gemeente Nijkerk

Nota Grondbeleid 2025
gemeente Nijkerk



Versie april 2025

Bestuurlijke samenvatting

De Nota Grondbeleid 2025 gemeente Nijkerk biedt een strategisch kader voor het grondbeleid van de gemeente Nijkerk voor de komende jaren. Deze nota heeft als doel richting te geven aan het grondbeleid door de spelregels vast te leggen voor de rol van de gemeente bij gebiedsontwikkeling. De vorige Nota Grondbeleid van de gemeente Nijkerk dateert uit 2013 en werd opgesteld tegen de achtergrond van een crisis op de woningmarkt. Hierdoor werd destijds gekozen voor een behoudender grondbeleid, wat de gemeente soms onvoldoende invloed gaf om de grote uitdagingen van vandaag de dag doortastend aan te pakken. Met de nieuwe Nota Grondbeleid 2025 wordt ingespeeld op de huidige marktomstandigheden, waarbij gestreefd wordt naar een evenwichtige balans tussen het aangaan van risico's en het benutten van kansen om daadkrachtig te handelen.

De gemeente Nijkerk kiest voor situationeel grondbeleid, waarbij per situatie wordt afgewogen welk type grondbeleid het meest geschikt is. Hierbij wordt gekozen uit drie vormen van grondbeleid:

- Faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente een kaderstellende en toetsende rol vervult;
- Actief grondbeleid, waarbij de gemeente zelf gronden ontwikkelt;
- Participerend grondbeleid, waarbij de gemeente in een tussenvorm samenwerkt met private partijen.

Om de voorspelbaarheid en transparantie van het besluitvormingsproces te waarborgen, maakt de gemeente Nijkerk gebruik van een afwegingskader dat uit twee delen bestaat.
In het eerste deel wordt integraal beoordeeld in hoeverre de gebiedsontwikkeling aansluit op de gemeentelijke doelstellingen, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie en het overige beleid (zoals de Woonvisie, het duurzaamheidsbeleid en de Economische visie). De uitkomst hiervan bepaalt de houding van de gemeente ten opzichte van de gebiedsontwikkeling.
Het tweede deel van het afwegingskader omvat een stroomschema waarin diverse aspecten worden meegenomen, zoals de verdeling van het grondeigendom en de vraag of er marktinitiatieven zijn voor de ontwikkeling van de grond. Het doorlopen van dit stroomschema resulteert in een passende rol voor de gemeente, het bijbehorende grondbeleid en de daarbij aansluitende instrumenten.

In het beleid is de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college vastgelegd voor verschillende aspecten. De gemeenteraad stelt de kaders van het grondbeleid vast, terwijl het college verantwoordelijk is voor de uitvoering. De gemeenteraad controleert vervolgens of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

Voor strategische aankopen, werkbudget, voorbereidingskosten en de reserve bouwgrondexploitatie zijn bedrijfsmatige en financiële kaders opgenomen. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande nota betreft een verruiming van het door de gemeenteraad vooraf beschikbaar gestelde budget voor strategische aankopen naar € 5.000.000 voor een periode van vijf jaar. Dit stelt de gemeente in staat om snel te schakelen, betere onderhandelingsresultaten te behalen en locaties veilig te stellen die belangrijk zijn voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
1.1 Doelstelling 4
1.2 Historie 4
1.3 Opbouw nota 5
2. Grondbeleid 5
2.1 Gemeentelijke koers: situationeel grondbeleid 5
2.2 Vormen van grondbeleid 6
2.3 Afweging per gebiedsontwikkeling 8
3. Afwegingskader 9
3.1 Bepalen houding 9
3.2 Bepalen rol en bijpassend grondbeleid 11
3.3 Uitkomst afwegingskader borgen 13
4. Instrumenten en producten 13
4.1 Instrumenten en producten passend bij het grondbeleid 13
4.2 Privaatrechtelijke instrumenten 14
4.3 Publiekrechtelijke instrumenten 16
4.4 Producten 17
5. Relatie tussen gemeenteraad en college 20
6. Bedrijfsmatige en financiële kaders 20
6.1 Strategische aankopen 20
6.2 Werkbudget 25
6.3 Voorbereidingskosten 25
6.4 Reserve bouwgrondexploitatie 25
7. Direct gerelateerd beleid 26
7.1 Raadsbevoegdheid 26
7.2 Collegebevoegdheid 27

1. Inleiding

1.1 Doelstelling

Voor u ligt de Nota Grondbeleid 2025 van de gemeente Nijkerk. Deze nota biedt een strategisch kader voor het grondbeleid van de komende jaren en is daarmee een belangrijk kaderstellend instrument van de gemeenteraad. Het doel van deze nota is om richting te geven aan het grondbeleid door de spelregels vast te leggen voor de rol van de gemeente ten aanzien van gebiedsontwikkeling. De nota biedt hiermee handvatten voor een transparante en efficiënte uitvoering van het grondbeleid en draagt eraan bij dat inwoners, marktpartijen en andere belanghebbenden weten wat ze van de gemeente kunnen verwachten. Het grondbeleid is geen doel op zich, maar fungeert als middel om de doelstellingen uit de omgevingsvisie en het overige beleid te verwezenlijken. Hiermee draagt de Nota Grondbeleid 2025 bij aan een evenwichtige en toekomstbestendige ontwikkeling van onze gemeente.

1.2 Historie

De laatst vastgestelde Nota Grondbeleid van de gemeente Nijkerk dateert uit 2013. Deze nota werd geschreven tegen een achtergrond van een crisis in de woningmarkt en het grootschalig door gemeenten moeten afboeken op grondposities. Als gevolg hiervan is destijds gekozen voor een behoudender grondbeleid, waarbij de gemeente ontwikkelingen vanuit het grondbeleid voornamelijk faciliteert. Deze behoudende insteek brengt minder risico met zich mee, maar geeft de gemeente soms onvoldoende invloed om de grote uitdagingen waar gemeenten tegenwoordig mee worden geconfronteerd (zoals: woningtekorten, klimaatverandering en migratiestromen) op een doortastende wijze aan te pakken.

Gemeenten zijn ervan doordrongen dat als zij voldoende invloed willen hebben op de gewenste ruimtelijke ordening, zij zich ook weer actiever op de grondmarkt moeten bewegen. Dit blijkt onder andere uit de Position Paper van de Vereniging van Grondbedrijven (VVG) en verschillende publicaties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De juridische instrumenten daarvoor zijn, als onderdeel van de Omgevingswet, ook beschikbaar. Hierbij valt te denken aan voorkeursrecht en afdwingbaar kostenverhaal met een ruimere werking. Een van de meest wezenlijk opgaven van dit moment is de woningbouw.



Dit is een belangrijke aanleiding voor gemeenten om zich actiever op te stellen en ervoor te zorgen dat de opgaven die van belang zijn voor de samenleving, gerealiseerd worden. Met de nieuwe Nota Grondbeleid 2025 wordt weer aangesloten op de huidige marktomstandigheden. Daarbij wordt ingezet op een evenwichtige balans tussen het aangaan van risico's en benutten van mogelijkheden om doortastend te werk te gaan.

1.3 Opbouw nota

In het volgende hoofdstuk komt de gemeentelijke koers van het grondbeleid aan de orde, worden de verschillende vormen van grondbeleid beschreven en wordt op hoofdlijnen uitgelegd op welke wijze de gemeente een afweging zal maken omtrent het meest passende grondbeleid voor een gebiedsontwikkeling. In hoofdstuk 3 is het afwegingskader nader uitgewerkt. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het bepalen van de houding en de rol van de gemeente. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een uitleg over de wijze waarop de uitkomst van het afwegingskader zal worden betrokken in het bestuurlijke besluitvormingsproces. Hoofdstuk 4 is vervolgens gericht op het inzichtelijk maken van de instrumenten en producten die passen bij de uitkomst van het afwegingskader. Daarbij wordt het verschil tussen instrumenten en producten van een nadere duiding voorzien en een onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke instrumenten.
In het verlengde hiervan is in hoofdstuk 5 de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad voor verschillende aspecten beschreven. In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de bedrijfsmatige en financiële kaders. Daarbij is voor een aantal onderdelen een nadere uitwerking opgenomen ten aanzien van de rolverdeling tussen het college en de gemeenteraad. Hoofdstuk 7 gaat ten slotte in op het direct gerelateerde beleid.

2. Grondbeleid

2.1 Gemeentelijke koers: situationeel grondbeleid

De gemeente Nijkerk kiest voor situationeel grondbeleid. Dit stelt ons in staat om beter in te kunnen spelen op de dynamiek en de behoefte aan flexibiliteit binnen de gemeente. Deze beleidskeuze is erop gericht om per situatie af te wegen welk type grondbeleid het meest geschikt is. Hierdoor kan maatwerk worden geleverd en beter worden ingespeeld op de specifieke omstandigheden en behoeften van elk project of initiatief. Deze vorm van grondbeleid komt nader aan de orde in de publicatie ‘Grondbeleid voor raadsleden’ van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2018.

Situationeel grondbeleid biedt de mogelijkheid om zowel actief als faciliterend grondbeleid toe te passen, afhankelijk van de maatschappelijke, ruimtelijke en financiële belangen die op dat moment spelen. Dit betekent dat de gemeente een actievere rol kan aannemen wanneer dat nodig is, bijvoorbeeld bij de realisatie van belangrijke publieke voorzieningen of maatschappelijke doelen. Het belang van deze flexibiliteit neemt toe, doordat de grond steeds schaarser wordt en de maatschappelijke opgaven toenemen.

Beleidsregel:

“De gemeente Nijkerk maakt de strategische keuze om situationeel grondbeleid te hanteren en kiest per gebiedsontwikkeling het meest passende grondbeleid.”

Daarnaast zorgt situationeel grondbeleid ervoor dat de gemeente efficiënter en effectiever kan omgaan met middelen en instrumenten. Door per project te bepalen welke aanpak het beste werkt, kan de gemeente beter sturen op de gewenste ruimtelijke en financiële resultaten. Dit draagt bij aan een solide financieel beleid en een duurzame ontwikkeling van de gemeente.

Kortom, door te kiezen voor situationeel grondbeleid kan de gemeente flexibeler en doelgerichter inspelen op de uitdagingen en kansen die zich voordoen. Dit komt niet alleen de ruimtelijke kwaliteit ten goede, maar ook de leefbaarheid en het welzijn van onze inwoners.

2.2 Vormen van grondbeleid

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf kan de gemeente bij situationeel grondbeleid kiezen uit verschillende vormen van grondbeleid, afhankelijk van de specifieke situatie en behoeften. Faciliterend en actief grondbeleid zijn hierbij de uitersten in het spectrum. Daarnaast zijn er verschillende tussenvormen die de gemeente in kan zetten. Deze tussenvormen combineren elementen van zowel actief als faciliterend grondbeleid en bieden flexibiliteit in de aanpak. Deze tussenvorm wordt in deze nota als participerend grondbeleid beschreven. In deze paragraaf worden de verschillende vormen van grondbeleid nader beschreven.

Faciliterend grondbeleid

Bij faciliterend grondbeleid heeft de gemeente de grond in een plangebied zelf niet in eigendom. De grondexploitatie wordt in dat geval gevoerd door derden die de gronden in het plangebied in eigendom hebben. De gemeente beperkt zich tot haar publiekrechtelijke rol door het vaststellen van de kaders en randvoorwaarden van de ontwikkeling en de controle hierop.

De gemeente heeft bij deze vorm van grondbeleid minder invloed op de uitvoering en detaillering van de plannen. Dit betekent niet dat sturing onmogelijk is, maar wel dat het minder eenvoudig is. Daarbij zijn andere instrumenten en strategieën vereist. De gemeente kan bijvoorbeeld sturen via het omgevingsplan, vergunningen en beleidskaders om ervoor te zorgen dat de ontwikkelingen aansluiten op de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke doelen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan sturing op het realiseren van een minimaal percentage sociale woningen.

Ook in het geval van faciliterend grondbeleid maakt de gemeente kosten, zoals het voeren van de planologische procedure, de ambtelijke begeleiding van het project en eventueel aanpassing en inrichting van de openbare ruimte. Deze kosten worden niet via de gronduitgifte, maar via een anterieure overeenkomst verhaald. Indien geen overeenkomst gesloten kan worden, moet het kostenverhaal worden afgedwongen. De Omgevingswet voorziet in dit geval op afdwingbaar kostenverhaal via het omgevingsplan, projectplan of de omgevingsvergunning.
Voordeel van faciliterend grondbeleid is dat de gemeente minder investeert en dus minder financiële risico's loopt dan bij een actief grondbeleid. Het risico van het voeren van de grondexploitatie wordt grotendeels verlegd naar de ontwikkelaar.

Participerend grondbeleid

Participerend grondbeleid is een aanpak waarbij gemeenten samenwerken met private partijen, zoals projectontwikkelaars en investeerders, om de ontwikkeling van een gebied gezamenlijk te realiseren. Dit kan bijvoorbeeld een keuze zijn bij een gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente de gronden in het plangebied niet of gedeeltelijk in eigendom heeft en gerichte verkrijging van alle eigendommen niet tot resultaat leidt. Een ander voorbeeld is een gebiedsontwikkeling waar de gemeente (veel) openbaar gebied of historisch eigendom heeft (al dan niet strategisch verworven) of een ontwikkeling waarbij alle gronden in eigendom zijn van derden. De gemeente kan dan worden verzocht om te participeren bijvoorbeeld in het kader van risicodeling.

Afhankelijk van de eigendomsverhoudingen in het plangebied zal de gemeente tot een samenwerking met de overige eigenaren moeten komen om haar beleidsdoelen te kunnen realiseren. Een dergelijke samenwerking wordt ook wel een publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. Termen en contactvormen die hierbij horen zijn onder meer de bouwclaim, het concessiemodel en de gezamenlijke grondexploitatie. Deze laatste kan worden geregeld met behulp van een aparte entiteit (zware constructie) of via een overeenkomst (lichtere constructie).

Een bouwclaim is een overeenkomst waarbij een ontwikkelaar zijn grond verkoopt aan de gemeente en in ruil daarvoor het recht krijgt om in de toekomst bouwrijpe kavels van de gemeente af te nemen. Dit model wordt vaak gebruikt om de ontwikkeling van bouwprojecten te faciliteren en risico's te delen tussen de gemeente en de ontwikkelaar. De gemeente krijgt hierdoor controle over de grondontwikkeling, terwijl de ontwikkelaar verzekerd is van bouwgrond en productie.

Het concessiemodel is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij de overheid een ontwikkelingskader opstelt en de uitvoering van het project overlaat aan marktpartijen. De marktpartij krijgt een concessie om het project te realiseren en draagt daarbij de meeste risico's en verantwoordelijkheden. Dit model wordt vaak gebruikt om de expertise en middelen van de private sector optimaal te benutten voor gebiedsontwikkeling.

Een gezamenlijke grondexploitatie kan worden opgezet via een aparte entiteit, zoals een joint venture, wat een relatief zware constructie is. Hierbij richten de gemeente en private partijen samen een nieuwe organisatie op die verantwoordelijk is voor de grondexploitatie en gebiedsontwikkeling. Deze constructie biedt een duidelijke structuur en verdeling van verantwoordelijkheden, maar kan complex en tijdrovend zijn om op te zetten.



Een lichtere vorm is een samenwerking via een overeenkomst, zoals een anterieure overeenkomst. Hierbij maken de gemeente en private partijen afspraken over de samenwerking en verdeling van kosten en opbrengsten zonder een aparte entiteit op te richten. Deze aanpak is flexibeler en sneller te realiseren, maar vereist duidelijke afspraken om misverstanden en conflicten te voorkomen.

De risico's en sturing op de invulling van het plangebied zijn afhankelijk van de gekozen vorm van samenwerking. De samenwerkingsvorm bepaalt ook de invulling van de te voeren grondexploitatie.

Actief grondbeleid

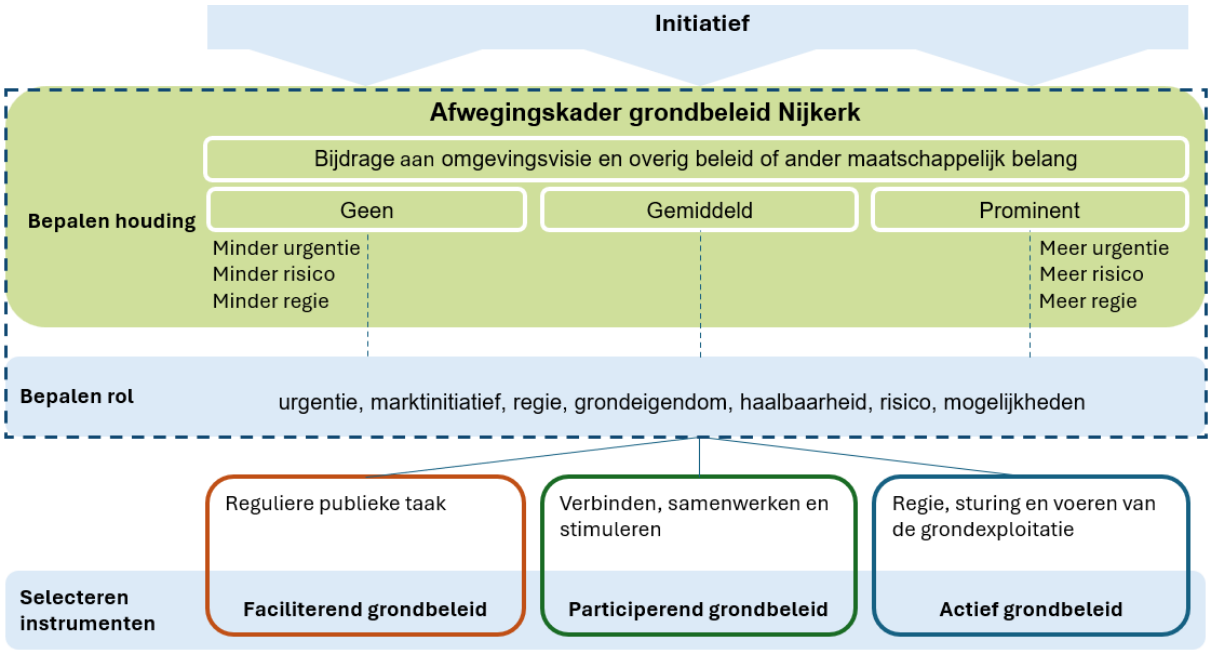
Bij actief grondbeleid heeft de gemeente alle gronden binnen een plangebied in eigendom of streeft ernaar om deze te verwerven, met als doel om zelf de grondexploitatie te kunnen voeren.
De gronden worden bouw- en woonrijp gemaakt voor rekening en risico van de gemeente en vervolgens verkocht aan derden. Veelal gaat het hierbij om projectontwikkelaars, corporaties (WSN), bedrijven (De Flier) en maatschappelijke instellingen (Spoorkamp).

Wanneer de gronden in een plangebied in eigendom zijn van de gemeente, kan zij door middel van het vaststellen van prijzen en voorwaarden bij de gronduitgifte regie voeren over de gebiedsontwikkeling. De mogelijkheden om te sturen op aspecten zoals de gewenste kwaliteit, het programma en het bouwtempo van de ontwikkeling zijn maximaal.

Hierbij loopt de gemeente wel (financiële) risico's. De risico's betreffen (niet uitputtend) de verwervingskosten, de eventuele grondsanering, bouw- en woonrijp maken en de afzet van bouwrijpe kavels (tempo, prijs en omvang). Daarnaast vraagt een actief grondbeleid de nodige ambtelijke capaciteit en expertise.
Wanneer niet alle gronden binnen een gebiedsontwikkeling door de gemeente kunnen worden verworven, valt de gemeente terug op participerend of eventueel zelfs faciliterend grondbeleid.

2.3 Afweging per gebiedsontwikkeling

Om de voorspelbaarheid en transparantie van het besluitvormingsproces te waarborgen, maakt de gemeente Nijkerk gebruik van een afwegingskader. Het afwegingskader helpt bij het systematisch bezien van de verschillende mogelijkheden en het maken van weloverwogen keuzes die aansluiten bij de specifieke omstandigheden en doelen van gebiedsontwikkelingen. Het afwegingskader bestaat uit twee delen.



In het eerste deel wordt integraal beoordeeld in welke mate de gebiedsontwikkeling aansluit op de gemeentelijke doelstellingen, zoals opgenomen in de omgevingsvisie en het overige beleid. De uitkomst hiervan bepaalt de houding van de gemeente ten opzichte van de gebiedsontwikkeling. Dit werkt door in het tweede deel van het afwegingskader en is bijvoorbeeld van invloed op de gewenste mate van regie.

Het tweede deel van het afwegingskader bestaat uit een stroomschema, waarbij wordt gekeken naar diverse aspecten. Denk hierbij aan de verdeling van het grondeigendom en de vraag of er sprake is van initiatieven vanuit de markt om de ontwikkeling van de grond te krijgen. Het doorlopen van het stroomschema resulteert vervolgens in een passende rol voor de gemeente, het bijpassende grondbeleid en de hierop aansluitende instrumenten.

3. Afwegingskader

3.1 Bepalen houding

Het bepalen van de houding van de gemeente is het eerste deel van het afwegingskader om te komen tot een type grondbeleid dat het beste aansluit op de situatie. De houding bepalend voor de wijze waarop de gemeente zich opstelt ten aanzien van een ontwikkeling. Deze afweging begint met een grondige integrale analyse van de omgevingsvisie en het overige beleid. Deze beleidsdocumenten zijn van groot belang bij het maken van de afwegingen, omdat ze de bredere doelstellingen, ambities en prioriteiten van de gemeente weerspiegelen. Ten tijde van de vaststelling van deze nota kan hierbij bijvoorbeeld worden gedacht aan het bezien in welke mate de gebiedsontwikkeling aansluit op de strategische hoofdkeuzes van de thema's uit de Omgevingsvisie Gemeente Nijkerk 2040: duurzame ontwikkeling, wonen, werken, mobiliteit, voorzieningen en het landelijk gebied. Mocht de omgevingsvisie of het overige beleid op termijn worden herzien, dan vormen de dan geldende strategische hoofdkeuzes, thema's en beleidsuitgangspunten de basis voor de beschreven afweging. In aanvulling hierop kunnen ook maatschappelijke belangen en doelstellingen aan de orde zijn die (nog) niet in beleid zijn vervat. Dergelijke belangen worden eveneens meegenomen in de afweging. De mate waarop de gebiedsontwikkeling aansluit op de gemeentelijke doelstellingen bepaald de houding van de gemeente.

Beleidsregel:

"De gemeente Nijkerk streeft naar een optimale balans tussen maatschappelijke meerwaarde en de financiën bij gebiedsontwikkelingen."

De houding van de gemeente ten opzichte van gebiedsontwikkeling heeft directe gevolgen voor de benodigde mate van urgentie, de gewenste mate van regie en de mate waarin risico's kunnen worden geaccepteerd. Als uit de beleidsmatige doelstellingen van de gemeente bijvoorbeeld volgt dat er een dringende behoefte is aan bepaalde maatschappelijke voorzieningen, dan vormt dit een aanleiding om sneller op te treden en meer de regie te nemen bij gebiedsontwikkelingen die tegemoetkomen aan deze behoefte.



Daarnaast bepaalt de houding van de gemeente ook welke mate van risico zij bereid is te accepteren. In sommige gevallen kan de gemeente kiezen voor een conservatieve benadering, waarbij risico's zoveel mogelijk worden geminimaliseerd. In andere gevallen kan een meer proactieve en risicovolle benadering nodig zijn om (ambitieuze) doelstellingen te bereiken.



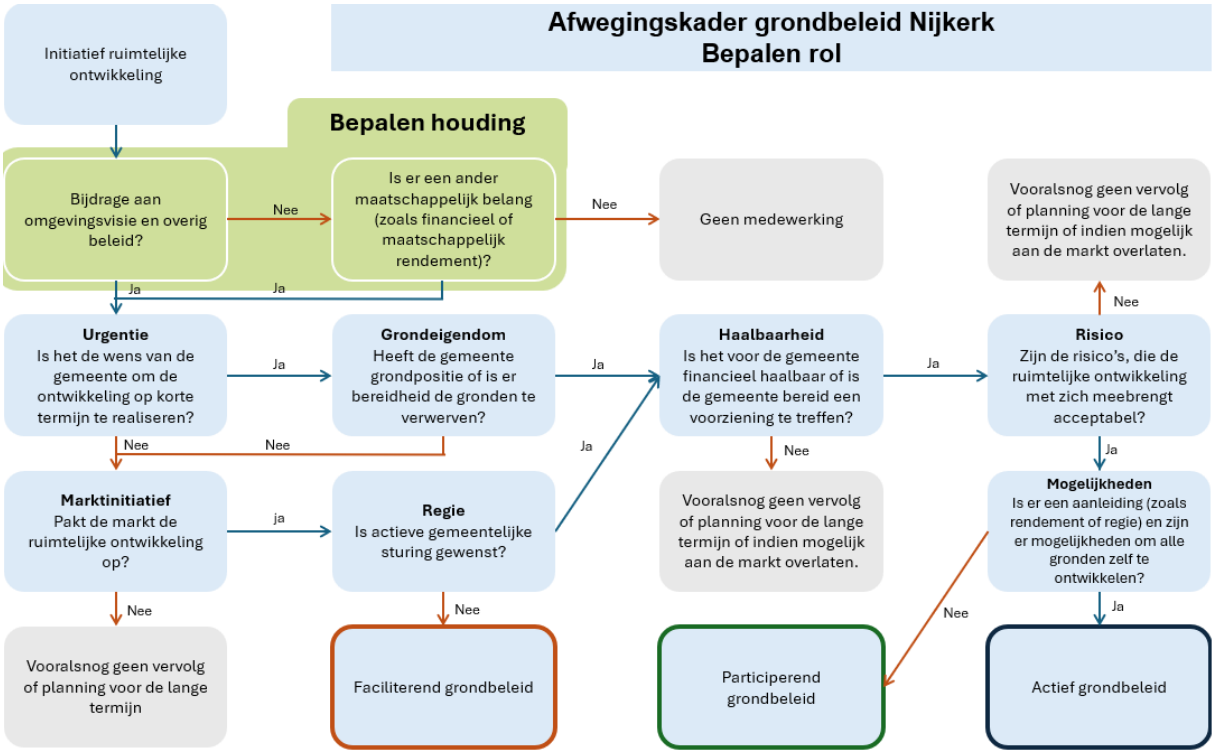
Bij een initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling die niet aansluit bij de gemeentelijke doelstellingen zal de gemeente moeten bepalen of het initiatief de gemeentelijke belangen schaadt en of het initiatief voldoende ondersteund kan worden. Gevolg van deze afweging kan dan zijn dat er geen medewerking wordt gegeven aan het initiatief.



3.2 Bepalen rol en bijpassend grondbeleid

In het tweede deel van het afwegingskader wordt de rol van de gemeente bepaald, evenals het daarop aansluitende grondbeleid. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van een stroomschema om de voorspelbaarheid van de keuzes te vergroten en een gestructureerde aanpak te waarborgen. De uitkomst van het eerste deel van het afwegingskader, waarin de houding van de gemeente is bepaald, wordt hierin meegewogen. De uitkomst van het stroomschema vormt het uitgangspunt voor het vervolg.

Het stroomschema richt zich op verschillende aspecten die betrekking hebben op de gebiedsontwikkeling. Deze aspecten omvatten urgentie, grondeigendom, haalbaarheid, risico, marktinitiatief, regie en mogelijkheden. Door deze aspecten systematisch af te wegen, kan de gemeente een weloverwogen beslissing nemen over haar rol en het bijpassende grondbeleid.



Urgentie

Urgentie speelt een cruciale rol in het bepalen van de snelheid en prioriteit van de gebiedsontwikkeling. Als er sprake is van een dringende behoefte, zoals een tekort aan woningen, kan de gemeente besluiten om sneller actief op te treden om de ontwikkeling te versnellen.

Grondeigendom

Grondeigendom is een ander belangrijk aspect. De gemeente moet bepalen of zij eigenaar is van de grond of dat deze in handen is van private partijen. Indien de grond niet in eigendom is van de gemeente, zal moeten worden afgewogen of het wenselijk is om deze te verwerven. Dit heeft invloed op de mate van controle die de gemeente kan uitoefenen en de strategie die zij moet volgen. Een keuze eigen gronden te ontwikkelen of andermans gronden te verwerven heeft directe gevolgen voor de rol van de gemeente en het bijpassende grondbeleid.

Haalbaarheid

In het afwegen van de ruimtelijke haalbaarheid is voorzien bij het bepalen van de houding van de gemeente. Aanvullend hierop wordt bij het bepalen van de rol van de gemeente ook de financiële haalbaarheid afgewogen, om na te gaan of een project levensvatbaar is. Een gebiedsontwikkeling waarbij sprake is van een tekort kan in bepaalde gevallen toch doorgang vinden, mits het verantwoord is om een verliesvoorziening te treffen. Bij een dergelijke afweging speelt de maatschappelijk meerwaarde een prominente rol.

Risico

Bij het maken van de afweging omtrent een gebiedsontwikkeling zullen de risico's vooraf inzichtelijk moeten worden gemaakt ter ondersteuning van de keuze voor een bepaalde rol van de gemeente. Het betreft hier dan niet alleen financiële risico's maar bijvoorbeeld ook bestuurlijke risico's. Een risicoanalyse helpt de gemeente om te begrijpen welke potentiële obstakels en uitdagingen er zijn en in welke mate deze beheersbaar kunnen worden gemaakt.

Marktinitiatief

Marktinitiatief verwijst naar de betrokkenheid van private partijen bij de gebiedsontwikkeling. De gemeente moet beoordelen in hoeverre marktpartijen bereid en in staat zijn om bij te dragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Bij gebrek aan marktinitiatief, bijvoorbeeld in het geval van een financieel onhaalbare businesscase of de realisatie van maatschappelijke voorzieningen, zal worden afgewogen of het wenselijk is om als gemeente zelf te gaan handelen om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de grond te krijgen.

Regie

De keuze voor de rol van de gemeente wordt met name ingegeven door de hoeveelheid regie die de gemeente over de ruimtelijke ontwikkeling wenst te verkrijgen. Hier ligt een directe relatie met de eerder bepaalde houding van de gemeenten. Indien een gebiedsontwikkeling een prominente bijdrage levert aan de doelstellingen van de gemeente, dan kan dit een aanleiding vormen om meer de regie te nemen als gemeente. De keerzijde hiervan is dat de mate van regie veelal een rechtstreeks verband heeft met het mogelijke risico wat de gemeente loopt.



Mogelijkheden

Mogelijkheden om als gemeente zelf tot ontwikkeling van een gebied over te gaan zijn er niet in alle gevallen. Soms zijn de gronden binnen het plangebied gedeeltelijk in handen van private partijen en beschikken deze partijen zelf over mogelijkheden om de gronden te ontwikkelen (zelfrealisatie). Om die reden worden de mogelijkheden afgewogen als onderdeel van het afwegingskader.

3.3 Uitkomst afwegingskader borgen

Bij grotere en complexere gebiedsontwikkelingen stelt de gemeenteraad vooraf kaders vast. Deze kaders vormen de basis voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van het project. De afwegingen en uitkomsten van het afwegingskader, waarin de houding en rol van de gemeente zijn bepaald, krijgen hierin een prominente plek. Dit helpt de gemeenteraad om na te gaan of bij een gebiedsontwikkeling wordt gehandeld conform de uitgangspunten van de Nota Grondbeleid 2025 en of de uitkomst van het afwegingskader voldoende is onderbouwd.

Beleidsregel:

"Het afwegingskader grondbeleid Nijkerk vormt het uitgangspunt bij het bepalen van het grondbeleid."

Eventuele afwijkingen ten opzichte van de uitkomsten van het gebruikelijke kader worden specifiek beschreven en gemotiveerd. Dit betekent dat als er van (de uitkomst van) het afwegingskader wordt afgeweken, er een duidelijke onderbouwing aan ten grondslag moet liggen.

Bij kleinere, eenvoudige gebiedsontwikkelingen stelt de gemeenteraad vooraf doorgaans geen kaders vast. Mocht ten aanzien van dergelijke ontwikkeling sprake zijn van een participerende of actieve rol van de gemeente, dan zal de gemeenteraad de uitkomst van het afwegingskader dan ook niet borgen via de gebruikelijke kaderstelling.
In die (uitzonderlijke) gevallen zal borging op een andere wijze worden ingevuld, bijvoorbeeld door middel van het vaststellen van een ontwikkelstrategie, het beschikbaar stellen van een verwervingskrediet of het openen van een grondexploitatie.

Door deze aanpak houdt de gemeenteraad van Nijkerk grip op het grondbeleid en de strategische keuzes die in dit kader worden gemaakt.

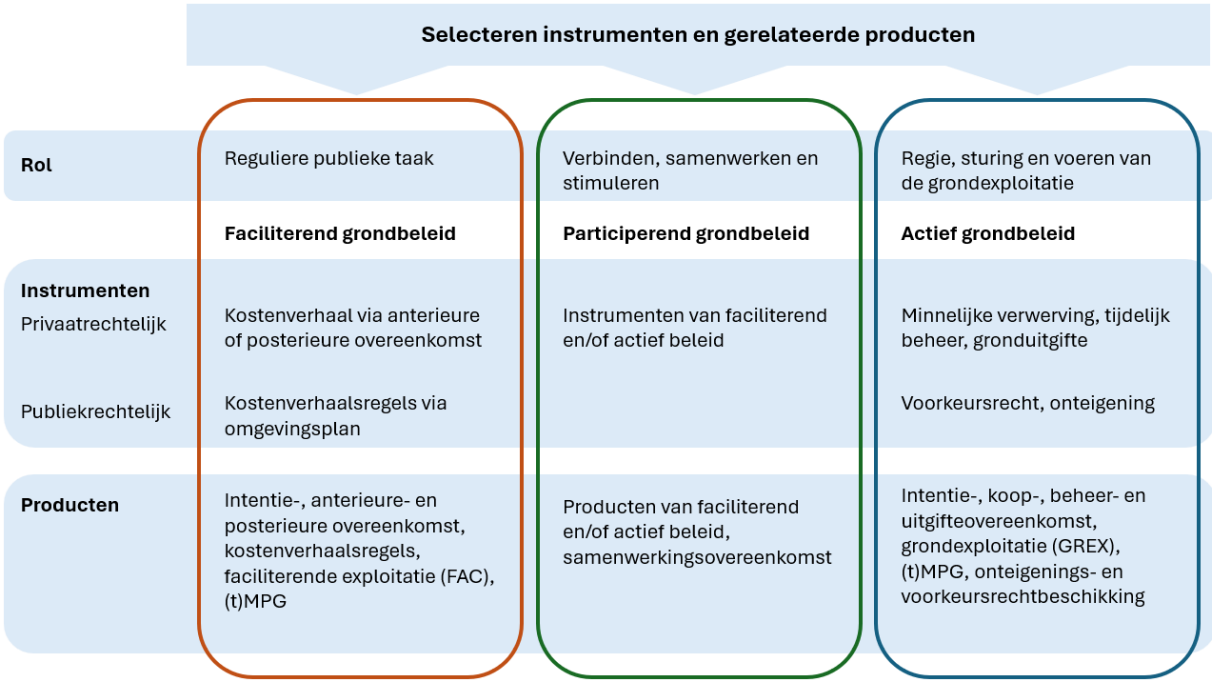
4. Instrumenten en producten

4.1 Instrumenten en producten passend bij het grondbeleid

De uitkomst van het afwegingskader maakt de meest passende rol van de gemeente en het bijbehorende grondbeleid inzichtelijk. Uit de keuze voor een specifiek grondbeleid vloeien indirect enkele privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten voort. Dit betekent echter niet dat elk van de instrumenten per definitie moet worden toegepast. De keuze voor de toepassing van deze instrumenten heeft betrekking op de praktische uitvoering en is om die reden niet verankerd in de Nota Grondbeleid 2025. Met het leggen van de koppeling tussen het type grondbeleid en de instrumenten wordt hier in deze nota wel richting aan gegeven.

De instrumenten van het grondbeleid zijn de middelen en methoden die de gemeente kan inzetten, zoals kostenverhaal en voorkeursrecht. Deze instrumenten bieden de juridische en praktische basis voor het uitvoeren van het grondbeleid.

De producten zijn hier uitvloeisels van. Het gaat hierbij om de documenten die benodigd zijn voor het uitvoeren van de instrumenten. Denk hierbij aan een anterieure overeenkomst en een voorkeursrechtbeschikking. Met behulp van de onderstaande afbeelding is de koppeling tussen de verschillende vormen van grondbeleid, de instrumenten en producten inzichtelijk gemaakt.



4.2 Privaatrechtelijke instrumenten

Kostenverhaal via anterieure of posterieure overeenkomst

Privaatrechtelijk kostenverhaal is een methode waarbij de gemeente en de initiatiefnemer van een bouwactiviteit een overeenkomst sluiten om de kosten te verhalen die gepaard gaan met de ontwikkeling van een gebied. Deze kosten kunnen onder andere betrekking hebben op het opstellen van plannen, het aanleggen van openbare voorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Het voordeel van privaatrechtelijk kostenverhaal is dat er maatwerkafspraken kunnen worden gemaakt, wat een grote mate van contractsvrijheid biedt.

Dit betekent dat de afspraken specifiek kunnen worden afgestemd op de situatie en de betrokken partijen. Indien er sprake is van een bouwplan waarvoor een omgevingsvergunning nodig is en waarbij de gemeente kosten maakt voor bijvoorbeeld infrastructuur, groenvoorzieningen of andere openbare voorzieningen, dan is de gemeente verplicht om deze kosten te verhalen. Dit is geregeld in de Omgevingswet.

Beleidsregel:

“Bij particuliere initiatieven geldt als uitgangspunt dat kostenverhaal plaatsvindt door middel van anterieure overeenkomsten.”

In een aantal gevallen kan de gemeente besluiten om van kostenverhaal af te zien. Afzien van kostenverhaal kan als het netto te verhalen bedrag minder dan € 10.000 bedraagt. Dit geldt ook als er geen sprake is van verhaalbare kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de toekomstige openbare gronden. Daarnaast kan kostenverhaal achterwege blijven als de verhaalbare kosten alleen betrekking hebben op de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen.

Minnelijke verwerving

Bij gewenste of noodzakelijke verwerving is de zogenaamde minnelijke verwerving het uitgangspunt voor de gemeente. Minnelijke verwerving is het proces waarbij de gemeente op een vrijwillige en niet-gedwongen manier grond van een eigenaar koopt. Dit gebeurt meestal door middel van onderhandelingen, waarbij beide partijen proberen tot een overeenkomst te komen zonder juridische procedures. Indien de gemeente er niet in slaagt om het benodigde vastgoed minnelijk te verwerven, en er goede redenen voor zijn, kan de raad bijvoorbeeld besluiten tot onteigening.

Beleidsregel:

"Gronden en opstallen worden bij voorkeur minnelijk verworven."

Tijdelijk beheer

Tijdelijk beheer bij gebiedsontwikkeling verwijst naar het gebruik van een gebied voor een tijdelijke periode voordat de definitieve ontwikkeling plaatsvindt. Dit kan verschillende vormen aannemen, zoals tijdelijke invulling van braakliggende terreinen, het voortzetten van bestaand gebruik of het introduceren van nieuwe, tijdelijke functies. Het doel van tijdelijk beheer is om het gebied levendig en bruikbaar te houden, zolang de definitieve plannen nog niet zijn gerealiseerd. Op het gebied van het tijdelijk beheer is er altijd een spanningsveld tussen het financieel beheer (de hoogte van de opbrengst) en het tijdig beschikbaar krijgen van de grond.

Naarmate de duur van tijdelijk beheer korter is, kan beter gebruik worden gemaakt van bruikleenovereenkomsten en geliberaliseerde pachtovereenkomsten, aangezien deze binnen korte termijn kunnen worden ontbonden. Geliberaliseerde pachtovereenkomsten zijn flexibele pachtvormen waarbij de pachter en verpachter zelf de duur en voorwaarden van de pacht bepalen

Gronduitgifte

Uitgifte van gronden kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het gaat hierbij zowel om verkoop als ook om erfpacht, pacht, huur en het vestigen van een opstalrecht tot de ingebruikgeving van gemeentelijke gronden. De uitwerking hiervan is opgenomen in het uitgiftebeleid.
Het uitgiftebeleid heeft tot doel de door de gemeente beoogde ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken tegen marktconforme condities. Ook valt onder het uitgiftebeleid de serviceverlening en zorg naar inwoners en bedrijven van de gemeente zoals het toestaan en regelen via overeenkomsten van tuinuitbreidingen, als het registreren van zakelijke beperkingen zoals erfdienstbaarheden, opstalrechten en erfpacht.

Het gemeentelijke uitgiftebeleid is enige tijd geleden als gevolg van jurisprudentie aangescherpt. In het zogenaamde Didam-arrest is bepaald dat een gemeente een ieder in staat moet stellen mee te dingen bij een gemeentelijke uitgifte (gelijkheidsbeginsel). De gemeente kan aanvullende criteria formuleren waaraan de koper moet voldoen om in aanmerking te komen. Deze criteria zijn objectief, redelijk en toetsbaar en worden voorafgaand aan de uitgifte bekendgemaakt. Een voornemen tot uitgifte wordt verder ook bekendgemaakt om te voldoen aan het arrest. Ondanks de aanscherping zijn er voor de gemeente nog steeds mogelijkheden om een-op-een gronden te verkopen. De gemeente moet dit echter wel afwegen en afdoende motiveren.

4.3 Publiekrechtelijke instrumenten

Kostenverhaal via kostenverhaalsregels

Kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg komt enkel in beeld indien het niet is gelukt om het kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg te borgen. Bij kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg kan de gemeente kiezen voor kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak in het omgevingsplan. Het zogenaamde kostenverhaal met tijdvak vind plaats als de plannen een duidelijk eindbeeld, een fasering en een einddatum hebben. Daardoor is het goed mogelijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. De gemeente kan dan binnen het systeem van de Omgevingswet het kostenverhaal toepassen.

Kostenverhaal zonder tijdvak is bedoeld voor organische gebiedsontwikkeling van plannen zonder duidelijk eindbeeld. Het gaat om plannen met globale functieaanduidingen die op verschillende manieren kunnen worden uitgewerkt. Globale functieaanduidingen zijn brede categorieën die aangeven welke functies of activiteiten op bepaalde locaties zijn toegestaan. Ze bieden flexibiliteit door niet in detail te specificeren wat er precies mag gebeuren, maar geven een algemene richting aan, zoals wonen, werken, of recreatie.
Dat maakt het moeilijk om de kosten en opbrengsten van de gebiedsontwikkeling vooraf te berekenen. Bij het vaststellen van het omgevingsplan is om die reden geen gedetailleerde raming van kosten en opbrengsten vereist, maar een kostenplafond. Het kostenplafond wordt bepaald op basis van een scenariostudie, waarin scenario's voor het gebied worden vergeleken. Bij kostenverhaal zonder tijdvak worden de kosten en bijdragen pas bij de aanvraag omgevingsvergunning geconcretiseerd. Hieraan ligt ten grondslag dat op dat moment meer zicht ontstaat op de concrete invulling van het gebied.

Vestigen voorkeursrecht

Het voorkeursrecht is één van de instrumenten die voortvloeit uit de Omgevingswet. Dit instrument verschaft de gemeente de mogelijkheid om met voorrang grond te (kunnen) verwerven. Toepassing van een voorkeursrecht heeft tot gevolg dat als een eigenaar zijn grond wil verkopen de gemeente als eerste de mogelijkheid krijgt om te kopen. Het wordt wel een “passieve vorm van verwerving” genoemd. Het voorkeursrecht is tevens te betitelen als een “beschermingsinstrument tijdens de planontwikkeling”. Immers, ongewenste verkopen kunnen voorkomen worden en grondspeculatie of ‘versnippering’ kan worden tegengegaan. Aan het vestigen van een voorkeursrecht zijn strikte wettelijke eisen en termijnen gesteld.

Onteigening

Het instrument onteigening kan de gemeente in het uiterste geval gebruiken als een tweesporenbeleid. Enerzijds dient het als middel om de gronden dwingend te verwerven en overdracht aan derden te voorkomen. Anderzijds fungeert het als drukmiddel in onderhandelingen over minnelijke aankoop van grond. Indien wenselijk zet de gemeente het instrument vroegtijdig administratief in. Het wordt alleen als laatste middel gebruikt. Bij overeenstemming wordt de administratief ingezette procedure direct stop gezet. Het instrument kan als dat noodzakelijk wordt geacht structureel en al vroeg in het onderhandelingsproces worden ingezet. De verplichte minnelijke onderhandelingen kunnen direct worden opgevolgd door de vervolgstap. Dit kan zelfs op een moment dat blijkt dat geen overeenstemming mogelijk lijkt of nog niet is bereikt. Dit betreft de start van de administratieve onteigeningsprocedure.

4.4 Producten

Intentie-, anterieure en posterieure overeenkomst

Een intentieovereenkomst is een overeenkomst waarin twee of meer partijen de intentie uitspreken om samen een bepaald doel te bereiken. Dit doel kan bijvoorbeeld een definitieve overeenkomst zijn, maar ook een minder tastbaar doel zoals een haalbaarheidsonderzoek. De intentieovereenkomst legt de hoofdlijnen van de samenwerking vast en biedt duidelijkheid over de verwachtingen en verplichtingen van beide partijen. Een intentieovereenkomst heeft een vooraf bepaalde looptijd en bevat ook afspraken over de beëindiging.



Een anterieure overeenkomst legt de voorwaarden en verplichtingen tussen verschillende partijen vast met betrekking tot de ontwikkeling van een project. Dit kan onder andere de verdeling van kosten, de planning en uitvoering van werkzaamheden, het programma en infrastructuurvereisten omvatten. Het doel van een anterieure overeenkomst is om het (verplichte) kosten verhaal te regelen en duidelijkheid en zekerheid te bieden aan zowel de ontwikkelaar als de gemeente over de voorwaarden waaronder het project zal worden uitgevoerd.

Een posterieure overeenkomst is een overeenkomst die een gemeente kan sluiten nadat kostenverhaalsregels in het omgevingsplan zijn vastgesteld. In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de financiële afrekening van een project. Een posterieure overeenkomst biedt de mogelijkheid om nadere afspraken te maken over de financiële bijdragen die een ontwikkelaar aan de gemeente moet voldoen voor de realisatie van een project. In de praktijk wordt deze mogelijkheid zelden gebruikt.

Grondexploitatie (GREX)

Het belangrijkste financiële instrument van het grondbeleid is de grondexploitatie. De grondexploitatie is in feite de vertaling van het gewenste te realiseren programma in kosten en opbrengsten. Als de gemeente niet alle grond van een ontwikkelingslocatie in eigendom heeft, vormt de grondexploitatie de basis voor het plegen van kostenverhaal.

Op basis van de grondexploitatie kan financiële sturing aan het planvormings- en uitvoeringstraject worden gegeven. Het opstellen van een grondexploitatie gaat in stappen: hoe verder in het proces, hoe meer zekerheden er zijn. Om de onderlinge vergelijking van grondexploitaties mogelijk te maken, is het van belang dat deze op dezelfde wijze worden opgezet. De notities grondbeleid van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) met de daarin geformuleerde richtlijnen voor het opstellen van grondexploitaties hebben daar voor een groot deel aan bijgedragen. Deze commissie bestaat uit experts die toezien op de juiste toepassing van de regels voor begroting en verantwoording door gemeenten en provincies. Ze geven uitleg over de regelgeving, publiceren richtinggevende notities, en bevorderen een eenduidige interpretatie van financiële documenten.

Grond kan pas in exploitatie worden genomen, als uit een grondexploitatieberekening (haalbaarheidsanalyse) is gebleken dat het verwachte financiële resultaat positief is. Of, in het geval van een negatief financieel resultaat, het verwachte tekort wordt afgedekt door een verliesvoorziening.

Gestart wordt met een financiële quickscan. Om snel en eenvoudig een project door te kunnen rekenen, wordt gebruikgemaakt van normatieve gegevens en beschikbare projectinformatie. Ten minste de plangrens en het voorgenomen toekomstig gebruik moeten bekend zijn. In elk geval hoort bij deze berekening een risico-inventarisatie te worden opgesteld. De focus ligt in deze fase op het doorrekenen van scenario's/varianten en het bepalen van de juiste ontwikkelstrategie.
Indien de financiële quickscan aanleiding geeft om het proces voort te zetten, dan wordt deze opgevolgd door een nader haalbaarheidsonderzoek. De uitgangspunten voor het ontwerp worden vastgelegd, waaronder de financiële uitgangspunten. De ontwikkelstrategie wordt nader uitgewerkt en de risico's worden in kaart gebracht.

De gemeenteraad stelt de grondexploitatie vast, deze bevat een uitgewerkt kosten- en opbrengstenoverzicht van alle onderdelen van het project. Het moment van vaststelling of opening van een grondexploitatie vindt op een logisch moment plaats. Dit gebeurt uiterlijk bij de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Een bopa is een activiteit die niet voldoet aan de regels van het omgevingsplan en waarvoor een omgevingsvergunning nodig is

Bij voorkeur vindt de vaststelling van de grondexploitatie eerder in het planvormingsproces plaats, bijvoorbeeld in combinatie met de vaststelling van de kaders of een gebiedsvisie.
De dekking van kosten in de grondexploitatie bestaat doorgaans grotendeels of geheel uit de opbrengsten van de grondverkoop. Eventueel wordt dit aangevuld met subsidies en gemeentelijke middelen, indien er sprake is van een resterend tekort. Bij de vaststelling van de grondexploitatie hoort in elk geval een risicoanalyse te worden opgesteld.

Grondexploitaties zijn onderdeel van de reguliere planning-en-controlcyclus. De grondexploitaties worden in ieder geval jaarlijks geactualiseerd en ter besluitvorming voorgelegd aan de gemeenteraad. Op basis van de geactualiseerde grondexploitaties worden (opnieuw) de benodigde kredieten voor de ontwikkeling verstrekt.

Faciliterende exploitatie (FAC)

Een faciliterende exploitatie kan door de gemeente gebruikt worden om de kosten en opbrengsten die samenhangen met faciliterend of participerend grondbeleid inzichtelijk te maken. Dit zal in Nijkerk, Nijkerkerveen en Hoevelaken enkel worden toegepast bij grotere of complexere gebiedsontwikkelingen waarbij faciliterend of participerend grondbeleid wordt gehanteerd.

Net als bij een actieve grondexploitatie (GREX) moeten kosten en opbrengsten in de tijd worden geraamd. Een goede administratie maakt actief sturen op kosten en opbrengsten mogelijk, al dan niet in samenhang met een grondexploitatie (bij zogeheten gemengde projecten).

Kostenverhaalsregels

Kostenverhaalsregels zorgen ervoor dat de kosten voor de ontwikkeling van een gebied, zoals infrastructuur en openbare voorzieningen, kunnen worden verhaald. Deze kosten worden verhaald op de ontwikkelaars of eigenaren van de gronden. De regels zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Ze voorkomen dat de gemeente zelf opdraait voor alle kosten en zorgen voor een eerlijke verdeling over de betrokken partijen.

MeerjarenPrognose Grondbedrijf (MPG)

De gemeente Nijkerk gebruikt de MeerjarenPrognose Grondbedrijf (MPG) om een overzicht te bieden van de financiële positie en de verwachte ontwikkelingen van het grondbedrijf over een langere periode. Dit document helpt de gemeente bij het plannen en sturen van grondexploitaties, het beoordelen van risico's, en het maken van strategische beslissingen met betrekking tot gebiedsontwikkeling.

De MPG bevat onder andere prognoses van kosten en opbrengsten, een analyse van de financiële haalbaarheid van projecten en een overzicht van de verwachte kasstromen. Door deze informatie te gebruiken, kan de gemeente beter inspelen op toekomstige ontwikkelingen en zorgen voor een gezonde financiële basis voor haar grondbeleid. Aan de hand van de (tussentijdse) MPG wordt de gemeenteraad tweemaal per jaar geïnformeerd over de stand van zaken van de lopende grondexploitaties, faciliterende exploitaties en voorraad aan strategische gronden.

> Beleidsregel:
>
> "De raad stelt twee keer per jaar de MeerjarenPrognose Grondbedrijf (MPG) vast."

Voorkeursrechtbeschikking

Een voorkeursrechtbeschikking is het officiële besluit dat de gemeenteraad neemt bij gebruikmaking van het voorkeursrecht. Een voorkeursrechtbeschikking bevat verschillende belangrijke informatie-elementen, waaronder de:

- beschrijving van de percelen waar de beschikking betrekking op heeft;
- reden voor het voorkeursrecht;
- duur van het voorkeursrecht;
- voorwaarden voor verkoop en de compensatieregeling.

Onteigeningsbeschikking

Een onteigeningsbeschikking is het officiële besluit dat de gemeenteraad neemt bij gebruikmaking van een onteigeningsprocedure. Het is een formeel en juridisch bindend document dat de eigendomsoverdracht regelt. Het bevat details zoals de reden voor onteigening, de betrokken partijen, en de compensatie die aan de eigenaar wordt geboden.

5. Relatie tussen gemeenteraad en college

Op grond van de Gemeentewet hebben de gemeenteraad en het college als afzonderlijke bestuursorganen binnen de gemeente ieder hun eigen bevoegdheden. De kaders van het grondbeleid worden gesteld door de gemeenteraad en het college draagt zorg voor de uitvoering.
In het verlengde hiervan controleert de gemeenteraad of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de vastgestelde beleidskaders is gebleven.

Om de rolverdeling tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad ten aanzien van de verschillende aspecten van het grondbeleid nader te duiden, zijn de belangrijkste aspecten in de onderstaande afbeelding overzichtelijk op een rij gezet.

Rolverdeling		
	Gemeenteraad	**College**
Projecten	Besluitvorming omgevingsplan. Besluitvorming financiële kaders bij actief of participerend grondbeleid, bij faciliterend grondbeleid in geval van grote gevolgen begroting.	Voorbereiden en uitwerken binnen kaders.
Grondbeleid	Vaststellen nota grondbeleid, ruimtelijke kaders en doelstellingen (omgevingsvisie en overig beleid), waarvoor grondbeleid kan worden ingezet.	Uitvoering grondbeleid. Vaststellen omgevingsprogramma's.
Omgevingsvisie	Besluitvorming omgevingsvisie en bepalen lange termijn doelstellingen en ambities.	Uitvoering omgevingsvisie en het vertalen van de beleidsdoelen naar concrete acties en projecten.
Uitgifte gronden	Vaststellen kaders voor verkoop op grond van nota grondbeleid (bouwrijp gemaakte gronden /bouwgrond).	Verkoop via koopovereenkomst en verlenen volmacht voor leveringsakte/ initiëren openbare selectieprocedure.
Grondexploitaties	Openen grondexploitaties en actualisatie van grondexploitaties.	Vaststellen uitgangspunten voor de grondexploitaties.
Voorkeursrecht En onteigening	Besluit tot vestiging voorkeursrecht en besluitvorming onteigening.	Uitvoeren voorkeursrecht en onteigeningsbesluit; uitvoeren acties voor aankoop en levering.
Verwerving gronden	Beschikbaar stellen van krediet ingeval van actief/participerend grondbeleid voor (strategische) verwerving.	Verwerving (aankoop) gronden. Aangaan koopovereenkomst en verlenen volmacht voor leveringsakte.

6. Bedrijfsmatige en financiële kaders

6.1 Strategische aankopen

Strategische grondaankopen zijn aankopen van grond door de gemeente met het oog op toekomstige ontwikkelingen en plannen. Deze aankopen worden gedaan om bepaalde maatschappelijke doelen te bereiken, zoals woningbouw, welzijn of andere openbare voorzieningen. De aangekochte grond kan rechtstreeks worden benut voor een ontwikkeling, ingezet worden als ruilobject of dienen om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een ontwikkeling die mogelijk is op grond van het huidige omgevingsplan, maar die niet meer aansluit op de actuele doelstellingen van de gemeente.

De bevoegdheid om aankopen te doen ligt bij het college, de gemeenteraad heeft het budgetrecht. Voor iedere strategische aankoop dient de raad budget beschikbaar te stellen.

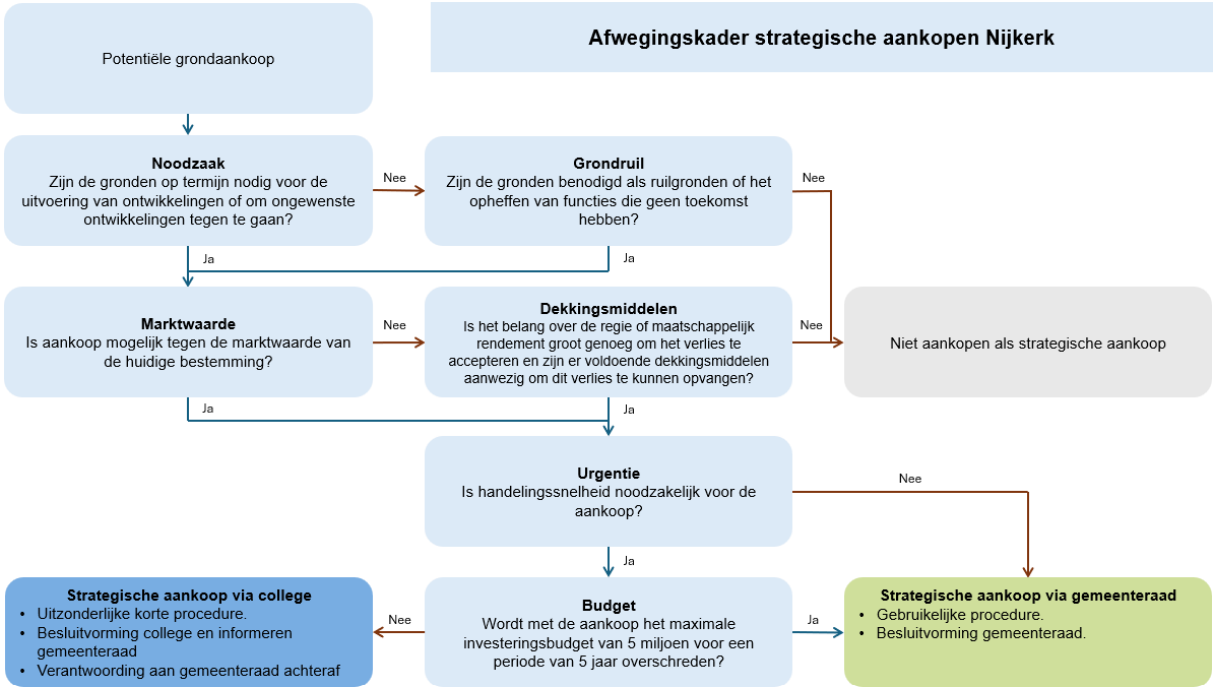
In de werkwijze worden twee verschillende typen strategische aankopen onderscheiden:

1. Strategische aankopen die plaatsvinden onder voorbehoud van het beschikbaar stellen van budget door de gemeenteraad en daarvoor de reguliere besluitvormingsprocedure volgen.
2. Strategische aankopen die plaatsvinden binnen een vooraf door de gemeenteraad beschikbaar gesteld budget voor strategische aankopen en achteraf aan de gemeenteraad worden verantwoord.

Beleidsregel:

"Het afwegingskader strategische aankopen Nijkerk vormt het kader bij strategische aankopen."

De eerste optie vormt het uitgangspunt voor strategische aankopen. Gelijktijdig kunnen zich ook situaties voordoen waarbij het wenselijk is om af te wijken van deze gebruikelijke procedure. In een dergelijke situatie kan de tweede optie worden gehanteerd, waarbij het college onder voorwaarden bevoegd is om zonder tussenkomst van de gemeenteraad tot aankoop over te gaan. Dit maakt het mogelijk voor de gemeente om snel te schakelen, betere onderhandelingsresultaten te behalen en locaties veilig te stellen die van belang zijn voor het verwezenlijken van de maatschappelijke doelstellingen. Om inzichtelijk te maken in welke situaties het college gebruik kan maken van de tweede optie is het afwegingskader strategische aankopen opgesteld. Deze is weergegeven in de onderstaande afbeelding.



Noodzaak

In eerste instantie moet zorgvuldig worden afgewogen of de gronden op termijn nodig zijn voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen, zoals onderwijs, sport, welzijn en eerstelijns gezondheidszorg. Daarnaast moet worden bepaald of de gronden benodigd zijn om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen.

Grondruil

Bij ‘grondruil’ wordt afgewogen of de gronden kunnen dienen als ruilobjecten om ontwikkelingsprojecten te faciliteren en de samenwerking met andere partijen te bevorderen. Daarnaast wordt afgewogen of de aankoop een prominente bijdrage kan leveren aan het krijgen van controle over gebieden waar de huidige functies geen toekomst meer hebben, zoals een verouderde bedrijfslocatie die de gemeente wil herontwikkelen naar woningbouw. Dit stelt de gemeente in staat om deze gebieden te herontwikkelen en nieuwe, toekomstbestendige functies te creëren

Marktwaarde

De marktwaarde van grond en vastgoed is niet eenduidig te bepalen. Deze marktwaarde wordt, zeker bij gemeentelijke aankopen, aanzienlijk beïnvloed door de verwachtingen over een mogelijke toekomstige bestemming van de betrokken grond. Bij 'marktwaarde' wordt afgewogen of het bedrag waarvoor de gemeente de grond koopt in evenwicht is met de verwachtingen. Daarnaast moet de bepaling van de marktwaarde voor de gemeente altijd blijken uit een onafhankelijke taxatie. Als er een waarde aan de grond wordt toegekend door de verkoper die niet in verhouding staat tot de gemeentelijke verwachtingen is dat een reden om niet tot aankoop over te gaan.



Dekkingsmiddelen

Bij ‘Dekkingsmiddelen’ wordt zorgvuldig afgewogen of het voor de gemeente acceptabel is om een eventueel verlies te accepteren. Redenen die hieraan ten grondslag kunnen liggen zijn het verkrijgen van meer regie op een ontwikkeling of bieden van een grote maatschappelijke meerwaarde. Als besloten wordt het verlies te accepteren, moet worden nagegaan of er voldoende dekkingsmiddelen beschikbaar zijn om dit verlies op te vangen. Dit zorgt ervoor dat de gemeente financieel gezond blijft en haar doelen kan blijven nastreven zonder onnodige risico’s te nemen.

Urgentie

Het college beoordeelt of snel en doortastend handelen cruciaal is voor een succesvolle aankoop. Hierbij geldt als uitgangspunt dat besluitvorming door de gemeenteraad redelijkerwijs niet meer haalbaar is voordat de beslistermijn ten einde is, of dat het volgen van deze weg de onderhandelingspositie van de gemeente schaadt.

Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij meerdere geïnteresseerde partijen of wanneer de verkoper een snelle afwikkeling als voorwaarde stelt. Daarnaast kan het opnemen van een aanvullende ontbindende voorwaarde in de koopovereenkomst (zoals goedkeuring door de raad) er soms toe leiden dat de verkoper de voorkeur geeft aan een partij zonder dergelijke voorwaarden. Als handelingssnelheid niet essentieel is, legt het college het aankoopvoorstel op de gebruikelijke manier aan de raad voor. Enkele voorbeelden van situaties waarbij handelingssnelheid van belang is, zijn opgenomen onder 'Budget'.

Budget

De voorganger van de Nota Grondbeleid 2025 was de Nota Grondbeleid 2013. In deze nota had het college de bevoegdheid om strategische grondaankopen te doen tot een bedrag van € 250.000. Dit bedrag was gebaseerd op het toenmalige faciliterende grondbeleid, de passieve rol van de gemeente en de toenmalige prijzen. In de afgelopen periode hebben deze uitgangspunten geleid tot enkele gemiste kansen. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- Versnipperd eigendom binnen een uitleglocatie voor woningbouw. Een uitleglocatie voor woningbouw is een gebied aan de rand van een kern, waar de bouw van nieuwe woningen beoogd is. In opdracht van de eigenaren is binnen dit gebied een verkoopprocedure ingericht waarbij de gemeente als gegadigde is uitgenodigd. In het kader van de spelregels van de procedure heeft de gemeente geen bod uitgebracht. Dit had onder meer te maken met het moeten uitbrengen van een onherroepelijk/onvoorwaardelijk bod binnen een gestelde termijn.
- In een onderhandeling was de verkopende partij niet voornemens om in te stemmen met het voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad. Argumenten daarbij waren het tijdsaspect (vertraging) en onzekerheid over de uitkomst (besluit gemeenteraad). Uiteindelijk heeft de verkopende partij ingestemd met het voorbehoud, maar daarvoor moest de gemeente op een ander onderhandelingspunt wel water bij de wijn doen (hoogte van de koopsom).
- Voor een strategische locatie had de eigenaar een concreet bod van een derde partij voor afname per een bepaalde datum. Alvorens met deze partij afspraken te maken, wilde de eigenaar afstemmen over mogelijke verkoop aan de gemeente. Een verkenning heeft nimmer plaatsgevonden omdat de door de gemeente aangegeven condities, waaronder de doorlooptijd ten behoeve van goedkeuring door de gemeenteraad, niet passend waren. Dit was in relatie tot het bod en de afnamedatum van de derde partij.
- De gemeente ontving een aanbod van een private partij om te onderhandelen over de aankoop van gronden in een gebied dat volgens de Omgevingsvisie Nijkerk 2040 is aangemerkt als mogelijke uitbreidingsrichting voor een 'ontwikkelgebied wonen'. Door de aanduiding in de omgevingsvisie speelden ontwikkelaars hier snel op in en wisten een deal te sluiten voordat de gemeente de voorbereidingen voor het opstarten van de benodigde procedures af kon ronden.

Als de gemeente in voorgaande voorbeelden had kunnen handelen zonder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad, dan had de gemeente sneller kunnen handelen en/of een beter onderhandelingsresultaat kunnen behalen.

In de toekomst kunnen zich opnieuw situaties voordoen waarin snelle actie vereist is om kansen te benutten. Om de ambitieuze doelen uit de omgevingsvisie en het overige beleid te bereiken, is het cruciaal om flexibel en snel te kunnen handelen bij nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden.

In de Nota Grondbeleid 2025 is een strategisch budget van € 5.000.000 opgenomen voor een periode van vijf jaar. Dit is een revolverend budget, wat betekent dat het aankoopbedrag pas weer beschikbaar komt nadat de aankoop daadwerkelijk voor een project is ingezet. Bijvoorbeeld doordat het gebied in exploitatie is genomen of doordat het is verkocht.

Het budget sluit aan bij de huidige marktomstandigheden, het situationele grondbeleid en de actievere rol van de gemeente. Het budget is naar verwachting voldoende om strategische kansen te benutten, terwijl het college beperkt blijft in het doen van omvangrijke, complexe of risicovolle aankopen zonder voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad.

De hoogte van het voorgestelde budget is gebaseerd op de huidige prijzen voor verschillende categorieën onroerende zaken:

- Woningen: De prijs van een gemiddelde woning ligt tussen € 500.000 en € 800.000. Hierdoor kan het strategische budget het college in staat stellen om zes tot tien woningen in vijf jaar aan te kopen, wat neerkomt op één à twee woningen per jaar.
- Bedrijfslocaties: De afgelopen 3 jaar heeft de gemeente vier kleinere bedrijfslocaties aangekocht in en nabij het plangebied Stadshaven: Ardeschstraat 15, Bruisslotlaan 84, Bruinsslotlaan 86 en Nijverheidsstraat 7 te Nijkerk. De kosten voor de laatste twee locaties waren respectievelijk circa € 900.000 en € 3.000.000, en de overige aankopen lagen in dezelfde prijsklasse. Het strategische budget biedt het college de mogelijkheid om één tot vijf kleine bedrijfslocaties in vijf jaar aan te kopen, wat gemiddeld neerkomt op minder dan één locatie per jaar.
- Ruwe bouwgrond voor wonen: De prijs van ruwe bouwgrond (weiland) met verwachtingswaarde voor wonen bedraagt circa € 100 per m². Dit stelt het college in staat om met het strategische budget ongeveer vijf hectare aan te kopen, wat neerkomt op circa één hectare per jaar. Ter vergelijking: de oppervlakte van Doornsteeg fase 3 bedraagt circa 27 hectare.
- Ruwe bouwgrond voor bedrijvigheid: De prijs van ruwe bouwgrond (weiland) met verwachtingswaarde voor bedrijvigheid bedraagt circa € 50 per m². Hierdoor kan het college met het strategische budget ongeveer tien hectare aankopen, wat neerkomt op circa twee hectare per jaar. Ter vergelijking: de omgevingsvisie voorziet in een verwachte lokale en regionale economische ruimtevraag van 15 à 20 hectare tot 2030.

In de praktijk kunnen combinaties van de bovenstaande categorieën worden gemaakt. Een aankoop in de ene categorie betekent echter minder mogelijkheden in de andere categorie, aangezien de geschetste mogelijkheden niet cumulatief zijn.

Strategische aankopen die met behulp van het strategische investeringsbudget worden gedaan (optie 1), volgen de onderstaande processtappen:

- Het college doorloopt het afwegingskader strategische aankopen en stelt vast dat aan de gestelde kaders wordt voldaan;
- Het college sluit de overeenkomst tot de aankoop van gronden/opstallen overeenkomstig de privaatrechtelijke bevoegdheden conform de Gemeentewet;
- Het college informeert de gemeenteraad over de betreffende aankopen, de afweging ten aanzien van elk van de punten zoals opgenomen in het afwegingskader strategische aankopen en de financiële consequenties;
- De financiële consequenties van de strategische aankopen (zoals rente, risico's, eventuele afwaardering en verkoopresultaten) komen ten laste van de begroting en worden gedekt door de reserve Bouwgrondexploitatie.
- Bij de actualisering van het MeerjarenPrognose Grondbedrijf (MPG) wordt getoetst in hoeverre de balanswaarde aansluit bij de actuele marktwaarde dan wel wordt ingebracht in een (gemeentelijke) grondexploitatie tegen de actuele boekwaarde.

6.2 Werkbudget

Binnen de gemeente zijn er incidentele werkzaamheden die niet direct aan één grondexploitatie zijn gekoppeld, maar wel gerelateerd zijn aan werkzaamheden ten behoeve van de grondexploitaties. Net als de kosten voor taxaties, overige waardebepalingen en advies worden deze kosten ten laste gebracht van de Reserve Bouwgrondexploitatie. Voorbeelden van dergelijke werkzaamheden zijn taxaties, generiek juridisch advies en kennisontwikkeling. Hiervoor is een structureel budget van € 50.000 beschikbaar. Deze wordt gedekt vanuit de Reserve Bouwgrondexploitatie.

6.3 Voorbereidingskosten

Voorafgaand aan de opening van een grondexploitatie of faciliterende exploitatie worden vaak al kosten gemaakt voor de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling. Deze voorbereidingskosten, zoals omgevingsplanplankosten en apparaatskosten, zijn nog niet gedekt door een exploitatie, maar zijn wel noodzakelijk om met de ontwikkeling te kunnen starten. Het is uiteraard wenselijk om deze kosten later aan een grondexploitatie of faciliterende exploitatie toe te rekenen.

Om te voorkomen dat voor elk project afzonderlijk een krediet moet worden aangevraagd om de voorbereidingskosten te dekken, is vooraf één krediet beschikbaar gesteld. Dit krediet kent de volgende voorwaarden en condities:

- Het krediet bedraagt maximaal € 750.000, gebaseerd op gemiddeld 10 projecten in voorbereiding met een bedrag van € 75.000 aan voorbereidingskosten per project.
- Alleen projecten die aansluiten op de doelstellingen van de omgevingsvisie kunnen in aanmerking komen voor dit krediet.
- Conform de voorschriften van de BBV mogen de daadwerkelijk gemaakte kosten maximaal 5 jaar als voorbereidingskosten blijven staan. Binnen deze periode moeten de kosten ten laste van de grondexploitatie of faciliterende exploitatie worden gebracht of worden afgeboekt ten laste van de Reserve Bouwgrondexploitatie, dan wel in een afzonderlijke voorziening worden ondergebracht.
- Het college neemt per afzonderlijk verzoek een besluit omtrent het voorbereidingskrediet, waarbij het maximale bedrag van € 750.000 niet kan worden overschreden.
- De rentelasten van dit voorbereidingskrediet komen ten laste van de Reserve Bouwgrondexploitatie.

Het budget wordt ingericht als een zogenaamd revolverend budget: zodra de gemaakte kosten ten laste kunnen worden gebracht van een grondexploitatie of faciliterende exploitatie, komt dit gedeelte weer vrij. Ditzelfde principe geldt als kosten worden afgeboekt omdat de beoogde ontwikkeling niet binnen de termijn van 5 jaar tot stand is gekomen. Over de inzet en het gebruik van het budget wordt periodiek bij de MeerjarenPrognose Grondbedrijf gerapporteerd.

6.4 Reserve bouwgrondexploitatie

De reserve bouwgrondexploitatie in de gemeente Nijkerk wordt primair gevoed door de resultaten van grondexploitaties, inclusief tussentijdse winstnemingen, en faciliterende exploitaties. Daarnaast worden opbrengsten uit incidentele grondverkopen aan de reserve toegevoegd.

Momenteel wordt de reserve bouwgrondexploitatie gebruikt als dekkingsbron voor:

- Vennootschapsbelastingslasten (voor zover deze betrekking hebben op de grondproductie);
- Promotie- en acquisitiewerkzaamheden gericht op de verkoop van grond;
- Sloopkosten in verband met toekomstige exploitaties;
- Voorbereidingskosten.

In aanvulling hierop wordt in deze nota voorgesteld om de dekking van de volgende posten ten laste van de reserve bouwgrondexploitatie te laten plaatsvinden:

- Afwikkeling van strategische aankopen (rente, beheerkosten, risicodekking, afwaardering, netto verkoopopbrengsten);
- Algemeen werkbudget;
- Rente van het voorbereidingskrediet.

Het uiteindelijke doel van de reserve bouwgrondexploitatie is om een reserve te hebben die, naast de bovengenoemde dekkingen, voldoende is om de ingeschatte risico's van grondexploitaties te dekken. Dit betreft specifiek de dekking voor:

- Onvoorziene risico's in de grondexploitaties;
- Boekwaarde of risico's verbonden aan strategische verwervingen.

Bij het bepalen van de noodzakelijke omvang van de reserve bouwgrondexploitatie speelt de waarde van de ratio voor het weerstandsvermogen een rol. Het weerstandsvermogen is het vermogen om financiële tegenvallers op te vangen zonder dat dit invloed heeft op het uitvoeren van de geplande programma's en projecten. Het geeft aan in hoeverre de gemeente in staat is om onverwachte kosten of lagere inkomsten op te vangen met eigen middelen. Dit is uitgewerkt in de Nota Risicomanagement 2024.

7. Direct gerelateerd beleid

7.1 Raadsbevoegdheid

Nota Bovenwijkse en Bovenplanse Voorzieningen

De Nota Bovenwijkse en Bovenplanse Voorzieningen beschrijft hoe de gemeente omgaat met het verhalen van kosten voor voorzieningen die meerdere ontwikkellocaties ten goede komen. Dit zijn vaak infrastructurele werken of andere openbare voorzieningen die noodzakelijk zijn voor nieuwe ontwikkelingen.
De nota legt vast welke kosten verhaald kunnen worden op initiatiefnemers van nieuwbouwprojecten en hoe deze bijdragen berekend en verdeeld worden. Het doel is om een eerlijke verdeling van kosten te waarborgen, zodat zowel bestaande als nieuwe bebouwing profiteert van de investeringen.
De Nota Bovenwijkse en Bovenplanse Voorzieningen is vastgesteld in 2013. Deze beleidsnota wordt op termijn vervangen door het Programma kostenverhaal, waaraan momenteel wordt gewerkt. Dit programma is een nieuw instrument op basis van de Omgevingswet. Het programma biedt een vernieuwde aanpak voor het verhalen van kosten en het vastleggen van financiële bijdragen, met als doel een efficiëntere en transparantere werkwijze te realiseren.

Nota risicomanagement

Voor een adequaat risicomanagement is de financiële transparantie van plannen en projecten een essentiële voorwaarde. Deze transparantie wordt binnen de gemeente gerealiseerd door het tijdig aan de raad ter goedkeuring voorleggen van een grondexploitatie en door de jaarlijkse verantwoording en bijstelling van de exploitaties.

In de praktijk gaan alle gebiedsontwikkelingen gepaard met risico's. Het meest evidente risico daarbij is het marktrisico. De kans dat alle geïnventariseerde risico's in alle projecten zich gelijktijdig voordoen is echter nihil. Het is niet nodig om budget te reserveren voor al die risico's. Het is dus zaak een balans te vinden tussen overmatig en ondermaats afdekken van risico's. Bij een faciliterende rol van de gemeente is de bedoeling minder risico te lopen. Wat betreft de wijze waarop de hoogte van de financiële risico's voor het grondbedrijf worden bepaald, wordt aangesloten bij de Nota Risicomanagement. Deze nota is in 2024 door de gemeenteraad vastgesteld.



7.2 Collegebevoegdheid

Nota grondprijzen

De Nota Grondprijzen vormt de basis voor de prijzen die gehanteerd worden bij de uitgifte van gronden. Deze nota stelt marktconforme grondprijzen vast, berekend met methodieken zoals de kostprijsmethode, comparatieve methode, residuele waardeberekening, grondquote en tender/openbare aanbesteding. Deze methodieken zorgen voor transparantie en marktconformiteit, wat belangrijk is om ongeoorloofde staatssteun te voorkomen.

De belangrijkste kaders uit de nota omvatten marktconforme grondprijzen, die worden berekend op basis van de meest geschikte methodiek en getoetst aan recente vergelijkbare transacties. Voor woningbouw zijn grondprijzen vastgesteld voor verschillende categorieën huur- en koopwoningen, met specifieke prijzen voor sociale huurwoningen, middelduur en dure woningen. Bedrijventerreinen zoals Arkerpoort en De Flier hebben specifieke grondprijzen, en er zijn ook grondprijzen voor kantoren en maatschappelijke voorzieningen, met onderscheid tussen voorzieningen met en zonder winstoogmerk. Voor snippergroen en overige ondergeschikte percelen zijn grondprijzen vastgesteld, met een uitsplitsing naar achtererfgebied en voorerfgebied.

De nota zorgt voor transparantie en eenduidigheid naar het gemeentebestuur en marktpartijen, en legt uitgangspunten vast voor onderhandelingssituaties. De grondprijzen worden jaarlijks herzien om in te spelen op marktontwikkelingen. Hierbij wordt rekening gehouden met relevante wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet en de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Deze kaders zorgen ervoor dat de gemeente Nijkerk een reële marktprijs ontvangt voor de grond en dat de grondopbrengsten worden geoptimaliseerd.
up-to-date, wat belangrijk is voor zowel de gemeente als voor ontwikkelaars en andere belanghebbenden.

Beleidsregel:

"De nota grondprijzen wordt jaarlijks door het college vastgesteld."

Uitgiftebeleid woningbouw

Het uitgiftebeleid voor woningbouw van de gemeente Nijkerk vereist dat de gemeente bij gronduitgifte altijd marktconform en binnen bestaande wet- en regelgeving en jurisprudentie handelt. In het beleid is vastgelegd dat de gemeente aan het Didam-arrest moet voldoen. Het Didam-arrest van 26 november 2021 heeft aanzienlijke gevolgen voor overheden bij de verkoop van onroerende zaken. Op basis van dit arrest moeten overheden, waaronder gemeenten, gelijke kansen bieden aan potentiële kopers door een selectieprocedure te volgen met objectieve, toetsbare en redelijke criteria. Dit betekent dat een-op-een verkopen niet meer zomaar mogelijk zijn, tenzij er slechts één serieuze gegadigde is, wat goed gemotiveerd en gepubliceerd moet worden. Overheden moeten hun voornemen tot verkoop tijdig bekendmaken en transparant zijn over de selectieprocedure en criteria. Dit arrest zorgt ervoor dat overheden niet langer vrij zijn om grond aan een partij naar keuze te verkopen, wat de contractsvrijheid beperkt. Periodiek volgt nieuwe jurisprudentie over dit onderwerp, wat betekent dat de regels en interpretaties regelmatig kunnen veranderen.

Uitgiftebeleid bedrijvigheid

Op 20 december 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders het uitgiftebeleid voor gemeentelijke bedrijfsgronden vastgesteld. Dit beleid is gebaseerd op een besluit uit 2018 om bedrijventerreinen hoogwaardiger in te vullen. Ook in dit beleid zijn de uitgangspunten van het reeds beschreven Didam-arrest verweven.

Het uitgiftebeleid omvat een herijking van de werkwijze van reserveringen, het verkoopproces en de uitgiftecriteria voor de verkoop van bedrijfsterrein. Het beschreven verkoopproces omvat het concretiseren en publiceren van termijnen, het publiceren van het voornemen om exclusief met één partij te onderhandelen en het continu publiceren van het actuele aanbod. De selectiecriteria zijn in het beleid onderbouwd en het beleid bevat een bedrijfsprofiel inclusief selectiecriteria.
De drie leidende uitgiftecriteria zijn duurzaamheid, lokale binding en een positieve bijdrage aan de werkgelegenheid. Aanvullend hierop is in het beleid opgenomen dat bedrijfsverplaatsing als een leidend criterium wordt gezien bij verplaatsing van lokale bedrijven. Food- en foodgerelateerde bedrijvigheid vormen de eerstvolgende sector die wordt gefaciliteerd.

Uitgiftebeleid beheergronden

Het college overweegt om in de toekomst beleid op te stellen voor de uitgifte van beheergronden, specifiek voor gronden die permanent in beheer zijn, zoals snippergroen. Dit beleid zal aspecten omvatten zoals de vorm van uitgifte, de vergoedingssystematiek en andere relevante zaken. Het betreft dus uitgifte- en prijsbeleid, maar dan gericht op beheergronden in plaats van ontwikkelgronden.