Kadernota Grondbeleid 2026-2030

Gemeente Emmen

Samenvatting
Met deze Kadernota Grondbeleid actualiseert de gemeente Emmen haar beleidskader voor het inzetten van grondinstrumenten bij ruimtelijke ontwikkeling. De nota sluit aan op de ambities uit de nog vast te stellen Omgevingsvisie 2040, met volkshuisvesting als belangrijkste speerpunt. In het verlengde daarvan biedt het grondbeleid, met de verwerking van de Omgevingswet, meer sturingsmogelijkheden om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en meer ruimte om deze waar nodig actief te realiseren.

Gemeente Emmen kiest voor ***actief situationeel grondbeleid***. Actief situationeel grondbeleid houdt in dat de gemeente het instrumentarium van actief grondbeleid bewust, selectief en tijdelijk inzet op die locaties en in die situaties waarin de ruimtelijke, maatschappelijke en markttechnische context daartoe aanleiding geeft. De keuze voor actief optreden wordt per gebied of opgave gemaakt en is afhankelijk van de mate waarin publieke doelen met andere sturingsvormen kunnen worden gerealiseerd. Vanuit de markt wordt verwacht dat de huidige marktomstandigheden ertoe leiden dat deze situaties zich vaker voordoen, waardoor actiever gemeentelijk optreden vaker noodzakelijk kan zijn. Actief grondbeleid is daarbij geen doel op zich, maar een contextafhankelijk gevolg van de marktomstandigheden en opgaven van dit moment.

Grondbeleid is ondersteunend aan bestuurlijke en maatschappelijke doelen, zoals het realiseren van woningbouw, leefbaarheid en economische ontwikkeling. Regie op kwaliteit en tempo van de ontwikkeling, een evenwichtige kostenverdeling tussen ontwikkelaars en gemeente, en transparantie in de afwegingen staan centraal in het grondbeleid. Deze kadernota biedt het beleidsmatig afwegingskader waarmee de gemeente Emmen per gebied en per opgave kan bepalen welke rol zij inneemt, en of en in welke mate actief grondbeleid wordt ingezet. Daarmee is grondbeleid geen doel op zich, maar een instrument om gemeentelijke ambities op de middellange en lange termijn gebiedsgericht, adaptief en verantwoord te realiseren.

Inhoud

1 Inleiding 3
1.1 Doelstelling 3
1.2 Visie 3
1.3 Leeswijzer 3

2 Vormen grondbeleid 4
2.1 Actief grondbeleid 4
2.2 Faciliterend grondbeleid 4
2.3 Overwegingen bij keuze grondbeleid 5
2.4 Beslisboom situationeel grondbeleid Gemeente Emmen 5

3 Instrumentarium kaderstelling ruimtelijke ontwikkeling 8
3.1 Locatie-eisen in het Omgevingsplan 8
3.2 Dubbele borging: privaat én publiek 8
3.3 Zekerheidsstelling en risicobeheersing 9
3.4 Uitvoerbaarheid als randvoorwaarde 9

4 Instrumentarium actief grondbeleid 10
4.1 Strategisch verwervingsplan 10
4.2 Minnelijke verwerving 10
4.3 Financieel kader grondverwerving 11
4.4 Voorkeursrechtbeschikking 11
4.5 Schadeloosstelling door onteigening 11

5 Financieel kader grondbeleid en kostenverhaal 12
5.1 Financiële uitgangspunten grondbeleid 12
5.2 Kostenverhaal: wettelijke grondslag en toepassing 12
5.3 Instrumenten voor kostenverhaal 12
5.4 Plankostenscan als onderbouwing 12
5.5 Bovenwijkse voorzieningen en gemeentelijke bijdrage 13
5.6 Relatie tot actief en faciliterend grondbeleid 13
5.7 Transparantie en verantwoording 13
5.8 Beleidsmatige uitgangspunten 13

6 Grondprijs- en gronduitgiftebeleid 14
6.1 Grond- en uitgifteprijzen 14

7 Verantwoording 15
7.1 Risicomanagement bij strategische aankopen 15

1 Inleiding

Emmen heeft in de aankomende Omgevingsvisie de ruimtelijke ambities voor periode tot 2040 beschreven. Emmen streeft ernaar het aantal woningen substantieel te vergroten en bestaande woongebieden te herstructureren. Hierdoor wordt de druk op de woningmarkt verlicht en haar inwoners van passende woonruimte voorzien.

Deze Kadernota Grondbeleid sluit hierop aan en biedt handvatten voor de uitvoering van deze ambities. De vorige Kadernota Grondbeleid uit 2018 is niet langer toereikend voor de huidige marktomstandigheden, regelgeving en ambities, mede door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de toegenomen opgave op het gebied van woningbouw. Deze actualisatie biedt een transparant, consistent en gericht kader voor het gemeentelijke grondbeleid. De kadernota wordt vastgesteld door de gemeenteraad.

De wettelijke grondslag voor ruimtelijke plannen en grondbeleid van de gemeente is de Omgevingswet, die sinds 1 januari 2024 van kracht is. Het grondbeleid dient als instrument om de fysieke leefomgeving doelmatig te beheren, gebruiken en ontwikkelen, waarbij ruimte blijft voor regionaal en lokaal maatwerk.

1.1 Doelstelling

Deze Kadernota Grondbeleid definieert het instrumentarium waarmee de gemeente Emmen haar ruimtelijke doelen op het gebied van volkshuisvesting, economische ontwikkeling, infrastructuur, recreatie en natuur wil en kan realiseren. De Kadernota Grondbeleid vormt het kader voor de afweging welke grondbeleidstrategie en middelen de gemeente inzet om ontwikkelingen te faciliteren of te sturen. Hiermee ondersteunt de kadernota het ruimtelijke beleid en zorgt het voor een transparant en gemotiveerd kader voor uitvoering. De kadernota geeft geen antwoord op de vraag waar en met welke kwaliteit ontwikkelingen plaatsvinden; dat is het domein van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

1.2 Visie

Gemeente Emmen kiest voor ***actief situationeel grondbeleid***. Actief situationeel grondbeleid houdt in dat de gemeente het instrumentarium van actief grondbeleid bewust, selectief en tijdelijk inzet op die locaties en in die situaties waarin de ruimtelijke, maatschappelijke en markttechnische context daartoe aanleiding geeft. De keuze voor actief optreden wordt per gebied of opgave gemaakt en is afhankelijk van de mate waarin publieke doelen met andere sturingsvormen kunnen worden gerealiseerd. Vanuit de markt wordt verwacht dat de huidige marktomstandigheden ertoe leiden dat deze situaties zich vaker voordoen, waardoor actiever gemeentelijk optreden vaker noodzakelijk kan zijn. Actief grondbeleid is daarbij geen doel op zich, maar een contextafhankelijk gevolg van de marktomstandigheden en opgaven van dit moment. Het grondbeleid verschilt daarmee van de afgelopen periode toen de gemeente uitging van een situationeel grondbeleid met een voorkeur voor faciliterend grondbeleid.

Door deze balans tussen actief en faciliterend grondbeleid behoudt de gemeente voldoende invloed op de uitvoering, kwaliteit en het tempo van ruimtelijke ontwikkelingen. Het uitgangspunt is steeds dat de gemeentelijke belangen en ambities op het gebied van volkshuisvesting, leefbaarheid en economische ontwikkeling worden gewaarborgd. De voorkeur voor actief grondbeleid geeft ruimte om proactief in te spelen op kansen en risico's in de grondmarkt, waarbij het financiële risicoprofiel altijd wordt gewogen tegen de maatschappelijke meerwaarde van de ontwikkeling. Zo kan Emmen haar ruimtelijke ambities verwezenlijken en bijdragen aan een duurzame, toekomstbestendige leefomgeving voor haar inwoners.

1.3 Leeswijzer

Deze Kadernota Grondbeleid biedt de gemeente Emmen een beleidsmatig kader voor het inzetten van grondbeleid als middel om ruimtelijke doelen te realiseren. Het volgende hoofdstuk omvat een toelichting op de vormen van grondbeleid en de afweging die de gemeente hierin per situatie maakt. In de hoofdstukken daarna wordt het kader verder uitgewerkt, met aandacht voor zowel de ruimtelijke als financiële componenten van grondbeleid, de rol van grondverwerving en de verantwoording richting gemeenteraad.

2 Vormen grondbeleid

Het grondbeleid van de gemeente is een instrument om ruimtelijke doelstellingen te realiseren. Het betreft de combinatie van juridische en financiële instrumenten om zowel direct als indirect invloed uit te oefenen op beoogde ruimtelijke ontwikkeling. Gemeentelijk grondbeleid kan over het algemeen onderverdeeld worden in actief en faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente zich respectievelijk in meer of mindere mate als private partij mengt op de grondmarkt. De keuze tussen actief en faciliterend grondbeleid heeft gevolgen voor zowel de mate van sturing op ruimtelijke ontwikkelingen als de bijbehorende instrumenten en het risicoprofiel. Strategisch kan een gemeente kiezen voor een grondbeleid dat in algemeenheid actief of faciliterend is, of voor situationeel grondbeleid waarbij per specifiek geval wordt afgewogen wat de beste strategie is voor de onderhanden ontwikkeling. Gemeente Emmen kiest hierin voor actief situationeel grondbeleid, waarbij de gemeente het instrumentarium van actief grondbeleid bewust, selectief en tijdelijk inzet op die locaties en in die situaties waarin de ruimtelijke, maatschappelijke en markttechnische context daartoe aanleiding geeft.

Sinds de economische crisis van 2008 zijn gemeenten steeds meer faciliterend grondbeleid gaan voeren om de financiële risico's te beperken. Inmiddels zijn er echter in toenemende mate aanbevelingen vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties (2021), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2023) en Vereniging Nederlandse Gemeenten (2025) om als gemeente een actievere rol in te nemen op de grondmarkt. Een actiever grondbeleid kan een meerwaarde hebben om de nodige uitvoeringskracht te bereiken voor het realiseren van de grote ruimtelijke opgaven van het moment. Dit sluit aan bij de verwachte Nota Ruimte waarin het rijk voornemens is de regie te nemen op het gebied van ruimtelijke ordening, o.a. door middel van het aanwijzen van grote woningbouwlocaties. Het bestaande instrumentarium voor zowel actief als faciliterend grondbeleid geeft in principe genoeg mogelijkheden om de opgaven doelmatig op te pakken.

2.1 Actief grondbeleid

Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente voor de uitvoering van ruimtelijke ontwikkeling bedrijfsmatig intrede neemt op de grondmarkt. In dit scenario verwerft de gemeente de gronden en opstallen, waar dit niet al gemeente-eigendom is, en maakt vervolgens de grond geschikt om te bouwen (bouwrijp) en levert de openbare ruimte op (woonrijp). Als grondeigenaar heeft de gemeente sterke sturingsinstrumenten om de gemeentelijke regiefunctie te vervullen maar loopt daarentegen als marktpartij (financiële) risico's. Bij actief grondbeleid heeft de gemeente meer zeggenschap over de kwaliteitseisen, het bouwprogramma en het bouwtempo. Ook profiteert de gemeente bij de uitgifte van de waardestijging van de te ontwikkelen bouwgrond als gevolg van de publieke investeringen in infrastructuur en andere openbare ruimte als groen en water. De (financiële/conjuncturele) risico's die daartegenover staan betreffen o.a. de verwervingskosten, de bodemsanering, het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Daarnaast vereist actief grondbeleid ambtelijke en bestuurlijke inzet en expertise.

2.2 Faciliterend grondbeleid

Bij *faciliterend* grondbeleid treedt de gemeente niet actief op als private speler op de grondmarkt maar beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke rol, ook wel *passief* grondbeleid genoemd. Dit houdt in dat de gemeente de realisatie van de ontwikkeling overlaat aan een private partij, bijvoorbeeld een ontwikkelaar of corporatie. Wel zal de gemeente de kaders en randvoorwaarden voor de ontwikkeling vaststellen en handhaven en kan zij een (beperkte) actieve rol spelen bij de fysieke inrichting van infrastructuur en openbare voorzieningen. De gemeente wordt hierbij in staat gesteld om en verplicht tot het verhalen van haar eigen gemaakte kosten (plankosten en fysieke inrichtingskosten) op de ontwikkelende private partij. Hiermee zijn in de basis de financiële risico's voor de gemeente lager dan in het geval van actief grondbeleid en vergt het minder ambtelijke capaciteit maar is regiefunctie van de gemeente ook minder sterk. Er blijven echter risico's voor de gemeente wat betreft het bouwtempo als wel financiële risico's als gemaakte kosten niet verhaald kunnen worden op de private partij (zie hoofdstuk 5). De nadruk van faciliterend grondbeleid ligt op het bereiken van een aanvaardbare verdeling van de baten en lasten van de ontwikkeling die tevens voldoet aan door de gemeente gestelde kwaliteitseisen.

2.3 Overwegingen bij keuze grondbeleid

De gemeente zal door haar keuze voor situationeel grondbeleid per locatie en beoogde ontwikkeling een afweging moeten maken tussen de mogelijke vormen van grondbeleid. De gemeente neemt haar algemene lijn binnen grondbeleid in acht bij het beoordelen van de passende rol bij een voorliggende ontwikkeling, deze kan waar nodig afwijken van de algemene lijn van de gemeente en zelfs verschillen binnen een project. Belangrijk blijft dat een gebiedsontwikkeling geen hoofddoel is maar een middel om gemeentelijke ambities, voor o.a. woningbouw en leefbaarheid, op de (middel-) lange termijn te realiseren.

In het afwegingskader voor de te kiezen vorm van grondbeleid komen de volgende aspecten aan de orde:

- Omvang en voortgang van de ruimtelijke ambitie in de gemeentelijke Omgevingsvisie,
- Gewenste eindresultaat op basis van kwaliteit en mate van betrokkenheid,
- Organisatorische en financiële capaciteit voor actief grondbeleid,
- Te verantwoorden en te dragen hoogte van het financiële risico, mede in relatie tot het weerstandsvermogen,
- Beschikbare of te verwerven grondposities van de gemeente.

Op basis van de afwegingen voor de combinatie van al deze aspecten kan de gemeente bepalen welk type grondbeleid over het algemeen en per project zowel wenselijk als haalbaar is. Gemeente Emmen komt alles gewogen tot actief situationeel. Per project weegt de gemeente dan af of het maatschappelijk wenselijk is om een ontwikkeling te stimuleren met actief grondbeleid, kaders te stellen voor private partijen met faciliterend grondbeleid of eventueel de ontwikkeling af te remmen. Al met al draagt de gemeente zorg voor een evenwichtige ontwikkeling van het gemeentelijk grondgebied.

2.4 Beslisboom situationeel grondbeleid Gemeente Emmen

Het grondbeleid van de gemeente is primair een middel om ruimtelijke ambities te realiseren en maatschappelijke doelen te dienen. Gemeente Emmen kiest hierin voor actief situationeel grondbeleid. Dat betekent dat per ruimtelijk initiatief wordt afgewogen welke vorm van grondbeleid – actief, faciliterend of een hybride variant – het meest geschikt is om de beoogde ruimtelijke kwaliteit, voortgang en publieke meerwaarde te realiseren.

De volgende uitgangspunten vormen daarbij het afwegingskader:

Ruimtelijke ambitie en urgentie
De mate van betrokkenheid van de gemeente wordt mede bepaald door de maatschappelijke urgentie en het ruimtelijk belang van het initiatief. Projecten die bijdragen aan urgente opgaven zoals woningbouw, economische versterking of energietransitie kunnen een zwaardere rol voor de gemeente vragen.

Capaciteit en risico's
De gemeente weegt per project haar organisatorische en financiële capaciteit af tegen de te lopen risico's. Actief grondbeleid vereist voldoende ambtelijke inzet en bestuurlijke draagkracht, en brengt doorgaans een groter financieel risico met zich mee. De keuze voor een beleidsvorm moet in verhouding staan tot het beschikbare weerstandsvermogen.

Behoefte aan gemeentelijke regie
De gewenste mate van gemeentelijke sturing hangt samen met de kwaliteitseisen en de noodzaak om het ontwikkelproces te beïnvloeden. Waar ruimtelijke samenhang, programmatische afstemming of kwaliteit onder druk staan, ligt een actievere rol van de gemeente meer voor de hand. In andere gevallen volstaat een faciliterende benadering, gericht op kaders en toetsing.

Grondpositie en instrumenten
De bestaande en eventueel te verwerven grondpositie van de gemeente is een bepalende factor. Wanneer grondverwerving nodig of wenselijk is, wordt een keuze gemaakt uit het beschikbare

instrumentarium (zoals voorkeursrecht, onteigening of verwerving op basis van onderhandelingen) om de publieke doelstellingen te kunnen realiseren.

Risicomanagement
Bij iedere keuze voor actief of faciliterend grondbeleid wordt een integrale risicoanalyse uitgevoerd. Deze omvat onder meer de financiële haalbaarheid, juridische haalbaarheid, doorlooptijd, betrokken marktpartijen en het effect op het weerstandsvermogen van de gemeente.

Flexibiliteit in beleidsinzet
Gemeente Emmen kiest bewust voor een flexibele toepassing van het grondbeleid. Dit betekent dat per situatie, locatie en moment kan worden gekozen voor een andere rol, passend bij het publieke belang en de uitvoerbaarheid. Ook binnen één gebiedsontwikkeling kan sprake zijn van verschillende beleidsvormen afhankelijk van het deelgebied, het ontwikkelstadium of de betrokken partijen.

Deze uitgangspunten zorgen ervoor dat het grondbeleid van Gemeente Emmen doelgericht, realistisch en wendbaar is. Het stelt de gemeente in staat om per opgave de meest geschikte strategie te hanteren voor het bereiken van de gewenste ruimtelijke en maatschappelijke resultaten, zonder structureel vast te zitten aan één vorm van grondbeleid. Daarmee sluit de gemeentelijke benadering aan bij landelijke adviezen om als overheid meer uitvoeringskracht te organiseren en de beschikbare instrumenten binnen het grondbeleid strategisch in te zetten.

Gemeente Emmen

3 Instrumentarium kaderstelling ruimtelijke ontwikkeling

De gemeente Emmen zet bij ruimtelijke ontwikkelingen in beginsel in op faciliterend grondbeleid, waarbij initiatieven primair door private partijen worden gerealiseerd en de gemeentelijke rol zich richt op het stellen van kaders en het borgen van publieke belangen. Hiervoor beschikt de gemeente over een breed publiekrechtelijk instrumentarium, waarmee zij ook zonder eigendom van de grond regie kan voeren op de inhoud, kwaliteit en uitvoerbaarheid van ontwikkelingen.

Vanuit haar publiekrechtelijke rol kan de gemeente sturen op een evenwichtige toedeling van functies en activiteiten (ETFAL). Deze sturing kan worden vormgegeven met verschillende instrumenten, zonder dat de gemeente eigenaar van de grond hoeft te zijn. Door het stellen van duidelijke, juridisch geborgde kaders blijft de gemeente in staat haar ruimtelijke ambities en kwaliteitsdoelen te realiseren, ook wanneer zij geen directe grondpositie heeft. De belangrijkste vorm van deze sturing is planologisch van aard, onder meer via het omgevingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten (BOPA).

Een belangrijk instrument voor sturing vooraf is het opnemen van *locatie-eisen* in het *omgevingsplan*. Daarnaast kan de gemeente aanvullende afspraken vastleggen in *anterieure overeenkomsten* met initiatiefnemers. Op deze wijze wordt de gewenste ontwikkeling op meerdere niveaus juridisch verankerd. Daarmee wordt het publiekrechtelijk instrumentarium expliciet ingezet ter ondersteuning van het faciliterend grondbeleid en de borging van gemeentelijke belangen bij private ontwikkelingen.

De toepassing van deze instrumenten en de inhoud van de daarbij gestelde eisen verschillen per project en worden per ontwikkeling zorgvuldig afgewogen. Deze afweging vindt plaats op basis van geldende beleidskaders, waaronder de Omgevingsvisie, stedenbouwkundige uitgangspunten en het woonbeleid. Zo levert de gemeente maatwerk en wordt geborgd dat projecten bijdragen aan de bredere gemeentelijke ambities. In situaties waarin de markt of de context daartoe aanleiding geeft, vormt dit faciliterend kader tevens het vertrekpunt voor de afweging of aanvullend actief grondbeleid noodzakelijk is, zoals beschreven in het volgende hoofdstuk.

3.1 Locatie-eisen in het Omgevingsplan

Met het opnemen van locatie-eisen in het omgevingsplan behoudt de gemeente, ook bij faciliterend grondbeleid, directe invloed op de ruimtelijke uitwerking van initiatieven. Omdat iedere ontwikkeling in lijn moet zijn met het Omgevingsplan of bij afwijken een Omgevingsvergunning vereist, vormt het omgevingsplan een krachtig toetsingsinstrument. Wanneer een ontwikkeling afwijkt van het omgevingsplan, kan de gemeente haar medewerking aan het plan onthouden of aanvullende eisen stellen bij wijziging van het plan. De wettelijke grondslag hiervoor is dat een plan in ieder geval moet voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL), dit is in de Omgevingswet de nieuwe term voor goede ruimtelijke ordening.

Locatie-eisen kunnen onder meer betrekking hebben op:

- Woningbouwcategorieën (zoals een minimumpercentage sociale huur of middenhuur),
- Woningtypologie, omvang en situering,
- Kwaliteit van de openbare ruimte en inrichtingselementen,
- Duurzaamheid, klimaatadaptatie en natuurinclusief bouwen,
- Mobiliteit en parkeervoorzieningen,
- Planning, fasering en realisatieplicht.

Dergelijke eisen geven de gemeente de mogelijkheid om te sturen op samenhang, kwaliteit, tempo en maatschappelijke meerwaarde, ook wanneer de uitvoering door private partijen wordt gedragen.

3.2 Dubbele borging: privaat én publiek

De gemeente legt locatie-eisen bij voorkeur zowel privaatrechtelijk vast via een anterieure overeenkomst, als publiekrechtelijk in het omgevingsplan. Deze dubbele borging is van belang voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de afspraken, met name in situaties waarin:

- meerdere ontwikkelpartijen betrokken zijn,
- sprake is van gefaseerde uitvoering,
- substantiële publieke voorzieningen worden gerealiseerd,
- of er risico's bestaan op vertraging of uitval van de ontwikkelende partij (zoals bij faillissement).

Door eisen in het omgevingsplan op te nemen, blijven ze juridisch afdwingbaar, ook wanneer privaatrechtelijke afspraken niet (meer) nagekomen kunnen worden.

3.3 Zekerheidsstelling en risicobeheersing

Bij ruimtelijke ontwikkelingen waarbij aanzienlijke investeringen in de openbare ruimte of voorzieningen van openbaar nut nodig zijn, kan de gemeente een zekerheidsstelling verlangen. Dit kan bijvoorbeeld via een bankgarantie, waarborgsom of bouwclaim worden geregeld. Hiermee wordt geborgd dat cruciale voorzieningen daadwerkelijk worden gerealiseerd, ook bij stagnatie van het project.

Daarnaast kan in het omgevingsplan middels een voorwaardelijke verplichting of via de overeenkomst worden vastgelegd dat vergunningverlening afhankelijk is van de realisatie van bepaalde onderdelen van het plan (fasering of koppeling). Voorbeelden zijn: eerst de ontsluitingsstructuur afronden alvorens woningen mogen worden gebouwd, of alleen een vergunning verlenen indien is aangetoond dat de benodigde waterberging of geluidwerende voorziening tijdig wordt aangelegd.

3.4 Uitvoerbaarheid als randvoorwaarde

De gemeente Emmen werkt alleen mee aan initiatieven waarvan de locatie-eisen aantoonbaar financieel en maatschappelijk uitvoerbaar zijn. Indien vooraf uit toetsing van het initiatief blijkt dat uitvoering van de eisen niet haalbaar is, kan dit leiden tot het weigeren van medewerking of het opnemen van aanvullende voorwaarden.

4 Instrumentarium actief grondbeleid

In aanvulling op het faciliterend grondbeleid beschikt de gemeente Emmen over een instrumentarium voor actief grondbeleid. Dit instrumentarium wordt ingezet wanneer het publiekrechtelijke en faciliterende kader onvoldoende toereikend is om de gewenste ruimtelijke, maatschappelijke of volkshuisvestelijke doelen te realiseren. De keuze voor actief optreden is daarmee contextafhankelijk en volgt uit een afweging van marktomstandigheden, risico's en publieke belangen.

Met actief grondbeleid kan de gemeente via privaatrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten strategisch en doelgericht grond(positie) verwerven om extra regie te voeren op de ontwikkeling van gebieden. Door het verwerven van gronden en vastgoed kan de gemeente direct sturen op kwaliteit, programmering, fasering en tempo van de ontwikkeling en kan zij publieke belangen zekerstellen wanneer deze niet (voldoende) via faciliterend grondbeleid kunnen worden geborgd.

Bij gemeentelijke grondaankopen wordt in beginsel altijd vooraf een strategisch verwervingsplan opgesteld. De gemeente stelt per project een strategisch verwervingsplan op, gebaseerd op de beschikbare instrumenten en de gemeentelijke doelstellingen. In dit strategisch verwervingsplan legt de gemeente vast welke gronden zij wil verwerven, waarom en op welke manier zij dat wil bereiken. Door strategisch te handelen kan de gemeente Emmen publieke belangen borgen en actief sturen op de kwaliteit en richting van gebiedsontwikkelingen, met oog voor kansen, risico's en het algemeen belang.

4.1 Strategisch verwervingsplan

Het strategisch verwervingsplan is een belangrijk instrument voor de uitvoering van de Omgevingsvisie en vormt binnen het actief grondbeleid een kernonderdeel van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden. Door anticiperend gronden, vastgoed en andere eigendommen te verwerven, kan de gemeente Emmen tijdig voorwaarden scheppen om de in de Omgevingsvisie vastgelegde ruimtelijke en maatschappelijke ambities daadwerkelijk te realiseren. Het betreft langetermijnbeleid dat is gericht op het veiligstellen van strategische posities die nodig zijn voor toekomstige ontwikkelingen.

Met dit strategisch verwervingsbeleid kan de gemeente gewenste (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen stimuleren, gronden verwerven vooruitlopend op concrete planvorming en haar grondvoorraad aanvullen met strategisch gelegen ruilgronden, ook buiten het directe plangebied. Daarmee wordt de gemeentelijke regie versterkt en wordt flexibiliteit gecreëerd bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingen. Tegelijkertijd brengt deze vorm van anticiperend verwerven financiële risico's met zich mee, aangezien op het moment van aankoop nog niet altijd duidelijk is of en wanneer planvorming tot stand komt en investeringen kunnen worden terugverdiend.

4.2 Minnelijke verwerving

Voor het voeren van actief grondbeleid hebben gemeenten meerdere privaat- en publiekrechtelijke instrumenten om gronden te verwerven om vervolgens zelf de gronden te exploiteren. Via privaatrechtelijke instrumenten kan de gemeente kiezen voor minnelijke verwerving, eventueel door middel van strategische verwerving. Minnelijke verwerving is het proces waarbij de gemeente via een onderhandse overeenkomst, dus zonder dwang, grond in eigendom krijgt van een andere partij.

Strategische aankopen

Strategische grondaankopen stellen de gemeente Emmen in staat om een marktconforme en concurrerende positie in te nemen bij toekomstige gebiedsontwikkelingen. Door het verwerven van strategisch gelegen gronden kan de gemeente actief sturen op de ruimtelijke ontwikkeling en haar onderhandelingspositie versterken, met name in gebieden waar ook marktpartijen actief zijn of kunnen worden. Strategische aankopen worden gedaan met het oog op toekomstige (her)ontwikkelingen van het betreffende gebied. Daarnaast kunnen aangekochte gronden worden ingezet als ruilobject bij andere ruimtelijke ontwikkelingen. Omdat strategische aankopen altijd maatwerk vereisen, wordt per geval een zorgvuldige afweging gemaakt van nut, noodzaak, timing en risico.

4.3 Financieel kader grondverwerving

Bij strategische grondaankopen is vaak snel handelen vereist. De gemeenteraad heeft daarom vooraf een kaderstellend investeringsbudget vastgesteld, zodat gemeente Emmen slagvaardig kan optreden wanneer zich een verwervingskans voordoet. De koopsommen van strategische aankopen worden geactiveerd en op de balans opgenomen. Eventuele tijdelijke exploitatietekorten – bijvoorbeeld wanneer beheerkosten hoger zijn dan huuropbrengsten – worden gedekt uit een hiervoor bestemde bestemmingsreserve.

4.4 Voorkeursrechtbeschikking

Als het de gemeente privaatrechtelijk niet lukt om tot een overeenkomst met de grondeigenaar te komen, maar het beschikken over de gronden wel van dusdanig algemeen belang acht, kan de gemeente publiekrechtelijke instrumenten aanwenden om de gronden te verwerven. Als eerste stap is de gemeente bevoegd om voor een wettelijke termijn een voorkeursrecht te vestigen op de gronden, dit geeft gemeenten het wettelijk recht van voorrang op de verwerving van onroerende zaken. De eigenaar van de grond mag deze niet meer vrij verkopen, maar moet de onroerende zaak eerst aan de gemeente te koop aanbieden. De gemeente is vervolgens niet verplicht om tot koop over te gaan. Het voorkeursrecht geeft de gemeente gedurende het planvormingsproces bescherming tegen ongewenste verkopen aan derden met als doel het versterken van de regierol van gemeenten bij de uitvoering van ruimtelijk beleid, meer inzicht in de grondmarkt en prijsbeheersing. Het voorkeursrecht wordt doorgaans toegepast in gebieden waar een toekomstige niet-agrarische functie is voorzien, maar het huidige gebruik nog afwijkt van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling.

4.5 Schadeloosstelling door onteigening

Als de bovengenoemde instrumenten niet tot grondverwerving leiden, heeft de gemeente het instrument om de grondeigenaar volledig schadeloos te stellen en de grond via onteigening alsnog te verwerven. De grondeigenaar wordt hierbij financieel gecompenseerd voor niet alleen de waarde van het onroerend goed maar ook mogelijke bijkomende kosten en verliezen als gevolg van de onteigening. Het betreft een laatste redmiddel van de gemeente om het algemeen belang boven een individueel belang te stellen maar tot het einde van het proces blijft minnelijke verwerving de absolute voorkeur hebben. De gemeente gaat pas over tot onteigening als er sprake is van een publiek belang, noodzaak en urgentie.

5 Financieel kader grondbeleid en kostenverhaal

Het financiële kader van het gemeentelijke grondbeleid is gebaseerd op de wettelijke kaders van de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit kader regelt hoe de gemeente gemaakte kosten voor grondexploitatie en fysieke inrichting kan verhalen op ontwikkelaars en andere initiatiefnemers.

5.1 Financiële uitgangspunten grondbeleid

De gemeente streeft naar een dekkend en daarmee financieel duurzaam grondbeleid. Dit betekent dat kosten die voortvloeien uit gemeentelijke investeringen in de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur, groenvoorzieningen, waterbeheer en maatschappelijke voorzieningen, zo veel mogelijk worden toegerekend aan de ontwikkelingen die daarvan profiteren.

Belangrijke uitgangspunten zijn:

- Kostendekkendheid: Gemeentelijke investeringen moeten in beginsel worden terugverdiend.
- Gelijkheidsbeginsel: Kostenverhaal wordt op een gelijke en transparante wijze toegepast op alle initiatiefnemers.
- Sturingsruimte: De gemeente houdt regie over de wijze van kostenverhaal, zowel bij actief als faciliterend grondbeleid.

5.2 Kostenverhaal: wettelijke grondslag en toepassing

De gemeente is volgens de Omgevingswet verplicht om kosten die zij maakt voor de voorbereiding, aanleg en inrichting van de fysieke leefomgeving te verhalen op de initiatiefnemer van een ruimtelijke ontwikkeling. Dit kostenverhaal is vastgelegd in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet en in de uitvoeringsregels van het Bkl.

Verhaalbare kosten betreffen onder andere:

- Grondverwerving;
- Bouw- en woonrijp maken;
- Aanleg van infrastructuur en openbare voorzieningen;
- Planologische kosten en milieumaatregelen;
- Rente en overheadkosten verbonden aan de grondexploitatie.

5.3 Instrumenten voor kostenverhaal

De gemeente Emmen hanteert twee routes om kostenverhaal juridisch te borgen:

De voorkeursroute is een *anterieure overeenkomst*, waarin met initiatiefnemers afspraken worden gemaakt over kostenverhaal, locatie-eisen, en eventuele grondaankoop. Deze overeenkomst wordt gesloten vóórdat planologische medewerking wordt verleend (via een vergunning of omgevingsplanwijziging).

Indien een overeenkomst niet tot stand komt, wordt het publieke spoor gevolgd: *kostenverhaalsregels* worden opgenomen in het omgevingsplan. Deze regels bepalen welke kosten worden verhaald, hoe deze over bouwplannen worden verdeeld, en op welk moment een afrekening plaatsvindt. Deze regels zijn bindend voor vergunningverlening en worden vastgelegd in de planregels of een aparte kostenverhaalsbeschikking.

De gemeente streeft in beginsel naar overeenstemming met initiatiefnemers (private spoor), maar borgt altijd de publieke route als vangnet.

5.4 Plankostenscan als onderbouwing

Voor het bepalen van een rechtvaardige verdeling van gemeentelijke plankosten past de gemeente de zogeheten plankostenscan toe. Dit instrument, ontwikkeld door het Ministerie van BZK, biedt een gestandaardiseerde methode om op transparante wijze de gemeentelijke inzet (zoals onderzoek, planvorming, participatie en coördinatie) toe te rekenen aan individuele initiatieven.

5.5 Bovenwijkse voorzieningen en gemeentelijke bijdrage

De Omgevingswet biedt ruimte voor het verhalen van kosten van bovenwijkse voorzieningen, mits een toerekening aan de ontwikkeling redelijk en onderbouwd is. Indien het kostenverhaal niet volledig sluitend is, bijvoorbeeld vanwege algemene maatschappelijke voorzieningen of woningbouwopgaven, kan de gemeente besluiten tot het inzetten van een gemeentelijke bijdrage, mits daar bestuurlijke dekking voor is.

5.6 Relatie tot actief en faciliterend grondbeleid

Bij actief grondbeleid verwerkt de gemeente kostenverhaal integraal binnen de grondexploitatie, waarbij zij als marktpartij investeert in grondaankoop en bouw- en woonrijp maken. Bij faciliterend grondbeleid is de gemeente voornamelijk toezichthouder en regisseur, waarbij zij via kostenverhaal financiële bijdragen afdwingt bij private partijen die de ontwikkeling uitvoeren.

5.7 Transparantie en verantwoording

De financiële voortgang van het grondbeleid en de toepassing van kostenverhaal worden jaarlijks verantwoord in de paragraaf Grondbeleid van de programmabegroting en jaarrekening, conform het Besluit Begroting en Verantwoording. Hierin worden actuele risico's, baten en lasten inzichtelijk gemaakt.

5.8 Beleidsmatige uitgangspunten

Gemeente Emmen hanteert bij het toepassen van kostenverhaal de volgende uitgangspunten:

- Volledigheid en transparantie: Alle relevante kosten worden vooraf inzichtelijk gemaakt en juridisch geborgd.
- Evenredigheid en proportionaliteit: Kosten worden alleen verhaald indien er sprake is van profijt voor de initiatiefnemer, in lijn met het PTP-criterium (Profijt, Toerekenbaarheid, Proportionaliteit).
- Sturing en uitvoerbaarheid: Kostenverhaal dient niet alleen financieel, maar ook planologisch en maatschappelijk uitvoerbaar te zijn.
- Rechtszekerheid: De gemeente streeft naar overeenstemming via anterieure overeenkomsten, maar borgt altijd het publieke spoor als alternatief.

6 Grondprijs- en gronduitgiftebeleid

Gronduitgifte is een verzamelnaam voor de manier waarop de gemeente Emmen (bouw)gronden ter beschikking stelt aan particulieren en marktpartijen. Indien de gemeente zelf de gronduitgifte verzorgt, houdt de gemeente regie op de wijze waarop de gronden worden ingezet. Wanneer de gemeente Emmen grond in bezit heeft, wordt op een passend moment besloten deze op de markt aan te bieden. Er zijn diverse manieren waarop en fases waarin uitgifte kan plaatsvinden. Dit kan middels directe verkoop, openbare verkoop of een tender/aanbesteding. Naast verkoop, is ook verhuur, verpachting of het vestigen van een zakelijk recht (zoals erfpacht of opstalrecht) een uitgiftevorm.

Gronduitgifte moet bijdragen aan de ruimtelijke doelen van de gemeente en gebeurt altijd volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en – indien van toepassing – het aanbestedingsrecht. Bij de uitgifte van gronden is de gemeente gehouden aan het zogenaamde Didam Arrest. Uit dit arrest volgt dat gemeenten wanneer zij een onroerende zaak willen uitgeven, iedere (potentiële) gegadigde een gelijke kans moeten bieden. Bij gronduitgifte weegt de gemeente zorgvuldig af wat zij wil realiseren én welke behoefte de markt heeft. Dit proces vraagt om maatwerk en flexibiliteit.

In uitzonderlijke gevallen kan het college besluiten om af te zien van een openbare selectieprocedure en een grondpositie rechtstreeks aan één partij toe te wijzen. Dit is alleen toegestaan als vooraf duidelijk is, of redelijkerwijs kan worden verwacht, dat er op basis van objectieve en toetsbare criteria slechts één serieuze kandidaat is die in aanmerking komt voor de uitgifte.

De gemeente Emmen bezit agrarische gronden die in de toekomst kunnen worden ingezet voor ruimtelijke ontwikkeling. Tot die tijd worden deze gronden tijdelijk verpacht om goed beheer te waarborgen. Afhankelijk van de situatie kiest de gemeente voor een passende pachtvorm, op basis van criteria zoals gebruiksduur, gewenste flexibiliteit en toekomstige plannen.

6.1 Grond- en uitgifteprijzen

De gemeente Emmen hanteert marktconforme grond- en uitgifteprijzen. Hiermee wordt voorkomen dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun. Jaarlijks worden deze prijzen herzien en vastgelegd in de Nota Grondprijzen, die door het college van burgemeester en wethouders wordt vastgesteld. Deze nota vormt het kader voor de prijsstelling per functie, waarbij voor wonen onderscheid wordt gemaakt naar verschillende gebruikstypen. De nota grondprijzen wordt opgesteld op basis van de uitgangspunten die zijn opgenomen in de Kadernota grondprijsbeleid. Hierin zijn de methodieken opgenomen waarop de grondprijzen moeten worden berekend. Deze Kadernota wordt eens in de vier jaar door de raad van de gemeente Emmen vastgesteld.

7 Verantwoording

De gemeenteraad vervult een kaderstellende en controlerende rol binnen het grondbeleid. Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor de uitvoering, binnen de kaders die door de raad zijn vastgesteld. De verantwoording over de uitvoering van het grondbeleid maakt onderdeel uit van de reguliere Planning- en Control-cyclus van de gemeente Emmen.

In lijn met de geldende Financiële Verordening en de voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt de raad minimaal tweemaal per jaar geïnformeerd:
– bij de vaststelling van de begroting;
– bij de jaarrekening, waarin het grondbeleid als afzonderlijke paragraaf is opgenomen.

Daarnaast ontvangt de gemeenteraad jaarlijks de Meerjarenprognose Grondexploitaties (MPG), waarin de actuele stand van zaken, herzieningen en prognoses van lopende grondexploitaties worden toegelicht. Hiermee borgt de gemeente een transparante en periodieke terugkoppeling over de voortgang en inzet van het grondinstrumentarium, als integraal onderdeel van het bredere gemeentelijke beleid.

Deze periodieke rapportages bieden de raad inzicht in de inzet van middelen, de voortgang van projecten en de financiële positie van het gemeentelijke grondbedrijf. Het college verantwoordt zich daarbij over zowel de beleidsmatige keuzes als de financiële effecten van actief en faciliterend grondbeleid.

7.1 Risicomanagement bij strategische aankopen

Het aankopen van strategische gronden brengt zowel financiële als inhoudelijke risico's met zich mee. Het is daarom essentieel dat deze risico's vooraf zorgvuldig worden geïdentificeerd, gekwantificeerd en beheerst. De gemeente Emmen hanteert hiervoor een stelsel van risicobeheersing dat is beschreven in de Nota Risicomanagement en Weerstandsvermogen en de Financiële Verordening. Door deze systematische aanpak van risicomanagement blijft het grondbeleid van de gemeente Emmen financieel beheersbaar en bestuurlijk verantwoord, terwijl voldoende ruimte behouden blijft om strategisch te kunnen handelen op de grondmarkt.