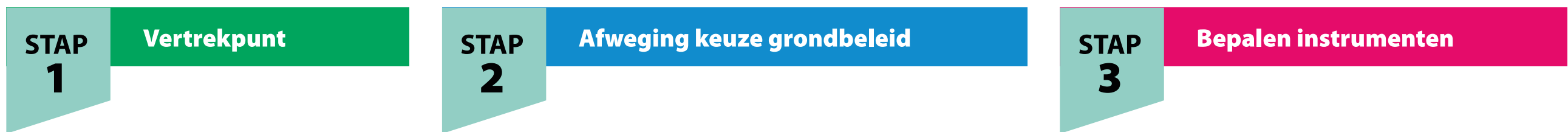


4. Toepassing van het grondbeleid: het afwegingskader

STAP 1	Vertrekpunt			
	Uitgangspositie gemeente	Initiatief nemen	Initiatief laten uitvoeren	Niet meewerken
	Ruimtelijke wenselijk	Ja	Ja	Nee
	Maatschappelijke meerwaarde	Ja	Ja/nee	Nee
	Noodzaak en urgentie	Ja	Nee	Nee
	Basishouding in stap 2	Actief	Faciliterend; actief of passief	Geen vervolg geven aan het initiatief

STAP 2	Afweging keuze grondbeleid			
	Thema's	Faciliterend	Regisserend	Actief
	gaan marktpartijen het plan realiseren binnen het tijdsbestek?	De gemeente schat in dat marktpartijen het plan tot realisatie gaan brengen. Binnen welke termijn is niet van belang voor de gemeente. De gemeente is niet bereid om concessie in haar ambities te doen.	De marktpartijen brengt het plan tot realisatie De gemeente wil meewerken in de uitvoering om te zorgen dat het plan het gewenste kwaliteitsniveau heeft en binnen het tijdsbestek wordt gerealiseerd	Er is sprake van marktfalen. Of de gemeente wil zekerheid dat haar ambities of functies met maatschappelijke impact worden verwezenlijkt en laat dit niet aan de markt over.
	welke regie gaan we nemen?	De gemeente laat de regie bij de marktpartij. De gemeente neemt een toetsende rol en stelt enkel kaders	De gemeente wil actieve regie en sturing hebben op de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief, maar laat de uitwerkingen en risico over aan de markt.	De gemeente wil regie via eigendom om de kwalitatieve inhoud en ontwikkeltijd van het ruimtelijk initiatief te bepalen
	is samenwerken noodzakelijk?	De gemeente beperkt zich tot de publiekrechtelijke samenwerking vanuit een toetsende rol en laat verdere invulling aan de markt over.	De gemeente gaat een samenwerkingsovereenkomst aan met marktpartijen en is bereid in de samenwerking concessies te doen op haar ambities en uitgangspunten.	De gemeente wil zoveel mogelijk controle over de kwalitatieve kaders en vertaalt die in de uitgiftevoorwaarden voor de bouwrijpe grond.
	zijn we bereid om te investeren?	De gemeente wil zo min mogelijk financieel risico nemen en is niet bereid om te investeren.	De gemeente is bereid om tijd en middelen te investeren en is bereid risico te lopen. De grootste risico's blijven bij de marktpartij.	De gemeente is bereid om te (voor)investeren en risico te lopen om het maatschappelijk en financieel rendement te optimaliseren. Een positief resultaat is niet noodzakelijk het uitgangspunt.
	willen we (strategische) gronden inzetten of innemen?	De gemeente heeft voor het ruimtelijk initiatief geen gronden of zet deze hiervoor niet in.	De gemeente is bereid om (strategische) grondposities in te brengen of grondbeleidinstrumenten in te zetten om het initiatief door de marktpartij te verwezenlijken.	De gemeente is eigenaar van de grond of is bereid om de gronden strategisch of planmatig te verwerven.

STAP 3	Bepalen instrumenten			
		Actief grondbeleid	Regisserend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
	Privaatrechtelijk	(strategische) verwervingen, voeren grondexploitatie, gronduitgifte	(intentie-en) anterieure overeenkomst	(intentie-en) anterieure overeenkomst
	Publiekrechtelijk	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, sturen op functie	Voorkeursrecht, onteigening, voorbereidingsbesluit, publiekrechtelijk kostenverhaal, sturen op functie	Sturen op functie



Het afwegingskader is het hart van het dynamisch grondbeleid. Het biedt een gestructureerde en transparante methode om per initiatief te bepalen welke rol we als gemeente innemen.

Stap 1 – Vertrekpunt

Voordat we een rol kiezen, wordt gekeken of een initiatief voldoende aansluit bij de ambities van Zeist. Daarbij staan drie vragen centraal:

- Is het initiatief ruimtelijk wenselijk?*
Aan de omgevingstafel wordt beoordeeld of een initiatief past binnen de ruimtelijke kaders en of het goed kan worden ingepast. Daarbij gelden de criteria van ETFAL: effecten op milieu, gezondheid, veiligheid, bereikbaarheid, water, bodem en geluid, én de aansluiting op de Zeister Omgevingsvisie en het omgevingsplan.
- Levert het initiatief maatschappelijke meerwaarde op?*
Eerst wordt getoetst of het initiatief actief bijdraagt aan het coalitieakkoord en onze uitvoeringsprogramma's en beleidsdoelen. Daarna wordt gekeken naar concrete invulling, zoals betaalbaar wonen, duurzaamheid, leefbaarheid, economie en natuurkwaliteit.
- Is uitvoering noodzakelijk en urgent?*
We bepalen of tijdige realisatie essentieel is, bijvoorbeeld voor woningbouwproductie, gebiedsopgaven of het benutten van subsidies en koppelkansen.

Standpunten na stap 1

- Niet meewerken** – het initiatief voldoet niet of levert te weinig meerwaarde; we stoppen de inzet.
- Initiatief laten uitvoeren** – het initiatief sluit voldoende aan bij de ambities; in stap 2 wordt bepaald welke rol en instrumenten we inzetten.
- Zelf initiatief nemen** – het initiatief heeft grote meerwaarde en urgentie; we kiezen voor een actieve rol. Dit werken we uit in stap 2.

Uitgangspositie gemeente	Initiatief nemen	Initiatief laten uitvoeren	Niet meewerken
Ruimtelijke wenselijk	Ja	Ja	Nee
Maatschappelijke meerwaarde	Ja	Ja/nee	Nee
Noodzaak en urgentie	Ja	Nee	Nee

Figuur 4 bepalen van het vertrekpunt van de grondpolitiek

Stap 2 – Keuze van rol

In stap 2 worden de standpunten uit stap 1 vertaald naar een concrete rol.

- Bij *initiatief laten uitvoeren* bepalen we of we een faciliterende rol (alleen toetsen en kostenverhaal) of een regisserend rol (actieve medewerking en instrumenten inzetten) kiezen.
- Bij *zelf initiatief nemen* toetsen we of actief grondbeleid haalbaar is (met verwerving en eigen exploitatie), of dat omstandigheden vragen om terug te schakelen naar een regisserend rol.

We toetsen het door ons ingenomen standpunt aan de hand van vijf stellingen:

A. Sturen op tijd en gemeentelijke inzet

We maken een afweging of we vertrouwen hebben of de markt een ruimtelijk initiatief zelf realiseert of dat hiervoor gemeentelijke capaciteit nodig is om het binnen de tijdstermijnen en urgentie te laten slagen.

Dit bepaalt of we een actieve rol in het initiatief krijgen of dat we uitsluitend toetsend aan de beleidskaders, wet- en regelgeving meewerken. Als we denken dat de markt het initiatief niet oppakt binnen onze urgentie, kiezen we voor actief grondbeleid.

B. Sturing en regie

Hoeveel sturing en regie we bij een ruimtelijk initiatief wensen 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. Willen we absolute regie houden om een ruimtelijk initiatief tot stand te brengen? Of hebben we vertrouwen in een marktpartij die het ruimtelijk initiatief realiseert binnen voor ons aanvaardbare concessies op de ambities en beleidsopgaven? Willen we regie houden via eigendom van gronden (actief grondbeleid) of is dat onnodig omdat een marktpartij met zijn grondposities hetzelfde zou kunnen bereiken?

C. Samenwerken

Willen we een vorm van samenwerking met een marktpartij aangaan? Dan kunnen we kiezen om dit vanuit een gemeentelijke grondexploitatie te doen of laten we de markt het voortouw nemen? Betekent samenwerken een meerwaarde voor de realisatie van het ruimtelijk initiatief? Wat levert een samenwerking ons op? Zorgt de samenwerking voor het beheersen van de (financiële) risico's? En houden we nog voldoende mate van regie op de ontwikkeling?

D. Financiële haalbaarheid en risico's

Waar ligt voor ons de grens om een ruimtelijk initiatief financieel haalbaar te laten zijn en hoe wegen we dit af ten opzichte van de maatschappelijke meerwaarde die het ruimtelijk initiatief oplevert? Zijn we bereid om gemeentelijke middelen in te zetten of laten we de markt investeren? We wegen af of we onze schaarse middelen ter beschikking stellen aan een ruimtelijk initiatief als blijkt dat het initiatief met onze ambities niet rendabel is. De inzet van middelen is dan een investering in de verbetering van de leefbaarheid van de gemeente. Zijn we bereid en hebben we de mogelijkheden om gemeentelijke middelen hiervoor in te zetten?

Welke risico's zijn we bereid te lopen en welke laten we bij marktpartijen? Dit vanuit het perspectief van financieel, bestuurlijk en maatschappelijk risico. We wegen deze af tegen de maatschappelijke en/of financiële meerwaarde dat het risico ons 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 we hierbij lopen en of dit risico aanvaardbaar en beheersbaar is.

E. Grondpositie

Beschikken we zelf over de benodigde gronden voor de ontwikkeling? Of is het noodzakelijk om deze gronden aan te kopen, al dan niet door middel van strategische aankopen? Als een marktpartij al een positie heeft ingenomen, wensen wij dan alsnog eigenaar te worden? Of kunnen we met deze marktpartij afspraken maken over hoe zij het ruimtelijk initiatief oppakt binnen de gemeentelijke kaders?

Uitkomst van stap 2

- **Passief faciliterend** – bij beperkte meerwaarde, waarbij we alleen toetsen en kosten verhalen.
- **Actief faciliterend** – bij grote meerwaarde, met gedeelde bedoelingen en verdeling van risico's tussen ons en de markt.
- **Actief grondbeleid** – bij hoge urgentie en noodzaak tot volledige regie.



5. Inzet van instrumenten voor het grondbeleid

Na de rolkeuze volgt de inzet van instrumenten. Instrumenten zijn het gereedschap waarmee we afspraken maken, kwaliteit borgen en risico's beheersen. Ze zijn geen doel op zich, maar maken het grondbeleid uitvoerbaar.

A. Specifieke instrumenten actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid treden we op als grondproducent. We kunnen eigen grond inzetten of actief grond aankopen. Zo houden we regie over het hele ontwikkelproces: van stedenbouwkundig ontwerp tot programma en gronduitgifte.

Instrumenten:

- *Grondaankoop*
We kopen grond om maatschappelijke doelen en regie te waarborgen. Dit kan strategisch (vooruitlopend op plannen) of planmatig (als er al een grondexploitatie is). Strategische aankopen (waaronder ruilgrond) geven ons een sterkere positie bij toekomstige projecten.
- *Voorkeursrecht*
We kunnen bepalen dat grond eerst aan ons moet worden aangeboden bij verkoop. Dit geeft een betere marktpositie, maar verplicht een eigenaar niet tot verkoop.
- *Onteigening*
Als er een zwaarwegend maatschappelijk belang is en minnelijk overleg geen oplossing biedt, kunnen we ook onteigenen. Dit is ingrijpend, kostbaar en een zwaar instrument dat ingrijpt op het eigendomsrecht. Inzet hiervan vraagt een duidelijke strategie.
- *Gronduitgifte*
Standaard geven we grond uit in volle eigendom. Wanneer de situatie daarom vraagt geven we ook grond uit in erfpacht of met huur.

B. Specifieke instrumenten actief faciliterend grondbeleid

Hier realiseert een private partij een project dat bijdraagt aan onze gemeentelijke doelen, terwijl we met instrumenten helpen. Naast voorkeursrecht en onteigening zijn er vooral deze middelen:

- *Stedelijke kavelruil*
Eigenaren ruilen vrijwillig grond of gebouwen om versnipperd eigendom te bundelen en ontwikkelingen mogelijk te maken. We kunnen dit proces begeleiden.
- *Kavelruil landelijk gebied*
We ruilen vrijwillig grond met agrariërs, of agrariërs ruilen onderling om landbouw, recreatie of natuur te versterken. We kunnen hierbij faciliteren, bijvoorbeeld door kosten te vergoeden.

C. Specifieke instrumenten faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid ligt het initiatief volledig bij de private partij. We toetsen de plannen aan publiekrechtelijke kaders. Bij een aanvaardbaar plan worden afspraken vastgelegd in een kostenverhaalovereenkomst (vanaf nu anterieure overeenkomst).

Verdere toelichting over de instrumenten en de inzet staat in bijlage I.

D. Publiek- en privaatrechtelijke instrumenten

De instrumenten van het grondbeleid zijn te verdelen in twee groepen: privaatrechtelijk en publiekrechtelijk. Beide zijn onmisbaar, maar hebben een ander karakter zoals weergegeven in Figuur 8.

- *Privaatrechtelijke instrumenten*
Afspraken en handelingen waarbij een gemeente optreedt als marktpartij, zoals (intentie- en) anterieure overeenkomsten, strategische verwervingen of het voeren van een eigen grondexploitatie. Deze instrumenten bieden flexibiliteit en snelheid, maar brengen meer financiële verantwoordelijkheid en risico's mee.
- *Publiekrechtelijke instrumenten*
Bevoegdheden die een gemeente inzet vanuit haar wettelijke taak, zoals het omgevingsplan een BOPA, het instellen van een voorkeursrecht of het toepassen van onteigening. Deze instrumenten geven stevige juridische sturing, maar vragen vaak een zwaarder proces.

Privaat- en publiekrechtelijk vullen elkaar aan: privaatrechtelijk biedt ruimte voor samenwerking en maatwerk, publiekrechtelijk biedt zekerheid en borging.

E. Het ontwikkelkompas en de ontwikkelstrategie

Instrumenten worden niet los ingezet, maar altijd binnen een ontwikkelstrategie. Het ontwikkelkompas in Figuur 9 laat zien dat elk instrument verbonden is met andere instrumenten. Samen vormen ze een netwerk waarin keuzes elkaar beïnvloeden.

We kiezen meestal een voorkeursroute (plan A): een logische volgorde van instrumenten die de voorkeur heeft. Tegelijk houden we een alternatieve route (plan B) achter de hand. Bijvoorbeeld: eerst werken via een anterieure overeenkomst en gronduitgifte, maar als dat spaak loopt kan een publiekrechtelijke route met een voorbereidingsbesluit of onteigening nodig zijn.

Zo ontstaat een ontwikkelstrategie die bestaat uit:

- Een bewuste keuze van rol (hoofdstuk 4).
- Een samenhangende set instrumenten, gekozen in een logische volgorde.
- Een duidelijke route en handelingsperspectief voor het inzetten van instrumenten.

Het ontwikkelkompas maakt deze strategie zichtbaar: de instrumenten zijn geen losse knoppen, maar een samenhangend geheel dat we strategisch kunnen inzetten afhankelijk van de situatie.



Figuur 5: voorbeeld van het ontwikkelkompas voorkeursroute



Figuur 6: voorbeeld van het ontwikkelkompas alternatieve route

Essentie

Instrumenten zijn de schakel tussen de gekozen rol en de uitvoering in de praktijk. Hun waarde zit niet in het instrument op zichzelf, maar in de bewuste koppeling van rol, strategie en instrument. Juist die combinatie maakt ruimtelijke initiatieven haalbaar en borgt dat ze maatschappelijke waarde opleveren.



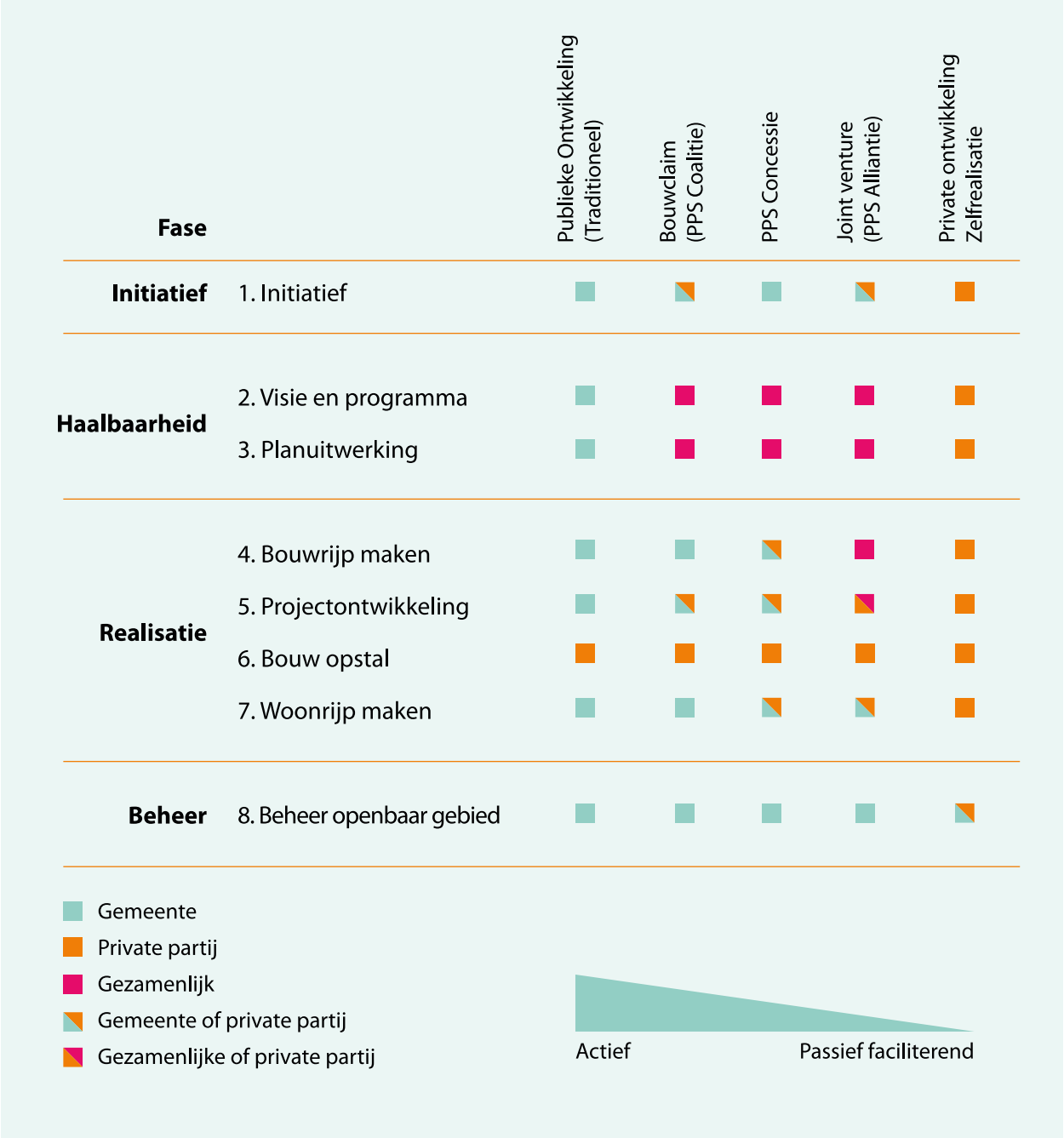
6. Samenwerken

Samenwerking is een essentieel onderdeel van ons grondbeleid. We kunnen ruimtelijke ambities niet alleen realiseren: kennis, middelen en capaciteit van andere partijen zijn vaak onmisbaar. Samenwerking is nodig om maatschappelijke meerwaarde te bereiken en projecten haalbaar te maken.

A. Vormen van samenwerking

We werken samen met verschillende partijen, afhankelijk van de aard en schaal van een initiatief:

- **Publiek-publiek** – samenwerking met andere overheden (gemeente, rijksoverheid, provincie, waterschap) om integrale opgaven te realiseren.
- **Maatschappelijke partners** – samenwerking met maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld: woningbouwcorporaties) of bewonersinitiatieven die bijdragen aan leefbaarheid en duurzaamheid
- **Publiek-privaat** – samenwerking met marktpartijen, waarbij afspraken worden gemaakt over taken, verantwoordelijkheden en verdeling van risico's.



Figuur 7 Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (bron: Deloitte, bewerking GrondGidsen)

B. Samenwerking per rol

De mate en vorm van samenwerking hangt af van de rol die we kiezen in het grondbeleid:

- **Actief grondbeleid** – we voeren zelf de grondexploitatie, maar werken vaak samen met marktpartijen voor kennis en uitvoering.
- **Actief faciliterend grondbeleid** – samenwerking staat centraal: de markt voert uit, wij ondersteunen, stellen kaders en dragen bij met middelen of instrumenten.
- **Passief faciliterend grondbeleid** – de samenwerking is beperkt tot het maken van juridische afspraken (anterieure overeenkomst) en de publiekrechtelijke toets.

C. Principes bij samenwerking

Bij elke vorm van samenwerking gelden vaste principes:

- **Transparantie** – duidelijke afspraken over doelen, inzet en verdeling van risico's.
- **Evenwicht** – taken en verantwoordelijkheden liggen daar waar ze het effectiefste zijn.
- **Maatschappelijk belang** – de samenwerking moet bijdragen aan de publieke doelen van Zeist, niet alleen aan private belangen.

Essentie

Samenwerking maakt het mogelijk om ambities sneller en beter te realiseren. We kiezen daarbij steeds voor de vorm van samenwerking die past bij onze rol en bij het initiatief. Heldere afspraken en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden zorgen dat samenwerking leidt tot maatschappelijke waarde en niet tot onnodige risico's.

Zie bijlage II voor verdere toelichting.

7. Financieel kader

Grondbeleid raakt onze financiële positie direct. Het vraagt om duidelijke spelregels, zodat het bestuur, de raad en de samenleving weten hoe kosten en risico's worden beheerst. Het financieel kader zorgt voor transparantie, voorkomt verrassingen en maakt het mogelijk om weloverwogen keuzes te maken.

Bij zowel actief als (actief) faciliterend grondbeleid gaan we 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 onze planning- en controlcyclus. Als de Commissie BBV aanvullende richtlijnen voorschrijft¹ of de richtlijnen wijzigen, dan passen we deze toe. Hiervoor is geen aanpassing van de nota grondbeleid nodig.

BBV richtlijnen

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

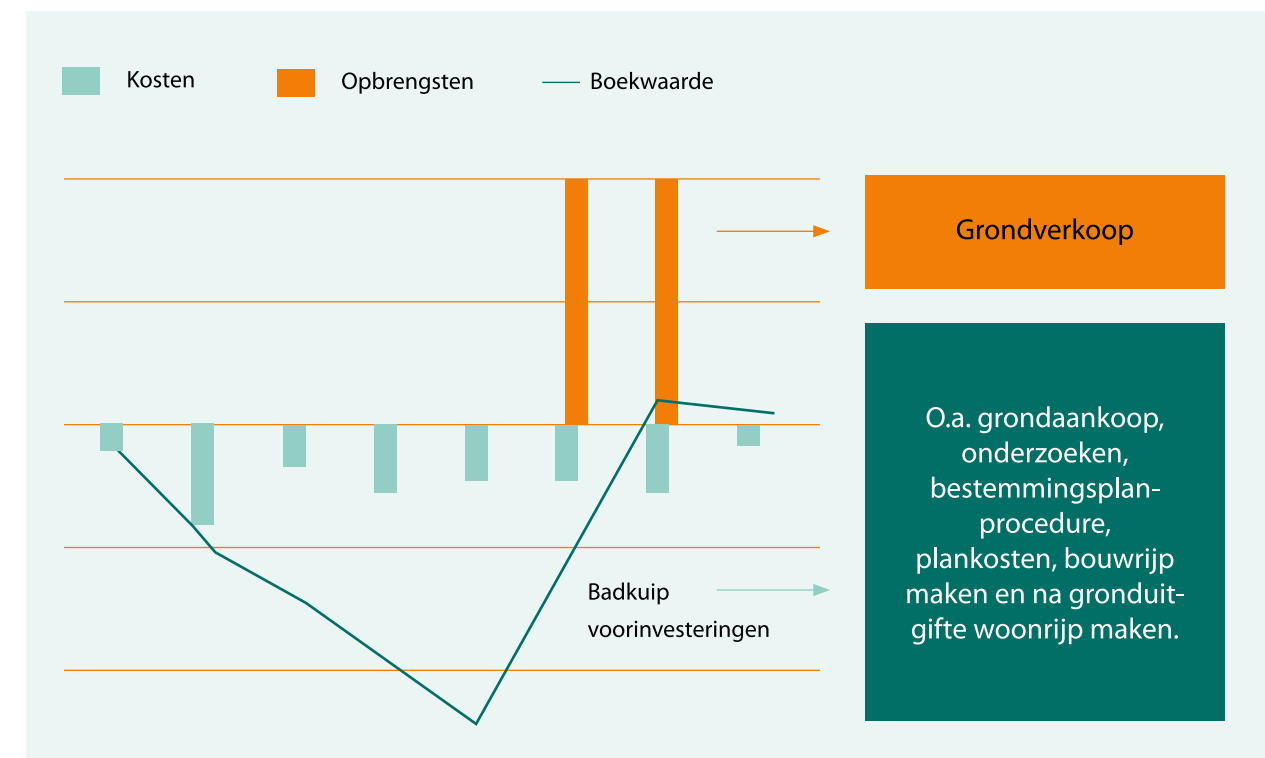
- o De verliezen dekt de gemeente af met een verliesvoorziening. Het betreft het verwachte verlies op eindwaarde;
- o de (tussentijdse) winstneming op basis van de POC-methode. Bij het bepalen van de tussentijdse winstneming houdt de gemeente rekening met de projectspecifieke risico's. De gemeente stort eventuele tussentijdse winstnemingen in de reserve weerstandsvermogen;
- o voor de voorbereidingskosten treft de gemeente een voorziening in het geval deze nooit kunnen worden geactiveerd in een grondexploitatie.
- o de kostensoorten;
- o de rentetoerekening;
- o de disconteringsvoet;
- o de looptijd.

Bij haalbaarheidsonderzoeken voor:

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

Actief grondbeleid

Bij actief grondbeleid voeren we een grondexploitatie voor eigen rekening en risico. Vaak vraagt dit om investeringen ten behoeve van grondaankoop en planontwikkeling die we pas na enkele jaren geheel of gedeeltelijk kunnen terugverdienen.



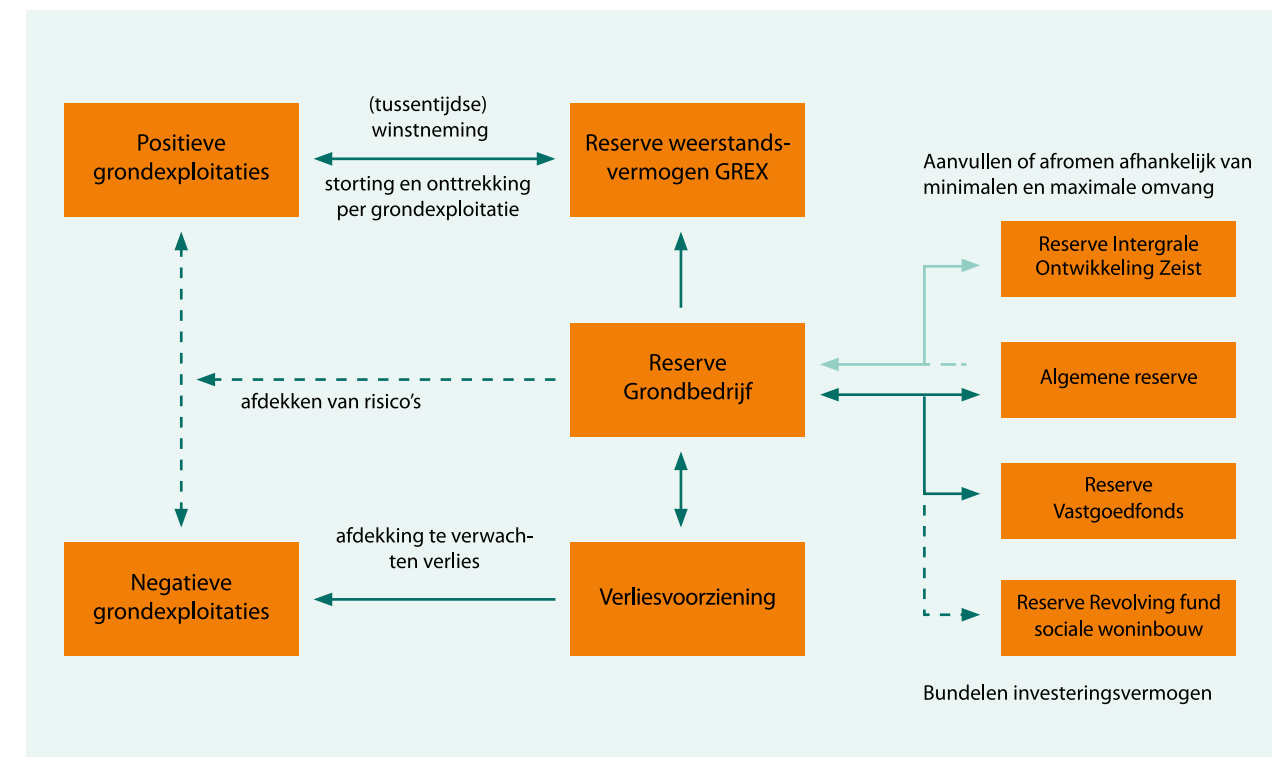
Figuur 8 Voorbeeld verloop cashflow grondexploitatie

¹ De meest actuele notitie betreft 'Grondbeleid in begroting en jaarstukken' (2023).

Risicomanagement

Bij het openen van een grondexploitatie en bij de tussentijdse herziening van een grondexploitatie maken we 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 of vanuit de (bestemmings)reserve grondbedrijf. Als het beschikbare bedrag in laatstgenoemde reserve onvoldoende is om risico's op te vangen, dan wordt deze aangevuld uit de algemene reserve. Mocht er een overschot in de reserve grondbedrijf zitten dan wordt deze in de Reserve integrale Ontwikkeling Zeist (RIOZ) gestort. De wisselwerking tussen de grondexploitatie en reserves/voorzieningen is schematisch uitgewerkt in het onderstaande schema. In het Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling (MPSO) 2024 leggen we jaarlijks verslag over de grondexploitatie en faciliterende projecten. De kaders voor de reserves leggen we vast in de nota reserves en voorzieningen.

Het Meerjaren Perspectief Stedelijke Ontwikkeling (MPSO) van de gemeente Zeist wordt jaarlijks opgesteld en biedt een gestructureerd overzicht van alle ruimtelijke projecten binnen de gemeente. Het document bevat een actualisatie van de financiële resultaten van grondexploitatie, een analyse van risico's, en een toelichting op de stand van zaken per project. De verslaglegging is opgebouwd in thematische hoofdstukken, waaronder de ontwikkeling van grondexploitatie, faciliterende projecten, en overige programma's. Hiermee voldoet de gemeente aan de eisen van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en wordt transparantie geboden over de ruimtelijke en financiële koers van Zeist.



Figuur 9 Financiële stromen grondexploitatie

8. Rolverdeling en verantwoording

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 herzien (conform de financiële verordening) als daar aanleiding toe is.

Bij privaatrechtelijke rechtshandelingen die ingrijpende gevolgen voor ons kunnen hebben, geeft het college de raad vooraf de mogelijkheid om wensen en bedenkingen in te brengen ².

De verdeling van de rollen binnen onze organisatie staan in het onderstaande schema

	Raad	College
Grondbeleid	Vaststellen van de nota grondbeleid	Uitvoeren van het grondbeleid
	Controleren van de uitvoering door college (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)	Verantwoording afleggen over de uitvoering (paragraaf grondbeleid bij begroting en jaarrekening)
Financieel	Vaststellen van (tussentijdse) winst- en verliesnemingen, beschikken over reserves en voorzieningen	
Vorbereidingskrediet	Beschikbaar stellen van voorbereidingskredieten	Uitvoeren van voorbereidingskredieten
Grondexploitaties	Openen en vaststellen van nieuwe grondexploitaties met een raadsbesluit, vaststellen van planinhoudelijke wijzigingen en autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen bij grondexploitaties met een raadsbesluit, herzien en afsluiten van grondexploitaties als onderdeel van de paragraaf grondbeleid	Uitvoeren van de grondexploitaties en afronden van afgesloten grondexploitaties
Verwerving	Instemmen met transacties van strategische verwervingen van meer dan € 2,5 mln. per transactie of als de totale balanswaarde van overige strategische verwervingen meer dan € 5 mln. bedraagt	Gronden verwerven tot een bedrag van maximaal € 2,5 miljoen per transactie, met een totale balanswaarde voor overige strategische verwervingen van maximaal € 5 miljoen. Voor iedere verwerving geldt dat de (structurele) lasten gedekt zijn door beschikbare financiële middelen
		Sluiten van een koopovereenkomst met ontbindende voorwaarde voor raadsinstemming voor transacties van meer dan € 2,5 mln. per transactie en als de balanswaarde van overige strategische verwervingen € 5 mln. of hoger is/wordt actie of als de totale balanswaarde van overige strategische verwervingen meer dan € 5 mln. bedraagt
	Beschikbaar stellen van budget voor het exploiteren van strategische verwervingen	
		Planmatig verwerven
	Bestendigen van een voorkeursrecht	Voorvestigen van een voorkeursrecht
	Nemen van een onteigeningsbeschikking	

² Gemeentewet artikel 169 lid 4

Raad		College
Gronduitgifte	Vaststellen van beleidskaders voor gronduitgifte als onderdeel van de nota grondbeleid	Vaststellen van uitvoeringskaders voor gronduitgifte, vaststellen van algemene verkoopvoorwaarden, aanpassen van het lotingsreglement particuliere bouwkavels en bedrijfskavels, gronduitgifte (inclusief selectieprocedures, tenders)
(Grond)prijzen	Vaststellen van de kaders voor (grond)prijzen als onderdeel nota grondbeleid	Vaststellen van de grondprijzenbrief, grondprijzen en prijzen voor pacht, zakelijke rechten, huur en bruikleen
Kostenverhaal	Vaststellen van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen	Sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten, waaronder anterieure en posterieure overeenkomsten en het in rekening brengen van exploitatiebijdragen binnen de kaders van het programma kostenverhaal en financiële bijdragen en de nota grondbeleid
Samenwerking		Aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, oprichten van een of deelnemen in een privaatrechtelijke rechtspersoon

Deel II: Verdieping instrumenten

A. Grondaankopen

Met grondverwerving nemen we bewust een grondpositie in om onze 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.

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 taxatie-rapport.

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 kunnen we zonder tijdverlies overschakelen naar de formele onteigeningsprocedure. Het onderhandelingsdossier is dan namelijk al op een onteigening afgestemd.

Strategische aankopen

Een strategische verwerving heeft als voordeel dat we een concurrerende en marktconforme positie kunnen innemen. Door cruciale (grond)posities in te nemen, krijgen we 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. Het voorkeursrecht kan ons hierbij helpen.

Een bijkomend voordeel bij strategische verwerving kan zijn dat de verwervingskosten vaak lager liggen dan bij planmatige aankopen. De verkopende partij neemt (vaak) zelf het initiatief tot verkoop, waardoor er geen schade hoeft 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 maken we een financiële onderbouwing (een grove grondexploitatieberekening) en brengen we 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 kan het zijn dat we moeten afwaarderen naar de huidige waarde. Het komt ook voor dat grond is aangekocht tegen een hogere waarde, omdat er rekening gehouden is met een toekomstige ontwikkeling.

- **Kosten om de grond geschikt te maken voor de toekomstige bestemming**

Bij aankoop stellen we 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 (hoger aandeel betaalbare woningen).

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

- 1. Duiding van het ruimtelijk initiatief**

We moeten een duidelijk beeld of doel hebben waarvoor we de grondverwerving doen. 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. We willen volledige regie voeren om het ruimtelijk initiatief binnen onze ambities en termijnen te realiseren. Dit willen we bereiken met de grondverwerving.

- 3. Toegevoegde waarde en effect voor de gewenste ontwikkeling**

De aankoop dient ons belang, onze ambities en onze beleidsdoelstellingen. Met de verwerving sturen we 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**

We wensen snel in te zetten op een ruimtelijk initiatief en daarin 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 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).

Waardering van de grondaankopen op de balans

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

	Ruilgronden en snippergroen	Strategische verwerving: gronden voor een toekomstige ontwikkeling bijvoorbeeld van woningbouw of bedrijventerrein		Planmatige verwerving:
Marktconforme verwervingsprijs	Huidige waarde	Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming		Huidige waarde of waarde toekomstige bestemming
Activeren gronden op de balans	MVA - voorraad handelsgoederen	MVA - gronden en terreinen		OHW - BIE
Waardering op de balans	Verwervingskosten	Verwervingskosten		Verwervingskosten
		Voldoet de verwerving aan alle vijf de voorwaarden? - De gronden maken deel uit van een visie of programma dat door raad of college is vastgesteld voor (een) concrete en binnen afzienbare tijd te starten grondexploitatie(s), waarin de gebiedsontwikkeling van totaalplan naar deelgrondexploitaties is vastgelegd; - de (toekomstige) functie(s))/activiteiten betreffende het plangebied zijn goed onderbouwd; - 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; - de visie/het programma is niet strijdig met beleid van de provincie en/of rijk; - 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 ontwikkelmogelijkheden. ↓ Ja ↓ Nee		
Verliesvoorziening	N.v.t.	Verwervingskosten -/- waarde	Verwervingskosten-/toekomstige functie huidige waarde	Verwacht verlies grondexploitatie (breder dan alleen planmatige aankoop)
Dotatie verliesvoorziening t.l.v.	N.v.t.	Reserve strategische verwervingen	Reserve strategische verwervingen	Algemene reserve
Activeren voorbereidingskosten op de balans	N.v.t.	IMVA Maximaal 5 jaar De raad stelt voorbereidingskrediet beschikbaar		Grondexploitatie
Exploitatielasten en exploitatieopbrengsten	Exploitatiebudget ruilgronden	Reserve strategische verwervingen		Grondexploitatie

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

B. Voorkeursrecht

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

Wanneer zet de gemeente het voorkeursrecht in?

We kunnen het voorkeursrecht vestigen als wij voorzien dat private partijen gronden om prijs-opdrijvende redenen aan willen kopen, dus om speculatie te voorkomen. We kunnen dit ook doen als we door grondaankopen regie op de ontwikkeling willen behouden, wanneer de ontwikkelaars door voorgenomen aankopen onze positie in het gebied kunnen aantasten. Daarnaast kunnen we ons voorkeursrecht ook inzetten om een plek aan de onderhandelingstafel te krijgen. In dit geval gebruiken we ons voorkeursrecht niet om eigenaar van de grond te worden, maar regie te houden op de verkoop van de grond door de grondeigenaar. Zo sturen we vanuit een passief verwervingsinstrument op de partij die de grond wil aankopen en kunnen we 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 voorkeursrecht³

We kunnen als gemeente het voorkeursrecht vestigen als we voor de betreffende gronden een andere functie of activiteit beogen. 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, kunnen we door middel van een gemotiveerde voorkeursbeschikking een functie toedenken aan een perceel grond.

3 Artikel 7.1 Ob
4 Artikel 9.12 Ow
5 Artikel 9.13 Ow

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 (BRK-PB o.b.v. de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) etc. Belanghebbenden kunnen hiertegen een zienswijze, bezwaar of beroep indienen.

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

Figuur 10 Schema duur voorkeursrecht onder Omgevingswet

Aanbieding grondeigenaar

Als een grondeigenaar grond aanbiedt dan moet dit volgens de wettelijke regels⁴ gebeuren. Hij moet zijn voornemen kenbaar maken door een aangetekende brief te sturen die voldoet aan de wettelijke vereisten. We moeten dan binnen zes weken⁵ met een collegebesluit laten weten of wij in beginsel de grond wil aankopen. De onderhandeling over de grondaankoop begint dan. De onderhandeling is niet aan een termijn gebonden.

Prijsvaststelling

Als we samen met een grondeigenaar geen overeenstemming bereiken over de prijs, dan kan de grondeigenaar ons verzoeken om de rechtbank te vragen om een prijsvaststellingsprocedure⁶ te starten. De rechtbank benoemt dan deskundigen die de werkelijke waarde⁷ 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. We kunnen op basis van het voorkeursrecht een grondeigenaar niet dwingen om verder te gaan met het verkoopproces. Als we niet zouden meewerken aan een prijsvaststellingsprocedure of als we hierover geen besluit hebben genomen, dan kan een grondeigenaar de rechtbank verzoeken om te bepalen dat we medewerking moeten verlenen 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 de businesscase helder te hebben. Wat voor type (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 we niet overgaan tot aankoop, nadat de grondeigenaar ons zijn gronden 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 wij deze gronden ook niet wil aankopen en zij zodoende vrij zijn om gedurende drie jaar hun gronden te verkopen aan derden.

C. 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 het ruimtelijk initiatief mogelijk zijn gemaakt in een vastgesteld omgevingsplan, projectbesluit of een verleende omgevingsvergunning voor een BOPA. 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. Onze 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. Wij verzoeken de civiele rechter na bekendmaking van de onteigeningsbeschikking om de schadeloosstelling vast te stellen.

Wij streven altijd naar een minnelijke oplossing bij grondaankoop. Wij hebben daarom niet de ambitie om het instrument van onteigening in te zetten. Echter, in uitzonderingsgevallen kan een onteigening ons uitkomst bieden om het eigendom van de grond te verkrijgen. Dit speelt in gevallen waarin sprake is van een groot maatschappelijk belang en we binnen de grenzen van redelijkheid en billijkheid tot het uiterste zijn 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 onteigening moet daarom een afweging zijn in een aankoopstrategie. Aan de voorkant van het aankoopproces kunnen we een inschatting maken of we de gronden op een minnelijke wijze kunnen verkrijgen of dat we verwachten om het instrument van onteigening eventueel in te zetten. Deze afweging bepaalt de wijze waarop de grondverwerving wordt ingestoken. Het zogenaamde

⁶ Artikel 9.16 Ow

⁷ Conform artikel 15.21 tot en met 15.25 juncto 15.52 Ow

‘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 kunnen we 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 onze 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 ons 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 we met de grondeigenaar in overleg zijn.

Een aanbod op volledige schadeloosstelling is gebaseerd op een geldelijke vergoeding. We laten de werkelijke waarde van de eigendommen taxeren en maken een inschatting van de schade die voortvloeit uit de grondverwerving. Hiermee volgen we de onteigeningsleer en blijven we binnen de wetgeving en jurisprudentie.

De grondeigenaar heeft recht op zelfrealisatie. Als hij binnen de door ons 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, moeten we dus een inschatting maken in hoeverre de grondeigenaar daadwerkelijk in staat is om zelf de functie of activiteit te realiseren. Dit toetsen we aan

de hand van de kwalitatieve en kostenverhaalregels in het omgevingsplan. Als we twijfelen aan de zelfrealisatie door de grondeigenaar, dan is het verstandig om het tweesporenbeleid te starten en uit te gaan van grondverwerving.

D. Gronduitgifte

Voor de gronduitgifte gebruiken we in beginsel de openbare selectieprocedure volgens de uitgangspunten van het Didam-arrest.

Uitgangspunt: openbare selectieprocedure

Wij volgen de criteria van het Didam-arrest. We stellen 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.

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

- **Uitvoering eerder aangegane overeenkomsten**

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

E. Vestigen van zakelijk rechten

Het college kan 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 we regie willen 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) in de grondprijzennota.

Huur en bruikleen

Wij kunnen gronden die we in eigendom hebben verhuren of in bruikleen geven. Vooral bruikleen is een passend instrument als we bijvoorbeeld relatief snel weer over de grond willen kunnen beschikken of als we de grond tijdelijk in gebruik geven vooruitlopend op een definitieve bestemming of ontwikkeling.

Als we een huurovereenkomst sluiten, zorgen we ervoor dat de huurder geen huurrechten krijgt die een snelle opzegging belemmeren. Huurrechten zorgen er namelijk voor dat het instrument zijn doel voorbijschiet.

F. Grond- en uitgifteprijsen

In de Grondprijzennota leggen we vast welke prijzen voor grond gelden bij verschillende vormen van gebruik. In Zeist stellen we deze prijzen marktconform vast, zodat iedereen een eerlijke prijs betaalt en we een passende vergoeding ontvangen. Elke vijf jaar beoordeelt en actualiseert het college van burgemeester en wethouders (B&W) de Grondprijzennota. De prijzen worden wanneer nodig geïndexeerd zodat die marktconform blijven. De gemeenteraad en andere betrokkenen worden transparant geïnformeerd over het actuele grondprijsbeleid.

G. Sturing met planologische instrumenten

Functiewijziging van grond

De kern van faciliterende grondbeleid is dat vanuit onze publiekrechtelijke rol wordt gestuurd op de ruimtelijke ordening van grond: wij sturen met de planologische maatregel. We hebben de bevoegdheid om de functie of activiteit van grond te veranderen en vast te leggen. Als we planologische medewerking verlenen, kunnen we kwalitatieve (bijvoorbeeld programmering en duurzaamheid van

een plan) en financiële (kostenverhaal) voorwaarden verbinden aan deze medewerking. Als het ruimtelijk initiatief past binnen onze 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

We zijn verplicht om de kosten die we voor een aangewezen (bouw)activiteit⁸ maken, te verhalen op de initiatiefnemer. Het kostenverhaal omvat de grondexploitatiekosten⁹ en daarnaast de financiële bijdragen¹⁰. Het uitgangspunt is we met een privaatrechtelijke overeenkomst onze kosten verhalen. Als dit niet mogelijk is, dan kunnen we 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 het ruimtelijk initiatief 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 het ruimtelijk initiatief vastleggen. In de anterieure overeenkomst leggen we samen met de initiatiefnemer de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en risico's vast. Bovendien biedt de anterieure overeenkomst ons de mogelijkheid om voorwaarden te stellen waaraan de ontwikkeling moet voldoen. We sturen 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, zijn er beperkende grenzen aan onze eisen richting initiatiefnemers. 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. We mogen 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 mogen we 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. We kunnen dan altijd terugvallen op de verhaalsmogelijkheden via het publiekrechtelijk spoor. Vooral in de situatie dat het ruimtelijk initiatief ook bijdraagt aan gemeentelijke ambities, is het noodzakelijk om haalbare afspraken te maken vanuit een gelijkwaardige positie van partijen.

De betaling van het kostenverhaal kan in termijnen geschieden. Dit is afhankelijk van de complexiteit en omvang van het ruimtelijk initiatief. Het bepalen van de hoogte van de exploitatiebijdrage vloeit voort uit de toepassing van de programma kostenverhaal en financiële bijdragen. De initiatiefnemer stelt na het ondertekenen van de anterieure overeenkomst voldoende financiële zekerheden door middel van een bankgarantie of waarborgsom, zodat we verzekerd zijn van betaling.

Uitblijven van overeenstemming

Indien wij met de initiatiefnemer anterieur geen overeenstemming kunnen bereiken, dan hebben we de keuze om de voorwaarden en het kostenverhaal publiekrechtelijk te verankeren in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een BOPA. We kunnen besluiten om de beschikbare capaciteit voorlopig in te zetten op andere projecten die bijdragen aan de beleidsdoelstellingen. We kunnen ook beslissen om niet mee te werken aan een initiatief. Als we besluiten onze medewerking aan een ruimtelijk initiatief op te schorten omdat de initiatiefnemer geen anterieure overeenkomst wil sluiten, dan maken we een afweging of het prioritair is om het kostenverhaal publiekrechtelijk te regelen. Hebben we hiervoor de middelen, en kunnen die op (korte termijn) efficiënter kunnen worden ingezet bij het realiseren van onze ambities?

8 Artikel 8.13 Ob

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

10 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

Publiekrechtelijke verankering van het kostenverhaal en financiële bijdragen

De Omgevingswet biedt ons een publiekrechtelijke grondslag om de kosten van een grond-exploitatie¹¹ en de financiële bijdragen¹² op de initiatiefnemer te verhalen. Voor ons is dit instrument een middel om het ruimtelijk initiatief mogelijk te maken als er met een grondeigenaar geen overeenstemming kan worden bereikt over het sluiten van een anterieure overeenkomst. We kunnen hiertoe beslissen als er urgentie is om het ruimtelijk initiatief te realiseren.

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

Private instrumenten	sturing en regie	financiële verantwoordelijkheid	risicoprofiel
(intentie- en) anterieure overeenkomst			
(strategische) verwervingen			
voeren grondexploitatie			
gronduitgifte			
Publieke instrumenten			
voorkeursrecht			
voorbereidingsbesluit			
sturen op functie (omgevingsplan)			
publiekrechtelijk kostenverhaal			
onteigening			

Figuur 11: Overzicht instrumenten per thema

11 Artikel 13.11 Ow en artikel 8.15 (tabel A en B van bijlage IV) Ob
 12 Artikel 13.22 en 13.23 Ow

H. Sturen met mensen

Capaciteit en prioritering bij ruimtelijke initiatieven bij de keuze welke rol wij innemen bij een ruimtelijk initiatief, speelt de beschikbare capaciteit een belangrijke rol. Om ruimtelijke initiatieven actief te kunnen oppakken of goed te faciliteren, moeten wij beschikken over voldoende kennis, tijd en menskracht binnen de organisatie.

Omdat de opgaven talrijk zijn, brengen wij een duidelijke prioritering aan. Zo zorgen we dat elk initiatief de juiste aandacht krijgt en dat onze inzet past bij de bestuurlijke ambities. Een goede prioritering vergroot de slagkracht van de organisatie en draagt bij aan een voorspelbare uitvoering van beleid.

Een onderdeel van deze afweging is de vraag of wij bereid zijn externe capaciteit in te zetten. In dat geval moeten we hiervoor middelen reserveren in de begroting. Wanneer we externe expertise inschakelen,

is het belangrijk dat de kennis en voortgang goed worden geborgd binnen de interne organisatie. Als een project te sterk afhankelijk wordt van externen, bestaat het risico dat inzichten en leer-ervaringen niet duurzaam landen in ons team.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de benodigde capaciteit per rol van het grondbeleid. Daarmee wordt zichtbaar welke inzet van disciplines en middelen hoort bij actief, actief faciliterend en faciliterend grondbeleid.

Wat betekent dit morgen?

We kijken kritisch naar onze capaciteit bij elk nieuw initiatief. Dat betekent: tijdig keuzes maken, prioriteiten stellen en waar nodig tijdelijke ondersteuning inzetten. Zo blijven we in staat onze ruimtelijke ambities waar te maken met een wendbare en lerende organisatie.

	faciliterend grondbeleid		actief faciliterend grondbeleid	actief grondbeleid
Projectleider	Integraal projectverantwoordelijk en projectaansturing			
Planeconoom	Toetsen economische haalbaarheid en berekenen kostenverhaal			Grondexploitatie en risicomanagement
Privaat jurist	Anterieure overeenkomst			Samenwerkings- en koopontwikkelovereenkomsten
	check and balances en risicobeheersing			Check and balances en risicobeheersing
Grondzaken-medewerker	Onderhandeling kostenverhaal en voorwaarden van anterieure overeenkomst	Verbinder, makelfunctie, netwerker en bewaken haalbaarheid. Onderhandeling kostenverhaal en voorwaarden van anterieure overeenkomst		Onderhandeling marktpartijen, grond-verwerving, marktconforme uitgifteprijsen, en (grond)verkoop
Stedenbouwkundige	toetsing van het plan aan de stedenbouwkundige en kwalitatieve randvoorwaarden.	Opstellen van stedenbouwkundige en kwalitatieve kaders/ stedenbouwkundige uitwerking. Toetsing van het plan		Stedenbouwkundige uitwerking. Kaders voor de kwaliteit van het plan
RO-jurist	Verzorgen van planologische maatregel.	verzorgen of begeleiden van een planologisch maatregelen		toetsen en in procedure brengen van planologisch maatregel

Bijlage I 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 een gemeente onder de voorwaarde dat zij bij de gronduitgifte bouwrijpe grond mogen terugkopen met een vooraf overeengekomen programmering waarmee zij hun bouwrechten veiligstellen. 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

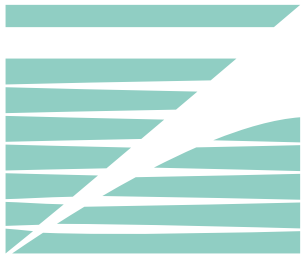
Bij het concessiemodel heeft een gemeente (geheel dan wel gedeeltelijk) het grondeigendom. De gemeente draagt haar grond over aan een private partij (bijvoorbeeld via aanbesteding of een prijsvraag) die de (privaatrechtelijke) grondexploitatie voert. In een samenwerkingsovereenkomst worden vervolgens 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.



Gemeente **Zeist**

Fotografie

Gemeente Zeist
Timo Hosper (blz. 12 & 16)

Gemeentehuis

Het Rond 1, Zeist

Postbus 513
3700 AM Zeist

Telefoon

14 300

www.zeist.nl/contact